



**HAL**  
open science

## Groupes d'influence et processus de décision dans le domaine de la Défense. Approches comparées

William Genieys, Bastien Irondelle, Jean Joana, Laura Michel, Pierre Muller, Philippe Secondy, Andy Smith

### ► To cite this version:

William Genieys, Bastien Irondelle, Jean Joana, Laura Michel, Pierre Muller, et al.. Groupes d'influence et processus de décision dans le domaine de la Défense. Approches comparées. [Rapport de recherche] 1101/ECS/DP/HA du 4 mai 2001, DGA Centre des Hautes Etudes de l'Armement. 2003. hal-01402127

**HAL Id: hal-01402127**

**<https://hal.science/hal-01402127>**

Submitted on 25 Nov 2016

**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.

***EPMES Groupes d'influence et processus de décision  
dans le domaine de la Défense***

DGA Centre des Hautes Etudes de l'Armement  
Référence(s) : N°1101/ECS/DP/HA du 4 mai 2001

---

***Groupes d'influence et processus de décision  
dans le domaine de la Défense  
Approches comparées***

Rapport final

— Juin 2003 —

Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine  
(CEPEL UMR 5112 – CNRS)

William Genieys, *coordinateur*

Bastien Irondelle (Ceri), Jean Joana (Cepel), Laura Michel (Cepel),  
Pierre Muller (Cevipof), Philippe Secondy (Cepel)  
et Andy Smith (Cervl)

*Henri Paris Consultants*

## AVANT PROPOS

Comme convenu dans l'EPMES *Groupes d'influence et processus de décision dans le domaine de la Défense*, nous proposons dans un premier temps au commanditaire du mandat, ce à quoi nous nous étions engagés dans le cadre de la demande du CHEAr, un « état de l'art » sur les modèles d'analyse des politiques d'armement aux Etats-Unis. Le bilan critique de la littérature proposé se veut exhaustif. Ici, un regard croisé pour ne pas afficher une volonté comparatiste qui ne serait pas tenue de bout en bout, permet de mesurer les limites de la connaissance scientifique produite sur la question de la « compréhension sociologique » des politiques d'armement en France. Bastien Irondelle et Jean Joana montrent bien dans leur importante recension qu'il existe outre-atlantique deux paradigmes majeurs (*le complexe militaro-industriel* et *la politique bureaucratique*) pour expliquer le rôle des groupes d'intérêts et dans une moindre mesure celui des groupes d'influence dans la prise de décision en matière de politique d'armement. Dans cette perspective, le « *modèle américain* » est en retour riche d'enseignements pour l'étude des politiques d'armement dans le cas français. En effet, l'approche à travers le prisme du complexe militaro-industriel à la française ressemble à un « *Sisyphé sociologique* » tant les élites de ces deux pays ont des rôles et des trajectoires professionnelles interchangeables. Dans l'Hexagone, le paradigme de la politique bureaucratique dans le secteur des armements ne semble pas aussi fort qu'aux USA.

On propose ensuite de vérifier empiriquement ces allégations à partir de deux politiques d'armement : le char Leclerc et l'A400M. Notre étude de cas, la première du genre, croisant les approches de la science politique et des politiques publiques permet de faire un état des lieux intéressant sur la question. Elle s'appuie sur une cinquantaine d'interviews effectués auprès des acteurs qui ont conduit des programmes d'armement au sein des sommets de l'État français. Ils nous délivrent une vue d'ensemble unique sur les politiques dans le secteur de l'armement depuis une trentaine d'années. Les deux cas retenus pour l'analyse, le char Leclerc et l'A400 M, permettant de saisir les changements et les continuités dans le secteur de la Défense.

William Genieys

Aux armements *et caetera* résume dans un jeu de mot fortement symbolique l'état actuel de la connaissance dans les sciences sociales sur les politiques publiques de l'armement. En effet, s'il y a un terrain de recherche où la sociologie et la science politique sont traditionnellement peu développées en France, c'est bien l'étude de la chose militaire<sup>1</sup>. Cette faiblesse structurelle s'inscrit dans une double équation : il est difficile de « faire parler la Grande Muette » (l'enquête par entretien est pensée comme très difficile) et on ne fait pas carrière académique avec un tel objet de recherche. Appliqué au domaine des politiques d'armements, « secret défense » oblige, il devient encore plus difficile d'accéder aux sources empiriques. Tout se passe alors comme si, la Défense en général et les politiques d'armements en particulier qui sont à l'essence de la construction socio-historique du pouvoir d'Etat en Europe occidentale<sup>2</sup>, échappent peu ou prou à la recherche en sciences sociales françaises. Un simple regard croisé avec ce qui se passe au Etats-Unis montre le « *big gap* » qui nous sépare en la matière. En effet, on ne trouve pas en France l'équivalent de la grande revue de sciences sociales *Arms, Forces and Societies*.

Toutefois, il serait exagéré de prétendre qu'il n'existe en France aucune recherche sur les questions relatives aux politiques d'armement. Les historiens du Centre d'études d'histoire de la Défense avec l'appui du CHEAr (Centre des hautes études de l'armement) ont à partir de l'organisation de plusieurs colloques publié une série de travaux qui permettent de dresser un premier bilan sur la problématique de l'armement en France depuis 1945<sup>3</sup>. Ces travaux offrent une vaste synthèse de la réorganisation du secteur opérée durant la décennie 50-60. Le travail empirique bénéficie de l'ouverture de certaines archives et la prise en compte de témoignages de certains acteurs. Cependant comme le fait remarquer dans une lecture critique

---

<sup>1</sup> Il existe bien en France à l'état embryonnaire un courant de sociologie militaire dont les travaux sont toutefois peu reconnus par le reste de la discipline.

<sup>2</sup> Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States ad 990-1990*, Cambridge Mass., Basil Blackwell, 1990.

<sup>3</sup> Maurice Vaisse (dir.), *La France face aux problèmes d'armement 1945-1950*, Paris, éd. Complexe, 1996 et Maurice Vaisse (dir.), *Armement et Ve République. Fin des années 1950-fin des années 1960*, Paris, Cnrs, 2002.

Bastien Irondelle<sup>4</sup>, ces travaux pêche au moins sur deux points : le premier est celui de l'inégale rigueur scientifique des différentes contributions (l'histoire du secteur est souvent faite par des militaires) et l'absence d'articulation avec la vaste production théorique de la science politique américaine sur la question (point sur lequel nous allons mettre l'accent dans cet ouvrage). On retiendra que ces travaux démontrent combien l'armement offre un site d'observation fécond pour analyser le fonctionnement de l'Etat et les transformations de l'action publique. Dans un registre différent, les économistes analysent depuis un certain temps les interactions entre les dimensions économique et stratégique des politiques de l'armement. Cette perspective de recherche est notamment développée par Jean-Paul Hébert depuis quelques années. Ce dernier cherche à définir les contours d'une politique d'armement européenne en gestation<sup>5</sup>. D'autres chercheurs comme Jacques Aben proposent une lecture en terme d'économie politique de la Défense<sup>6</sup>. De même, certains économistes s'attaquent à la question des politiques d'armement à travers le prisme des industries. Ainsi l'ouvrage de Dussauge et Cornu montre combien la problématique de la coopération est centrale pour comprendre les restructurations industrielles du secteur de l'armement à l'œuvre aujourd'hui en Europe<sup>7</sup>. Enfin, soulignons les rares mais précieux travaux des politologues qui plaident pour une approche par les sciences sociales de la politique. Ici deux chercheurs ont fait œuvre de pionniers en ouvrant la voie à des recherches de terrain sur la Défense. Il s'agit d'une part du travail important de Samy Cohen sur les rapports entre pouvoir politique et pouvoir militaire sous la Vème République et d'autre part de la synthèse magistrale proposée par Pascal Vennesson<sup>8</sup>. Ces travaux ont ouvert la voie à de nouvelles recherches empiriques et comparatives sur la transformation des politiques militaires<sup>9</sup>. C'est donc dans le but d'étendre cette démarche au secteur de l'armement que nous allons proposer une approche théorique des politiques d'armement par le biais de deux études monographiques à la réalité du jeu des acteurs à la réalité française. Il convient dès lors de présenter l'institution dont le rôle est central pour comprendre ces politiques sectorielles : le Délégation Générale de l'Armement.

---

<sup>4</sup> Voir la lecture critique faite par Bastien Irondelle dans la *Revue française science politique*, vol. 53 n°3 juin 2003, p. 477.

<sup>5</sup> Voir à titre d'exemple la dernière livraison des Cahiers d'études stratégiques, Jean Paul Hébert, 2001 : *L'Europe de l'armement en panne ?*, Paris, EHESS, n°34, 2002.

<sup>6</sup> Jacques Aben, *Economie politique de la Défense*, Paris, Cujas, 1992.

<sup>7</sup> Pierre Dussauge, Christophe Cornu, *L'industrie française de l'armement*, Paris, Economica, 1998.

<sup>8</sup> Samy Cohen, *La défaite des généraux*, Paris, Fayard, 1994 et Théodore Caplow, Pascal Vennesson, *Sociologie militaire*, Paris, Armand Colin, 2000.

<sup>9</sup> William Genieys, Jean Joana, Andy Smith, *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France/Grande-Bretagne*, Paris, Les documents du CDSO, 2000 et Bastien Irondelle, "Europeanization without the European Union ? French military reforms 1991-96", *Journal of European Public policy*, 10:2 avril, 2003, pp. 208-226.

## La D.G.A : une exception française en mutation ?

La politique d'armement de la Ve République est fondée à partir des années 1960 sur le souci de disposer d'une industrie d'armement indépendante qui permette de poursuivre l'ambition d'autonomie stratégique de la politique étrangère et de défense. Cette industrie nationale doit pourvoir aux besoins des armées dans une logique d'autosuffisance aussi bien dans le domaine nucléaire que dans le domaine conventionnel.

La Délégation ministérielle pour l'armement occupe une place prépondérante dans ce schéma politico-stratégique dans la mesure où elle centralise l'ensemble de l'intervention, ancienne, de l'Etat dans le secteur industriel de l'armement en fusionnant notamment les responsabilités des ministères organisés par armée. Jusqu'au début des années 1960, les Etats-majors de chacune des trois armées (terre, air, mer) appuyés sur des directions techniques spécifiques avaient la responsabilité de l'équipement de leurs forces sous la tutelle d'un ministère particulier : ministères de la guerre, de la marine et de l'air. La création de la Délégation ministérielle pour l'armement en 1961, transformée en Délégation générale pour l'armement (DGA) en 1977 modifie profondément le secteur de l'industrie d'armement. Elle vise, selon le décret portant création de la DMA n° 61-306 du 5 avril 1961, à assurer : « *une politique rationnelle des fabrications d'armement – notamment la fabrication des armes les plus modernes – [qui] exige la concentration de l'autorité et des moyens qui favorise le meilleur emploi des hommes, un rendement plus élevé de l'infrastructure industrielle, une utilisation plus efficace des crédits* »<sup>10</sup>. Cette conception à la fois surplombante et centralisée du rôle de l'Etat conduit la DGA à remplir des missions variées et à jouir de compétence aussi bien étatiques qu'industrielles. Elle est chargée de superviser l'acquisition des matériels militaires, de conseiller le gouvernement, et d'assurer une fonction d'interface entre les Etats-Majors et les industriels privés ou publics tout en étant elle-même productrice d'armement, avec l'héritage des arsenaux, et chargé du contrôle des entreprises au nom du ministère de la Défense. La centralité de la DGA dans le fonctionnement et la régulation du secteur de l'armement est par ailleurs assise sur l'existence d'un corps des ingénieurs de l'armement. La DGA concentre un nombre important d'ingénieurs de l'armement qui sont par ailleurs présents dans l'ensemble du système de décision (cabinets ministériels ; SGDN) et de production : au début des années 1990, la moitié des membres de ce grand corps, le plus

---

<sup>10</sup> Décret n° 61-306 du 5 avril 1961. C'est nous qui soulignons.

important de l'Etat, était en poste au sein de la DGA et du ministère de la défense et l'autre moitié dans les sociétés privées ou nationalisées<sup>11</sup>.

Le fonctionnement particulier du système français de production d'armement, qui place au cœur du dispositif la Délégation générale pour l'armement et le corps des Ingénieurs de l'armement, qui irrigue à la fois la sphère étatique et l'industrie privée favorise le développement de ce que d'aucun analyse comme un complexe militaro-industriel étatique<sup>12</sup> ou un méso-système<sup>13</sup>. Edward Kolodziej souligne cette double particularité de l'expérience française du complexe militaro-industriel : il est étatique et régi par l'« oligarchie » des ingénieurs de l'armement<sup>14</sup>. La création de la Délégation générale pour l'armement en 1961 inaugure « l'âge d'or du complexe militaro-industriel », jusqu'à la fin des années 1980<sup>15</sup>. S'interrogeant sur la pertinence d'une notion développée pour le cas américain, Jean-Paul Hébert souligne « *qu'il existe bien un complexe militaro-industriel en France ; mais il est loin d'être homogène* », et que « l'excès » de pouvoir de la DGA n'est que le revers de l'insuffisance du débat public et de l'implication du pouvoir politique<sup>16</sup>.

La DGA qui est placée sous l'autorité directe du ministre de la Défense a quatre missions principales : élaborer et faire exécuter les programmes d'armement en collaboration avec les Etats-majors ; exercer la tutelle des établissements publics, notamment le GIAT, la DCN et la DAM, du CEA, et des sociétés nationales ; assurer l'animation et le suivi de la coopération avec des pays étrangers en matière d'armement ; promouvoir les exportations d'armes et en assurer le contrôle. La DGA remplit ainsi un rôle primordial d'interface entre les Etats-majors et les industriels de l'armement. D'où une tension récurrente entre deux fonctions de la DGA qui s'avère parfois contradictoire : la fonction « programme », qui consiste à fournir aux armées les matériels dont elles ont besoin au meilleur coût, la fonction « industrielle » qui renvoie à la tutelle exercée par la DGA sur l'industrie d'armement et à sa place prépondérante dans le domaine de la recherche et développement et des centres d'essais.

---

<sup>11</sup> Jean-Paul Hébert, *Production d'armement. Mutation du système français*, Paris, La Documentation française, 1995.

<sup>12</sup> Edward A. Kolodziej, *Making and Marketing Arms. The French Experience and Its Implications for the International System*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

<sup>13</sup> François Chesnais, Claude Serfati, *L'armement en France. Genèse, ampleur et coût d'une industrie*, Paris, Nathan, 1992.

<sup>14</sup> Edward A. Kolodziej, *Making and Marketing Arms. The French Experience and Its Implications for the International System*, op. cit., chapitre 5 notamment les pp. 239-240 et 285-298.

<sup>15</sup> Laurent Giovachini, *L'armement en France au XX<sup>e</sup> siècle*, op. cit, pp. 100-118.

<sup>16</sup> Jean-Paul Hébert, *Stratégie française et industrie d'armement*, Paris, FEDN, 1991, pp. 302-303.

La DGA occupe donc une place cardinale dans la régulation du secteur de l'armement dans lequel elle joue le rôle d'intégrateur<sup>17</sup>. Cette prééminence de la DGA qui est la caractéristique première du secteur de l'armement en France, singularise le mode de régulation français. Inspiré de l'économie institutionnelle et des théories de l'agence, Didier Danet souligne « *il est possible de parler d'un modèle français de régulation dans la mesure où notre système de production des armements se singularise par l'existence d'une agence régulatrice technico-scientifique et administrative, la Délégation générale pour l'armement (DGA)* »<sup>18</sup>. Cette « *singularité institutionnelle française* » est le pivot du mode de régulation administré qui caractérise le secteur de l'armement en France<sup>19</sup>. La remise en cause du mode de régulation administré sous l'effet de facteurs aussi bien endogènes (mutations des rapports entre l'Etat et les firmes, critique sur le coût trop élevé de l'intervention de la DGA, lourdeurs de gestion, processus de désarsenalisation...) qu'exogènes (chute de la demande d'armement, globalisation du secteur, réduction du budget d'investissement...) entraîne la multiplication des projets de réforme de la DGA à partir du milieu des années 1980 qui s'articulent principalement autour de la dialectique programme / industrie : réorganisations de 1986 et 1994. Plus fondamentalement, l'articulation entre la fonction étatique et la fonction industrielle constitue la problématique dominante des processus de transformation de la DGA. Ce qui est en jeu c'est en fait la séparation entre la DGA étatique et la DGA industrielle. Amorcée avec la transformation du GIAT en société nationale en 1990, ce processus connaît un échec significatif en 1991. Le projet de réforme proposée par la DGA est récusé. L'agence nationale pour l'armement dont la création est au cœur du projet reviendrait à renforcer le poids institutionnel et l'autonomie de la DGA, la dénomination envisagée pour cet établissement public France-Défense soulignant aux yeux de ses adversaires la volonté hégémonique de la DGA sur le secteur de l'armement. De surcroît le projet ne concerne que peu le secteur industriel de la DGA et conduirait, en fait, à handicaper toute possibilité d'évolution vers le secteur concurrentiel de la DCN et de la DCAE.

Cette problématique inspire la mise en œuvre de la réforme actuelle, initiée par le Délégué général Jean-Yves Helmer qui vise à réduire de 30 % le coût des programmes d'armement en révisant les procédures d'acquisition et en réorganisant les structures de la

---

<sup>17</sup> Pierre Dussauge, Christophe Cornu, *L'Industrie Française de l'armement. Coopérations, restructuration et intégrations européennes*, Paris, Economica, 1998.

<sup>18</sup> Danet Didier (1997), « La production d'armement : éléments d'économie institutionnelle », *Revue Française d'Economie*, vol. 12, n° 3, été, p. 123.



DGA<sup>20</sup>. A travers la place de la DGA, les mutations du système français de production d'armement depuis le milieu des années 1990 posent le problème fondamental du rôle de l'Etat dans la régulation de ce secteur industriel et des transformations de ce rôle. Le contexte social et politique dans lequel se déroule un programme d'armement en France à la fin des années 1990 n'est pas le même que celui du début des années 1980 : mouvement de restructuration de l'industrie d'armement, privatisation, construction européenne, contrainte budgétaire, fin de l'affrontement Est / Ouest, tournant néo-libéral.... Il ne fait guère de doute que ce changement de contexte a un impact sur les processus décisionnels des programmes d'armement : impact qu'il convient d'analyser et d'évaluer afin d'en préciser les modalités. Dans cette perspective la comparaison de deux programmes aussi « antinomiques » que le char Leclerc (programme national, doté d'un fort ancrage local, inscrit dans la logique de l'arsenal et de ses mutations, qui est LE programme phare d'une armée) et l'Avion de transport stratégique (programme européen, confié à un groupe privé, programme interarmées au niveau national et européen) est fondamentale.

### **Le programme Leclerc ou la « quête du meilleur char du monde ».**

Ce programme correspond à la culture de l'ingénieur qui domine le système de production des armement en France depuis le début des années soixante. Il est lié aux acteurs dominants qui sont plutôt les IGA présents dans l'ensemble des sphères – cabinet, chez l'industriel DAT-GIAT, à la DGA- ; mais aussi à une rationalité de puissance moyenne prétendant à l'indépendance. Dans la posture de défense qui est la sienne, la France ne peut que développer une politique de système d'armes qui soit très exigeante sur le plan technologique puisqu'il s'agit de jouer dans la cour des grands en étant petit. Dans un premier temps, il s'agit avant tout de réussir le pari technologique de la dissuasion et de parvenir à fabriquer des armements conventionnels de bon niveau. On est alors dans une problématique où la France doit combler son retard dans le domaine technologique. Dans un second temps de cette trajectoire technologique (milieu des années 1970) il s'agit de développer des systèmes d'armes « *les meilleurs du monde* » (Rafale comme avion de combat polyvalent multi-missions, porte-avions à propulsion nucléaire) : ce second temps s'inscrit aussi dans la rationalité évoquée : *grosso modo* il s'agit que chaque char Français arrête 6 chars

---

<sup>19</sup> Jean-Paul Hébert, *Production d'armement. Mutation du système français*, Paris, La Documentation française, 1995.

soviétiques. Autrement dit elle fait sens par rapport à la posture générale de la politique de défense.

Cette politique de défense correspond à la continuité de la trajectoire du paradigme technologique (une fois le retard comblé, être les meilleurs du monde). Le paradigme technologique présente trois propriétés : une sanctuarisation par rapport à la contrainte budgétaire ; une relégation au second plan des conditions d'emploi (qualité, fiabilité, robustesse, facilité d'entretien...) ; une éviction des dimensions de rentabilité économique et de logique commerciale (exportations). Autrement dit, la performance technologique est le fil directeur de la politique d'armement dont il est question. Le programme Leclerc s'inscrit aussi dans une logique de concurrence interne entre les armées, les sections des corps d'ingénieurs, les industriels (les marins ont le seul PAN ; les aviateurs ont la *Rolls* des avions de combat ; il faut qu'on ait le seul char qui tire en roulant) qui alimente le processus. De plus sa problématique est cohérente avec la politique gouvernementale d'emploi dans les années quatre-vingt-dix. Cela, c'est la phase interne du paradigme technologique de la politique d'armement. Il a aussi une phase externe qui est la théorie de la politique d'armement comme entraîneur technologique comme « locomotive technologique » (cf., nos entretiens) qui tire le secteur civil des technologies déficient en France. Cette conception domine par exemple totalement au moment de la Loi de programmation militaire Giraud (1987-1991). Il s'agit d'une des données fondamentales dans le régime de justification de la politique d'armement et d'investissement dans les équipements militaires de pointe. Il faut souligner que ce paradigme de l'excellence technologique s'inscrit parfaitement dans le référentiel modernisateur de la Ve République au niveau global<sup>21</sup>. Le référentiel modernisateur qui s'exprime notamment dans la conduite de grands programmes technologiques dans ce que Elie Cohen appelle le Colbertisme High-Tech (Concorde, plan câble, électricité nucléaire...) qui sert une politique d'indépendance nationale et de grandeur. L'industrie d'armement se conçoit alors comme l'avant-garde et l'incarnation de cette exigence.

---

<sup>20</sup> Jean-Yves Helmer, *La réforme de la Délégation générale pour l'armement. Proposition*, Ministère de la défense, non publié, 1996.

<sup>21</sup> Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

## **Le programme Airbus A400M ou le « mirage » d'une politique européenne de l'armement**

Sur le programme européen de l'Airbus A400M, plusieurs remarques seront avancées quant aux nouvelles dynamiques qu'il met en évidence. Un premier élément concerne les significations qui ont été attribuées à l'A400M. On l'a vu, son lancement est fortement marqué par une volonté de rompre avec les pratiques de coopération antérieures. Par ailleurs, il intervient à un moment où les pratiques du secteur de l'armement au niveau national, mais aussi au niveau européen, sont fortement mises en cause. Dans cette perspective, l'enjeu que constitue l'introduction de nouveaux modes de production des armements en coopération semble l'avoir emporté sur le seul objectif de la satisfaction des besoins du transport militaire. Très rapidement, l'A400M semble avoir acquis un statut de programme symbolique, qui a fortement pesé sur le traitement qui lui a été réservé par les différents protagonistes du secteur de l'armement. Comme on le verra, ce statut symbolique particulier n'a pas exclu que des entorses soient admises aux règles inédites autour desquelles le programme était censé s'organiser. Mais il a très nettement pesé sur le comportement des acteurs concernés et sur la nature des relations qu'ils ont entretenues dans le cadre de son lancement. Un deuxième élément concerne la caractérisation des différents acteurs associés à ce lancement. La distinction classique qui est faite entre militaires, industriels et politiques pour rendre compte des politiques d'armement a en effet montré ses limites. D'abord parce que cette distinction s'appuie sur une perception séquentielle des programmes, distinguant entre phases et types de décisions nettement dissociables, qui est très éloignée de la réalité. Ensuite parce que les enjeux particuliers qui s'attachent à la réalisation du programme ont suscité des clivages qui divisent chacun de ces groupes d'acteurs. Enfin, les logiques de l'europanisation du programme constituent un troisième élément à retenir. On l'a vu, la ressource que représentait la réussite du programme pour la mise en place d'une Europe de l'Armement et/ou de la défense a fortement pesé sur l'engagement des gouvernements. La manière dont ont évolué les relations bilatérales privilégiées entretenues par la DGA avec ses homologues allemands d'abord, britanniques ensuite, met en évidence le poids que peuvent jouer les structures d'acquisition d'armement dans la réalisation de cette Europe. Plus qu'une simple Europe de la défense dont les instances de l'Union sont curieusement absentes, on assiste aussi à la réalisation d'une Europe de l'Armement menée par le bas, les initiatives des gouvernements venant être tour à tour relayées ou réorientées du fait des modes d'action mis en œuvre par ces structures.

La question de la temporalité particulière de ce type de politique publique occupe une place centrale. Le fait de travailler sur un programme en voie d'achèvement, le char Leclerc, et sur un programme dans sa phase initiale (l'A400 M), nous permet de mettre en évidence que le jeu des acteurs impliqués et des groupes d'intérêts à l'œuvre, ne joue pas de la même façon. Dans un même temps, cela nous conduit à saisir les changements en matière de représentation qui s'opèrent dans ce secteur particulier de l'action de l'Etat. Dans les deux cas étudiés, la dimension politique des programmes est une constante toujours déterminante au même titre que l'affirmation toujours plus forte des industriels (GIAT industrie, Airbus). La question de la fin probable d'un rôle tutélaire de l'Etat en la matière mérite d'être posée dans le cadre de la rationalisation budgétaire mais aussi dans la perspective de l'eupéanisation des politiques d'armements<sup>22</sup>.

Les choix d'une approche monographique de ces deux programmes se justifie pleinement pour saisir les changements à l'œuvre dans les politiques d'armement en France depuis les trente dernières années. Le Leclerc représente un programme charnière concernant la mutation du système français d'armement. Il joue ici un rôle central puisque la transformation des arsenaux terrestres précède celle des constructions navales avec la création du GIAT et sa transformation en société nationale. Il constitue le carnet de commande qui permet de gérer la transition, tout en incarnant les difficultés de la transition. On passe en effet d'un paradigme technologique, héritage des réformes des années 1960, à un paradigme « civilo-commercial » qui tend à s'imposer à partir du début des années 1990. Le premier met l'accent, en interne au système défense, sur la performance technologique des matériels.

Nous allons décliner nos analyses autour de trois chapitres principaux. Le premier sera consacré à l'élaboration d'un "état de l'art" sur l'analyse décisionnelle des programmes d'armement dans la littérature anglo-saxonne. Le second traitera du programme Leclerc . Le troisième portera sur la genèse de la politique de l'Airbus A400M.

---

<sup>22</sup> Pierre Affuzi, « L'Europe de l'armement, encore une exception française », *Critique internationale*, n°6 hiver 2000, pp. 29-37

## METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

La méthode retenue est celle des entretiens semi-directifs que nous avons réalisée avec une cinquantaine d'acteurs du secteur de l'armement. Ces acteurs peuvent classés selon une typologie sommaire : les « généralistes et transversaux », c'est à dire ceux qui ont occupé des positions de pouvoir centrales dans le secteur ; les spécialisés, c'est-à-dire les « techniciens » ou les « administratifs » qui ont suivi l'un des deux programmes. L'enquête s'est déroulée en trois temps de pratique des interviews, où au regard de la forte technicité du sujet étudié, il nous a fallu pratiquer « l'art d'interviewer les élites dirigeantes »<sup>23</sup> pour tenir dans une même main le discours spécialisé et le discours politique.

Nous avons dans un premier temps réalisé une série d'entretiens avec les principaux acteurs qui « ont fait le programme » (voir en annexe la liste des personnes interviewées en fin de rapport). En prenant en compte le point de vue de ces acteurs nous aspirions à dresser une première ébauche de la genèse du programme, mais aussi des logiques d'action publique qui ont été à l'œuvre en la matière. Les protagonistes interviewés l'ont été en raison des positions, souvent changeantes dans la durée - trajectoire professionnelle oblige - occupées lors des différents moments de mise en forme du programme<sup>24</sup>. Il faut souligner que dans le cas du Leclerc, contrairement au cas de l'A400M, nous étions en présence d'une politique d'armement en voie d'achèvement. Il était donc plus aisé de revenir sur le processus qui y a conduit, sachant que les acteurs dont certains aujourd'hui sont à la retraite nous ont « librement parlé » de cette question. Dans un même registre de comparaison si le programme de l'A400M permet de voir aujourd'hui l'état des incertitudes quant à la mise en œuvre de ce type de politique publique, dans le cadre du programme Leclerc, les incertitudes sont moins « visibles » puisque l'on part de son point d'achèvement. Toutefois, il est indéniable, et nous reviendrons sur ce point, que les incertitudes notamment après le désengagement des Allemands dans les années quatre-vingt ont joué un rôle déterminant. Comme un pied de nez à l'histoire qui se répète, le lancement du programme de l'A400M est lié pour la fin de l'année 2002 à l'engagement définitif de la commande allemande.

Enfin, *last but not least*, nous tenons à remercier particulièrement ici le général Henri Paris qui nous a introduit dans toutes les arcanes du monde de l'armement et qui nous a facilité la prise de contact avec les acteurs dominants du secteur.

<sup>23</sup> Samy Cohen (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.

<sup>24</sup> Afin de préserver un anonymat relatif convenu avec les personnes interviewées nous proposons une liste en fin de document et nous ne mentionnerons lorsqu'il s'agit de citation que la référence : entretien avec un indicateur de position tenu par l'acteur au moment de son implication dans le programme avec ensuite la mention « d'ancien » et la date de l'interview. Nous autorisons quelques exceptions liées aux choix de certains acteurs qui, eux, souhaitent être cités ou encore en attribuant les propos à des positions institutionnelles.

— CHAPITRE 1 —

« ETAT DE L'ART » SUR LA SOCIOLOGIE DES POLITIQUES D'ARMEMENT  
LES APPROCHES ANGLO-SAXONNES

PAR BASTIEN IRONDELLE ET JEAN JOANA

---

Alors que la science politique française s'est peu intéressée à ce type de questions, les politiques de défense en général, et les politiques d'armement en particulier, ont fait l'objet d'une attention soutenue dans le monde anglo-saxon et aux Etats-Unis en particulier. Outre des recherches consacrées à la politique globale des Etats-Unis en la matière, les processus de décision ayant conduit au choix des principaux armements américains —missiles intercontinentaux, sous-marins, bombardiers ou fusil M 16 — ont fait l'objet d'études approfondies. Dans cette perspective, une relecture de ces travaux peut constituer un apport enrichissant pour notre recherche sur les groupes d'influences dans le processus de décision en matière d'armement.

La prolifération des réflexions des *political scientists* américains sur ces questions ne doit pourtant pas nous faire oublier toute prudence quant aux possibilités d'importer leurs raisonnements et leurs résultats. Il en va de même pour les recensions bibliographiques existant en anglais sur ces questions<sup>25</sup>. Ces « *surveys* » très complets constituent un atout pour faire le point sur la littérature disponible mais ils ne répondent que très imparfaitement aux objectifs recherchés ici. Dans tous les cas, les problématiques très spécifiques adoptées outre-Atlantique pour aborder les politiques d'armement empêchent d'assimiler le bilan bibliographique que nous envisageons à un simple travail de « traduction » des textes anglo-saxons existants. Ce ne sont pas de simples réponses que nous recherchons à travers l'exploration de cette littérature, mais aussi la mise en place d'un questionnement quant à l'objet constitué par les politiques de défense, quant aux méthodes à mettre en œuvre pour les étudier et à la portée des résultats fournis par le recours aux études de cas.

---

<sup>25</sup> Nils P. Gleditsch, O. Njolstad, *Arms Races. Technological and political dynamics*, Londres, Sage, 1990, ; G. Spinardi, *From Polaris to Trident : the Development of US Fleet Ballistic Missile Technology*, Cambridge, C.U.P., 1994 ; Barry Buzan, Eric Herring, *The Arms Dynamic in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 1998.

La plupart de ces travaux américains s'insèrent dans une réflexion plus vaste sur les « dynamiques »<sup>26</sup> de la course aux armements. De manière générale, il s'agit pour ces auteurs de rendre compte des formes prises par cette relation particulière entre les Etats impliqués dans le cadre de la guerre froide — principalement les Etats-Unis et l'URSS — et des mécanismes d'ordre sociologique qui pèsent sur les décisions prises et les politiques mises en œuvre. Le premier problème qui se pose concerne donc la pérennité des constats ainsi formulés dès lors que l'on s'intéresse à des programmes mis en œuvre après la chute du mur de Berlin et par des Etats autres que les deux super-puissances qui dominent l'après seconde guerre mondiale. Mais ce n'est pas la seule difficulté. En effet, ces travaux ne vont pas sans une certaine naïveté sociologique lorsque leurs auteurs feignent de découvrir que les politiques de défense des Etats, et les politiques d'armement en particulier, ne sont pas seulement déterminées par des facteurs externes mais aussi par des facteurs internes ou « domestiques »<sup>27</sup>. Sur ce plan, les conclusions de nombre de ces recherches — le rôle assumé par certains acteurs infranationaux, sociaux, administratifs ou politiques, individuels ou collectifs, dans la définition des politiques des Etats — constituent le point de départ de notre propre étude. Par ailleurs, la nature même de ces travaux, des études de cas réalisées sur des programmes d'armement spécifiques, pose également problème. Graham Spinardi a évoqué « l'impasse » qui guette toute tentative de synthèse de ces travaux<sup>28</sup>. Du fait du caractère très monocausal des explications avancées, ils condamnent le lecteur soucieux de généralisation à juxtaposer « plusieurs versions de la même histoire » en fonction du facteur retenu ou à se cantonner à une approche inductive de tout programme d'armement qui, en renonçant a priori à tout modèle théorique, apparaît peu réalisable sur le plan scientifique. Les questions posées par la démarche par études de cas<sup>29</sup> rejoignent certainement les interrogations plus générales formulées par la science politique à propos de la comparaison des politiques publiques. Il n'en reste pas moins que la place prépondérante tenue par ce type d'approche dans la littérature qui nous intéresse, et notre propre projet concernant l'A400M et le char Leclerc, imposent que des précautions soient prises sur ce point.

---

<sup>26</sup> Barry Buzan, Eric Herring, *The Arms Dynamic in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 1998.

<sup>27</sup> Cette distinction entre les deux types de facteurs une dichotomie classique de toutes les synthèses bibliographiques sur le sujet, cf., Gleditsch Nils P., Njolstad O. eds. (1990), *Arms Races. Technological and Political Dynamics*, Londres, Sage.

<sup>28</sup> Graham Spinardi, *From Polaris to Trident : the Development of US Fleet Ballistic Missile Technology*, Cambridge, C.U.P., 1994, p. 11)

<sup>29</sup>A. L. George, "Case Studies and Theory Development : The Method of Structured, Focused Comparison, in Lauren Paul G. ed., *Diplomacy : New approaches in history, theory and policy*, Free Press, New York.

Pour sortir de l'impasse soulignée par Graham Spinardi, le parti pris de cette recension a été de resituer les différents travaux analysés par rapport à quelques-unes des interrogations classiques de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques. Dans cette perspective, trois thématiques majeures peuvent être retenues. La première concerne une réflexion autour des rapports entre pouvoir politique et armées dans les démocraties contemporaines. La seconde relève de l'analyse des processus décisionnels en matière de politiques publiques et du modèle des « *bureaucratic politics* ». Enfin, la troisième renvoie plus particulièrement à la question des rapports entre le savoir technologique et les politiques industrielles que sont les politiques d'armement.

## 1. LES RAPPORTS ARMÉE / POUVOIR POLITIQUE DANS LES DEMOCRATIES CONTEMPORAINES

Chronologiquement, l'analyse des politiques de défense en général, et des politiques d'armement plus particulièrement, s'est insérée dans une réflexion portant sur les rapports entre pouvoir politique et armée au sein des régimes démocratiques. Même si les questionnements ont nettement évolué en la matière, il s'agit d'une thématique qui anime de nombreux travaux plus récents. On est ainsi passé d'une réflexion sur le complexe militaro-industriel à des approches soulignant le retour du politique dans la définition des actions étatiques en matière d'armement.

### 1. 1. Le complexe militaro-industriel

Cette question a tout d'abord été abordée à travers la thématique du « complexe militaro-industriel ». Lancé pour la première fois par le président Eisenhower dans un discours public de 1961, le terme désigne à l'origine un ensemble d'acteurs, militaires, industriels, scientifiques ou politiques qui pèserait de manière déterminante sur la définition de la politique de extérieure des Etats-Unis et mettrait en cause le fonctionnement de la démocratie. La notion a donc d'emblée une dimension polémique qui a incité certains auteurs à s'interroger sur son intérêt pour les sciences sociales. Elle mérite cependant que l'on s'y arrête dans la mesure où, avant même que l'expression ne voit le jour et n'acquiert cette connotation critique, les interrogations qui la sous-tendent avaient fait l'objet d'un premier traitement par la sociologie.



L'ouvrage que Charles Wright Mills consacre à « l'élite du pouvoir » américaine en 1956 (trad. française, 1969) est fréquemment considéré comme le point de départ des réflexions sur cette question<sup>30</sup>. L'interrogation de Mills dépasse largement le cadre des politiques d'armement. Elle s'insère dans un débat qui divise la sociologie sur la nature des élites et ses répercussions sur le fonctionnement du régime démocratique américain. Mills s'oppose notamment à la théorie des « *Checks and balances* » qui fonde la démocratie américaine. Selon celle-ci le gouvernement de la société américaine résulterait d'une régulation et d'un équilibre automatique trouvés entre les attentes et les revendications des différents groupes d'intérêts qui s'affrontent au sein de la société. Dans cette perspective, les élites politiques n'auraient pour seule fonction que de faciliter cet équilibre et de faire appliquer les décisions en résultant<sup>31</sup>. Dans cette perspective, l'auteur s'intéresse aux acteurs qui occupent des positions institutionnelles au sommet de trois domaines d'activité particuliers : les « dirigeants d'entreprise » qui dominent le domaine économique, les membres du « directoire » à la tête du domaine politique et les « seigneurs de la guerre » qui règnent sur le domaine militaire. Sa thèse est que ces trois domaines s'interpénètrent, malgré leur cloisonnement institutionnel, à mesure que leurs dirigeants respectifs en viennent à ne former plus qu'un groupe unique, « l'élite du pouvoir ». Plusieurs facteurs contribuent à cette fusion : l'origine sociale commune de ces dirigeants, issus de milieux plutôt favorisés économiquement et professionnellement, leur formation dans quelques collèges et universités prestigieuses, leur affiliation religieuse protestante, leur fréquentation de mêmes lieux de sociabilité, une interchangeabilité professionnelle, qui leur permet de passer d'un domaine à l'autre, et surtout la formation d'intérêts communs.

En ce qui nous concerne, l'intérêt de l'ouvrage de C. W. Mills tient à l'accent qu'il met sur la place particulière détenue par les militaires au sein de l'élite américaine. Selon lui, la formation de l'élite qu'il décrit découle directement d'une montée en puissance des militaires au sein de la société américaine, au point que ces derniers en apparaissent comme les bénéficiaires privilégiés<sup>32</sup>. En effet, l'apparition d'une élite du pouvoir infléchissant les décisions prises dans les principaux domaines de la politique nationale américaine constitue pour Mills un phénomène historiquement situé. Alors même que le principe d'une soumission des chefs militaires aux politiques se diffuse dans les Etats occidentaux à partir du XVIII<sup>e</sup>

---

<sup>30</sup>Charles W. Mills, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspéro, 1969 (1<sup>o</sup> édition 1956).

<sup>31</sup> *ibid.*, p. 248.

<sup>32</sup> *ibid.*, p. 285.

siècle, on assiste à une montée en puissance des militaires au sein de la société américaine pendant l'entre-deux-guerres. Les « seigneurs de la guerre », qui occupaient une position marginale dans une société valorisant prioritairement la figure de l'entrepreneur économique, ont accédé à un pouvoir de décision de plus en plus important. L'auteur évoque la menace inédite de l'URSS et les transformations techniques de l'armement pour expliquer ce nouveau rôle acquis par les militaires. Mais il souligne que c'est surtout le point de vue accordé à ces réalités qui a changé. Pour Mills, la montée en puissance des militaires américains tient surtout au succès que rencontre à partir de la seconde guerre mondiale le « point de vue militaire » sur la réalité internationale ou les évolutions technologiques<sup>33</sup>. Désormais la guerre et la préparation à la guerre sont considérées comme l'état normal de la société américaine et oriente l'ensemble des domaines qui la constitue. C'est parce que leurs préoccupations sont désormais partagées par les responsables civils de ces différents domaines que les militaires sont admis à peser sur des décisions dont ils étaient exclus jusque-là.

Le principal intérêt de Mills est de donner un contenu sociologique aux interactions qu'il décrit entre les différents groupes constitutifs de l'élite américaine. Il souligne d'abord que « l'influence » des militaires ne renvoie en rien à une usurpation par ces derniers d'un rôle normalement échu aux politiques, mais de la compétence et de l'expertise qui leur est reconnu sur des sujets de plus en plus vastes. Mills évoque ainsi la renonciation des membres du Congrès et notamment du futur président Truman, pendant la seconde guerre mondiale, à juger du contenu du projet « *Manhattan* » de construction de la bombe A comme un premier exemple de cette prise d'influence. Dès lors que des considérations de sécurité nationale sont invoquées dans des secteurs de plus en plus nombreux de la politique américaine, les militaires s'imposent par rapport à d'autres types d'acteurs, politiques mais aussi diplomates, qui étaient traditionnellement habilités à s'y exprimer et à décider. Il montre ensuite que les rapprochements « d'intérêts » entre les hiérarchies des différents domaines de la société découlent de l'institutionnalisation de contacts durant le second conflit mondial. Elle a inauguré selon lui une « économie de guerre » marquée par une fusion de l'économie privée et de la bureaucratie militaire<sup>34</sup>. Alors que les militaires étaient associés à la direction des sociétés concernés, les dirigeants de ces dernières entraient dans l'appareil militaire. Le « capitalisme militaire » qui en découle marque la prédominance des « seigneurs de la

---

<sup>33</sup> *ibid.*, p. 187.

<sup>34</sup> *ibid.*, p. 216.

guerre » sur des industriels dépendants de leurs commandes, mais aussi sur les scientifiques qui profitent de leur mécénat.

La thèse de Mills va faire l'objet d'abondants commentaires de la part des sociologues et politologues américains au cours des années 1960. La prédominance qu'il accorde aux seigneurs de la guerre au sein de l'élite américaine va être prolongée dans certaines analyses évoquant le rôle de l'« *establishment* » militaire<sup>35</sup>. Mais elle va également focaliser la plupart des critiques formulées à son encontre. C'est notamment le cas de sociologues marxistes pour qui le modèle de Mills va à l'encontre du déterminisme économique qui fonde leur approche. S'ils partagent l'idée d'une unité de l'élite du pouvoir, ils mettent l'accent sur la portée des rapports de production et l'influence des milieux d'affaires américains sur le département de la défense<sup>36</sup>. Dans cette perspective, ce sont les intérêts des capitalistes américains qui sont réputés définir la politique étrangère des Etats-Unis mais aussi les politiques d'équipement de leurs armées. Au-delà de ces différences d'approche, des critiques vont également émaner d'auteurs décrivant les transformations du complexe militaro-industriel à l'occasion de l'essor du conflit vietnamien. Seymour Melman souligne ainsi que l'accès au pouvoir en 1961 de John Kennedy et de son secrétaire d'Etat à la Défense, Robert Mc Namara, coïncide avec une montée en puissance du Pentagone au sein du complexe militaro-industriel<sup>37</sup>. Les connivences entre industriels de l'armement, officiers généraux et membres de l'exécutif et du Congrès, qui caractérisaient l'ère Eisenhower, seraient ainsi supplantées par un « capitalisme d'Etat » dans lequel le Pentagone occuperait une position dominante dans les secteurs militaires et politiques, mais aussi dans le domaine économique<sup>38</sup>. L'auteur s'intéresse notamment au processus d'intensification de l'engagement américain en Asie du Sud-Est. D'après lui, les décisions prises en la matière sont absurdes et ne se justifient en rien par la sécurité des Etats-Unis. Le fait que les fonctionnaires et experts, civils ou militaires, du département de la défense maintiennent cette politique, malgré son absence de résultat, attesterait qu'elle est seulement motivée par une volonté d'étendre leur pouvoir sur d'autres bureaucraties étatiques et dans des secteurs de la société américaine qu'ils ne contrôlaient pas jusque-là. L'ouvrage participe ainsi de l'émergence d'une approche qui, à travers les travaux de Graham Allison<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup>J. M. jr Smoley, *The Military Establishment*, Boston, Beacon, 1964.

<sup>36</sup> V. Perlo, *Militarism and capitalism*, New York, International Publishers, 1963 ; Paul A Baran,., Paul M. Sweezy, *Le capitalisme monopolistique*, Paris, Maspéro (1<sup>o</sup> ed. 1966).

<sup>37</sup> S. Melman, *Pentagon Capitalism : the political economy of war*, Mc Graw Hill, 1970.

<sup>38</sup> *ibid.*, p. 280.

<sup>39</sup> G. Allison, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

ou Morton Halperin<sup>40</sup> soulignent le poids du facteur bureaucratique dans la définition de ces politiques (« *bureaucratic politics approach* », voir partie 2).

La multiplication de ces interprétations divergentes sur la structure du complexe militaro-industriel américain va susciter des tentatives de synthèse au début des années 1970. C'est le cas de deux ouvrages collectifs respectivement dirigés par Sam Sarkesian<sup>41</sup> et Steven Rosen<sup>42</sup>. Même s'ils partagent un projet commun, faire le point sur la notion, leurs apports diffèrent.

Le premier de ces ouvrages adopte une perspective résolument empiriste. Dans l'introduction qu'il en fait, Sam Sarkesian déplore que les usages de la notion, y compris en sociologie, aient été brouillés par un certain nombre de partis pris idéologiques. Il constate notamment que le complexe militaro-industriel est principalement évoqué à travers la dénonciation de ses effets sur le système politique américain. A cette perspective privilégiant une attention pour les effets du complexe militaro-industriel, il oppose une approche davantage centrée sur l'analyse des interactions concrètes entre « establishment » militaires, industriels et décideurs politiques. Sans présumer de sa place au cœur de la démocratie américaine, il dessine ainsi deux axes de recherche. Le premier consiste en un examen des différentes composantes du complexe et de leur poids dans la définition de la politique de défense. Le second aborde plutôt le complexe militaro-industriel comme un sous-système au cœur du système politique américain. Sam Sarkesian se propose d'examiner les particularités du processus décisionnel au sein de ce sous-système, mais aussi les sources de son influence sur d'autres sous-systèmes, comme le Congrès ou la bureaucratie fédérale, ou sur le système politique dans son ensemble<sup>43</sup>.

Toutes les contributions rassemblées dans l'ouvrage ne respectent pas cette perspective, mais certaines se consacrent à l'étude empirique d'un aspect de l'influence du complexe militaro-industriel sur la politique de défense américaine. La dépendance des grandes entreprises américaines à l'égard des dépenses militaires<sup>44</sup> ou la place et l'influence

---

<sup>40</sup> Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution, 1974.

<sup>41</sup> Sam Sarkesian dir., *The military-industrial complex. A Reassessment*, Beverly Hills, Sage, 1972.

<sup>42</sup> Steven Rosen, *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Lexington Books, (1973).

<sup>43</sup> Sam Sarkesian dir., *The military-industrial complex. A Reassessment*, op. cit., p viii.

<sup>44</sup> Stanley Lieberman, « An empirical study of military-industrial linkages », dans Sarkesian Sam dir., *The military-industrial complex. A Reassessment*, Beverly Hills, Sage, 1972, pp. 53-94.

des militaires retraités au sein des entreprises liés à des activités de défense<sup>45</sup> sont notamment examinées. Par ailleurs, l'influence de la présidence des Etats-Unis, du congrès, du secrétaire de la défense et des chefs d'Etats-Majors sont étudiés par deux autres contributions<sup>46</sup>. Le tableau du complexe militaro-industriel qui en ressort se démarque nettement des analyses qui en avaient été faites jusque-là. Certes, les décisions prises en la matière sont loin de l'idéal d'un équilibre automatique et naturel entre les attentes des principaux groupes d'intérêts qui constituent la démocratie américaine. A ce titre, les critiques des tenants d'une analyse pluraliste à l'encontre des thèses de Mills et de sa description du complexe militaro-industriel ne se vérifient pas. Mais par ailleurs, l'influence exclusive accordée à un groupe social en particulier, grandes entreprises, hiérarchie militaire ou bureaucratie du pentagone ne suffit pas non plus à rendre compte de ces décisions. Tout en accordant au politique une place qui lui était contestée jusque-là, les contributions que regroupent l'ouvrage de Sam Sarkesian évitent ainsi de tomber dans une vision par trop angélique des logiques qui pèsent sur le processus de décision en matière de défense.

L'ouvrage coordonné par Steven Rosen (1973) obéit à la même préoccupation d'aborder de manière scientifique un objet qui a plus volontiers été traité sur le mode polémique<sup>47</sup>. Dans sa présentation, Steven Rosen souligne notamment qu'alors que le complexe militaro-industriel est mobilisé de manière incantatoire dans le débat politique pour rendre compte des évolutions de la politique de défense américaine des présidences Kennedy et Johnson. Il ne fait l'objet d'aucune entrée dans les tables de *l'American Political Science Review* qui couvrent ces années<sup>48</sup>. Au-delà de cet objectif très général, l'apport de l'ouvrage apparaît plus difficile à cerner. Dans la synthèse qu'il propose des textes rassemblés, Steven Rosen soutient cependant que le modèle proposé par C. W. Mills est confirmé par les conclusions qui peuvent en être tirées, n'hésitant pas, contre l'opinion de certains de ses contributeurs, à affirmer de manière très elliptique l'intérêt de la notion pour la recherche et l'évaluation des politiques publiques. Les différents auteurs aboutissent pourtant à des résultats beaucoup plus nuancés, certains n'hésitant pas à remettre en cause à la fois l'intérêt de la notion et la réalité du phénomène qu'elle est censée évoquer.

---

<sup>45</sup> Albert D. Biderman, « Retired soldiers within and without the military-industrial complex », dans Sarkesian Sam dir., *The militay-industrial complex. A Reassessment*, Beverly Hills, Sage, 1972, pp. 96-124.

<sup>46</sup> Adam Yarmolinski, « The president, the congress, and arms control », dans Sarkesian Sam dir., *The militay-industrial complex. A Reassessment*, Beverly Hills, Sage, 1972, pp. 277-299 ; Lawrence J., Korb « The secretary of defense and the joint chiefs of staff : the budgetary process » Sarkesian Sam dir., *The militay-industrial complex. A Reassessment*, Beverly Hills, Sage, 1972, pp. 301-339.

<sup>47</sup> Steven Rosen, *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Lexington Books, 1973.

Deux contributions sont caractéristiques des hésitations des *social scientists* vis-à-vis de la notion. La première est celle de Jerome Slater et Terry Nardin. A partir d'une analyse des travaux réalisés, les deux auteurs se prononcent pour un abandon de la notion qu'il juge trop imprécise et trop fortement colorée d'idéologie. Si l'on admet que la menace soviétique n'est pas artificielle, ils soutiennent que le modèle du complexe militaro-industriel est de peu d'utilité pour rendre compte de l'évolution des dépenses militaires, tout comme il l'aurait été pour un observateur de la politique de défense américaine contre les nazis en 1943. Les auteurs qui s'en revendiquent succombent, selon J. Slater et T. Nardin à quatre tentations<sup>49</sup>. La première consiste à trop facilement simplifier la réalité en mobilisant une notion qui fait fortement appel à l'idée d'un complot pour expliquer la politique américaine alors que d'autres types d'explication plus évidents sont disponibles. Par ailleurs, la thèse du complexe militaro-industriel privilégie une analyse des comportements en terme d'intérêt, économique ou politique, qui est contestable à leurs yeux. Dans un troisième temps, les deux auteurs mettent en cause les critères retenus pour établir la composition du complexe. Ils soulignent que les frontières du complexe sont mal établies par les chercheurs qui s'y réfèrent. Cette fluidité s'accommode mal de l'idée que le complexe formerait un groupe dont les membres partageraient les mêmes intérêts et en auraient une conscience claire. Enfin, le pouvoir assumé par le complexe ne leur apparaît pas clairement. Ils soulignent que les tenants de ce modèle mobilisent fréquemment des exemples ad hoc ou établissent des corrélations entre des faits sans démontrer les liens qui les unissent. Ils expliquent notamment que le fait que certains groupes bénéficient des politiques menées ne signifie pas qu'ils soient effectivement à l'origine de leur adoption. La mise en évidence des positions institutionnelles détenues par des militaires ou des industriels auprès du Pentagone, si elle témoigne d'un potentiel d'action, ne signifie pas que ces acteurs soient effectivement déterminants dans les décisions qui sont prises. Le reproche que font les deux auteurs aux tenants de la thèse du complexe militaro-industriel peut leur être retournée : leur contestation du modèle, si elle est parfaitement logique, ne repose pas sur une démonstration empirique. Leur contribution a cependant le mérite de mettre en évidence les limites d'une vision par trop homogénéisante et simplificatrice des relations qui unissent les différents groupes intéressés à la définition de la politique de défense.

---

<sup>48</sup> *ibid.*, p. 1.

<sup>49</sup> Slater, Nardin, *REFERENCE A COMPLETER* 1972, p. 29

La contribution de Vernon V. Aspaturian, spécialiste de la politique étrangère de l'Union soviétique, illustre les dangers d'un tel usage de la notion<sup>50</sup>. L'auteur s'interroge en effet sur l'existence d'un complexe militaro-industriel en U. R. S. S. Selon l'auteur, tout comme aux Etats-Unis, il existe en U. R. S. S. un complexe militaro-industriel qui regroupe les industries de la défense, les structures de recherche et développement, l'industrie lourde en général, les formes armées et les courants les plus conservateurs du parti communiste. L'auteur insiste sur les conflits existant entre groupes d'intérêts divergents, qui influent sur la définition de la politique soviétique et l'attribution des ressources publiques. Le complexe militaro-industriel constituerait ainsi le sommet d'une coalition d'intérêts plus large privilégiant la sécurité et l'expansion internationale de l'U. R. S. S, s'opposant à une autre, davantage favorable au développement de la consommation intérieure, de l'agriculture, des services publics et des politiques de *Welfare*. Ces deux coalitions seraient régulièrement en conflit pour influencer sur l'attribution des ressources publiques, la première ayant été favorisée depuis la mort de Staline. Cette concurrence pour l'obtention de budgets publics ne serait donc pas radicalement différente de celle mise en évidence aux Etats-Unis, mais l'auteur tente de spécifier les particularités de ce complexe militaro-industriel. A partir d'une analyse des personnalités siégeant au sein des différentes instances dirigeantes de l'Etat soviétique et du Parti communiste, il montre notamment que les militaires sont systématiquement exclus des positions institutionnelles les plus élevées<sup>51</sup>. Il souligne également que la circulation d'élites entre les différents pôles est nulle et que le monopole de l'Etat limite les pratiques de corruption de la part des industriels. Par ailleurs, comme Mills l'avait fait pour les Etats-Unis, il montre que cette influence a aussi une dimension cognitive. Le pouvoir de l'alliance entre industriels, militaires et tenants d'une certaine pureté idéologique au sein du parti s'accompagne d'une perception particulière de la menace représentée par les Etats-Unis et d'une attitude privilégiant la tension sur la recherche d'un désarmement international<sup>52</sup>. L'analyse de Vernon Aspaturian met en évidence quelques-unes des limites auxquelles aboutit l'approche en terme de complexe militaro-industriel au début des années 1970. D'abord parce que malgré son titre, qui pose la question de l'existence d'un complexe militaro-industriel en U. R. S. S., l'auteur postule davantage l'existence de celle-ci qu'il ne la démontre. La cohabitation des différents éléments constitutifs du complexe et les orientations très générales des politiques intérieures et internationales soviétiques sont ainsi mobilisées à

---

<sup>50</sup> Vernon V. Aspaturian, « The soviet Military-Industrial complex : Does it exist ? » dans Rosen Steven, *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Lexington Books, 1973, pp. 103-133.

<sup>51</sup> *ibid.*, 1973, p. 108.

titre de preuve. L'absence d'interpénétration entre les différents domaines, ou la soumission au politique qu'il décrit, ne suffisent pas à lui faire renoncer à la notion alors qu'elles vont radicalement à l'encontre du modèle posé par Mills. On assiste donc à une dilution de la notion, dont l'extension à des situations concrètes de plus en plus nombreuses s'accompagne d'une perte de sens : le peu de cas que fait Vernon Aspaturian des différences entre les systèmes politiques américains et soviétiques va dans le même sens.

A partir des années 1970, l'approche en terme de complexe militaro-industriel semble donc s'essouffler. Non seulement vingt ans de débat scientifique n'ont pas contribué à en clarifier l'intérêt pour la recherche<sup>53</sup>, mais elle semble avoir perdu beaucoup de sa portée explicative. Dans cette perspective, les travaux vont davantage s'attacher à analyser un aspect négligé a priori par cette approche : l'impact des acteurs politiques sur les initiatives prises en matière de relations internationales, de défense ou d'armement.

## **1. 2. Le « retour du politique »**

Un premier exemple de ce « retour du politique » dans l'analyse est fourni par l'ouvrage que publie Colin S. Gray en 1976<sup>54</sup>. L'auteur se propose de rendre compte des logiques qui pèsent dans chacun des deux pays sur la course aux armements qui oppose l'Union soviétique et les Etats-Unis. Dans cette perspective, il conteste les approches tendant à considérer que les deux super-puissances sont tenues à une synthèse et ne mobilisent pas de matériel empirique original, l'ouvrage de Colin Gray constitue donc une des premières mises en cause des approches dominantes qui privilégiaient jusque-là une attention pour les facteurs économiques, bureaucratiques ou militaires.

Au cours des années 1980, une première étude de cas va mettre à nouveau l'accent sur le rôle joué par les acteurs politiques en matière d'armement : le travail que Lauren A. Holland et Robert A. Hoover consacrent au développement du missile MX<sup>55</sup>. Les deux auteurs reprennent les différents travaux menés par l'approche des « *bureaucratic politics* »,

---

<sup>52</sup> *ibid.*, p. 121.

<sup>53</sup> Comme l'atteste le bilan réalisé par J.-L. Thiébault au début des années 1980, cf., J.L. Thiébault, « “Complexe militaro-industriel” : notion critique ou théorique ? », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. .XXV, 1983 p. 215-237

<sup>54</sup> C. S. Gray, *The Soviet-American arms race*, Lexington, Lexington Books, 1976.



pour en tester la portée au regard du cas particulier du MX. Le développement de ce missile intercontinental et son déploiement ont en effet suscité un débat particulièrement fort. Parmi les alliés européens des Etats-Unis dans la mesure où il remettait en cause la protection qui leur était accordée jusque-là par l'arsenal américain. Mais aussi outre-Atlantique, dans les Etats concernés par son déploiement et au Congrès. La thèse générale des deux auteurs est que le programme du MX, qui s'étend sur plus de vingt ans, inaugure un nouveau mode de décision en la matière. Alors que la bureaucratie du Pentagone était toute puissante dans la définition des politiques d'armement, on assisterait selon eux à l'irruption de nouveaux protagonistes dans les politiques d'armements : le Congrès, certains groupes d'intérêts et l'opinion publique. L. Holland et R. Hoover invoque plusieurs facteurs à cette situation inédite. Les caractéristiques propres au programme MX expliqueraient cette évolution : son coût socio-économique, ses répercussions possibles sur l'environnement, l'importance des budgets nécessaires et ses répercussions sur la politique étrangère des Etats-Unis ont suscité de nombreuses mobilisations de la part d'acteurs qui jusque-là restaient en lisière du processus décisionnel. Les Etats dans lesquels les missiles devaient être déployés, le Nebraska et le Wyoming, voient ainsi se développer de grandes mobilisations, organisés autour de groupes antinucléaires mais qui rapidement s'étendent à de larges part de la population<sup>56</sup>

Les conclusions de L. Holland et R. Hoover sont étroitement liées au cas particulier qu'ils étudient. Les deux auteurs prennent d'ailleurs soin de préciser que l'approche bureaucratique conserve peut être son utilité pour analyser des programmes d'arme aux répercussions sociales, financières et environnementales moins importantes (voir partie 2). Il n'en reste pas moins que leur travail permet d'émettre quelques remarques de portée plus générale quant à la place du politique dans les politiques d'armement. Le cas du programme MX montre d'abord qu'une irruption des acteurs politiques ou de l'opinion publique dans le processus décisionnel en matière d'armement est un phénomène qui intervient bien avant la fin de la guerre froide. La durée du programme montre en outre que cette intrusion des politiques se fait indépendamment des rapports entre l'Union soviétique et les Etats-Unis qui évoluent fortement du début des années 1970 jusqu'à la présidence Reagan. Dans tous les cas, les chances de politisation de ces programmes semblent découler d'un nombre de variables bien plus important que la seule transformation des relations internationales. Par ailleurs,

---

<sup>55</sup> L. H Holland, R. A Hoover, *The MX Decision : A new Directions in the US Weapons Procurement Policy ?* Boulder, Westview, 1985.

<sup>56</sup> *ibid.*, p. 187.

l'accent mis par les auteurs sur les spécificités du programme MX mérite également d'être discuté. Loin d'être un facteur d'exclusion des politiques et de l'opinion publique, l'importance du programme MX, sur le plan financier, technique, stratégique contribue plutôt à la mobilisation qui s'opère en dehors du Pentagone. Dans cette perspective, la distinction entre armements nucléaires et armements conventionnels ébauchée par les deux auteurs mériterait certainement d'être davantage explorée.

La mise en cause de l'approche bureaucratique initiée par L. Holland et R. Hoover va être prolongée par d'autres travaux dont le propos est d'apprécier le poids des acteurs politiques dans la définition des politiques de défense. Au débat classique facteur bureaucratique et facteur politique va se substituer une réflexion tentant d'explorer plus précisément l'attitude des représentants vis-à-vis des politiques d'armement.<sup>57</sup> En 1991, les constatations obtenues à propos du missile MX vont être généralisées par James M. Lindsay qui consacre un ouvrage au rôle du congrès dans la définition et la mise en œuvre des programmes d'armement nucléaire<sup>58</sup>. L'auteur conteste les analyses qui, prenant prétexte du fait que ces programmes sont exclusivement lancés par le gouvernement et que le congrès n'a jamais annulé un programme nucléaire, concluent à une impuissance absolue des élus en la matière. Comme Holland et Hoover, il note notamment que les années 1980 correspondent à une ouverture du débat parlementaire sur les armements nucléaires à la fois au sein des commissions spécialisées et des chambres dans leur ensemble. Dans cette perspective, le Congrès influe effectivement sur toutes les étapes de la mise en programmes et sur les choix qui sont faits, depuis son développement jusqu'à son déploiement. Même s'il ne les annule pas directement, les risques d'une bataille au congrès peuvent inciter l'exécutif à abandonner un type d'arme particulier, comme ce fut le cas pour le missile antibalistique *Sentinel* ou pour la bombe à neutron. Par ailleurs, James Lindsay montre que les votes des représentants sont davantage guidés par les convictions qu'ils ont quant aux besoins des Etats-Unis en matière de sécurité que par des considérations clientélistes<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Pour une synthèse de ces approches successives sur les politiques de défense et la politique étrangère en général, voir R. Hilsman, *The politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs. Conceptual Models and Bureaucratic politics*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993.

<sup>58</sup> James M. Lindsay, *Congress and Nuclear Weapons*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.

<sup>59</sup> *ibid.*, p. 116.

Cette question du poids des préoccupations clientélistes sur le vote des députés va être reprise par Kenneth R. Mayer<sup>60</sup> Son point de départ réside dans les débats qui apparaissent après la fin de la guerre froide. Les années 1980 ont correspondu à un essor des dépenses militaires et au développement d'affaires mettant en cause des élus. Dans cette perspective, la nécessité de réduire les dépenses militaires après 1990 risque, pour certains, de se heurter aux relations de « copinage » unissant membres du congrès et industriels. Il se propose donc d'apprécier dans quelle mesure des considérations électoralistes et clientélares (« *Pork barrel* ») influent sur les votes émis par les élus lors de l'attribution des contrats d'armement. Pour se faire, il s'intéresse aux montants des contributions versées par les entreprises du secteur aux campagnes des élus et aux votes émis par ceux-ci sur les principaux contrats d'armements, nucléaires et conventionnels. Il met en parallèle l'origine géographique des élus siégeant dans les commissions intéressées et la localisation des sites de production des fournisseurs, le rythme de développement des programmes et le calendrier électoral, etc... Les conclusions auxquelles il aboutit sont extrêmement nuancées. Il montre que si des considérations politiques ou électorales jouent sur les décisions prises en matière de contractualisation, elles pèsent selon des modalités plus subtiles que celles évoquées traditionnellement. Si les industriels peuvent faire pression sur leur représentant, cela n'assure absolument pas le résultat qui sera obtenu. De même, les contributions versées lors des campagnes électorales le sont à des parlementaires qui auraient de toute façon soutenu les programmes en question et ne font que « prêcher à des convertis »<sup>61</sup>. Concernant l'attribution des contrats, la marge de manœuvre des parlementaires est extrêmement réduite et laisse peu de place à la possibilité de favoriser une entreprise de leur circonscription. Kenneth L. Mayer met en revanche en évidence une politique systématique des entreprises contractantes qui pratique le « saupoudrage » (*ibid.*, p. 115) dans le choix de leurs fournisseurs, pour élargir au maximum le nombre d'Etats et de circonscription intéressés à la poursuite du programme. Mais là aussi, des intérêts contradictoires sont si inextricablement liés que les choix des parlementaires font souvent autant d'heureux que de mécontents dans leur circonscription. Tout au plus constate-t-il que le calendrier électoral influe sur la rapidité avec laquelle les contrats sont attribués ; une accélération se produisant fréquemment dans les deux mois qui précèdent une élection, mais sans qu'un impact sur le choix des programmes soit démontré clairement. Si donc l'attribution des contrats n'est pas à l'abri de considérations purement

---

<sup>60</sup> R. Mayer Kenneth, *The Political Economy of Defense Contracting*, New Haven, Harvard University Press, 1991.

<sup>61</sup> *ibid.*, p. 74.

« politiciennes », celles-ci n'ont que peu d'effets sur les orientations données à la politique d'armement dans son ensemble ou sur le développement des programmes en tant que tel<sup>62</sup>. Il cite notamment le cas du programme du char M1, dans lequel le Congrès eut à se prononcer sur le choix du moteur dont il devait être équipé. Même si la décision prise a souvent été considérée comme l'expression d'une pratique clientéliste, il montre que d'autres considérations, purement techniques, justifiaient la décision prise. Sa conclusion est donc que la volonté de préserver une entreprise pour des raisons électorales ou politique n'a de chance d'aboutir que si elle s'appuie sur des arguments plus objectifs. Dans cette perspective, la croyance en la toute puissance des élus dans la défense de contrats à leur circonscription repose avant tout sur le discours développé par ces mêmes élus qui ont intérêt à bénéficier d'une telle image vis-à-vis de leurs électeurs.

L'intérêt de l'ouvrage de Kenneth Mayer est double. D'abord parce qu'en adoptant une perspective générale concernant les contrats d'armements, à la fois dans leur durée et leur diversité, il permet d'aller au-delà des diverses anecdotes et situations particulières qui, ponctuellement, semblent confirmer l'impact du clientélisme électoral sur la vie des programmes d'armement. La complexité organisationnelle des programmes est telle qu'en favoriser un au nom d'intérêts locaux revient souvent à mettre en cause d'autres intérêts également situés dans la même circonscription. En outre, il attire l'attention sur le phénomène du « *subcontracting* » et de l'importance que revêtent les contrats de sous-traitance unissant le contractant principal à ses fournisseurs. Plus que le premier, c'est l'implantation des seconds qui nous semble déterminante. Cette situation apparaît d'autant plus importante dans le cas de la France où, pour un même type d'armement, l'Etat n'est confronté qu'à un seul fournisseur national. Dans cette perspective, le choix des sous-traitants, même si il relève de l'industriel, apparaît comme un enjeu de poids.

Si le rôle des décideurs politiques dans les programmes d'armement a fait l'objet d'un profond réexamen depuis les années 1980, on peut cependant faire un reproche à ces recherches. En restant centrées sur les détenteurs de positions institutionnelles, elles tendent à gommer le contexte social et politique dans lequel ces acteurs agissent. Une étude de 1994 a tenté d'aller au-delà de cette lacune, en empruntant à la sociologie politique quelques-uns de

---

<sup>62</sup> *ibid.*, p. 210.

ces outils<sup>63</sup>. John L. Boeis s'interroge notamment sur les rapports entre les choix faits en matière d'équipement et l'entrée au sein de l'administration ou dans les commissions du congrès de représentants de la Nouvelle droite au tournant des années 1970 et 1980. Le parti pris de Boeis est double. Dépasser les études de cas réalisées sur les politiques d'armement en s'intéressant à l'ensemble des acquisitions militaires réalisées par l'armée américaine et les choix faits entre fournitures différentes. Mais aussi fournir une vision plus fine du processus décisionnel que celle proposée par les approches quantitativistes se limitant à un examen des différents postes du budget de la défense<sup>64</sup>. Pourtant, l'auteur se limite à établir une corrélation entre la présence accrue de ces acteurs inédits et l'évolution des investissements de l'Etat dans la production de certaines fournitures, sans vraiment la démontrer. Les représentations et les pratiques mobilisées par les représentants de la Nouvelle droite dans le processus décisionnel en matière d'armement ne sont pas évoquées. Dès lors, on ne peut pas considérer que son approche apporte grand chose de plus aux généralités avancées par les tenants de la thèse du complexe militaro-industriel.

Ces travaux américains ont fait l'objet de peu d'introduction dans la science politique française. L'industrie d'armement a principalement été évoquée par des ouvrages traitant de l'économie de la défense en général<sup>65</sup>. Un ouvrage mérite cependant d'être retenu : celui que S. Cohen consacre aux rapports entre pouvoir politique et armée durant la V<sup>e</sup> République. L'auteur entend réagir à l'essor d'un débat, à partir du milieu des années 1980, entre des journalistes et d'anciens responsables du ministère de la défense<sup>66</sup> dénonçant la puissance d'un complexe militaro-industriel qui priverait le politique d'un véritable pouvoir de décision. La poursuite coûteuse de grands programmes d'armement comme le Rafale ou le Leclerc, les ventes massives d'armes à un pays devenu depuis un ennemi, comme l'Irak, seraient autant d'illustrations d'une abdication du pouvoir politique devant les différents lobbies et groupes d'intérêts tirant profit de l'industrie de défense. S. Cohen va au contraire mettre en évidence la suprématie du pouvoir politique<sup>67</sup>. Il reprend des éléments du débat sur le complexe militaro-industriel développé aux Etats-Unis — il cite notamment l'article de J. Slater et T. Nardin de 1973 — pour démontrer que le complexe militaro-industriel est loin de constituer le groupe homogène et tout puissant souvent évoqué. Selon lui, le complexe militaro-industriel est

---

<sup>63</sup> John L. Boies, *Buying for Armageddon. Business, Society, and Military Spending Since the Cuban Missile Crisis*, New Brunswick, Rutgers U. P., 1994,

<sup>64</sup> *ibid.*, p. 8.

<sup>65</sup> J. Aben, REFERENCE A COMLETER ? 1992.

<sup>66</sup> P. Marion, *Le pouvoir sans visage. Le complexe militaro-industriel*, Paris, Calmann-Lévy, 1990.

divisé en fractions concurrentes et ce sont ces divisions qui servent l'autorité du pouvoir politique en France. Samy Cohen admet que les militaires et les représentants de l'industrie d'armement tentent d'infléchir les décisions prises par le pouvoir politique. Mais il souligne que si cette volonté de peser sur les orientations prises correspond au rôle d'information que l'on peut attendre d'eux, elle s'exerce dans un cadre défini par le pouvoir politique. Y compris lorsqu'elles servent les intérêts des uns ou des autres, les décisions du pouvoir politique ne lui sont pas imposées mais découlent d'un simple ralliement du politique aux thèses qui lui sont présentées. Non seulement il n'y a pas de perte de pouvoir du politique, mais les civils du ministère de la défense jouent un rôle de plus en plus important depuis la fin de la guerre d'Algérie<sup>68</sup>. Pour étayer sa thèse, Samy Cohen analyse, sur la base d'entretiens réalisés avec des personnalités civiles et militaires, quelques unes des grandes décisions prises depuis les années 1960 en matière de politique de défense. Elles portent sur l'acquisition d'armements, mais aussi l'engagement dans des opérations extérieures ou la réforme de l'organisation des armées. Le premier intérêt de son ouvrage réside dans la description qu'il propose des modalités concrètes de ces décisions et des clivages qui divisent les différents protagonistes des politiques de défense. Il montre qu'au-delà des grandes catégories admises en la matière — militaires, industriels, civils, décideurs politiques — existent des groupes d'acteurs aux intérêts et aux stratégies beaucoup plus diverses et complexes. Mais l'ouvrage de Samy Cohen est également intéressant pour les nuances qu'il introduit entre les différents types de domaines considérés. Il distingue notamment quatre « secteurs » dans lesquels le contrôle du politique, sans être parfait en raison de la lourdeur des dossiers, est important. Il s'agit du nucléaire stratégique, du nucléaire tactique, des opérations militaires extérieures et des exportations d'armes dans lequel ce contrôle est d'après lui plus rigoureux en France que dans d'autres pays comme les Etats-Unis ou l'U. R. S. S. En revanche, la politique d'acquisition d'armement conventionnel est selon lui un domaine dans lequel le poids du politique est plus faible. Mais plus que la peur du complexe militaro-industriel, c'est un facteur politique qui explique cette situation : les armements conventionnels ont selon lui été négligés par les différents présidents, qui ont eu tendance à les considérer comme secondaires. Alors qu'ils se sont investis dans la définition des grandes orientations des politiques de défense, les politiques s'en sont remis pour ces armements au choix des différentes structures, et notamment de la DGA. L'intérêt de cette analyse spécifique aux armements conventionnels est double. D'abord parce qu'il s'agit d'un aspect très largement négligé par la littérature

---

<sup>67</sup> S. Cohen, *La défaite des généraux*, Paris, Fayard, 1994.

<sup>68</sup> *ibid.*, p. 30.

américaine. Ensuite parce qu'elle aborde des armements qui, dans le cadre de la fin de la guerre froide, ont acquis une place renouvelée. Enfin parce qu'elle rejoint les cas qui ont été retenus dans le cadre de notre enquête.

Les limites des approches analysant l'élaboration des politiques de défense en terme de rapport entre pouvoir politique et hiérarchie militaire va susciter le développement dès les années 1960 d'études de cas tentant de rendre compte de manière plus pointilleuse des processus de décision en la matière.

## 2. ANALYSE DES PROCESSUS DECISIONNELS ET ARMEMENTS

On ne compte en France aucune monographie sur un programme d'armement. Aucun système d'armes n'a donné lieu à une étude de cas détaillée et systématique. Les seuls travaux approfondis concernent la dissuasion nucléaire et sont dus à des historiens. Encore faut-il souligner qu'ils étudient davantage la politique de la dissuasion nucléaire que la constitution de l'arsenal nucléaire français, de telle sorte que l'on sait peu de choses sur les facteurs qui ont déterminé la fabrication des programmes de la triade nucléaire française, sur les acteurs qui ont participé au processus, sur les logiques qui les animaient, sur les conflits qui les opposaient, sur les compromis qui en ont découlé. De façon symptomatique, aucune étude de fond n'a été entreprise sur le missile Pluton, sans doute le plus discuté et le plus contesté des programmes français des 40 dernières années, si bien que prévaut la thèse de la « concession » par le général de Gaulle de l'armement nucléaire tactique pour contenter une armée de terre, traumatisée par la guerre d'Algérie et l'avènement de la dissuasion, qui aurait réclamé le Pluton pour de simples motifs corporatistes, sans que cette thèse ne soit solidement documentée par une étude empirique approfondie et alors même qu'elle fait l'objet d'une réfutation convaincante sur la base d'arguments logiques<sup>69</sup>. La même situation s'observe dans le domaine des armements conventionnels, où l'absence d'étude détaillée est totale. Les principales contributions scientifiques sont le fruit de travaux d'économistes, qui ne s'attachent que rarement au processus décisionnel.

Pourtant l'étude des processus de décision conduisant à la fabrication de tel ou tel système d'armes constitue la troisième thématique qui domine la littérature sur les choix des

---

<sup>69</sup> Samy Cohen, *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la 5<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1994.

Etats dans le domaine de l'armement dans le champ des sciences sociales. Une très vaste littérature s'est développée, notamment aux Etats-Unis où presque chaque programme d'armement majeur, en particulier les armes nucléaires stratégiques, fait l'objet d'une monographie. L'étude des programmes d'armement connaît un âge d'or autour de la décennie 1970 pendant lequel des travaux devenus des « classiques », procèdent à l'ouverture de la « boîte noire »<sup>70</sup> de la décision pour reconstituer le processus complexe de fabrication d'un programme d'armement, de sa conception à sa mise en œuvre, pour mettre en évidence le rôle des facteurs organisationnels, des rationalités bureaucratiques, la dimension conflictuelle du processus politique, les affrontements entre les différents acteurs, l'importance du contexte institutionnel. S'il ne fait aucun doute que cette problématique s'est quelque peu sclérosée, conduisant à un essoufflement des recherches à partir du début des années 1980, il n'en reste pas moins que ces travaux méritent d'être explorés et revisités, tant ils demeurent méconnus ou ignorés en France. Ils constituent pourtant un point d'appui sérieux, une source riche d'hypothèses, de questionnements et un ensemble de résultats empiriques intéressants à confronter avec des études de cas sur des programmes français.

Il convient donc de procéder à une présentation détaillée des principales thèses américaines sur le processus de décision en matière d'acquisition d'armement avant d'en préciser les limites et les acquis pour notre étude.

## **2. 1. La décennie des monographies décisionnelles aux Etats-Unis.**

Compte tenu de l'ampleur des travaux conduits sur les politiques d'armement ou sur des programmes spécifiques aux Etats-Unis, il ne s'agit pas ici de prétendre à une illusoire exhaustivité, mais de présenter un panorama le plus complet possible en s'appuyant, d'une part, sur les études les plus importantes et, d'autre part, sur les synthèses qu'a produit ce courant de recherche afin de dégager les éléments significatifs pour notre recherche qui se dégagent de cette vaste littérature.

La fin des années 1960 et les années 1970 forment l'âge d'or dans l'étude des processus décisionnels en matière d'armement aux Etats-Unis. Dans l'étude des déterminants de la politique d'armement, trois mouvements peuvent se distinguer. En réaction à l'approche

---

<sup>70</sup> Roger Hilsman, « Opening up the boxes », chapitre 5 de *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign*



classique qui met l'accent sur les déterminants externes de la politique de défense à travers l'équilibre de la puissance (*le balance of power*) ou le processus « d'action-réaction » entre les Etats, considérés comme des entités homogènes, un courant révisionniste se développe à partir des années 1960 en affirmant la primauté des déterminants internes de la politique d'armement. Le processus d'acquisition d'un système d'armes s'explique non par les menaces exercées par les autres Etats du système international, ou par la quête de puissance de l'Etat mais par des facteurs internes. Cette mise en exergue des facteurs domestiques s'articulent autour de deux axes principaux : les thèses du complexe militaro-industriels ; l'école de la politique bureaucratique. Ce courant révisionniste, dans ses deux variantes, reflète la double interrogation de fond qui anime une part de la communauté académique et scientifique américaine sur la rationalité de la politique de défense face à la course effrénée aux armements entre les Etats-Unis et l'URSS et face à la guerre du Vietnam.

Dans ce contexte, marqué dans le domaine de la recherche par la diffusion des théories de la prise de décision (*decision-making theories*), notamment à travers le paradigme de la politique bureaucratique, les monographies sur des programmes d'armement se multiplient adoptant une problématique de politique publique centrée sur le processus de décision. Basée sur des études de cas, cette « école empirique » de l'étude de la dynamique des armements tente dans la majeure partie des cas d'analyser à la fois les déterminants externes et les déterminants internes du processus d'acquisition, même si la part belle est réservée à ces derniers.

- Michael Armacost, *The Politics of Weapons Innovation : the Thor-Jupiter Controversy*, NY, Columbia UP, 1969.
- Robert T. Art, *The TFX Decision : McNamara and the Military*, Boston, Little Brown, 1968.
- Desmond Ball, *Politics and Force Levels. The Strategic Missile Program of the Kennedy Administration*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- Edmund Beard, *Developing the ICBM : A Study in Bureaucratic Politics*, NY, Columbia University Press, 1976.
- Robert Coulam, *Illusions of Choice : The F-111 and the Problems of Weapons Acquisition Reform*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Douglas D Dalglish and Larry Scweikart, *Trident*, Southern Illinois University Press, 1984.
- Ted Greenwood, *Making the MIRV : A Study of Defence Decision Making*, Cambridge (MA), Ballinger, 1975.
- Lauren H Holland et Robert A Hoover, *The MX Decision : A new Directions in the US Weapons Procurement Policy ?* Boulder, Westview, 1985.
- Ron Huisken, *The Origin of Strategic Cruise Missile*, NY Prager, 1981.
- Harvey Sapolsky, *The Polaris System Development : Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1972.
- Ronald L Tammen, *MIRV and The Arms Race : An Interpretation of Defence Policy*, NY Prager, 1973.

- Ernest Yanarella, *The Missile Defence Controversy : Strategy,, Technology and Politics*, 1955-1972, Lexington, University of Kentucky Press, 1977.

Toutes ces études portent sur des programmes liées à l'armement nucléaire stratégique américain dont les principales composantes ont été passées au crible d'une analyse décisionnelle : des bombardiers stratégiques<sup>71</sup>, des missiles stratégiques<sup>72</sup> que ce soit des missiles balistiques intercontinentaux<sup>73</sup> ou des missiles balistiques mer-sol<sup>74</sup> la technologie du MIRVage<sup>75</sup> et la défense anti-missile<sup>76</sup>. Toutes ces monographies sont réalisées dans des départements de science politique par des chercheurs spécialisés dans les relations internationales ou les politiques publiques, chercheurs qui ont souvent une solide formation scientifique (plus de 50 % possèdent une thèse de doctorat) et un titre d'ingénieur.

### 2. 1.1. Deux études pionnières.

Les deux études de la fin des années 1960 sont plus spécifiquement inspirées par les théories de la prise de décision<sup>77</sup>. Elles s'inscrivent dans une perspective de *policy analysis* où l'étude du processus de décision doit permettre d'améliorer le système d'acquisition des armements en formulant des recommandations pratiques. Cet objectif, qui demeure une constante de toute étude décisionnelle d'un programme d'armement aux Etats-Unis, est particulièrement sensible dans l'analyse que propose Armacost du missile balistique intercontinental Thor-Jupiter<sup>78</sup>. Dans cette première vague de recherches monographiques, le travail classique de Robert Art mérite une attention particulière. Art dissèque le processus décisionnel du bombardier expérimental TFX. Le programme TFX constitue un cas important

---

<sup>71</sup> R. T. Art, *The TFX Decision : McNamara and the Military*, Boston, Little Brown, 1968 ; R. Coulam, *Illusions of Choice : The F-111 and the Problems of Weapons Acquisition Reform*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

<sup>72</sup> D. Ball, *Politics and Force Levels. The Strategic Missile Program of the Kennedy Administration*, Berkeley, University of California Press, 1980 ; R. Huisken, *The Origin of Strategic Cruise Missile*, New York, Praeger, 1981.

<sup>73</sup> M. Armacost, *The Politics of Weapons Innovation : the Thor-Jupiter Controversy*, NY, Columbia UP. 1969, Holland et Hoover 1985) Holland L. H, Hoover R. A., *The MX Decision : A new Directions in the US Weapons Procurement Policy ?* Boulder, Westview. 1985 ;

<sup>74</sup> D. D. Dalgleish, L. Scweikart, *Trident*, Southern Illinois University Press 1984 ; H. Sapolsy, *The Polaris System Development : Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1972.

<sup>75</sup> R. L. Tammen, *MIRV and the Arms Race : An Interpretation of Defense Policy*, New York, Praeger.Greenwood 1973 ; T. Greenwood, *Making the MIRV : A Study of Defence Decision Making*, Cambridge (MA), Ballinger, 1975.

<sup>76</sup>E. Yanarella *The Missile Defence Controversy : Strategy,, Technology and Politics*, 1955-1972, Lexington, University of Kentucky Press, 1977.

<sup>77</sup> R. T. Art, *The TFX Decision : McNamara and the Military*, Boston, Little Brown, 1968 ; M. Armacost, *The Politics of Weapons Innovation : the Thor-Jupiter Controversy*, NY, Columbia UP, 1969.

<sup>78</sup> M. Armacost, *The Politics of Weapons Innovation : the Thor-Jupiter Controversy*, NY, Columbia UP, 1969.

puisque le programme se voulait exemplaire de la réforme de la politique d'acquisition promue par le nouveau Secrétaire d'Etat à la Défense Robert McNamara, et parce qu'il s'agit d'un programme conjoint entre la marine et l'armée de l'air. Le programme a soulevé une vive controverse à l'époque. L'analyse de Art est fortement ancrée dans la thématique des relations entre le pouvoir politique et l'armée<sup>79</sup> puisque son étude se fonde sur la question du contrôle politique du processus d'innovation et d'acquisition dans le domaine de l'armement. Art s'intéresse à « ce que les leaders civils et militaires pensent, comment ils agissent, et à partir de leurs propres témoignages, aux raisons pour lesquelles ils ont pensé et agi ainsi »<sup>80</sup>. *The TFX decision* se focalise sur la phase initiale du programme, celle concernant la recherche et développement, grossièrement de l'idée du projet au test d'un prototype. L'étude de Art, comme celle de Armacost, se concentre sur le processus de décision au sein de la machine gouvernementale, tant elle est circonscrite au périmètre de l'exécutif américain. Chacune aborde un exemple de succès des réformes introduites par McNamara pendant les présidences Kennedy et Johnson dans le processus budgétaire et dans la gestion des programmes d'armement. Pour Art :

*« la manière révolutionnaire dont McNamara prend sa décision provoque une transformation des rôles traditionnels : "d'expert" le bureaucrate devient le "novice" et "l'inexpérimenté" homme politique devient le "professionnel" En exigeant que les décisions soient prises à travers une analyse coût-bénéfice, McNamara s'affranchit de lui-même de la dépendance traditionnelle du ministre à l'égard de l'expérience et du savoir des chefs militaires ou des hauts fonctionnaires »<sup>81</sup>*

Si Armacost souligne que plusieurs facteurs du processus décisionnel tels que les rivalités entre les agences ou entre les services, les contraintes budgétaires affectent la rationalité des choix, il conclut que les réformes organisationnelles introduites dans la planification et la procédure budgétaire par McNamara (la fameuse PPBS) ont profondément « modifié la distribution de l'influence au sein du ministère de la Défense. [...] Alors les administrations traditionnelles n'ont pas été attaquées formellement, leur indépendance et leur autorité ont été fortement réduites. Certaines des fonctions exercées séparément par les différents départements ont été confiées à de nouvelles agences. [...] La capacité d'initiative et l'influence exercées par le ministre de la défense et son staff ont été énormes »<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Herbert Stein (ed), *American Civil-Military Relations*, Birmingham, University of Alabama Press, 1963.

<sup>80</sup> R.T. Art *The TFX Decision : McNamara and the Military*, Boston, Little Brown, 1968, p. xi.

<sup>81</sup> R. T. Art, *The TFX Decision : McNamara and the Military*, Boston, Little Brown, op. cit. pp. 160-161.

<sup>82</sup> M. Armacost, *The Politics of Weapons Innovation : The Thor-Jupiter Controversy*, New York, Columbia University Press, op. cit., pp. 288-359.

Il ressort de ces deux études pionnières que les facteurs internationaux comme les informations sur les programmes d'armement soviétiques n'ont pas joué un rôle déterminant dans les premières phases du processus. La menace soviétique est utilisée comme source de légitimation dans les affrontements entre bureaucraties et au moment de l'allocation budgétaire au Congrès. Robert Art souligne la primauté des facteurs politiques, notamment le contrôle politique exercé par le Secrétaire d'Etat à la défense Mc Namara, sur le processus d'acquisition des armements, favorisée par les nouvelles techniques d'évaluation budgétaire. Art conclut que la centralisation du processus de décision au sein du OSD (*Office of the Secretary of Defense*) permet non seulement à Mc Namara d'accroître le contrôle effectif sur les programmes d'armements, mais aussi au-delà de renforcer le contrôle du pouvoir politique sur les militaires. Les résultats résolument optimistes de Art tant sur le succès du programme TFX que sur la qualité et l'étendue du contrôle politique seront discutés, notamment par l'étude que consacre Coulam au F-111, avatar du programme expérimental devenu un bombardier à rayon d'action moyen de l'US Air force produit en quantité limitée<sup>83</sup>. La conclusion « idyllique » de Art sur le contrôle politique découle pour une large part des particularités de son objet de recherche. Le TFX est le seul exemple parmi toutes les monographies d'un programme initié selon un schéma *top down*, par le pouvoir politique contre la volonté des services concernés, l'Air Force et la Navy qui chacune plaident pour disposer de son propre avion. Sur le long terme, les préférences des armées triomphent puisque seule la version aérienne du F-111 verra le jour, la version marine le F-111B étant abandonnée.

La majorité des autres recherches monographiques sur les programmes d'armement, menées pendant la décennie 1970, s'inscrit dans le paradigme de la politique bureaucratique. Il convient donc de s'attarder sur ce paradigme, qui s'est notamment développé dans le champ de l'étude de la politique étrangère avant de détailler les acquis dans le domaine spécifique de l'armement.

## **2. 1. 2. Le paradigme de la politique bureaucratique.**

L'ouvrage de Graham Allison consacré à la crise des missiles de Cuba, publié en 1971, marque une étape décisive pour l'analyse décisionnelle. *Essence of Decision* formalise

---

<sup>83</sup> R. Coulam, *Illusions of Choice : The F-111 and the Problems of Weapons Acquisition Reform*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

trois modèles théoriques d'analyse de la décision publique, en s'appuyant sur des travaux antérieurs<sup>84</sup>. Allison souligne combien le modèle de l'acteur rationnel demeure la référence de la plupart des analystes pour analyser les crises internationales et la politique étrangère. Dans ce modèle, promu par la théorie des jeux et la réflexion de Thomas Schelling sur la dissuasion, la décision est assimilée au choix par l'Etat, acteur unitaire, de l'option qui maximise son utilité parmi un ensemble fini d'alternatives en fonction de sa hiérarchie de préférences. La contribution essentielle de *Essence of Decision* réside dans la formulation de deux autres modèles qui, en partant de la réfutation du caractère unitaire et monolithique de l'Etat, remettent en cause le postulat de la rationalité de la décision publique. L'ouverture de la boîte noire de la machine étatique, la prise en compte de la pluralité des acteurs, de la diversité de leurs logiques d'action fondent le modèle du « comportement organisationnel » (modèle II) et celui de la « politique gouvernementale » (Modèle III). Le modèle II s'appuie sur les réflexions du « groupe de Carnegie » réuni autour de Herbert Simon à l'Université de Pittsburgh dans les années 1950 tandis que le modèle III découle des travaux d'un groupe de recherche de Harvard, le « May group » du nom de l'historien Ernest May qui dirigea le projet à ses débuts. Ce groupe se réunit à partir de 1966 pour comprendre l'impact de la bureaucratie sur la politique et expliquer le fossé entre les intentions des acteurs et le résultat de l'action gouvernementale. Graham Allison en est le rapporteur.

La complémentarité de ces deux modèles forme l'assise du paradigme de la politique bureaucratique (*bureaucratic politics*) qui se concentre sur le fonctionnement concret de la machine étatique<sup>85</sup>. Il met l'accent sur les interactions entre le pouvoir politique et l'administration, sur le poids des organisations, des routines, sur l'importance des jeux de négociations dans la production de la décision publique. Le paradigme de la politique bureaucratique a suscité un grand nombre d'études de cas dans le domaine de la politique étrangère ou des politiques publiques. Il a inspiré la plupart des monographies consacrées à un programme d'armement. Avant de revenir dans le détail sur ces monographies, il importe de rappeler les principaux acquis de la politique bureaucratique et ses enseignements pour l'étude de la politique d'armement. Si la plupart de ces acquis peut paraître aujourd'hui banal aux spécialistes de politiques publiques, de sciences de gestion ou de sociologie des

---

<sup>84</sup> Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971 ; « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: A Case Study of Crisis Decisionmaking », *American Political Science Review*, vol. LXIII, septembre 1969, pp. 689-718.

<sup>85</sup> Graham T. Allison et Morton Halperin, « Bureaucratic Politics : A Paradigm and some Implications », *World Politics*, vol. 24, printemps 1972.

organisations, leur rappel n'est en aucun cas superflu pour deux raisons. D'une part, ils demeurent négligés par la plupart des études sur la politique de défense. Ils sont, d'autre part, souvent ramenés à une présentation excessivement stylisée se résumant à deux ou trois axiomes - les bureaucraties poursuivent leurs intérêts propres, cherchent *naturellement* à accroître leurs ressources en personnels et en budget - davantage inspirés des modélisations de l'école du *Public Choice* en économie publique que de la richesse du paradigme de la politique bureaucratique. Ces acquis peuvent se ramener à une liste de 10 points.

#### Les acquis de la « bureaucratic politics approach »

1. Le processus politique est fragmenté entre plusieurs organisations rivales, il n'est pas hiérarchique.
2. Chaque bureaucratie dispose, en effet, d'une marge de manœuvre importante dans le processus de politique publique. Contrairement à la vision classique de la bureaucratie, les administrations sont tout sauf des agents mécaniques et neutres d'exécution de la politique publique.
3. Les bureaucrates et les administrations sont guidés par leurs intérêts propres. Le processus politique est marqué par des conflits pour la survie, la préservation ou la croissance des organisations.
4. Les administrations sont engagées dans une compétition permanente, un conflit pour différents enjeux et rétributions tels que l'allocation de ressources budgétaires, de personnels, l'autonomie, des missions, l'accès au pouvoir politique. La recherche du pouvoir et du prestige est le moteur du comportement des organisations. Morton Halperin souligne que la politique étrangère est souvent le produit de l'interaction entre des intérêts, des acteurs, des règles, des enjeux, des récompenses et des actions<sup>86</sup>.
5. La loi de Mile selon laquelle « Votre point de vue dépend de la position que vous occupez » (*Where you stand depends upon where you sit*). La position d'un acteur sur un dossier est déterminée ou est fortement corrélée avec sa fonction bureaucratique.  
« nous pensons que l'appartenance à une administration détermine substantiellement la perception et les objectifs des participants et détourne leur attention de la scène internationale au profit d'enjeux intra-nationaux et particulièrement intra-bureaucratiques »<sup>87</sup>.
6. Certaines ressources et stratégies sont fréquemment mobilisées pour l'emporter dans la politique bureaucratique. Dans son ouvrage classique, Francis Rourke souligne que toute bureaucratie dispose de 4 ressources prioritaires : l'expertise, la longévité, la continuité et la responsabilité pour la mise en œuvre de certaines actions gouvernementales<sup>88</sup>. Rourke souligne qu'une organisation accroît ses chances de l'emporter si elle réunit certaines conditions telles que : disposer d'une expertise socialement appréciée ; le soutien d'une clientèle administrative et / ou d'une clientèle électorale (*constituency groups*)<sup>89</sup>. Wildavsky a mis en lumière les stratégies organisationnelles dans le cadre du processus budgétaire<sup>90</sup>.
7. Une politique conduite dans un contexte de politique bureaucratique se caractérise par le marchandage, l'ajustement et le compromis. En raison des caractéristiques de la politique bureaucratique, les décisions politiques sont généralement l'aboutissement d'un processus incrémental, ne modifiant que marginalement l'état des choses<sup>91</sup>.
8. La politique bureaucratique implique des liens forts entre l'administration et des clientèles. Dans le système politique américain, les administrations recherchent des liens privilégiés avec des

<sup>86</sup> Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institute, 1974.

<sup>87</sup> Morton Halperin et Arnold Kanter (eds), *Readings in American Foreign Policy : A Bureaucratic Perspective*, Boston, Little Brown, 1973, p. 3.

<sup>88</sup> Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy* (3<sup>ème</sup> ed.), Boston, Little Brown, 1984.

<sup>89</sup> Un leadership efficace et une vitalité organisationnelle sont les deux autres atouts identifiés par Rourke.

<sup>90</sup> Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (3<sup>ème</sup> ed.), Boston, Little Brown, 1971.

<sup>91</sup> Charles E. Lindblom, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19, spring 1959, pp. 79-88.

clientèles afin d'obtenir des soutiens et de protéger leurs positions. Chaque organisation a deux types de groupes de référence (*constituencies*) : un interne, formé des normes et des associations professionnelles (les grands corps seraient en France l'idéal-type) ; des clientèles externes qui sont affectés ou ont un intérêt direct à l'égard des missions de l'organisation.

9. Le processus de décision au sein de l'exécutif suppose une fonction de coordination et d'intégration des stratégies et les priorités des différentes administrations. Dans la conception de la politique bureaucratique, notamment dans les travaux de Richard Neustadt, le Président, en fait la Présidence, occupe une position centrale où les dossiers peuvent être envisagés dans leur globalité et la politique peut être coordonné. Les administrations peuvent employer plusieurs tactiques pour influencer l'exécutif : Chris Jeffries rappelle les plus courantes : ne dire au Président que ce qui est nécessaire pour le convaincre ; présenter son option avec deux alternatives impraticables ; ne jamais être d'accord avec une prise de position qui pourrait compromettre les vôtres ; toujours prédire les conséquences les plus désastreuses si votre option n'est pas retenue<sup>92</sup>.

10. De par sa nature la politique bureaucratique pose problème pour la capacité de contrôle, la responsabilité, la légitimité du pouvoir politique.

### 2. 1. 3. Politique bureaucratique et programme d'armement.

La majorité des grandes monographies consacrés à des programmes d'armement se situent dans le cadre du paradigme de la politique bureaucratique. Les études de Beard sur les premiers missiles intercontinentaux et de Sapolsky sur le missile mer-sol Polaris sont les plus représentatives de l'application de la politique bureaucratique à l'étude d'un programme d'armement : loin d'être le résultat d'un processus décisionnel rationnel, le programme étudié est le produit de conflits organisationnels et bureaucratiques et de compromis<sup>93</sup>. Le programme MIRV a donné lieu à deux études significatives s'inscrivant dans des problématiques concurrentes : celle de Tammen se situe dans la lignée des travaux sur l'importance de la dimension technologique ; l'étude de Greenwood se présente comme une discussion des résultats du paradigme bureaucratique<sup>94</sup>. Le travail de Greenwood marque un tournant dans le courant des monographies empiriques de programme d'armement. Elle clôt en quelque sorte ce cycle de recherche caractéristique de la décennie 1970 et entame un bilan critique de ses acquis qui sera systématisé par la recherche de Holland et Hoover sur le missile MX<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Chris L. Jeffries, « Defense Decisionmaking in Organizational-Bureaucratic Contexte » in John E. Endicott et Roy W. Stafford, *American Defense Policy* (4ème ed.), Baltimore, The John Hopkins University Press, 1977.

<sup>93</sup> Edmund Beard, *Developing the ICBM : A Study in Bureaucratic Politics*, New York Columbia University Press, 1976 ; Harvey Sapolsky, *The Polaris System Development : Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1972.

<sup>94</sup> Ted Greenwood, *Making the MIRV : A Study of Defence Decision Making*, Cambridge (MA), Ballinger, 1975 ; Ronald L. Tammen, *MIRV and the Arms Race : An Interpretation of Defense Policy*, New York, Praeger, 1973.

<sup>95</sup> Lauren H. Holland et Robert A. Hoover, *The MX Decision : A New Direction in US Weapons Procurement Policy ?*, Boulder, Westview, 1985.

Le travail de Sapolsky illustre la préoccupation pratique des recherches monographiques de la décennie 1970 dans une approche parente de la *policy analysis*. A travers l'étude systématique et détaillée d'un programme d'armement, il s'agit de dégager des enseignements pour améliorer le processus d'innovation et d'acquisition des armements du ministère américain de la défense. Dans cette optique le programme Polaris s'impose à la fois en raison du succès - une des questions de recherche de Sapolsky est de comprendre « *pourquoi le développement du Polaris fut un succès* »<sup>96</sup> – et de par l'ampleur et la complexité du programme. Sapolsky cherche à déterminer :

« Dans quel sens l'organisation des armées affecte la genèse des programmes d'armement ? [...] Quels facteurs influencent le développement des projets d'armement qui sont approuvés ? Quels types de relations entre le gouvernement et les contractants sont les plus efficaces pour le développement de grands projets technologiques ? Quel est le rôle des conseillers scientifiques dans la formulation de la politique gouvernementale ? Comment des grands projets technologiques peuvent-ils être contrôlés ? Quelles structures organisationnelles et quel mode de gestion du processus d'acquisition facilitent le développement technologique ? »<sup>97</sup>

Pour mener à bien son étude, Sapolsky a eu accès aux archives du Bureau des projets exceptionnels (*Special Projects Office*), responsable du Polaris. Il a en outre conduit 400 entretiens avec des acteurs, notamment des responsables militaires et des scientifiques. Il faut noter que la plupart des études décisionnelles majeures aux Etats-Unis s'appuie sur un accès privilégié à la fois aux documents d'archives, même pour des dossiers sensibles, et aux acteurs qui ont participé aux différents stades du programmes. Sapolsky réfute la thèse de l'impératif technologique, en rappelant la longue liste des projets qui n'ont jamais vu le jour en dépit de leur faisabilité et de leur séduction technologique. Selon lui le choix entre différents programmes d'armements demeure « *un choix parmi différentes stratégies pour la politique de défense. Les visions contradictoires abondent. Sans accord sur la stratégie, il est impossible de s'accorder sur l'évaluation des systèmes d'armes* »<sup>98</sup>. Sapolsky rappelle qu'au moment où le programme Polaris est conçu, à la fin des années 1950, les Etats-Unis sont déjà lancés dans un développement rapide de leurs programmes de missiles balistiques. Le lancement du Spoutnik en 1957 renforce la perception de la menace soviétique aux Etats-Unis et favorise le consensus national sur les priorités et les orientations de la politique de défense américaine, favorable aux missiles stratégiques. Ainsi le Polaris bénéficie d'une « *inhabituelle conjonction entre des opportunités technologiques et un consensus sur les priorités*

---

<sup>96</sup> H. Sapolsky, *The Polaris System Development : Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1972.

<sup>97</sup> *ibid.* p. ix

<sup>98</sup> *ibid.*, p. 237.



*nationales, qui n'a sans doute pas d'autres équivalents que les projets Manhattan et Appolo* »<sup>99</sup>. Sapolsky souligne néanmoins que la percée qui permet le développement rapide des missiles balistiques est plus politique que technologique. Lorsque le consensus sur l'orientation de la politique nationale s'établit, l'opportunité technologique est là, prête à être exploitée<sup>100</sup>.

Mais le succès du Polaris ne découle pas simplement de la conjonction heureuse de contextes politiques et technologiques favorables. L'aboutissement du programme Polaris doit beaucoup à la politique bureaucratique, menée par ses promoteurs puisque « *ce qui distingue les programmes technologiques au sein du gouvernement, ce n'est pas que certains pratiquent le jeu bureaucratique et pas d'autres, mais que certains y sont meilleurs que d'autres* »<sup>101</sup>. Le succès du Polaris dépend de l'habileté de ses partisans à promouvoir et à protéger le programme. Des projets concurrents doivent être éliminés ; les tactiques des agences de contrôle et d'évaluation doivent être déjouées ; des Amiraux, des parlementaires, des journalistes, des représentants du monde académique doivent être cooptés en mettant en œuvre 4 stratégies : la différenciation, la cooptation, la modération et l'innovation managériale. Le secret du succès réside dans la capacité de ses promoteurs à générer une demande exceptionnelle pour le développement de ce missile et ainsi d'accroître l'autonomie de l'agence en charge du Polaris, le bureau des projets spéciaux (*Special Projects Office*).

L'ouvrage de Beard est important d'un point de vue méthodologique par l'importance qu'il accorde à la dimension diachronique des programmes d'armement, qui est souvent négligée<sup>102</sup>. Beard procède en effet à une étude longitudinale de l'innovation technologique concernant les premiers programmes de missiles nucléaires américains. Beard souligne que le développement d'un programme d'armement est fortement lié au contexte institutionnel dans lequel il voit le jour. Alors que le programme de bombardier stratégique (réclamé par l'US Air Force) est âprement contesté par l'Armée de terre, qui est favorable à un avion de combat et de reconnaissance, les programmes de missiles sont pilotés par des agences spécifiques, qui les abritent pour partie des conflits entre les armées et du poids des doctrines antérieures. L'insistance sur la dimension budgétaire constitue le second apport remarquable de Beard :

---

<sup>99</sup> *ibid.*, p. 240.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>101</sup> *ibid.*, p. 244.

<sup>102</sup> Edmund Beard, *Developing the ICBM : A Study in Bureaucratic Politics*, New York Columbia University Press, 1976

« Tout nouveau système d'arme se trouve en concurrence avec des programmes existants pour la simple raison qu'il est nouveau et que par conséquent il n'a jamais eu de ligne budgétaire à lui » (Beard 1976, p. 238).

Il conclut ainsi :

« La faction qui contrôle le budget tend à contrôler les choix d'armement et ainsi à déterminer la doctrine de l'ensemble de l'organisation. Dès lors que les missiliers (*missiles people*) obtiennent leur propre budget, les bombardiers (*bomber people*) ont des ennuis. [...] Toute l'histoire des missiles balistiques intercontinentaux américains se résume à une tentative des partisans des missiles de susciter des intérêts pour l'arme au sein des organisations existantes ou de créer des organisations alternatives, mieux disposées à l'égard de leurs missiles »<sup>103</sup>.

De manière générale, les études de cas sur des programmes d'armements s'intéressent aux déterminants (*inputs*) du système d'arme et non à ses implications (*outputs*) pour la structure des forces armées ou pour la sécurité internationale. Elles se focalisent sur le rôle des facteurs technologiques (avancées technologiques, poids des laboratoires de recherches, rôle des scientifiques) bureaucratiques (routines, cultures organisationnelles, technique de management) et politiques (acteurs politiques, groupes d'intérêts, élections). Par rapport aux recherches de Beard et Sapolsky, ou même celles de Art et Armacost<sup>104</sup>, les études de Greenwood et de Holland et Hoover<sup>105</sup> mettent véritablement en œuvre une analyse multifactorielle en plaçant au cœur de la réflexion les relations entre les variables technologiques, bureaucratiques, politiques et stratégiques. Le travail de Tammen s'inscrit dans la même lignée, en accordant cependant la primauté à la dynamique technologique, à l'instar de Yanarella<sup>106</sup>. En outre les travaux de Greenwood et de Holland et Hoover ont en commun de ne pas circonscrire leurs investigations aux seuls processus internes à l'administration de la Défense et d'élargir le terrain de leur objet de recherche au-delà des frontières du Pentagone. Ce n'est pas un hasard si chacun décortique un programme qui a donné lieu à d'importantes controverses publiques : le programme MIRV pour Greenwood, le missile MX pour Holland et Hoover.

---

<sup>103</sup> *ibid.*, pp. 240-241.

<sup>104</sup> Edmund Beard, *Developing the ICBM : A Study in Bureaucratic Politics*, New York Columbia University Press, 1976 ; Harvey Sapolsky, *The Polaris System Development : Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1972 ; Robert Art, *The TFX Decision : McNamara and the Military*, Boston, Little Brown, 1968 ; Michael Armacost, *The Politics of Weapons Innovation : The Thor-Jupiter Controversy*, New York, Columbia University Press, 1969.

<sup>105</sup> Ted Greenwood, *Making the MIRV : A Study of Defence Decision Making*, Cambridge (MA), Ballinger, 1975 ; Lauren H. Holland et Robert A. Hoover, *The MX Decision*, *op. cit.*

<sup>106</sup> Ernest J. Yanarella, *The Missile Defense Controversy : Strategy, Technology, and Politics, 1955-1972*, Lexington, University of Kentucky Press, 1977.

L'ouvrage de Greenwood est représentatif de la production scientifique sur les programmes d'armement pendant la décennie. Il est tiré d'une thèse de doctorat préparée, au sein du département de science politique du *Massachusetts Institute of Technology*, et émane d'un étudiant qui a reçu une formation scientifique. Greenwood a effectué une centaine d'entretiens avec des acteurs du programme MIRV. La recherche repose sur l'hypothèse suivante : « c'est la combinaison complexe entre une opportunité technologique, un jeu de politique bureaucratique, les préférences politiques et stratégiques des décideurs de haut niveau et une grande incertitude quant aux activités des Soviétiques qui nourrit le développement du programme MIRV. Bien que l'un ou l'autre de ces facteurs ait pu dominer à un moment donné ou pour un acteur particulier, chacun a contribué de manière essentielle au déroulement du programme »<sup>107</sup>.

L'étude de Greenwood replace ce processus d'innovation technologique dans son contexte historique et institutionnel, sans négliger dans son étude les projets concurrents concernant les têtes nucléaires, qui ont été abandonnés les uns après les autres, au profit du Mirvage. Après un chapitre retraçant l'historique du programme, l'auteur met en lumière le processus d'innovation en insistant sur la construction du consensus (chapitre 2), détaille le jeu de la politique bureaucratique dominée par l'utilisation des facteurs stratégiques comme ressource pour les acteurs (chapitre 3), expose le poids de l'incertitude concernant le renseignement sur les forces et les projets soviétiques (chapitre 4), présente la controverse intervenue lors de la phase de test de la technologie, dans le contexte international des accords SALT de contrôle des armement entre les Etats-Unis et l'Union soviétique (chapitre 5) afin de dégager les implications et les propositions qui découlent de son étude (chapitre 6). Les conclusions qui se dégagent du travail très minutieux de Greenwood le conduisent à réfuter les principales thèses avancées pour le programme MIRV. Kurth affirme ainsi que ce dernier peut être expliqué par un processus dominé par les doctrines et les routines bureaucratiques<sup>108</sup>. Greenwood, tout en reconnaissant l'importance de la politique bureaucratique, souligne que s'arrêter à cette seule perspective ampute le rôle central joué par des décideurs clés, tels que le ministre de la Défense McNamara ou les Directeurs de la recherche et développement du ministère de la Défense, John Foster et Harold Brown. Il souligne que « *on pourrait tout aussi*

---

<sup>107</sup> Ted Greenwood, *Making the MIRV: A Study of Defence Decision Making*, op. cit.p. xv.

<sup>108</sup> James R. Kurth, « A Widening Gyre : The Logic of American Weapons Procurement », *Public Policy*, vol. 19, été 1971, pp. 373-404.

*aisément et tout aussi incomplètement expliquer le programme MIRV sur la seule base des objectifs stratégiques et politiques de ces décideurs centraux »*<sup>109</sup>.

L'étude de Tammen vise surtout à évaluer la pertinence du modèle action-réaction et du modèle de l'équilibre de puissance comme cadre d'explication de la course aux armements. Tammen met l'accent sur les facteurs internes qui alimentent le processus action-réaction. Il démontre clairement que les intentions et les capacités des soviétiques n'exercent à aucun moment une influence décisive sur le cours du programme :

*« Le développement du MIRV crée des exigences auto-entretenuës qui justifie la poursuite du programme. [...] La menace change, mais aucune modification n'affecte le programme MIRV. Il est suffisamment flexible pour perdurer sans interruption »*<sup>110</sup>

Pour Tammen, l'impératif technologique est primordial. York et Lapp vont plus loin et soutiennent que la faisabilité technologique du projet rend son déploiement inévitable, selon le modèle de la technologie hors de contrôle<sup>111</sup>. Greenwood tout en montrant l'importance de la variable technologique, notamment dans la phase de recherche et développement tant « *Le Mirvage était clairement une technologie dont le temps était venu* »<sup>112</sup>; d'autant que cette innovation, compatible avec les objectifs politiques et organisationnels du moment, n'imposait pas de changements organisationnels, relativise l'impact des facteurs technologiques. Résumant ses conclusions, il avance que :

*« l'enchevêtrement de la technologie, de la stratégie, de la politique et des facteurs organisationnels forment un tissu unique, complexe et changeant. Jusqu'à 1968 les principaux fils tendent dans la même direction et poussent le programme MIRV de l'avant »*<sup>113</sup>

Par rapport à la plupart des monographies évoquées précédemment, le travail de Greenwood plaide donc résolument sur le plan méthodologique pour une analyse multi-factorielle du processus de décision :

*« adopter une de ces explications partielles, que ce soit le déterminisme technologique, le mouvement inexorable de la politique bureaucratique ou le rôle prééminent des décideurs centraux comme l'explication du programme MIRV, c'est manquer la richesse et la diversité du*

---

<sup>109</sup> *ibid.*, pp. 80-81.

<sup>110</sup> R. L. Tammen (1973) *MIRV and the Arms Race : An Interpretation of Defense Policy*, New York, Praeger, op. cit., p. 107.

<sup>111</sup> Ralph E. Lapp, *Arms Beyond Doubt : The Tyranny of Weapons Technology*, New York, Cowles Book Co, 1970. Herbert York, *Race to Oblivion: A Participant's View of the Arms Race*, New York, Simon and Schuster, 1970.

<sup>112</sup> Ted Greenwood, *Making the MIRV : A Study of Defence Decision Making*, op. cit. p. 14.

<sup>113</sup> *ibid.*, p. 81.

*processus de décision. Toutes sont en cause et toutes doivent être prises en compte si l'on veut parvenir à une explication précise du programme MIRV »<sup>114</sup>*

Approche méthodologique qui suppose que la tâche du chercheur face à l'étude de cas historique soit avant tout :

« de mettre à nu les travaux internes du processus de décision, d'identifier les différents fils et de montrer comment ils convergent et divergent, s'enchevêtrent et s'entremêlent pour produire les résultats observés »<sup>115</sup>

A partir de cette étude de cas, Greenwood s'est efforcé de tirer des conclusions théoriques sur le développement des programmes d'armement.

1. Sans un soutien politique approprié, une innovation dans le domaine de l'armement ne peut survivre jusqu'au stade de son déploiement dans les forces.
2. La gestion et le style du ministre de la défense affecte le degré de contrôle qu'il exerce sur les processus d'acquisition des armements et ses préférences concernant la politique de défense peuvent affecter le type d'armes développées et déployées.
3. Le moment critique dans la vie d'un programme d'armement est la décision d'entrer dans la phase du développement technique (*engineering development*).
4. La communauté technologique formée des industriels contractants, des services techniques, de la direction de la recherche, et dans une moindre mesure des réseaux de scientifiques, joue un rôle central dans le processus d'acquisition des armements.
5. Les priorités stratégiques et les projections des services de renseignement peuvent avoir un impact significatif sur les choix d'armements. Certes ces facteurs sont fréquemment utilisés comme des ressources dans les négociations ou à des fins politiques par les décideurs et les organisations en fonctions de leurs propres intérêts. Ces facteurs n'en forment pas moins des éléments importants dans le système de croyances et de perceptions des acteurs du processus de décision et sont par conséquent influents.
6. Des mécanismes existent qui permettent au Parlement d'exercer une influence sur les décisions d'acquisition d'armes.
7. L'Agence du désarmement et du contrôle des armements (Arms Control and Disarmament Agency) ou des groupes d'intérêts spécifiques ne peuvent acquérir de l'influence qu'en fonction de la tolérance d'acteurs plus centraux.

## **2. 2. Bilan des monographies décisionnelles sur des programmes d'armement.**

### **2. 2. 1. Un bilan critique : The MX Decision de Hoover et Holland**

---

<sup>114</sup> *ibid.*, p. 81.

<sup>115</sup> Ted Greenwood, *Making the MIRV : A Study of Defence Decision Making*, op. cit., p.143)

L'ouvrage que Hoover et Holland consacre au programme de missile balistique intercontinental MX clôt d'une certaine façon le cycle des recherches monographiques. Après sa publication en 1985, les monographies sur des programmes d'armement tendent à disparaître, consacrant l'essoufflement de ce programme de recherches aux Etats-Unis. *The MX Decision* offre une forme de bilan de cette littérature, en s'efforçant de dégager des propositions générales pour esquisser une théorie des politiques d'armement, vues à travers la « fabrication » des programmes d'armement. Cet effort de synthèse inscrit leur étude dans la continuité de celle de Greenwood, avec un objectif plus ambitieux. Leurs propositions étant à la fois plus précises et plus opérationnelles. Second point commun avec le travail de Greenwood, Holland et Hoover entament un dialogue critique avec le paradigme de la politique bureaucratique. Si leur travail est largement inspiré par les acquis de cette approche théorique, il n'en souligne pas moins les limites. Deux facteurs expliquent cette prise de distance. Le premier est scientifique : il tient d'une part au sentiment d'épuisement des recherches monographiques ; il tient d'autre part aux nombreuses critiques qu'a suscité, au cours de la décennie 1970, le paradigme de la politique bureaucratique, notamment les travaux menés dans le domaine de la politique étrangère, tout particulièrement *Essence of Decision*. Il importe, en effet, de souligner que les recherches consacrées aux programmes d'armement ont été largement épargnées par les nombreuses critiques du paradigme de la politique bureaucratique. Ce dernier se trouve fort peu contesté dans son application au secteur de l'armement, où il est réputé robuste. Le second est historique. Le contexte institutionnel et politique, à la fois interne aux Etats-Unis et international, a changé. Aux yeux de Hoover et Holland, le MX est le cas critique qui démontre le plus manifestement combien les modalités du processus décisionnel pour les équipements militaires majeurs s'est profondément modifié dans la période post guerre du Vietnam / Watergate. L'ambition de l'ouvrage est de :

« découvrir et expliquer les raisons pour lesquelles le MX se différencie de la norme du processus décisionnel d'acquisition des armements en vigueur dans les années 1950 et 1960 et d'expliquer pourquoi il est le précurseur du processus décisionnel pour un certain type de programmes majeurs »<sup>116</sup>

Holland et Hoover soulignent que la plupart des monographies et des études inspirées par le paradigme bureaucratique consacrés à des programmes d'armement se focalise essentiellement, le plus souvent exclusivement, sur ce qu'ils appellent la strate interne du processus de décision. Les auteurs distinguent en effet deux strates dans le processus

---

<sup>116</sup> L. H. Holland, R. A. Hoover, *The MX Decision : A new Directions in the US Weapons Procurement Policy ?* Boulder, Westview, op. cit., p. 2

d'acquisition des armements. « *La strate interne se concentre sur les décisions relatives au design, à la recherche et développement et aux essais de l'arme. La strate externe concerne les décisions liées à l'acquisition et au déploiement de l'arme* »<sup>117</sup> La strate interne comprend cinq niveaux :

1. La formulation du concept (entre les scientifiques, responsables militaires et les industriels)
2. La définition des spécifications du programme (entre les responsables des différents bureaux de recherches et leurs supérieurs au sein de chaque armée)
3. La promotion du programme (au sein de chaque armée, construction du consensus interne aux différentes armées)
4. La technique de vente du programme (au sein du Ministère de la Défense, concurrence entre les armées et construction du consensus)
5. Intégration du programme dans le champ politique (inclusion des données de la politique domestique et de la politique étrangère)

La strate externe, le sixième niveau dans ce schéma, est constituée des décisions qui précèdent l'achat de l'armement, son développement industriel et son déploiement. Elle s'articule autour du processus budgétaire au Congrès et est dominée par les relations entre le législatif et l'exécutif. Alors que la strate interne est presque invisible et se trouve quasiment inaccessible aux acteurs hors système, la strate externe est plus visible et plus accessible aux acteurs intéressés par l'acquisition des armements. Elle constitue le lieu privilégié pour l'expression et l'action des groupes d'intérêts, des groupes d'influence porteurs d'une cause, des experts, des médias... Sur un plan méthodologique, les obstacles à l'étude précise de la strate interne sont nombreux en raison de la complexité technique des données et des limites administratives d'accès aux informations. Pour des études de cas, les informations ne peuvent être obtenues que par la disponibilité et le plus souvent la déclassification d'archives, et surtout par le biais d'entretiens approfondis avec des témoins, des participants au processus de décision.

Le principal apport de l'étude, très fouillée, de Holland et Hoover réside dans l'extension de leur champ d'investigation au-delà de la strate interne, où se cantonnent les monographies précédentes. Ils s'attachent à prendre la pleine mesure des facteurs politiques internes en accordant toute leur place au Congrès, aux Etats ainsi qu'aux groupes religieux ou environnementaux, notamment lorsque se pose le problème du déploiement du missile. *The*

---

<sup>117</sup> *ibid*, p. 2.

*MX Decision* est la seule étude d'un programme d'armement qui analyse dans le détail le débat public, marqué en particulier par le rôle des différents Etats concernés au sein des Etats-Unis, et par l'importance des groupes d'influence hostiles au développement du MX. Cette innovation théorique est facilitée par l'ampleur de la controverse que soulève la programme MX, qui est représentative des mutations qui affectent le processus d'acquisition des armements au cours de la décennie 1970. La fin des années 1960 est, en effet, marquée aux Etats-Unis par la crise de l'exécutif et ses conséquences pour la conduite des politiques publiques. Du strict point de vue de la politique de défense, la période est marquée par la rupture du consensus politique, bi-partisan, qui régle la conduite de la politique militaire depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Dans une perspective plus large, la crise de l'exécutif provoque un rééquilibrage des pouvoirs au sein du système politique au bénéfice du Congrès. Dans le même temps, les acteurs hors système qui entendent faire entendre leurs voix dans le domaine de la défense disposent de nouvelles ressources notamment législatives.

*« De façon ironique, l'accès au processus de décision en matière d'acquisition d'armement pour de nouveaux groupes d'influence publics (...) est le résultat inattendu et imprévu de législations récentes adoptées pour des questions ne relevant pas de la défense [...] telle que La loi de protection de l'environnement national (National Environmental Protection Act) de 1976 ou la Loi sur la liberté d'information (Freedom of Information Act) de 1965. Ces nouvelles législations facilitent l'action des groupes d'influence publics dans la strate externe du processus décisionnel »<sup>118</sup>*

La conclusion de Hoover et Holland est que la strate externe du processus décisionnel du missile MX diffère radicalement des décisions d'acquisition et de déploiement antérieures à la décennie 1970. Pour la première fois depuis la fin du second conflit mondial, le pouvoir ultime pour les décisions d'acquisition d'armement n'est plus la prérogative exclusive de l'exécutif. Pendant la décennie 1970, une nouvelle configuration de la politique de défense se met en place, dans laquelle les parlementaires scrutent et modifient les décisions de la politique d'armement initiées par l'exécutif d'une façon sans précédent. D'autre part des experts du désarmement, issus de *think-thanks*, d'universités ou de fondations privées ont un impact décisif sur des programmes d'armement comme les missiles anti-balistiques et deviennent un facteur politique important que ce soit à travers des activités de lobbying ou lors des élections. Une telle conclusion empirique les amène à souligner que les enseignements tirés des monographies de la décennie 1970 et ceux du paradigme de la politique bureaucratique ne permettent plus de fournir des explications pertinentes de la fabrication d'un programme d'armement. Soulignons que cette invalidation théorique tient

---

<sup>118</sup> *ibid*, pp. 6-7.



donc moins à des faiblesses ou des lacunes du paradigme de la politique bureaucratique, qu'à une mutation du contexte politique et institutionnel de la politique d'armement américaine.

Holland et Hoover démontrent que pendant les premières années de l'administration Carter, la genèse du MX ne découle pas d'une analyse stratégique réfléchie. Elle est bien davantage le produit de « *doctrine organisationnelle, d'opportunités technologiques et de changement de perception de la menace. Le MX est le résultat des interactions entre l'Agence de la recherche et du développement (DDR&E), et l'armée de l'air, le Strategic Air Command et des laboratoires des industriels sur ces enjeux* »<sup>119</sup>. Le projet d'un nouveau missile expérimental est la réponse aux désirs de l'armée de l'air de développer une troisième génération de missiles balistiques intercontinentaux selon une logique de continuité permanente (follow-on) avec le Minuteman. Pendant la phase de recherche et de développement, le processus décisionnel est dominé par les groupes d'ingénieurs au sein de la DDR&E, les bureaux d'études des industriels, en particulier la firme TRW, les ingénieurs dans des *think tank* comme la RAND et le *Strategic Air Command*.

*« Pendant cette phase, les décisions concernant les études amont, la recherche, le développement et les essais du MX sont bien plus incrémentales que synoptiques. Elles sont la résultante de centaines d'actions séparées mais interconnectées dues à des membres des différents acteurs institutionnels concernés »*<sup>120</sup>

En revanche, pour les années 1973-1979 :

*« La stratégie a été aussi décisive que la culture organisationnelle pour déterminer les caractéristiques du MX pendant cette période. L'impact des considérations stratégiques et de l'opportunisme politique ont été bien plus importantes que ce qui était attendu en vertu des affirmations du paradigme de la politique bureaucratique sur la strate interne »*<sup>121</sup>

Holland et Hoover soulignent dans leurs conclusions que « *C'est pour la période postérieure à 1974, particulièrement pour la période 1979-1984, que les propositions dérivées du paradigme de la politique bureaucratique s'avèrent insuffisantes pour rendre compte du processus de décision* »<sup>122</sup>. Après 1975, le processus de décisions du MX serait beaucoup plus synoptique qu'incrémental, selon les auteurs. La domination progressive des enjeux de politique étrangère et de stratégie, comme des enjeux de politique intérieure affecte la position du *Strategic Air Command* qui décline alors que l'influence des responsables de la

---

<sup>119</sup> *ibid*, p. 148.

<sup>120</sup> *ibid*, p. 250

<sup>121</sup> *ibid*, p. 148.

<sup>122</sup> *ibid*, p. 250.

sécurité nationale, en particulier celle du Président, s'accroît. Se trouve ainsi confirmée, l'autre divergence majeure de l'étude avec les enseignements de l'approche bureaucratique : elle porte sur l'influence et le poids des responsables politiques aux différents stades du processus. Des responsables de l'exécutif extérieurs au ministère de la Défense sont très actifs dès le début du programme MX. De même les ministres de la Défense, Schlesinger et Rumsfeld jouent un rôle de premier plan pour promouvoir le MX très tôt dans l'histoire du programme.

Pendant la dernière année de l'administration Carter et le début de la présidence Reagan, le Congrès devient l'arène centrale pour le processus décisionnel du MX. Les facteurs stratégiques, ceux liés à la politique étrangère ainsi que les implications pour les circonscriptions deviennent des enjeux saillants. Conséquence des réformes législatives de la décennie 1970, le parlement est en mesure d'imposer des modifications aux décisions originelles du Président sur le déploiement. Entre 1981 et 1983, les données stratégiques, de politique extérieure aussi bien que des considérations socio-économiques et environnementales sont des facteurs importants du processus décisionnel au sein du Congrès, comme de l'exécutif. Le Président est alors l'acteur central dans les négociations avec les leaders du Congrès et des états sur le MX. La phase de déploiement est la plus ouverte à la controverse et à l'influence des acteurs périphériques. Deux logiques indépendantes se rejoignent pour renforcer la participation de ces acteurs. Les débats portent sur l'opportunité même du déploiement de ce missile dans le contexte des négociations internationales du désarmement (SALT) : cette problématique mobilise notamment les experts scientifiques et universitaires de l'*Arms Control*, les Eglises et les groupes d'influence écologiques, qui interviennent selon des répertoires d'action collective variés. Les débats portent dans une autre perspective sur les modalités d'accroissement selon trois angles : la localisation géographique des bases ; la technologie pour l'enfouissement des missiles<sup>123</sup> ; les enjeux budgétaires sur le nombre de missiles à déployer.

Pour résumer, le processus décisionnel du MX illustre l'interaction de plusieurs facteurs qui pourraient très bien ne plus jamais se reproduire :

1. un système d'arme capable d'avoir des conséquences tant nucléaire que non-nucléaires massives et irréversibles

---

<sup>123</sup> C'est le Congrès qui contraint l'administration Ford à différer les objectifs de sa planification pour que temporairement le MX soit implanté dans les silos, modernisés pour l'occasion, du missile Minuteman.

2. un manque de consensus sur les objectifs stratégiques et de politique étrangère qui guident le développement du système d'arme
3. un système qui est techniquement défaillant ou insatisfaisant
4. un projet si controversé que la construction de consensus au sein de l'exécutif et du Congrès, des membres du congrès et des acteurs publics bien préparés et déterminés à utiliser leur pouvoir pour influencer la nature et l'orientation de la politique d'armement
6. un projet contre lequel un mouvement d'opposition s'est mobilisé et a opéré simultanément dans plusieurs arènes du processus décisionnel
7. un système d'arme si coûteux qu'il menace de préempter d'autres objectifs domestiques<sup>124</sup>.

Au terme de leur monographie du programme MX, Holland et Hoover ont synthétisé les résultats de leur étude en 21 propositions théoriques qui concernent aussi bien la strate interne du processus de décision, pour laquelle les propositions sont dérivées du paradigme de la politique bureaucratique, que pour la strate externe, pour laquelle les propositions sont avancées par les auteurs. Le caractère systématique de cette synthèse, le bilan du courant des monographies de programme d'armement qu'elle dessine, la diversité des pistes de recherches qu'elle offre pour de futures études, justifient que l'on s'y attarde.

#### Propositions pour la strate interne :

1. Les idées de nouveaux projets d'armements ou de modernisation d'anciens systèmes d'armes sont rarement le résultat d'une analyse réfléchie de la politique de défense. Elles sont davantage le produit de doctrines organisationnelles, d'opportunités technologiques, de perceptions de la menace ennemie et / ou de vagues attitudes stratégiques. Plus précisément, ces idées découlent de l'interaction de groupes d'ingénieurs au sein de la DDR&E, des laboratoires de recherches des industriels privés, des ingénieurs et scientifiques des *thinks tanks* et de l'unité des forces armées qui détient la responsabilité finale pour l'utilisation de l'armement en question. [validé]
2. Pendant les étapes des études en amont, de la recherche et développement et des essais, les décisions d'acquisition de système d'armes continuent à être déterminées par les interactions entre les groupes d'ingénieurs au sein de la DDR&E, les laboratoires de recherches des industriels privés, les ingénieurs et scientifiques des *thinks tanks* et l'unité des forces armées qui détient la responsabilité finale pour l'utilisation de l'armement<sup>125</sup>, qui devient l'acteur le plus significatif. [partiellement confirmé]
3. La mission de l'unité des forces armées concernée conjuguée à la puissance de cette unité est plus importante pour le succès du système d'armes que les facteurs stratégiques, ou les considérations sur la composition des forces armées (*force posture*). [réfuté]
4. Au niveau de cette strate interne, les décideurs politiques externes au Pentagone peuvent (*may*) perturber le processus de décision mais ne peuvent pas le contrôler. [réfuté]
5. Les responsables politiques extérieurs à l'exécutif, de même que des individus hors du système politique vont rarement chercher à influencer la strate interne du processus de décision, encore moins le perturber ou le contrôler [réfuté]
6. L'interconnexion de centaines de décisions individuelles pendant les étapes des études en amont, de la recherche et développement et des essais rend le processus décisionnel plus incrémental que synoptique lors de la strate interne. [partiellement confirmé]

---

<sup>124</sup> *ibid*, p. 253.

<sup>125</sup> Désigné ci après par l'expression, l'unité des forces armées concernée.

7. La probabilité qu'une idée d'arme réussisse les phases des études amont, de la recherche et développement et des essais dépend de l'habileté de ses promoteurs à promouvoir sans cesse les avantages politiques et économiques de leur projet. Car plus un système d'arme parvient à survivre longtemps pendant cette strate interne, plus les fondations pour l'aboutissement du projet sont solides. La multiplication des choix individuels établit une inertie bureaucratique irrésistible. [validé]

Propositions pour la strate externe :

8. A partir du moment où un programme d'armement parvient au stade de l'acquisition et du déploiement, le nombre d'acteurs intéressés s'accroît significativement, en particulier au sein de l'exécutif. [validé]

9. Pendant la phase d'acquisition et de déploiement, davantage d'acteurs issus du Parlement ou de la société civile s'activent. Cependant le Parlement et la société demeurent périphériques, n'exerçant qu'une influence indirecte sur le processus de décision. [réfuté]

10. Le principal facteur provoquant l'investissement des parlementaires dans le processus d'acquisition des armements est constitué par les implications pour les circonscriptions (*porkbarrel*). [réfuté]

11. L'acquisition et le déploiement du système d'armes continue à dépendre de la capacité de ses partisans à promouvoir les avantages économiques, stratégiques et politiques du projet. [validé]

12. Les systèmes d'armes les plus susceptibles d'engendrer un soutien significatif (ceux qui sont le moins controversés) sont ceux dont :

- Les capacités sont compatibles avec les missions de l'organisation qui a la responsabilité de l'armement
- Les performances technologiques coïncident avec le consensus sur la politique de défense
- Les capacités convergent avec les exigences stratégiques et les besoins de la politique étrangère
- Le coût de déploiement sur le plan domestique (en termes budgétaire, d'aménagement du territoire, d'impact sur l'environnement) seront probablement moins élevés que celui des autres alternatives
- Les avantages du déploiement sur le plan national (contrats et emplois) sera probablement plus élevés que ceux des autres alternatives

[validé]

13. Les programmes d'armement sont rarement ralentis ou abandonnés dès lors que l'acquisition du programme est approuvé par l'exécutif et seule une directive présidentielle est en mesure de ralentir ou renverser le cours de la décision. [partiellement confirmé]

14. Les « règles du jeu », introduites par le ministre de la Défense et le Président influencent comment et par qui les décisions d'acquisition et de déploiement seront prises au sein de l'exécutif [validé]

15. Les paramètres de la politique de défense constituent des facteurs significatifs dans les décisions d'acquisition des armements lorsque les avantages stratégiques du système d'armes sont incertains. [validé]

16. Les paramètres de la politique étrangère constituent des facteurs significatifs dans les décisions d'acquisition des armements lorsque les avantages du système d'armes en termes de politique étrangère sont incertains. [validé]

17. Les facteurs écologiques constituent des facteurs significatifs dans les décisions d'acquisition des armements lorsque le système d'arme engendre un coût environnemental élevé. [validé]

18. Les facteurs socioéconomiques constituent des facteurs significatifs dans les décisions d'acquisition des armements lorsque le système d'arme consomme d'importantes ressources matérielles et financières et lorsque son coût social est élevé. [validé]

19. Le Président est un acteur décisif lorsque les considérations liées aux orientations de la politique de défense, à la politique étrangère et / ou à la politique nationale entrent en conflit avec les priorités de l'administration. [validé]

20. Le Parlement est une arène importante lorsque les considérations liées aux orientations de la politique de défense, à la politique étrangère et / ou à la politique nationale entrent en conflit avec les priorités de certaines circonscriptions électorales et / ou avec les préférences personnelles des parlementaires. [validé]

21. L'espace public, la société civile est une arène importante lorsque les coûts ou les bénéfices du déploiement soulèvent un problème clair et constituent une menace pour les intérêts de certains individus. [validé]  
(*ibid.*, pp. 246-250)

### **2. 2. 2. Les limites de l'approche monographique**

Le travail de Holland et Hoover, approfondissant une démarche ouverte par Greenwood, met en exergue un certain nombre de critiques du courant de recherches des monographies sur la décision d'acquisition d'un programme d'armement. D'autres limites de ce courant pour notre recherche doivent également être prises en compte.

— Le risque du « tout est dans tout ».

L'étude de Greenwood illustre le plus clairement la dérive qui guette une approche qui entend prendre en compte tous les paramètres du processus décisionnel. Se dégage alors des investigations empiriques le sentiment que tout compte, que de multiples facteurs technologiques, bureaucratiques, politiques, stratégiques sont importants sans que l'on sache véritablement comment ces facteurs s'articulent. Faute de s'armer d'une problématique précise, d'un questionnement serré l'étude décisionnelle d'un programme d'armement court le risque de se laisser gagner par un simple éloge de la complexité du réel, sans être en mesure de discriminer et de hiérarchiser les multiples facteurs intervenants dans l'histoire du programme, aboutissant à ce que l'on pourrait appeler « l'épistémologie du tout est dans tout et réciproquement ». Il en va de même pour le rôle et le poids des différents acteurs. La complexité des processus décisionnels, l'enchevêtrement des acteurs tantôt individuels, tantôt organisationnels doit-elle nous amener à nous contenter d'une position affirmant qu'il est vain de chercher à déterminer qui influence le plus le cours de la décision, quels acteurs sont les plus déterminants dans la production du programme d'armement : « il est difficile et pas très utile de chercher à hiérarchiser les composants à partir de l'obsessionnelle question : "qui a

influencé le plus la décision ?"<sup>126</sup> » Précisons que si les études que nous avons détaillées évitent le plus souvent de tomber dans de tels excès, il n'en reste pas moins que la tentation est souvent forte de s'y résoudre<sup>127</sup>.

Hoover et Holland offrent une voie fructueuse pour éviter ce piège. La distinction de différentes strates du processus décisionnel et la mise en évidence du poids variable de tel ou tel acteur, de tel ou tel déterminant est précieuse.

La confrontation de certaines monographies dévoilent des résultats contradictoires sur un même programme d'armement. Ainsi les conclusions empiriques de Tammen et Greenwood sur le MIRVAGE divergent sensiblement sur le poids des facteurs technologiques. Les études de Art et Coulam parviennent à des conclusions opposés sur le programme TFX devenu F-111. Là où Art analyse un succès de la méthode McNamara, Coulam conclue à l'absence d'effet de la réforme McNamara.

— Impasses théoriques ?

D'un point de vue théorique, cette série de monographies décisionnelles soulèvent deux problèmes. La multiplication des études de cas n'a pas permis de forger un cadre théorique rigoureux pour analyser la dynamique des armements, ou la conduite d'un programme spécifique. De ce point de vue, les recherches des années 1970 aboutissent à une forme d'impasse théorique, qui se concrétise dans l'essoufflement de ce courant de recherche à partir de la fin des années 1970. La difficulté à produire des généralisations théoriques est inhérente à la démarche monographique. Mais dans ce cas, cette difficulté est décuplée par l'absence de cadre théorique unifié mobilisée par l'ensemble des auteurs. Les questions de recherches sont diverses de même que les ambitions de la recherche. Dès lors si la confrontation de ces multiples études de cas est riche d'enseignements, en particulier empiriques, il est délicat pour ce courant de recherche hétérogène de parvenir à une réelle cumulativité des résultats.

---

<sup>126</sup> Christian Lequesne, « Comment penser l'Union européenne » dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles relations internationales. Pratiques et Théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 111.

<sup>127</sup> Rappelons aussi qu'il s'agit d'un problème général des sciences sociales, même s'il se pose avec une acuité particulière lorsque l'on s'attache à disséquer le processus décisionnel de l'action publique.

Rétrospectivement la situation peut sembler paradoxale, tant la plupart des études sont inspirées par le paradigme de la politique bureaucratique. La seconde impasse de cette série d'études de cas tient, en effet, à une forme d'enfermement théorique dans une seule perspective théorique. Les réflexions nombreuses autour de la notion de complexe militaro-industriel trouvent ainsi peu d'écho dans les monographies de programme d'armement. En somme ces monographies souffrent d'une focalisation excessive sur leur objet de recherche, le processus décisionnel, qu'elle restreigne au processus politico-administratif au détriment de logiques structurelles. Dès lors l'étude décisionnelle se trouve largement amputée de son environnement social, économique et stratégique. De surcroît, la plupart des études se limitent à l'étude du processus décisionnel dans les phases initiales du développement du programme d'armement. En outre, mobilisée avant tout pour battre en brèche les théories internationales de la politique d'armement (réalisme ; modèle action-réaction), l'étude de processus décisionnel en vient dans la majorité des cas à négliger la dimension internationale des programmes d'armement.

La façon dont ces études incorporent la dimension stratégique pointe une autre difficulté : le traitement discutable du problème de la légitimation. Ces études réduisent les facteurs stratégiques (évolution de la menace soviétique) au rang de simples ressources de légitimation des promoteurs du système d'arme lors des négociations avec les autres acteurs. Il s'agit d'un argument récurrent, présenté comme un résultat majeur : les facteurs stratégiques ne sont pas déterminants dans le déroulement d'un programme d'armement. Ils ne sont que des arguments instrumentalisés par ses partisans pour promouvoir et défendre le projet face à ses adversaires et concurrents. Outre qu'elle ne s'interroge pas sur les causes de l'importance de cette légitimation stratégique (pourquoi est-elle plus importante qu'une légitimation économique), qu'elle néglige les effets de contraintes que provoquent les stratégies de légitimation dans les processus décisionnels et la conduite des politiques publiques, cette position témoigne d'une conception par trop restrictive de la légitimation. Charles Jones, dans son ouvrage classique d'analyse des politiques publiques, distingue dans la conduite d'une politique publique deux types d'activités : la formulation de la décision publique, la légitimation.

Plus généralement, une voie pour pallier cet enfermement théorique réside dans l'intégration de la dimension cognitive de la décision publique. L'analyse cognitive des politiques publiques, ainsi que les théories cognitives de la prise de décision offrent ici des

voies extrêmement riches et qui pourraient se révéler très fécondes pour l'étude des programmes d'armement, notamment dans leur volet décisionnel.

— Des monographies datées ?

L'étude de Holland et Hoover a montré à quel point les résultats du courant de monographies décisionnelles sont liés au contexte politique, institutionnel et international des programmes d'armement abordés. La modification de ce contexte dans la seconde moitié de la décennie 1970, visible dans le cas du MX, révèle un processus décisionnel bien différent de celui mis en évidence par les premières études de cas systématique. Cependant les résultats de Hoover et Holland sont sujets à caution dans la mesure où l'on ne peut établir dans quelle mesure le MX est un programme exemplaire ou exceptionnel. Dans quelle mesure leurs résultats tiennent-ils au changement de contexte ou à la spécificité du MX ?

Il ne s'agit évidemment pas de proclamer que les résultats du courant monographique sont caducs, mais de souligner l'importance de la contextualisation de l'étude des processus décisionnels. Il est clair que le contexte social dans lequel se déroule un programme d'armement en France dans la seconde moitié des années 1990 n'est pas le même que celui du début des années 1980 : mouvement de restructuration de l'industrie d'armement, privatisation, construction européenne, privatisation, contrainte budgétaire, fin de l'affrontement Est / Ouest, tournant néo-libéral... Il ne fait guère de doute que ce changement de contexte a un impact décisif sur les processus décisionnels des programmes d'armement : impact qu'il convient d'analyser et d'évaluer afin d'en préciser les modalités. Dans cette perspective la comparaison de deux programmes aussi « antinomiques » que le char Leclerc (programme national, doté d'un fort ancrage local, inscrit dans la logique de l'arsenal et de ses mutations, qui est LE programme phare d'une armée) et l'Avion de transport stratégique (programme européen, confié à un groupe privé, programme interarmées au niveau national et européen) est fondamentale.

— Des monographies américaines.

Toutes ces études sont réalisées sur la politique d'armement des Etats-Unis. Dès lors se pose la question de l'importation de leurs résultats, et certains de leurs questionnements, pour l'étude de la politique d'armement en France. Signalons quelques-unes des différences les



plus significatives : absence de *think tank* en France, d'expertise civile, rôle marginal du Parlement par rapport au Congrès, place la Délégation générale pour l'armement, sans équivalent aux Etats-Unis, multiplicité des producteurs nationaux aux Etats-Unis pour chaque programme, notamment dans les années 1970, politique de concurrence, relations civils-militaires, place du lobbying et des groupes d'influences dans le processus politique.

## **2. 3. Les acquis de l'approche décisionnelle**

### **2. 3. 1. Une boîte à outils théorique**

En dépit de ces limites et des critiques qui peuvent lui être adressées, le courant de recherche des monographies de programme d'armement offre deux acquis majeurs pour étudier les processus décisionnels. Le premier réside dans l'accumulation de connaissances empiriques précises sur le processus d'acquisition des armements. La mise en perspective à laquelle nous avons procédé dans cette revue de littérature, a mis en lumière les très nombreux enseignements qui se dégagent de ces monographies, qui forment un corpus irremplaçable. Plus fondamentalement, l'étude des processus décisionnels des programmes d'armement constitue une boîte à outils théorique extrêmement utile. Les apports des études décisionnelles ont été synthétisés dans les modèles conceptuels d'Allison. La nouvelle version de *Essence of Decision* s'efforce de répondre aux critiques nombreuses qui ont été avancées après la publication du livre en 1971, notamment en enrichissant les modèles II et III des acquis des travaux les plus récents de l'analyse des politiques publiques, la sociologie des organisations, la science politique... Si cet effort est parfois contestable, tant sont parfois enrôlés au sein d'un même modèle des recherches contradictoires, il permet à Allison et Zelikow de détailler le contenu de deux paradigmes pour l'étude des processus décisionnels : le paradigme du comportement organisationnel et le paradigme de politique gouvernementale. Deux raisons nous conduisent à les présenter de façon détaillée. En dépit de leur importance, ils n'ont pas fait l'objet d'une traduction en français<sup>128</sup>. Leur présentation est rarement systématique : elle est souvent ramenée à quelques propositions centrales.

---

<sup>128</sup> Le modèle de l'acteur rationnel, qui correspond au premier chapitre de *Essence of Decision*, a été traduit par Jean-Yves Haine dans la revue *Culture et Conflits* : Graham Allison et Philip Zelikow, « L'essence de la décision. Le modèle de l'acteur rationnel », *Cultures et conflits*, n° 36, hiver-printemps 2000.

## le paradigme du comportement organisationnel<sup>129</sup>.

### I. UNITE DE BASE DE L'ANALYSE : L'ACTION GOUVERNEMENTALE COMME PRODUCTION ORGANISATIONNELLE.

L'action gouvernementale est un produit organisationnel dans un triple sens. Premièrement, les actions effectives du gouvernement sont réalisées par des organisations.

Deuxièmement, les capacités des organisations à utiliser les ressources physiques déterminent la liste des choix disponibles pour les leaders gouvernementaux, lorsqu'il sont confrontés à un problème.

Troisièmement, les facteurs organisationnels structurent la situation en définissant étroitement les contraintes dans lesquelles le leader doit prendre une décision sur un problème donné.

### II. LES CONCEPTS

A. Des acteurs organisationnels : l'acteur n'est pas un gouvernement monolithe mais une constellation d'organisations plus ou moins liées entre elles, à la tête desquelles siègent les leaders gouvernementaux. Les acteurs peuvent être des sous-unités au sein d'organisations plus vastes, pourvu qu'elles aient des normes et des routines qui leur soient propres.

B. Fractionnement des problèmes et du pouvoir : l'action gouvernementale, y compris dans un domaine particulier de politiques publiques, est répartie entre plusieurs organisations qui sont responsables d'un champ de compétences. Chacune de ces organisations perçoit les problèmes, traite l'information et accomplit ses tâches avec une autonomie considérable.

C. Les missions de l'organisation : les organisations interprètent leurs mandats dans leurs propres termes. Morton Halperin avance le concept de *essence* de l'organisation définie comme « la vision des groupes dominants au sein de l'organisation concernant ce que devraient être les missions et les moyens de l'organisation »<sup>130</sup>.

D. Les objectifs opérationnels, les moyens spécifiques et la culture : la compétence pour des missions particulières, les exigences quotidiennes de l'action produit chez les membres de l'organisation un ensemble distinctif de croyances à propos de ce que devrait être les missions et les moyens de l'organisation.

E. L'action comme produit organisationnel : l'essence de l'activité organisationnelle est son caractère programmé.

1. Les objectifs opérationnels d'une organisation sont rarement révélés par son mandat formel. Au contraire, le moindre objectif opérationnel émerge comme un ensemble de cible à atteindre dans le cadre de contraintes. Les contraintes sont formulées comme des impératifs à éviter à tout prix. A titre d'exemple, le comportement de chaque armée (l'armée de terre, la marine ou l'armée de l'air) semble se caractériser par le souci d'éviter (1) une décrue de son budget ; (2) une décrue de ses effectifs ; (3) une décrue du nombre de ses spécialistes (les pilotes pour l'armée de l'air) ; (4) une réduction de son pourcentage dans les budgets militaires ; (5) l'empiètement des autres armées sur ses missions et ses rôles ; (6) une infériorité vis-à-vis de l'ennemi dans aucune classe d'armement.

2. Une attention séquentielle sur ses objectifs

3. Les procédures opérationnelles standardisés

4. Des programmes et des répertoires

5. Eviter l'incertitude : le souci des organisations est de se mouvoir dans un environnement le plus stabilisé possible. Pour cela elle cherche à accroître au maximum leur autonomie et à régulariser leurs relations avec les autres acteurs. Halperin explique que les bureaucraties préfèrent souvent « moins d'argent et un plus grand contrôle que davantage d'argent et un moindre contrôle »<sup>131</sup>.

6. Un comportement fondé sur la résolution des problèmes. Face à une situation inédite, les organisations privilégient les solutions les plus proches de leurs routines.

7. Apprentissage organisationnel et changement : les paramètres du comportement organisationnel sont particulièrement résistants. L'apprentissage dans des situations inédites est largement déterminé par les routines et la culture de l'organisation. Les conditions dans lesquelles un changement significatif est le plus probables incluent :

---

<sup>129</sup> Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision*, op. cit. pp. 163-185.

<sup>130</sup> Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, op. cit., p. 28.

<sup>131</sup> *Ibid*, p. 51.

- a. un festin budgétaire : l'allocation de moyens exceptionnels
- b. une famine budgétaire prolongée
- c. un échec dramatique dans les performances de l'organisation

F. La centralisation de la coordination et le contrôle.

G. Les décisions des leaders gouvernementaux : la permanence du comportement organisationnel n'annihile pas tout changement de comportement gouvernemental. Des changements importants dans l'action du gouvernement peuvent intervenir sans que soient bouleversées les procédures routinières des organisations. Les options de leadership pour modifier le comportement gouvernemental incluent : (1) déclencher le programme A plutôt que le programme B au sein d'un répertoire ; (2) déclencher des routines organisationnelles dans un contexte inédit ; (3) déclencher plusieurs programmes de différentes organisations simultanément.

### III : MODE PRIVILEGIE D'INFERENCE.

La meilleure explication pour le comportement d'une organisation à l'instant  $T$  est  $T - 1$  ; la meilleure prédiction pour le comportement d'une organisation à l'instant  $T + 1$  est  $T$ .

### IV. PROPOSITIONS GENERALES.

A. Les capacités organisationnelles existantes influencent les décisions du gouvernement.

B. Les priorités de l'organisation façonnent la mise en œuvre des décisions. Face à des objectifs concurrents :

1. Les organisations tendent à privilégier les objectifs les plus compatibles avec leurs capacités et avec la hiérarchie des croyances au sein de la culture de l'organisation
2. Les problèmes d'incompatibilité sont traités séquentiellement, d'abord celle qui satisfait l'organisation, les autres étant différés ou négligés.

C. La mise en œuvre des décisions reflètent les routines établies précédemment que ce soit dans les procédures opérationnelles standardisées, pour les situations « standard », ou les programmes et les répertoires. Néanmoins comme ces derniers sont développés par des organisations ayant un esprit de clocher pour faire face à des scénarios prédéfinis, les programmes disponibles pour gérer une situation singulière sont inadaptés.

D. Les leaders négligent la faisabilité administrative des décisions.

E. Flexibilité limitée et changement incrémental. Les lignes directrices de l'action d'une organisation sont rectilignes : le comportement à l'instant  $T$  n'est que marginalement différent de celui à  $T - 1$ .

1. Les budgets des organisations changent de manière incrémentale que ce soit en volume global ou dans la répartition entre les différentes composantes.
2. La culture de l'organisation, ses priorités, ses perceptions sont relativement stables.
3. Les procédures et les répertoires de l'organisation changent de manière incrémentale.
4. Typiquement, les nouvelles activités ne constituent que des adaptations marginales des programmes et activités existantes.
5. Une fois lancé un programme n'est pas abandonné
6. Une planification à long terme qui tend à s'institutionnaliser et donc à être négliger.

G. L'impérialisme. La plupart des organisations définissent leur bien-être en termes d'autonomie. Elles recherchent la croissance de leur budget, de leur personnel et la conquête de nouveaux territoires.

### V. PROPOSITIONS SPECIFIQUES :

La posture des forces, c'est-à-dire le fait que certains armements soient produits plutôt que d'autres, est déterminée par des facteurs organisationnels comme les objectifs et les procédures des forces armées et des laboratoires de recherches existants. Les leaders gouvernementaux décident du volume global du budget et influencent certains programmes majeurs d'armement, mais le gros de la posture de force émerge du fonctionnement routinier des unités organisationnelles.

## Le paradigmes de la politique gouvernementale<sup>132</sup>

### I. UNITE DE BASE DE L'ANALYSE : L'ACTION GOUVERNEMENTALE COMME RESULTANTE D'UN PROCESSUS POLITIQUE.

Les décisions et actions du gouvernement sont des résultantes du processus politique interne : résultante dans la mesure où ce qui advient n'est pas le choix d'une solution à un problème mais plutôt le résultat de compromis, de conflit, de confusion entre des dirigeants aux intérêts divers et disposant d'une influence inégale ; politique dans la mesure où l'activité d'où émergent les décisions et actions est le mieux caractérisée sous la forme de négociations entre des membres individuels du gouvernement selon des circuits institutionnalisés. (pp. 294-295) [...] Ces circuits institutionnalisés structurent le jeu. (*regular channels structure the game*)

[...] L'action gouvernementale est en réalité une agglomération ou un collage de décisions et d'actions relativement indépendantes, entreprises par des individus ou des groupes de joueurs dans différents jeux. Les décisions formelles du gouvernement représentent une combinaison des préférences et de l'influence relative des joueurs principaux ou de joueurs secondaires dans des cas plus spécifiques (p. 296).

### II. Les concepts:

les concepts de ce paradigme peuvent être regroupés autour des réponses apportées à 4 questions : Qui joue ? Quels facteurs influencent les perceptions, préférences et la position des joueurs sur le dossier ? Quels facteurs déterminent l'impact de chaque joueur sur le résultat ? Comment le jeu combine la position, l'influence et les coups des joueurs pour produire des actions et décisions gouvernementales ?

#### A. Qui joue ?

Ceux dont les intérêts et les actions ont un effet important sur les actions et décisions du gouvernement.

1. L'acteur gouvernemental n'est ni un acteur unitaire, ni un conglomérat d'organisations, mais un ensemble d'acteurs individuels. Des groupes de joueurs forment l'acteur pour les décisions gouvernementales particulières. Les joueurs sont des individus occupant une fonction.

Les individus deviennent des acteurs du jeu de la politique de sécurité nationale en occupant une position dans les principaux circuits qui produisent l'action dans le domaine de la sécurité nationale.

2. Dans le cas du gouvernement des Etats-Unis, les joueurs incluent :

Des *Chefs* : le Président, les ministres de la Défense, des Affaires Etrangères et des Finances, le Directeur de la CIA, le Chef d'Etat-major des armées, le Conseiller à la sécurité nationale du Président, éventuellement l'ambassadeur aux Nations Unies.

Des *équipiers* : les collaborateurs directs de chaque Chef

Des *Indiens* : les dirigeants des ministères et des agences, qu'ils soient fonctionnaires ou nommés politiquement

Des *joueurs ad hoc* : les acteurs du jeu gouvernemental élargi (en particulier les leaders du Congrès), certains diplomates, des journalistes, des représentants groupes d'intérêt importants.

Les autres membres du Congrès, de la presse, des groupes d'intérêt et le public forment des cercles concentriques autour de l'arène centrale, des cercles qui délimitent l'espace où se déroule le jeu.

3. La fonction définit ce que les joueurs sont en droit de faire et ce qu'ils doivent faire.

#### B. Quels facteurs influencent les perceptions, préférences et la position des joueurs sur le dossier ?

1. Perceptions et intérêts de la paroisse

Les facteurs organisationnels (modèle II) qui encouragent l'égoïsme organisationnel exerce aussi leur effet sur les joueurs qui siègent à la tête de ces organisations.

2. Objectifs et Intérêts

Les dirigeants raisonnables peuvent fréquemment ne pas être d'accord sur la définition des intérêts nationaux sur un dossier. Donc d'autres intérêts entrent en jeu : des intérêts personnels, des intérêts de politique interne, des intérêts organisationnels. Les hauts fonctionnaires sont enclins à croire que le bien être de leur organisation est vital. Le Président et ceux qu'il a nommés oublient rarement de tenir compte des conséquences de politiques internes de leurs choix.

---

<sup>132</sup> Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision*, op. cit. pp. 294-313..

### 3. Date butoir et émergence du problème

Les solutions à des problèmes stratégiques ne sont pas trouvées par des analystes sereins réfléchissant calmement sur *le* problème. Le problème doit d'abord être défini. Puis il doit être couplé avec une des idées qui « flottent au sein ou autour du gouvernement » et avec une occasion pour l'action, éventuellement provoqué par un événement soudain.

Les dates butoirs (procédures budgétaires, grand discours politiques...) et les situations de crises soulèvent souvent le problème et contraignent des joueurs débordés d'activités à prendre position.

### C. Quels facteurs déterminent l'impact de chaque joueur sur le résultat ?

1. Le pouvoir (c'est-à-dire l'influence effective sur les décisions et actions du gouvernement) est un insaisissable mélange d'au moins trois éléments : des atouts dans la négociation, l'habileté et la volonté d'user de ces atouts dans la négociation, la perception de ces deux éléments par les autres joueurs.

2. Les sources de ces atouts de négociations comprennent : l'autorité formelle (qui découle de la fonction) ; le contrôle effectif sur des ressources nécessaires à l'accomplissement de l'action ; l'expertise et le contrôle des informations qui permettent aux Chefs de déterminer si et sous quelles formes seront mises en œuvre les décisions ; la capacité à peser sur les objectifs des autres joueurs dans d'autres jeux, y compris les jeux politiques internes ; la capacité de persuasion sur les autres joueurs (qui découlent de relations personnelles, de charisme) ; l'accès et la faculté de persuasion sur des joueurs qui détiennent ces atouts de négociations.

D. Quel est le jeu ? Comment le jeu combine la position, l'influence et les coups des joueurs pour produire des actions et décisions gouvernementales ?

#### 1. Les circuits de décision (*action-channel*)

Un circuit de décision est une procédure institutionnalisée pour mener l'action gouvernementale dans un domaine spécifique (Circuit de décision de l'intervention militaire extérieure ou le circuit de décision budgétaire par exemple).

Les circuits de décision structurent le jeu en présélectionnant les joueurs principaux, en déterminant leurs points d'entrées habituels dans le jeu, en distribuant des atouts et des handicaps dans chaque jeu.

#### 2. Les règles du jeu

Les règles du jeu, ou les règles du choix, découlent de la constitution, des textes officiels, de la jurisprudence, des directives de l'exécutif, de conventions et même de la culture. Certaines règles sont explicites, d'autres implicites, certaines rigides, d'autres changeantes...

#### 3. L'action en tant que résultante politique

Les décisions du gouvernement sont prises, les actions du gouvernement sont entreprises ni comme le simple choix d'un groupe unifié, ni comme la somme formelle des préférences des dirigeants.

#### 4. Chaque joueur joue des coudes avec le pouvoir dont il dispose.

« Lorsque une décision gouvernementale ou présidentielle est prise, le jeu n'est pas terminé. Une décision politique est un chantier en construction (*work in progress*). Les décisions peuvent être retournées ou ignorées » (p. 303) [...] « Et même si elles ne sont ni retournées, ni ignorées, les décisions doivent encore être mise en œuvres » (p. 304)

### III. MODE PRIVILEGIE D'INFERENCE

La capacité explicative du modèle III réside dans le décryptage du jeu -les circuits de décision, les fonctions, les joueurs, leurs préférences, les conflits et négociations – qui produit, comme résultante, l'action en question.

Ce modèle s'efforce de détailler le jeu

### IV. PROPOSITIONS GENERALES.

#### A. Des résultantes politiques

Les préférences et positions personnelles d'un joueur peuvent avoir un effet significatif sur l'action gouvernementale

« Quelqu'un d'autre que Ariel Sharon eût été ministre de la Défense en 1982, il n'existe aucune raison de croire qu'il y aurait eu une invasion israélienne du Liban, jusqu'au faubourgs de Beyrouth » (p. 305)

Les atouts et handicaps d'un joueur varient beaucoup d'un circuit de décision à l'autre

Mais aussi au long d'un même circuit de décision. Les Chefs contrôlent la décision formelle, mais les Indiens jouent un rôle majeur après la décision, notamment ceux à la tête des organisations chargés de mettre en œuvre la décision.

#### B. Action et intention.

L'action gouvernementale ne suppose pas l'intention du gouvernement. La résultante du comportement des dirigeants du gouvernement concernés par un dossier correspond rarement à l'intention d'un seul ou d'une seule organisation. Les détails de la décision ne sont pas choisis par aucun des joueurs. (ils sont rarement conformes à ce qu'aucun des joueurs aurait choisi s'il avait été confronté seul au dossier)

#### C. Problèmes et solutions.

Les solutions à des problèmes stratégiques ne sont pas découvertes par des analystes se concentrant à froid sur le problème.

Les décisions qui impliquent des changements substantiels dans l'action gouvernementale reflètent la conjonction entre des chefs en quête d'une solution et des Indiens en quête de problèmes.

Votre prise position dépend de l'endroit où vous êtes assis.

« En particulier sur les enjeux structurels, comme les dossiers budgétaires ou les questions d'équipement, la position défendue par un joueur particulier peut être prédite avec une très grande fiabilité à partir du siège qu'il occupe » (p. 307)

Nous voulons dire que la prise de position est « substantiellement affectée » par la fonction occupée. Dépendre de ne signifie pas « être toujours déterminé par ».

#### D. Les Chefs et les Indiens.

Les exigences pesant sur le Président, les Chefs, les équipiers et les Indiens sont très différentes que ce soit dans le processus de décision ou dans la mise en œuvre.

Les problèmes de politique étrangère que peut traiter le Président sont très limités, d'abord en raison de son emploi du temps surchargé.

« La plupart des problèmes sont façonnés, les alternatives définies et les propositions avancées par les Indiens ». (p. 308) Les Indiens se battent entre eux – par exemple les combats entre le bureau des affaires internationales du ministère de la Défense et celui des problèmes politico-militaires du ministère des Affaires étrangères.

« Mais le problème principal des Indiens est comment obtenir l'attention des Chefs, comment mettre un dossier en les tubes du circuit de décision comment amener le gouvernement à "faire ce qui est bien" » (p. 308)

Pour paraphraser Neustadt, « l'essence de la mission de tout responsable officiel est de convaincre les autres joueurs que sa version de ce qu'il est nécessaire de faire correspond à ce que leur propre appréciation de leurs responsabilités leur commandent de faire en vertu de leurs propres intérêts » (p. 308)

[...]

#### E. Les données du problèmes changent d'un siège à l'autre.

« Là où vous êtes assis influence ce que vous voyez comme la position que vous tenez » (p. 309)

[...]

#### VI. Les sources.

Les informations sur le détail des différences de perceptions et de priorités au sein du gouvernement sont rarement disponibles.

Les documents officiels ne renferment souvent pas ce genre d'information, puisqu'ils en sont aussi la résultante. La plupart des informations doit être glanées auprès des acteurs eux-mêmes. Mais *par hypothèse* chaque participant ne connaît qu'un morceau de l'histoire.

Combiner les documents publics, la presse, les entretiens avec les participants et les discussions avec des observateurs avertis pour recueillir les parcelles d'information disponibles est un art.

### 2. 3. 2. Un renouvellement par la comparaison.

L'ouvrage de Matthew Evangelista, *Innovation and the Arms Race*, introduit le recours à la comparaison au cœur de l'analyse des programmes d'armement, afin de compenser l'excès de singularité et la difficulté à généraliser qu'engendre la monographie<sup>133</sup>. La particularité du travail d'Evangelista est de mobiliser l'outil de la comparaison à un double niveau : au niveau international puisqu'il compare le processus d'acquisition des armes aux Etats-Unis et en URSS, au niveau interne puisqu'il étudie dans chacun des deux pays un ensemble de programmes d'armements (les programmes nucléaires innovants) et non un seul programme. La démarche comparative vise à « éviter les pièges des explications monocausales »<sup>134</sup>. Evangelista entend, en effet, dépasser la dichotomie entre déterminants externes et les déterminants internes de la politique d'armement. Il écrit, en effet, dans un contexte intellectuel et académique marqué par la quasi disparition des approches internes (politique bureaucratique, complexe militaro-industriel) au profit des théories néo-réalistes (impact du système international, équilibre de la puissance, équilibre de la menace) pour expliquer la course aux armements. C'est bien la course aux armements qui constitue l'objet de recherche d'Evangelista et plus spécifiquement les innovations technologiques. Il s'agit d'expliquer pourquoi et comment les Etats-Unis et l'URSS développent de nouvelles technologies militaires, en s'attachant aux innovations qui « entraînent soit une restructuration majeure des organisations militaires, soit des changements importants dans la stratégie, ou les deux à la fois »<sup>135</sup>.

Evangelista établit une grille de lecture séquentielle commune pour analyser les différents programmes d'armement. Le processus d'acquisition des armements peut être divisé en cinq étapes de la découverte scientifique jusqu'à la phase de production : émergence du projet d'une innovation technologique pour un nouvel armement, par les scientifiques au sein des laboratoires de recherche et des officiers avec qui ils sont en contact ; action de ses promoteurs pour la construction d'un consensus en faveur de l'application militaire de la découverte technologique ; promotion du nouvel armement au niveau des armées et au niveau politique ; une fois la phase de R et D suffisamment avancée, les partisans du programme doivent créer un élan bureaucratique pour assurer le lancement d'un prototype ; au stade final

---

<sup>133</sup> Matthew Evangelista, *Innovation and the Arms Race. How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.

<sup>134</sup> Ibid., p. 240.

<sup>135</sup> *ibid*, p. 12.

recherche d'un soutien plus large au niveau du Congrès et du public pour sécuriser le financement du programme. A chacune de ces étapes, Evangelista évalue le rôle des facteurs externes et des facteurs internes. Il conclut que le processus d'innovation ne peut être expliqué exclusivement par des facteurs externes ou internes, ni dans les cas des Etats-Unis, ni dans le cas de l'URSS. Les uns ou les autres peuvent être déterminants à certains moments, mais le processus d'innovation dans son ensemble est déterminé par des facteurs qui sont à la fois internes et externes. L'application de sa grille d'analyse commune à plusieurs programmes d'armement étudiés, permet à Evangelista de dégager des modèles américain et soviétique d'innovation technologiques dans le domaine de l'armement. Pour le processus d'innovation américain, l'auteur rappelle que la plupart des explications internes et externes qui ont été proposées apportent une contribution à la compréhension des différents cas. Il souligne que la grille qu'il propose, qu'il estime généralisable à l'ensemble des programmes américains, permet de préciser à quel moment les facteurs internes ou externes priment et de ne pas verser dans le syndrome « tout compte ». Les facteurs internes prévalent pour les premières étapes du processus, lorsque les scientifiques recherchent des soutiens parmi leurs correspondants militaires. Pour les étapes intermédiaires, les facteurs externes, notamment la désignation d'une menace extérieure servent de fenêtre d'opportunité pour les promoteurs du projet dans l'entreprise de construction d'un consensus apte à assurer le financement du Congrès. Durant les dernières phases, ce sont essentiellement des arguments liés au rapport coût / efficacité de l'armement, sa désirabilité pour les alliés de l'OTAN et son utilité comme monnaie d'échange dans les négociations internationales avec l'URSS qui prévalent. L'impulsion pour une innovation militaire provient donc du bas, dans le système américain, des groupes d'intérêts militaires et technologiques, qui dominent l'essentiel de la phase de recherche et développement. L'évaluation des menaces, les rationalités stratégiques ne deviennent importantes que lorsque ces armements approchent de la phase de production soit sous forme de prototypes soit sous forme de séries. C'est seulement lors de la dernière phase que le programme d'armement atteint l'attention du pouvoir politique, ainsi que celle du Congrès pour l'obtention des budgets de production<sup>136</sup>. Dans le cas de l'Union soviétique également « *il est évident que ni les théories qui se concentrent exclusivement sur les facteurs internes, bureaucratiques, ni celles qui insistent sur les facteurs externes, systémiques sont en mesure de rendre compte adéquatement du développement des forces nucléaires tactiques soviétiques* »<sup>137</sup>. Seule la décomposition du processus d'innovation permet de discerner quand

---

<sup>136</sup> *ibid*, pp. 227-228.

<sup>137</sup> *ibid*, p. 239.



les facteurs externes ou les facteurs internes offrent une plus grande capacité explicative. Les facteurs internes, en particulier la centralisation et le poids du secret qui caractérisent le système soviétique, inhibent l'innovation dans les premiers stades, limitant dans le cadre des doctrines officielles. Ce n'est que lors de la troisième phase que les menaces externes poussent les leaders politiques et militaires soviétiques à innover.

Si la comparaison internationale n'a guère suscité de travaux significatifs par la suite, en revanche la comparaison de plusieurs programmes d'armement est devenue une voie privilégiée pour l'étude des processus décisionnels de la politique d'armement. Ainsi Michael Brown compare les processus d'acquisition des 15 principaux bombardiers stratégiques américains de la fin de la seconde guerre mondiale au début des années 1990<sup>138</sup>. Il s'agit des bombardiers classiques : B-35, B-36, B-45, B-46, B-47, B-48, B-49, B-52, B-58, B-60 et des bombardiers nucléaires B-70, B-1, B-1B et B-2. Dans une perspective longitudinale, Brown recourt à la méthode de la comparaison des études de cas, développée par Alexander George<sup>139</sup>. L'un des principaux apports du travail de Brown est de s'intéresser à des programmes qui ne sont pas des innovations. Brown estime que la principale limite de la recherche d'Evangelista est de n'étudier que des programmes innovants, qui impliquent des changements fondamentaux dans l'organisation, la doctrine, et les missions des armées. Aussi « ces généralisations pourraient ne pas s'appliquer aux programmes qui concernent les missions traditionnelles des armées »<sup>140</sup> qui constituent l'activité principale de la recherche et du développement militaire. Pour combler cette lacune Brown se focalise sur ses *mainstream programs*<sup>141</sup>. Le second apport important de Brown tient à la prise en compte des conséquences du programme en termes de dépassement de coûts, délais de livraison et de défaillances dans les performances. Cette question est fondamentale puisque les surcoûts entraînent des réductions de cibles, les délais retardent l'entrée en service des matériels, souvent bien plus tardive que prévu, le non respect des spécifications pour les performances affectent l'efficacité opérationnelle des forces. Or « les problèmes de coûts, de délai et de

---

<sup>138</sup> Michael E. Brown, *Flying Blind. The Politics of the U.S. Strategic Bomber Program*, Ithaca, Cornell University Press, 1992.

<sup>139</sup> Alexander L. George, « Case Studies and Theory Development : the Method of Structured Focused Comparison » in Paul Gordon Lauren (ed.), *Diplomacy*, New York, Free Press, 1979, pp. 43-68.

<sup>140</sup> Michael E. Brown, *Flying Blind*, op. cit., pp. 12-13. Ce point est reconnu par Evangelista lui-même, Matthew Evangelista, *Innovation and the Arms Race*, op. cit., p. 51.

<sup>141</sup> Brown souligne que peu d'auteurs se sont consacrés à l'étude des « *mainstream development efforts* » (p. 13). Il cite notamment les ouvrages de Robert Art, *The TFX Decision*, op. cit., Robert Coulam, *Illusions of choice*, op. cit. et de Lauren Holland et Robert Hoover, *The MX Decision*, op. cit.

*performances sont la règle plus que l'exception* »<sup>142</sup>. Il importe donc d'expliquer pourquoi certains programmes connaissent davantage ces problèmes que d'autres. Sur cette question, deux écoles s'affrontent : pour l'une ce sont les objectifs trop ambitieux du programme qui sont le principal responsable des surcoûts, des retards et des problèmes de performance ; pour l'autre les problèmes interviennent lorsque les activités de développement et de production ont lieu en même temps, c'est-à-dire lorsque des stratégies simultanées d'acquisition sont privilégiées (Brown 1992, pp. 16-19)<sup>143</sup>. Ce sont ces stratégies d'un processus d'acquisition simultané qui ont dominé la politique d'armement américaine depuis la seconde guerre mondiale.

Brown offre une définition utile du processus d'acquisition d'armement :

*« Le processus d'acquisition d'armement comprend plusieurs activités distinctes : recherche, développement, production ou achat et déploiement. J'utilise le terme acquisition pour désigner l'ensemble du processus et développement ou production, par exemple, pour désigner un ensemble d'activités plus spécifiques »*<sup>144</sup>

Brown part d'un constat d'insatisfaction à l'égard des théories existantes pour expliquer ce processus. « *Malheureusement, la compréhension des origines et des conséquences des processus d'acquisition de programme d'armement est faible, parce que les explications existantes ont tendance à être excessivement étroites et contradictoires* »<sup>145</sup>. Dès lors, le principal objectif de son étude consiste à tester les différentes théories, avec l'ambition de construire un cadre d'analyse intégré pour analyser à la fois les origines et les résultats du processus d'acquisition d'armements. Pour l'origine des programmes d'armement, il teste les théories du processus d'acquisition qu'il regroupe dans quatre types d'explications : explications stratégiques (néoréalisme) ; explications bureaucratiques (paradigme de la politique bureaucratique) ; explications économiques (complexe militaro-industriel) ; explications technologiques (déterminisme technologique). Un double questionnement anime

---

<sup>142</sup> *ibid.*, p. 14.

<sup>143</sup> Brown distingue deux stratégies d'acquisition. *La stratégie séquentielle* repose sur l'idée que les incertitudes technologiques de la phase de recherche et développement sont mieux gérés dans une approche procédant rigoureusement par étapes. Les étapes traditionnelles ne sont pas compressées pour gagner du temps. Des prototypes sont conçus et testés durant la phase de développement et si possible plusieurs prototypes sont en concurrence. Le financement est réduit au minimum pendant cette phase. Une ligne claire sépare les étapes du développement et de la production. Une décision bien identifiable lance la production après la phase de développement. *La stratégie simultanée* tente d'accélérer le processus d'acquisition en lançant les activités de production alors que la phase de développement n'est pas achevée. La concurrence entre les différents programmes s'opèrent avant que la phase de développement soit arrivée à terme. Des décisions de production sont prises *de facto* ou explicitement pendant la phase de développement de programmes lancés simultanément.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>145</sup> *ibid.*, p. 2-3.

son travail : comment commencent les programmes d'armement, d'où procèdent les idées de ces projets d'armement ? Pourquoi les programmes prennent-ils cette tournure ? Pourquoi la plupart repoussent l'état de l'art scientifique en empruntant une allure rapide ? Pourquoi certains des programmes parviennent à respecter leurs coûts, délais et performances alors que la plupart y échoue notoirement ?

« *L'analyse détaillée des processus de décision [des programmes de bombardiers] permet d'identifier précisément l'impact que différents facteurs ont eu à différentes étapes du processus d'acquisition* »<sup>146</sup>. En s'appuyant sur la comparaison de ces 15 études de cas, Brown trouve peu d'arguments pour soutenir les thèses dominantes, selon lesquelles les programmes d'armement sont développés en raison de facteurs technologiques ou économiques. En revanche, le rôle des facteurs bureaucratiques est confirmé, mais ce sont les facteurs stratégiques qui sont les plus influents. Les programmes majeurs qui entrent dans le cadre des missions existantes sont, en effet, initiés par les forces armées. Or les organisations militaires sont particulièrement sensibles aux menaces – qu'elles soient d'ordre stratégique ou d'ordre bureaucratique – qui pèsent sur leurs missions fondamentales. Ainsi, la plupart des programmes étudiés sont lancés en réponse à des développements stratégiques : un changement dans le champ opérationnel qui menace de rendre les bombardiers existants inefficaces. Dans certains cas, les motivations bureaucratiques sont importantes. Les forces armées étudiées (*The Army Air Corps, Army Air Force, US Air Force*) sont très myopes lorsqu'elles initient un programme d'armement pour deux séries de raisons : la nature de la menace opérationnelle est souvent vague ; les possibilités de développement technologique sont incertaines. Par conséquent, les prédispositions doctrinales et organisationnelles jouent un rôle important dans l'élaboration des décisions clés<sup>147</sup>.

Concernant les résultats du processus d'acquisition, Brown soutient que la dichotomie entre les deux approches qu'il identifie, celle des objectifs trop ambitieux et celle des stratégies d'acquisition, est stérile et ne permet pas d'analyser correctement leur objet. Pour Brown « *le succès de l'acquisition d'un programme d'armement est fonction de l'interaction entre les objectifs de développement et la stratégie d'acquisition* »<sup>148</sup>. Des programmes ambitieux d'un point de vue technologique fonctionnent très bien lorsqu'ils sont conduits

---

<sup>146</sup> Ibid, p. 14.

<sup>147</sup> Michael E. Brown, *Flying Blind*, op. cit., pp. 13-14 et pp. 306-316.

<sup>148</sup> Ibid., p. 19.

selon une stratégie séquentielle. Le même conduit selon une stratégie simultanée donneront de piètres résultats pour les coûts, les délais et le respect des performances opérationnelles. Mais, Brown souligne qu'un ensemble de facteurs bureaucratiques et stratégiques poussent très fortement ces programmes sur la voie de développement technologique extrêmement ambitieux et dans le même temps sur la voie d'une stratégie d'acquisition simultanée<sup>149</sup>.

Theo Farrell fonde lui aussi son étude du processus d'acquisition d'armement aux Etats-Unis, intitulé *Weapons without a Cause*<sup>150</sup>, sur une démarche comparative, en revenant à un questionnement de fond, basique pourrait-on dire : pourquoi les Etats-Unis vont-ils- acquérir des armements et de quelle manière? Pour mener à bien ce projet, Farrell s'efforce de suivre les recommandations méthodologiques avancées par Allison et Morris dans un article de 1976. Au cœur de l'âge d'or des monographies décisionnelles, Allison et Morris diagnostiquaient un besoin énorme de nombreuses études de cas historiques rigoureuses et détaillées afin de développer un cadre causal pour expliquer le processus de développement des armements, diagnostic que Farel estime toujours valable 20 ans plus tard. Allison et Morris recommandent que les études de cas spécifient précisément quels aspects des forces armées il faut examiner ; ce qui revient à préciser clairement quelle est la variable dépendante. Dans le cas de Farrell, il s'agit de programmes d'armement, considérés individuellement. En outre, ces études doivent déterminer l'impact d'un seul ou d'un bloc de facteurs. Enfin, la chronologie doit servir de guide. Le processus décisionnel est le mieux révélé à travers l'histoire du programme d'armement<sup>151</sup>. Farrell s'appuie sur quatre études de cas en mettant rigoureusement en œuvre la méthode de la comparaison structurée et focalisée d'Alexander George (*structured, focused comparison*) afin de déterminer quelle(s) variable(s) influent sur le cours du processus d'acquisition et d'induire des modèles causaux susceptibles de déterminer différents résultats. Les résultats sont définis selon trois catégories : les processus qui réussissent, qui réussissent partiellement ou qui échouent à produire des armements acquis par les forces armées américaines. La démarche est focalisée dans la mesure où la recherche ne porte que sur certains aspects des études de cas : expliquer l'origine, le développement et les résultats des programmes d'armement. Elle est structurée puisque Farrell applique une

---

<sup>149</sup> *Ibid*, p. 305 et pp. 316-342.

<sup>150</sup> Theo Farrell, *Weapons without a Cause. The politics of weapons acquisition in the United States*, Londres, McMillan, 1997.

<sup>151</sup> Graham Allison et Frederic Morris, « Armaments and Arms Control : Exploring the Determinants of Military Weapons », in Franklin A. Long et George W. Rathjens (eds), *Arms, Defence Policy and Arms Control*, New York, Norton, pp. 121-122 ; Graham Allison et Frederic Morris, « Exploring the Determinants of Military Weapons », *Deadalus*, 104, été 1975.

même grille de concepts et de questions à chacune des études de cas. La démarche est comparative puisqu'elle compare systématiquement 4 cas. Ce nombre est suffisamment restreint pour permettre une investigation historique détaillée, tout en constituant une base solide pour la comparaison. Les cas sont sélectionnés dans une période précise : de l'administration Carter à l'administration Bush et selon trois critères : le résultat du programme, sa nature, l'armée qui en est responsable. L'échantillon de Farell comprend ainsi un programme de la Marine, deux de l'armée de l'Air et un de l'armée de terre ; deux programmes nucléaires et deux conventionnels ; un échec, deux succès partiels et un succès.

Programme	Résultat	Type d'arme	Armée responsable
A-12 (1984-90)	Echec	conventionnel	Marine
DIVAD (1977-85)	Succès partiel	conventionnel	Armée de Terre
MX (1976-85)	Succès	nucléaire	Armée de l'Air
B-2 (1977-92)	Succès partiel	nucléaire	Armée de l'Air

Les variables que retient Farell<sup>152</sup> dans son analyse correspondent aux principales théories existantes. Il s'agit des enjeux stratégiques, institutionnels et budgétaires. Les enjeux stratégiques se réfèrent aux raisonnements stratégiques qui interviennent dans le processus : Farell les assimile aux exigences militaires ou aux objectifs politiques qui sont avancés officiellement pour justifier le programme. Les enjeux institutionnels renvoient aux intérêts bien compris des bureaucraties militaires et des responsables politiques, notamment le Président, et à la façon dont ces intérêts organisationnels et politiques affectent le processus. Pour Farell, « *l'acquisition d'armement est un processus politique qui consiste à déterminer l'allocation de ressources limitées* »<sup>153</sup> De façon surprenante l'action routinière des organisations et les prises de positions du Président sont agrégées dans une catégorie commune de variables et soumises au postulat d'une même logique : la maximisation de son intérêt propre. La variable budgétaire est envisagée à travers le prisme du coût du programme, dans une stricte acceptation comptable qui n'intègre pas les intérêts économiques plus larges comme la problématique du complexe militaro-industriel. Un chapitre est consacré à l'étude de chacune de ces variables qui sont appliquées systématiquement sur les 4 études de cas.

---

<sup>152</sup> T. Farell, *Weapons without a Cause. The politics of weapons acquisition in the United States*, op. cit., p. 20)

### 3. TECHNOLOGIE ET ARMEMENT

La technologie est une dimension centrale des politiques d'armement. Au point qu'on a pu définir ces dernières comme le « processus par lequel un pays transforme des connaissances scientifiques et techniques en nouveaux armements »<sup>154</sup>. La réflexion sur cette dimension technologique émerge dans le contexte des années soixante-dix et constitue encore aujourd'hui une des entrées les plus fécondes de l'analyse des politiques d'armement. Le traitement qui lui est réservé a cependant nettement évolué en trente ans. Alors que cette dimension technologique est considérée au départ comme une variable de ces politiques, plus ou moins déterminante, elle est devenue depuis un objet d'étude en soi pour les chercheurs.

#### 3. 1. La technologie comme variable

Les premiers travaux consacrés à ces questions mettent l'accent sur l'impact de la technologie sur les politiques d'armement. Ils s'insèrent notamment dans une réflexion plus générale sur la course aux armements et notamment sur le développement des armements nucléaires<sup>155</sup>. Comme les approches centrées sur le complexe militaro-industriel ou les « bureaucratic politics », ils tendent à remettre en cause le rôle accordé au politique dans la prise de décision. Mais plus largement, c'est la place des acteurs, individuels ou collectifs, dans la définition de ces politiques qui est mise en cause. En effet, la technologie est réputée se développer de manière autonome et se répercuter dans le domaine militaire. Elle est conçue comme la simple mise en application de connaissances scientifiques, lesquelles s'accroissent à mesure que la maîtrise par l'homme de son environnement physique augmente. Dès lors, elle a naturellement des répercussions sur la technologie et particulièrement sur la technologie militaire. La course aux armements, notamment nucléaires, ne découlerait donc pas d'un choix raisonné par rapport à l'évolution de la menace, mais serait plutôt le résultat inéluctable du « progrès » humain. Dans le cadre d'une étude publiée en 1984, D. Schoer a ainsi avancé la notion « d'impératif technologique » pour rendre compte de l'effet d'entraînement découlant du perfectionnement des capacités informatiques sur la précision des missiles

---

<sup>153</sup> *ibid*, p. 11.

<sup>154</sup> T. Caplow, P. Vennesson, *Sociologie militaire*, Paris, A. Colin., 2000, p. 68.

<sup>155</sup> R. E. Lapp, *Arms Beyond Doubt : The Tyranny of Weapons Technology*, New York, Cowles book Co, 1970 ; D. Shapley, « Technology Creep and the Arms Race : ICBM Problem a sleeper », *Science*, vol. 201, 22 sept., 1978, p. 1102-1105.

balistiques. Cet « impératif technologique » renvoie, selon lui, à des projets « si séduisants et attractifs qu'il est difficile d'y résister »<sup>156</sup>.

Cette thèse de « l'impératif technologique » apparaît fortement tributaire du contexte historique dans lequel elle est forgée, ce qui en fait à la fois l'intérêt et les limites. Certes, elle apparaît congruente avec le constat d'une marginalisation relative du politique dans le développement des armements nucléaires à partir de la seconde guerre mondiale aux Etats-Unis. Mais on peut penser que le fatalisme qu'elle affiche en ce qui concerne le développement des arsenaux nucléaires vise surtout à donner une caution scientifique aux thèses défendues par ses partisans. Elle n'est pas exempte en effet d'un certain nombre de partis pris contestables quant aux dynamiques de l'activité scientifique et à ses effets sociaux. Le lien mécanique et univoque qu'elle établit entre la connaissance scientifique, ses applications technologiques et ses répercussions sociales apparaissent comme sa principale limite. La thèse de « l'impératif technologique » propose une vision éthérée de l'activité scientifique, seulement orientée par la quête, quasi mystique, d'une « révélation » des lois naturelles, qui tend à méconnaître les conditions d'ordre social, culturel ou économique qui pèsent sur son développement. Elle tend ainsi à méconnaître les politiques incitatives mises en œuvre par les Etats pour développer la connaissance dans certains domaines. Elle sous-estime également la portée des facteurs sociaux, culturels notamment, qui déterminent les questions que les scientifiques posent au monde réel qu'ils observent. En outre, la chronologie idéalisée qu'elle décrit entre découverte scientifique et mise en application technologique néglige le fait que les deux dimensions cheminent souvent de concert ou que des solutions technologiques sont parfois établies avant que la « recherche fondamentale » n'en théorise les fondements. Par ailleurs, si la découverte scientifique participe de la mise en œuvre d'une technologie, ce n'est certainement pas le seul facteur qui permet de rendre compte de celle-ci. Le choix entre des armements plus précis, plus rapides, plus puissants... ne résulte pas simplement de leur faisabilité technique mais aussi de l'état des doctrines militaires en vigueur à ce moment là. La thèse de « l'impératif technologique », parce qu'elle surestime trop facilement la portée de considérations purement techniques par rapport à d'autres facteurs, doit donc être relativisée.

Des recherches ultérieures vont tenter de « sociologiser » la réflexion sur les phénomènes technologiques en mettant l'accent sur le poids des structures et des groupes

---

<sup>156</sup> D. Schoerer, *Science, Technology and the Nuclear Arms Race*, New York, Wiley, 1984.

sociaux qui y sont impliqués. Alors que les tenants de l'impératif technologique se focalisaient sur la technologie en tant que telle, ces nouveaux auteurs mettent l'accent sur les acteurs intéressés à la production de cette technologie. Là où les premiers décrivaient une « *technology-out-of-control* », les seconds vont plutôt parler de « *technologists-out-of-control* ».

Un des premiers ouvrages abordant ces questions est celui de Mary Kaldor (1982), intitulé *The baroque Arsenal*<sup>157</sup>. Son point de départ est différent de celui des auteurs se revendiquant de l'impératif technologique puisqu'elle est extrêmement critique avec les choix faits en matière d'armement par les Etats-Unis. En effet, elle émet un diagnostic négatif concernant l'efficacité de cette dernière : la défaite du Vietnam, l'arrivée au pouvoir des islamistes en Iran en 1979 et la prise des otages de l'ambassade américaine de Téhéran sont à ses yeux autant de preuve de l'échec de la politique de défense américaine. Dans cette perspective, la relance de la course aux armements et l'accroissement des dépenses militaires que connaît le pays au début des années 1980 sont autant d'erreurs. L'investissement de ressources supplémentaires dans le développement d'armements à la puissance et à la sophistication accrues est une stratégie vouée à l'échec à ses yeux. Elle conduit en effet à la mise en œuvre d'armements de plus en plus coûteux et sophistiqués, mais aussi de plus en plus éloignés des réalités économiques et politiques. Ces nouveaux équipements contribuent à épuiser l'économie des Etats-Unis et des pays qui les ont suivis dans cette voie — y compris l'U. R. S. S. — sans pour autant assurer la réalisation des objectifs militaires qu'ils sont censés remplir<sup>158</sup>. C'est ce paradoxe entre des armements régulièrement perfectionnés à grands frais et les revers militaires et stratégiques subis par les Etats-Unis, qui l'amène donc à avancer la notion « d'arsenal baroque » qui donne son titre à l'ouvrage.

La contribution de Mary Kaldor s'insère dans une réflexion plus générale sur l'histoire de l'économie capitaliste. Elle reprend en effet les thèses de J. Schumpeter et N. Kondratieff sur le développement par vague de cette économie, chaque vague étant lié à une technologie et à une localisation géographique particulière : l'ère de la construction navale en Grande-Bretagne, celle de l'automobile et l'avion aux Etats-Unis puis, plus récemment, l'ère de l'électronique au Japon. Par rapport à ces évolutions, la technologie militaire peut stimuler le secteur civil, voire accélérer le passage d'une ère à l'autre. Mais cet effet d'entraînement n'est

---

<sup>157</sup> M. Kaldor, *The Baroque Arsenal*, Londres, A. Deutsch, 1982.

<sup>158</sup> *ibid.*, p. 3.



pas systématique et la technologie militaire peut aussi susciter une « décadence » : ce fut le cas pour les navires de guerre britannique à partir des années 1870 et c'est le cas, selon l'auteur, pour les chars et l'aviation militaire dans les Etats-Unis de l'après seconde guerre mondiale. Le secteur de l'armement s'y structure dans le cadre du conflit mondial. Dès lors les efforts financiers consentis en matière d'armement visent à préserver des entreprises et des produits mis en place dans les années 1940, au dépens des investissements qui pourraient être faits dans des secteurs plus dynamiques. Dès lors, non seulement le développement de cet arsenal baroque n'assure pas le dynamisme de l'économie américaine, mais il freine celle-ci. L'ouvrage de Mary Kaldor revient donc sur l'a priori trop souvent évoqué, selon lequel le développement de la technologie militaire aurait forcément des retombées positives pour l'économie et la technologie civile : sa thèse est que lorsque le développement de ces armements mobilise trop de ressources, il peut devenir un handicap pour l'ensemble de l'économie. C'est le premier mérite de cet ouvrage, même si le lien qu'elle établit entre dépenses militaires et déclin de l'économie américaine apparaît tout relatif.

Au-delà de ces considérations macro-économiques, l'intérêt de l'ouvrage de Mary Kaldor réside donc plutôt dans la description qu'elle propose de la mise en place d'un secteur de la recherche et du développement en matière d'armements et de ses effets sur les politiques qui sont adoptées. D'après l'auteur, les « armements baroques » sont le résultat d'une confrontation entre deux groupes, animés par des logiques spécifiques : les fabricants d'arme et les militaires. En effet, Mary Kaldor souligne qu'un système d'arme — avion, char, bateau, sous-marin... — ne se résume pas à un simple équipement, mais renvoie à un ensemble d'acteurs : « des scientifiques pour le mettre au point, des ouvriers pour le construire, des militaires pour l'utiliser et des techniciens pour en assurer la maintenance »<sup>159</sup>. Ces acteurs se retrouvent derrière des intérêts communs : leur survie professionnelle ou économique. La reconnaissance de leur compétence et de leurs savoir-faire, est liée au maintien de ces systèmes d'armes et des doctrines qui en codifient l'emploi. Industriels et militaires sont donc impliqués dans un système de « course en avant » (« *follow-on system* ») — notion qu'elle reprend à James Kurth (1973) — dans lequel dès la sortie d'un nouvel armement, les deux groupes ont intérêt à lancer des projets devant assurer son remplacement quelques années plus tard. Cet accent mis sur la planification favorise l'institutionnalisation de structures de Recherche et Développement au sein des firmes, chargées d'anticiper sur les besoins futurs

---

<sup>159</sup> *ibid.*, p. 12.

des armées. Peu à peu, ces structures de planification en viennent à se substituer aux militaires dans la définition de leurs besoins<sup>160</sup>. Elle y voit le facteur principal de production d'un « armement baroque » dans la mesure où la nécessité pour les industriels de s'imposer par rapport à leurs concurrents pour obtenir des contrats, les incitent à accroître régulièrement les performances de leurs produits. On en vient ainsi à des armements dont les spécifications sont de plus en plus définies en fonction des intérêts des industriels et des structures de Recherche et Développement et de moins en moins au regard des besoins réels des armées. Il en découle des armements aux performances accrues, sans que cela réponde à de réels besoins opérationnels : la rapidité accrue des navires proposés par les constructeurs ne réduit pas leur vulnérabilité par rapport à l'aviation ou aux sous-marins ; celle des avions n'apporte rien au bombardement ; l'extrême précision des missiles balistiques n'est pas déterminante dès lors que leur capacité de destruction couvre des zones très larges. Pire, la production d'armements de plus en plus « pointus » présente de nombreux effets pervers pour les utilisateurs : perte de fiabilité, durée de vie plus limitée, maintenance plus difficile sur le terrain, consommation accrue de carburant, manque de qualification des personnels qui doivent les utiliser. La défaite au Vietnam lui apparaît ainsi comme la preuve évidente de cette dérive du système de production d'armement. Alors que pendant les années de paix celui-ci s'est autonomisé sans autre limite que les budgets accordés aux acquisitions militaires, l'échec de l'engagement américain en Asie du Sud-Est a mis en lumière la perte d'efficacité et d'opérationnalité qui en découle sur le terrain.

L'ouvrage de Mary Kaldor est donc proche, dans une certaine mesure, des thèses consacrées au complexe militaro-industriel parmi lesquelles elle insère une partie de sa réflexion<sup>161</sup>. A ce titre, elle peut faire l'objet des mêmes critiques. Les généralisations qu'elle émet à partir d'exemples ad hoc pourraient être vérifiées plus systématiquement. Son intérêt est cependant de montrer les effets concrets de la « prise de pouvoir » par les industriels et leurs bureaux d'études sur les armements acquis et les capacités militaires des Etats-Unis. Un deuxième apport de son travail réside dans la prise de distance qu'il permet par rapport à l'impératif d'une recherche systématique de sophistication en matière d'armement : même si la course en avant technologique a également touché l'U. R. S. S. selon elle, elle montre que pendant longtemps l'accent était plutôt mis dans ce pays sur la rusticité, la facilité de production et d'emploi, la fiabilité des systèmes d'armes qui y étaient produits. Loin d'être un

---

<sup>160</sup> *ibid.*, p. 69.

<sup>161</sup> *ibid.*, p. 65.

processus naturel, la sophistication des armements apparaît comme un processus socialement contraint, lié aux rapports qui s'instaurent entre les différents groupes d'acteurs intéressés aux politiques de défense. Les réflexions de Mary Kaldor sur le poids des structures en Recherche et Développement sur la définition des politiques d'armement seront prolongées, et critiquées, par les travaux de Matthew Evangelista (1988) à travers la notion « d'entrepreneuriat technologique ». L'auteur montrera notamment comment ces acteurs se saisissent de l'opportunité des bouleversements géostratégiques pour promouvoir leurs objectifs et avancées des solutions développées selon des logiques purement internes et liées à la défense de leurs intérêts (voir infra).

Cependant, c'est son constat de départ d'un échec de la politique de défense américaine qui constitue la principale limite de l'analyse de Mary Kaldor. Ce constat pose d'abord un problème aux regards des acquis de l'analyse des politiques publiques en général. Celle-ci a montré que constater le succès ou l'échec d'une initiative publique ne relève pas de l'activité du chercheur. Les objectifs affectés à une politique et les motivations différentes des acteurs qui y sont impliqués sont souvent trop nombreux et complexes pour que l'on puisse prononcer un verdict aussi uniforme. Sur ce point, Mary Kaldor semble reprendre sans grandes précautions les thèses défendues par certains opposants à la politique de défense et d'armement américaine. Ce constat d'échec pose ensuite un problème au regard des phénomènes militaires étudiés par M. Kaldor. D'une part, parce que la défaite au Vietnam peut difficilement être uniquement imputable aux déficiences opérationnelles de l'armement américain. Elle tend à donner aux technologies une place démesurée dans le déroulement des opérations militaires et de la politique de défense américaine plus largement. D'autre part, parce qu'il n'est pas sûr que le bilan qu'elle fait s'applique indifféremment aux armements conventionnels et nucléaires. Certes, il n'est pas sûr que la course à la sophistication soit la clé de la politique de dissuasion nucléaire. Force est cependant de constater que les objectifs affectés à cette dernière ont été remplis, la sécurité des Etats-Unis ayant été maintenue.

Cette question des rapports entre efficacité et technologie est abordée de manière plus pertinente par la monographie que Thomas L. Naugher consacre au développement du programme du fusil M 16<sup>162</sup>. L'auteur s'intéresse aux multiples controverses qu'a suscité l'adoption du nouveau fusil d'assaut de l'armée américaine au cours des années cinquante et

---

<sup>162</sup> T. L. Naugher, *M 16 controversies. Military Organizations and Weapons Acquisition*, New York, Praeger, 1984.

soixante. L'auteur pose deux questions liminaires. La première concerne les modalités de son adoption, malgré la rupture qu'elle implique avec les traditions tactiques de l'infanterie. La seconde question porte davantage sur les mises en cause dont l'arme elle-même a fait l'objet lors de son introduction dans les unités combattantes : comment le M 16 en est-il venu à mal fonctionner au Vietnam, suscitant l'hostilité des personnels et responsables militaires ? La démarche de l'auteur s'insère très largement dans le cadre des nombreuses monographies menées dans une perspective de « *bureaucratic politics* ». Citant les travaux de Allison, Halperin, Coulam, il reprend l'idée selon laquelle les décisions en matière d'armement ne sont pas le résultat d'un choix rationnel mais plutôt d'une interaction entre différents acteurs aux intérêts et stratégies distincts. Mais l'auteur reprend également quelques-uns des apports de la sociologie des organisations développée par Richard Cyert et James G. March (1963). C'est dans ce cadre que sa réflexion sur « l'échec » du M 16 au Vietnam est intéressante. Il met l'accent sur l'idée que le comportement des acteurs et organisations impliqués dans le développement et le déploiement du fusil ne sont pas seulement dictés par la défense consciente de leurs intérêts, mais aussi par une forte incertitude<sup>163</sup>. Confrontés à un environnement complexe et incertain, les acteurs vont avoir tendance à privilégier des représentations et des pratiques dont ils sont coutumiers. Dans cette perspective, c'est davantage la culture propre à leur organisation, que la défense consciente de ses intérêts, qui détermine leur action. Pour Thomas L. Mc Naugher, les multiples polémiques et controverses qui entourent le développement et l'acquisition du M16 et les dysfonctionnement que connaît l'arme lors de ses premières introductions au Vietnam illustrent le poids de ces comportements non-analytique et, plus largement, les logiques de prise de décisions au sein de l'appareil de défense.

Le M16 introduit en effet une rupture par rapport aux modèles de fusil qui l'ont précédé : plus léger, doté d'une capacité de tir automatique, il utilise une munition moins puissante que ses prédécesseurs qui limite sa portée, sa précision et sa force de pénétration. A ce titre, son introduction va d'abord à l'encontre des schémas tactiques et des traditions de l'Army. Jusqu'à présent en effet, les fusils équipant les fantassins américains, le M 1 pendant la deuxième guerre mondiale puis le M 14 à partir des années 1950, privilégiaient le tir de précision. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle en effet, la doctrine d'emploi du fusil de l'armée américaine mettait l'accent sur la figure du tireur d'élite, faisant feu pour tuer son adversaire. Le M 16,

---

<sup>163</sup> *ibid*, p. 6.

plutôt conçu pour assurer une supériorité du feu en tir automatique était donc loin de ces modèles culturels. Les statistiques établies après la seconde guerre mondiale et la guerre de Corée, qui mettaient l'accent sur la sous-utilisation de leur arme par les fantassins et son caractère peu déterminant pour le sort de la bataille étaient imputées par les autorités militaires à un déficit d'entraînement des hommes<sup>164</sup>. Mais la procédure de développement et d'acquisition du M 16 heurtait également les modèles culturels auxquels étaient attachés les représentants de l'Army. Alors que le M 1 et le M 14 étaient de purs produits de *l'Army Ordnance Department*, structure chargée du développement de tous les armements, le M 16 était proposé à l'initiative de la société Armalite. Son introduction se fait grâce à l'initiative du secrétaire d'Etat Mc Namara, contre l'avis de ses autorités militaires. Il était donc d'emblée suspect aux yeux de ses futurs utilisateurs. Enfin, les premières évaluations et utilisations du M 16 vont également être déterminées par les modèles culturels des militaires. Les premiers tests auxquels il est soumis restent inspirés par les doctrines d'emploi de ses prédécesseurs et mettent en évidence ses limites sur ce plan. A propos de ses premières utilisations au Vietnam, T. L. McNaugher évoque l'entretien et la maintenance dont il est l'objet, inadaptés à ses spécificités, qui vont provoquer de nombreux enrayages de l'arme en opération et relancer les controverses au sein du département de la défense.

L'ouvrage de T. L. McNaugher partage avec les autres études monographiques inspirées par l'approche des « bureaucratic politics » un certain nombre de limites. L'analyse méticuleuse qu'il mène des différentes étapes du processus, l'importance qu'il accorde à certains détails — les conditions dans lesquelles sont menées les différents tests par exemple — brouille plus l'analyse qu'elle ne l'éclaire. De même, sa perspective reste très monocausale ce qui limite la portée de ses constatations. L'accent qu'il met sur l'incertitude qui entoure le développement d'un nouvel armement est cependant stimulante. Elle montre la portée toute relative des appréciations qui peuvent être portées par les acteurs sur les performances et l'opérationnalité de certains armements. A ce titre, il ouvre des pistes fécondes sur les usages sociaux des innovations technologiques qui constitue un objet sur lequel vont se focaliser les travaux ultérieurs.

### **3. 2. Sociologie des technologies et de l'armement**

---

<sup>164</sup> *ibid.*, p. 60.

Au cours des années 1990, un nouveau courant de recherche a vu le jour dans l'étude des programmes d'armement. Il développe une approche fondée sur la sociologie des technologies, qui constitue la source la plus importante de renouveau dans ce champ de recherche. Donald MacKenzie propose ainsi dans *Inventing Accuracy*<sup>165</sup> une sociologie historique du système de guidage des missiles américains. L'ambition de MacKenzie est de « *comprendre le guidage des missiles nucléaires comme un produit historique et une création sociale* »<sup>166</sup>. Se faisant il s'oppose à la thèse dominante selon laquelle la précision croissante des missiles nucléaires n'est rien de plus que le chemin naturel du développement technologique. Il s'oppose ainsi à l'école du déterminisme technologique dans ses différentes variantes. L'ouvrage entend démêler et mettre à jour les interactions entre les enjeux de l'évolution du système de guidage, la stratégie nucléaire et trois types d'acteurs : les acteurs politiques, militaires et scientifiques. Il reprend ici, en les interrogeant, les thèses du politique qui commande le développement technologique, selon le modèle rationnel et de la technologie hors de contrôle. Dans le premier cas de figure, ce serait les leaders politiques qui pilotent le projet en sélectionnant la stratégie nucléaire, les militaires fournissant le missile adapté à la mise en œuvre de cette stratégie, les scientifiques et techniciens développant le système de guidage en vertu des spécifications des militaires. Au contraire, les scientifiques seraient portés par un enthousiasme technologique qui leur permettrait de persuader les militaires qu'ils ont besoin d'un missile ayant telle caractéristique, la stratégie nucléaire du pays étant amenée à changer pour justifier la possession du nouvel arsenal ?

Pour répondre à cette problématique, MacKenzie s'appuie sur l'approche théorique de la sociologie des technologies, élaborée dans le champ de l'étude de la science et des techniques, qui renvoient en France notamment aux travaux de Michel Callon et de Bruno Latour<sup>167</sup>. Sur le plan méthodologique, cela conduit MacKenzie à adopter une démarche qui est à la fois historique et sociologique. Il rappelle que l'étude de cas d'un programme d'armement, dont la qualité et le détail des investigations du processus décisionnel est l'atout maître, est la forme privilégiée de recherche des sciences sociales sur les technologies militaires. Si la popularité de cette approche a décliné, de même que la qualité des travaux<sup>168</sup>,

---

<sup>165</sup> Donald MacKenzie, *Inventing Accuracy. A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance*, Cambridge, The MIT Press, 1990.

<sup>166</sup> Ibid., p. 2.

<sup>167</sup> M. Callon, B. Latour, *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte, 1990.

<sup>168</sup> MacKenzie porte ainsi un jugement sévère sur les travaux de la décennie 1980, il cite en particulier Douglas Dalglish et Larry Schweikart, *Trident*, Carbondale et Edwardsville, Southern Illinois University Press, 1984,

« aucune alternative méthodologique satisfaisante n'a été trouvée » (*ibid*, p. 7). Mais MacKenzie souligne que cette approche tend à se focaliser sur une période courte, et à adopter plutôt une approche synchronique du processus de décision, qui « gèle le temps » au détriment d'une perspective historique plus fine qui soit à même de saisir les facteurs technologiques qui changent lentement, comme la précision du système de guidage. Cela conduit les études de cas à négliger des acteurs centraux, les organisations au sein desquelles ces changements technologiques lents ont lieu. MacKenzie prend l'exemple du *Instrumentation Laboratory* dirigé par Charles Draper au *Massachusetts Institute of Technology*, auquel les nombreuses études de cas n'accordent, au mieux, que quelques lignes. Pourtant ce laboratoire développe le système de guidage de tous les missiles balistiques de la marine (Polaris, Poseidon, Trident) et des missiles Thor, Titan et MX de l'armée de l'air.

Deux raisons plaident pour que la démarche de recherche soit pleinement sociologique. La première tient au fait que le changement technologique est simultanément un changement économique, politique, organisationnel, culturel et légal. Sur ce point, Mc Kenzie s'inspire de la notion « d'ingénierie hétérogène » (« *heterogeneous engineering* ») développée par John Law<sup>169</sup>, un des tenants de la sociologie des technologies. La seconde est épistémologique et s'inscrit dans la sociologie de la connaissance scientifique. Un courant de recherche, inspirée par le programme fort en sociologie des sciences de David Bloor, montre que des processus sociaux – qu'ils soient internes au champ scientifique ou qu'ils engagent la société environnante – sont au cœur des activités de la science de production et d'évaluation de la connaissance<sup>170</sup>. Le relativisme méthodologique est le point de départ de cette approche : aucune connaissance ne bénéficie d'une garantie absolue qu'elle soit logique, expérimentale ou pratique<sup>171</sup>. Il y a toujours matière à contester les faits de connaissance. Mais tous ne sont pas contestés, tous ne sont pas contestés avec succès ou de façon crédible. Pourquoi certaines affirmations scientifiques sont contestées et d'autres pas, pourquoi certaines sont contestées

---

par contraste avec les recherches de Harvey Sapolsky, *The Polaris System*, op. cit. et Ted Greenwood, *Making the MIRV*, op. cit.

<sup>169</sup> J. Law, « Technology and Heterogeneous Engineering : The Case of Portuguese Expansion », in Wiebe Bijker, Thomas Hughes et Trevor Pinch (eds), *The Social Construction of Technological System : New Directions in The History and Sociology of Technology*, Cambridge, The MIT Press, 1987.

<sup>170</sup> Pour une synthèse : Wiebe Bijker, Thomas Hughes et Trevor Pinch (eds), *The Social Construction of Technological System : New Directions in The History and Sociology of Technology*, Cambridge, The MIT Press, 1987.

<sup>171</sup> Sur ce principe du relativisme méthodologique qui s'accompagne du « principe d'impartialité » (impartialité vis-à-vis de Pasteur et de ses concurrents malheureux. Ne pas accorder de privilèges à celui qui est réputé avoir "gagné", avoir "eu raison" dans la controverse scientifique) et du « principe de symétrie » (les mêmes types de

avec succès et d'autres sans succès deviennent dès lors des interrogations empiriques centrales<sup>172</sup>. Les intérêts, objectifs, traditions et expériences des groupes sociaux impliqués, scientifiques ou autres, de même que les conventions entourant la technologie et le prestige, la crédibilité des différents membres du réseau socio-technique sont au cœur de l'analyse. Sur ce point, on mesure l'apport de McKenzie par rapport à la démarche sociologisante mise en œuvre par Mary Kaldor par exemple. Au nom du « principe de symétrie » énoncé par la sociologie des sciences, McKenzie considère en effet qu'il n'y a pas lieu de considérer le poids de déterminants sociaux dans l'activité scientifique comme des entraves à la production de connaissances vraies et comme un danger pour l'opérationnalité des technologies. Là où la première voyait dans l'institutionnalisation des structures de recherche et développement une mise en cause des technologies produites, le second considère qu'elle ne permet pas de préjuger de l'intérêt de ces dernières.

S'appuyant sur cette démarche, MacKenzie réfute la thèse du déterminisme technologique : « *La leçon la plus importante de ce livre est la faillite du déterminisme technologique* »<sup>173</sup>. Dans ce que l'auteur appelle la « révolution du missile », le changement technologique va de pair avec le changement organisationnel. MacKenzie rappelle qu'une autre technologie, tout aussi progressive, existait pour le système de guidage des missiles dont la base institutionnelle reposait sur la navigation aérienne civile et militaire, pour laquelle l'extrême précision est peu valorisée au profit de la fiabilité et de la rentabilité. Autrement dit ce qui apparaît rétrospectivement comme « la trajectoire naturelle » du système de guidage doit être compris comme l'institutionnalisation d'un mode de changement technologique<sup>174</sup>.

Cette institutionnalisation est marquée par l'existence d'un cadre organisationnel relativement stable, au sein duquel se développe le changement technologique. Ce cadre est formé du Laboratoire de recherche de Charles Draper, de la division *Autonetics* de la firme Rockwell, dans une moindre mesure de leurs correspondants militaires : le bureau des projets spéciaux de la marine et le bureau des missiles balistiques de l'armée de l'air. L'institutionnalisation repose sur la canalisation des ressources pour soutenir ce cadre organisationnel. Notamment c'est la priorité accordée à la précision anti-forces des missiles

---

causes doivent expliquer les croyances "vraies" comme les croyances "fausses" » : David Bloor, *Sociologie de la logique ou les limites de l'épistémologie*, Paris, Pandore, 1982 (1<sup>ère</sup> ed. 1976).

<sup>172</sup> Donald Mc Kenzie, *Inventing accuracy : A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, op. cit. p. 10.

<sup>173</sup> *ibid*, p. 384.



balistiques qui joue ici un rôle central pour disqualifier l'autre solution. Or Draper et « la mafia du guidage » contribuent à convaincre, en particulier l'armée de l'air, de la pertinence et de l'importance de cette précision anti-forces. Cette précision maximale, permettant d'atteindre les forces adverses, se différencie ainsi d'une précision moindre qui suffirait à une stratégie anti-cités où il s'agit de frapper des objectifs immobiles et vaste (les grandes villes ou les infrastructures majeures du pays). Le troisième volet de l'institutionnalisation d'un mode de changement technologique réside, en effet, dans la crédibilité de la prophétie qui fonde le projet. Le pouvoir de persuasion des promoteurs du projet, en particulier de Draper, joue un rôle décisif. Mais il n'est pas à lui seul déterminant, dans la mesure où il rencontre la propension de l'armée de l'air à réclamer une technologie anti-forces pour des raisons stratégiques et organisationnelles. Autrement dit « penser le changement technologique en termes de « trajectoire naturelle », c'est manquer ce que le changement technologique a de plus intéressant et qui le rend possible, à savoir l'interaction des intérêts, les flux de ressources et la crédibilité des prévisions »<sup>175</sup>.

De la même façon, au terme de son étude, MacKenzie réfute la thèse de ce qu'il appelle curieusement le « déterminisme politique », qui correspond à une conception très étroite d'un modèle de choix rationnel de la décision publique : « *L'Etat s'apparente à un individu parfaitement rationnel. Il a ses objectifs et choisit les moyens, telle que les stratégies nucléaires et les systèmes d'armes pour les atteindre* » (*ibid.*, p. 395). Au contraire pour expliquer le « choix » entre une stratégie anti-forces ou une stratégie de destruction assurée, entre des bombardiers ou des missiles, entre la précision extrême ou pas, MacKenzie a toujours été amené non seulement à désagréger « l'Etat » pour identifier les préférences contradictoires de ses différentes composantes, mais aussi à désagréger la « décision » pour identifier les différents niveaux du processus décisionnel, chacun conduisant à un résultat, dont la conjonction ne débouche pas nécessairement sur une cohérence d'ensemble : « [la précision des missiles] est le produit d'un processus complexe de conflit et de collaboration entre un ensemble d'acteurs sociaux incluant des ingénieurs ambitieux et énergiques, des laboratoires, des firmes privés, des dirigeants politiques et militaires et les organisations qu'ils dirigent »<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> *ibid.*, p. 386.

<sup>175</sup> *ibid.*, p. 391.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 3.

En cela, l'ouvrage de MacKenzie n'est pas novateur par rapport au paradigme de la politique bureaucratique dont il reconnaît la contribution majeure à l'entreprise de « désanthropomorphisation » de l'Etat et de la décision : « *La politique publique, ce n'est pas de la "décision" mais du "produit" (outcome)* »<sup>177</sup>. Aux yeux de MacKenzie, le péché de la politique bureaucratique est de réduire le comportement des organisations à des motivations cyniques, relevant purement de la poursuite de leur intérêt particulier, notamment l'obtention de budget. Il souligne que cette imputation n'est pas nécessaire, puisque tout l'entraînement, l'esprit de corps et les traditions, la culture organisationnelle en somme, conduisent les membres de l'organisation militaire à penser qu'ils ont un rôle crucial à jouer dans la réponse de la « menace extérieure », ce que ne conteste pas l'école de la politique bureaucratique, comme le montre les travaux de McNaugher par exemple. L'argument serait valide si le reproche était fondé et s'il n'était pas présenté de façon aussi caricaturale. MacKenzie illustre donc ici, mais aussi sur l'école du déterminisme technologique ou le choix rationnel, le reproche que formule Evangelista à l'égard de nombreux auteurs dans ce champ de recherche : « *Parfois les partisans d'une explication caricaturent les autres théories, fomentant des épouvantails qu'il vont pouvoir mettre KO* »<sup>178</sup>.

La problématique de la sociologie des technologies fait également l'objet de l'étude que Sapolsky consacre aux missiles balistiques de la marine (Polaris A1, A2, A3, Poseidon, Trident I et II)<sup>179</sup>. Discutant les approches du déterminisme technologique, de la décision politique rationnelle, du complexe militaro-industriel et de la politique bureaucratique, Spinardi reprend la problématique de l'histoire sociale des technologies, de MacKenzie. Il s'agit de comprendre le développement technologique comme une construction sociale. L'explication du développement technologique, de son succès ou de son échec, repose sur un double questionnement. D'abord sur les controverses originelles et la manière dont les différentes alternatives technologiques ont été résolues. Ensuite, sur la construction des réseaux sociaux qui portent ces alternatives. Ces réseaux sociaux sont composés à la fois d'acteurs humains et organisationnels et d'objets non-humains : « *ce réseau inclut à la fois des gyroscopes et des Sénateurs* »<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> *ibid*, p. 400.

<sup>178</sup> Evangelista M. (1988), *Innovation and the Arms Race. How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies*, op. cit., p. 14.

<sup>179</sup> Graham Spinardi, *From Polaris to Trident : the Development of US Fleet Ballistic Missile Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

L'étude de Spinardi se distingue ainsi du paradigme de la politique bureaucratique, même si « la politique bureaucratique rend compte de l'essentiel du développement quotidien du système FBM (*Fleet Ballistic Missile*) » en démontrant que « *la technologie n'est pas seulement le produit de la politique bureaucratique, elle en est autant la cause et un moyen au service de la politique bureaucratique* »<sup>181</sup>. Là où les politologues ouvrent la seule boîte noire du processus décisionnel, les sociologues des technologies ouvrent aussi la boîte noire de la technologie et de la construction des objets scientifiques. L'autre point d'approfondissement du paradigme bureaucratique tient à une meilleure prise en compte des influences infra et supra organisationnelles. Les choix technologiques sont influencés par le niveau macropolitique de la politique de défense des Etats-Unis, par les logiques organisationnelles de la marine et de l'armée de l'air et leurs interactions et aussi par la « micropolitique » de la communauté technique. Dès lors, la sociologie des technologies permet de tenir les deux bouts de la chaîne

Au total, l'études des politiques d'armements aux Etats-Unis constitue un important secteur de la recherche en science sociale. Même si les principaux paradigmes (complexe industriel et politique bureaucratique) semble aujourd'hui dépasser comme le montre les dernières études de cas notamment à travers une inclinaison vers l'analyse décisionnelle. Toutefois ce domaine de recherche souffre encore du manque de comparaison internationales. Certes les Etats Unis offrent, surtout depuis l'effondrement de l'Union Soviétique, un exemple de superpuissance ou les politiques d'armements ont un poids sans pareil sur l'économie et le politique et donc difficilement comparable en terme d'échelle avec ce que l'on peut trouver dans le monde. Cependant, il est fort probable que la bonne compréhension de la transformation des « vieux » Etat nation occidentaux comme la construction de l'Europe ne peut faire l'économie d'un détour comparatiste. Afin de poser des jalons dans ce sens nous allons analyser deux processus décisionnel en matière d'armement : le char Leclerc et l'A400M.

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 192.

<sup>181</sup> *ibid.*, p. 190.

— CHAPITRE 2 —

LA POLITIQUE DU CHAR LECLERC OU  
LA PROGRAMMATION CONTROVERSEE DU « MEILLEUR CHAR DU MONDE »

PAR WILLIAM GENIEYS ET LAURA MICHEL

---

Il s'agit dans ce chapitre d'aborder les perspectives théoriques présentées précédemment par Bastien Irondelle et Jean Joana sur la question des rôles des groupes d'intérêts dans la prise de décision en matière de politique d'armement (voir chapitre précédent). Bien entendu, il ne convient pas d'importer à tout prix les modèles d'analyses anglo-saxons du « complexe militaro-industriel » ou encore du paradigme bureaucratique pour imposer une explication biaisée de la situation française. Au contraire, cette réflexion théorique doit nous servir *en creux* pour montrer qu'en France les politiques d'armement, du moins depuis les années soixante du siècle dernier<sup>182</sup>, relève d'un savant mélange entre une volonté politique clairement affichée et l'affrontement de logiques d'action parfois divergentes entre les composantes militaires, les hauts fonctionnaires de la Défense et les ingénieurs. Si Samy Cohen a justement montré comment avec le nouveau fonctionnement institutionnel du régime de la Cinquième République le pouvoir militaire s'est trouvé affaibli vis-à-vis d'une affirmation renouvelée de la volonté politique autour du nucléaire et dans le domaine des Affaires Etrangères, il convient de montrer comment les élites militaires ont encore eu récemment un important pouvoir dans la prise de décision en matière d'armement. L'analyse de la genèse et du déroulement d'un programme comme celui du Char Leclerc permet de mettre en évidence comment les logiques hérités de « l'âge d'or de l'Etat »<sup>183</sup> à la française ont conduit les élites qui gouvernent les politiques du secteur de la défense à opter pour la construction « *du meilleur char du monde* »<sup>184</sup>. En effet, on ne peut comprendre le choix d'un programme de cette ambition sans re-situer le jeu des acteurs qui, au sein des sommets de l'Etat, ont dans un premier temps porté le projet pour ensuite « emporter la décision » du lancement de ce programme dans les années quatre-vingt-dix alors que l'on

---

<sup>182</sup> Laurent Giovachini, *L'Armement français au 20<sup>ème</sup> siècle : une politique à l'épreuve de l'histoire*, Paris, Ellipses, 2000

<sup>183</sup> Ezra Suleiman, Guillaume Courty, *L'âge d'or de l'Etat. Une métamorphose annoncée*, Paris, Seuil, 1997

<sup>184</sup> Cette qualification est empruntée à plusieurs acteurs interviewés qui aujourd'hui considèrent que le char Leclerc, malgré certains aléas lors de sa réalisation, reste encore le « *meilleur char du monde* », (nos entretiens).

rentrait dans une nouvelle ère stratégique. Par la suite, la contrainte externe qui justifie initialement le choix d'un tel char, faire face aux forces du pacte de Varsovie (sur-équipée en char T55), se trouve dépassée par une contrainte interne, la montée en charge de travail de *GIAT Industries*, sans que le devenir du programme ne soit réellement mis en danger. Ainsi, la conduite d'une telle politique n'est compréhensible qu'à travers une sociologie des interactions entre des élites militaires de l'armée de terre en quête d'un armement absolu (ceux qui définissent le besoin) et des ingénieurs de l'armement désirant manifesté un savoir-faire d'avant-garde (ceux qui le traduisent technologiquement). Ici, on peut se demander dans quelle mesure ces acteurs ne forment pas une communauté de politique publique sectorielle au sens où l'entendent March et Rhodes<sup>185</sup>. Dans cette perspective, on soulignera les éléments qui permettent de telles agrégations en matières d'intérêts mais aussi au niveau des représentations (les logiques de corps, la dérive financière etc.) dans le cadre d'un programme d'armement.

Précisons que, pour analyser le jeu des acteurs, nous n'allons pas nous situer dans le registre de l'analyse stratégique qui nous conduirait certainement à opérer de nombreuses reconstructions *a posteriori* justifiant l'opportunité de cette politique d'armement. Bien entendu on pourrait en accord avec l'hypothèse de Mary Kaldor montrer sans problème que cette politique s'inscrit dans le registre de la quête du « bon armement »<sup>186</sup>. Au contraire, nous allons essayer de montrer en quoi le jeu des contraintes et des logiques d'actions a autorisé le choix toujours répété d'un programme d'armement terrestre qui va progressivement devenir celui du char Leclerc. C'est donc le processus de constitution d'une politique d'armement appréhendé dans la globalité comme un *political decision making process*<sup>187</sup> particulier qui guide notre présente réflexion. Cette perspective analytique permet de saisir les éléments qui font la spécificité de l'action publique dans ce secteur de l'activité étatique dans une perspective néo-institutionnaliste<sup>188</sup>. Cependant trois éléments, que nous utiliserons aussi

---

<sup>185</sup> David Marsh, Rod Rhodes, « Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne », in Patrick Le Galès et Mark Thatcher (éd.) *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995, p. 43

<sup>186</sup> Mary Kaldor, *The Baroque Arsenal*, Londres, A. Deutsch, 1982.

<sup>187</sup> Samy Cohen, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in M. Cl. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de sciences Po, 2001.

<sup>188</sup> Dans une importante synthèse méthodologique Peter Hall en croisant les approches de l'économie politique et le néo-institutionnalisme montre en quoi les chercheurs qui s'interroge sur la dynamique des politiques publiques ont intérêt à distinguer opérationnellement le rôle des intérêts, des institutions et des idées. Cf. Peter Hall, « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7 n°1 été 2000, pp. 53-92..

comme variable explicative, sont posés ici comme centraux pour comprendre le fonctionnement des institutions : *les acteurs, les idées et le temps*.

— *les acteurs* : il s'agit de s'intéresser plus particulièrement à ceux qui ont porté le projet au sein des différentes institutions du secteur (EMAT, DGA, et AMX/GIAT) mais aussi plus directement au niveau décisionnaire que sont les cabinets ministériels (direction et chargés de mission). De plus, sans se situer dans une approche explicitement élitaire nous montrerons comment les acteurs qui « ont pensé » le char se retrouvent ensuite dans les postes de commande une fois que le programme est lancé, en rappelant leur trajectoire professionnelle. Ici, plus que de traiter de la question des groupes d'intérêts comme le résultat d'un échange matérialisable entre des logiques corporatistes, nous soulignerons les « affinités électives » qui se sont progressivement dessinées autour du char Leclerc entre des groupes d'acteurs qui ne partagent pas initialement les mêmes logiques sociales et professionnelles.

— *les idées* : il s'agit de souligner le rôle des idées, ou pour parler comme les spécialistes des politiques publiques, le référentiel qui domine les différents moments de l'élaboration et ensuite de la mise sur agenda du programme. Dans cette perspective, on navigue entre le référentiel gaulliste d'une forte volonté politique en matière de Défense qui laisse de côté la dimension budgétaire et l'inclinaison plus récente au tournant des années quatre-vingt-dix de l'approche « financière » des politiques d'armements. C'est entre ces deux matrices cognitives contradictoires qui sont gouvernées les politiques d'armements en France : « *l'armement c'est d'abord l'expression d'une politique d'Etat ce qui ne doit pas empêcher l'introduction de la concurrence sur les marchés et la mise en compétition des industriels* ».

— *le temps* : si l'on sait depuis certaines réflexions sur le temps en démocratie<sup>189</sup> que les temporalités de l'action publique sont plus longues que celle de la représentation politique (les ministres comme les députés agissent sur de la courte durée), cela est particulièrement vrai dans le cadre des politiques d'armement. À titre d'exemple, un programme d'armement comme celui du char Leclerc entre les premières études (début des années 1970) et la fin de son exploitation (horizon 2030) plus de 55 ans se seront écoulés. De fait, un tel programme a déjà impliqué entre la phase de projet, le stade du développement et la fin de sa production (2003) trois Présidents de la République différents (dont deux d'entre eux ont effectué deux

---

<sup>189</sup> Juan J. Linz, « Les contraintes temporelles de la démocratie » in J. Santiso (coord.), *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Presses de science po, 2002, pp. 13-41.

mandats) et plus d'une dizaine de gouvernements. Cette temporalité très longue des politiques d'armement renforce la spécificité de ces politiques sectorielles dans la mesure où la plupart des acteurs qui y sont impliqués initialement sortent du jeu bien avant son achèvement. De plus, d'un point de vue plus technique et financier, il est nécessaire de distinguer de façon opérationnelle deux temps distincts d'une politique d'armement. Le premier est celui du projet où les experts explorent toutes les possibilités et où les coûts sont généralement peu élevés. Le second est celui où le programme proprement dit commence avec la décision ministérielle du lancement de programme engageant par là même d'importants budgets sur une période qui peut aller de quinze à trente ans. Dans le cas concret du programme Leclerc la lourdeur de son coût conjuguée à la contrainte budgétaire opérée en matière de Défense dans le courant des années 90 a conduit à une pratique originale de tuilage de la production entraînant un échelonnement des coûts.

Le choix d'un programme, celui du char Leclerc, aussi symbolique que controversé doit nous permettre de faire un premier bilan sur les éléments qui ont fait et qui font peut-être encore aujourd'hui la spécificité française en matière de politique d'armement. De même, la question du rôle des groupes d'intérêt et/ou groupes d'influence semble prendre une dimension singulière au regard du programme étudié. En effet, si pour l'instant la version à la française d'un complexe militaro-industriel imposant ses normes aux politiques d'armements semble introuvable dans la réalité empirique, la perspective de la transformation de la « politique bureaucratique » des armements semble, elle, particulièrement visible<sup>190</sup>. En effet, nous sommes en présence d'un exemple illustrant le modèle d'Allison<sup>191</sup> tant le processus de décision qui a conduit au char Leclerc résulte d'un compromis entre les acteurs institutionnel centraux (comme l'EMAT, la DGA et le GIAT) et les organes du gouvernement central (cabinets ministériels).

Dans cette perspective, une présentation du programme du char Leclerc prenant en compte les changements globaux en matière de politique publique d'armement, en mettant l'accent sur les transformations organisationnelles à l'intérieur même du secteur de la défense, permet de voir comment certains conflits d'intérêt ont structuré le programme. La mise à plat du processus qui a conduit à la décision de construction du char Leclerc outre les incertitudes politiques liées à la contrainte interne et externe permet de saisir les différentes logiques à

---

<sup>190</sup> Pour une discussion des notions de « Complexe militaro-industriel » et de « politique bureaucratique » se référer au chapitre précédent.

l'œuvre dans les institutions (EMAT, DGA et GIAT) qui pensent et qui portent le projet. C'est pourquoi nous allons opter pour une présentation de ce terrain autour d'une grille de lecture néo-institutionnaliste<sup>192</sup> pour souligner le rôle des contraintes institutionnelles sur les politiques d'armements. Dans cette perspective, l'introduction de la notion de *path dependence* ajoutera une dimension dynamique dans à la mesure où elle permet de montrer en quoi l'évolution des politiques publiques conformément aux logiques de l'apprentissage se fait de manière cumulative en suivant la voie tracée par les actions passées<sup>193</sup>. Une telle notion, en insistant sur les cheminements spécifiques, nous semble parfaitement adaptée à l'analyse de l'évolution des politiques de l'armement à la française<sup>194</sup>. Ainsi, le jeu des acteurs, entendu ici dans une double acception, en tant qu'institutions formelles, mais aussi à travers les acteurs concrets qui participent à la mise en œuvre des politiques d'armement, servira de fil rouge à la « bonne compréhension » du programme.

Il convient alors de présenter le programme Leclerc autour des deux temps qui caractérisent cette politique d'armement : d'une part, celui de sa genèse et d'autre part celui de la mise en œuvre du programme en montrant en quoi le jeu des acteurs change. L'objectif de cette approche monographique autour des deux séquences temporelles majeure dans le processus d'invention d'une politique d'armement, est de souligner non seulement la singularité de la politique du char Leclerc, mais aussi de mesurer les effets des transformations institutionnelles qui sont à l'œuvre dans le secteur des armements depuis plus de vingt ans en France.

— Le premier point consiste à restituer la genèse et le développement d'un projet de politique publique en matière d'armement (1970-1982). La question de la temporalité particulière de ce type de politique occupe une place centrale. Le fait de travailler sur ce moment particulier de la genèse du char Leclerc permet de mettre en évidence que le jeu des acteurs initialement impliqués est central pour comprendre comment une cohésion de point de vue se dégage autour d'un pari technologique et de la quête d'une opérationnalité sans précédent.

---

<sup>191</sup> Graham Allison, *Essence of decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

<sup>192</sup> J. G. March, J. P. Olsen, *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.

<sup>193</sup> Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and Economic Performance », *American political Science Review*, vol 94 n°2 juin 2000, pp. 251-267 ; voir également Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>194</sup> On s'inspire ici de la perspective ouverte en la matière par Yves Surel, « Comparer des sentiers institutionnels. Les réformes des banques centrales au sein de l'Union européenne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. n°7, n°1 2000, pp. 135-166.



— Le second point permet de souligner les éléments internes et externes qui ont conduit à la prise de décision politique sur le programme d'un véhicule blindé (1982-2003). Il est intéressant de montrer le contraste qui existe entre la continuité sectorielle des acteurs qui portent le projet et les forts changements qui s'opèrent en matières d'idées. Ainsi, l'argument de la contrainte budgétaire, via les économies substantielles réalisées dans le domaine des politiques d'armements à l'aune des années 90, est intégré par les gestionnaires du projet qui se mettent à la recherche de la production au meilleur prix du meilleur char du monde.

— Le troisième point consiste à montrer que le changement de configuration institutionnelle qui est alors opéré dans le secteur des armements affecte le devenir des politiques. Dans le cas particulier du Leclerc, la dimension politique des programmes est une constante toujours déterminante alors que l'affirmation du rôle de l'industrie de l'armement terrestre reste faible comme le montrent les problèmes rencontrés par GIAT Industrie. La question de la fin probable de la tutelle étatique en la matière mérite d'être posé dans le cadre de la rationalisation budgétaire mais aussi dans la perspective de l'eupéanisation des politiques d'armements.

### Chronologie du programme du char Leclerc.

- 1964 : Dernières études sur l'évolution de l'AMX 30.
- 1966 : Sortie en série de l'AMX30 : « *il fallait donc commencer à penser à son successeur* ».
- 1968 : Début des études sur le moteur du futur blindé chez AMX (avant même la réflexion sur le type d'engin).
- 1971 : Séparation de la partie Etat et de la partie Industrie de la DGA « en pointillés »
- 1972-73 : début du projet : il ne s'agissait pas encore du « Leclerc », ni même d'un « char » : c'était « *l'Engin Principal de Combat* » (EPC).
- 1975 : L'AMX et l'APX ont été rassemblés et sont partis à Satory. (L'AMX.APX est donc l'un des 10 établissements du GIAT, avec pour mission la maîtrise des développements des systèmes blindés).
- 75-78 : choix en faveur d'un blindé.
  - o 1976 au sein de l'EPC on commence à opter pour un blindé.
- 1977, les premières études de concept de blindé sont lancées
- 77-82 phase de définition des concepts (avec les Allemands).
- 15/12/82 : les Allemands se retirent du projet et décision de lancer le « Leclerc » ;
- 1982 : à ce stade là les choses sont été figées dans un document : le *Dossier de lancement développement* (DLD) : signé par Charles Hernu.
- 1982-86 : phase de définition prévue par le calendrier
- 1986-1990 : phase de développement (calendrier) : réalisation de six prototypes.
- Juin 1989 : sortie du premier prototype et lancement de la chaîne de fabrication (il faut 2 ans pour la mettre en place) alors que le premier char prototype n'avait pas roulé.
- Juillet 1990, il y a eu une séparation de la DAT avec deux parties, avec la création du GIAT industrie.
- 1990 et au-delà : la production de série (calendrier).
- Début des 90's : avec le passage du GIAT en société nationale, renégociation de tous les contrats avec les industriels privés
- 90 – 2002 : Succession des plans sociaux au GIAT : de 15000 employés à 6500 en 2002 (moins de 3000 prévus avec le futur plan social, non officiel au moment de l'enquête).
- 1991 : « *Les réductions sont intervenues en 1991 : on a coupé les robinets, ça a été une catastrophe pour l'industriel (le GIAT)* ».
- Fin 1991 : le premier char sort des chaînes de production
- 31/12/91 : Date limite de livraison de Leclerc prévue par le DLD
- Début 92 : livraison de 4 chars à l'armée de terre.
- 1993 : Signature du contrat d'exportation du char GIAT-EAU (commande de 436 chars).
- 1992-96 : développement du char répondant aux spécifications des Emirats Arabes Unis
- 1995 : Pertes très lourdes du GIAT et intervention de Bercy
- 1996 : Dernière réduction de la commande de l'Armée de Terre : 406 chars
- Sortie de service prévue pour le Leclerc À l'horizon 2030
- 1998 : : Le Char Leclerc fait l'objet d'un contrat global entre la DGA et le GIAT

## 1. LA GENESE DU PROJET DE « CHAR POUR LE FUTUR » : LE SENTIER DE LA DEPENDANCE TECHNOLOGIQUE ?

Quand on s'intéresse à la genèse du projet de « l'engin principal de combat » (EPC), on se trouve frappé par l'extrême agitation intellectuelle qu'il a entraîné, dépassant même le cadre de nos frontières. Toutefois, la coopération franco-allemande sur le projet de « Char 90 »<sup>195</sup> qui avait si bien commencé va se transformer par la suite en leurre légitimant la définition d'un besoin très franco-français. Toutefois pour comprendre la subtilité de ce processus, il convient de s'inscrire contre le paradigme technologique d'analyse des programmes d'armement qui postule l'existence *ab initio* d'une trajectoire technologique particulière. Pour ce faire, l'approche développée ici sera décisionnelle et sociologique<sup>196</sup> dans la mesure où elle prend la technologie comme objet (non comme variable exogène) qui est construit par des acteurs et des stratégies concurrentielles. En ce sens on se rapproche de la sociologie de l'innovation. Du point de vue de la dépendance au sentier, il paraît important de montrer comment la croyance dans l'excellence technologique (« c'est le meilleur char du monde ») voit le jour. Par la suite cette croyance constitue un facteur puissant de dépendance au sentier dans la mesure où elle persiste dans le temps (encore aujourd'hui) et comment elle contribue à la pérennité du programme (pérennité dans une version ambitieuse notamment, puisque l'autre facteur fondamental de pérennité du programme c'est le coût social et politique de son abandon). Dans cette perspective, l'analyse de ce moment où les futurs contours du programme sont dessinés permet de voir comment se construisent deux logiques, celle de la volonté politique et celle de l'impératif technologique, qui dans un premier temps se rejoignent pour ensuite se disjoindre fortement.

Avant d'entrer plus précisément dans le moment qui nous intéresse, il est nécessaire de re-situer la configuration institutionnelle au sein de laquelle les acteurs ont été amenés à agir. En effet, l'intérêt d'une monographie sur ce programme d'armement réside dans le fait qu'elle permet aussi de saisir les importants réagencements qui se sont produits dans le secteur des politiques d'armements en France. Ainsi, outre les relations parfois problématiques entre

---

<sup>195</sup> Sur ce point on renvoie à la communication de l'inspecteur général de l'armement Bée (qui fait partie des personnes que nous avons interviewé) sur le thème « Les projets de char franco-allemand » prononcé à l'occasion du colloque organisé par la CHEAR, *Histoire de la coopération européenne dans les armées. Les expériences de coopérations vues à travers certains programmes d'armements depuis 1950*, à Paris le 28 et 28 /02/2003.

<sup>196</sup> Donald Mc Kenzie, *Inventing accuracy : A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance*, Cambridge (Mass.), The MIT Press., 1990 ; Mc Naugher, *M16 controversies. Military Organizations and Weapons*

l'EMAT et la DGA, on peut suivre en filigrane la double transformation de la DGA, qui durant cette période va tout d'abord connaître « l'externalisation » de son activité industrielle avec la création de GIAT industries et, ensuite, connaître la réforme interne de 1997. Rappelons qu'historiquement en France, les politiques d'armements sont à la fois pensées et réalisées dans le giron de l'Etat. Il en va de même pour ce qui relève de la fabrication des armements avec la tradition des arsenaux hérités de Colbert. De fait, le rôle tutélaire et interventionniste de l'Etat et de ses administrations en la matière est établi depuis bien longtemps<sup>197</sup>. Dans la perspective de créer une véritable politique industrielle dans le secteur de l'armement, l'Etat français a tout d'abord créé une Délégation Ministérielle pour l'Armement (DMA), rebaptisée en 1977 Délégation Générale pour l'Armement (DGA). Nos acteurs interviewés rappellent à ce propos que :

*« Le général de Gaulle avait défini les objectifs et une volonté politique forte. D'où l'idée d'une fusion des arsenaux avec la création de la DMA. De fait, l'organisation administrative du secteur de l'armement va être refondue autour des programmes posés comme prioritaires par l'autorité politique »*

*« De Gaulle a enlevé les directions rattachées aux différentes armées pour créer la DMA. Cette structure a véritablement réussi dans sa mission. À l'époque, il y avait plus d'argent et de crédit disponible. Il y avait un chèque en blanc pour y aller, pas toutes les lourdeurs administratives d'aujourd'hui. L'objectif était la réussite et la contrainte était temporelle. Bref, il était nécessaire de réussir dans des délais courts et s'il fallait payer, on payait »<sup>198</sup>.*

Ainsi la DMA comme plus tard la DGA se trouve placée directement sous l'autorité du ministre de la Défense avec quatre missions principales :

- élaborer et faire exécuter les programmes de recherche, d'études et de fabrication d'armements en collaboration étroite avec les Etats-Majors des armées, puis faire effectuer l'entretien et les réparations à caractère industriel, ainsi que la modernisation des matériels ;
- exercer la tutelle des établissements publics et des sociétés nationales ainsi que le contrôle des entreprises privées qui participent à l'exécution des programmes d'armement ;
- assurer l'animation et le suivi de la coopération entre la France et des pays étrangers en matière d'armement ;
- promouvoir, dans le cadre de la politique suivie par le gouvernement, les exportations d'armement et en assurer le contrôle.

---

*Acquisition*, New York, Praeger, 1984 ; G. Spinardi, *From Polaris to Trident : the Development of US Fleet Ballistic Missile Technology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

<sup>197</sup> Pierre Dussauge, Christophe Cornu, *L'industrie française de l'armement*, Paris, Economica, 1998, pp. 25 et s.

<sup>198</sup> Nos entretiens.

Toutefois, si la DMA/DGA a depuis sa création rempli sa mission en traduisant la volonté d'autonomie politique du chef de l'Etat français par le lancement d'une batterie de programme concernant toute la panoplie des armements, elle a connu au tournant des années quatre-vingt des problèmes fonctionnels liés à la « bureaucratisation des programmes » et à la contrainte budgétaire. Les problèmes organisationnels s'expliquent par le fait qu'il a toujours été difficile de concilier deux missions fondamentales à savoir : d'une part, procurer aux armées les matériels les mieux adaptés à leurs besoins et aux coûts les plus faibles possibles, et d'autre part assurer le développement d'une industrie nationale d'armement capable de produire toutes les grandes catégories de matériels. L'analyse monographique du programme Leclerc depuis sa genèse permet d'observer en creux les transformations progressives de la DGA. En effet, ce programme s'inscrit pleinement dans la politique d'armement poursuivie par la DGA tant du point de vue de son « externalité », à travers la volonté (et l'échec) de mettre sur pied une collaboration franco-allemande, et par la mise en place d'une stratégie d'exportation. Cela joue aussi au niveau de son « internalité » avec une genèse complexe due aux relations « tutelle-partenariat » (ou plutôt instructeur maître d'ouvrage) entretenue par la DGA (par le biais de la DAT) avec l'EMAT, et une mise en œuvre encore plus problématique avec l'autonomisation de sa branche industrielle avec dans les années 1990 la création de GIAT industrie.

Pour comprendre le changement de logique institutionnelle qui s'opère durant cette période nous allons revenir sur la genèse d'un programme d'armement terrestre dans lequel l'ambition française en la matière se manifeste pleinement. Il convient dès lors d'examiner comment un besoin d'innovation technologique voit le jour (1), pour ensuite montrer les limites politiques de la volonté de coopération franco-allemande (2) et enfin souligner les effets d'un recentrage sur un produit très franco-français (3).

### **1.1. Une volonté politique d'indépendance : la quête d'un besoin d'innovation technologique ?**

La première hypothèse explicative de la genèse du projet de véhicule blindé qui deviendra le programme char Leclerc est celle de la quête de l'innovation technologique<sup>199</sup>. Rappelons ainsi que la réflexion sur ce qui va se définir progressivement comme le programme d'armement du char Leclerc a débuté à la fin des années soixante au moment où les dernières études sur l'évolution de l'AMX 30 avaient lieu. A ce propos certains acteurs ont mentionné :

« qu'à cette époque là AMX/APX poussait le projet d'un AMX40 comme ultime évolution de son prédécesseur. Mais l'armée de terre et surtout l'EMAT voulait faire le saut pour surclasser opérationnellement son adversaire. Il faut se rappeler que nous étions encore dans un contexte de course à l'armement »<sup>200</sup>

Même si le choix d'un char n'était pas encore établi à ce moment-là, l'EMAT comme la DGA, qui formaient alors les deux piliers de la politique d'armement terrestre, s'accordent sur le fait qu'il faut inventer un nouvel armement terrestre, innovant et pouvant permettre de faire face sur le terrain à l'éventuelle attaque des forces du pacte de Varsovie. D'après les acteurs que nous avons interviewés sur leur vision de la genèse du nouveau projet « *d'Engin Principal de Combat* » (EPC), les premières idées ont commencé à germer cinq ans après la sortie en série de l'AMX 30 (1966), c'est-à-dire au tournant des années soixante-dix alors que nos alliés et concurrents sur le marché des armements - les Américains et Allemands - lançaient les études de ce qui allait devenir les chars *Abrahams* et *Léopard*<sup>201</sup>. Les années soixante-dix et le septennat Giscard, également marqués à la fois par les premiers programmes et l'arrivée à terme du plan Marshall. D'où la question de la définition de nouveaux axes structurants dans les politiques d'armement qui de plus dépassent grandement le seul cadre de l'industrie militaire<sup>202</sup>. A cette dimension concurrentielle évidente, il faut ajouter que l'on se trouve à un moment charnière de la politique de défense française, dans la mesure où l'indépendance de l'Etat français en la matière s'affirme au niveau international à

---

<sup>199</sup> Nous entendons par innovation technologique un programme qui constitue « un saut technologique » au sens ou l'entend Evangelista, cf., M. Evangelista, *Innovation and the Arms Race. How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.

<sup>200</sup> Entretien Directeur d'Architecture des Systèmes de Forces, le 22/11/2002.

<sup>201</sup> Il convient de préciser ici que les politiques d'armement ont une temporalité particulière (durée) construite autour de deux temps forts : le premier, celui des premières études qui s'étend jusqu'à la sortie d'un système de série (jamais inférieur à 10/15 ans) et ensuite la mise en service et la vente qui correspond à peu près la même période. Cette singularité produit deux types d'effets : d'une part une logique d'anticipation qui fait que certains programmes d'armement sont amenés à se chevaucher (au sens anglais de *overlap*) et d'autre part qu'ils sont, vu leur durée de « gestation » et de mise en œuvre, fortement dépendants du contexte géostratégique.

<sup>202</sup> De l'avis de certains spécialistes : « est (encore à cette époque) à la fois le fer de lance et l'enjeu d'une modernisation qui concernent toute l'économie de la société française », Maurice Vaïsse (dir.), *Armement et Vème République. Fin des années 1950 – fin des années 1960*, Paris, Editions du CNRS, 2002, p. VIII.

partir de la volonté politique de mettre en œuvre une force de dissuasion nucléaire<sup>203</sup>. De fait, la réflexion sur un nouvel engin principal de combat va voir le jour en tant que complément dans le cadre d'un dispositif de défense plus global.

Les premières réflexions s'amorcent sur l'EPC dans les années 1972-73, soit cinq ans après la sortie de l'AMX 30 en série (1966). Même si l'idée d'un char comme engin principal blindé est encore loin d'être arrêtée, des experts commencent à produire une ingénierie sérieuse sur cette piste. Les études sont menées *tout de go* par les ingénieurs de la DGA/DAT et les ingénieurs AMX.APX (historiquement les Ateliers d'Issy-les-Moulineaux et de Puteaux) à Satory pour ce qui relève du côté technique et par les officiers des l'armée de terre assistés par la Commission consultative permanente des engins blindés (CCPEB). Il y a alors deux types d'acteurs du monde militaire impliqués : d'une part les *opérationnels* (les officiers des armées) avec à leur tête le CEMAT ; et d'autre part, les *techniciens* issues des corps de l'armement, essentiellement des Ingénieurs de l'Armement. Ces acteurs forment alors deux groupes de travail distincts : le premier est animé par l'inspection de l'armée blindée (EMAT) dans le cadre d'une sous-commission pour le char futur en collaboration avec des ingénieurs et le second, le groupe de réflexion sur le char futur (GRCF) plus proche de DGA/DAT/AMX est essentiellement composé d'ingénieurs<sup>204</sup>. Un des participants revenant sur son implication dans le processus re-situe le contexte global en ces termes :

*« J'ai donc fait mon début de carrière en 1964 à Satory et j'y suis resté 20 ans. Au départ j'étais sur l'engin principal de combat (EPC). Ce projet est apparu en 1972-1973, mais on ne l'a pas appelé encore Leclerc, ni même char. En effet, à l'époque quand les premières idées ont commencé à germer c'était peu de temps après la sortie en série de l'AMX30 et il fallait donc commencer à réfléchir à son successeur. Les Etats-Unis et les Allemands étaient en train de lancer les études pour ce qui est devenu respectivement l'Abrahams et le Léopard. Nous on devait renouveler l'AMX et la gestation d'un nouveau programme d'armement, c'est-à-dire entre les premières études et la sortie d'un système de série, ce n'est jamais inférieur à 10-15 ans et une série va rester en service au moins trente ans (développement et vente). Donc on travaille sur le long terme et au départ on ne voulait pas s'enfermer dans un engin qui serait forcément un char blindé, peut être un hélicoptère ou autre chose. C'est pour cela qu'on l'appelait EPC...*

*... A cette époque on avait une réflexion en terme de besoin militaire. Même si on commençait à être sensible aux arguments financiers, la priorité consistait à prendre l'avantage technique sur les adversaires potentiel. La question structurante était : qu'est ce que c'est que le char adverse et que faire pour avoir la supériorité sur eux ? »<sup>205</sup>*

Ainsi la première étape de la définition du programme porte essentiellement sur la dimension opérationnelle d'un futur projet d'armement pour l'armée de terre et répondre à

---

<sup>203</sup> Maurice Vaïsse (dir.), *Armement et Vème République. Fin des années 1950 – fin des années 1960* (op.-cit.)

<sup>204</sup> Ces précisions proviennent d'un entretien avec un ingénieur participant à ce groupe réflexion. Entretien directeur du CHEAR, 24/04/2003.

<sup>205</sup> Entretien Ancien directeur de programme Leclerc, le 20/06/2002.

l'impératif « *comment arrêter sur le terrain, les hordes venant de l'Est, le temps de mettre en œuvre notre force de frappe nucléaire* ». A ce moment là, ce sont les officiers de l'armée de terre qui se trouvent en grande partie à l'initiative de la définition du projet, dans la mesure où la réflexion se pose en terme de futur besoin militaire. Le besoin était alors défini, « *du moins jusqu'en 1977* » par les militaires qui sollicitaient ensuite par le biais de l'élaboration de « *fiche de caractéristiques militaires* » la DGA-DAT qui elle se prononçait, étant donné son « *rôle d'architecte industriel* » et sa maîtrise de la dimension technologique, sur l'opportunité et *in fine* l'opérationnalité globale du projet. À ce moment-là de la réflexion, l'option d'un char n'est pas encore arrêtée. En effet, outre l'option d'un char, l'hypothèse d'un hélicoptère est envisagée pendant un certain temps et elle est fortement soutenue par les lobbies de l'aérospatiale. Durant cette période de réflexion autour du futur engin principal de combat, les gens des armées pensaient en terme de besoins et de « *caractéristiques militaires* ». C'est par ce jeu-là que progressivement l'idée d'un char comme EPC va se trouver légitimer :

*« Pour en revenir à la genèse du programme Leclerc jusqu'en 1977, quand je dis « on » c'est en fait l'EMAT, qui fait l'ébauche de fiches de caractéristiques militaires ou les opérationnels définissent le besoin sur le mode : on veut prendre tel engin qui fasse tel truc. Bien sûr si on savait que l'AMX était dépassé, c'est sur le terrain du besoin que le projet d'hélicoptère a été dépassé par celui du char. En effet, il ne correspondait pas au même besoin notamment en terme d'occupation du terrain. Le thème de permanence sur le terrain c'est avéré central car il faut être présent physiquement. Un char c'est la permanence sur le terrain alors que les engins volants ne font que passer. De plus l'habitacle est protégé contre tout, y compris les attaques atomiques et chimiques »<sup>206</sup>*

Dans le cadre de cette période d'ingénierie, certains esprits synchroniques vont même jusqu'à avancer des projets très originaux comme celui « *d'une tourelle volante sur un châssis de char ! ! !* »<sup>207</sup>. Outre, la centralité du paramètre opérationnel du futur engin blindé que nous venons d'évoquer, il faut re-situer le choix par rapport à la dimension purement technologique.

Les ingénieurs de l'armement français étaient à cette époque-là fortement compétents sur l'ensemble des paramètres qui rendent performant un char : le blindage, la motorisation, le canon, la tourelle, le système de commande (analogique *versus* numérique). Il est alors aisé de montrer comment la mise en synergie de tous ses savoir-faire donne du corps au projet de réalisation d'un type d'engin blindé révolutionnaire, « *d'une autre génération* », établissant une rupture avec ce que l'on trouvait alors sur le marché de l'armement.

---

<sup>206</sup> Entretien ancien directeur de programme, le 20/06/2002.

<sup>207</sup> Entretien ancien directeur de programme, le 24/04/2003.



— Sur la question de la motorisation, les ingénieurs de Satory avaient commencé dès 1968 une réflexion en amont sur le développement d'un moteur très puissant (*« plus de 1000 chevaux alors que celui de l'AMX30 n'en faisait que 700 »*). L'objectif était alors de mettre au point un moteur très puissant mais aussi très léger afin de réinvestir les gains en matière de poids sur le blindage. Dans cette perspective, un ingénieur AMX, Monsieur Melchior avait déposé un brevet sur le concept de moteur Hyper Bar. Il s'agit d'un moteur à injection particulière qui permet d'arriver à un rapport poids/puissance jamais encore égalé. Un des acteurs de ce groupe de travail déclare à ce propos : *« Ce moteur était aussi très novateur. Pour vous donner une idée à titre de comparaison le Léopard I fait 47 litres de cylindrés pour 15 000 chevaux et la génération suivante 24 litres pour 15 000 chevaux. Le moteur du Leclerc développe 15 000 chevaux avec 16-17 litres de cylindrés. Il atteint une puissance de 100 chevaux par litres. Regarder alors la différence de performances »*<sup>208</sup>. Le seul problème est que le temps de développement du moteur est long (*« dix ans de plus que le blindé lui-même »*) ce qui produira des effets lors du lancement de la production. Par ailleurs les industriels susceptibles de produire ce moteur sont peu nombreux en France. Et après une première expérience avec l'industriel Alsacien Poyaud, ce sont les industriels suédois de Wartsila qui s'en chargeront. Mais la problématique très innovantes du moteur à fait douter de l'aboutissement du programme entre 1986 et 1991<sup>209</sup>. Cet aspect devient déterminant dans le choix du char dans la mesure où les économies de poids, outre une mobilité accrue sur le terrain des opérations militaires, autorisent à faire un effort en matière de blindage.

— sur la question du blindage, il est nécessaire de resituer cette réflexion dans le cadre technologique de l'époque. C'est le moment où l'on assiste à la naissance des blindages composites qui ont la capacité de résister à la charge creuse des missiles Milan et Hot, alors que les AMX 30 y étaient vulnérables. En effet, *« les Anglais ont découvert un nouveau blindage dit Chobham dont on ne connaissait pas le secret »*<sup>210</sup>. Toutefois, notre secteur industriel en la matière connaissait à l'époque quelques lacunes : *« Ce type de blindage n'était fait par personne. Du côté des aciéristes et des alliages légers, il y avait des fabricants, mais personne ne faisait des alliages composites très complexes. Depuis Creusot-Loire est devenu*

---

<sup>208</sup> Entretien ancien directeur de programme, 21/11/2003.

<sup>209</sup> Nous verrons par la suite que ce moteur fonctionnel dans la vision initiale du char ne le sera plus lorsqu'il s'agira d'importer le char dans le monde arabe (voir développement infra).

<sup>210</sup> Entretien ancien directeur de programme, 20/06/2003.

*très bon pour le blindage* »<sup>211</sup>. De fait, la nécessité de mettre au point un blindage d'un nouveau type afin de protéger le matériel et son équipage devient un paramètre technologique supplémentaire qui plaide en faveur d'un changement de gamme<sup>212</sup>.

— sur la question de la puissance de feu et de la tourelle le saut technologique est aussi un challenge. Comme il est de tradition en matière de véhicule blindé, la puissance de feu est un élément déterminant dans l'évaluation de la performance, surtout qu'en l'espèce « l'ennemi russe » pourra toujours être numériquement plus fort. La solution avancée par les concepteurs du char futur se traduit par la volonté de mettre au point un char qui « *pour la première fois dans le monde* » tirerait en roulant (ce qui en retour accroît sa protection). Outre cette quête qualitative indéniable, la question d'une importante cadence de tir se pose à travers la problématique de la tourelle et du chargeur automatique<sup>213</sup>. Un ingénieur de l'armement de l'AMX-APX qui participe à cette réflexion résume les enjeux de la sorte :

*« dans la physionomie classique : une tourelle un homme avec le chef de char en châssis, ou pas d'hommes en tourelle et télé opérée et mettre le moteur à l'avant ou à l'arrière. Quand on croise moteurs avant/arrière avec les trois possibilités pour les tourelles, ça donne six choix possibles. C'est exactement les pistes que l'on a étudiées... A partir d'un travail très serré avec les gens de l'armée de terre on est arrivé à la conclusion selon laquelle il fallait un engin blindé avec une tourelle classique de deux hommes, un chargeur automatique et un moteur a propulsion arrière »*<sup>214</sup>.

— le pari « d'un char numérique »<sup>215</sup> est le challenge qui doit être intégré dans le projet de char futur. De fait dès le début l'engin blindé a été pensé comme un système informatique propre, technologie que l'on trouvait seulement à cette époque dans l'aéronautique<sup>216</sup>. Toutefois, si ce choix s'inscrit pleinement dans la logique des acteurs en quête de la réalisation du meilleur char du monde, il pose néanmoins comme le note un ancien directeur du GIAT, le problème de la stabilisation des technologies dans le secteur des composants

---

<sup>211</sup> Entretien ancien directeur de programme, 20/06/2003.

<sup>212</sup> Un des acteurs de la réflexion autour du projet de char futur mentionne que dans le cadre de cette réflexion les experts français ont consulté, le général Taall de l'armée israélienne pour avoir des informations sur le char Merkava. Il est ressorti de cette discussion que la protection est un élément non négociable. La quête d'une « sanctuarisation » de l'équipage d'un char voit alors le jour. Entretien ancien responsable de la prospective en matière de système d'arme et de système de force, 19/11/2002.

<sup>213</sup> « L'objectif est d'arriver à détruire six adversaires avant d'être soi-même hors de combat. L'idée était alors de faire un char qui tire en roulant, donc moins vulnérable et capable de tirer six coups à la minute, d'où l'automatisation du tir et le remplacement du chargeur manuel par un chargeur mécanique », Entretien ancien directeur du programme, 19/11/2002.

<sup>214</sup> Entretien ancien directeur du programme, 21/11/2002.

<sup>215</sup> « Ce programme était un défi technologique et on a fait le pari d'un char numérique », Entretien avec l'officier de programme Leclerc, 25/02/2003.

<sup>216</sup> Entretien ancien directeur de programme, 24/04/2003.

électroniques. Le gros problème réside dans « *l'anticipation en matière d'évolutions technologiques. Si l'AMX 30 était totalement mécanique, le Leclerc était lui numérique avec des composants électroniques qui changeaient tous les deux ans* »<sup>217</sup>. C'est pour beaucoup dans ce dernier choix technologique que toute la complexité du programme du char Leclerc va se tramer. En effet, les innovations quasi-structurelles dans ce domaine technologique, outre l'importance du retour sur les faits techniques, vont conduire à la différenciation de la production du char en série (voir infra). De plus, le programme se trouve piégé par sa propre logique du meilleur produit technologique dans la mesure où il s'appuie sur un domaine faiblement stabilisé.

Au terme de cinq ans d'études itératives répondant au cahier des charges préétabli par l'EMAT, les deux groupes de travail proposent la définition d'un concept sur la base duquel le dossier de développement pourra être établi par le ministre de la défense en 1982. On peut alors émettre l'hypothèse que ces éléments vont concourir, même s'ils ne sont pas les seuls à objectiver le « besoin » du char. En effet, cette option peut à bien des égards être considérée comme un choix opérationnel, mais aussi comme une réponse manifestant le savoir-faire technique des ingénieurs de l'armement français et leur indépendance scientifique. Un des acteurs du groupe « Char futur » interviewé, spécialiste des engins blindés au GIAT, reconnaît explicitement que :

*« le projet de char futur élaboré autour de performances en matière de motricité, de cadence de tir (il devait pouvoir tirer en mouvement) et de blindage, répondait parfaitement aux paramètres préférentiels des Français en la matière, c'est-à-dire la mobilité et la puissance de feu »*<sup>218</sup>

Il convient de remarquer que les experts, militaires et ingénieurs, travaillent « *main dans la main* » dépassant les contraintes institutionnelles qui bien souvent opposent les élites militaires aux technocrates du secteur (les X) pour mettre sur pied un projet d'armement à très haute ambition technologique. Ainsi, il semble que les différents protagonistes ont une grande marge de manœuvre dans la réponse aux fiches de caractéristiques militaires demandées par les opérationnels. En effet « *dès 1977 les premières études de concept blindé sont lancées, la question du coût n'est pas centrale, et nous sommes relativement libres dans nos études pour trouver la bonne réponse à la menace militaire de l'Est* »<sup>219</sup>. À cette liberté d'action s'ajoute le partage d'un référentiel commun en matière de politique d'armement. Les représentations

---

<sup>217</sup> Entretien Pierre Chiquet ancien directeur de GIAT Industries, 14/05/2002.

<sup>218</sup> Entretien ancien directeur de programme, 20/06/2002.

qui sont alors dominantes dans le secteur de la défense s'inscrivent pleinement dans l'approche gaullienne des politiques d'armement et peut se résumer de la façon suivante : *il est impératif de s'adapter rapidement à la menace, en effectuant l'effort technologique nécessaire quelque soit le coût financier*. Enfin soulignons aussi qu'à partir du milieu des années soixante-dix le secteur industriel étatisé de l'armement voit le rassemblement sur un même site de AMX.APX à Satory, et devient de fait le pôle central du GIAT (ex arsenaux) dont les autres établissements sont répartis sur l'ensemble du territoire. Cette restructuration de la partie industrielle de l'armement, qui s'achèvera en 1990 par la création de GIAT industrie, n'est pas sans importance ni sans incidence pour comprendre l'avènement du programme du char Leclerc. Rappelons aussi que les raisons qui ont conduit au choix du char sont à la fois la nécessité de remplacer l'AMX 30 en faisant le saut technologique mais aussi la possibilité de lancer une collaboration franco-allemande sur le programme du char futur. Fort de tous ces éléments, c'est à partir du tournant des années 1975-1978 que le CEMAT le général Lagarde, au terme de la première phase de réflexion menée par le CCPEB, opte pour un blindé comme Engin Principal de Combat et lance pour conforter cette option le projet de « char 90 » en collaboration avec les Allemands.

## **1.2. L'impossible char franco-allemand : l'échec stratégique d'une politique interdépendante**

Il s'agit ici d'interroger l'échec du projet de collaboration franco-allemande autour du « char 90 » en montrant que celui-ci s'explique non seulement par les stratégies politiques et industrielles progressivement divergentes mais surtout par l'inscription dans un « sentier de l'indépendance technologique » en matière d'armement terrestre. De plus même si la coopération franco-allemande, de l'avis de l'Ingénieur Général de l'Armement Bée « *commença très bien* » appuyée qu'elle était par la volonté politique du tandem Giscard-Schmidt, elle échoue lorsqu'il s'agit de mettre au même diapason les programmes militaires en matière de véhicule blindé. Ici, la problématique de la durée des politiques d'armement est centrale tant il est délicat, quand on se situe au niveau de la coopération internationale, de mettre sur pied des agendas communs de politique publique. Par ailleurs au-delà d'un problème de synchronisation des politiques d'armement terrestres entre les deux pays, c'est la

---

<sup>219</sup> Entretien ancien directeur de programme, 21/06/2002.

remise en question du leadership des Allemands dans ce secteur de l'armement via les transferts de compétence liés à la coopération qui sape de l'intérieur le projet.

La réflexion sur le futur engin principal de combat va prendre une nouvelle tournure avec la perspective d'élaborer un programme d'armement dans le cadre d'une collaboration franco-allemande<sup>220</sup>. Dans les années 1978/79, la fiche de caractéristiques militaires va être élaborée en collaboration avec les Allemands. De fait le réseau d'experts mobilisés sur la question voit son savoir-faire fortement accru, notamment en matière de blindage, dans la mesure où les Allemands ont une compétence reconnue dans ce secteur grâce à leur expérience avec le char Léopard. Cette période de collaboration permet de faire avancer la recherche en matière de protection des blindés. Ces différentes collaborations ont eu pour effet la maturation d'un projet de véhicule blindé à haute technicité qui devait réunir toutes les conditions (paramètres opérationnels et techniques) pour opérer une importante innovation en la matière. Toutefois, il faut noter que le projet en coopération se surajoute à la réflexion menée en amont sur l'EPC :

*« Il y a eu deux temps le premier entre 1976 et 1978 où on a échangé des concepts et fait des travaux en commun sur un char franco-allemand dans le cadre du projet Char 90. Mais ces travaux étaient menés en parallèle avec les travaux sur l'EPC »<sup>221</sup>*

Cette précision n'est pas sans importance car elle montre bien que la volonté de coopération se superpose sur un projet qui est déjà bien ancré dans les institutions du secteur qui le porte. Ainsi, la collaboration ne fait que renforcer voire légitime le choix vers lequel tendent les partisans d'un véhicule blindé terrestre. L'engagement de la coopération va se traduire par l'échange en matière de savoir-faire technologique dont on peut trouver les traces dans les fiches de caractéristiques produites en commun. La collaboration engagée à par la suite dépasser le stade des échanges techniques en explorant la partie industrielle du programme d'armement.

---

<sup>220</sup> Notons à ce propos que la collaboration franco-allemande d'essence politique a été initiée par le tandem de Gaulle et Adenauer. Rappelons aussi qu'une première collaboration en matière d'élaboration de char avait failli voir le jour entre ces deux pays autour de ce qui deviendra notre AMX 13 et AMX 30. Elle réussit sur la question des missiles anti-char Milan, Hot et Roland. Voir à ce propos, Bertrand Robineau, « Relation franco-allemande dans le domaine des armements terrestres au début de la Ve République : sur les chemins de la coopération », M. Vaïsse (dir.), *Armement et Ve République*, (op. cit. pp. 149-167).

<sup>221</sup> Entretien ancien directeur de programme, 24/04/2003.

Dans cette perspective, on assiste à la mise en place d'un dispositif d'industrialisation commun aux deux pays. En France, c'est l'industrie d'armement d'Etat, via le GIAT, qui devait porter une partie de la charge du programme. Les Allemands avaient pour l'occasion monté un groupe de maîtrise d'œuvre, le MKS<sup>222</sup> qui, en s'associant avec GIAT Industries, formait une sorte de GIE baptisé *l'Entité Industrielle Commune* (EIC). Toutefois, cette coopération émanait essentiellement de la volonté d'Helmut Schmidt et de Valéry Giscard d'Estaing d'afficher une entente politique forte. Dans ce cadre là, le chancelier allemand propose que le « consortium » franco-allemand s'installe à Hambourg avec les Français. Cette option va être lourde de conséquences dans la mesure où l'industrie d'armement allemande (relevant du secteur privé) est essentiellement basée en Bavière (*Krauss Maffei*) et elle assure la maîtrise de l'ouvrage sur la production et le montage du char *Léopard II*. Même si la réalisation du Léopard II ne représente que 5% de l'activité de cet industriel la nouvelle orientation politique du gouvernement fédéral est loin de satisfaire ses intérêts.

Partant de là, l'industriel bavarois conteste le fait que l'on puisse transférer ce type d'industrie dans le Nord de l'Allemagne et se transforme alternativement en défenseur d'une approche « stato-nationale » des politiques d'armements ou alors en partisan d'un rapprochement avec les intérêts des Etats-Unis. Il faut savoir que le landër de la Bavière est aussi très sensible aux intérêts économiques américains présents sur son territoire, notamment Siemens. L'argument mis en avant est celui de l'absence de synchronie dans le mise sur agenda du futur programme d'armement. Il fait alors valoir que les besoins d'un nouveau programme d'armement en matière de char n'est pas aussi urgent qu'en France car on peut encore développer le programme *Leopard II*. De l'avis des experts français participant à l'expérience, l'argument avancé est alors assez imparable :

*« Les Allemands venaient de sortir les premiers Léopard II en 1979, et ce serait économiquement suicidaire de lancer un nouveau programme de char dont les premiers exemplaires allaient être mis sur le marché en 1990 »<sup>223</sup>*

*« Par ailleurs nous avons un calendrier différent de celui des Allemands car ils nous fallait remplacer les AMX pour 1991 alors que les Allemands avaient sortie le premier Léopard 2 en 1979 et qu'ils n'envisageaient pas de nouveau char avant 1995 »<sup>224</sup>*

---

<sup>222</sup> La société MKS mise sur pied à Hambourg est créée entre MAK-Kiel et Krauss-Maffei-Munich (à part égale). Les négociations qui seront menées conjointement entre le gérant de MKS et le directeur adjoint du GIAT iront jusqu'à prévoir le partage et l'équilibre des travaux, tant au niveau des maître d'œuvre que des couple de coopérants pour les principaux composants et sous-ensemble.

<sup>223</sup> Entretien ancien directeur de programme, 20/06/2002.

<sup>224</sup> Entretien ancien directeur de programme, 24/04/2003.

De plus, à cette période-là, une telle argumentation trouve un fort écho car l'Allemagne est encore très liée à l'OTAN et participe fortement à la doctrine de « l'Avant » qui implique une forte présence militaire américaine pour faire face à l'ennemi de l'Est. De fait, les chars Abrahams et Léopard deviennent des choix de politique plus légitimes qu'un projet de collaboration avec les Français.

Par la suite, la conjugaison de la défaite électorale de VGE et le jeu des groupes de pression s'exerçant sur le gouvernement de Schmidt vont mettre fin à ce projet de collaboration pourtant bien avancé. Officiellement si cet échec politique est durement ressenti du côté français, c'est surtout parce qu'il remet en question quelque part la volonté des ces deux pays de s'afficher depuis comme les deux « piliers » de la construction européenne. De l'avis, d'un ancien conseiller technique de Charles Hernu qui était là au moment du lancement de la lettre de commande tous les paramètres pour la réalisation d'une bonne coopération n'étaient pas présents :

*« Pour la bonne réalisation du programme d'armement il est nécessaire que trois conditions soient réunies : une volonté politique, un besoin identique et une temporalité identique. Dans le cas du Leclerc, il n'y avait que la volonté politique qui était remplie. Le besoin commun n'était pas synchronique. Enfin, l'industrie des chars, c'était le joyau de l'Allemagne, alors... ! »<sup>225</sup>.*

Si l'identification d'un besoin commun et d'une temporalité commune se sont avérées problématique, il est indéniable que du côté français certains acteurs institutionnels tel la DGA mais aussi la CGT fortement implantée à GIAT étaient pour des raisons différentes partisans d'une solution franco-française.

### **1.3. Dépendance du politique et du technologique : les logiques du recentrage sur un programme très franco-français ?**

En s'inspirant d'Elie Cohen on va s'interroger sur les raisons qui font que la réalisation d'un programme d'armement terrestre aussi ambitieux que celui qui allait devenir le Leclerc s'inscrit pleinement dans ce qu'il qualifie comme la « tentation hexagonale »<sup>226</sup>. Il montre notamment que la stratégie gaulliste d'indépendance de la France en matière de défense nationale consistera à l'adoption d'un « mercantilisme militech » fondé sur

---

<sup>225</sup> Entretien ancien directeur général de l'armement, 20/11/2002.

<sup>226</sup> Elie Cohen, *La tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.

l'autosuffisance<sup>227</sup>. En effet, le choix de l'autosuffisance qui trouve son origine dans le domaine nucléaire est élargi au domaine conventionnel. Dans notre cas particulier, l'analyse des raisons qui ont conduit à la mise sur l'agenda des politiques d'armements avec la décision de lancement du programme et son introduction dans la loi de programmation militaire de 1982 du futur char Leclerc, montre comment une forme de colbertisme « *high tech* » aurait joué en sa faveur. Ainsi de façon assez paradoxale la quête d'une indépendance technologique fait le jeu d'un choix politique franco-français.

A partir du moment où la fin de la coopération franco-allemande est officielle, la question de la poursuite du programme de construction par l'industrie d'armement française se pose de façon urgente. C'est quasiment au moment où le retrait des Allemands est rendu officiel que le Ministre de la défense, Charles Hernu, prend la décision de lancer officiellement le programme (le dossier de lancement-développement / DLD) dans un cadre stato-français<sup>228</sup>. Il convient dès lors de revenir sur les logiques qui ont conduit à cette prise de décision politique. Tout d'abord, il est indéniable que tout le travail réalisé en amont autour du projet d'EPC constitue un élément d'objectivation indéniable. L'excellente dynamique de collaboration, en interne entre les acteurs des EMAT et de la DGA (secteur étatique et industriel), mais aussi en externe avec la définition de caractéristiques franco-allemandes, constitue un atout important pour les acteurs qui soutiennent la finalisation du projet en programme. L'important savoir-faire technique produit durant la période « *d'invention du véhicule blindé* » peut amener à faire croire au détenteur du pouvoir de décision politique (ministre de la Défense, Premier ministre et Chef de l'Etat) qu'on est en passe (« *nous les Français* ») de produire une arme « *révolutionnaire* » dans sa conception susceptible de faire la différence sur le terrain des opérations. De l'avis des acteurs que nous avons interviewés sur ce moment précis<sup>229</sup>, la question de la ***dimension opérationnelle*** du char futur est déterminante

---

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>228</sup> En 1982, le programme de construction du char français est lancé, mais il ne comporte pas encore de nom officiel. Ce n'est qu'en 1986 avec Paul Quilès après une recherche en interne qu'il prendra le nom de Programme *Leclerc*. On peut voir dans ce choix une symbolique tant par rapport à nos ex-partenaires allemands qu'à travers la volonté de mobiliser un symbole de la France libérée par la Deuxième Division Blindée et de l'Etat fort retrouvé.

<sup>229</sup> Il s'agit ici principalement du croisement des propos tenus par Emile Blanc, alors directeur de cabinet d'Hernu, du général Henri Paris alors adjoint au chef du cabinet militaire du Premier Ministre Pierre Mauroy et du général d'Anselme, alors membre du groupes de travail sur le « *Char futur* », (nos entretiens).



*« Jusqu'à la prise de décision , il y a une opposition entre le char et le lobbies hélicoptère (Aérospatiale). Mais le facteur lourd pour que la décision soit prise en faveur du char a été la dimension opérationnelle »<sup>230</sup>*

On organise alors de nombreuses séances de travail réunissant les gens du groupe de travail sur le char futur, les gens des cabinets ministériels pour savoir quelle décision prendre. Il est indéniable, que dans cette configuration particulière, l'Etat major de l'armée de terre va peser de tout son poids dans la mesure où cette option en matière de politique d'armement lui ouvre de nouvelles perspectives. En effet, il lui fallait un char doté de certaines performances que les ingénieurs de l'armement de la DGA et du GIAT avaient définies sur *le papier*. Dans cette perspective, un nombre important de notes ministérielles a été produit à l'intention des décideurs politiques pour attester de son opérationnalité. Ce type d'argumentation se trouve fortement favorisé par le contexte des relations internationales où les forces du bloc de l'Est apparaissent encore comme une menace réelle. Le chargé de mission en matière d'armement auprès du ministre de la défense revient sur le moment particulier du lancement de la lettre de commande :

*« Le lancement du char s'est fait suivant le truc classique à l'époque : à partir des fiches techniques produites par l'EMAT conversant directement avec la DGA et le GIAT, tout cela avec la volonté de faire quelque chose de révolutionnaire, ce qui est toujours le cas. Il est révolutionnaire avec ces nombreux apports de l'aéronautique... Pour en revenir aux groupes de pression au moment du lancement du char Leclerc, il n'y en avait pas. Le GIAT était aux ordres du CEMAT. Ce qui venait du Boulevard Saint-Germain, c'était toujours la direction à suivre et à l'époque on avait les yeux fixés au-delà des Vosges car on attendait le déferlement des armées de ferraille »<sup>231</sup>.*

Il est intéressant de souligner que la quête d'un engin blindé permettant à notre armée de terre de faire face aux forces du pacte de Varsovie va rester une rhétorique dominante sur la question durant toute la décennie des années quatre-vingt. Ainsi, le général Henri Paris qui occupe alors les fonctions de chargé de mission auprès de Jean Pierre Chevènement Ministre de la défense reconnaît avoir mobilisé en ce sens la DEG (Délégation aux Etudes Générales du ministère de la Défense 1988-1991). L'accroissement des notes produites alors appréhende la dimension opérationnelle du char en mettant en avant sa « polyvalence »<sup>232</sup>.

Cette logique de justification du futur programme à travers l'évocation de l'opérationnalité est rendue possible grâce au potentiel des ingénieurs de l'armement qui

---

<sup>230</sup> Entretien ancien directeur de programme, 24/04/2003.

<sup>231</sup> Entretien ancien DGA, 20/11/2003.

<sup>232</sup> Entretien ancien directeur de l'architecture du système d'armes, 19/11/2003.

travaillent encore à cette époque là dans le giron de l'Etat français, que ce soit au sein de la DGA ou du GIAT :

*« Il faut toutefois souligner qu'à cette époque que ce soit d'abord du côté de AMX/APX et ensuite à GIAT la France détenait un important savoir faire et une forte capacité d'ingénierie. Bref, des gens très compétents et c'est grâce à cela que l'on était les meilleurs d'Europe en particulier en matière de tourelles de char, de canons, d'artillerie et de munitions. Cette capacité est aujourd'hui en partie perdue »<sup>233</sup>.*

De plus, la décision politique, qui doit engager durablement l'industrie de l'armement française, s'inscrit dans la politique de relance économique choisie par le nouveau gouvernement socialiste. Elle fait certainement partie des grands programmes industriels qui doivent marquer le changement politique. A ce titre, il convient de rappeler que Charles Hernu avait un projet global sur le devenir de l'armement terrestre qu'il n'a pu mener à bien :

*« Hernu avait un projet pour désétatiser le GIAT. Il voulait créer une société nationale. Dans le cadre de ce projet on devait réorganiser le GIAT avec d'un côté un secteur industriel (privé) et de l'autre côté un service technique étatique »<sup>234</sup>.*

Au total, cette décision politique s'inscrit aussi dans le prolongement de ce que certains chercheurs en sciences sociales ont perçu comme le prolongement d'une logique propre à celle « de l'âge d'or » de l'Etat français<sup>235</sup>. Selon un expert du secteur de l'armement nous sommes encore dans la période 1960-1990 de l'âge d'or de l'armement français<sup>236</sup>. Le référent de la politique d'indépendance nationale voulue par le général de Gaulle se traduit par un consensus sur les questions de défense entre les militaires et les politiques qui doivent faire face à une possible confrontation Est-Ouest. L'influence des ingénieurs de l'armement sur les politiques sectorielles dépasse alors largement le simple cadre de la définition de la dimension opérationnelle pour s'étendre à celle plus générale du besoin. Toutefois, s'il est indéniable que les acteurs qui ont participé à la genèse du programme Leclerc jouissent d'une certaine autonomie lors de cette phase de réflexion et de justification, on ne peut en déduire qu'ils s'agisse d'un indicateur du fonctionnement du « complexe militaro-industriel » en

---

<sup>233</sup> Entretien ancien directeur de l'architecture du système d'armes, 19/11/2003.

<sup>234</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc, 24/04/2003.

<sup>235</sup> Dans un travail sur la fin de l'ère de l'Etat entrepreneur, deux sociologues ont montré comment certaines innovations technologiques, d'abord tenues pour prodigieuses, furent ensuite jugées de manière plus nuancée tant leur exploitation a soulevé des problèmes. Les questions du rôle de l'industrie étatique et son incapacité en matière de gestion est abordée de la façon suivante : « Un mystère de l'Etat français est d'avoir pu montrer tout à la fois une prodigieuse capacité à mener à bien des projets technologiques et une grande maladresse dans leur gestion », Ezra Suleiman, Guillaume Courty, *L'âge d'or de l'Etat. Une métamorphose annoncée*, op. cit., p. 7.

<sup>236</sup> Laurent Giovachini, *L'armement français au 20<sup>ème</sup> siècle. Une politique à l'épreuve de l'histoire*, Paris Ellipses, 2000.

France<sup>237</sup>. Au contraire, nous avançons l'hypothèse que le choix en faveur du programme Leclerc s'explique à travers la politique bureaucratique à la française. Pour cela nous avançons deux séries de raisons. La première réside dans le fait que l'idée et la conception du meilleur char du monde est le fait d'un petit nombre d'acteurs qui, agissant dans le cadre du référentiel global/sectoriel en matière d'armement, impose sa vision du véhicule blindé idéal. La seconde tient au fait que la décision prise *in fine* par le politique intègre la double contrainte stratégique et industrielle. En effet, au moment de la prise de décision, il s'agit de répondre à un besoin tactique de l'armée de terre française, via le savoir technologique de la DGA, tout en prenant en compte la volonté de doter la France d'une importante industrie en matière d'armement terrestre. Ainsi dans sa lettre de décision de 1982 de Charles Hernu fixe un coût de série du char autour de 15 millions de francs et commande pour l'armée française au départ plus de 1000 chars (commande de 1600).

## 2. L'IMPOSSIBLE RETOURNEMENT DES ANNEES 80/90 : « ON ARRETE PAS UN PROGRAMME D'ARMEMENT ! »

Paradoxalement, c'est après la décision ministérielle de lancement du programme de réalisation du futur engin blindé que les incertitudes sur son devenir vont être les plus fortes. Pour toutes une série de raisons que nous allons analyser, la mise en œuvre concrète d'une politique d'armement de ce type est complexe. Outre un engagement financier de l'Etat conséquent c'est aussi une politique industrielle nouvelle qui se dessine avec tout ce que cela implique. De plus, la contingence économique se trouve doublée par les aléas des relations internationales. Durant la décennie qui va suivre les partisans du programme Leclerc vont devoir faire face aux contraintes techniques, budgétaires et à la fin de la menace soviétique. Une première victoire sur le temps est obtenue en 1988 avec le lancement de la production des premiers prototypes. Ainsi, le premier prototype sort en juin 1989, mais le développement des autres prototypes est encore en cours. Par la suite, la chute du « Mur de Berlin », annonçant des réagencements stratégiques de première importance, pose la question de la pertinence d'un char inventé pour faire face à des besoins opérationnels militaires qui sont en train de disparaître. La deuxième victoire des « artisans du Leclerc » est l'obtention du lancement de la production en série du char en 1990 et la création de GIAT *Industries*. Ainsi,

---

<sup>237</sup> Nous ne suivons pas ici l'hypothèse avancé par Giovachini de l'existence d'un complexe militaro-industriel » à la française fortement influent dans la genèse des politiques d'armement durant la période 1960-1990, *ibid.*, pp. 117 et s.

ce programme d'armement voit sa légitimité se reformuler autour d'une problématique du maintien des lignes de production<sup>238</sup> en matière d'armement terrestre en France. Par ailleurs, le char Leclerc voit sa dimension opérationnelle se redéfinir autour de la notion de « polyvalence ». De plus, le programme du Leclerc va connaître une grande confusion entre les deux phases normalement distinctes, celle du développement et celle de la production. Il convient dès lors de montrer pourquoi malgré les fortes contraintes qui pèsent sur ce programme d'armement on n'arrête pas la politique du Leclerc.

## 2.1 Le char Leclerc : un programme sous contraintes

Il s'agit maintenant de revenir sur les contraintes qui ont pu faire croire aux acteurs qui défendaient ce programme au sein du ministère de la Défense qu'il pouvait ne pas aboutir. Il faut souligner aussi que si la phase de réflexion qui a généré l'idée d'un char pour le futur ne fut pas financièrement très lourde ; celle qui doit s'ouvrir, notamment à partir du moment où la production en série est lancée, va grever le Titre V du budget consacré à la Défense Nationale pour de nombreuses années. Rappelons à ce titre que la commande initialement envisagée était de 1400 chars dont 1200 pour un coût unitaire prévu au prix moyen de 15 MdF (2,29 euros)<sup>239</sup>. L'économiste Jean Paul Hébert a justement noté comment la cible initiale du programme a été rapidement « réduite en peau de chagrin » entraînant d'importants ralentissements de cadence dans la production<sup>240</sup>.

Le challenge pour les partisans du Leclerc consiste alors à « *tenir à tout prix l'agenda prévu dans lettre de lancement du programme* » tout en faisant face aux nombreux défis techniques émergents<sup>241</sup>. Il s'agit dès lors de montrer malgré l'accroissement des contraintes

---

<sup>238</sup> Dans une analyse critique de la *bureaucracy politics* en matière d'armement aux Etats-Unis, John Kurth a bien montré comment en quoi la problématique du maintien des lignes de productions joue de façon structurante sur les nouveaux programmes, John R. Kurth, « A Widening Gyre : The Logic of American Weapons Procurement », *Public Policy*, vol. 19, été 1971, pp. 373-404.

<sup>239</sup> Dans un rapport récent de la Cour des Comptes sur les industries d'armements français, on a un aperçu en francs constat du coût total d'acquisition à l'unité de chacun des 406 chars Leclerc pour l'Armée de terre française : 104,3 MdF (15,91M d'euros), cf., Rapport public de la Cour des Comptes, *Les industries d'armement de l'Etat*, Paris, Les éditions des journaux officiels, octobre 2001, pp. 43 et 44.

<sup>240</sup> D'après ce chercheur, l'objectif de départ est incertain même si le chiffre de 1400 chars est souvent cité. Et si la loi de programmation 1987-1991 indique comme objectif 1100 tout en rappelant que l'armée de terre estime son besoin à 1400 chars, le dépassement des coûts entraîne le rapporteur de la commission défense à revoir la cible entre 700 et 800 chars, cf., Jean Paul Hébert, *Les exportations d'armement. A quel prix ?*, Paris, La Documentation Française, 1999.

<sup>241</sup> Sapolski a montré dans son travail sur le système Polaris comment les acteurs de la politique bureaucratique ont comme stratégie la volonté de protéger le programme qu'ils ont fait émerger. Cf., H. Sapolsky, *The Polaris*

que la date symbolique de sortie du premier char de série en 1991, initialement prévue dans le cadre de la collaboration franco-allemande, devient un objectif politique et symbolique déterminant.

### **2.1.1. La tyrannie de l'agenda**

Avant de revenir plus en détail sur la déclinaison concrète des trois moments qui caractérisent la mise sur agenda d'une politique publique d'armement, il est nécessaire de souligner qu'il est théoriquement possible d'arrêter par une décision ministérielle le processus. Les entretiens que nous avons menés avec les différents protagonistes du programme montre qu'ils ont eu à gérer durant toute cette période un sentiment d'incertitude très fort quant à la réalisation du meilleur char du monde. L'accroissement continu de la contrainte budgétaire sur la défense et la chute du mur de Berlin sont autant d'éléments qui ont entretenu le doute sur le devenir du futur char. Ce sentiment d'incertitude perdure dans la pratique jusqu'au moment où, en 1999, le char Leclerc est définitivement déclaré opérationnel avant d'être envoyé au Kosovo.

Une fois la décision prise par le ministre de la défense à la fin de l'année 1982, le DLD, document confidentiel à usage interne, concernant le « char futur » est mis sur l'agenda des politiques d'armement français. C'est la fin de la période de prospective même si tous les paramètres technologiques sont loin d'être stabilisés. La phase de mise en œuvre de cette politique d'armement se décline en trois temps qui logiquement doivent se succéder. Le DLD définit les trois phases successives du programme :

- 1982-1986 : *la phase de définition*
- 1986-1990 : *le développement*
- 1990 et au-delà : *la production en série*

Toutefois, nous allons voir que dans le cas du char Leclerc, si formellement les délais vont être tenus, sous peine de voir remise en cause tout l'édifice du programme, le processus de développement du char se prolongera durant toute la phase de production en série. Un des ingénieurs de l'armement que nous avons interviewé sur la période de développement souligne bien tous les enjeux :

---

*System Development : Bureaucratic and Programatic Succes in Government*, Cambridge (MA), Harvard

*« À partir de 1982, on a travaillé sur six prototypes. Le premier est sorti en 1986. Ensuite il y a eu le lancement de la phase d'industrialisation en 1988. Il est vrai que la production en série a été lancée avant la fin même de la phase de développement. C'est pour cela que l'on a pu sortir les premiers chars en 1991 au moment même où l'on créa GIAT Industries. On a voulu tenir le calendrier et c'est pour cela que l'on n'a pas attendu la fin des prototypes, ce qui nous a été reproché par la suite. Mais c'était un choix. Il y a toujours des menaces sur un programme d'armement par rapport au pouvoir politique. Comme le programme Leclerc est financièrement lourd, il grève le budget défense, et les industriels qui sont porteurs d'autres programmes sont en concurrence directe car ils doivent taper dans la même caisse. C'est Dassault et d'autres qui ont accès directement au sommet l'Etat, au Président et qui peuvent prendre le pas sur nous. Il y a une concurrence entre les différents programmes, d'où la nécessité de tenir les délais »<sup>242</sup>*

Cet agenda de travail très chargé montre d'entrée de jeu que la question du temps occupe une dimension centrale quant au devenir du programme. Le respect des échéances est déterminant dans la mesure où il permet de faire face à la variable financière qui va s'avérer de plus en plus contraignante. En effet, si le programme du Char futur est inscrit dans la loi de programmation militaire de 1982 (il le sera aussi dans celle de 1987), rien ne garantit, que dans le futur, il y occupe la même place alors qu'il est fort probable que son coût de production initialement prévu soit revu à la hausse. Ensuite, la politique de restriction budgétaire qui se profile avec le tournant de 1983 est à même de remettre en question le bon déroulement de cette politique d'armement. Il faut bien saisir que dès les premières années de mise en œuvre, deux logiques économiques internes à l'Etat français s'affrontent : la première est celle qui consiste à se donner les moyens financiers de réaliser un char technologiquement ambitieux (et donc forcément coûteux) et celle de la rationalisation des choix budgétaires de l'Etat dont, le Ministère des Finances va se faire le chantre. Il est intéressant de souligner à ce propos la teneur des débats autour du char Leclerc dans le cadre de la loi de programmation (1987-1991) : la justification de ce type d'armement est celui de l'investissement dans les équipements militaires de pointe<sup>243</sup>. Ce programme d'armement est alors présenté comme une *« locomotive technologique qui doit tirer le secteur civil des technologies alors déficientes en France »*<sup>244</sup>.

Cette opposition structurelle entre technologie et coûts va se traduire par la quête quasi-obsessionnelle de gain de temps dans la mise œuvre du programme par les acteurs qui portent le projet. En effet, même si en 1986 Paul Quilès donne le nom de char Leclerc au programme

---

University Press, 1972.

<sup>242</sup> Entretien ancien directeur du programme Leclerc, 20/06/2002.

<sup>243</sup> La loi de programmation de 1987 fait l'objet d'un débat sur la place du programme Leclerc qui grève une bonne partie du budget Défense à venir. Les autres industriels du secteur commencent alors s'y opposer, cf., Entretien ancien directeur de programme Leclerc, 21/11/2002.

d'armement en cours<sup>245</sup>, la période de développement montre après la réalisation des six premiers prototypes que ce dernier est loin d'être stabilisé :

*« Entre 1986-1987 on passe à la phase de développement qui doit aboutir à la définition très précise du char pour son lancement en série. On est dans la mise au point de la fiabilité. Cette phase s'est appuyée sur la réalisation de 6 chars prototypes. Il n'y a pas eu de pré-série (c'est nous qui le soulignons). C'est très révélateur. Réaliser un prototype c'est un travail énorme, très long, il faut tout faire de A à Z : passer des contrats avec des fournisseurs, assembler etc. Le timing était vraiment très serré. Le premier prototype est sorti en juin 1989. Moi j'avais pris le relais comme directeur de programme en février 1989 et le premier proto n'était pas encore sorti et le premier matériel de série était prévu pour 1991 ! En 1989 on était dans la perspective définie dans le DLD avec comme optique le premier matériel de série pour la fin 1991. Soit moins de deux ans. Or deux ans et demi c'est à peu près le temps qu'il faut pour lancer la chaîne de production. Cela veut dire qu'on a lancé la tête de série alors que le premier char n'avait pas roulé ! Le Leclerc est un très bon produit dans sa conception, mais le calendrier ne permettait pas de faire face à tous les ajustements nécessaires »<sup>246</sup>*

La question du lancement de la production en série du char Leclerc, conformément à la DLD, devient de tout premier ordre pour les acteurs qui conduisent la politique. En effet, il est encore possible d'arrêter la programmation même si l'investissement financier préalable est déjà conséquent. D'un point de vue interne, il va de soi que le secteur industriel étatique de l'armement français a besoin de cette commande pour éviter une crise latente. De plus la préparation du lancement de GIAT industries paraît difficile sans un carnet de commande préalablement bien rempli (voir nos développements infra). C'est pourquoi la DAG/DAT maître de l'ouvrage va prendre par la biais du directeur de programme de l'époque, l'IGA Méchulam, une décision qui s'avérera lourde de conséquence pour la suite, en proposant de sauter l'étape de la production d'une présérie afin de respecter le calendrier initial. Cette décision de l'avis de certains acteurs est imposée par les ingénieurs de l'armement de la DAT :

*« J'ai assisté à des réunions où il y avait l'Etat-major, la DAT (représenté par Monsieur Méchulam) et le GIAT. Au bout d'un moment à trancher en disant je connais vos besoins et c'est cela que vous aurez »<sup>247</sup>*

*« L'IGA Méchulam avait refusé l'option d'une sortie en présérie du char. Ceci peut passer pour un détail, mais si l'on a gagné du temps initialement on a perdu trois ans par la suite pour régler les problèmes qui sont apparus. On s'est affronté sur ce point mais la contrainte politique et temporelle a fait que l'on a opté pour ce choix. La contrainte politique interne et externe à joué pleinement car on ne pouvait mettre à mal le plan de charge du GIAT (rôle des sites, des syndicats) »<sup>248</sup>*

---

<sup>244</sup> Entretien ancien DGA, 20/11/2002.

<sup>245</sup> On remarquera que l'attribution d'un nom aussi symbolique que celui du Leclerc à un programme d'armement terrestre rend difficile par la suite toute prétention à le remettre en cause.

<sup>246</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc, 21/11/2002.

<sup>247</sup> Entretien ancien directeur du GIAT, 14/05/2002

<sup>248</sup> Entretien ancien directeur du système d'architecture des forces DGA, 19/11/2002.

Alors que les essais sur les prototypes ne sont pas achevés les porteurs du projet obtiennent le lancement de la chaîne de production en série en 1991. Ce choix tactique et politique, qui permet de gagner du temps sur le processus classique d'élaboration d'une arme, va s'avérer lourd de conséquences par la suite. Les raisons de cette décision ne se situent pas uniquement dans le registre de la politique économique et industrielle mais aussi dans l'ordre du symbolique. Tous les partisans du char Leclerc qui inscrivent leur action depuis plus de dix ans sur ce dossier évoquent la nécessité de tenir le calendrier : « *il fallait après la fin de la collaboration franco-allemande maintenir les dates prévues car elles étaient le symbole de notre capacité à mener à bien cette politique d'armement malgré cette défection* »<sup>249</sup>. A posteriori, certains responsables du programme Leclerc reconnaissent le bien fondé de cette tactique dans la mesure où elle a permis la pérennisation de la politique par le lancement de la production en série même si les premiers char produit ont fait les frais de cette précipitation :

*« On n'a pas fait de présérie formelle et on appelé les 16 premiers char, char de série. Mais en fait, ils constituent une tranche de présérie même si on ne l'a pas appelé comme tel on les a utilisés comme tel. C'est sur ces exemplaires que l'on a effectué la mise au point technologique »*<sup>250</sup>

En accord avec le travaux de M. Brown, on voit bien tous les problèmes qui peuvent découler de la confusion que l'on peut trouver entre la phase de développement et la phase de mise en route de la production en série<sup>251</sup>. Il est indéniable dans le cadre du Leclerc que les acteurs bureaucratique qui défendent le programme entretiennent cette confusion afin que l'on ne puisse plus arrêter cette politique d'armement terrestre.

### **2.1.2. Les impairs du pari technologique : retours sur les faits techniques**

Comme nous venons de le mentionner, la tenue coûte que coûte du calendrier entraînant le saut de certaines étapes comme celle de la pré-série, ouvre la voie à des complications lors de la production du char. En effet, la traduction concrète du pari technologique engagé s'avère être un exercice plus périlleux que prévu notamment quant on souhaite respecter l'équation suivante : « *on donne 1 cm carré de blindage où il y avait 1cm*

---

<sup>249</sup> Entretien ancien directeur du programme Leclerc, 24/04/2003.

<sup>250</sup> Entretien ancien directeur du programme Leclerc, 24/04/2003.

<sup>251</sup> M. E. Brown, *Flying Blind. The Politics and The US Strategic Bomber Program*, Ithaca, Cornell University Press, 1992.



*carré d'électronique* »<sup>252</sup>. Il s'agit de montrer en quoi la croyance dans la réalisation de l'excellence technologique constitue une dépendance qui va jouer comme une contrainte sur le devenir même du programme. Un ancien Chef d'Etat major qui a eu à se prononcer sur la déclaration d'aptitude au combat du Leclerc en 1998 se montre assez critique sur l'ambition d'une telle politique :

*« On a fait ce char en étant persuadé que l'on allait faire une petite merveille technologique ce qui n'est pas tout à fait vrai ni faux. On l'a fait aussi avec l'idée que l'on pourrait le vendre mais on a négligé deux choses essentielles : 1/ le marché à l'export n'était plus ce qu'il était et il y a de très bons chars sur le marché ; 2/ le char Leclerc est un mutant et je pense que GIAT n'était pas tout à fait à la hauteur pour un tel programme....  
En tant que CEMAT j'ai connu l'étalement du programme de production du char Leclerc sur une durée de 10 à 12 ans. Ce n'est pas raisonnable, notamment sur un programme d'armement aussi pointu qui mobilise l'informatique, et l'informatique du début n'est pas celui de la fin. Ainsi, le char de la première série n'est pas celui de la série 5. Cela pose le problème du soutien au combat. En effet, quand j'ai assisté à l'essai de certification et de déclaration d'aptitude au combat, il y avait trois séries différentes de char. Je l'ai vu tirer et se déplacer et cela était super. Le problème c'est qu'il y en avait en panne dans la zone de soutien et il était impossible de le réparer en prenant les pièces sur un autre modèle »<sup>253</sup>*

La première phase de production du char va s'avérer complexe car il s'agit de « *mettre en musique* » tous les paramètres technologiques en continuant de tester cela sur les premiers 16 chars de série. C'est aussi le moment durant lequel on choisit les grands équipements et les grandes fonctions de l'arme. De plus la fragmentation du choix de petits équipementiers n'assure pas la pérennité future dans ce domaine notamment en matière de fourniture de pièces d'entretien (d'où les problèmes entre la série du Leclerc Série n°1 et Série n°2). L'avis des différentes personnes interviewées sur le déroulement de cette première phase de production en série montre certaines divergences de vue. En effet, la pratique du « *retrofit* » (retour sur les faits techniques), qui consiste à améliorer le produit au fur et à mesure qu'on le développe, va être importante, « *des dizaines de milliers de modifications* ». Ainsi, les premiers chars produits en 1991/93 ont été testés durement par l'armée de terre, ce qui a conduit GIAT Industrie à faire de très nombreuses modifications. La volonté affichée par les ingénieurs de l'armement de réaliser un char exceptionnel allait se traduire par une augmentation importante des coûts de production. De plus, les mises au point des technologies difficilement maîtrisables à cause du nouveau système d'arme mis en place vont s'avérer plus longues que prévues.

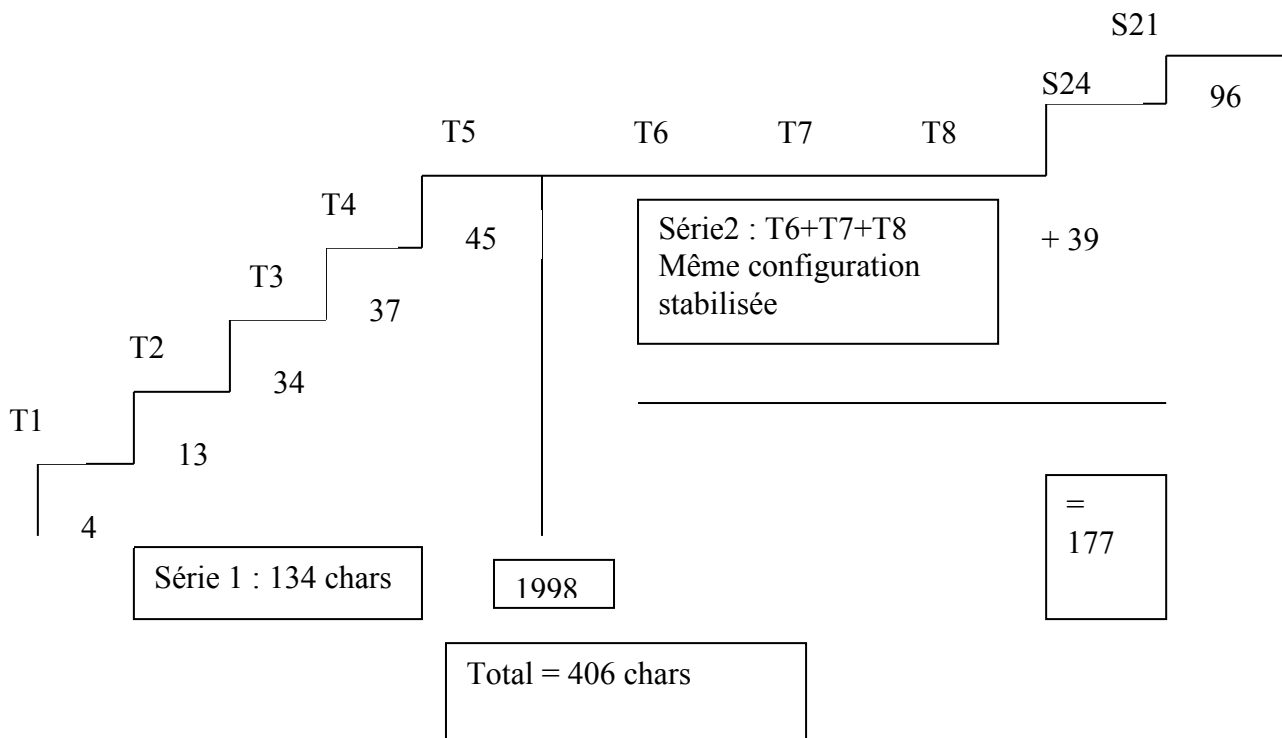
*« Après le lancement de la production en série, il y a eu des problèmes qui sont liés au fait que la décision de lancement est intervenue alors que la définition du char même n'était pas stabilisée.*

---

<sup>252</sup> Entretien Directeur de l'Architecture des Systèmes de Forces, 22/11/2002.

<sup>253</sup> Entretien ancien Chef d'Etat Major de l'Armée de Terre, 26/02/03.

*Cela s'est fait comme cela pour des raisons politiques... En 1998, le résultat fut que l'on avait une gestion erratique et anarchique avec la création de tranches successives de chars sans communalités entre elles... Ce programme était un défi technologique car on a fait le pari d'un char numérique. Les liaisons se font uniquement en numériques et non pas en analogiques, si bien que d'emblée on a été confronté à des pannes qu'un engin classique n'aurait pas eues »<sup>254</sup>*



**Tableau : L'échelonnement de la production en série du char Leclerc 1991-2002**

Pour comprendre, les effets de l'application des nouvelles technologies sur la production du char Leclerc, il est nécessaire de distinguer deux séries, celle produite avant 1998 (date de la contractualisation avec GIAT, cf. développement suivant) et celle produite après (cf., le tableau). En effet, les chars produits dans le cadre de la première série se caractérisent par une course à la fiabilité dans la mesure où le nouvel engin « à logiciel prépondérant » n'est pas stabilisé. Ce n'est qu'à partir de la tranche T5 que ce stade de développement est atteint<sup>255</sup>. La première tranche (T1) est composée de 4 chars qui n'ont jamais fonctionné en opérationnel. La seconde tranche (T2) avec ses 13 chars a joué le rôle de

<sup>254</sup> Entretien ancien officier de programme du Leclerc, 25/02/2003.

la présérie de fait. Les premiers chars à être à peu près fiables ont été ceux de la tranche 3 (34) et ceux de la tranche 4 (37)<sup>256</sup>. Au total, on a eu durant cette série une évolution en tranches avec des ruptures de communalité. Celle-ci tient aux évolutions de l'informatique mais aussi à des détails comme l'équipement d'une climatisation, initialement non prévue pour des chars devant faire face aux troupes du pacte de Varsovie. Cela peut sembler être un détail mais le problème majeur pour un char équipé en numérique c'est la température qu'il fait à l'intérieur du char car passé 60° tous les boîtiers électroniques sont mis hors services ! Par la suite lors de la série 2, il y aura une rupture voulue pour les 96 derniers chars (S21) avec l'introduction d'un nouveau blindage pour la tourelle et d'une caméra thermique afin qu'il bénéficie de toutes les technologies de pointe disponibles en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>257</sup>. Enfin, le tuilage de la production est censé répondre à un double objectif de réduction des coûts (en raison du décroissement des prix du matériel numérique) et d'intégration *in vivo* des innovations technologiques. À cet égard on nous précise :

*« À l'origine nous étions partie de la philosophie de l'AMX30. C'est dire que tous les chars devaient être interchangeable, le tout constituant un parc homogène de char (une division de 80 char homogène devait s'intégrer dans un régiment de 160 char homogène). Le problème c'est qu'avec le développement qu'allait connaître le Leclerc nous allions rapidement ne plus être sur un concept de char homogène. Notre choix en raison des adaptations nécessaires a été celui de faire de la production par tranche homogène. Ce qui nous permettait d'introduire toutes les innovations et des éléments moins coûteux. On avait fait en sorte de pouvoir intégrer les innovations technologiques chemin faisant afin de sortir les meilleurs chars possibles. Notre souci était alors de sortir un char avec des performances maximales et d'en réduire les coûts »<sup>258</sup>*

De plus, certains acteurs soulignent dans une perspective comparée que l'on a mis *« seulement cinq ans pour passer de la pré-série à l'opérationnel, ce qui n'est pas beaucoup si l'on compare cela au dix ans qu'il a fallu aux allemands pour en faire de même avec un char qui est toujours analogique »<sup>259</sup>*

La dimension quelque peu ubuesque pour le néophyte de ce mode de production en série s'explique par la quête d'une fiabilité incertaine alors que la production en série du char est lancée et que l'on ne peut plus arrêter ce programme d'armement. Toutefois les

---

<sup>255</sup> Entretien ancien officier de programme du Leclerc, 25/02/2003.

<sup>256</sup> Actuellement seuls les chars de la T4 sont en train d'être « retrofité » et d'être remis au standard opérationnel. Les 51 premiers chars (T1+T2+T3) seront stockés.

<sup>257</sup> Un acteur interviewé nous a expliqué que le choix du nom de S21 pour la dernière série a été choisi en fonction de la référence au 21<sup>ème</sup> siècle.

<sup>258</sup> Entretien ancien directeur de programme, 24/04/2003.

<sup>259</sup> Entretien ancien officier de programme du Leclerc, 25/02/2003.

concepteurs du Leclerc justifient de tels aléas par le « *coup technologique* » qu'il était en passe de réaliser où le char devient le centre « *d'un système de force* » :

*« Lors de la production en série beaucoup de faits nouveaux se sont produits en raison du besoin de corriger les fautes initiales et les premiers chars qui sont sortis n'étaient pas totalement stabilisés. Un char n'est pas un objet stable, il est complexe et produit en petite série. Les différences entre le Leclerc n°1 et n°2 ont donné naissance à un système ingérable, notamment pour les pièces détachées. Au plan théorique personne n'avait prévu certains changements. De plus quand on fait des améliorations, on veut toujours un produit supérieur. A partir de 1995-1997, on s'est aperçu qu'il était difficile de produire des tranches homogènes et c'est là que mon prédécesseur a eu une idée géniale en proposant que l'on considère le char comme au centre d'un système de soutien »<sup>260</sup>*

Il est intéressant de souligner les effets de la croyance technologique des porteurs du programme Leclerc. En élevant cette croyance au niveau d'un paradigme, ces acteurs se trouvent en position de force chaque fois que les aléas du Leclerc sont mis à l'index soit dans le milieu militaires (programmes concurrents) soit par les instances de contrôle de la dérive financière (Cour des Comptes et Bercy). En effet, il est beaucoup plus audible et crédible de balayer les anomalies (surcoût, retard, problème de fiabilité, etc.) quand s'est imposé l'idée que l'on est en passe de réaliser le « meilleur char du monde ». D'ailleurs, les acteurs s'autorisent la métaphore qui consiste à qualifier ce char de combat de « Formule 1 ». Enfin, avec l'évolution récente de l'organisation des opérations militaires sur le terrain autour de la notion de système de force se trouve légitimée *ex post* la croyance technologique construite autour du Leclerc. Ainsi, les ajustements technologiques effectués au niveau de l'informatique de pointe lui permette d'être au centre d'un système où il faut capter les informations qui viennent de l'extérieur.

## **2.2. La logique du dépassement des contraintes. Des trajectoires professionnelles sectorielles homogènes**

Il est nécessaire d'expliquer pourquoi la croyance en la réalisation du meilleur char du monde c'est non seulement imposer comme un référent d'action collective pour les acteurs qui portent le projet mais aussi pour ceux qui ont pris et toujours confirmé la décision. En effet, malgré les aléas financiers la croyance dans le programme persiste et parvient même à s'autonomiser. On peut émettre l'hypothèse que cela est le fait du groupe d'acteurs qui

---

<sup>260</sup> Entretien Directeur d'opération Combat blindé et des programmes Leclerc, 15/06/2002.

progressivement a monopolisé l'expertise légitime sur le char<sup>261</sup>. L'analyse des trajectoires des experts (officier de programme côté EMAT et directeur de programme côté DGA/GIAT) qui ont conduit le programme montre bien comment un petit groupe par le jeu des dispositions et des positions sectorielles donne toujours plus de cohérence à cette croyance. Le jeu de la carrière et de la mobilité professionnelle au sein de ce sous-secteur de la défense renforce ce phénomène. Ainsi, malgré des changements de fonctions conduisant à l'avancement qui intervient tous les trois à quatre ans, la grande majorité des acteurs qui ont participé à toute la phase de prospective autour du projet de char futur ont par la suite occupé des postes à responsabilité une fois le programme lancé. Il est intéressant de noter que cela joue tout aussi bien pour les ingénieurs de l'armement DGA et du GIAT que du côté des militaires de l'EMAT.

Le petit groupe d'expert se structure autour d'un noyau de dix personnes environ, des spécialistes des armements blindés agissant pour le compte de l'EMAT, la DGA/DAT et AMX/APX issus des deux groupes de travail précédent constitués autour de l'engin principal de combat (Char 90 et char futur, cf. supra). Nous avons identifié un certain nombre de ces protagonistes comme les inspecteurs de l'armement, Monsieur Méchulan (IGA-DGA/DAT)<sup>262</sup>, Monsieur Bée (IGA, AMX.APX), Monsieur Hamiot (AMX.APX), le colonel D'Anselme (Inspection de l'armée blindée), le colonel Toulouse (EMAT), le colonel Hintzy (EMAT,) etc. D'après les personnes que nous avons interviewés, les acteurs qui composent ce groupe notamment les ingénieurs (côté DGA/DAT ou GIAT) entretiennent des relations d'interconnaissance car la DGA est encore dotée à cette époque là d'un pôle important pour mener à bien les études de prospective nécessaires en vue de l'élaboration d'un programme d'armement qui réponde aux besoins définis par les militaires. Lorsque nous les avons interrogés sur la question des effets possibles, quant à la mise en œuvre du programme d'armement, à cette époque-là de la séparation entre la DAT (côté étatique) et le GIAT (côté industrie) : « *on se connaissait tous car la DGA était l'architecte industriel des programmes* »<sup>263</sup>. En effet, la branche industrie de l'armement, AMX.APX était encore sous la tutelle directe de la DGA.

---

<sup>261</sup> On s'inspire ici du travail d'Henri Bergeron le rôle de l'expertise dans la lutte contre la toxicomanie. Ce sociologue des organisations montre comment un petit groupe d'experts impose la croyance psychanalytique de la cure du toxico qui exclut la substitution comme mode de traitement. Cf., Henri Bergeron, *L'Etat et la toxicomanie*, Paris,

<sup>262</sup> Cet ingénieur de l'armement deviendra le premier directeur du programme du char Leclerc. Messieurs Dubot, Kaplan, Hamiot, Imbert, Roux et aujourd'hui Berville seront les acteurs qui lui succéderont du début à nos jours.

<sup>263</sup> Entretien directeur du contrat Leclerc GIAT industries, 21/11/2002 ;

Une première illustration de ce constat est faite avec la nomination des premiers directeurs de programme. L'ingénieur de l'armement Méchulam (IGA), en poste côté étatique des armements terrestres, à la DAT, assure ce rôle en collaboration avec l'ingénieur de l'armement Bée (IGA), en poste dans la partie industrie étatique de l'armement au GIAT. Ces deux acteurs avaient comme vécu professionnel une forte implication depuis le début dans les groupes de réflexion sur le Leclerc. La trajectoire professionnelle et sectorielle de l'inspecteur de l'armement Monsieur Bée est exemplaire du genre. Il permet de voir comment les acteurs qui ont pensé le projet l'ont suivi par la suite dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'armement. Tout d'abord, c'est un polytechnicien qui fait le choix du secteur de l'armement au début des années soixante :

*« en grande partie parce qu'il y avait un vrai volet industriel et que je voulais exercer un métier d'ingénieur. A l'époque ce n'était pas encore le corps unique de l'armement : il y avait 5 corps différents pour l'armée. Je suis sorti de la promo 59 et à l'époque sur une promo de 300 on était 84 à sortir dans l'armement, et pour remettre les choses dans une perspective historique, il faut rappeler que l'on se battaient un peu pour être dans l'armement. J'ai fait le choix de l'armement terrestre : étude, fabrication puis après je suis passé à la partie « étatique » : gestion des programmes, préparation de l'avenir, coopération. Cela se passait comme cela pour les autres corps : on commence par le terrain technique et après au moins, quand on passe à l'étatique, on sait de quoi on parle »<sup>264</sup>*

Par la suite sa trajectoire professionnelle se confond avec la genèse de ce qui allait devenir le programme d'armement du char Leclerc :

*« Le temps que j'ai passé sur le Leclerc est long. Au début en tant que directeur de projet à l'AMX.APX, qui était l'établissement qui correspondait au GIAT dans sa forme ancienne (c'est à dire la DAT). J'y ai commencé ma carrière en 1964, au moment des dernière étude sur l'évolution de l'AMX 30... et j'y suis resté 20 ans... Au départ j'étais sur l'engin principal de combat quand le projet est apparu dès 1972-1973. On ne parlait pas encore de char... Dans ces années là, on cherche à savoir quel est la menace et peu importe le coût du moins ce n'est pas déterminant dans le cadre des études. On était relativement libre à cette époque.. »<sup>265</sup>.*

Cette carrière sectorielle montre bien comment les ingénieurs de l'armement qui deviendront par la suite les directeurs de programmes ont des trajectoires professionnelles fortement liées au devenir d'une politique d'armement. Outre, le fait qu'ils sont issus des mêmes grandes écoles, c'est la spécialisation dans un secteur particulier des politiques d'armement qui les conduit à maîtriser un savoir faire particulier. Celui-ci est renforcé par les interconnaisances qui se construisent dans le cadre des petits groupes de travail qui font

---

<sup>264</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc, 20/06/2002.

<sup>265</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc, 20/06/2002

l'ingénierie en relation avec la demande des militaires. Ainsi, les directeurs de programme qui vont se succéder partagent la même vision de la politique .

Lors d'un entretien, un acteur concluait en ces mots : « *vous pouvez aller voir Monsieur Hamiot qui a été aussi directeur de programme qui a commencé avec moi à Satory et qui a vécu la phase de réflexion initiale* ». La trajectoire de ce dernier qui occupera aussi les responsabilités de directeur du programme Leclerc DGA/DAT se situe dans un même registre. En effet, ce dernier X-ENSTA débute comme chef adjoint de la division essai à l'AMX/APX pour ensuite devenir chef de service dans les véhicules blindés à l'atelier d'Angers. Il parfait sa formation par un passage à l'Ecole de guerre avant d'intégrer en 1988 la Délégation des Etudes Générales (DEG) au ministère de la défense<sup>266</sup>. Il poursuit sa carrière en tant que directeur du programme Leclerc à la DGA (1990-1994). Il résume ainsi les interactions entre sa trajectoire professionnelle et le déroulement du programme Leclerc :

*« Pour ma part, j'ai été impliqué directement durant deux périodes différentes sur le Leclerc. La première entre 1979-1987 en tant que chef du services des véhicules blindés à l'Etablissement d'Angers, et la seconde entre 1990 et 1994 en tant que directeur du programme Leclerc à la DAT. J'ai donc participé à la fois à la période de genèse du char, au développement et au lancement de la production »<sup>267</sup>*

Cette trajectoire professionnelle assez représentative des ingénieurs de l'armement côté DGA se confond et se confirme par celle des ingénieurs qui sont restés après la création de GIAT Industrie du côté industriel. On peut citer comme exemple celle Monsieur Pierre Roux, ingénieur de l'armement qui déclare avoir effectué toute sa carrière chez GIAT :

*« J'y suis rentré en 1974 en tant qu'ingénieur de l'armement. J'ai d'abord fait dix huit mois aux essais tourelles. Entre 1976-1980, j'ai travaillé en tant que chef du département des tourelles mécaniques (AMXb) à la conception de la tourelle de ce qui allait devenir le Leclerc. Après un passage de quatre ans chez HADES, je suis revenu au GIAT en tant que directeur de programme du Leclerc »<sup>268</sup>*

L'actuel directeur du contrat Leclerc France à GIAT Industrie a un parcours professionnel assez proche. Ce polytechnicien « *arrive à Satory au moment du capotage de la coopération franco-allemande* ». Il s'implique ensuite sur le Leclerc dans le cadre des

---

<sup>266</sup> Le recoupement de nos différents entretiens nous permet de souligner qu'à cette période charnière 1988-1990 précédent le lancement de la production en série du char Leclerc alors que la menace de l'Est s'effondre, la DEG a joué, notamment sous l'impulsion du général Henri Paris, un rôle important dans la production de « *notes dont le maître mot était la polyvalence du char Leclerc* », nos entretiens.

<sup>267</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc, 24/04/2003

<sup>268</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc GIAT industrie, 21/11/2002.

premiers essais en 1986 avant de devenir responsable du développement de la tourelle du char. Après, un nouveau passage comme responsable des essais, il occupe la fonction de responsable de développement du char dans son ensemble au GIAT :

*« Cela fait vingt ans que je travaille sur le Leclerc, même si je ne suis sur ce poste que de puis trois. J'occupais des fonctions à peu près similaires de 1993 à 1996. Avant d'être à ce poste, je travaillais déjà sur le Leclerc, j'ai travaillé sur les études du char, les essais et enfin la direction du programme »<sup>269</sup>*

La présentation de ces trajectoires professionnelles particulière montre bien comment au sein du secteur de la Défense nationale un petit nombre d'acteurs arrivent à lier leur carrière sur la construction même d'une politique d'armement. Leur long engagement sur le même programme les conduit à maîtriser une expertise et un savoir que peu d'autres acteurs peuvent leur contester. De plus, il est indéniable que l'ambition et la dimension structurante de ce type de programme d'armement terrestre, le dernier grand du genre, tend à renforcer les croyances et les attentes dans la politique mise en œuvre.

Ce phénomène est encore plus avéré dans le cas particulier du Leclerc où l'on rencontre du côté des militaires, suivant le programme pour le compte des EMAT, des acteurs qui malgré leur mobilité dans les postes de commandement opérationnel se sont fortement investis dans le projet. Il s'agit ici des élites militaires, issues en règle générale de Saint Cyr, qui font le choix de se spécialiser dans les politiques d'armement en général en consacrant le temps autorisé dans le cadre de leur carrière à des formations professionnelles spécialisées (Ecole d'application spécialisée comme l'ENSTA, école d'application qui délivre des brevets techniques ou encore l'Ecole de Guerre). Ce sont ces acteurs qui participent à la définition du besoin opérationnel en interaction avec les ingénieurs de l'armement. L'étude du Leclerc permet de montrer comment, sur ce programme, ces militaires ont participé à la création de la croyance dans la réalisation du « meilleur char du monde ». En effet, la plupart de ceux que nous avons interviewés soulignent qu'ils ont pu vérifier sur le « terrain des opérations les performances avérées du char ». On peut évoquer ici la trajectoire professionnelle du général d'Anselme :

*« Je suis un Saint Cyrien de la promotion 62-64. Je me suis engagé dans l'armée active alors que celle-ci s'orientait sur la question de la menace face à l'Est. J'ai tout d'abord servi dans un régiment cavalerie étrangère (blindés). Après, j'ai passé à Jussieu un brevet technique scientifique et intégré l'ENSTA pendant deux années. Cela correspond en gros à l'école des sciences de*

---

<sup>269</sup> Entretien directeur du contrat Leclerc France GIAT industries, le 21/11/2002.



*l'armement + l'école d'application de polytechnique. C'est un moment privilégié qui permet des contacts avec les IGA et les autres corps de l'Etat. Ce passage est très important pour comprendre l'orientation de ma carrière. Ensuite, j'ai fait l'Ecole de Guerre. Après un second passage en tant qu'officier en poste de commandement chez les hussards à Provins, j'intègre l'inspection des armées blindées comme responsable des études. C'est dans ce cadre que je vais être amené à réfléchir à la problématique de l'Engin principal de combat. J'ai ainsi participé à la définition des caractéristiques militaires dans le cadre du groupe de travail sur le char futur avec le colonel Toulouse et le colonel Hintzy... Entre 1989-1992 je suis officier de programme sur le char Leclerc à l'EMAT, et j'ai donc géré le programme en collaboration avec la DGA. Enfin en tant que général de brigade commandant la 2<sup>ème</sup> DB, j'ai pu expérimenter le char sur le terrain. Par la suite, j'ai proposé au CEMAT, le général Mercier que l'on déclare le char opérationnel afin que l'on puisse l'envoyer au Kosovo, où il a connu un franc succès »<sup>270</sup>.*

Dans un même registre, la trajectoire du général Tanguy de Vaugrigneuse, ancien officier de programme du Leclerc à l'EMAT et actuel conseiller terre et interarmées du DGA, montre bien les nouvelles relations qui se définissent autour de la mise en œuvre des politiques d'armement entre les militaires et les ingénieurs :

*« Je suis cavalier d'origine. J'ai un brevet technique de l'armement (Ecole d'application ENSTA) et j'ai fait l'Ecole de guerre. J'ai été officier de programme pour le Leclerc de 1995 à 1996. Par la suite avec la réforme de la DGA et la nouvelle façon de réfléchir en matière de politiques d'armement je suis passé du côté de l'expertise. Ma particularité a été d'être le premier colonel à basculer dans le corps des experts et l'un des deux premiers généraux dans ce cas »<sup>271</sup>.*

La sociologie des acteurs, qui ont « fait le Leclerc », montre bien que les deux filières (ingénieurs et militaires) qui ont conduit le programme à partir des années quatre-vingt dix s'inscrivent dans des logiques de professionnalisation croisées. Loin d'assister à une opposition stérile entre les opérationnels d'un côté et les maîtres d'œuvre de l'autre côté, la politique du Leclerc met en évidence que sur un projet structurant, les différences institutionnelles s'estompent. Pour ces acteurs, le Leclerc devient bien plus qu'un simple programme d'armement « *c'est une aventure en terme de management, c'est une nouvelle approche du char* » à laquelle on adhère tout en jouant un rôle particulier. En effet, durant cette phase de consolidation de la politique du Leclerc, il convient d'entretenir la croyance dans la réalisation du char en luttant contre les adversaires internes du programme (« *finissons en avec la performance* ») ou contre la contrainte financière exercée par Bercy. Dans cette perspective, il est intéressant de montrer comment la dimension franco-française du char est justifiée par opposition à la main mise sur le marché des armements des américains. Un responsable de la DGA reconnaît ainsi : « *les Américains sont très agressifs dans notre*

---

<sup>270</sup> Entretien ancien officier de programme Leclerc EMAT, 19/11/2002.

<sup>271</sup> Entretien avec conseiller terre et interarmées DGA, 20/03/2002.

*domaine, et nous on ne peut pas tenir la rampe comme le peuvent les Américains »*<sup>272</sup>. Ainsi, le programme Leclerc peut se comprendre comme une tentative symbolique d'affirmation d'un savoir-faire technologique que la France possède encore. En effet, le char High-Tech conçu dans le discours de la fin des années 1980 devient le premier char du XXIème siècle, celui d'une nouvelle génération (ce n'est d'ailleurs plus un char mais un système technologique) :

*« Je suis partial mais je pense vraiment que c'est à l'heure actuelle le meilleur char du monde. Sa mobilité, sa puissance de feu et la protection on atteint un niveau jamais égalé. De plus c'est un char qui dès le début en raison de son informatisation a été conçu comme un système. Dès 1991, il y avait dans ce char plus d'une trentaine de calculateurs électronique alors que seule l'aéronautique moderne avait cette technologie. De plus, en raison de son haut niveau de protection la possibilité de survie de l'équipage est vraiment très élevé. Enfin, ce char s'intègre parfaitement dans un système de force, c'est vraiment la modernité dans les armements terrestres »*<sup>273</sup>.

Au total, l'analyse du programme du char Leclerc permet de saisir les transformations à l'œuvre dans les politiques d'armements françaises durant ces trente dernières années. Dans ce cas précis, la problématique du rôle des groupes se pose de manière singulière. En effet, il semble que les influences exercées sur le programme relèvent d'une logique interne propre aux institutions traditionnelles du secteur. Ainsi, on peut voir que les choix qui ont conduit à la mise en œuvre du programme Leclerc doivent beaucoup aux interactions entre l'EMAT, en quête d'un véhicule opérationnel, et, la DGA qui doit assurer l'avenir de sa branche industrielle en cours d'autonomisation. Il faut ajouter à cela le poids du politique dans la prise de décision qui va d'une coopération franco-allemande avortée au maintien d'un programme censé assurer la montée en charge du GIAT Industrie. Notre lecture néo-institutionnaliste montre bien qu'il existe des contraintes internes propre à la configuration institutionnelle du secteur de la défense. De fait, certaines réformes comme la création du GIAT industries ont généré des conflits en matière de gestion du programme comme on a pu l'observer, notamment pour ce qui relève de la politique d'exportation du char Leclerc. Enfin, les réformes organisationnelles comme celle qui a été opérée à la DGA entre 1997 et 2000, même si elle a conduit à un affaiblissement des dispositifs institutionnels, a introduit une forme de fonctionnement plus horizontal au sein du secteur de la défense visant à faciliter la conduite des programmes d'armement (éviter les redondances entre les armées et l'Administration) et réduire leur coût.

---

<sup>272</sup> Entretien Service des programmes d'armement terrestre DGA, 15/06/2002.

<sup>273</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc, 24/04/2003.

Toutefois, s'il semble que la volonté politique de réduire les coûts dans les politiques d'armement, manifeste sur le Leclerc, échoue face à la cohésion et la force des croyances mises en avant par le réseau d'acteurs qui défendent le Leclerc. Il s'agit alors de s'interroger plus précisément sur les effets des représentations aujourd'hui à l'œuvre au sein de l'élite sectorielle de la défense. En effet, le référentiel global-sectoriel des acteurs qui a porté à terme le programme du char Leclerc renvoie de façon plus générale à *la volonté d'assurer l'indépendance politique de l'Etat français, ce qui passe par le maintien d'une capacité et d'une autonomie en matière de programme d'armement qui en retour assure notre politique industrielle*. Quand est-il si l'on change alors de niveau de conception des politiques d'armement ?

### 3. INTERETS ORGANISES ET JEUX D'INSTITUTIONS : VERS DE NOUVELLES PRATIQUES SECTORIELLES ?

Les années 89-90 ont été marquées au niveau de la politique internationale par la chute du mur de Berlin et au niveau de la politique interne par la « désétatisation » de l'industrie de l'armement terrestre. La création du GIAT Industrie - entreprise nationale – ouvre alors la voie à un tournant significatif dans les politiques d'armement terrestre en France. La mise en œuvre du programme Leclerc se trouve de fait affecté par la crise d'un référentiel basé sur l'autonomie de défense et la performance technique et l'émergence d'un nouveau référentiel de coopération européenne et d'efficacité gestionnaire. Après avoir montré comment les acteurs qui portent le projet dépassent ces contraintes et entraînent le pouvoir politique à mener à terme cette politique d'armement, il convient d'analyser en quoi le programme participe pleinement à la redéfinition de la configuration institutionnelle du secteur.

#### **3.1. La transformation du pôle industriel de l'armement terrestre : la création de GIAT industrie.**

Lorsque GIAT Industrie est créée en 1990 c'est avec l'objectif affiché d'en faire une industrie « majeure » tant du point de vue de son indépendance vis-à-vis de l'administration que de sa place dans le marché international de l'armement terrestre. Toutefois, tout n'a pas été fait semble-t-il pour donner au tout nouveau GIAT Industrie les réels moyens de cette

ambition. Dans son entreprise d'autonomisation, la société nationale rencontre les résistances et les stratégies de contournement des acteurs traditionnels du secteur (1). Pour y faire face, son nouveau statut d'entreprise lui offre un certain nombre de ressources (2), toutefois limitées du fait de la présence de l'Etat comme actionnaire (3).

### **3.1.1. Le poids des configurations institutionnelles passées.**

En 1990 lorsque GIAT Industrie est créé, l'industriel ne devient pas « majeur » sans difficulté. Le processus de différenciation fonctionnel entre la partie étatique et la partie industrielle de la DGA avait été institué dès le début des années 70. Mais avec sa transformation en société nationale GIAT Industrie sort du giron de la DGA. Ce changement de statut ne bouleverse pas en apparence le système d'acteurs en présence. En réalité, il est suivi d'un profond changement, dans lequel GIAT industrie, institution nouveau-né doit asseoir son existence face à des institutions anciennes occupant des positions dominantes dans le jeu des acteurs l'armement terrestre. C'est ainsi que GIAT industrie pour exister doit s'émanciper de la DGA d'une part, et s'affirmer face aux industriels privés d'autre part.

— Le poids historique de la DGA.

Lorsque l'on s'intéresse aux débuts du programme Leclerc, on voit bien la position nodale de la DGA dans le système d'acteurs qui donne naissance au programme d'armement dans la fin des années 70 (cf. partie précédente). Dans les principes de la procédure, l'armée de terre élabore une fiche de caractéristiques militaires. Celle-ci est ensuite remise aux services de la DGA qui définissent les spécifications techniques correspondantes (vitesse, accélération, etc). Ensuite, il appartient à la partie industrielle de définir le produit. En réalité, la DGA « étatique » occupe durant cette période une position beaucoup plus stratégique que ne le laisse croire le schéma que nous venons de décrire, en gardant la fonction de définition d'ensemble du produit au détriment de la partie industrielle, cantonnée dans la conception et la réalisation des différentes composantes. A titre d'exemple, la DGA a commencé par faire développer le moteur seul, dès 1968 et celui-ci n'a été transféré par la partie « étatique » à la partie industrielle qu'en 1986. Dans ce cas précis la DGA a directement passé commande auprès d'un industriel privé, en contournant le GIAT. La DGA occupait donc une position de maître d'œuvre. Malgré la création de GIAT Industrie, ce mode de fonctionnement a perduré jusqu'en 1998, année qui a vu l'apparition des premiers contrats globaux (cf. §2), et il est

encore à l'œuvre sous certains aspects. En outre le GIAT reste tributaire des contrats passés par la DGA. Or la DGA est en position de quasi-monopole, les commandes du ministère de la Défense étant très largement majoritaires sur le carnet de GIAT Industrie.

La position historique dominante de la DGA « étatique » explique que celle-ci ne puisse se départir qu'avec difficulté de ce que les acteurs du GIAT Industrie considèrent comme une tentation permanente « d'ingérence » dans le fonctionnement de leur entreprise.

*« Au départ avec la DGA il a été difficile de couper le cordon : on se connaissait tous très bien, entre ceux de la DGA Etat/DGA industrie. On était de la même maison. La coupure a été traumatisante. On a continué sur la lancée. Il y a eu des tensions : les relations de personne à personne se maintenaient et parallèlement, il fallait rentrer dans des relations de client/fournisseur. Ca a créé de grosses tensions.(...)*

*L'expérience montre qu'il faut au moins dix ans pour que ça rentre vraiment dans les mœurs. Et encore aujourd'hui, la DGA ne se comporte pas avec nous comme avec les autres industriels. Aujourd'hui on a des relations contractuelles plus normales. Mais il y a toujours une ingérence technique de la DGA, la DGA a toujours un manque de confiance ... Il faut qu'une génération passe. »<sup>274</sup>.*

Cette ingérence a été largement favorisée aux débuts de GIAT Industrie par l'origine initialement commune des cadres dirigeants de la DGA et de GIAT Industrie, issus pour l'essentiel du corps des IGA, et ayant pour beaucoup exercé successivement des fonctions dans la partie industrielle et dans la partie étatique de la DGA. Sur la base de l'interconnaissance, des relations contournant la hiérarchie officielle ont pu se maintenir dans les premiers temps, provoquant tensions et conflits. Le GIAT Industrie n'est donc pas une entreprise créée *ex nihilo*. Il procède d'une amputation de la DGA qui n'entend pas céder sans combat ses prérogatives. Il doit par ailleurs faire face à d'autres puissants interlocuteurs que sont ses fournisseurs privés.

— des stratégies de contournement du GIAT héritées du passé.

L'idée selon laquelle, « *Quand on était administration, on était un peu la vache à lait pour les industriels* » semble partagée au sein de GIAT Industrie.

*« Bien sûr il y a des gens qui ont la nostalgie des temps où l'argent coulait à flot. Du reste on allait faire carrière chez l'industriel après, donc il fallait le ménager »<sup>275</sup>.*

---

<sup>274</sup> Entretien ancien directeur de contrat du char Leclerc GIAT, 21/11/2002.

<sup>275</sup> Entretien avec un ancien DGA, 20/03/2003.

Sans mener une véritable évaluation de cette affirmation, on peut relever que les fournisseurs privés du GIAT disposent de ressources contraignantes pour GIAT Industrie, toujours valables aujourd'hui. En 1990 lorsque GIAT Industrie est créé, il hérite des commandes passées auprès des fournisseurs privés dans la période antérieure. Dans le cas du char Leclerc, la liste de ces « *coopérants* » a été définie par le dossier de lancement développement signé par Charles Hernu en 1982. Parmi ces derniers, certains sont de petits industriels (le fabricant de la boîte à vitesse et du moteur par exemple) très dépendants vis-à-vis de GIAT, plaçant ce dernier en position de force. En revanche, beaucoup sont de grands groupes industriels.

*« Par rapport à nos coopérants, les choses ont changé aussi. Nos très grands coopérants avaient la déplorable habitude d'aller voir directement la DGA, voire l'armée de terre pour leur dire qu'on devrait faire ci ou ça. On l'a très mal supporté. On a eu des relations très difficiles avec nos fournisseurs. Avant on était Etat, on faisait des marchés publics. Là on a dû reprendre tous les contrats pour passer en droit privé : chacun essayait évidemment de les revoir dans le sens de ses intérêts. Les fournisseurs allaient directement voir la DGA. La période transitoire a été très hard, avec des éclats. Mais l'avantage, c'est qu'aujourd'hui ça s'est bien assaini. Bien sûr les industriels français ont leurs entrées à la DGA, mais aujourd'hui notre rôle est respecté. Evidemment, tout cela n'a pas facilité la vie au Leclerc. Il y a eu un effet de chaos entre nous et nos coopérants et ça a entraîné des pertes de temps liées aux renégociations des contrats »<sup>276</sup>*

Les grands groupes industriels, notamment ceux de l'information dont le rôle va grandissant, détiennent en effet de puissants moyens de pression sur GIAT Industrie. Ces moyens de pression peuvent être liés à des positions de monopole, ce qui est notamment le cas de SAGEM qui non seulement est en situation de monopole mais encore « *pèse* » 40% dans le char. L'entreprise peut ainsi maintenir des prix élevés et avoir des exigences difficiles à négocier pour GIAT Industrie. A ces effets de position s'ajoutent pour certains industriels de l'armement une capacité de contournement du GIAT leur permettant de négocier directement avec l'armée de terre, les cabinets ministériel voire présidentiel, ou la DGA. Ces pratiques héritées de la période antérieure à la création du GIAT, constituent un handicap bien difficile à surmonter pour le nouveau GIAT industrie.

Ainsi, lorsque GIAT Industrie est créé en 1990, s'il veut affirmer sa majorité, il doit le faire contre la DGA et contre des industriels concurrents au poids grandissant. Pour ce faire, son nouveau statut d'entreprise lui fournit des ressources utiles (2), bien que cette logique d'entreprise ne soit pas totale et que le statut hybride de société nationale soit porteur de toutes les ambiguïtés (3).

---

<sup>276</sup> Entretien avec un ancien directeur de contrat Leclerc.

### 3.1.2. La logique d'entreprise comme ressource pour affirmer son autonomie

— L'armée de terre comme « *client* » : une relation à double tranchant

La création du GIAT Industrie, permet à l'industriel d'accéder à un véritable statut de fournisseur dont les engagements sont définis dans des contrats, ce qui constitue un changement important par rapport aux pratiques antérieures. Il peut ainsi limiter les demandes de l'armée de terre concernant des modifications incessantes sur les matériels commandés, en la renvoyant au contrat ou en lui facturant les surcoûts liés à ses nouvelles exigences. A l'inverse, l'armée de terre a développé un comportement « *client* » qui n'est pas sans créer de nouvelles contraintes pour l'industriel qui doit répondre aux différentes exigences du contrat. Au delà, « *l'achat sur étagère* » peut être une tentation pour l'armée de terre, même si le souci de conserver une indépendance nationale, notamment à l'égard des Etats-Unis est loin d'avoir disparu. *In fine* la logique de contrat poussant à la globalisation de la commande est une ressource nouvelle importante pour le GIAT, qui se vérifie également dans ses relations avec la DGA.

— Les contrats globaux avec la DGA : récupérer la maîtrise d'œuvre ?

Lorsque les arsenaux étaient la partie industrielle de l'administration, il n'y avait pas de contrat entre la partie Etat et la partie Industrie de la DGA, mais des cessions avec des clauses techniques. La négociation budgétaire se faisait année par année, ce qui ne posait pas de problèmes particuliers dans la mesure où il n'y avait pas de rupture de flux. Dans un premier temps la création de la société nationale a imposé la contractualisation entre l'Etat et le nouvel industriel. Mais ces contrats concernaient toujours des commandes partielles et limitées dans le temps, ne donnant aucune visibilité à l'entreprise à moyen et long terme. La victoire de GIAT est d'avoir obtenu le principe de la mise en place de contrats globaux, en faisant évoluer dans ce sens les contrats en cours. Le premier programme à en avoir bénéficié fut le Leclerc, en 1998. Pour le GIAT cette globalisation a certes été synonyme de nouvelles contraintes, notamment en termes de délais, mais elle a aussi apporté une plus grande visibilité. Elle a en outre permis au GIAT Industrie de récupérer en partie le rôle de maître d'œuvre autrefois assumé par la DGA, même si certains font remarquer que la logique de globalisation n'a pas été poussée à son terme, dans la mesure où la DGA a réussi à en exclure

un certain nombre de fournitures fonctionnant avec le Leclerc, comme les munitions par exemple qui ont continué à être développées et achetées séparément. La capacité du GIAT à contractualiser va également être mobilisée pour tenter d'assurer la pérennité de l'entreprise nationale par l'exportation.

— Les contrats d'exportation et la normalisation OTAN

La commande de chars Leclerc par l'armée de terre française à laquelle il était initialement exclusivement destiné va progressivement chuté de plus de 1000 unités à 650 puis 406. Pour compenser cette baisse de charge, les dirigeants du GIAT industrie<sup>277</sup> vont chercher à développer les exportations, en direction notamment du marché britannique, suédois, puis moyen-oriental ; ce démarchage s'étant conclu par la signature d'un contrat portant sur 436 chars avec les Emirats Arabes Unis (EAU). Si ce positionnement sur le marché de l'exportation correspond à un combat pour la survie même du GIAT et non simplement à une stratégie d'autonomie, il marque une rupture supplémentaire avec la DGA, très largement opposée au projet.

*« Ce contrat, on l'a fait contre la DGA »<sup>278</sup>.*

Dans le cadre de cette activité d'exportation, les nouveaux clients démarchés par le GIAT ont exercé une influence sur le programme du char Leclerc au départ conçu pour les besoins spécifiques de l'armée française. Entre les premiers chars livrés à l'armée de terre et le char vendu aux EAU, les différences sont sensibles. Le moteur et la boîte à vitesse ne sont pas les mêmes et des innovations ont été introduites, telles que la climatisation, un système de commandement ou des outils de visualisation thermiques. C'est le développement d'un produit spécifique pour un client extérieur qui est ainsi à l'origine de l'amélioration technologique du programme Leclerc. Sur ce point précis cette opération a renforcé le positionnement du GIAT, qui a fait la promotion de l'outil de commandement élaboré pour les EAU auprès de l'armée de terre qui l'a acheté en 2000 pour équiper ses chars. Dans cette opération GIAT a également remporté une victoire sur SAGEM, dont le produit n'a pas été préféré à celui élaboré par la société nationale. Dans le même sens la normalisation OTAN exerce une influence croissante sur la conception des armements, d'autant plus grande lorsque l'exportation devient vitale. Il s'agit de concevoir des armements répondant aux standards internationaux et de rendre les produits intégrables. Dès les années 70 cette contrainte a été

---

<sup>277</sup> Pierre Chiquet est alors PDG du GIAT Industrie.



intégrée dans les spécifications (pour répondre aux exigences de l'OTAN) et GIAT Industrie a poursuivi les efforts dans ce sens, d'autant plus nécessaires dans la perspective du développement des exportations.

L'ensemble de ces logiques d'entreprise externes, travaillent dans le sens du renforcement de l'autonomie du GIAT à l'égard de la DGA, puisque que des prescriptions lui viennent non plus de la DGA mais d'acteurs tiers. La « normalisation » de l'organisation interne du GIAT, sur le modèle des entreprises industrielles classiques, va dans le même sens.

— La réorganisation interne et le renouvellement des cadres

La nomination d'un PDG issu de l'industrie privée pour diriger le tout nouveau GIAT Industrie en 1990, laissait augurer du type de transformations qui allaient affecter l'industrie de l'armement terrestre. De fait 1990 marque bien la fin de la logique des arsenaux et le début d'une véritable révolution culturelle pour cette industrie. Jusque-là le GIAT était organisé autour de deux centres nerveux, l'AMX-APX et Bourges, auxquels s'ajoutaient des centres de production. Cette organisation a été complètement refondue dans la mesure où il a fallu doter l'entreprise de différentes entités jusque là absentes, telles qu'une direction commerciale, une direction financière, des divisions opérationnelles par secteur (blindés, armes et munitions). Par ailleurs, alors que chaque centre de production fonctionnait de manière autonome sous la direction d'un membre de l'élite des IGA, jouissant d'un pouvoir absolu sur son centre, ce sont aujourd'hui de simples directeurs d'usine qui les ont remplacés.

*« Autrefois, un directeur de centre avait un pouvoir absolu sur son centre. Les directeurs de centres c'était quelque chose. Le directeur de l'AMX-APX c'était l'élite de l'élite ! Au sein de la DGA, ils avaient un pouvoir d'influence et de décision énorme sur la marche des affaires. Il a fallu casser cela. Ils sont devenus de simples directeurs d'usine : la chute a été très dure. La plupart des directeurs sont partis à ce moment là. Du coup cela n'a pas été non plus sans conséquence sur notre savoir faire car des choses se sont perdues. Cela a été une vraie révolution des mentalités »<sup>279</sup>*

Enfin tout un travail de « réingéniering » a été entrepris et des efforts de normalisation des procédures ont été engagés avec la recherche de certifications de type ISO. Avec le passage en société nationale le GIAT Industrie a donc mis en place un mode de fonctionnement proche de celui de toute entreprise industrielle. Cette refonte de l'organisation

---

<sup>278</sup> Entretien avec un ancien PDG de GIAT Industrie.

<sup>279</sup> Entretien ancien directeur de programme Leclerc GIAT, 21/11/2002.

s'est en outre accompagnée d'un certain renouvellement des cadres de l'entreprise. La réorganisation consécutive à la création du GIAT industrie, et notamment la baisse substantielle des prérogatives des directeurs de centre a entraîné un départ massif des Ingénieurs généraux de l'armement. En outre, le statut de société nationale ne permet plus au GIAT Industrie de recruter des IGA à la sortie de l'école, puisque ces derniers doivent leur service à l'Etat. Enfin, alors que les ingénieurs passaient de façon naturelle de la DGA « étatique » à la DGA « industrie », aujourd'hui ces pratiques sont devenues marginales. Ainsi, les IGA autrefois au cœur de l'industrie de l'armement terrestre en ont « *quasiment disparu* » (entretiens)<sup>280</sup>. Ils ont été remplacés par des ingénieurs civils, aux profils plus variés, intégrant souvent des compétences commerciales. Les financiers ont également fait leur entrée au GIAT. Il y en avait auparavant un ou deux par site, alors qu'ils sont aujourd'hui présents dans tous les services. Enfin, on ne saurait omettre dans les mutations du personnel de l'entreprise, les différents plans sociaux qui ont réduit les effectifs à 6500 personnes fin 2002. Ces transformations illustrent bien la volonté de faire de l'armement terrestre une industrie « normalisée » au regard des autres secteurs industriels, fonctionnant dans les règles classiques du marché.

### **3.1.3. Les limites d'une entreprise qui reste nationale.**

Ce passage radical de la logique d'arsenal à celle d'entreprise normalisée ne s'est pas fait sans difficulté et n'a pas permis de faire du GIAT Industrie une entreprise florissante, ni même simplement équilibrée. Si les difficultés actuelles de l'entreprise ont pu être imputées à une mauvaise gestion, notamment dans le cadre du contrat avec les EAU, les ambiguïtés de son statut d'entreprise nationale doivent également être rappelées ainsi que l'absence de préparation de cette transition..

L'exportation du Char Leclerc, nous l'avons vu, a permis au GIAT Industrie de se dégager momentanément de la contrainte liée à la baisse de charge consécutive à la réduction de la commande de l'armée de terre et d'affirmer une certaine autonomie à l'égard de la DGA. Dans un second temps cependant elle a généré des difficultés financières, dont la presse

---

<sup>280</sup> Ce constat permet de répondre à l'interrogation avancée par Marie Christine Kessler dans son travail sur les « grands corps » ou les ingénieurs de l'armement peuvent être alternativement reconnu comme faisant partie des grands corps techniques de l'Etat ou pas. L'évolution récente que l'on peut observer à propos du char Leclerc tend à montrer que les ingénieurs de l'armement ont perdu le poids significatif qu'ils détenaient dans le secteur de

s'est largement fait l'écho. Si l'on ajoute les errements des placements financiers dans la période 1990-95, également épinglés par les media, on peut conclure à une incapacité du GIAT Industrie à fonctionner selon les règles du marché. Ce serait oublier les contraintes particulières subies par la société nationale. GIAT Industrie a en effet dû subir des règles du jeu instables et une absence de volonté politique clairement assumé quant à l'avenir du pôle de l'armement terrestre. Il faut relever que GIAT Industrie existait depuis un an lorsque la commande de chars a été réduite de façon drastique en 1991. Par ailleurs, lorsque le GIAT a été créé il a fallu remplacer tous les marchés publics qui liaient l'Etat – partie « industrie » de la DGA - avec les fournisseurs privés, par des contrats. Cette opération a donné lieu à une renégociation difficile avec les fournisseurs, provoquant des tensions et pertes de temps importantes au moment même où la date fatidique de livraison du premier char (31/12/91) était imminente et le temps déjà très largement compté.

Enfin, Bercy exerce une influence directe et indirecte sur l'activité du GIAT industrie. En tant qu'actionnaire principal, il exerce une pression directe notamment sur le prix de vente du Leclerc. De façon indirecte Bercy est également en partie à l'origine de la réduction du budget militaire, qui pèse directement sur les commandes passées au GIAT Industrie.

### **3.2. L'armement terrestre victime de la réforme de la DGA ?**

Le Char Leclerc, lancé au début des années 80 et dont les premiers représentants sortent des chaînes au début des années 90, symbolise le travail d'un système d'acteurs dominé par les ingénieurs de l'armement et la technique. C'est « le meilleur char du monde », technologiquement s'entend, sans qu'il soit besoin de le préciser tant cela va de soi dans la période où il est conçu. Or les années 90 marquent une remise en cause de ce système d'acteurs dont un des moments clés soulignés par l'ensemble des acteurs est constitué par la réforme de la DGA par le Délégué Général Jean-Yves Helmer en 1997. Celle-ci implique en effet de nouveaux modes opératoires dans les politiques d'armement et concomitamment l'émergence de nouvelles compétences pour les mettre en œuvre au détriment des anciennes.

---

l'armement terrestre. En cela le char Leclerc constitue quelque par « leur adieux » aux armements terrestre. Cf., M. Ch. Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p. 7.

### 3.2.1. La contractualisation et le partenariat, nouveaux modes opératoires.

Nous l'avons déjà souligné, la création même de GIAT Industrie impliquait la mise en place de relations contractuelles entre le nouvel industriel sorti du giron de l'Etat et la DGA qui s'y maintenait. Mais au delà de cet aspect, la « réforme Helmer » marque une extension du principe de contractualisation et/ou de partenariat selon les cas, que l'on retrouve dans l'ensemble du système d'acteurs de l'armement terrestre et qui s'illustre autour du Char Leclerc. Si beaucoup de ses détracteurs réduisent ces principes d'actions à des fins en soi, inventées par l'industrie privée et directement plaqués sur la politique de l'armement, l'auteur de la réforme s'en défend et rappelle les objectifs auxquels sont venus répondre des changements dans les façons de faire :

*« Les objectifs de la réforme étaient de faire que la DGA joue un rôle plus important dans la définition de la politique de Défense et en même temps qu'elle remplisse mieux son rôle ».*<sup>281</sup>

Cet objectif s'est traduit par une généralisation de la contractualisation d'une part et la mise en place d'une fonction prospective assise sur un partenariat avec les armées d'autre part. La contractualisation a vocation à transformer la relation avec les industriels. Au principe du maintien à tout prix d'un tissu industriel justifié par le maintien stratégique de la compétence, s'est substitué celui du juste besoin et du juste prix, permettant selon Jean-Yves Helmer de réduire les coûts de 30 % en 5 ans.

*« La DGA a une exigence accrue à l'égard de ses fournisseurs. Les fournisseurs sont à l'image du donneur d'ordres ; plus vous êtes exigeants et plus ils sont performants. On a baissé les coûts des programmes d'armement de 30% : ça a été vérifié, ce sont les chiffres, et aucun industriel n'est en faillite. Plus on est exigeant, et plus les gens font des efforts : j'ai 18 ans d'automobile derrière moi : on a gagné 5% de productivité dans l'automobile chaque année. Chaque année on croit que ce ne sera pas possible, et on y arrive. J'ai voulu mettre sous tension à la fois la DGA et en même temps les industriels en organisant la concurrence. Bien sûr il y a des gens qui ont la nostalgie des temps où l'argent coulait à flot. Du reste on allait faire carrière chez l'industriel après, donc il fallait le ménager »*<sup>282</sup>

La contractualisation et la mise en concurrence systématique qu'elle induit marque donc bien une rupture par rapport aux modalités qui ont régi la conception du programme Leclerc jusqu'aux années 90. La transformation des règles du jeu durant toute la phase de fabrication est dans ce sens à rapprocher des difficultés rencontrées à ce moment là par le programme.

---

<sup>281</sup> Entretien avec un ancien DGA, 20/03/2003.

<sup>282</sup> Entretien avec un ancien DGA, 20/03/2003.

Largement dénoncée par de nombreux acteurs que nous avons rencontrés, qui reprochent à Jean-Yves Helmer d'avoir transformé la DGA en centrale d'achat, l'apparition de la contractualisation dans l'action publique n'est toutefois pas spécifique au secteur de l'armement. Certains auteurs se sont intéressés à son apparition dans les années 70 et à sa généralisation à tous les domaines de l'action publique<sup>283</sup>. Sa diffusion au secteur de l'armement accrédi terait ainsi l'idée d'un changement de statut de ce secteur, longtemps considéré comme spécifique, et qui serait en voie de banalisation. La diffusion de la contractualisation s'ajouterait ainsi à des évolutions en cours comme la professionnalisation, la « civilianisation », qui œuvrent plus généralement à la banalisation du secteur de la Défense<sup>284</sup>.

Dans le cadre de la politique de l'armement, un autre principe de la réforme Helmer est proche de la contractualisation. Il s'agit du partenariat. Là encore, dans le propos de l'ancien délégué Général, il ne s'agit pas d'une fin en soi mais d'un mode opératoire au service du projet plus large de donner à la DGA un rôle plus important dans la définition de la politique de la Défense.

*« Mon objectif était de positionner la DGA comme acteur dans la définition de la politique de la Défense. C'est en cela qu'on a mis en place le PP30, et les ASF-OCOO. On a fait en sorte que la DGA ne soit pas seulement là pour prendre en compte le besoin des armées. Elle doit considérer la façon dont on doit répondre aux problèmes militaires et à la doctrine d'emploi de ces armements, tout ça éclairé par une vision géostratégique à moyen ou long terme. Les grandes orientations ont un impact très fort. J'ai mis un accent très fort dans ce domaine là »<sup>285</sup>.*

Cet axe de la « réforme Helmer » s'est traduit par la mise en place du service de l'architecture des systèmes de forces (ASF-OCO) qui au sein de la DGA est dirigé par un officier encadrant ce que l'on nommerait dans l'industrie ou dans la politique de la ville qui s'en est inspiré, des « équipes projet ». La spécificité de l'équipe projet au regard des modes d'action traditionnels de l'administration publique, et plus généralement de toute organisation hiérarchisée, est de reposer sur un partenariat entre entités hiérarchiquement indépendantes. Dans le cas qui nous intéresse, le service comprend sept équipes, chacune pilotée par un binôme composé d'un IGA dépendant de la DGA et d'un officier hiérarchiquement rattaché à son armée. Cette organisation se veut un dépassement des façons de faire antérieures, symbolisées par le Char Leclerc. Pour réfléchir à l'avenir, et donc à l'après Leclerc c'est un

---

<sup>283</sup> Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

<sup>284</sup> William Genieys, Jean Joana, Andy Smith, *Professionalisation et condition militaire : une comparaison France/Grande-Bretagne*, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la Défense, 2000.

binôme composé d'un architecte des systèmes d'armes aéroterrestres et d'un officier de cohérence opérationnelle qui mène une réflexion prospective, dans le cadre du nouveau Plan Prospective à 30 ans (PP30).

*« Cette organisation date de 1997. Avant, ce service n'existait pas. Avant la préparation de l'avenir consistait à remplacer un char par un autre. Aujourd'hui le raisonnement est différent : j'ai une mission, je dois projeter des gens. La question : de quelle panoplie doivent-ils disposer ? »<sup>286</sup>*

*« Pour le Leclerc, la réflexion dans le cadre du PP 30 envisage un système réparti en 2 ou 3 plates-formes légères : un véhicule habité, un robot et un drone, pour couvrir les missions actuelles du Leclerc. Mais d'ici là on n'aura peut-être pas la technologie pour envoyer un robot au combat. On essaie d'identifier les technologies et de voir ce qu'on va faire. Il faut une vision à moyen/long terme pour l'aéronef et les robots. Alors que pour le Leclerc, si on compare à l'AMX et le Leclerc, l'AMX ses fonctions c'était la mobilité, le feu et la protection. Si on prend le Leclerc, c'est la même chose, ses fonctions sont les mêmes. Mais il y a aussi une fonction « information », d'où l'intégration d'un système information dans le Leclerc. »<sup>287</sup>*

Ainsi, le fonctionnement en équipe projet rompt avec un fonctionnement séquentiel. Dans le cas qui nous intéresse il ne doit ainsi plus y avoir successivement définition du besoin par les militaires de l'armée de terre, puis proposition de solutions techniques par les ingénieurs de la DGA, mais très en amont, une réflexion commune et simultanée des deux parties en terme de systèmes de forces. Pour certains acteurs au cœur de ce système, tous les objectifs affichés ne sont pas forcément atteints, notamment en terme de transversalité et de rupture avec une approche arme par arme :

*« Je distingue deux grandes dimensions :*

*- une dimension verticale : il s'agit des différents systèmes de forces. A l'intérieur du système de forces la performance est importante. Le binôme fonctionne très bien. C'était déjà vrai dans mon cas lorsque l'ASF était X, mais je dirais que c'est encore plus vrai aujourd'hui avec Y. En réalité c'est très fonction des équations personnelles.*

*- Une dimension horizontale : comment dialogue-t-on entre systèmes de forces dans la recherche de l'équilibre ? C'est un des objectifs majeurs du système mis en place. De mon point de vue, c'est un objectif qui n'est pas atteint : on continue à penser dans des tuyaux. En réalité le système ASF-OCO de ce point de vue a introduit du dialogue informationnel, permet de vérifier les éléments techniques d'interopérabilité ou (...). Mais on est loin de l'objectif de rationalisation des systèmes capacitaires. Ca reste une structure extrêmement polie, policée, le débat existe peu, il n'y a aucune culture stratégique dans l'armée, ça pose de grosses difficultés. »<sup>288</sup>*

Malgré ces réserves, il apparaît que la réforme valorise les modes de travail horizontaux, en équipe projet, rompant avec les approches sectorielles et hiérarchiques. Si ces modes opératoires sont aujourd'hui très répandus dans l'industrie, et notamment dans

---

<sup>285</sup> Entretien ancien DGA, 20/03/2003.

<sup>286</sup> Entretien responsable architecture de systèmes de forces, 30/01/2003 .

<sup>287</sup> Entretien responsable architecture de systèmes de forces, 30/01/2003

<sup>288</sup> Entretien avec un officier de cohérence opérationnelle, 21/03/2003

l'industrie automobile dont est issu Jean-Yves Helmer, ils sont aussi répandus dans certains secteurs de l'action publique. A ces changements de modes de travail, il faut également ajouter une transformation des profils valorisés.

### **3.2.2. Des compétences techniques en recul au profit de nouvelles compétences.**

La réforme de la DGA a entraîné une réorganisation interne accompagnée par une requalification de la fonction technique, valorisante pour le promoteur de la réforme, mais qui aboutit à une disparition de celle-ci selon ses détracteurs :

*« A la DGA il y avait des équipes de projet mais avec que des généralistes : aucune fonction achat par exemple, pas réellement de fonction qualité au sens des entreprises d'aujourd'hui : il y en avait une pour la réception mais pas dans le développement ; il n'y avait pas de gens qui suivaient les coûts, etc... Moi j'ai introduit le fonctionnement matriciel à la DGA, ce qui a provoqué une petite révolution. J'ai mis en place un responsable achat, prix, technique, etc. avec l'objectif que quand on développe une fonction technique, elle soit réutilisable : donc c'est une politique technique très forte. On a mis en place tout ce système là : j'ai transposé les pratiques de l'industrie. On a peu recruté sauf dans les fonction où la culture était trop insuffisante : des acheteurs, des spécialistes qualité, de gestion des RH. »<sup>289</sup>*

*« Mais la DGA a quasiment abandonné sa mission de politiques industrielle : il y a un vide depuis la réforme Helmer. La DGA est devenue le service d'achat du ministère de la Défense. Elle se désintéresse du tissu industriel, sauf pour ce qui concerne l'aéronautique, électronique et un tout petit peu naval, mais pas du tout terrestre. On a du mal à faire passer l'idée que notre secteur industriel est stratégique, d'autant plus important que les restructurations en Europe restent à faire pour l'armement terrestre »<sup>290</sup>*

La réorganisation a elle même entraîné une réduction des effectifs et du poids des ingénieurs de l'armement, dont témoigne l'ensemble des acteurs interrogés. Elle s'est faite au profit de la fonction commerciale et financière, même si elle ne s'est pas traduite par un recrutement massif. Ces différentes transformations dans l'organisation du secteur de l'armement s'accompagne d'une changement des références de légitimation. A une légitimité de type technique portée par les IGA, fait place une légitimité de type commercial.

### **3.2.3. Un renversement du principe de légitimité difficile à opérer dans le secteur de l'armement terrestre.**

L'ensemble des évolutions que nous avons décrites s'accompagne d'un discours de légitimation en profonde évolution. On assiste à la dévalorisation du principe de légitimité technique et à la valorisation nouvelle du principe de légitimité gestionnaire. A la valorisation

---

<sup>289</sup> Entretien avec un ancien DGA, 20/03/2003.

<sup>290</sup> Entretien avec un représentant de syndicat industriel GICAT, 20/03/2003.

de la technique et à la course technologique, pour faire « *le meilleur char du monde* », succède son discrédit. A la spécificité du secteur de l'armement qui justifiait des règles hors normes, notamment en terme de gestion, succède un discours qui tend à banaliser l'armement comme secteur industriel. L'extrait d'entretien suivant est symptomatique d'un discours qui tend à se généraliser :

*« Chaque secteur est particulier. Je travaille actuellement pour préparer la privatisation d'Air France : l'aérien est très particulier. Ceux qui disent que c'est particulier, c'est pour augmenter les crédits pour l'industrie. On tient compte de l'importance de cette industrie pour notre système de défense : elle en fait partie, donc il faut qu'elle nous donne notre autonomie ; il y a des aspects stratégiques que l'on traite évidemment, mais sans pour autant en faire une industrie assistée. »<sup>291</sup>*

A l'inverse c'est le discours de rationalisation gestionnaire et le modèle de l'entreprise commerciale qui tend aujourd'hui à s'imposer pour justifier les réformes en cours. Toutefois, son acclimatation dans le domaine de l'armement terrestre se fait difficilement. Si des réformes importantes ont été entreprises, comme la création de GIAT industrie, ou la réforme de la DGA qui a directement touché le secteur de l'armement terrestre, il ne semble pas qu'ait existé une volonté politique forte pour donner tous les moyens de la réussite dans le domaine de l'armement terrestre.

L'analyse de la genèse et de la mise en œuvre du char Leclerc permet de souligner le rôle de la construction d'une croyance (la quête du meilleur char du monde) par une élite technicienne au moment même où le secteur des politiques d'armement en France se trouve profondément affecté par un changement dans les représentations. En effet, alors que le domaine des armements terrestres semble en passe d'être sacrifié implicitement sur l'hôtel de la construction européenne (échec des coopérations Leclerc et VBCI), tout se passe comme si les professionnels du secteur avaient réussi malgré une mise en œuvre aléatoire et coûteuse, un coup symbolique dont l'Etat français a le secret. Ainsi à partir des années 90 la gestion du Char Leclerc donne à voir les transformations du secteur de l'armement français. A travers la création du GIAT industrie on voit bien se mettre en place la logique de marché. Les relations entre le GIAT, la DGA et l'armée de terre se formalisent à partir de ce moment sur la base de contrats : le secteur de l'armement n'échappe pas ainsi à une logique de contractualisation. Nous allons voir comment cette quête de la bonne gouvernance en matière de contractualisation se trouve au centre même des nouvelles politiques européennes d'armement en s'appuyant sur l'exemple même de la genèse du programme de l'Airbus A400M.

---

<sup>291</sup> Entretien avec un ancien DGA, 20/03/2003.



— CHAPITRE 3 —

**LE CAS A400M : UN EXEMPLE INEDIT MAIS EDIFIANT**

**JEAN JOANA ET ANDY SMITH**

---

En mai 2003, le Parlement allemand donne son accord pour financer l'acquisition de l'avion de transport militaire l'A400M et débloque ainsi une longue négociation impliquant sept gouvernements nationaux, des armées et des constructeurs. Par rapport à la problématique générale de cette étude, et au-delà des montants financiers colossaux en jeu, l'histoire complète de cette commande est très riche d'enseignements à au moins deux égards. Tout d'abord, elle permet d'observer un processus transgouvernemental et transnational à travers la manière dont les multiples protagonistes ont œuvré pour orienter à la fois la commande et sa mise en œuvre. Ensuite, de nombreux acteurs ont tenté, à travers ce programme, d'introduire et/ou de consolider une approche « plus commerciale » de l'acquisition des armes.

Dans cette perspective, la première partie de ce chapitre reconstitue le processus de décision qui a débouché sur la commande des A400M, tout en cherchant à éviter d'être aspiré par le détail de la chronologie des négociations étudiées (voir encadré ci-après<sup>292</sup>). Comme nous l'avons précisé dans le premier chapitre de ce rapport, il importe davantage de concentrer l'analyse sur les représentations et pratiques des acteurs interviewés dans l'objectif de rendre compte des interactions, plus ou moins conflictuelles, que suscitent la commande générale et la mise en œuvre précise de l'A400M. Autrement dit, nous avons privilégié une approche transversale de cette acquisition d'armes qui se centre sur les enjeux de débat. Dans cette perspective, et en prenant davantage de recul par rapport aux événements qui jalonnent cet historique, la deuxième partie du rapport recherche les explications des décisions prises et des changements de pratique observés.

Plus globalement, la revue bibliographique présentée dans le chapitre 1 souligne le contexte d'incertitude qui généralement accompagne la définition des modalités devant présider à l'élaboration d'un programme d'armement. Dans le cas de l'A400M, ces incertitudes se multiplient surtout autour de deux séries d'enjeux qui découlent de la nature hybride des modalités de mise en œuvre :

- la relation entre les Etats et le constructeur (l'A400M comme hybride civil-militaire) ;
- l'interdépendance entre les Etats (l'A400M comme hybride «européen»).

S'il faut faire attention de ne pas surestimer la nouveauté de cette forme d'acquisition d'armes, il ne fait pas de doute qu'elle se déroule autour d'un niveau d'interdépendance inter-institutionnel et international particulièrement élevée. En effet, le degré d'imbrication observé est à conjuguer avec une référence constante, repérée dans le discours des acteurs interviewés, à « la crédibilité » de leurs homologues et « partenaires ». Afin de saisir ce phénomène récurrent, il convient d'adopter un outil d'analyse –« la communauté de politique sectorielle »<sup>293</sup>- qui permet de prendre prise sur les ressources et les logiques d'action de chacun des protagonistes qui en sont membres, ainsi que l'émergence et l'évolution des répartitions de rôles implicites. Dans le cas de la commande de l'A400M, nous suivrons par conséquent la difficile mise en place d'une communauté de politique sectorielle transnationale, tout en analysant son rapport avec les acteurs et des réseaux de nature plus transversale.

---

<sup>292</sup> Sur les péripéties de cette commande, voir trois revues spécialisées que nous avons dépouillées de manière systématique : *Air & Cosmos*, *Aviation Week and Space Technology*, et *Planet Aerospace*.

<sup>293</sup> Une communauté de politique sectorielle est défini comme "un groupement ou un complexe d'organisations, liées les unes aux autres par des dépendances en termes de ressources, et qui se distingue des autres groupements et complexes par des différences dans la structure de cette dépendance". David Marsh et Rod Rhodes, « Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne », in Patrick Le Galès et Mark Thatcher (éd.) *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995, p. 43.

### Chronologie d'un «programme qui ne s'arrête pas de redémarrer»<sup>294</sup>

1983 - Aérospatiale, Bae, MBB et Lockheed lance une recherche conjointe intitulée Future International Military Airlifter (FIMA)

Septembre 1984 - l'Armée de l'air française exprime le besoin d'un avion de transport

1985 - mise en place d'un Groupe européen indépendant de programmes (GEIP), devenu depuis un Groupe d'Armement de l'Europe occidentale (GAEO). Dès 1985, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Turquie, le Royaume Uni et la Belgique y participent.

1985 - mise en place également du consortium des industriels Euroflag (Aérospatiale, British Aerospace, CASA, DASA, Alenia, ainsi que OGMA (P), TUSAS (T) et Flabel (B).

1989 - Euroflag s'établit, Lockheed se retire.

1992 - étude de pré-faisabilité

1994-5 - étude de faisabilité

Juin 1994 - les Etats choisissent la configuration à 4 turbopropulseurs

Mars 1996 - accord sur la fiche de caractéristiques militaires commune (ESR - European staff requirement).

Mai 1996 - rapport de faisabilité remis par Euroflag. Le programme sort du contrôle du GAEO.

Depuis 1996 - programme suivi par le « Policy group », composé de représentants de chaque Etat de niveau Directeur du service des programmes.

Janvier 1999 - établissement de la société « Airbus Military »

Juillet 1999 - choix par la France de l'A400M.

Mai et juin 2000 - les Britanniques puis les Allemands choisissent l'A400M.

27 juillet 2000 - déclaration de Farnborough par les ministres de défense des pays concernés.

16 janvier 2001 - le Portugal confirme son retour dans le programme (il l'avait quitté mi 97).

Juin 2001 - les Etats (sauf Italie et Portugal) s'accordent pour agir à travers l'OCCAR et une division de l'OCCAR est établie à Toulouse.

Décembre 2001 : signature par 6 nations de la commande pour 196 avions. Italie se retire du projet.

Mai 2003 - le parlement allemand donne son accord final. La commande globale comporte désormais 183 avions.

---

<sup>294</sup> Reconstituée à partir de plusieurs entretiens. Voir aussi B. Osterroth, « Avion de transport futur : 2001, l'année du contrat ? ».

## 1. LA COMMANDE L'A400M : DE LA CHRONOLOGIE A SA COMPREHENSION

Comme bien d'autres armements, l'acquisition de l'A400M a constitué un processus très long (voir encadré ci-dessus). Toutefois, et à la différence d'autres commandes de ce type, la définition des spécifications techniques de l'avion a suscité relativement peu d'incertitudes ou de controverses. Ces dernières sont apparues plutôt autour de deux séries de médiations : l'établissement et l'actualisation des « positions nationales » (1.1) et le choix des méthodes de production et de financement (1.2). Dans les deux cas, l'enquête a relevé toute une série d'arbitrages sur lesquels de nombreux intérêts organisés ont cherché à exercer une influence.

### 1. 1. Le « besoin » de l'A400M

Contrairement à la commande d'autres armes, comme le char Leclerc, la chute du mur de Berlin a clairement facilité la réalisation d'un accord européen sur la spécification technique de l'avion et des accords nationaux sur le nombre d'avions à construire. La fin de la guerre froide et ses conséquences pour l'évolution des missions des armées en Europe<sup>295</sup> ont fortement participé à la légitimation de ce projet. En effet, l'argument que l'A400M pourrait se destiner à des missions « humanitaires » et/ou de « maintien de la paix » a même séduit les parlementaires verts allemands.

Toutefois, entre l'énonciation d'objectifs généraux de politique de défense et la définition des besoins militaires, ainsi que les modalités de leur réalisation, il peut exister un écart considérable. En réalité, la genèse d'un processus qui a fini par réduire cet écart se situe bien en amont du changement géo-stratégique lorsque, au début des années 1980, les représentants de plusieurs ministères de défense et d'armées en Europe sont arrivés au même constat :

- entre 2008 et 2010, il serait nécessaire de remplacer les avions de transport existants (les Hercules pour les Britanniques, les Transall pour les Français...);
- si l'industrie de défense américaine pourrait fournir un tel avion, ni le C 130 (« *trop petit et trop vieux* ») ni le C 17 (« *trop grand et trop cher* ») ne seraient des remplaçants idéals ;

À ce constat exprimé publiquement, s'ajoute l'objectif moins dicible, identifié notamment par les ministères de l'industrie et les constructeurs, de maintenir une capacité de construire les avions de transport militaire en Europe.

---

<sup>295</sup> Irondelle B., Vennesson P., «La défense européenne : un objet de science politique», *Politique européenne*, n° 8, automne 2002.

C'est en 1996 que les représentants de sept pays européens ont signé un document arrêtant définitivement les spécifications techniques de l'A400M mais en réalité, les décisions majeures sur cette question ont été façonnées au début des années 1990. Soit :

- la taille de l'avion ;
- son type de motorisation (quatre turbopropulseurs) ;
- un refus plus général de ne rentrer dans « *la quête de la performance* » si fréquente dans les commandes d'armements<sup>296</sup>.

En résumé, il s'agissait de fabriquer un avion relativement peu cher, mais qui serait vendu en nombre important à tous les pays signataires d'un accord « européen ». L'obtention d'un consensus sur la spécification de l'avion a été facilitée par la décision de remettre à plus tard d'autres décisions concernant les composants tels que les moteurs et les hélices. En effet, en renvoyant ces choix à Airbus Industrie, tout en gardant une certaine influence (voir 1.2), les gouvernements nationaux ont mis en place un système de décision qui brouille les lignes de démarcation entre les séquences de décision techniques, commerciales et politiques<sup>297</sup>.

Si l'A400M est donc clairement un programme d'armes « européen » (1.1.2), il n'en reste pas moins que l'émergence d'un besoin européen a reposé lourdement sur les conflits et les coopérations qui se sont déroulés au sein des Etats impliqués (1.1.1). En effet, dans chacun des pays, ces luttes pour définir la nécessité d'un avion européen ont porté sur deux questions :

- veut-on un avion neuf ou un avion existant ? ;
- combien d'avions veut-on ?

Dans le contexte de ce programme d'armes européen impliquant des interdépendances budgétaires et économiques fortes, la question du nombre des avions a souvent donné lieu à un jeu de « poker menteur » qui donne toute son importance aux méthodes utilisées pour définir les besoins opérationnels. L'enjeu central est donc celui d'une forme de coopération internationale qui exige le développement d'un besoin national et commun qui sont considérés

---

<sup>296</sup> Notons que refuser la quête de la performance constitue un constant dans l'histoire d'Airbus. Ecrivant à la fin des années 1980, Pierre Muller souligne ainsi : « *une situation totalement nouvelle dans le contexte européen : jusque-là il s'agissait de faire le meilleur avion possible compte tenu des technologies disponibles. Désormais, il s'agit de trouver la meilleure transaction entre les exigences du marché et celle de l'innovation technologique, ce qui n'est plus du tout la même chose* ». Muller P., *Airbus, l'ambition européenne*, Paris, l'Harmattan, 1989, p. 176 (voir également p. 186).

<sup>297</sup> Ici l'histoire de l'A400M se distingue clairement de celle des débuts de l'Airbus civil. Selon Pierre Muller, cette dernière a été marquée par des « séquences » assez distinctes. Muller P., *Airbus. L'ambition européenne, op. cit.*, 1989, partie I, et notamment p. 63.

comme crédibles par chacun des protagonistes. Si, au sein de certaines institutions, la crédibilité des « partenaires » est parfois appréciée de manière impressionniste voire aléatoire, dans d'autres cas, elle impulse un travail de précision sur les outils et des critères d'évaluation plus systématiques.

### 1. 1. 1. Les positions nationales : convergences et contrastes

Contrairement aux discours officiels, la définition de chaque position nationale ne renvoie pas toujours à des calculs approfondis d'un besoin militaire. Certes, en parallèle de la commande de l'A400M, on assiste à l'émergence de nouvelles techniques analytiques (« l'approche capacitaire » en France, « *capability management* » au Royaume Uni, voir infra). Mais, prise dans sa globalité, chaque position nationale s'explique le mieux comme le résultat de médiations entre des configurations variables de représentants des militaires, des administrations et des constructeurs.

Pays	Avions commandés
Allemagne	60
France	50
Espagne	27
Royaume Uni	25
Turquie	10
Belgique	7
Portugal	3
Luxembourg	1
Total	183

En laissant volontairement de côté les cas turc, belge et portugais, trois types de débat infra-nationaux peuvent être discernés. Dans chacun des pays examinés<sup>298</sup>, le traitement réservé à la question du « juste retour » industriel permet notamment de les distinguer.

— Un débat sur la mise en œuvre du contrat : France et Royaume Uni

---

<sup>298</sup> Soulignons que la plupart de notre enquête a été ciblée sur la position des acteurs français. Une série d'entretiens a également été conduite en Grande Bretagne. L'analyse des trois autres pays se fonde à la fois sur les sources 'de seconde main' et les témoignages des acteurs d'autres pays ou de l'Airbus.

Si un ensemble d'acteurs français s'est engagé très précocement en faveur de l'A400M, et alors que des représentants britanniques ont longtemps caressé la possibilité de l'achat d'un avion américain ; depuis la fin des années 1990 les représentants des deux pays ont fortement participé à des débats infra-nationaux et européens centrés sur les questions précises relevant de la mise en place et en œuvre du contrat avec Airbus. Des différences importantes demeurent entre les positions des acteurs des deux côtés de la Manche. En même temps, une série de similitudes les rapprochent, notamment celles qui relèvent des réformes des institutions responsables de l'acquisition d'armes : la DGA et la *Defence Procurement Agency* (DPA).

En France, la commande de 50 A400M est représentée par la plupart de nos interviewés comme quelque chose de « *stable* » qui « *n'a pas beaucoup bougé* » depuis le milieu des années 1990. En rappelant trois moments importants de cette histoire, nous sommes mieux en mesure de comprendre une relation « *exemplaire* » établie entre l'Armée de l'Air et la DGA. Nous pouvons également amorcer une analyse de l'ambiguïté qui a entouré la notion de « l'approche commerciale » qui sera approfondie plus loin (1.2).

Un premier « moment fondateur » se situe autour de la préparation du livre blanc de la défense de 1994 et, surtout, de l'étude interne à base de scénarios faite par la DGA qui l'avait précédé. Mise à part la position consensuelle arrêtée entre l'Armée de l'Air et la DGA pour « *ne pas tirer l'avion vers le haut* »<sup>299</sup>, il faut noter que la Commission de la Défense de l'Assemblée Nationale abonde dans leur sens et recommande au gouvernement de commander 60 A400M.

Un deuxième moment clé est une première implication dans ce dossier du Président de la République, Jacques Chirac qui, en 1996 lors d'un Conseil de Défense, a arrêté le chiffre de 50 avions. Ce chiffre est représenté par nos interviewés comme quelque chose d'arbitraire mais pas fondamentalement injuste.

Enfin, un troisième moment important se situe autour de la décision d'écarter "la solution", c'est-à-dire l'achat d'un avion russo-ukrainien l'AN 70. Poussée par une partie

---

<sup>299</sup> « *La France a été relativement stable au sein du programme, on a eu une bonne concertation entre industrie, DGA et Etat-Major pour ne pas tirer le prix de l'avion vers le haut. On savait que l'avion ne passerait que s'il n'était pas cher, il y a eu une relation de confiance pour dire qu'on a un intérêt commun entre le client et le fournisseur. Dans le cadre de la définition des spécifications, par exemple, on avait pour mission d'avertir les clients que tel besoin avait un effet dimensionnant sur le prix* ». Entretien, un cadre d'Airbus, juin 2002.

importante de l'Administration allemande (voir plus loin), la DGA s'implique dans une véritable évaluation de cette option. Toutefois, elle n'est pas retenue notamment en raison des doutes exprimés quant à la capacité du constructeur de tenir un engagement aussi conséquent<sup>300</sup>. A nouveau, nous retrouvons sur cet enjeu une explication de la part des acteurs qui renvoie à la crédibilité d'un constructeur peu connu dans le milieu des politiques d'armement de l'Europe occidentale.

Plus globalement, l'abandon de « *la piste Antonov* » renvoie également aux débats et aux interdépendances au sein de la communauté de politique sectorielle nationale. Au sein de cette communauté d'acteurs, l'entente entre la DGA et l'Etat-major de l'armée de l'air a été facilitée par une continuité dans le personnel du premier s'occupant de ce programme. Mais aussi cette forme de coopération a également pu se consolider à travers l'émergence d'une volonté collective consistant à résister à une intervention imprévue du Ministre de la Défense Charles Millon. Séduit par le discours d'une « approche commerciale » qui donnerait plus de responsabilité au constructeur, ce dernier a décidé en 1996 de faire disparaître le coût de ce programme de la loi de programmation budgétaire (cf. infra). Bien que cet épisode soit souvent oublié aujourd'hui, les responsables du programme soulignent à quel point une action de pression concertée était nécessaire pour ré-établir les engagements budgétaires.

Au Royaume Uni, un discours de politique de défense générale de Tony Blair à Saint-Malo en décembre 1998 scelle l'engagement de son pays en faveur du programme de l'A400M. Mais en amont de cette prise de position, et contrairement à la situation en France, la production d'un consensus sur le « besoin » des A400M a pris plus de temps. Afin de comprendre le cheminement des négociations menant à la commande britannique, il importe de saisir les positions de quatre séries de protagonistes.

Tout d'abord, l'enquête confirme qu'un grand nombre de responsables de l'Armée de l'air britannique (la RAF) aurait préféré acheter un avion américain. Selon eux, le C17 ou les C130 sont des avions éprouvés, performants et disponibles « *de suite* »<sup>301</sup>. Pendant longtemps,

---

<sup>300</sup> Selon un agent de la DGA, « *Le problème de l'Antonov venait plus de la crédibilité de l'avancement du développement, des coûts réels malgré le taux du rouble et de la garantie d'un savoir faire de fabrication de série (...) c'est plus un problème industriel de crédibilité de réalisation qu'un problème de performance de l'avion à partir des données fournies par les Russes et les Ukrainiens* ». Entretien, janvier 2003.

<sup>301</sup> « *The RAF have always preferred the C17. It's a proven aircraft, a big strategic aircraft. They've wanted that for some time. But this is the RAF, this is the front line, they did not have the money. They did not know what the*



cet avis a été largement partagé par les fonctionnaires du Ministère de la Défense (MoD). En revanche, il a été mis en branle et puis directement contesté au sein même du Ministère par l'approche de sa propre agence d'acquisition (*The Defense Procurement Agency* : DPA). En utilisant l'argument que « *les armées ne savent pas ce dont elles ont besoin* », les responsables de cette dernière ont d'abord mis en concurrence les options américaines et européennes, avant de trancher le débat<sup>302</sup>.

En revanche, l'option A400M a toujours été la solution préférée des fonctionnaires du *Department of Trade and Industry* (DTI), un des fers de lance de la libéralisation de l'économie britannique au cours des années 1980<sup>303</sup>. Ce ministère a néanmoins toujours soutenu les industriels britanniques en les encourageant à participer aux coopérations européennes. Depuis 1995, le DTI renforce sa Direction Aérospatiale et Défense<sup>304</sup> et, en 2002, publie une communication sur une politique industrielle pour le secteur de la défense<sup>305</sup>, deux évolutions qui ne sont pas sans conséquence pour le programme A400M. En effet, c'est au sein de cette unité que se développent des méthodologies de calcul économique de plus en plus sophistiquées qui permettent de reformuler un débat sur « *le retour industriel* » des programmes d'armement autour de la notion de « *technologies durables* ». Dans le cas de l'A400M, de tels arguments ont été utilisés pour convaincre le Trésor et le bureau du Premier Ministre que cette commande était nécessaire pour l'avenir de l'industrie aéronautique britannique<sup>306</sup>.

---

*requirement was. Yes one has to respect their views, but taking all other factors into consideration, the decision was made on a value for money basis that we would go for the A400M* ». Entretien, DPA, février 2003.

<sup>302</sup> Ce qui ne veut pas dire que la position de la DPA est inattaquable sur ce dossier. D'ailleurs, le retard pris par le programme met la DPA dans une situation délicate vis-à-vis de la RAF : « *They don't actually believe in my programme. The view from the front line is 'just give us C17s, we love it. It flies, It's a great aircraft. It's available, buy it off the shelf'. On the other side there is this peculiar European thing which just keeps slipping away from us. So what would your view be? I've had great difficulty in getting their engagement* ». Entretien, cadre de la DPA, février 2003.

<sup>303</sup> Dès 1971, le DTI reprend une responsabilité pour le secteur aéronautique d'un ministère de technologie supprimé. Ce faisant, ses agents s'appuient notamment sur un rapport rédigé par Derek Rayner, Directeur de Marks & Spencer, qui préconise une approche plus commerciale des acquisitions de défense. Hayward K., *Government and British civil aerospace*, Manchester, Manchester University Press, 1983, p. 187 et Muller P., op. cit, 1989, p. 234.

<sup>304</sup> « Désormais, elle doit être consultée en matière de choix de programmes d'armement par le MoD, et elle soutient plus activement la recherche tant militaire que civile. Le DTI est ainsi pourvoyeur d'un tiers des soutiens publics britanniques à l'industrie aéronautique ». Jullien B., et ali, *Politiques publiques et restructuration des territoires de l'ASD : l'Aquitaine dans le paysage européen*, Paris, Etude SGA/DAF/OED/2000/04.

<sup>305</sup> *Defence Industrial Policy*, The Ministry of Defence Policy Papers n° 5, octobre 2002;

<sup>306</sup> « *The Department of Trade and Industry (DTI) knows us very well and also recognize the importance of sustaining a technology that is seen as strategic. They were important in convincing both the Treasury, who sat*

On ne s'étonnera pas que le principal constructeur britannique, *British Aerospace* (Bae), ait présenté des arguments similaires et ceci en soulignant son besoin de l'A400M pour pouvoir développer sa capacité à construire les ailes d'avions tant civils que militaires. En intégrant le consortium Airbus à travers la mise en place de la société EADS<sup>307</sup> (voir plus loin), selon plusieurs interviewés, les cadres de BAe ont développé « *un lobbying efficace* ». Les représentants de l'entreprise britannique ont notamment souligné auprès des ministres de la défense et de l'industrie britannique que les évaluations comparatives réalisées par les services de *Procurement* du MoD tendaient à accroître les facteurs risques pour pousser le dossier du C17 au dépens de l'A400M<sup>308</sup>.

Enfin, comme dans toute analyse du fonctionnement de l'administration britannique, il importe de prendre en compte le rôle du Trésor. Animés par la recherche constante du « *value for money* », les agents de ce ministère prestigieux sont traditionnellement sceptiques par rapport aux arguments du MoD et du DTI. Toutefois, depuis la fin des années 1990, le Trésor a connu une réorganisation qui, du moins dans le domaine de la défense, s'est traduite par une perte de personnel considérable. Dans le cas de l'A400M, le premier effet de cette évolution a été de réduire les capacités d'analyse du Trésor sur ce dossier. Le deuxième effet, indirect, a consisté à renforcer le pouvoir de décision de la DPA<sup>309</sup>. En effet, aujourd'hui, cette agence constitue la clé de voûte du système d'acquisition britannique. Sans être toute puissante, sa capacité d'expertise, son positionnement comme médiateur étroitement impliqué dans le jeu d'acteurs et, surtout, sa légitimité managériale, lui accorde une influence extrêmement importante. En effet, notre analyse du rôle que jouent actuellement les agents de la DPA dans l'acquisition des armes au Royaume Uni permet de souligner l'importance des critères d'évaluation utilisés pour juger les équipements militaires, ainsi que celle de ceux qui les construisent et les mettent en œuvre<sup>310</sup>.

---

*on the fence, and the Downing Street policy Unit. In particular, they were adept in using different methodologies to calculate how many jobs would be created*». Entretien avec un cadre d'Airbus Military, octobre 2002.

<sup>307</sup> Même si, d'ici et là, on continue à entendre que BAe adopte une posture opportuniste au sein de l'EADS. Pour une analyse historique de cette méfiance vis-à-vis de ce constructeur, voir Muller P., op. cit., pp. 158-168 et 187-188 où, dans le cas des constructions civiles d'Airbus, BAe a voulu réduire le consortium à un « *arrangement entre partenaires* », « *une interface avec les gouvernements nationaux* » et un « *bureau de vente* » : ce que l'on appelle « *les paradoxes de l'organisation mutuelle* ».

<sup>308</sup> Entretien, cadre d'Airbus, juin 2002.

<sup>309</sup> Sur la mission officielle de la DPA, voir *Defence Acquisition*, The Ministry of Defence Policy Papers n°4, décembre 2001.

<sup>310</sup> D'ailleurs l'importance de tels critères d'évaluation a bien été mise en évidence dans des recherches conduites dans la perspective de la sociologie de l'innovation qui analyse de près les usages sociaux des nouvelles technologies. Voir par exemple T. McNaugher, *M 16 controverses. Military Organizations and Weapons Acquisition*, New York, Praeger, 1984.

Au total, depuis cinq ans, le système britannique d'acquisition des armes, et donc sa communauté de politique sectorielle, ont connu une recomposition considérable. L'engagement général du gouvernement à « *une Europe de la Défense* », ainsi que l'imbrication de BAe dans la société EADS ont certainement contribué à orienter cette évolution. Mais l'émergence d'une distinction plus nette entre les rôles de chacun des membres de cette communauté, notamment celui de la DPA, en constitue une explication supplémentaire essentielle. D'ailleurs, c'est dans cette perspective organisationnelle que l'on peut constater des similitudes importantes entre la France et le Royaume Uni, sans forcément y voir de la convergence. Comme nous le développerons plus loin, depuis cinq à dix ans, les méthodes d'analyse et d'évaluation ont connu des trajectoires similaires. Cette similitude s'observe à la fois dans les spécifications retenues pour l'A400M et dans la méthode utilisée pour calculer le « besoin opérationnel », c'est-à-dire le nombre d'avions commandés.

— Un débat sur les coûts de participation à une Europe de la Défense : Allemagne

Contrairement au processus de définition des besoins français et britannique, leur équivalent allemand est marqué par un débat sur le coût et les bénéfices politiques et socio-économiques de l'achat des A400M. La première dimension de cette analyse coût-bénéfice concerne l'implication des militaires allemands dans les conflits contemporains. Vu le passé de ce pays, ainsi que son degré d'implication dans l'intégration européenne, nul ne peut sous-estimer le sens accordé à cette question. Mais les calculs du coût et des retombées socio-économiques ont également fortement orienté ce débat. Dans le contexte d'une récession durable et de la non-absorption financière de l'Unification, les tergiversations du Parlement allemand sont donc aussi à lier à une interrogation en termes de juste retour industriel. Cependant, ce n'est qu'en rentrant plus dans le jeu des acteurs impliqués directement dans la commande des A400M qu'on se met en mesure de comprendre deux traits supplémentaires de l'approche des représentants de ce pays.

Tout d'abord, jusqu'à la fin des années 1990, plusieurs représentants de son ministère de défense avaient longtemps contemplé la possibilité de coopérer avec les Ukrainiens autour de

leur avion existant, l'Antonov. Le choix de l'A400M semble avoir été mal vécu par une partie de ces acteurs qui s'étaient fortement engagés sur l'option ukrainienne<sup>311</sup>.

Ensuite, des enjeux technologiques plus stratégiques semblent avoir motivé certains des intervenants. L'engagement du gouvernement allemand dans le projet Antonov semble avoir un temps été motivé par la volonté des industriels de ce pays de développer des domaines de compétences jusque-là détenus par la France dans le cadre du système Airbus. Par ailleurs, dans le cadre de la définition des spécifications, les représentants de l'Allemagne se sont distingués en exigeant un dispositif de suivi de terrain permettant des vols à basse altitude<sup>312</sup>. Cette stratégie de négociation a été interprétée de trois manières par nos interviewés. D'abord, on souligne que, de toute façon, les besoins opérationnels des Allemands sont moins présents que ceux des Britanniques et des Français. Ensuite, le système d'échanges entre le gouvernement et des industriels allemands est vu comme un rapport politico-économique de nature néo-corporatiste. Enfin, on invoque le manque d'expérience de l'Allemagne en matière d'intervention extérieure, qui a conduit ses représentants à aborder la question de l'avion de transport de manière plus abstraite et peu conforme à la réalité des besoins opérationnels en la matière.

Il nous semble, en effet, que cette question d'expertise en matière d'acquisition des armes est d'une importance majeure. Dans le cas allemand, elle est à placer dans le contexte d'un système d'acquisition qui, contrairement à ses homologues britanniques et français, ne connaît pas de changement majeur depuis la fin de la guerre froide<sup>313</sup>. Sur un plan analytique, la fragmentation des acteurs allemands impliqués dans la commande de l'A400M nous conduit même à se demander si une communauté de politique sectorielle existe véritablement. La commande allemande a impliqué une variété de prises de position de la part d'une diversité

---

<sup>311</sup> Selon un cadre d'Airbus, «*Ca a laissé beaucoup de traces parce que les gens du «procurement» allemand ont beaucoup négocié avec les Russes et les Ukrainiens (...) ils sont donc arrivés tard dans la négociation de l'A400M et avec une frustration conséquente*». Entretien, juin 2002.

<sup>312</sup> «Ceux qui s'étaient fait «consensualisés» ont été sur la brèche pour récupérer ce qu'ils avaient perdu initialement. Le plus notable a été un dérapage côté Allemagne, qui s'est battu pour avoir un système de suivi de terrain très perfectionné, qui n'intéressait pas les autres nations et pour lequel l'Allemagne insistait. Avec un argumentaire fondé sur des considérations de protection (...) il y avait des prémisses de pré-développement en Allemagne, avec un contrat passé par le ministère de défense allemand auprès d'un industriel allemand». Entretien, ancien cadre de Airbus Military, 25/06/02.

<sup>313</sup> Traditionnellement, le ministère de l'Economie allemand a surveillé de près les aides d'Etat accordé au secteur aéronautique dans une optique juridique et administrative. Muller P., op. cit., 1989, p. 232. Nous ne sommes pas en mesure de confirmer cette hypothèse dans le cas de l'A400M, mais elle semble offrir une explication supplémentaire des points faibles du Ministère de la Défense allemand en matière d'acquisition d'armes.

de protagonistes, rendant ainsi difficile le développement d'une position cohérente et publiquement défendable.

— Un débat explicitement centré sur le retour industriel : Espagne et Italie

Dans l'historique de l'A400M, ces deux pays se sont particulièrement distingués par le poids qu'y ont exercé les ministères de l'industrie dans la définition de la commande et des besoins. Traditionnellement, tant en Espagne qu'en Italie, ces administrations défendent leurs prises en charge des dépenses de recherche et de développement industriel comme un moyen de contourner les éventuelles réductions du budget de la défense. Dans la perspective qui est la nôtre, les ministères de l'industrie se trouvent toujours au centre de chaque communauté de politique sectorielle nationale et, par conséquent, au premier rang des acteurs impliqués dans la formulation de chaque « *besoin national* ».

En Espagne, il semblerait que la définition d'un besoin militaire n'a pas été fortement démontrée. En revanche, en s'engageant aussi lourdement dans le projet A400M, « *l'Espagne s'est achetée une part de travail et un rôle dans le programme* »<sup>314</sup>. Cette position s'est renforcée du fait qu'il existe toujours un fabricant espagnol d'avions de transport militaire. Mais, tout comme pour BAe au Royaume Uni, il convient de souligner qu'à la fin des années 1990, Casa et ses 7300 employés deviennent partie de l'EADS<sup>315</sup>. En effet, le programme A400M constitue une des motivations principales de cette intégration puisque EADS Casa estime qu'il représentera 20% de ses activités vers 2008 (et ceci pour au moins 12 ans)<sup>316</sup>. De plus, un programme de ravitailleurs construit par Airbus sera également géré par la branche espagnole de l'EADS. Fort du soutien du ministère de l'industrie, le ministère de la défense ne semble pas avoir eu du mal à convaincre le gouvernement et le parlement espagnols que l'A400M est un programme d'armement de l'intérêt national.

Dans le cas de l'Italie, il s'agit plutôt d'un investissement politique de type volontariste dans l'A400M, suivi par un retrait brutal. Afin de comprendre ce cheminement, il importe tout d'abord de rappeler l'histoire d'un rapport entre l'Etat italien et les industries de défense. Suite à la deuxième guerre mondiale, ces dernières se sont reconstruites essentiellement en tant que

---

<sup>314</sup> Entretien, cadre d'Airbus juin 2002.

<sup>315</sup> Une des raisons de cette intégration est que, selon ses responsables, Casa était devenue trop petite pour peser sur le marché des exportations où elle réalisait 90% de son chiffre d'affaires (de 1,5Meuros).

sous-traitants de grandes sociétés américaines. Au cours des années suivantes, l'Etat n'a jamais investi autant de crédits de recherche dans ce secteur que ses homologues britanniques ou français. Mais il a quand même été très soucieux des retombées en termes de création et de maintien de l'emploi. En un mot, l'Etat italien s'est comporté plus comme client des industries de défense que comme sponsor<sup>317</sup>. Lorsque l'on ajoute la dépendance de ces industries vis-à-vis des exportations (60% du chiffre d'affaires militaire par pays entre 1980 et 1988, comparé à 40% pour le Royaume Uni et 30% pour la France), on comprend mieux la relation militaire-politique-industriel dans ce pays. Sur ce point, il convient de souligner que, contrairement à ses homologues dans le reste de l'Europe, le ministère de défense italien n'a pas de crédits pour le développement des armements. C'est le Ministère de l'industrie qui les détiennent<sup>318</sup>.

Cette relation a sans doute eu une influence sur l'approche des Italiens de l'A400M. A l'origine, ils ont signé pour une commande de 44 avions. Mais, en fin d'année 2001, le Ministre de Défense a annoncé qu'il jugeait cette commande « inutile » parce que, en 1997, son pays avait déjà commandé 22 Hercules à Lockheed Martin. Alors que le Ministre des Affaires étrangères soutient l'A400M<sup>319</sup>, le Premier ministre, S. Berlusconi, tranche contre l'A400M, provoquant par la même la démission de son ministre des affaires étrangères. Par ailleurs, le fait que l'Italie aient été, avec l'Espagne, le seul pays européen continuant à produire des avions de transport légers à usage militaire a certainement influé sur la volonté du gouvernement italien de s'engager dans un programme afin de neutraliser les initiatives prises par le concurrent espagnol<sup>320</sup>.

Au total, le cas italien montre à merveille l'importance de « la crédibilité » dans la mise en place d'une commande d'armement européen. Le retrait du programme A400M de ce pays a été fortement critiqué par une partie importante du secteur aéronautique européen et a poussé le rédacteur en chef d'une revue de référence, *Air & Cosmos*, à écrire que : "Ce nouvel

---

<sup>316</sup> "EADS Casa poursuit son intégration", *Air & Cosmos*, n° 1835, 22 mars 2002.

<sup>317</sup> Jullien, op. cit., pp. 10-14.

<sup>318</sup> Ce qui a eu son importance pour la négociation internationale. Selon un des négociateurs de la DGA, « en fait les 44 avions italiens étaient liés non pas à leur besoin opérationnel mais à l'argent que le ministère de l'industrie était prêt à mettre pour financer la part développement des Italiens. Parce qu'en Italie le développement est payé par le ministère de l'industrie, au titre du soutien à l'industrie, et l'achat des avions est payé par le Ministère de la défense. Vous imaginez ce que ça peut créer, parce que l'Industrie paye pour du travail et ensuite l'autre en achète moins que prévu. Dès le début on n'a jamais crus aux avions italiens et on a cherché tous les moyens possibles pour les coincer et ce qu'on a trouvé – la fameuse approche commerciale qui bloque Allemagne aujourd'hui ». Entretien, janvier 2003.

<sup>319</sup> De manière anecdotique, des interviewés ont souligné que ce Ministre est proche de la famille Agnelli qui détient Fiat Avio, un participant à un consortium de motoristes intéressé par l'A400M...

exemple de l'incapacité du gouvernement italien à prendre clairement position tend à conforter nos voisins transalpins dans leur rôle de maillon faible de la consolidation de l'industrie aérospatiale européenne"<sup>321</sup>. À première vue, dans le sud de l'Europe, la prégnance de politiques industrielles à caractère interventionniste semble offrir une clé d'interprétation performante. Il n'empêche que comparer la définition des positions nationales par rapport à l'A400M brouille cette distinction géographique et culturelle. D'une part, la position développée par le gouvernement allemand ressemble à bien des égards à celle adoptée en Espagne et en Italie. D'autre part, la manière dont le gouvernement français a façonné et a fait évoluer sa position sur l'A400M s'est informée d'une nouvelle approche du management public de l'acquisition d'armes. En effet, tant sur les modes de raisonnement que sur le retour industriel ou que sur l'évaluation des coûts et des bénéfices, un clivage net émerge entre d'un côté les Français et les Britanniques et, de l'autre, les autres pays de l'Europe occidentale. Autrement dit, plutôt que de raisonner sur la crédibilité des acteurs comme une catégorie générale, il importe d'analyser plus finement les priorités et les normes de l'action publique, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre, observées dans chaque pays participant à ce programme d'armement.

### 1.1.2 Entre « un besoin européen » et des besoins européanisés

Si l'on se fiait aux déclarations des chefs de gouvernement et de l'Etat, on serait conduit à croire que l'A400M n'est rien moins qu'un « besoin européen » dont la définition et la programmation constituent la concrétisation exemplaire d'une « *Europe de la défense* » fondée sur les « *coopérations renforcées* »<sup>322</sup>. Notre enquête nous emmène à prendre l'intervention de tels acteurs très au sérieux, toute en interrogeant leurs interactions avec d'autres acteurs plus spécialisés dans ce secteur. En effet, observé sous cet angle, le rôle que joue l'Union européenne dans l'historique de l'A400M est celui d'un registre de légitimation, plutôt que celui d'une cause indépendante. Plus exactement, si la référence à « l'Europe » est constante, faute de structures d'échanges institutionnalisées, la coopération en matière de

---

<sup>320</sup> Entretien, octobre 2002.

<sup>321</sup> *Air & Cosmos*, n° 1817, 9 novembre 2001, p. 4.

<sup>322</sup> Pour une analyse approfondie de "L'Europe de la défense" voir un numéro spécial récent de la revue *Politique européenne* (n° 8), 2002. Rappelons également que ces "coopérations renforcées" sont partiellement structurées par les *Letters of Intent* (LOI) signés par les gouvernements nationaux partis-prénants dans chaque programme d'armement. La DGA est étroitement impliqué dans la mise en place de ces accords. Entretien, DGA, février 2003.

commande d'armement continue à reposer essentiellement sur les accords bilatéraux plus ou moins ponctuels.

Dans cette perspective, il n'est donc pas question de nier que de nombreux chefs d'Etat et de gouvernement ont soutenu à répétition l'option A400M, ainsi lui insufflant son « sens politique »<sup>323</sup>. Pour nos interviewés, la représentation de cette dimension du processus est unanime:

*«L'A400M est structurant pour la construction européenne de la défense. Aujourd'hui les gens n'y croient pas, mais il y a une volonté de bâtir l'Europe de la défense, d'autant plus inattendue qu'elle vient des Anglais. Ce programme de coopération est structuration car il donne une capacité stratégique à l'Europe pour contrer les critiques des Etats-Unis»<sup>324</sup>.*

*«On a bénéficié de l'avancement de la réflexion sur l'Europe de la défense. Le besoin d'une force de projection européenne commune se fait sentir et le fait d'avoir un avion commun favoriserait sa probabilité. Ça rentre dans cette mouvance et on a profité de cet élan pour maintenir toutes les nations autour d'un même cap»<sup>325</sup>.*

En termes pratiques, cela a impliqué que les industriels, tant Airbus Industrie que les constructeurs individuels, s'engagent dans un «briefing» constant des hauts fonctionnaires « seniors » (ex. le DGA), des ministres de la défense, des ambassadeurs, des parlementaires, des premiers ministres et des présidents.

Bien entendu, de telles influences ne sont pas étrangères à la mise en place en 1998 d'une Entreprise Européenne d'Aéronautique et de Défense (EADS)<sup>326</sup>. En discussion depuis de nombreuses années et impulsée notamment par une initiative franco-allemande, cette entité vise à rassembler, dans un même groupe industriel, les entreprises d'aéronautique et de défense les plus importantes en Europe. À part les gouvernements de la France et de

---

<sup>323</sup> Ce discours a largement été repris par les parlementaires français. Voir par exemple les montées en généralité du rapport Paecht sur l'A400M qui date de 1994 : « il ne fait pas de doute que l'échec du programme européen d'avion de transport militaire pourrait consacrer l'échec de toute tentative de mettre en place une politique européenne de défense dans le domaine de l'armement » (p. 47) ; « Il s'agit, inexorablement, d'un programme européen compte tenu des enjeux financiers et industriels. Il pourrait constituer le point de départ d'une véritable politique européenne de l'armement et de la défense ». *Rapport d'informations sur le financement du programme européen d'avion de transport militaire*, Commission des finances de l'économie générale et du plan, Assemblée Nationale (rapporteur Arthur Paecht), 3 février 1994.

<sup>324</sup> Entretien, mai 2002.

<sup>325</sup> Entretien, juin 2002.

<sup>326</sup> Le *European Aeronautic Defence and Space Company* regroupe la société française Aérospatiale, l'Allemande Daimler-Chrysler Aerospace et l'Espagnol CASA. Hébert J.P., «Armement : le choc de l'Europe», dans IFRI, *RAMSES*, 1999, pp. 229-254 ; Schmidt B., dir., *De la coopération à l'intégration : les industries aéronautiques et de défense en Europe*, Paris, Cahiers de Chaillot, n° 40. Notons que EADS réalise 80% de son chiffre d'affaires sur le marché civil, dont environ les deux tiers étant assurés par Airbus. Notons également que EADS détient 80% des parts d'Airbus, les 20 autres sont étant propriétés de British Aerospace (Bae).



l'Allemagne, ceux de quatre autres pays-membres se sont engagés dans ce projet : le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et la Suède<sup>327</sup>.

La fin des années 1990 est donc marquée par l'émergence d'une concordance entre les grandes lignes d'une politique étrangère communautaire et la nouvelle économie politique des industries de défense en Europe. Toutefois, afin de comprendre comment le programme A400M participe à cette convergence, il importe de prendre prise sur trois développements plus précis.

La première consiste à un double processus de délégitimation des anciennes méthodes de travail (suite aux expériences qualifiées d'échecs tels que l'Eurofighter, de l'Eurospatiale<sup>328</sup>, ou même le C130) et de la valorisation du «succès» de l'Airbus dans le domaine civil, c'est-à-dire sa réputation à atteindre ses objectifs financiers et temporels. Amorcée dès les années 1960, par des premières *joint ventures* dans le domaine de l'aviation civile (Concorde, Airbus) ; dans le domaine militaire, les incitations à faire travailler ensemble les industriels de différentes nationalités sont progressivement devenus un réflexe dominant pour les pouvoirs publics étatiques. En termes analytiques, une « dimension européenne » s'est progressivement surajoutée à la manière dont les agents des Etats ont défini le problème public de l'acquisition d'armes. Toutefois, force est de reconnaître que la plupart de ces coopérations ont connu des difficultés majeures de conception et de mise en œuvre étroitement liées à la volonté des administrations et industriels nationaux à récupérer leur « juste retour » en matière de production et d'emplois. Autrement dit, la définition initiale des armes comme l'Eurofighter a pu bénéficier d'un accord politique trans-gouvernemental, mais sa mise en œuvre s'est faite essentiellement sous l'angle de re-nationalisations plus ou moins transparentes.

---

<sup>327</sup> En termes de produits et de productions, EADS détient actuellement 100% de la société Eurocopter, 80% d'Airbus, 46% de Dassault Aviation, 27% d'Arianespace et 43% du programme d'avion de combat *Eurofighter*. Laurent Hottiaux et Joanna Liposka-Laberou, op. cit., 2000, p. 108.

<sup>328</sup> Citons ici l'avis d'un agent du Trésor britannique : "*We don't think Eurofighter or Eurospatial is a particular high standard against which to measure the A400M (rires). The only way that Airbus's defence activities can be successful is if the comparator used is not Eurofighter, but a standard commercial product: delivered on time and on cost. Problems in collaborative projects arise for a complex series of reasons. Often the project being put together is a compromise of requirements and procurement strategy. It seems to me that the objective behind the actual project differs from country to country. We are buying the A400 because we want strategic airlift and because we have identified a defence capability gap that needs to be fulfilled. The primary purpose of this has not been to develop a European aerospace defence industry*". Entretien, février 2003. Pour des analyses d'anciens programmes «européens», voir par exemple Serfati C., *Les industries européennes d'armement. de la coopération à l'intégration*, Paris, La Documentation française, 1996 ; Hamel A., "L'aéronautique de défense en Europe: entre souveraineté et intégration", dans P. Vennesson, dir., *Politiques de défense*, Paris, l'Hamattan, 2000. D'ailleurs, il faut noter que dans l'histoire d'Airbus Industrie, l'échec du Concorde a souvent joué ce rôle de «contre modèle à éviter à tout prix». Muller P., op. cit, 1989, p. 205.

Mais l'*a priori* favorable accordé à un changement de méthode pour l'A400M dépend également de la mise en place de deux organisations censées « l'institutionnaliser » et ainsi le rendre durable. Créée en janvier 1999, *Airbus Military Company* (AMC) constitue la première de ces organisations en rassemblant les industriels majeurs des pays participants (avec Airbus industrie en actionnaire majoritaire à plus de 60%). Chaque partenaire industriel était censé apporter son expertise en ingénierie, tandis que la partie commerciale et achat seraient assurées par AMC, ainsi constituant une seule interface avec le client<sup>329</sup>. Plusieurs conséquences en découlent, notamment une centralisation de la définition de « l'offre » de l'Airbus :

*«AMC a mis en forme l'offre, en faisant travailler les partenaires selon un montage industriel, et l'a proposé aux nations. La création de l'AMC était une exigence des clients, ils voulaient un maître d'œuvre qui assure la cohérence de l'ensemble»<sup>330</sup>.*

En résumé, et à la différence de l'Airbus dans le domaine civil, AMC n'est pas qu'un «*médiateur industriel*»<sup>331</sup>. Elle est tout autant un médiateur diplomatique et politique, inaugurant ainsi un rôle inédit dans les définitions d'un programme d'armement européen.

Cela étant dit, le sens de la mission de l'AMC, ainsi que sa légitimité, sont à comprendre en saisissant comment elle traduit en acte des principes plus généraux en matière d'acquisition d'armes incarnés par l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'armement (OCCAR). Si les prémisses de l'OCCAR peuvent être attribuées au traité de Maastricht<sup>332</sup>, cette instance a été créée à proprement parler en novembre 1996 par les gouvernements de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume Uni<sup>333</sup>. En adoptant une procédure de décision qui rompt avec la tradition de consensus appliquée jusque-là dans les programmes de

---

<sup>329</sup> Cette dernière caractéristique a constitué un des éléments du succès de l'Airbus Industrie dans le domaine civil. Muller P., *op. cit.*, 1989, p. 85.

<sup>330</sup> Entretien, ancien cadre de l'Airbus Military, 25/06/02.

<sup>331</sup> L'expression est de Pierre Muller, *op. cit.*, 1989, pp. 10-11.

<sup>332</sup> Annexée au traité, une déclaration sur l'Union Européenne Occidentale prévoit la création d'une agence européenne d'armement. Lors d'une réunion bilatérale en décembre 1993, les gouvernements de la France et de l'Allemagne décident de créer une structure commune et, entre 1995-1996, leurs homologues britanniques et italiens décident de les rejoindre.

<sup>333</sup> Notons tout de même que la signature d'une convention créant l'OCCAR ne date que de septembre 1998 et que cette instance n'obtient une personnalité juridique qu'en janvier 2001. Actuellement, les Pays Bas, l'Espagne et la Belgique se portent comme candidats pour rejoindre l'OCCAR.

coopération européenne, on prévoit d'emblée des formules de vote à la majorité simple ou «renforcée»<sup>334</sup>.

En juin 2001, les ministres de défense de ces quatre pays signent un accord qui les engage à déléguer le pilotage politique de l'A400M à l'OCCAR. Plus exactement, les directeurs des programmes d'armements nationaux se réunissent régulièrement dans un «*policy group*» qui donne les orientations aux agents d'OCCAR<sup>335</sup>. En outre, en matière de paiements, l'OCCAR paie *Airbus Military* qui achète des prestations à des constructeurs-partenaires qui sont eux-mêmes des actionnaires. «*Il y a donc un système à deux niveaux mais avec un flux financier unique qui transite par l'OCCAR*»<sup>336</sup>.

Dans une perspective plus globale, il convient de souligner que l'A400M est le premier programme géré dès le début par l'OCCAR. Jusque là, l'OCCAR s'est vu plutôt accordé une responsabilité de gestion dans le cadre de coopération bilatérales préexistantes<sup>337</sup>. Il semblerait donc qu'à bien des égards l'A400M peut légitimer la création de l'OCCAR : «*le programme A400M est aussi important pour l'OCCAR qu'il l'est pour Airbus Military*»<sup>338</sup>.

Sur le plan des normes qui sont censées gouverner les orientations et les comportements des agents de l'OCCAR, trois principes d'action fondamentaux sont inscrits dans les statuts de cette organisation :

- la quête de programmes ayant le meilleur rapport qualité-prix (*cost effectiveness*) ;
- la recherche de méthodes d'acquisition les plus efficaces ;
- la mise en place de systèmes de retour industriel (*work share*) globalisés.

Au stade actuel du programme A400M, il est difficile d'en dire plus de l'impact de la mise en place de l'OCCAR. Au fur et à mesure que la construction de cet avion est lancée, il

---

<sup>334</sup> Branger J-G, Rapport n° 44 (1999-2000) fait au nom de la Commission des affaires étrangères du Sénat sur le projet de loi portant création de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement ([http://senat.fr/rap/199-044/199-044\\_mono.html](http://senat.fr/rap/199-044/199-044_mono.html)).

<sup>335</sup> Ces derniers ont des statuts différents. Certains sont des anciens militaires, d'autres sont des anciens hauts fonctionnaires. Ceux qui proviennent de la France sont surtout des anciens de la DGA. S'il existe un petit groupe de ces derniers basé à Toulouse, le niveau décisionnel de l'OCCAR se situe plutôt à son Etat-Major à Bonn.

<sup>336</sup> Entretien, un cadre d'Airbus, 18/10/02.

<sup>337</sup> En l'occurrence, l'hélicoptère Tigre, le système d'armes sol-air Roland, les missiles anti-char Milan et Hot, la famille de missiles surface-air futurs (FSAF), le drone Brevel, le radar de contre batterie Cobra).

<sup>338</sup> Entretien avec un cadre d'Airbus Military, 18/10/02. Cet avis est partagé par un cadre de la DPA britannique : «*A400M is their first new programme, the first programme under which they can fully exercise their principles.*

importera de saisir comment les agents et les interlocuteurs de l'OCCAR vont réellement interpréter les principes d'action listés plus haut. Certains de nos interviewés demeurent sceptiques quant à la capacité réelle de cette instance d'introduire plus de concurrence dans le secteur d'armement européen<sup>339</sup>, tandis que d'autres spéculent allègrement que cette instance constitue pas moins que la pierre angulaire d'un système européen d'acquisition des armes. Sans donner une importance excessive à une partie de cet enjeu, notons quand même que, selon plusieurs responsables d'Airbus, l'OCCAR a déjà permis de recadrer la notion de «*juste retour*» dans la mise en place de programmes d'armement européens :

*«Jusqu'à présent, chaque nation voulait un retour sur ses investissements, mais cela n'améliore pas l'équilibre économique d'un programme. Aujourd'hui Airbus a spécialisé les pays : chacun a développé des pôles d'excellence. Lors de la création de l'OCCAR, les pays ont abandonné le juste retour calculé programme par programme, et on a essayé de chercher l'équilibre sur plusieurs programmes (même si on ne le trouve jamais)»<sup>340</sup>.*

Dans le prochain paragraphe, nous reviendrons sur la traduction en actes de ce discours de "New public management" sur le retour industriel. Nous verrons qu'entre le discours et la pratique des écarts révélateurs peuvent déjà se constater, ainsi soulignant la nature imparfaitement "européenne" du programme<sup>341</sup>.

## 1.2 Le choix et la traduction en actes de «la méthode airbus»

Outre la définition de chaque position nationale, les controverses les plus importantes à analyser autour de la commande de l'A400M se situent au niveau du rapport entre les représentants des Etats, des constructeurs «nationaux» et Airbus Industrie. Abordée sous cet

---

*In the past they have had legacy programmes: 'they've picked up these things, thought 'this is ugly', but they've had to manage them ».*

<sup>339</sup> "Parler de compétition entre industriels en matière d'armement, ça me fait bondir, alors que c'est de la concurrence entre les Etats qu'il s'agit. C'est le seul secteur où c'est l'Etat qui finance la recherche-développement. L'armement c'est d'abord l'expression d'une politique de l'Etat" (...) Lorsqu'on a voulu construire l'OCCAR, les pays anglo-saxons poussaient le principe d'une mise en concurrence dans les politiques d'armement. dans le cadre de l'europeanisation, la coopération initiée dans le cadre de l'OCCAR conduit inéluctablement au monopole". Entretien, ancien "acteur transversal" de la DGA, juin 2002.

<sup>340</sup> Entretien, 15/05/02.

<sup>341</sup> Ce n'est pas l'objet de ce rapport, mais il convient aussi de souligner à quel point les pays européens ne s'engage pas dans les exercices soutenues de projection des besoins militaires. Au-delà des dispositifs de discussion qui continuent à se développer (ECAP, POLARM, etc), les réalisations concrètes restent minces. « Par contre, il y a des choses qu'on n'a jamais réussi à faire, malgré des dialogues avec les Allemands et les Britanniques, c'était de faire un scénario de projection européen : c'était très dangereux, parce que chacun devait jouer le jeu ». Entretien, ancien DGA, janvier 2003. Pour un plaidoyer en faveur d'une prospective européenne unique en matière d'armement, voir un article signé par le Président du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales, Jean-Paul Béchat, "L'Europe de la défense", *Défense nationale*, juin 2001, pp. 15-32.

angle, et selon l'ensemble de nos interlocuteurs, cette commande se distingue par la nature novatrice de son plan de financement (1.2.1), par un mode d'évaluation des besoins commerciaux (1.2.2) et par l'accord sur la mise en œuvre du contrat formalisé entre les pouvoirs publics et la société Airbus (1.2.3). Nous verrons que sur chacun de ces processus, la malléabilité d'une "approche commerciale" a permis, du moins à court terme, à faire adopter un accord inter-gouvernemental. Pour autant, il serait hâtif d'en conclure à ce stade qu'un rapprochement entre les modes d'acquisition des armes en Europe a eu lieu.

### 1.2.1 Un plan de financement « commercial ».

Le plan de financement de l'A400M innove de trois manières. Tout d'abord, il est tout simplement la plus grosse dépense militaire faite d'un seul coup. Afin de faire passer ce coût au sein des gouvernements et des parlements nationaux, les représentants de l'Airbus ont d'abord développé un argumentaire soulignant les avantages de payer avant la livraison des avions<sup>342</sup>.

Ensuite, et surtout, cette dépense a été engagée par chacun des sept gouvernements nationaux avant même que le programme de construction n'ait été lancée. Nos interlocuteurs, notamment ceux qui travaillent ou qui ont travaillé à la DGA, évoquent toujours cette rupture d'un ton presque émerveillé :

*«Jusqu'à présent, on distinguait les phases faisabilité, développement et production. Mais ici on a décidé d'adopter une démarche civile : c'est un industriel qui prend en charge la responsabilité de la totalité de l'affaire dès la commande et il y a une seule phase de développement-production»<sup>343</sup>.*

Mais l'adoption de cette méthode de paiement s'explique également par l'ambiguïté profonde qui entoure cette dimension de l'approche commerciale :

*« On a reposé longtemps sur ces ambiguïtés, tout le monde appelait 'approche commerciale' des choses relativement différentes (...). Pour les clients, les armées de l'air, il n'était pas question de ne pas mettre son nez dans le développement et pour l'industrie, il n'était pas question de faire l'avance du financement du développement parce qu'elle avait également un autre programme en*

---

<sup>342</sup> « Le discours de l'industrie c'est que l'on prend le risque, mais qu'on ne peut pas en plus autofinancer parce qu'on a beaucoup de programmes civils à financer par ailleurs. Donc il n'était pas question que l'on gage les capacités d'emprunt d'Airbus pour un programme militaire. Donc il a fallu revenir en arrière en disant qu'une approche commerciale ne signifie pas que l'on ne reçoit pas les paiements à mesure des dépenses. Et en plus on a montré aux nations que ça leur coûtait plus cher de payer des frais financiers », entretien, responsable d'Airbus, juin 2002.

<sup>343</sup> Entretien, ancien responsable de la DGA, mai 2002.

*cours : l'A380. (...) les gens se sont parlés petit à petit. Le client a compris que le développement il le paierait de toute façon et que s'il le payait avec le prix des avions, il y avait forcément des frais financiers à payer quelque part »<sup>344</sup>.*

Enfin, l'approche commerciale du plan de financement de l'A400M repose également sur la faible importance des exportations au pays tiers et, par conséquent, sur la possibilité pour le constructeur de pouvoir récupérer ses coûts de développement<sup>345</sup>.

*« Finalement le compromis, c'est un compromis où le client finance en partie le développement, à 80% à l'époque, l'industrie prend à sa charge 20% du développement qu'elle n'amortie pas sur le prix du produit, mais qu'elle prend à sa charge au titre des possibilités de vente export qui auront lieu lorsque le produit sera lancé »<sup>346</sup>.*

L'ambiguïté de la dimension « *plan de financement* » de l'approche commerciale participe donc à la fabrication d'un « *consensus mou* », tant du côté des gouvernements nationaux que de l'Airbus. Mais, tant au niveau européen que français, les effets de ce type d'accord n'ont pas tardé à se montrer.

Sur le plan européen, cette méthode de paiement a nécessité une négociation longue et détaillée :

*« C'est la raison pour laquelle le processus prend autant de temps. Nous essayons d'anticiper toute une série de problèmes. Par exemple, nous avons travaillé longtemps sur comment récupérer les coûts non-récurrents, notamment pour la recherche et le développement, dans le prix de chaque avion »<sup>347</sup>.*

*"Si on se casse la figure sur le contrat, on se la casse sur tout le contrat. Dans le civil, on peut faire des prix attractifs aux compagnies de lancement. Alors que là sur le prix on n'a pas le droit à l'erreur. Il a fallu négocier des formules de révision à long terme, jusqu'à l'horizon 2020, ça n'arrive pas sur un avion civil où on a des contrats sur 3-4 ans. Donc c'est Top niveau sur le plan contractuel!"<sup>348</sup>.*

Si cette exigence de planification financière a été bien comprise par les acteurs les plus proches de la commande au quotidien, elle a eu plus de mal à être intégrée par les acteurs plus

---

<sup>344</sup> Entretien, ancien DGA, octobre 2002.

<sup>345</sup> Vu le nombre important d'avions commandés par les pays signataires, en tant que constructeur, Airbus Industrie n'a jamais été obligé de démontrer l'intérêt de son avion du point de vue du marché mondial (ce qui ne l'a pas empêché, bien entendu, de prospecter notamment auprès du gouvernement suédois et canadien). En résumé, le « besoin » de l'A400M a avant tout été cadré publiquement comme un « besoin militaire européen », même si les « besoins » exprimés plus discrètement en termes de politique industrielle et d'emploi ont également certainement eu un impact. Il n'en reste pas moins que la question des exportations a provoqué une controverse entre Airbus Military et les gouvernements nationaux autour de la question de la récupération des coûts de développement.

<sup>346</sup> Entretien, ancien DGA, octobre 2002.

<sup>347</sup> Entretien avec cadre d'Airbus Military, 18/10/02.

<sup>348</sup> Entretien, responsable de la DGA, juin 2002.

transversaux. Ici l'exemple de l'approche du Ministre de la Défense français, Charles Millon, est édifiant. En 1996, avec le soutien de l'Etat majeur de l'Armée de l'air, ce ministre a fait retirer le financement de l'A400M de la loi de programmation budgétaire. Mise à part ses effets indirects importants sur le processus budgétaire allemand<sup>349</sup>, cette intervention a suscité une réaction consternée de la part des responsables du programme, notamment ceux de la DGA :

*"Quand Millon et ses conseillers ont entendu parler d'une approche commerciale, ils ont dit qu'il n'y avait pas besoin de payer le développement... Mais l'approche commerciale est une méthode de management du programme, pas de financement de programme"<sup>350</sup>.*

La confusion amorcée par l'intervention du Ministre et de son cabinet s'est soldée par un rapport commandité pour débloquer la situation (effectué par Pierre Lelong de la Cours des Comptes) et un compromis trouvé avec Airbus. Selon un interviewé, le rapport a montré que :

*"Si on entend par approche commerciale le financement privé, c'est complètement idiot. Une compagnie privée peut emprunter aux banques pour acheter les avions, dans le mesure où elle répercute ensuite sur les passagers. Le ministère de la défense, il ne va pas faire payer les militaires transportés"<sup>351</sup>.*

Le rapport Lelong a d'abord montré aux militaires comment les compagnies aériennes civiles achètent les avions. À partir de cette analyse, il a surtout souligné :

*"que les exigences de ce type de contractualisation soient compatibles avec le code des marchés publics. Ca n'a pas été si difficile, contrairement à ce qu'on pense à la DGA ou au Ministère de la Défense. Le code des marchés publics est souvent un épouvantail dans la tête des ingénieurs, qui se créent des impossibilités qui sont souvent fictives. Le code n'empêche pas des contrats globaux. D'ailleurs, depuis la DGA a développé ses contrats globaux"<sup>352</sup>.*

Au final, le compromis trouvé avec Airbus a consisté à faire en sorte que les gouvernements nationaux finance le développement à 80% tandis que l'industrie amortirait le reste à travers des exportations. Selon les responsables de l'Airbus, cette solution n'a pas été très favorable. Néanmoins elle lui a permis de limiter l'avance de trésorerie pendant le

---

<sup>349</sup> "La décision de Millon de 1996, de retirer l'Airbus de la programmation et de se tourner vers les banques pour le financer, a été catastrophique : les Allemands ont fait pareil mais maintenant, réintroduire l'avion dans la programmation, alors que leur système est plus rigoureux, c'est très difficile". Entretien, spécialiste de la comptabilité publique, février 2003.

<sup>350</sup> Entretien, responsable de la DGA, janvier 2003. D'ailleurs, soulignons que dès 1998, la programmation du Rafale a fait l'objet d'une programmation globale et pluriannuelle (et ceci largement à la demande de son constructeur Dassault).

<sup>351</sup> Entretien, consultant spécialisé en affaires budgétaires, février 2003.

<sup>352</sup> Entretien, consultant spécialisé en affaires budgétaires, février 2003.

développement. En revanche, pour les Etats, ce compromis a permis de contractualiser d'une telle manière à clairement identifier la différence entre les coûts fixes et les coûts proportionnels au nombre d'avions commandé. C'était donc aussi une technique pour faire engager chaque Etat à couvrir au prorata tous les coûts fixes mais de faire en sorte que des variations possibles de sa commande ne pèsent pas sur les commandes des autres Etats.

Il est sans doute trop tôt pour dire si cette approche des plans de financement change profondément la manière dont on achète les armes en Europe. Certains au sein de la DGA sont sceptiques, n'y voyant rien d'original par rapport à des contrats globaux franco-français<sup>353</sup>. Plus globalement, on souligne parfois que l'engouement pour le terme du «*contrat*» ne veut pas forcément dire que les représentants de l'Etat français ont renoncé à faire un pilotage politique des programmes d'armement<sup>354</sup>. Il n'en reste pas moins qu'un ensemble important d'acteurs impliqués dans le programme A400M considère qu'ils ont changé leur méthodes de travail, et que ce changement devrait être transposé à d'autres acquisitions d'armes.

### 1.2.2. Un mode d'évaluation « commercial »

La deuxième dimension de « la méthode Airbus » que certains protagonistes estiment retrouvée dans la commande de l'A400M concerne la méthode d'évaluation utilisée entre 1997 et 1999 pour choisir le constructeur principal. Selon ce discours, la société Airbus ne s'imposait pas d'office. Au contraire, ce choix découlait d'une mise en concurrence ouverte et juste, bref une forme de compétition marchande tout à fait semblable aux appels d'offres lancés par les lignes aériennes civiles et privées. Sans forcément mettre en cause le résultat

---

<sup>353</sup> « Sur l'A400M, finalement, on est restés classiques malgré tout, avec un système d'acquisition classique où, au fur et à mesure qu'avance la réalisation, on paie au vu d'un contrat. Rien ne change finalement, c'est un contrat aussi simple et aussi compliqué qu'un contrat Rafale. Bien entendu, ce ne sont pas les mêmes types de contrat car le contrat Rafale est entre la DGA et un industriel. Là c'est un contrat de droit anglais avec l'OCCAR. Mais ça ne change pas grande chose : il y a un coût, un plan de paiement, un calendrier avec des dates, un paiement programmé à l'avance, où on sait combien ça coûte à l'avance : à mon point de vue, ça se gère comme un contrat classique. Evidemment, la coopération fait que ça ne se passe pas comme prévue. Il y a les aléas supplémentaires à gérer, mais ça ne change pas la technique de l'affaire », Entretien, DGA, janvier 2003.

<sup>354</sup> Pour citer un responsable du programme le char Leclerc à la DGA, « De plus en plus il y a un souci de traçabilité écrite. A partir de 1997, on a une restructuration et l'introduction d'une culture de contrat. La culture du contrat est un mode de management, mais elle n'est pas 'légale'. On fait du contrat pour faire du pilotage, on veut voir où on en est. En France, l'administration a son propre droit. Le contrat est rarement vu comme chez les anglais ». Entretien, mai 2002.



final de ce processus, il importe de souligner deux de ces caractéristiques qui nous conduisent à l'interpréter de manière moins enchantée.

Tout d'abord, soulignons que c'est uniquement au Royaume Uni et en France où de véritables appels d'offres sont lancés. Dans le premier cas, cette procédure fait partie intégrale d'une politique générale du gouvernement (*smart procurement*), tandis que dans le deuxième elle s'inscrit dans la réforme de la DGA et de ses pratiques lancée par l'ancien Directeur de cette instance, Jean-Yves Helmer. D'ailleurs, des rapports techniques communs sur chacun des scénarii ont été établis par les administrations de chacun de ces pays (alors que les équipes françaises et allemand n'ont par réussi à s'entendre sur ce point).

Ensuite, et au-delà des détails de chacune des mises en compétition françaises et britanniques, il importe de souligner qu'elles se connectent à aucun appel d'offre européen. Par conséquent, plutôt que d'être le résultat d'une mise en concurrence structurée autour de critères développés et adoptés par une instance européenne, la solution Airbus semble avoir été adoptée parce qu'elle « *collait le mieux* » avec un souhait généralisé au sein des communautés de politique sectorielle nationales de bricoler une nouvelle méthode de travail inter-gouvernementale.

### 1.2.3. Une approche commerciale du « retour industriel »

La troisième dimension de « la méthode Airbus » transposée au programme A400M concerne le calcul du partage de travail industriel (*work share*) qui sera affecté à chacun des Etats. Une des limites de notre étude est qu'elle intervient avant que cet enjeu se précise à travers des arbitrages concrets<sup>355</sup>. Néanmoins, un certain nombre d'observations peuvent être formulées<sup>356</sup>.

---

<sup>355</sup> Le cas particulier du choix des moteurs sera traité plus loin (2.1.3.2). Bien entendu, le retard pris dans la comande de l'A400M n'a pas empêché les équipementiers européens de formuler des attentes à son égard. Pour s'en convaincre, voir par exemple les articles sur l'UTC et l'A400M (*Air & Cosmos*, n° 1859, 4 octobre 2002) et sur Thales et l'A400M (*Air & Cosmos*, n° 1791, 13 avril 2001 ; n° 1865, le 15 novembre 2002). Un agent de BAe a montré son scepticisme par rapport à la volonté des gouvernements nationaux à tenir leurs engagements sur ce point : "Maybe people had thought about this at the beginning but thought you could tweak it here and there. But the time you tweak it here and there you are into a proper military programme, exactly how you would procure anything else on the military side". Entretien, février 2003.

<sup>356</sup> D'ailleurs, des propositions pour inventer un alternatif à un "juste retour" comptable ont également été recherchés, avec plus ou moins de bonheur, dans d'autre secteurs de l'économie européenne. Voir, par exemple, l'histoire respective de la Politique agricole commune et de la Politique communautaire de la recherche.

Tout d'abord, il convient de souligner que selon des responsables de l'Airbus, la position est claire.

*« c'est lui (Airbus) qui choisit tous ses sous-traitants, il a l'entière responsabilité de conduire le programme et, par contre, il a une obligation de résultat : il doit fournir à des dates précises sous peine de pénalités. A l'inverse, on s'engage à commander la totalité de la commande. Donc il peut s'organiser sur un périmètre de commande dès le départ. Si l'Etat renonce à ses commandes, il paie des dédits. Le constructeur peut ainsi optimiser tout son outil de production»<sup>357</sup>.*

*«Le succès de l'Airbus vient de la spécialisation de ses partenaires qui sont devenus des références mondiales dans leur domaine. Ce n'est pas comme l'Eurofighter où on a décomposé l'avion par pays, avec tout les problèmes que ça pose. On a gardé les pôles d'excellence d'Airbus, avec certains sous-ensembles confiés à des partenaires malgré tout»<sup>358</sup>.*

Pour les Etats impliqués dans cette commande, l'adoption de cette méthode de travail implique des changements de méthode plus ou moins importants. Par exemple, alors que nos interviewés britanniques pensent que l'engagement à faire respecter un retour industriel globalisé n'est pas encore assez claire<sup>359</sup>, les interviewés français ont l'impression que des modifications de pratique importante auront lieu. Désormais les acteurs britanniques s'interdisent de réfléchir en termes d'un retour industriel pointilleux<sup>360</sup>. Ailleurs aussi, l'approche « commerciale » du retour industriel semble en train d'obliger les Etats à travailler plus finement lorsqu'ils décident de soutenir les intérêts de «*leurs industriels*». Sur ce point, les cadres d'Airbus ont développé une position qui, sans être inattaquable, considèrent avoir porté des fruits :

*«J'ai même fait un coup de poker. J'ai dit que si les industriels refusaient de rentrer dans nos conditions et de baisser leur prix en espérant être imposés par leur gouvernement, j'étais prêt à laisser aux Etats le choix à condition qu'ils prennent le coût à leur charge. Ça a inquiété mes actionnaires, mais la réponse a été qu'ils n'interviendraient pas. Moi, je suis incapable de rentrer dans un prix fixe pour un avion équipé si on me met des boulets en me disant qu'il faut travailler avec un tel ou un tel. Il faut être cohérent. On peut changer de cap, mais à ce moment-là il y a des conséquences pour les prix, les délais, etc»<sup>361</sup>.*

---

<sup>357</sup> Entretien, 15/05/02.

<sup>358</sup> Entretien, cadre d'Airbus, 25/06/02.

<sup>359</sup> "If Europe really wants to be equal to the US in delivering major programmes cost-effectively it has to move away from this idea that you link a nation's industrial involvement to the orders. In the end this is not the most efficient way of running the programme. To slavishly follow the nominal work share programme is not the way we are going to deliver this competitiveness with the US. We probably regard inter-government negotiations at least as high as any technical problems. My heart sometimes goes out to Airbus who thought they were building an aircraft but actually are handling a whole host of inter-governmental agreements". Entretien, agent du DTI britannique, février 2003.

<sup>360</sup> Selon un cadre d'Airbus, par exemple, «Les Britanniques ne raisonnent pas en termes d'un juste retour de manière quantitative. Ils le font de manière qualitative. Par exemple sur la voilure et sur le moteur... Ce n'est pas en termes de pourcentages. Alors que les Allemands pensent en termes plus arithmétiques». Entretien, octobre 2002.

En résumé, et comme en témoignent cette analyse du plan de financement, du mode de mise en compétition des constructeurs et du débat sur le retour industriel, il ne fait pas de doute que les règles du jeu gouvernant l'interface entre les Etats et le constructeur ont subi des modifications considérables par rapport aux pratiques précédentes. Cela étant, il convient de se méfier du constat de certains acteurs qui consistent à considérer que cette commande introduit une nouvelle conception du «*contrat*» dans la gestion des relations entre les pouvoirs publics, les militaires et les constructeurs d'armements. En dépit de quelques tentatives peu réussies<sup>362</sup>, et contrairement à une pratique américaine fortement répandue, les constructeurs d'avions civils en Europe ont peu d'expérience de programmes militaires. Cette trajectoire historique ne fait que renforcer les incertitudes et ouvrir la porte à des influences de différents types.

## 2. L'A400M FACE AUX TRANSFORMATIONS DE LA PRODUCTION D'ARMEMENT

Les développements précédents ont mis en évidence les innovations et les évolutions de sens qui caractérise la mise en place du programme A400M. Le programme apparaît comme un moment clé dans l'affirmation de nouvelles règles et de nouveaux modes d'action dans la fabrication des programmes d'armement. Au-delà de cette dimension compréhensive, les développements qui vont suivre tentent une approche plus explicative du déroulement du programme et de ses liens avec l'état du secteur de l'armement et ses transformations en France au cours des années 1990. On a ainsi tenté d'apprécier les facteurs déterminants dans la manière dont le programme a évolué depuis les années 1980. On s'est ainsi appliqué à répondre à une double question : d'abord en quoi la manière dont le programme s'est développé reflète-t-elle l'état des relations entre les différents protagonistes des politiques d'armement ; ensuite, en quoi ce programme a-t-il pu participer à la transformation de ces relations et à l'affirmation de nouveaux d'acteurs au sein du secteur. Ce faisant, il ne s'agissait pas de remettre en cause l'intérêt d'une approche en terme de « sens » du programme, mais de souligner que ces évolutions de sens pouvaient être corrélées avec une

---

<sup>361</sup> Entretien, 25/06/02.

<sup>362</sup> Par exemple, dans les années 1970, Dassault SA a tenté de développer un avion civil, le Mercure, à partir de son avion de transport militaire le Falcon. Muller P., op. cit, pp. 65-68 et 92-104.

évolution des différents acteurs et groupes d'acteurs impliqués dans le secteur de l'armement<sup>363</sup>.

De manière générale, il nous semble que la manière dont le programme A400M a été mis en place est étroitement tributaire des transformations qui ont affecté la place et le rôle de la DGA au sein du secteur de la défense. D'abord parce qu'un certain nombre des réformes introduites au sein de la délégation à partir de 1996-1997 ont influé sur cette mise en place. Mais aussi parce que le programme A400M, du fait de la portée emblématique qu'il a acquise au cours des années 1990, a été perçu par un certain nombre d'acteurs impliqués dans ces réformes comme un moyen de conforter leur position au sein de la DGA et plus largement dans le secteur de l'armement en France. Loin d'être un programme comme un autre, et parce qu'il n'était pas considéré comme un programme comme un autre, l'A400M a suscité un certain nombre de stratégies et d'usages de la part de ses acteurs qui ont influé sur son développement.

Pour examiner ces différents aspects, nous avons adopté un plan, distinguant entre le rôle joué par les acteurs sectoriels et les acteurs extra-sectoriels. Un tel parti pris présente certainement des limites dans la mesure où un des enjeux sur lesquels s'affrontent les acteurs engagés dans la fabrication des politiques publiques est justement la délimitation des frontières du secteur concerné<sup>364</sup>. Il est cependant apparu que ce découpage était le plus didactique et le plus à même de permettre une réponse claire à l'évolution des différents groupes de pression<sup>365</sup> impliqués dans le programme.

## 2.1. Un réagencement des acteurs sectoriels

Le programme ATF, puis A400M, intervient à un moment, la fin des années 1980 et les années 1990, où le secteur de l'armement est soumis à un certain nombre de critiques sur le plan politique et à des réformes profondes sur le plan administratif et industriel. Dans cette perspective, la manière dont il a été mis en place atteste très clairement d'une transformation

---

<sup>363</sup> On ne fait ici que suivre les recommandations produites par l'approche « cognitive » des politiques publiques qui, lorsqu'elle évoque la notion de référentiel, souligne la double dimension de ce dernier, à la fois comme « construction de sens » et comme « processus de prise de pouvoir » (Muller, 1995, p. 165).

<sup>364</sup> Jobert B., Muller P. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

<sup>365</sup> Conformément à l'approche des *bureaucratic politics* développée notamment par G. Allison et présentée dans la recension bibliographique, les différents acteurs — individuels ou collectifs — administratifs, industriels ou

des rapports entre les différents acteurs impliqués dans le secteur. Il témoigne d'une redéfinition des rapports entre techniciens de l'armement et ministère de la défense, de la place des armées en tant qu'utilisateurs et destinataires des futurs armements et d'un renforcement de l'industriel pressenti, Airbus, face à ses commanditaires.

### 2.1.1 Une redéfinition des rapports DGA/ministère de la défense

L'analyse des politiques publiques a depuis longtemps montré les limites de « l'illusion décisionniste » et de l'approche séquentielle des politiques publiques qui postule une répartition claire et univoque des tâches entre administratifs et politiques, les uns étant chargés de la préparation des dossiers tandis que les seconds auraient l'apanage de la décision et du choix<sup>366</sup>. Ces remarques prennent toute leur importance pour analyser un secteur d'action publique, l'armement, où la question des empiètements des techniciens de l'armement sur les prérogatives des politiques constituent une interrogation classique. L'analyse du programme A400M confirme en effet la vacuité de toute tentative visant à distinguer des choix ou des décisions politiques, administratives ou techniques par nature. Bien au contraire, l'avancement du programme semble résulter d'un enchevêtrement entre des choix, ou des non-choix, produits tour à tour par ces deux types d'acteurs, selon des logiques qui leur sont propres. Mais l'incertitude qui entoure cette répartition des rôles ne doit pas être exagérée. L'enjeu inédit que constitue l'organisation de la DGA et la redéfinition de ses rapports avec le pouvoir politique à partir des années 1980 va contribuer à infléchir cette situation, notamment en suscitant des mobilisations de la part de ces différents acteurs qui vont jouer un rôle sur le déroulement du programme.

— Techniciens et politiques : des rôles incertains

La distinction entre technique et politique ne rend qu'imparfaitement compte du déroulement du processus de décision ayant conduit à l'adoption de l'A400M. En effet, il apparaît difficile d'identifier ou de distinguer une fois pour toute des étapes ou des décisions techniques ou politiques par nature. La distinction entre ces deux registres apparaît plus

---

politiques seront ici analysés comme autant de groupes de pression jouant dans le cadre du programme leur position et la défense de leur intérêt au sein du secteur de l'armement.

<sup>366</sup> Muller P., Surel Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1999.

sûrement comme un élément de légitimation ou de délégitimation pour les acteurs impliqués dans le programme.

C'est avant tout au nom de leur compétence technique que les représentants de la DGA justifient leur intervention dans le processus de décision. Dans cette perspective, ils distinguent volontiers l'origine d'un programme de sa reconnaissance officielle au plan institutionnel. Dans le cas de l'A400M, ils font ainsi remonter cette origine à 1985, année où des représentants de la DGA participent à la réflexion sur les spécifications du futur avion au sein du *FLA Study Group*, plutôt qu'à 1996, moment où un directeur de programme est désigné par le délégué<sup>367</sup>. Pour l'essentiel, les débats de ce groupe consistent alors en une confrontation entre les besoins et les souhaits exprimés par les représentants des différents pays impliqués. Les principaux interlocuteurs du représentant de la DGA au sein du *study group* sont alors, outre ses homologues étrangers, des représentants de l'Armée de l'air française. Parallèlement, des contacts sont maintenus avec les représentants du consortium *Euroflag*, regroupant les différents industriels nationaux intéressés au développement du programme.

Durant cette première phase, les services de la délégation semblent avoir bénéficié d'une marge de manœuvre relativement importante dans les débats. Mais de l'aveu même des acteurs qui y participent, les enjeux qui sont alors discutés sont de faible portée. Même si les travaux du *Study group* débouchent en 1991 sur un premier acte officiel, l'*Opline European Staff Target* (OEST), qui définit les spécifications souhaitées du futur avion, celui-ci conserve un contenu relativement flou :

*« En mai 1991, ils [les membres du Study Group] ont signé un Opline European Staff Target, qui était une fiche des caractéristiques militaires préliminaires. Mais c'était vraiment encore un projet flou : je me souviens que la vitesse allait de Mach 0,62 à 0,8, les distances franchissables de 3000 milles nautiques à 5000 milles nautiques, le nombre de moteur de 2 à 4... »<sup>368</sup>*

La portée limitée des discussions qui sont menées dans le *study group* est confortée par le faible investissement des différentes parties qui s'y retrouvent. Le représentant de la DGA, par ailleurs détenteur d'autres responsabilités au sein du SPAé, n'y consacre qu'une faible partie de son temps et n'intervient dans le dossier qu'à titre informel. Par ailleurs, la participation à ces discussions n'est pas considérée comme engageant les différents Etats. Les

---

<sup>367</sup> Entretien, ancien membre du SPAé/ DGA, le 23/01/03.

représentants de la DPA britannique continuent par exemple à y siéger avec un statut d'observateur, tandis *British Aerospace* a réaffirmé pour sa part sa volonté de rester engagé au sein du consortium de constructeurs européens.

Alors même qu'on en est encore à définir les caractéristiques du futur avion, la commande aux industriels d'une première étude de pré-faisabilité va contribuer à modifier le statut du projet. Pour les représentants de la DGA, c'est l'adoption d'un premier MOU en 1992, visant à assurer le financement commun de cette étude qui en est la cause. De manière caractéristique, ce n'est pas tant la nature de la décision à prendre que les conditions de son adoption, et notamment l'intervention de certains acteurs, qui contribuent à cette requalification : la nécessité d'obtenir des crédits impose alors l'intervention d'acteurs extérieurs au *Study group*, appartenant aux sommets de la DGA, de l'Etat-Major de l'Armée de l'Air, du ministère de la défense ou aux affaires étrangères<sup>369</sup>. En l'occurrence, la décision de 1992 ne correspond pas plus à un engagement ferme de l'Etat dans le projet. Tout au plus est-il manifesté un intérêt supplémentaire pour le programme. Mais à ce moment là, ce regain d'intérêt semble davantage découler des atouts que présente le projet pour relancer la coopération franco-allemande, que des particularités techniques de l'avion.

Si le vote d'un premier MOU marque l'intervention d'acteurs extérieurs au seul cercle des spécialistes intervenants dans le *study group*, cela ne signifie pas pour autant que la DGA perde toute autonomie dans la gestion du programme. Son représentant au sein du *study group* conserve une autonomie relativement forte, même si celle-ci peut-être remise en cause à tout moment. En effet, la définition du statut à accorder aux différentes décisions qui sont prises peut devenir un enjeu de conflit, ou tout au moins de contradiction, entre les différents acteurs intéressés. L'épisode constitué par le choix du mode de propulsion du futur avion en 1994 en est un exemple. Alors qu'une étude faisabilité a été lancée après l'adoption d'un second MOU, la préférence du *study group* se porte vers un quadrimoteur équipé de turbo-propulseurs. L'hostilité de certains industriels, et notamment de la SNECMA, motoriste français, va susciter un conflit qui sera tranché par le ministre de la défense :

---

<sup>368</sup> Entretien, un ancien membre du SPAé/ DGA, le 23/01/03.

<sup>369</sup> « Au début c'était un petit truc et la direction du SPAé s'y intéressait pas du tout. C'est quand on a dit qu'il fallait un MOU, c'est même monté au niveau du DGA. C'est devenu un programme discuté dans les rencontres franco-allemandes. Les allemands poussaient aussi et le projet s'est officialisé par la force des choses. Dès qu'il

*« Au milieu de l'étude de faisabilité, on a pris la décision importante de mettre des turbo-propulseurs sur des avions. Là j'étais vraiment impliqué et ça a été difficile à faire passer. Mon chef y était hostile parce qu'il fallait complètement développer un nouveau moteur. Dans l'étude de faisabilité il y avait des études de risque, des comparaisons de coût complet d'utilisation, etc... Donc il a fallu beaucoup de rapport pour convaincre ma hiérarchie. Je n'avais aucun problème avec l'Armée de l'Air parce qu'il y avait des avantages économiques au turboprop, opérationnels, etc... C'est monté très haut. Le PDG de l'Aérospatiale s'est totalement impliqué dans l'affaire du choix du moteur, le PDG de la SNECMA a essayé de faire changer le moteur pour placer le CFM 56. Ça m'a coûté quelques nuits blanches parce que c'est monté au niveau du ministre de la défense, du premier ministre, la Commission de la Défense nationale s'est aussi impliqué, tout le monde demandait des justifications et des rapports. Finalement, c'est F. Léotard qui était ministre qui a écrit au PDG de la Snecma en tranchant pour les turboprop. Là c'était une décision technique, nous on montrait les avantages opérationnels de l'hélice, moi mon travail c'était d'évaluer les risques, les coûts selon les moteurs... mais la décision a été prise par F. Léotard »<sup>370</sup>.*

Les tensions qui découlent du choix par le *study group*, montre l'incertitude qui entoure la qualification de chaque étape du processus de décision. La stratégie du *study group*, consistant à choisir un type de motorisation selon la même procédure que celle suivie pour la définition des autres spécifications de l'avion — en interne et indépendamment des autres protagonistes du programme — montre qu'y prévaut l'idée qu'il ne s'agit là que d'une question technique. C'est le conflit suscité par la SNECMA et l'activation de différentes instances politiques — ministre de la défense, Premier ministre, commission de défense — qui va contribuer à en politiser les enjeux. Outre le déblocage de financements publics, le nécessaire arbitrage entre les intérêts de différents protagonistes du secteur — en l'occurrence le motoriste français et la DGA — apparaît comme une des conditions favorables à la définition comme « politiques » de certains enjeux. Mais les divergences évoquées entre les positions de la direction du SPAé et celles adoptées par son représentant au sein du *study group* montre également qu'il n'y a pas non plus consensus, au sein de la sphère des techniciens, sur la nature des enjeux et des choix à faire.

Les décalages pouvant exister entre ces définitions des enjeux sont fréquemment sources d'incertitudes et d'incompréhensions. Les représentants de la DGA soulignent ainsi leur ignorance quant aux raisons ayant conduit en 1996 à fixer à 50 exemplaires le volume de la commande française alors qu'ils étaient plutôt favorables à l'acquisition d'une soixantaine d'avions. Aux études prospectives qu'ils ont réalisés, les membres de l'équipe de direction du programme oppose une décision « imposée sans justification » et « sorti du chapeau » par un

---

*y a un MOU, tout le monde doit donner son avis, les Affaires étrangères, etc... » (Entretien, un ancien membre SPAé/ DGA, le 23/01/03).*



conseil de défense de 1996<sup>371</sup>. Le refus de la France à partir de cette date, décidé par le ministre de la défense, de financer les opérations de développement de l'avion est tributaire de logiques similaires. Outre les interprétations contradictoires qui sont produites de l'approche commerciale<sup>372</sup>, les représentants de la DGA soulignent le manque de lisibilité de cette décision au sein du *Policy group* mis en place par les Etats partenaires<sup>373</sup> et le travail qu'ils ont eu à fournir pour y imposer l'idée que ce refus ne correspondait pas un retrait de la France du projet<sup>374</sup>. Dans cette perspective, les positions adoptées par les uns ou les autres des protagonistes du programme sont perpétuellement soumises à interprétation de la part des autres acteurs impliqués dans le programme.

Le programme A400M illustre les décalages qui peuvent exister entre les logiques d'action qui guident techniciens et politiques dans le cadre des programmes d'armement. Pour autant, ces décalages semblent davantage découler de l'incertitude qui entoure chaque phase de tout programme d'armement, voire de chaque étape d'une politique publique, plutôt que de conflits et de recherche d'influence délibérés. Ce constat ne doit pas pour autant faire ignorer les spécificités du programme A400M.

— Vers une redéfinition des rapports techniciens/politiques ?

Samy Cohen a souligné l'évolution des critiques dont la DGA a fait l'objet à partir des années 1980-1990. Alors que jusque-là son rôle était principalement mis en cause par les Etats-Majors, il va alors être mis en cause par les politiques sensibilisés à la crise du secteur de l'armement. Le programme A400M va être directement affecté par ces nouvelles conditions et par les réformes de la DGA qui vont être introduites pour y remédier. Il traduit sur ce point une certaine redéfinition des rapports entre technique et politique dans les programmes d'armement.

---

<sup>370</sup> Entretien, ancien membre SPAé/ DGA, 23/01/03.

<sup>371</sup> Un membre de la DGA.

<sup>372</sup> Cf supra.

<sup>373</sup> « Millon et ses conseillers n'ont rien voulu comprendre et ils ont décidé qu'il n'y aurait pas un sous dans la Loi de programmation militaire pour l'A400M. Dans le *policy group*, on ne savait même plus si la France était toujours dans le programme » (Entretien, un ancien membre SPAé/ DGA, le 23/01/03.).

<sup>374</sup> « L'idée géniale du directeur des constructions aéronautiques a été de proposer au délégué de nommer quelqu'un d'indépendant de la DGA pour faire un rapport pour expliquer comment on pouvait légalement mettre en œuvre l'approche commerciale. P. Lelong a rendu son rapport en juin 1997, après le changement de gouvernement. Nous, avec Gleize [co-président du groupe technico-opérationnel créé par la DGA et l'EMA], on avait un comité directeur pendant le salon du Bourget de 1997 et on a dit à tout le monde que le projet pouvait

Dès le début des années 1990, le programme ATF est conçu comme un test pour la DGA. Alors que les dysfonctionnements du secteur de la défense sont de plus en plus souvent dénoncés, le lancement d'un programme de coopération inédit, reposant sur de nouvelles règles, est présenté comme une mise en cause des principes d'action privilégiés jusque-là par la DGA. C'est notamment comme cela qu'il est présenté pour la première fois au parlement, dans le cadre du rapport que le député UDF Arthur Paecht, spécialisé dans les questions de défense, consacre au projet de l'Avion de Transport Futur :

*« Il n'est pas besoin d'insister sur les véritables bouleversements qu'une telle façon de faire pourrait apporter dans les procédures et dans les structures de gestion des programmes d'armement, notamment en France. C'est finalement le rôle et la fonction de la Délégation Générale pour l'Armement qui se trouvent ainsi mis en question, au moins pour des programmes de ce type, très proches des programmes civils »<sup>375</sup>.*

Ce sont principalement les modalités de passation du futur contrat — on commence alors à parler « *d'une autre approche* » pour le financement et la commande de l'avion — qui sont évoquées. Les développements que leur consacre Arthur Paecht dans son rapport, dans lequel il insiste beaucoup sur les difficultés de financement qui affectent les différents Etats européens concernés dans le domaine militaire, contribue à asseoir l'idée que le lancement du programme est indissociable d'une redéfinition des modes d'action de la DGA et plus largement des modes de fonctionnement du secteur de l'armement.

À mesure que l'engagement de la France dans le programme se confirme, l'introduction de ces nouvelles modalités de passation du contrat va donc être défendu à la fois par des représentants du gouvernement soucieux de réformer le secteur de l'armement, mais aussi par des acteurs appartenant à la DGA. En effet, il apparaît vain de vouloir identifier les acteurs qui sont à l'origine de ce qui deviendra « l'approche commerciale » : d'abord attribuée à l'Allemagne — c'est le cas dans le rapport Paecht en 1994<sup>376</sup> —, elle a par ailleurs été attribuée à la Grande-Bretagne, qui en aurait une condition de son retour dans le programme en 2000, voire à la France, par la voix de son ministre ou de la DGA. En revanche, les usages qui en sont faits par les différents acteurs nationaux sont plus éloquents. Dans le cas de la

---

*repartir, la France avait une solution à l'approche commerciale. Ça a relancé la dynamique du programme »* (Entretien, un ancien membre du SPAé/ DGA, le 23/01/03.).

<sup>375</sup> A. Paecht, *Le financement du programme européen d'avion de transport militaire*, Rapport d'information, Assemblée Nationale, 3 fév. 1994, p. 70.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 56.

France, un consensus sur le dossier semble s'être établi à partir de 1996 entre les acteurs politiques et les sommets de la DGA. Ainsi, pour plusieurs représentants d'Airbus, l'approche commerciale apparaît avant tout comme une initiative imposée « par le haut » et qui a suscité des divisions au sein même de la DGA entre la direction de celle-ci à partir du milieu des années 1990 et les agents responsables du suivi du programme<sup>377</sup> :

*« Je crois que c'est plutôt les hommes politiques qui ont imposé l'approche commerciale. Les gens d'en haut, qui prennent les décisions, se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient pas continuer avec le système actuel et qu'il y avait des gros avantages à adopter une autre approche. C'est beaucoup plus difficile pour les gens dans le système qui travaille avec "the rule book" de procurement. Donc en principe il faut que ça vient d'en haut et après ça descend. Après un certain temps les gens ... c'est intéressant parce que les opinions changent »*

*« Je pense qu'au début il y avait certainement des désaccords entre les niveaux qui ont décidé de changer et la base où ils n'avaient pas du tout la même vision. On l'a vu dans la première RFP qu'on a reçu des Etats - les gens avaient du mal à réaliser que ce n'était pas un contrat militaire qu'on était en train de passer. Le niveau au dessus a dû confirmer qu'on était dans la commerciale approach. Ca n'a pas été facile »<sup>378</sup>.*

Plus qu'une opposition entre politiques et DGA, on assiste donc à partir du milieu des années 1990 à l'apparition de divisions au sein de cette dernière entre les différents échelons impliqués dans la mise en œuvre du programme. Ces divisions recoupent notamment un conflit entre des agents se revendiquant pour l'essentiel de leur compétence d'ingénieurs — et pour lesquels l'A400M n'est qu'une « camionnette »<sup>379</sup> peu gratifiante sur le plan technologique — et d'autres qui voient dans le programme l'occasion de mettre en place une nouvelle manière de produire des armements, en intégrant des préoccupations financières et commerciales. Parallèlement au débat autour de l'approche commerciale<sup>380</sup>, la mise en compétition des différentes solutions industrielles envisageables va raviver ces clivages :

*« Les anglais sont revenus en disant qu'ils voulaient une mise en concurrence pour faire baisser les prix. Notre première réaction a été de dire qu'on ne voyait pas comment on pouvait faire une compétition avec un avion comme le C130 qui n'avait rien à voir. Helmer nous en a renvoyé une ! Il a dit : "vous les gens de l'aéronautique, vous êtes toujours contre la concurrence. Je décide — et c'est là que la décision est importante — qu'il y aura une compétition. Il a tapé sur la table et nous a donné l'ordre de dire oui pour la compétition »<sup>381</sup>*

---

<sup>377</sup> Ces divisions ont par ailleurs été confirmées hors entretien par un ancien membre de la DSP/DGA (entretien le 28/01/03).

<sup>378</sup> Entretien, un cadre d'airbus military, le 18/10/02.

<sup>379</sup> « Quand j'étais à Cazeaux, on avait beaucoup de techniciens qui considéraient que l'avion de transport comme une camionnette. Le directeur de programme de l'époque s'est retrouvé seul et il s'est surtout focalisé sur l'approche en s'appuyant davantage sur l'industrie », (Entretien, un cadre d'Airbus, le 18/10/02).

<sup>380</sup> voir 1<sup>o</sup> partie.

<sup>381</sup> Entretien, un ancien membre du SPAé/DGA, le 23/01/03.

Cette mise au point par la hiérarchie de la DGA n'a pas pour autant mis fin aux réticences au sein du SPAé vis-à-vis de cette mise en compétition. Pour certains cadres d'Airbus, le service va ainsi s'appuyer sur les représentants du consortium industriel pour disqualifier l'éventualité d'une coopération avec Antonov<sup>382</sup>. Outre le fond des règles quant à la passation des contrats, ce sont les formes de celles-ci qui vont être modifiées pour justifier les choix faits par les différents acteurs. C'est ainsi que les membres du SPAé, convaincus par ailleurs des limites de l'offre Antonov, vont s'appliquer à trouver des arguments légitimes au regard des nouveaux principes édictés par la direction de la DGA pour justifier son rejet. En l'occurrence, ils estiment leur décision d'autant plus fondée, qu'ils la savent partagée par leur hiérarchie administrative et politique :

*« Sur l'Antonov, j'avais fait écrire que la DGA ne pourrait jamais s'engager sur les délais et les coûts. Ça, vu d'Helmer, c'était la phrase magique. Mais honnêtement je jouais sur du velours par rapport à mes collègues allemands. Eux, ils avaient la pression politique, leur gouvernement voulait l'Antonov. Moi je savais que Richard et Helmer n'avaient pas confiance. Donc je savais que si je mettais plus en avant les défauts que les qualités de l'Antonov, personne ne m'en voudrait »<sup>383</sup>.*

Quoi qu'il en soit, le programme ATF puis A400M va susciter l'adhésion de la hiérarchie de la DGA principalement parce que les principes inédits qui font l'objet de débat entre les différents partenaires au projet dès le début des années 1990 rejoignent les préoccupations des auteurs de la réforme de la délégation à partir de 1996. La mise en place d'une organisation matricielle des programmes à partir de 2000, caractérisée par la constitution d'équipe mêlant à la fois compétence technique et compétence en matière de gestion, apparaît en effet congruente avec l'accent mis, dans le cadre du programme, sur l'élaboration de nouveaux modes d'acquisition et de contractualisation. Elle permet aux différents services de programme de se revendiquer de nouvelle compétence dans le suivi de programme :

*« L'idée de cette réorganisation était d'encourager le travail en équipe et la spécialisation. Avant, le responsable de programme faisait tout : manager, acheteur, gestionnaires, mais il n'était pas forcément doué pour tout. Avec cette organisation par projet, on a des gens spécialisés par activité. En spécialisant, on a essayé de chercher dehors des compétences qu'on avait pas : achat, négociation... La DGA a été essentiellement technique, c'est une entité d'ingénieurs et on*

---

<sup>382</sup> « j'ai pris pied dans le programme lors d'une mission à Kiev qui consistait à aller rencontrer Antonov pour envisager une coopération avec eux. C'était la première fois pour moi, la deuxième pour la DGA. Je n'ai jamais compris s'ils avaient l'intention profonde de coopérer avec Antonov ou s'ils amenaient l'industrie avec eux pour être sûr d'avoir quelqu'un qui dise non. Est-ce que la meilleure façon pour la DGA de dire non n'était pas de se cacher derrière l'industrie dont ils savaient qu'elle n'était pas favorable à cette solution ? » (Entretien, un cadre d'airbus, le 18/10/02).

<sup>383</sup> Entretien, un ancien membre du SPAé/DGA, le 23/10/03.

*manquait de compétences dans le management d'équipe, de compétences pointues en matière d'achat ou sur les aspects juridiques »<sup>384</sup>.*

L'introduction de l'organisation matricielle renvoie très clairement à une redéfinition des hiérarchies entre différents savoir-faire et compétences au sein de la DGA. La prise de distance institutionnelle avec les centres d'essais<sup>385</sup>, conforte un rééquilibrage qui se fait au profit des gestionnaires et aux dépens de ceux qui ne disposent que de compétences purement techniques et d'ingénierie. Dans cette perspective, le projet ATF apparaît comme un atout supplémentaire pour des acteurs soucieux de réformer les modes de fonctionnement de la DGA et de signifier ces changements en dehors de la délégation, notamment vis-à-vis du pouvoir politique.

### **2.1.2 Les rapports DGA/Armées : les affres d'une « collaboration exemplaire »**

Les travaux consacrés aux rapports entre technologie et armements<sup>386</sup> mettent l'accent sur les mécanismes sociaux, et notamment la nature des rapports entre structures de Recherche & Développement et Armées, qui pèsent sur la définition des caractéristiques techniques des appareils. Dans cette perspective, ils soulignent que le lien unissant la production d'une réponse technique aux besoins opérationnels exprimés par les Armées n'a rien d'univoque et qu'il est conditionné par les stratégies déployées par les différents groupes d'acteurs qui interviennent dans le cadre d'un programme d'armement. Dans le cadre de l'A400M, la mise en place d'une coopération européenne repose sur l'expression précoce d'un besoin par différentes armées de l'air européennes au cours des années 1980. En ce qui concerne la France, les différents protagonistes étatiques du programme mettent l'accent sur l'exemplarité de la collaboration menée entre « techniciens » et « opérationnels », DGA d'un côté et Armée de l'Air de l'autre. Ce constat ne doit pas pour autant faire ignorer les conditions sociales et organisationnelles ayant permis un tel rapprochement et les transformations qu'elles ont subi au cours des années 1990 du fait de la réforme de la DGA.

— *L'A400M comme préfiguration des équipes intégrées*

---

<sup>384</sup> Entretien, un membre du SPAé/DGA, le 15/05/02.

<sup>385</sup> « Aujourd'hui, les centres d'essai ont été rattachés à une direction des centres d'essais qui est inter-milieux, ce qui nous amène à avoir des relations de nature plus contractuelle avec eux, de négocier avec eux les priorités, etc... Ça nous a obligé à clarifier des relations qui étaient auparavant moins formelles » (Entretien, un membre du SPAé/DGA, le 27/02/03).

<sup>386</sup> Kaldor M., *The Baroque Arsenal*, Londres, A. Deutsch, 1982 ; McKenzie D., *Inventing Accuracy. A historical Sociology of Nuclear Missile Guidance*, Cambridge Mass., Harvard U. P., 1990.

Les décalages qui peuvent apparaître entre caractéristiques techniques des équipements et besoins opérationnels des armées ont abondamment été décrits par la littérature anglo-saxonne consacrés aux phénomènes d'innovation technologiques<sup>387</sup>. Le programme de l'A400M semble très largement avoir échappé à ces dangers dans le cas français puisque les relations établies entre la DGA et l'Armée de l'Air à partir des années 1980 sont régulièrement citées en exemple et considérées comme une préfiguration des « équipes intégrées » généralisées depuis par la DGA.

A l'origine du programme, les différents acteurs étatiques placent l'expression d'un besoin commun par différentes armées de l'air européenne. Au milieu des années 1980, en effet, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne mettent l'accent sur la nécessité de remplacer leur flotte d'avion de transport. En ce qui concerne l'Etat-Major de l'Armée de l'Air, l'expression d'un premier besoin date ainsi de 1984<sup>388</sup>. Cette convergence explique en partie la constitution du FLA *Study group* en 1985 et la participation de la France à celui-ci. Pour autant, cette nécessité commune d'un remplacement ne rend pas compte à elle seule de l'investissement de son gouvernement dans le programme. D'autres considérations sont évoquées pour justifier un tel choix. Parmi elles, on trouve d'abord l'inter-opérationnalité des matériels mis en œuvre par les différentes armées européennes, qui légitime que soit privilégiée une solution de coopération. Les représentants de l'Armée de l'Air mettent ainsi l'accent sur l'atout logistique que représenterait une harmonisation au niveau européen :

*« Dans le cas de l'A400M, un groupe a joué un rôle important : le groupe de réflexion sur le soutien logistique intégré. Il étudie tout ce qui concerne l'entraînement des équipages, les pièces de rechange, la maintenance... Ça a des répercussions énormes sur le contrat : une maintenance commune aux différents pays, c'est un moyen de réduire les coûts. Si les rechanges sont communes, ça permet aussi l'interopérationnalité »<sup>389</sup>.*

Par ailleurs, les bouleversements stratégiques de la fin des années 1980 sont également venus donnés des arguments supplémentaires aux partisans du programme. L'accent mis sur l'importance des opérations de projection à compter de la chute du mur de Berlin, au dépens d'autres missions traditionnelles de l'Armée de l'Air comme le contrôle de l'espace aérien national ou la participation à la dissuasion nucléaire, va en effet conforter un projet qui fait de

---

<sup>387</sup> Voir supra.

<sup>388</sup> « Un premier besoin a été exprimé en 1984 on s'est aperçu que ce besoin était commun à toutes les nations » Entretien, un ancien Officier de programme, le 26/02/03.

<sup>389</sup> *Ibid.*

cette projection sa raison d'être. A tel point qu'au début des années 1990, ce sont ces nouvelles missions qui sont invoquées en premier lieu pour rendre compte des besoins de l'Armée de l'Air :

*« La capacité de projection lointaine, en d'autres termes la capacité de transport aérien, relativement secondaire avant 1989, est devenue primordiale et constitue désormais l'une des clés de voûte de notre système militaire. Si les avions de combat et les hélicoptères d'attaque étaient les systèmes d'armes prioritaires il y a cinq ans, on peut à l'inverse suggérer que les hélicoptères ou les avions de transport constituent aujourd'hui des systèmes d'armes vitaux »<sup>390</sup>.*

L'évolution des besoins opérationnels a donc certainement pesé sur le succès rencontré par le programme auprès des représentants de l'Armée de l'Air. Mais des facteurs internes à celle-ci ont également joué sur cette réception. La transformation des besoins de l'armée de l'air résumé par Arthur Paecht en 1994 renvoie en effet également à une évolution du statut accordé au transport aérien au sein de l'Armée de l'Air. Sur ce point, l'attitude de l'EMAA et son évolution au cours des années 1990 est éloquent. A la fin des années 1980, et jusqu'au début des années 1990, la hiérarchie de l'Armée de l'Air ne fait pas du développement de l'ATF une priorité. Même si le besoin d'un nouvel avion de transport est reconnu, l'opportunité de le fabriquer n'est pas clairement admise<sup>391</sup>. Alors même que le lancement officiel de l'ATF a été lancé en 1996, et qu'il a été intégré dans les priorités de l'Armée de l'Air, il ne bénéficie que d'une reconnaissance relative de la part de son Etat-Major<sup>392</sup>. Dans cette perspective, l'attrait de ce dernier pour le programme semble avoir été faible. Si la DGA trouve en son sein des interlocuteurs motivés, c'est avant tout parmi les principaux destinataires de l'avion :

*« Sur ce programme, l'accord DGA/Armée de l'Air a été parfait : ce n'est pas vrai de tous les programmes. Il y a au plusieurs raisons : comme c'était un programme pas aussi évident pour l'Armée de l'Air que le rafale, les gens du transport au sein de l'Armée de l'Air étaient motivés pour le défendre contre les chasseurs »<sup>393</sup>.*

---

<sup>390</sup> A. Paecht, *Le financement du programme européen d'avion de transport militaire*, Rapport d'information, Assemblée Nationale, 3 fev. 1994, p. 11.

<sup>391</sup> « Il faut savoir qu'à cette époque, quand on discutait des études amont avec l'Armée de l'Air, il y avait une philosophie de l'Armée de l'Air qui était de refuser de financer des études amont pour un avion de transport, en disant qu'ils préféreraient acheter sur étagère, sous entendu "américain" » (Entretien, un ancien membre du SPAé/ DGA, le 23/01/03). Cette réticence de l'Armée de l'air semble avoir perduré jusqu'à présent puisqu'un ancien officier de programme nous a déclaré : « Si l'A400M n'avait pas existé, on se serait de toute façon contenté de la solution américaine » (entretien le 16/02/03).

<sup>392</sup> « L'Armée de l'Air avait d'autres priorités : son système de radar qu'elle devait mettre aux normes de l'OTAN et puis le Rafale. L'A400 n'était que la troisième priorité, une priorité, mais la troisième... » (Entretien, un conseiller à la cour des comptes, le 27/02/03).

<sup>393</sup> Entretien, un ancien membre du SPAé/ DGA, le 23/01/03.

Ce constat met d'abord en évidence le poids des facteurs domestiques sur la prise en compte du contexte international et l'appréciation des besoins militaires. L'évolution des conditions opérationnelles auxquelles l'armée de l'air française peut avoir à faire face ne suffit pas à expliquer le lancement du programme et son adhésion à celui-ci. Le maintien de l'engagement de la France malgré les retards successifs du programme, qui obèrent gravement les capacités de transport de l'Armée de l'Air à partir de 2005 en atteste<sup>394</sup>. Mais surtout, il permet de forger une première hypothèse concernant les modalités de déroulement du programme. Il n'est certainement pas anodin qu'un programme dont les différents acteurs impliqués dans le secteur de l'armement soulignent le caractère exceptionnel, ait trouvé ses principaux soutiens militaires parmi des cercles d'acteurs occupant jusque-là une position marginale dans les grands programmes d'armement de leur armée. On a vu que certains des choix faits à propos de l'A400M, de ses modes de développement et d'acquisition, étaient justifiés en partie par les expériences antérieures de coopération infructueuse. Dans cette perspective, on peut se demander si cette volonté de changement ne s'est pas d'autant plus facilement imposée que se retrouvaient dans le programme des cercles d'acteurs inédits. Comme au sein de la DGA, où l'A400M séduit plus les « financiers » que les « techniciens », il semble que l'on retrouve des logiques de mobilisation similaires au sein de l'Armée de l'Air.

— L'approche capacitaire et la redéfinition de la notion « d'utilisateur »

La réforme de la DGA a mis en place des architectes des systèmes de force, chargé de la préparation et de la mise en cohérence des programmes d'armement. Travaillant en binôme avec des Officier de Cohérence Opérationnelle qui représentent l'EMA, ces architectes ont pour mission de veiller au maintien des capacités opérationnelles recherchées par les armées<sup>395</sup>. Cette initiative a été interprétée comme un élément clé des tentatives de rationalisation du processus de décision, en redonnant à l'utilisateur une place plus importante dans l'expression des besoins militaires<sup>396</sup>. L'impact de ce dispositif sur le programme d'A400M permet de nuancer cette affirmation. Si on assiste à une institutionnalisation de la

---

<sup>394</sup> Voir par exemple « Le transport militaire dans l'attente de l'A400M », *Air & Cosmos*, n° 1797, 25 mai 2001, p. 48.

<sup>395</sup> Pour une présentation de ces nouveaux dispositifs, voir L. Collet-Billon, A. Portalis, « Revoir la méthode et la démarche de conduite des programmes », *L'Armement*, dec. 1996-janv. 1997, pp. 22-26.

<sup>396</sup> Danet D., « La production d'armement : éléments d'économie institutionnelle », *Revue française d'économie*, vol. XII, n°3, été 1997 p. 150).



place des militaires dans la fabrication des programmes, celle-ci s'accompagne aussi d'une redéfinition du poids de chaque armée en son sein.

La Direction des Systèmes de force et de la Prospective se divise en huit domaines. L'A400M relève du système de force « mobilité » qui recouvre l'ensemble des moyens de transports aérien, maritime ou terrestre nécessaire à la projection de force stratégique ou tactique. Mis en place en 1997, cette nouvelle organisation est intervenue alors que le programme de l'Avion de Transport futur était déjà avancé. Pour les représentants de la DSP, l'A400M a ainsi échappé au travail de préparation des programmes et de prospective qui rentre normalement dans leur compétence<sup>397</sup>. Malgré ce retard, la mise en place de la nouvelle organisation n'a pas été sans effet sur le programme. Certes, le programme de l'ATF s'est caractérisé dès le départ par une étroite coopération entre la DGA et de l'Armée de l'Air. Leurs représentants respectifs au sein du *Study Group* puis du *Policy Group* à partir de 1996, mais également ceux d'Airbus Industrie, soulignent la qualité du travail mené en commun :

*« Je pense que ce programme a bien marché en France parce qu'avant même qu'Helmer impose les équipes intégrées, on a réellement travaillé en équipe avec eux [l'EMAA] : ils jouaient le jeu, quand j'étais pas d'accord avec le coût de leurs exigences, on en discutait, etc... »<sup>398</sup>.*

Cette exaltation de la coopération étroite entre DGA et Armée de l'Air est certainement due en partie à la volonté de ces acteurs de légitimer leur action au regard des principes nouveaux exaltés en 1996. Mais elle montre aussi que, même s'il en souligne le caractère exceptionnel, ce type de coopération pouvait exister avant 1996. En l'occurrence, les liens entre la mise en place de cette approche capacitaire et le déroulement du programme A400M sont plus complexes que ne laisserait penser la seule question de la DGA sur les futurs utilisateurs de l'avion.

En effet, plus que l'imbrication des rapports entre techniciens et utilisateurs, la réforme de 1996 semble plutôt avoir modifié les méthodes utilisées pour identifier les besoins de ces utilisateurs. Sur ce plan, la portée des besoins exprimés par chaque armée tend à être minoré au profit d'autres variables qui sont prises en compte. Il ne s'agit plus désormais de contrer un matériel adverse existant ou de satisfaire aux demandes d'une armée en particulier, mais plutôt de développer une approche « interarmées » des programmes militaires<sup>399</sup>. Dans cette

---

<sup>397</sup> Entretien, un membre de la DSP/DGA, le 27/01/03.

<sup>398</sup> Entretien, un ancien membre du SPAé/DGA, le 23/01/03.

<sup>399</sup> Entretien, un membre de la DSP/DGA, le 22/11/02.

perspective, l'A400M est perçu comme un matériel pour lequel cette nouvelle approche s'applique particulièrement bien. Le système de force « mobilité » dans lequel il s'insère est moins clairement identifiable à une armée que ceux qui renvoient à la maîtrise d'un milieu spécifique par une armée (aérospatial, aéromaritime, etc...) <sup>400</sup>. Dès lors, la notion même d'armée utilisatrice apparaît moins nette, certains acteurs n'hésitant pas à considérer que l'Armée de Terre, tout autant que l'Armée de l'Air, peut apparaître comme la destinataire du futur avion. De manière caractéristique, la définition des besoins s'est faite aussi assez largement en fonction des matériels à transporter <sup>401</sup>.

Pour certains des acteurs impliqués dans le programme, cette particularité de l'A400M a contribué à limiter l'implication de l'Armée de l'Air dans le programme <sup>402</sup>. Dans cette perspective, les représentants de la DSP, tout en soulignant la qualité du travail mené avant leur intervention, soulignent malgré tous les nouveaux paramètres pris en compte en 1997 pour définir les spécifications définitives de l'avion :

*« Dans les années 1992-1994, il y a eu un Groupe Technico-Opérationnel, on peut dire que c'est le véritable lancement de la réflexion en termes de besoins opérationnels et de possibilités techniques. Tout est parti de là, il y a eu un rapport où ont été exprimés les besoins de projection avec une quantification de ces besoins, en terme de personnel, de véhicules, etc... un bon travail, avec une comparaison des avions possibles, etc... »*

*Ce besoin on l'a redéfini complètement. LE GTO avait sorti quelque chose qui tenait la route en 93-94. Mais à partir de 97, avec l'OCO on a fait le tour de l'ensemble des besoins, toutes nos analyses de projection ont construit quelque chose qui n'est pas radicalement différent de la solution du GTO, mais qui a été repensé par rapport au concept d'emploi des forces. Donc il y a eu un consensus qui s'est établi de manière très logique, sans bagarre, en fonction des missions » <sup>403</sup>.*

Même si, on l'a vu, les architectes des systèmes de force n'ont pas pleinement joué leur rôle dans la définition du programme, ils sont cependant intervenus à plusieurs autres niveaux. Sur le plan des capacités opérationnelles, tout d'abord, ils ont eu à apprécier l'impact des inflexions du programme, en terme de calendriers par exemple, sur les capacités militaires <sup>404</sup>.

---

<sup>400</sup> Entretien, un membre de la DSP/DGA, le 27/01/03.

<sup>401</sup> Entretien, un ancien membre de la DSP/DGA, le 28/01/03.

<sup>402</sup> « Un officier de l'armée de l'air m'a dit que si le programme était un programme de l'Armée de Terre, il serait déjà parti. Le problème de l'avion de transport, c'est que c'est un outil mis en œuvre par l'Armée de l'Air, mais au profit de l'Armée de Terre » (Entretien, un cadre d'Airbus Industrie, le 18/10/02)..

<sup>403</sup> Entretien, un ancien membre de la DSP/DGA, le 28/01/03.

<sup>404</sup> « Comme l'A400 est un programme en phase de réalisation, l'architecte n'intervient plus dans le programme. Je n'intervient pas dans la négociation internationale, il y a un officier de programme et un directeur de programme, et la conduite du programme c'est leur travail. Moi je suis en retrait, je regarde et je vérifie la cohérence avec les autres moyens du système de force. C'est-à-dire que j'essaie de tenir à jour la courbe de capacité opérationnelle de transport stratégique et de voie la tête de cette courbe en particulier avec un parc actuel vieillissant : si l'A400M prend du retard, le trou s'élargit. Donc mon souci actuel est d'apprécier la

Par ailleurs, ils sont également intervenus dans la définition des modalités de mise en œuvre de celui-ci. Au-delà des aspects purement opérationnels, ils ont notamment joué un rôle d'expertise en explorant les modalités d'acquisition envisageable pour le futur avion de transport :

*« On a fait des études sur les méthodes d'acquisition, à la demande de M. Helmer et de M. Richard. La SPAé a beaucoup travaillé dessus aussi. Plutôt que de faire un programme classique où on paie le développement, l'acquisition, etc... on a regardé différentes méthodes, y compris des choses plus extrêmes : la solution allemande de payer à la livraison et pas avant, le leasing... Il a fallu se former. On est allé chercher des experts : à la Direction des Affaires Juridiques on a des gens très compétents, à la Direction des affaires Financières, et puis il y a des grandes banques qui savent pratiquer ce genre de choses dans le domaine aéronautique civil »<sup>405</sup>*

De manière globale, l'approche capacitaire tend donc à minorer l'impact des besoins immédiats exprimés par les armées sur la définition du programme. En l'occurrence, il semble que ce soit davantage des effets de structure qu'une stratégie délibérée qui ait joué, le chef de l'EMAA durant ces années, le général Rannou, ayant été par ailleurs un partisan actif de l'approche capacitaire. Mais du côté de la DGA, le programme A400M apparaît comme une opportunité pour des acteurs inédits de s'imposer, quitte à remettre en cause la nature des relations qui étaient établies jusque-là avec les armées utilisatrices<sup>406</sup>.

### 2.1.3. De nouveaux rapports avec les industriels

Le programme A400M apparaît comme un exemple de bonnes relations entre l'industriel pressenti pour construire l'avion et la Délégation Générale pour l'Armement. Ce constat positif semble avant tout découler du rapprochement qui s'opère au cours des années 1990 entre, des acteurs qui, à la tête de la DGA, sont résolus à modifier la nature des relations entre l'Etat et les industriels de l'armement d'une part, et les représentants du consortium européen, d'autre part, dont l'objectif est de prendre pied dans ce même secteur. Il en découle une grande proximité entre la DGA et airbus, que n'a pas mis en cause la polémique autour du choix du moteur qui a culminé en mai 2003.

---

*profondeur et l'ampleur du trou, son évolution et de proposer des solutions pour combler le trou : dans les travaux de la Loi de Programmation on a proposé différentes solutions pour surmonter la mauvaise période. Je suis donc en position d'observateur actif quant à l'impact de l'évolution du programme sur la capacité de nos forces : si ça ne va pas, je tire la sonnette d'alarme et je propose des solutions pour pallier le manque capacitaire »* (Entretien, un membre de la DSP/DGA, le 27/01/03.

<sup>405</sup> Entretien, un ancien membre DSP/DGA, le 28/01/03.

<sup>406</sup> « Il y a eu sur l'A400M un travail qui préfigurait les nouveaux programme » (Entretien, un membre de la DSP/DGA, le 22/11/02).

La particularité du programme A400M est qu'il a connu une double genèse à partir des années 1980. Alors que les gouvernements des différents Etats concernés s'entendaient sur la mise en place d'un *Study Group*, un consortium d'industriel, auquel participe l'américain Lockheed au départ, étudie dès ces années les possibles réponses au besoin exprimé par les Etats-Majors<sup>407</sup>. Cette double origine explique que pour certains représentants d'airbus, la « première idée » d'un avion de transport européen émane des industriels eux-mêmes<sup>408</sup>.

À mesure que le souci de crédibilité du projet FLA orientait le choix de l'industriel vers Airbus Industrie, le consortium européen a développé des relations fortes avec certains des gouvernements intéressés. Dans cette perspective, les représentants d'Airbus soulignent la proximité d'intérêt qui les a uni à la DGA. A leurs yeux, c'est la France et la délégation en particulier qui ont joué un rôle moteur dans la défense d'une solution européenne au besoin exprimé d'un nouvel avion de transport militaire. En l'occurrence, la DGA leur apparaît comme un élément clé dans l'engagement du gouvernement français en faveur de la solution A400M.

*« Il faut soutenir l'envoi du programme. C'est là où on avait des intérêts communs avec la DGA : convaincre les décideurs politiques de lancer le programme »*<sup>409</sup>

Cette proximité entre la DGA et le constructeur européen s'explique pour partie par des facteurs structurels. La présence traditionnellement forte d'Ingénieurs de l'armement parmi les cadres d'Airbus Industrie dès son origine<sup>410</sup> a certainement joué en faveur de ce rapprochement. Les responsables français du programme au sein d'Airbus, tout comme le premier président d'Airbus Military sont ainsi issus du corps de l'armement. Pour la plupart, ils ont quitté la DGA à la fin des années 1980. Même s'ils ont ensuite occupé des fonctions à responsabilité très différentes au sein du constructeur civil, ils insistent volontiers sur l'atout qu'à pu représenter leur formation initiale pour leur entrée dans le programme de l'avion de transport militaire<sup>411</sup>. Sur ce point, le nouveau contexte stratégique des années 1990 et la crise

---

<sup>407</sup> Voir 1<sup>o</sup> partie.

<sup>408</sup> Entretien, un cadre d'Airbus Military, le 18/10/02.

<sup>409</sup> Entretien, un représentant d'airbus Industrie, le 25/06/02.

<sup>410</sup> P. Muller. *Airbus : l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*, Paris, l'Harmattan, 1989.

<sup>411</sup> L'un d'entre eux a ouvertement évoqué les perspectives de carrière réduite qui s'offrait à lui au sein de la DGA dès lors que la chute du mur de Berlin orientait les budgets de la défense à la baisse. On a peut à ce propos ébaucher une hypothèse sur le retour des ingénieurs de l'armement au sein d'Airbus

du secteur de l'armement qui s'en suit, semble avoir suscité un retour en force des membres du corps de l'armement au sein d'Airbus. L'un d'entre eux a ouvertement évoqué les perspectives de carrière réduite qui s'offrait à lui au sein de la DGA dès lors que la chute du mur de Berlin orientait les budgets de la défense à la baisse<sup>412</sup>. Pour une part, on peut penser que le succès du programme A400M, au moins au plan français, est tributaire de ce retour en force.

Mais au-delà du choix de la solution A400M, la DGA et Airbus se sont surtout entendus sur l'élaboration du contrat et la définition de ce qu'il fallait entendre par approche commerciale. Même si la décision du ministre de la défense de ne pas financer les études de développement met en difficulté la DGA au sein du programme, elle ne semble pas avoir altéré la qualité des relations tissés avec l'industriel<sup>413</sup>. Bien au contraire, l'ensemble des partenaires évoque le travail d'explication et d'argumentation mené en commun pour trouver une solution au problème. Ce consensus s'est également, et surtout, manifesté sur le refus du juste retour. En l'occurrence, l'expérience d'Airbus en terme de coopération et les expériences accumulées en matière de répartition des tâches entre les différents pays partenaires a été un argument de poids pour étayer cette position. Mais le souci partagé par Airbus et la DGA de maîtriser les coûts de l'avion a contribué à les rapprocher. Sur ce point, la DGA semble avoir poussé à cet abandon du juste retour pour assurer l'efficacité de la coopération à venir et avoir défendu les thèses de l'industriel y compris sur le plan politique :

*« on a voulu lutter contre les expériences anciennes et profiter de celles de l'Airbus. Je crois qu'aujourd'hui on a bien fait cette logique dans la tête des gens, même si dès fois les politiques, eux qui ont les électeurs dans leurs circonscriptions, seraient peut être les premiers à voulu nous pousser à choisir un tel ou un tel. Il faut qu'on soit quelquefois prudent. Il faut vraiment s'accrocher à cette démarche parce que c'est la garantie d'avoir un résultat efficace et le meilleur rapport entre le coût et l'efficacité. Si on veut faire pression sur l'Airbus pour qu'ils choisissent tel ou tel équipement etc, Airbus va nous dire dans ce cas je ne suis pas responsable. C'est vous qui devenez responsables »<sup>414</sup>.*

Ce soutien de la DGA au consortium européen n'est pas allé sans heurt au niveau national. Le lancement du programme a en effet suscité l'intervention de différents industriels tentant d'obtenir de la délégation des assurances quant la passation des futurs contrats de

---

<sup>412</sup> « A l'origine, je suis ingénieur de l'Armement. Je suis resté au centre d'essais en vol à Cazeaux pendant une dizaine d'année. Fin 1989, le budget de la défense de la France est passé en dessous des 3%. A l'époque, j'étais depuis un certain temps à Cazeaux, il était clair que je devais faire mon chemin ailleurs et donc j'ai tourné la page pour venir vers le monde civil » (Entretien, un cadre d'Airbus industrie, le 18/10/02).

<sup>413</sup> Des représentants d'Airbus soulignent tout au plus que la DGA paraissait gênée par cette décision à l'époque.

<sup>414</sup> Entretien, un membre du SPAé/DGA, le 27/02/2003).

fourniture et de sous-traitance. A cette occasion, les représentants d'Airbus et d'Airbus Military soulignent l'attitude très ferme des membres de la délégation vis-à-vis de ces sollicitations. Elle leur apparaît d'autant plus méritoire qu'elle n'a pas été partagée par l'ensemble des structures d'acquisition des différents Etats rattachés au programme :

*« Il y a un système de lobbying très complexe là-dessus. Les points d'entrée sont les services d'acquisition étatique qui ont des fournisseurs qui viennent les voir. Si le service se sent faible, il va relayer ça de façon officielle. S'il est fort, il envoie les fournisseurs voir l'industriel maître d'œuvre. Plus on va du nord vers le sud, plus il y a une collusion entre l'Etat et les industriels. En GB, c'est quelque chose de peu marqué, même s'ils ont été soulagés parce que Rolls Royce était dans le moteur choisi. Si ça n'avait pas été le cas, on aurait peut-être eu d'autres problèmes... Au sein de la DGA, ils ont bien joué les jeux en nous envoyant les fournisseurs et en refusant d'intervenir »<sup>415</sup>*

Au-delà des facteurs sociologiques qui peuvent expliquer le rapprochement entre la DGA et Airbus Industrie dans le cadre du programme, il semble bien que ce dernier repose également sur la découverte, chemin faisant, d'intérêts communs aux deux parties. Outre que les conceptions du contrat défendues par l'industriel rejoignent les outils que la DGA entend mobiliser à partir du milieu des années 1990 pour réformer le secteur de l'armement, la collaboration avec l'avionneur européen a sûrement été également un moyen pour la délégation de prendre ses distances avec un certain nombre d'industriels nationaux. Dans cette perspective, le programme A400M est apparu emblématique d'une certaine conception des procédures d'acquisition d'armement et des relations industrie/Etat autour desquelles la délégation entendait réorganiser le secteur national. La polémique autour du choix du moteur de l'avion montre la portée et les limites de cette volonté.

— Le choix du moteur : les limites de la « méthode Airbus » ?

La question du choix d'un moteur pour le futur avion a sous-tendu l'ensemble du processus de décision ayant conduit au lancement du programme A400M. En effet, ce n'est qu'après l'annonce par Airbus de sa préférence pour la solution proposée par un consortium de motoriste européen que l'accord entre les différents Etats a été définitivement ratifié. Pour l'ensemble des acteurs du processus, il s'agit d'un enjeu central et aucun ne fait mystère des conflits auxquels a donné lieu ce choix.

---

<sup>415</sup> Entretien, un cadre d'Airbus Military, le 25/06/02.

C'est en effet sur le moteur que les affrontements et les revirements les plus marquants ont eu lieu. Une première étape est constituée par le choix, exprimé par le *study group* en 1994, d'une motorisation par turbopropulseur. Elle oblige en effet à envisager la construction d'un modèle entièrement inédit, adapté aux exigences spécifiques d'un avion de transport militaire de la taille de l'ATF<sup>416</sup>. Outre l'hostilité des motoristes, et notamment de la SNECMA, cette solution ne fait pas d'emblée l'unanimité au sein de la DGA. Une fois confirmé le choix de la turbopropulsion, une première compétition est organisée par Airbus Industrie. En émerge trois propositions fermes : la première émane de la filiale canadienne de *Pratt et Whitney*, l'autre de *Rolls Royce* et la troisième d'un consortium européen auquel participe notamment la SNECMA. Le moteur canadien est rapidement écarté en raison de ses performances insuffisantes. Restées seuls en lices, les deux motoristes européens vont alors fusionner et soumettre une proposition qui fait l'objet d'un premier accord avec Airbus Military à la fin de l'année 2000<sup>417</sup>. Le TP400, reprenant notamment une turbine fabriquée par la SNECMA et un compresseur développé par *Rolls Royce*, est alors présenté par la presse spécialisée comme le futur moteur de l'A400M<sup>418</sup>. Fin 2001, *Airbus Military* prend cependant l'initiative d'annuler le premier accord qui le liait au consortium européen APA. La raison officielle invoquée par son Président concerne une inadaptation des performances et des caractéristiques du moteur aux nouvelles spécifications attribuées à l'A400M. Pour certains commentateurs, il s'agit plutôt d'une volonté d'Airbus Military de relancer la compétition alors que Pratt & Whitney a annoncé la réalisation d'un nouveau projet<sup>419</sup>. La question du moteur va ainsi rester en suspens jusqu'en mai 2003. Plus que les caractéristiques techniques des deux projets, ce sont plutôt leurs aspects commerciaux et économiques qui sont alors discutés. La question va réémerger à partir de la fin avril 2003, alors que le vote de ratification de la commande allemande par le Bundestag est imminente. Airbus fait savoir que la solution proposée par Pratt & Whitney Canada est plus intéressante financièrement que celle qui lui a été soumise par EPI, nouveau nom du consortium réunissant la SNECMA et Rolls Royce. Si les gouvernements britanniques, français et allemands font alors savoir qu'Airbus est libre de son choix en vertu de l'approche commerciale qui sous-tend le contrat, des réticences se manifestent sur le plan politique et industriel. Outre que des parlementaires britanniques et Allemands soulignent leur préférence pour un avion entièrement européen, le PDG de la

---

<sup>416</sup> Voir supra.

<sup>417</sup> Sur les tractations entre les motoristes impliqués dans les deux solutions européennes et Airbus Military, voir B. Bombeau, « L'Europe s'engage sur l'A400M », *Air & Cosmos*, n°1760, 1<sup>o</sup> septembre 2000, p. 47.

<sup>418</sup> Cf A. Agrand, « Le TP400 motorisera l'Airbus A400M », *Air & Cosmos*, n° 1774, 8 dec. 2000, p. 30.

<sup>419</sup> M. Quiret, « L'A400M affronte ses derniers obstacles », *Air et Cosmos*, n° 1828, 1<sup>o</sup> février 2002, p. 22.

SNECMA prend l'initiative de contester publiquement une décision qui met en péril selon lui la constitution de « *l'Europe des moteurs* »<sup>420</sup>. C'est finalement la proposition du consortium EPI qui sera retenue, sans que soit clairement établi si ce sont des pressions des gouvernements sur Airbus ou le consentement à une baisse de prix qui ont décidé de ce choix.

Indépendamment de ces multiples péripéties, et de l'identification des facteurs ayant effectivement décidé du choix du moteur, les débats autour de cette question sont caractéristiques des enjeux liés au programme A400M. Ils montrent en particulier les recompositions à l'œuvre dans les relations entre l'Etat et les industriels du secteur de la défense. Et plus spécifiquement la relative autonomie dont dispose Airbus par rapport à ces clients, qui n'a pu être mise en question que sur un enjeu majeur aux yeux de certains acteurs, le moteur. Loin de constituer un détail de dernière minute, le choix du moteur est considéré par certains comme un enjeu de première importance. Dans son rapport de 1994, Arthur Paecht n'hésitait pas à faire du maintien des capacités technologiques européennes en la matière la raison d'être du lancement du projet ATF.

*« Il convient de souligner l'importance particulière, du point de vue technologique, de l'industrie des moteurs. La compétence technologique et le savoir-faire industriel dans ce domaine sont limités à quelques pays, alors que la capacité de fabriquer et de concevoir des cellules d'avions est déjà beaucoup plus largement répandue (Russie, Brésil, Espagne, etc...). On notera que les moteurs aéronautiques figurent dans la liste des technologies prioritaires à préserver en tant que très hautes technologies militaires à caractère dual (civilo-militaire) »*<sup>421</sup>

Cette position du député UDF n'est évidemment pas isolée parmi les parlementaires. L'ampleur des réactions suscitées par l'annonce d'un éventuel moteur européen dans les différents parlements concernés en atteste. On peut y voir la manifestation d'un souci de défense d'un secteur industriel national et des emplois qui y sont attachés. Mais elle s'est également manifestée, sous des formes différentes, dans les rangs de la DGA elle-même. Même si le principe du libre choix par Airbus y est reconnu et affirmé, il n'en reste pas moins que pour certains membres du SPAé, des doutes ont été exprimés quant à l'opportunité de retenir un moteur américain. En l'occurrence, ce n'est pas tant le maintien des capacités technologiques que l'impératif de l'indépendance stratégique de l'Europe qui est évoquée :

*« Au niveau français, je n'avais pas de contact avec les équipementiers, sauf les motoristes. Mais quand ils venaient me voir pour connaître leur sort, je leur disais qu'on avait une approche commerciale et qu'on n'interviendrait pas dans le choix des équipementiers. C'est à eux d'être les*

---

<sup>420</sup> Entretien, *Le Monde*, 26/04/03.

<sup>421</sup> A. Paecht, *Le financement du programme européen d'avion de transport militaire*, op. cit., p. 44.



*meilleurs. Certains ont dit que ce serait scandaleux que sur un avion européen, il y ait des éléments américains, ce qu'Airbus est prêt à faire. Dans un sens, ils ont raison parce qu'on paie. Mais on a donné la responsabilité à Airbus. La seule chose qui peut permettre de ne pas choisir US, c'est le veto sur les exportations. Chez Airbus ils ne sont pas idiots, ils savent bien que c'est un avion militaire. Sur un avion civil, ils peuvent acheter américain. Mais sur un avion militaire, il y aura un veto américain possible si on veut l'exporter à certains pays. Je pense que ça contrebalancera le choix du moins cher »<sup>422</sup>.*

Comme on le voit, si la question du moteur n'est pas pour certains acteurs nationaux une question de sous-traitance comme une autre, c'est d'abord parce que les motoristes se sont particulièrement mobilisés et ont su se démarquer des autres fournisseurs potentiels. La référence à un éventuel veto du Congrès américain montre cependant aussi les limites auxquelles se heurte l'approche commerciale sur ce type de matériel. La revendication d'un avion entièrement européen ne repose plus uniquement, dans cette perspective, sur des considérations industrielles. Des considérations stratégiques et/ou commerciales sont aussi évoquées. En effet, le traitement particulier réservé aux matériels militaires par les Etats peut remettre en cause la souplesse exigée par l'approvisionnement et la commercialisation de l'appareil. On peut certes voir dans cet argumentaire un paravent pour des préoccupations purement protectionnistes. Mais on peut aussi penser que ces débats montrent les problèmes que posent, à certains acteurs, l'appréhension de nouvelles règles dans un secteur jusque-là structuré autour de principes radicalement différents.

Quoi qu'il en soit, la manière dont s'est développé le débat autour de la question du moteur, montre l'évolution des rapports entre l'Etat et l'industriel. Un élément marquant concerne la relative discrétion des services d'acquisition, comme la DGA, et des instances gouvernementales dans la polémique qui a opposé Airbus aux motoristes européens. Outre qu'ils ne sont pas publiquement intervenus dans le débat sur les limites admissibles à la mise en œuvre d'une approche commerciale, leur intervention s'est limité à demander au PDG d'Airbus un temps de réflexion supplémentaire avant d'annoncer son choix entre les deux options en présence<sup>423</sup>. Même si ces pressions ont d'abord été interprétées comme une mise en cause politique de la logique de négociation du contrat, il n'est pas pour autant certain qu'elle corresponde effectivement à une restriction radicale de la liberté de choix d'Airbus. On peut même pensé qu'elle a permis au constructeur européen de faire pression sur les motoristes et de les amener à une nouvelle proposition commerciale plus conforme avec les caractéristiques financières du programme mais aussi avec la sécurité d'approvisionnement à laquelle il s'est

---

<sup>422</sup> Entretien, un membre du SPAé/DGA, le 23/01/03.

<sup>423</sup> *Le Monde*, 02/05/03.

engagé. Dans cette perspective, l'intervention des gouvernements nationaux aura contribué à conforter dans le secteur de la défense la position d'un nouvel acteur industriel, résolu à appliquer des méthodes inspirées des constructions civiles, sans pour autant faire droit officiellement aux revendications d'entreprises disposant de relations plus anciennes avec les administrations de l'armement et qui semblent continuer à se prévaloir de principes d'action et de relations avec l'Etat que ce dernier entend mettre en cause.

En conclusion, on peut introduire quelques remarques sur le caractère « exceptionnel » qui a été reconnu au programme A400. Comme on vient de le voir, l'A400M et la procédure d'acquisition particulière qui le caractérise, ne renvoient pas forcément à une rupture radicale avec les modes de conception des programmes d'armement qui étaient privilégiés jusque-là au sein du secteur de l'armement. Si exceptionnalité il y a, c'est d'abord parce que le programme est apparu à un certain nombre d'acteurs de ces secteurs, administratifs, industriels, militaires, politiques, comme un moyen d'introduire de nouvelle manière de faire au sein de celui-ci. La réussite du programme, c'est-à-dire son avancement, tient très largement au soutien qu'il a reçu de la part d'un certain nombre de ces acteurs qui en ont fait un programme emblématique des transformations qu'ils souhaitaient introduire au sein du secteur de l'armement. On retrouve une logique similaire dans le comportement adopté par les acteurs extra-sectoriels.

## **2.2. L'A400M hors du secteur de l'armement**

Outre les acteurs traditionnels du secteur de l'armement, le déroulement du programme A400M a également été infléchi par l'intervention d'acteurs extérieurs à celui-ci et disposant d'une compétence plus générale. Le tableau que l'on va dresser de ces influences n'est pas exhaustif, l'entrée dans les cercles de décision et la délimitation des acteurs admis à y participer étant un enjeu sur lequel s'affrontent les différents protagonistes des politiques d'armement. Trois types d'acteurs méritent cependant que l'on s'arrête sur eux : les instances ministérielles d'abord, et notamment le rôle du ministère des finances. Les parlementaires ensuite, au travers de la fonction de contrôle qu'ils sont censés assumer. Les fonctionnaires de la diplomatie, et plus largement les acteurs ayant pour charge l'entretien des relations extérieures de la France avec ses partenaires.

### 2.2.1 L'interministériel en général et le rapport au Trésor en particulier

Une des hypothèses centrales de l'analyse des politiques d'armement en termes de "complexes militaro-industriels" est que les militaires et les constructeurs d'armes arrivent à exclure d'autres acteurs de leur champ de décision. S'il n'est pas question ici de développer une explication aussi brutale et globalisante que celle d'un « 'pouvoir militaire' »<sup>424</sup>, il importe de se pencher sur le rôle que joue en France les acteurs extra-sectoriels et les arènes de décision inter-sectorielles. Du moins formellement, les représentants d'administrations, autre que le ministère de la défense, ont un droit de regard sur certains aspects de l'acquisition des armements et de participer ainsi à la définition de « l'intérêt national » sur cette question. À l'heure de « coopérations renforcées » au niveau européen, le cas de l'A400M permet donc d'actualiser les connaissances sur la manière dont ce droit de regard transversal est exercé, en particulier par le ministère des finances. Si, notre lecture de la dimension interministérielle de l'acquisition de l'A400M tend à confirmer sa relative faiblesse par rapport aux logiques sectorielles, il ne suffit pas de l'expliquer en termes de « manque de volonté politique »<sup>425</sup>. Il importe davantage d'analyser de près la manière dont la décision inter-ministérielle se prépare et se prend.

Dans cette perspective, notre point de départ consiste à rappeler le caractère récurrent des médiations inter-sectorielles en France. Face aux logiques d'action et aux identités professionnelles des corps administratifs, les lieux de débat interministériels sont presque toujours dominés par les représentants du ministère qui est « chef de file »<sup>426</sup>. Dans le domaine des politiques d'armement, cette tendance se trouve renforcée par l'existence du Conseil de Défense et par le fait que les représentants des armées, du ministère de la Défense et de la DGA peuvent retenir les informations en invoquant « le secret défense ». Enfin, et contrairement à la situation dans bien d'autres domaines, même les projets européens ne déclenchent pas de débat interministériel au sein du Secrétariat général du comité

---

<sup>424</sup> Pour une réfutation convaincante de cette thèse, voir S. Cohen, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, 1994.

<sup>425</sup> S. Cohen développe cette hypothèse générale en s'appuyant sur le comportement des Présidents de la République, *Ibid.*, p. 36.

<sup>426</sup> F. Dreyfus, F. D'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Economica, 1997 ; J.-L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1991.

interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)<sup>427</sup>. En résumé, comme nous a souligné un de nos interviewés :

*« Les procédures de prise de décision sur les programmes d'armement sont relativement rapides car il n'y a pas d'interministériel. Dans ce cadre le ministre approuve les dossiers établis par la DGA et validé par les Etats majors »<sup>428</sup>.*

Cette organisation générale de l'Etat français permet d'expliquer pourquoi le ministère de l'industrie intervient si peu dans les politiques d'armement en général et dans la commande de l'A400M en particulier. Contrairement aux pays voisins comme l'Italie, l'Allemagne et même le Royaume Uni, l'expertise en matière de politiques industrielle pour le secteur de la défense est toujours confiée aux IGA travaillant au sein de la DGA. Pour prolonger la dernière citation d'entretien, « le ministre de la défense ou son conseiller *peut* consulter l'Inspection Générale des Armées »<sup>429</sup>.

En revanche, les représentants du Ministère des finances ont une capacité certaine pour s'impliquer dans les décisions en matière de politique d'armement. Plus exactement, en s'appuyant sur leur rôle dans la préparation de la loi de programmation budgétaire annuelle, les agents du Trésor cherchent constamment à accroître leur contrôle des dépenses militaires. Historiquement, cette recherche s'accélère suite à la chute du mur de Berlin et l'émergence d'une problématique des « dividendes de la paix » :

*« [Auparavant], vous étiez dans les lignes, le ministère des Finances chipotait un peu, c'était un univers relativement stable en termes de format et d'effectifs. Il y avait une sanctuarisation de la régulation, elle se faisait en interne par les armées et la DGA (...). Ensuite ce système devient caduc avec les dividendes de la paix. Le ministère des Finances prend appui sur les critères de Maastricht pour faire des coupes claires. Ce sera très mauvais pour la Défense »<sup>430</sup>.*

Si, depuis le milieu des années 1990, le budget global de la Défense a été revalorisé, fortement appuyées par la Cour des comptes, les agents du Trésor s'engagent désormais dans une analyse annuelle des programmes d'armement décrite par un de nos interviewés comme « *une bataille de Titans* »<sup>431</sup>. Loin de se dérouler de manière sereine, toutefois, l'organisation

---

<sup>427</sup> J-M. Eymeri, "Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI", dans O. Nay et A. Smith, dir., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

<sup>428</sup> Entretien, directeur de la DCI, février 2003.

<sup>429</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>430</sup> Entretien, conseiller à la Cour des Comptes, mars 2003.

<sup>431</sup> *Ibid.*

de ces échanges est souvent faussée par l'inégalité des connaissances en matière de politiques d'armement :

*« Quand on vient au suivi des grands marchés, des programmes, là on est dans une espèce de rôle absurde : quelques fois ça produit des effets utiles mais (...) vous ne pouvez pas, dans un bureau à deux personnes à Bercy, prétendre avoir la connaissance, la compétence technique pour éplucher des marchés aussi compliqués que les marchés d'armement : c'est clair, c'est simple, c'est net. Donc ils sont incompétents et donc ils se placent à un niveau suffisamment dégagé, suffisamment haut pour faire des remarques, etc. Mais c'est un vrai problème (...) Je pense qu'il (le ministère des Finances) a un rôle très largement contre-productif »<sup>432</sup>.*

L'étalement des programmes d'armements constitue l'effet le plus fréquent de l'intervention du ministère des finances dans ce domaine. Lorsque les agents de ce dernier jugent que le secteur de la défense demande trop de crédits et n'arrive pas à hiérarchiser ses besoins, "le ministère des dépenses répond bêtement, mais de la seule façon dont il dispose : il verrouille les autorisations de contracter et les rend annuelles"<sup>433</sup>.

Comme nous l'avons vu plus haut, finalement la commande de l'A400M échappe à la contrainte des autorisations annuelles à travers la mise en place d'un contrat pluriannuel qui engage l'Etat auprès de l'OCCAR. Il n'en reste pas moins que l'implication du ministère des Finances dans cette commande témoigne de deux caractéristiques récurrentes de la médiation inter-sectorielle en matière de politique d'armement en France : la faible circulation des informations chiffrées et une dépendance forte sur la séparation des pouvoirs au sein même de la DGA.

Selon plusieurs interviewés, les chiffres précis sont toujours rarement utilisés pour prendre les décisions en matière de politique d'armement. Plus exactement, si ces chiffres existent, ils ne sont pas diffusés à tous les participants aux réunions interministérielles, en commençant par celles du Conseil de Défense :

*« Le président de la République le prépare avec son Etat major particulier mais il n'a pas de contre-poids civil de cet Etat major particulier, c'était vrai sous Mitterrand, c'est vrai sous Chirac. Cet Etat-major particulier est le reflet des corporatismes militaires : chacun des trois défend sa boutique. Les dossiers n'arrivent à l'Elysée que deux jours avant. Donc le Conseil de Défense ne doit jamais prononcer des décisions chiffrées, c'est une hypothèse. Or tant que vous n'avez pas de chiffres, et qu'ils ne sont pas insérés dans l'ensemble des programmes de toutes les années, il n'y a pas vraiment de décision »<sup>434</sup>.*

---

<sup>432</sup> Ibid.

<sup>433</sup> Entretien, un autre conseiller à la Cour des Comptes, février 2003.

La réforme de la DGA a en partie été conçue pour proposer une réponse à ce problème. La refonte de son organigramme selon une logique "matricielle" et l'introduction d'une "approche capacitaire" de l'évaluation des besoins opérationnels en sont des indices importants (voir supra.). Il n'en reste pas moins que cette "mise en tension" des expertises se déroule presque entièrement au sein même de la DGA. L'efficacité d'un tel système de décision constitue un vaste sujet de débat que notre étude de cas ne permet pas de discuter sérieusement<sup>435</sup>. En revanche, il est certain que la faible transparence de ce mode de décision ne favorise ni la participation d'élus politiques, ni sa légitimité globale.

### 2.2.2. Le rôle du Parlement

Le parlement n'a qu'un rôle limité dans la conduite des programmes d'armement en France. Le cas de l'A400M ne fait pas exception à la règle, même si la nature européenne du programme a contribué à rendre encore plus visible cette faiblesse. Ces faibles capacités de contrôle n'excluent pas cependant que les parlementaires soient considérés comme une éventuelle ressource pour les acteurs administratifs ou industriels qui défendent le programme.

#### — De faibles capacités de contrôle

De manière générale, les différents acteurs associés à la conduite du programme au sein de la DGA ou d'Airbus industrie soulignent le faible rôle tenu par le parlement. Tous soulignent le manque de compétence de ses membres. Celle-ci ne tient pas seulement à la technicité des programmes et des matériels produits, mais aussi aux faibles moyens dont disposent les parlementaires pour se prononcer sur ses aspects financiers.

En effet, on retrouve vis-à-vis des parlementaires une attitude comparable à celle que les « techniciens » de la DGA affichent à l'égard de leur ministère de tutelle et des politiques en général. Quelle que soit leur position au sein de l'organigramme, ils soulignent volontiers l'incompétence des élus en matière d'armement et leur manque de maîtrise des aspects techniques du programme. Lorsque des questions leur sont posées par ces derniers, elles sont

---

<sup>434</sup> Ibid.

<sup>435</sup> Une telle analyse impliquerait logiquement de regarder de plus près les conséquences d'un système de décision alternatif plus « financier et libéral », tel que celui qui a été introduit au Royaume Uni depuis le milieu

considérées comme extrêmement générales et peu en phase avec ses enjeux réels<sup>436</sup>. Cette vision est d'ailleurs partagée par les représentants de l'industrie. En atteste le jugement sans appel formulé par un ancien cadre d'Airbus Military à propos du rapport rendu par Arthur Paecht en 1994 :

*« Arthur Paecht a fait un rapport que j'ai trouvé décevant, parce que par rapport à la somme d'informations dont il a disposé, il obtient un résultat qui n'est pas totalement cohérent »<sup>437</sup>.*

À la différence des critiques formulées à l'encontre des représentants de l'exécutif, cette incompétence renvoie, aux yeux des acteurs du secteur, à une absence d'intérêt, plus générale, pour les questions de défense. Ce qui apparaît en cause, c'est l'incapacité des élus, et des acteurs politiques dans leur ensemble, à faire de ces questions de défense un enjeu de débat à part entière. Plus que pour des membres du gouvernement, les usages spécifiques dont le programme peut faire l'objet sur le plan politique apparaissent illégitimes à leurs yeux. Dans cette perspective, on dénonce volontiers le caractère « localiste » des interventions des députés, soucieux de défendre les intérêts, notamment en terme d'emploi, de leur circonscription, mais peu sensibles aux orientations plus globales de la politique de défense dans laquelle s'insèrent les programmes :

*« Ils sont assez rares ceux qui connaissent les enjeux de la défense. La plupart s'inscrivent à la commission de défense pour défendre l'emploi dans leur circonscription. Il y a quand même des spécialistes dans les partis. Mais ce n'est pas un thème très porteur politiquement, donc on n'y retrouve pas de ténor. A quelques exceptions près : on trouve quelques hommes politiques qui ont une vision de la défense plus large que celle de leur territoire d'élection : Fillon, Lelouche, Quilès, Boucheron... »<sup>438</sup>.*

Pour autant, la responsabilité de cette situation n'est pas perçue comme incombant uniquement aux élus. De manière plus générale, ce sont les liens entre le ministère de la défense et les commissions parlementaires en charge de ces questions qui sont mises en cause<sup>439</sup>. Plusieurs représentants de la DGA ont ainsi souligné l'absence de communication et de recherche d'un débat public sur ce type de questions, bien au-delà du seul cas de

---

des années 1990. De nombreux interviewés, y compris des britanniques, ont souligné les risques industriels et militaires d'une telle approche.

<sup>436</sup> « Les élus sont peu actifs sur ces questions : on a des questions parlementaires très générales : sur les retards du programme et ses répercussions sur telle ou telle industrie, sur les services de maintenance de l'Armée de l'Air, etc... » (Entretien, un membre du SPAé/DGA, le 15/05/2002).

<sup>437</sup> Entretien, un cadre d'Airbus, le 18/10/2002.

<sup>438</sup> Entretien, un membre de la DCI/DGA, le 25/02/2002.

<sup>439</sup> Entretien, un membre du GICAT, le 19/03/2003.

l'A400M<sup>440</sup>. En l'occurrence, le caractère déterminant du vote du Bundestag, attendu au moment où les entretiens ont été réalisés, a fréquemment servi de contre-exemple à nos interlocuteurs pour mieux souligner la faiblesse du débat sur ces questions en France<sup>441</sup>.

Mais au-delà des aspects techniques du programme, c'est le peu de données financières fournies aux élus qui est incriminé pour expliquer leur faible intervention sur ces types de questions. On l'a vu, l'essentiel de la contrainte financière passe à travers les relations qui s'instaurent, de manière plus ou moins ouverte, entre le ministère des finances et les différentes instances du ministère de la défense. Dans cette perspective, le contrôle exercé par les parlementaires est d'autant plus réduit qu'il repose rarement sur des données chiffrées. C'est tout au moins l'avis exprimé par un ancien membre de la cour des comptes ayant particulièrement suivi le dossier de l'ATF. L'opacité de la planification élaborée par les Etats-Majors, le manque d'information sur ces détails contribue à ses yeux à limiter l'intérêt des rapports produits par les parlementaires, notamment dans le cadre d'un programme comme celui de l'ATF :

*« Les rapports parlementaires, ils sont bien mais il y manque toujours les éléments chiffrés. On ne met pas le parlement en position de mettre des chiffres en face de rubriques, d'étudier des chiffres annualisés »<sup>442</sup>.*

Le parlement n'a guère été considéré par les partisans du programme ATF comme un obstacle possible à son développement. Ses capacités de contrôle sont considérées comme trop faible pour avoir un impact déterminant sur ce type de question. Cela n'exclut cependant pas que des efforts particuliers aient été faits à destination des élus.

— Le parlement : une ressource potentielle

Les travaux que K. R. Mayer<sup>443</sup> consacrent aux pratiques de « *Pork barrel* » (clientélisme) qui lient les industries d'armement américaines aux membres du congrès aboutissent à des conclusions très nuancées. L'auteur souligne que, alors même que l'impact de ces pratiques sur la vie d'un programme est plus que limitée, les entreprises américaines veillent scrupuleusement à ménager les intérêts et les susceptibilités des représentants et des

---

<sup>440</sup> Entretien, un membre de la DCI/DGA, le 19/03/2003.

<sup>441</sup> Entretien, un membre de la DSA/DGA, le 29/01/2003.

<sup>442</sup> Entretien, un conseiller à la cour des comptes, le 27/02/03.



membres du Sénat. Il en découle une pratique du saupoudrage en matière de sous-traitance et un financement systématique des activités des élus appelés à se prononcer sur les programmes. Alors même que le contexte institutionnel y est nettement différent, on retrouve des pratiques similaires en France. Le cas du programme ATF montre comment le soutien des parlementaires, pourtant démunis dans le suivi des programmes, est systématiquement recherché.

Le programme A400M a particulièrement mobilisé les parlementaires. A travers des rapports rédigés au nom de commissions, comme celui rendu par Arthur Paecht en 1994. Mais aussi à l'occasion de réunions ou de colloques auxquels les élus étaient associés. C'est notamment le cas des rencontres organisées à l'Assemblée nationale ou au Sénat ; par Pierre Pascallon, ancien député, autour du thème du transport militaire et du projet ATF en 1996 puis 2000<sup>444</sup> ou de la présentation de ce même programme par le Général Rannou, alors chef d'Etat-Major de l'Armée de l'Air<sup>445</sup>, dans le cadre des sixièmes rencontres parlementaires Paix et défense, organisée conjointement par des membres des commissions de défense et des affaires étrangères de l'assemblée nationale en 1999. Ce type de manifestations a ainsi été l'occasion de donner formellement l'occasion à différents acteurs associés au programme, militaires ou administratifs, d'en présenter les enjeux et de les défendre.

Dans le cadre de l'A400M, les représentants d'Airbus se sont appliqués à rechercher le soutien des élus chaque fois que cela était possible ou nécessaire. La nécessité de passer outre la décision prise en France de supprimer tout financement au développement du programme a ainsi justifié un travail de sensibilisation « tout azimut ». Le vote du budget du ministère de la défense est ainsi considéré comme un enjeu majeur, sans que cela exclu des actions plus régulières d'information auprès des élus :

*« Pour le vote des budgets, il n'y avait plus rien pour l'A400m. Il a fallu remonter la pente pour assurer les financements, avec un lobbying sur tous les députés, leur expliquer la démarche commerciale, la logique du contrat, en commission de défense, des députés de tous bords... Le jour où le budget a été voté, le lancement du programme était assuré côté français. Après, c'est de l'info, mais le programme est sécurisé en France, comme dans tous les pays sauf l'Allemagne. Je*

---

<sup>443</sup> Mayer Kenneth R., *The Political Economy of Defense Contracting*, New Haven, Harvard University Press, 1991.

<sup>444</sup> P. Pascallon dir., *Quelles perspectives pour le transport aérien militaire français*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>445</sup> Gal J. Rannou, « Un programme commun européen : l'avion de transport futur », dans J. M. Boucheron, A. Paecht, dir., *Le prix de la défense*, sixièmes rencontres parlementaires Paix et défense, MSM conseil, Paris, janvier 1999, p. 86-95..

*suis allé au vote du budget de la défense. Ils ont parlé de l'A400M en le citant en exemple, de tous les cotés. Il y avait un consensus, qui soulignait la bonne approche, ça fait plaisir »<sup>446</sup>.*

Dans cette perspective, la sensibilisation des élus s'est surtout faite au niveau national. Plus que le soutien des élus dans la circonscription de laquelle l'industriel a son siège, c'est celui des élus spécialisés sur ces questions et susceptibles de se prononcer sur le dossier au parlement qui a été recherché. Mais même dans ces cas, et malgré les efforts déployés, les retombées de ces pratiques sont apparues douteuses aux intéressés :

*« Des parlementaires sont passés ; Paecht, mais d'autres aussi : Douste Blazy, par exemple, avant d'être maire de Toulouse, etc... j'ai toujours été déçu par les politiques parce que je me demandais qui était le client et qui était le demandeur : Nous on essayait d'avoir l'appui des politiques dans les débats parlementaires, mais je ne suis pas convaincu que certains parlementaires aient été déterminants. Par contre, un certain nombre de politiques trouvaient dans l'A400M une caisse de résonance pour leur publicité personnelle. On en a eu aussi des élus locaux, mais je ne suis pas certain que ce soit l'influence la plus forte. L'influence la plus forte, ce sont ceux qui se sont intéressés en tant que groupe parlementaire défense, ce ne sont pas les politiques locaux ou les élus qui ont fait la différence. Arthur Paecht était à l'époque à la Commission des finances. On profitait du salon du Bourget pour inviter la commission de défense. Il n'y avait pas de rapports parlementaires réguliers, mais il y avait surtout des séances de question au cours desquelles les patrons de l'industrie de l'époque étaient entendus par les commissions pour évoquer la question. Donc on leur préparait des dossiers. C'est par le biais de ces auditions au sein de la commission de défense que les choses passaient surtout. La Commission de défense convoquait à ses auditions autant des industriels, que des militaires, etc... Donc ils pouvaient se faire une idée. Après, qu'est-ce que cela pesait, je ne sais pas... »<sup>447</sup>*

Alors même qu'ils sont convaincus du peu d'impact des élus sur les programmes, les représentants de l'industrie considèrent comme nécessaire d'entretenir des relations avec ces derniers. Cette irrationalité apparente doit cependant être tempérée dans le cadre du programme A400M. D'abord parce que la nature européenne du programme a accentué l'intérêt d'une action à destination des parlementaires, dès lors que leur capacité de contrôle dans certains des Etats partenaires étaient plus importantes qu'en France<sup>448</sup>. Ensuite parce que cette action de sensibilisation est en général incluse à celles qui sont menées à destination de l'exécutif et des différents ministères impliqués dans la mise en place du programme. En l'occurrence, ce sont les services des *political affairs* des différentes sociétés composant le consortium Airbus qui ont été mobilisés. Composés le plus souvent de membres d'anciens membres des cabinets ministériels, ils ont assuré aux représentants d'Airbus un accès privilégié aux ministres concernés, mais ont certainement contribué aussi, du fait de ce recrutement particulier, à marginaliser la prise de contact avec les parlementaires<sup>449</sup>.

---

<sup>446</sup> Entretien, un cadre d'Airbus, le 25/06/02.

<sup>447</sup> Entretien, un cadre d'Airbus, le 18/10/02.

<sup>448</sup> Entretien, un ancien cadre d'Airbus Military Corporation, le 25/06/02.

<sup>449</sup> Entretien, un cadre d'Airbus, le 25/06/02.

Si les actions à destination des parlementaires sont réelles, il convient donc de ne pas en surestimer l'importance. Pour l'ensemble des acteurs intéressés au développement du programme, elles apparaissent comme un impératif, sans qu'ils en attendent pour autant de résultats majeurs. Le Parlement apparaît dès lors comme une institution peu redoutée, mais qui peut constituer une ressource potentielle, notamment pour conforter l'assise du programme vis-à-vis des représentants de l'exécutif.

### 2.2.3. Une européanisation indirecte

Le programme ATF puis A400M a progressivement été présenté comme un élément clé de la construction d'une Europe de la défense. Malgré l'expression de besoins communs et des rapprochements industriels dès les années 1980, cette européanisation n'est pourtant pas allée de soi. Elle s'est d'abord appuyée sur une volonté politique forte, exprimée à travers une activité diplomatique importante. Mais au-delà de cette activité des diplomates, on a également assisté à un rapprochement par le bas de certaines agences de *procurement* européennes, dont la DGA.

#### — De la coopération à l'européanisation

Les considérations diplomatiques ont joué un rôle déterminant dans l'avancement du programme A400M. Au-delà de la réponse fonctionnelle aux besoins opérationnels et à l'évolution des industries de défense européenne que constituait la mise en chantier d'un avion produit en commun, la volonté de mettre en place une coopération forte entre plusieurs Etats a, à plusieurs reprises, permis de relancer le programme. Mais à mesure que le programme se développait, la définition de cette coopération s'est elle-même trouvée redéfinie : pensée au départ dans une perspective essentiellement bilatérale, elle s'est progressivement européanisée.

Certes, la mise en place de structures de réflexion commune pour formaliser les besoins des différentes armées de l'air européenne est intervenu très tôt dans l'histoire du programme. Alors que l'Armée de l'Air exprime un premier besoin en matière de transport en 1984, le FLA *Study group* est créé dès 1985. À ce moment-là, pourtant, l'engagement dans le projet des différents Etats, et notamment de la France, est extrêmement limité, comme on l'a

vu. C'est principalement l'intérêt que représente le projet pour la relance de la coopération franco-allemande en matière d'armement qui va décider de l'intérêt accru que vont lui accorder les autorités françaises à partir du début des années 1990. Comme le montre le cas d'autres programmes, celui de l'hélicoptère Tigre par exemple, on se trouve alors dans une période où, depuis quelques années, cette relance fait partie des priorités affichées par le ministère des affaires étrangères et le gouvernement français<sup>450</sup>. Dès lors, le couple franco-allemand va jouer un rôle moteur dans l'avancement du projet, alors même que les besoins opérationnels des deux armées, notamment en terme de calendrier, sont nettement différents<sup>451</sup>.

L'accent qui est ainsi mis sur la dimension diplomatique du programme va dès lors peser sur l'attitude des différents gouvernements. Comme pour tout programme en coopération en effet, il contribue à limiter la marge de manœuvre des Etats. Les industriels concernés bénéficient dès lors d'une situation dans laquelle chaque gouvernement souhaite éviter d'apparaître comme le responsable de l'échec des négociations avec ses partenaires<sup>452</sup>. Mais dans le cas du programme A400M, cette dimension diplomatique va excéder celle que revêtait jusque-là les programmes en coopération. Le milieu des années 1990 correspond en effet à une relance des initiatives en matière d'Europe de l'Armement. Parallèlement à la restructuration des entreprises du secteur<sup>453</sup>, différentes mesures d'ordre institutionnel ont été prises. La mise en place de l'OCCAR, sur la base d'une initiative franco-allemande de 1996, rapidement élargie à l'Italie et à la Grande-Bretagne, en est un élément. La signature en 1998 d'une *Letter Of Intention* (L. O. I.) sur l'accompagnement des restructurations industrielles dans le domaine de l'armement par les quatre même pays auxquels se sont adjoints la Suède et l'Espagne, a constitué une seconde étape de ce processus. Comme on l'a vu dans la première partie, l'OCCAR n'est pas intervenu dans le déroulement du programme jusqu'en 2001, moment où les différents Etats lui ont attribué la conclusion et la mise en œuvre du contrat négocié avec Airbus. Il n'en reste pas moins que ce contexte particulier, allié à l'essor

---

<sup>450</sup> Sur le programme Tigre et la relance de la coopération franco-allemande à partir du milieu des années 1980, voir A. Hamel, « L'aéronautique de défense en Europe : entre souveraineté et intégration » dans P. Vennesson dir., *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 320.

<sup>451</sup> A. Paecht commente abondamment ce décalage dans le rapport qu'il rédige en 1994 : il parle alors d'un décalage de cinq à huit ans des besoins français et allemands (*Le financement du programme européen d'avion de transport militaire, op. cit.*, p. 18-19).

<sup>452</sup> Des cadres d'Airbus, entretiens le 18/10/02.

<sup>453</sup> Sur ces questions, voir B. Schmitt, « From cooperation to integration : defence and aerospace industries in Europe », *Chaillots papers*, n° 40, juillet 2000.

d'une réflexion sur la mise en place d'une défense commune, va contribuer à donner un statut particulier au programme et favoriser son avancement<sup>454</sup>.

La presse s'en fait d'abord l'écho, soulignant l'enjeu vital qu'il représente pour l'embryon d'Europe de l'Armement qui est en train de se mettre en place<sup>455</sup>. Mais les représentants de la DGA soulignent également l'importance que revêt la réussite du programme. Pour un membre de la DCI, par ailleurs associé au suivi de la mise en œuvre de la L. O. I., l'A400M est perçu comme un projet « *à forte valeur symbolique* »<sup>456</sup>. Au sein de la DSP, on souligne l'intervention forte du « public » qui distingue le programme par rapport à ceux dans lesquels la relation avec l'industrie est moins codifiée<sup>457</sup>. Pour tous les protagonistes, la réussite du programme conditionne largement la pérennisation de l'OCCAR. D'abord parce que le lancement du programme sera l'occasion de l'élargir aux différents pays impliqués dans le programme et qui n'en faisaient pas encore partie<sup>458</sup>. Ensuite parce qu'il sera l'occasion pour l'organisme de coopération d'affirmer son autonomie juridique vis-à-vis des Etats en passant lui-même un contrat avec l'industriel<sup>459</sup>. En outre, la proximité existant entre les règles autour desquelles s'articule le programme — refus du juste retour, approche commerciale, etc... — et les principes fondateurs de l'organisme européen, contribue à conforter son caractère crucial<sup>460</sup>. Dans cette perspective, il est clair que le programme A400M a bénéficié d'un appui de la part des autorités publiques sans commune mesure avec la réponse aux problèmes de transport militaire auquel il prétendait répondre. Sur ce point, les gouvernements français, britanniques et allemands disposaient d'une marge de manœuvre bien moindre à celle des autres partenaires du projet :

---

<sup>454</sup> « *On a bénéficié de l'avancement de la réflexion sur l'Europe de la défense. Le besoin d'une force de projection européenne commune se fait sentir et le fait d'avoir un avion commun favoriserait sa probabilité. Ça rentre dans cette mouvance et on a profité de cet élan pour maintenir toutes les nations autour d'un même cap* » (Entretien, un cadre d'airbus, le 25/06/02).

<sup>455</sup> Voir par exemple « L'Europe s'engage sur l'A400M », *Air & Cosmos*, n° 1760, 1<sup>er</sup> sept. 2000, p. 47 ; « NH90, A400M, des programmes fédérateurs pour l'Europe », *Planet Aerospace*, n°1, nov.-dec. 2000, p. 41-43 ; « Le transporteur du XXI<sup>e</sup> siècle. Le premier grand projet aéronautique européen sur le point de voir le jour », *Armée d'Aujourd'hui*, n° 261, juin 2001, p. 56-57.

<sup>456</sup> L'expression est empruntée à un membre de la DCI, notamment associé au suivi de la L. O. I. : « *L'A400M n'est pas un programme technologiquement majeur, mais politiquement c'est un enjeu majeur pour la construction de l'Europe de la défense. Je dirais même plus, ce programme a une forte valeur symbolique et son échec serait très mal venu* » (entretien le 25/02/2003).

<sup>457</sup> « *Dans le programme A400M, on a une intervention du public forte : le public, c'est la coopération internationale* » (Entretien, un membre du DSP/ASF/DGA, le 22/11/02).

<sup>458</sup> Entretien, un membre du SPAé/DGA, le 27/02/03.

<sup>459</sup> Entretien, un ancien membre de la DCI/DGA, le 29/01/03. « *Je pense que l'A400M va être un tremplin pour eux* » (Entretien, un cadre d'Airbus, le 18/10/02).

<sup>460</sup> Comme nous la confirmé un cadre de la DPA britannique « *L'A400M est leur premier programme entièrement nouveau, le premier programme pour lequel ils vont pouvoir appliquer pleinement leurs principes* » (entretien le 21/02/03).

« *Ma conviction, c'est que l'Allemagne ne se retirera pas du programme, parce qu'aujourd'hui celui qui se retire, sauf si c'est un petit pays — le Luxembourg, le Portugal se sont retirés et ça n'a pas changé la face du monde — mais si la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne se retire, le programme s'arrête : ce sont les trois pays clés. Donc celui des trois qui se retirera portera une grande responsabilité politique* »<sup>461</sup>.

La volonté politique et diplomatique affichée par les différents gouvernements, et notamment ceux des trois principaux commanditaires, a donc très fortement pesé sur le renforcement du programme et son lancement définitif. Sa portée symbolique au regard du développement d'une Europe de l'Armement a manifestement été déterminante. Mais au-delà de cette volonté politique, les transformations qui ont touché les structures administratives de *procurement* de certains de ces Etats ont contribué à donner au programme sa forme définitive.

— Une européanisation « par le bas » des structures de *procurement*

Aux dynamiques politiques en faveur de l'essor d'une coopération européenne dans le domaine de l'armement est venue se surajouter une dynamique plus administrative, liée aux évolutions internes des structures d'acquisition. Dans le cas de la France, cette dynamique administrative, caractérisée par des transformations à la DGA, a notamment contribué à réorienté progressivement les axes de cette coopération et la nature des liens tissés avec d'autres pays partenaires.

Y compris dans un domaine apparemment aussi politique que la coopération et le développement de relations internationales avec des pays partenaires, les structures administratives de *procurement*, et notamment la DGA, sont loin d'être les agents dociles et passifs de mise en application des décisions prises par les autorités politiques. La manière, déjà évoquée, dont les responsables du programme au sein de la DGA ont tenté en 1996 d'inciter leur ministre de tutelle à revenir sur la lecture qu'il faisait de l'approche commerciale, en mobilisant leurs homologues allemands, en est une illustration. Mais plus que ces aspects plus ou moins anecdotiques, c'est l'impact des modes d'action et des outils mis en œuvre au sein de ces structures qui mérite d'être retenu. En l'occurrence, elles semblent avoir fortement pesé sur le renforcement d'un axe entre la France et la Grande-Bretagne au cours de la deuxième moitié des années 1990.

Comme on l'a dit, le projet ATF est porté au départ par une volonté de relancer la coopération franco-allemande. Cette volonté politique n'a jamais été démentie puisque les deux pays ont annoncé conjointement en juin 2001, lors du sommet franco-allemand de Mayence, leur préférence pour la solution A400M<sup>462</sup>. La situation évolue à partir de 1995, date à laquelle le gouvernement britannique annonce son retour dans le projet FLA. Ce retour, et les nouvelles conditions posées par les Britanniques à leur participation, vont contribuer à accroître la complexité des négociations :

*« Les Britanniques ont pris le train en marche. Ils sont revenus dans le programme en disant qu'ils acceptaient de rentrer mais en ouvrant une compétition entre plusieurs formules d'approvisionnement. Il y avait toujours en arrière pensée la solution de l'Antonov 70 qui est un avion très proche de l'A400M sur le papier chez les allemands. Les Anglais avaient toujours un œil du côté des USA. Donc on est arrivé à un cercle très complexe sur la compétition : les Anglais ont ouvert une compétition entre la solution européenne FLA et une solution américaine, un mélange de C130 et C17. Les Allemands n'étaient pas intéressés par la solution américaine, mais ils ont ouvert la compétition avec l'Antonov. La France a mangé à tous les « rateliers » en disant qu'elle examinerait toutes les solutions possibles. Ça a commencé en 98 et ça s'est terminé en 2000. En avril 2000, l'ensemble des nations et l'A400M a été choisi par les 8 nations qui ont participé »<sup>463</sup>.*

On assiste alors à un rapprochement progressif entre certains agents de la DGA et ceux de la DPA britannique, dont atteste les déclarations des représentants de la DGA les plus impliqués dans le programme<sup>464</sup>. Initié en 1995, il se fait au dépens de la collaboration avec les services d'acquisition allemand. Ce rapprochement se développe très largement en marge des décisions qui sont prises par les gouvernements, puisque la relance du couple franco-britannique sur les questions de défense n'est officialisée que par la déclaration commune prononcée lors du sommet de Saint-Malo de décembre 1998.

Cette évolution de la coopération va se faire pour l'essentiel à l'occasion de la mise en forme de la commande et de la compétition qui est organisée entre les différentes options proposées par les industriels. Dans le cadre de ce travail, les services français et britanniques vont se rapprocher, tandis qu'une méfiance croissante semble s'être installée vis-à-vis des services d'acquisition allemands :

---

<sup>461</sup> Entretien, un cadre d'Airbus, le 18/10/02.

<sup>462</sup> « L'Allemagne et la France optent pour l'A400M », *Air & Cosmos*, n° 1754, 16 juin 2000, p. 36.

<sup>463</sup> Entretien, un cadre d'Airbus, le 18/10/02.

<sup>464</sup> « Avant 1995, j'ai fait beaucoup de franco-allemand ; après 1995, j'ai fait beaucoup de franco-britannique » (Entretien, un ancien membre du SPAé/DGA, le 23/01/03).

*« Donc on a du recevoir les offres en début 99. Les anglais n'avait que les offres Airbus et US, nous on avait les offres US, Airbus et Antonov a qui on avait envoyé l'appel à proposition. Donc jusqu'à l'été 99 on a fait l'exploitation des offres : avec les Anglais on a fait des rapports techniques communs, c'était le seul moyen de travailler avec les Britanniques. Par contre le rapport final ne pouvait être que national. Avec les Allemands, on faisait des réunions communes sur l'Antonov et puis on continuait sur Airbus. [...] [Quand ils ont su qu'on ne recommandait pas de l'Antonov], les Allemands, ont exigé un rapport commun sur l'Antonov. Mais le rapport n'avait de commun que le nom. Les Allemands étaient d'une mauvaise foi exceptionnelle. Moi je ne dis pas que l'avion ne répondait pas aux spécifications, mais il y avait de gros risques, notamment sur le financement qui n'était pas clair. Les Allemands contestaient la nécessité d'une fabrication des moteurs sous licence, qui alourdissait le devis : ils ne voyaient pas le problème et avaient confiance »<sup>465</sup>.*

Sur ce point, les réformes introduites au sein de la DGA à partir de 1996 semblent également avoir été déterminantes. L'introduction de l'approche capacitaire et la constitution du service des Architectes des systèmes de forces a fortement pesé sur la manière dont a été menée la compétition entre les options Airbus, Antonov et Douglas. Pour les Architectes des systèmes de force, cette compétition est l'occasion de mettre en œuvre leurs nouvelles méthodes de travail. Sur ce point les approches mobilisées par français et les britanniques sont proches, au point qu'un certain nombre de travaux sont menés en commun :

*« Nous on avait des scénarii et avec les Britanniques et les Belges ; on s'était dit qu'il serait bien de comparer avec d'autres scénarii. Les Belges en ont fait deux, les Anglais en ont fait six pour comparer. On a échangé nos modèle avec les britanniques et on a vu que les modèles convergeaient, donc qu'ils étaient valables. Évidemment, on les a fait tourner uniquement sur les solutions retenus au plan national, A400 vs C17, moi j'aurais souhaité une comparaison plus large mais il faut savoir distinguer cohérence d'un besoin et débat international. C'était quand même intéressant et ça a permis de voir ce que ça donnait »<sup>466</sup>.*

En ce qui concerne les rapports avec les services allemands, les choses semblent en revanche avoir été plus compliquées :

*« Quant aux allemands, on n'a jamais eu de scénarii détaillés, ils m'ont dit qu'ils avaient des analyses, mais on n'a jamais eu d'éléments détaillés, ils ont toujours maintenu leur chiffre de soixante-dix et quelque sans que l'on comprenne leur besoin opérationnel... Ils nous ont expliqué qu'ils avaient une méthode, que c'était justifié, mais on n'a jamais eu de détail. Avec les britanniques c'était beaucoup plus clair, même si certains scénarii ne pouvaient pas être mis sur la place publique, les résultats étaient clairs. Pour les autres pays, ce n'était pas évident : les besoins de la Turquie on n'a jamais su... Nous le chiffre de 50 à l'avantage d'être très proche des besoins opérationnels, indépendamment de toute subjectivité. Pour le chiffre allemand, le seul intérêt était l'impact sur le coût de l'avion, le problème est là pour nous »<sup>467</sup>.*

La mise en œuvre de l'approche capacitaire a donc eu un impact majeur sur la réorientation de l'action de la DGA vis-à-vis de ses partenaires étrangers. On peut penser que

---

<sup>465</sup> Entretien, un ancien membre du SPAé/DGA, le 23/01/03.

<sup>466</sup> Entretien, un ancien membre de la DSP/ASF/DGA, le 28/01/03.



pour les architectes des systèmes de force, cette collaboration accrue avec les Britanniques est pour eux un moyen d'affirmer leur nouveau rôle en mobilisant des outils qui ont fait leur preuve outre-Manche. De manière générale, ils soulignent d'ailleurs que cette approche ne trouve d'équivalent que chez les « *capabilities managers* » de la DPA

*« Aux Etats-Unis, il y a une approche qui ressemble un peu, plus opérationnelle et moins technique, mais que je trouve trop détacher des services. Nos homologues les plus comparables sont les Britanniques où, au sein du MOD, il y a des capabilities managers avec un manager qui tient un tableau à jour et suit les capacités. Ils font un peu le même métier que nous et c'est avec eux qu'on a une communauté de pensée.*

*Les Allemands n'ont pas du tout cette approche. Je sais pas trop comment ils travaillent, mais on n'a pas trouvé cette complicité intellectuelle qu'on a avec les anglais. Avec les Anglais on sait à quelle porte taper, on peut leur demander comment ils voient l'évolution des choses, des capacités... »<sup>468</sup>.*

Cette convergence entre services français et britanniques du *procurement* met en évidence un autre aspect de ce qui fait de l'A400M un programme particulièrement révélateur de l'évolution du secteur de la défense en France, mais également en Europe. Au-delà des aspects industriels ou purement politiques, elle met en outre en évidence une dimension supplémentaire de la construction de l'Europe de l'Armement, passant par une uniformisation, ou tout au moins la diffusion, de modèles d'action publique communs aux différentes agences d'acquisition nationale. Il s'agit très certainement d'un problème qui mériterait une analyses plus systématique et plus approfondie.

Premier véritable programme d'équipement militaire fondé sur une coopération européenne, l'A400M introduit un nouveau mode de production des armements dépassant une simple approche en terme de besoin militaire. Programme fortement symbolique lui aussi, il se situe toutefois dans une logique assez éloigné de celle du Leclerc ou domine encore fortement la logique d'action étatique. En effet, dans le cas de l'Airbus militaire les distinctions classique entre militaires, industriels et politique sont dépassées par de nouveaux clivages qui divisent chaque groupes d'acteurs. A travers, ce programme c'est à la mise en place de l'Europe de la défense ou les instances de l'Union sont curieusement absentes à laquelle on assiste.

---

<sup>467</sup> *Ibid.*

<sup>468</sup> Entretien, un membre de la DSP/SASF/DGA, le 27/01/03.

— CONCLUSION —  
AUX ARMEMENTS ET CAETERA ...

---

Il convient dans cette conclusion d'opérer quelques remarques générales sur les politiques d'armements et sur la façon dont elles sont analysées. Tout d'abord, rappelons qu'appréhender les politiques de défense par le biais des armements conduit le chercheur en science politique à se situer dans le domaine de recherche des politiques publiques. Pascal Vennesson souligne l'immense friche de recherche auquel se trouvent confrontés les politologues français : « ce domaine est presque entièrement à défricher à partir des acquis de la science politique, notamment l'étude des politiques publiques »<sup>469</sup>. Nos importantes enquêtes de terrains, pionnières en la matière dans le cas français, nous ont permis de confronter les paradigmes anglo-saxons dominants en la matière, tel que le rôle du « complexe militaro-industriel » ou encore celui de la *bureaucracy policy*, à la réalité empirique française. Bien entendu, il a fallu ajuster le tir et affiner nos outils théoriques pour souligner la spécificité changeante des politiques d'armements à la française. Dans le cas du programme franco-français hautement symbolique du char Leclerc, c'est bien le rôle d'une « petite » élite technique d'Etat construisant (et entretenant) la croyance dans la réalisation du meilleur char du monde qui est singulier. De même, la mise en œuvre de la politique européenne d'armement autour de l'Airbus A400M s'inscrit dans un registre très différent de ce que l'on a pu connaître comme type de programme d'armement outre atlantique. Afin de mettre en perspective nos différentes remarques conclusives nous allons tour à tour revenir sur les limites des paradigmes de recherche anglo-saxons appliqués aux cas français étudiés, sur les spécificités intrinsèques des politiques du char Leclerc et de l'A400M, et enfin sur les éléments de convergence et de divergence entre les deux programmes d'armement.

APPORTS ET LIMITES DES *ARMEMENT STUDIES* POUR LE SCIENCE POLITIQUE FRANÇAISE ?

---

<sup>469</sup> Pascal Vennesson, « Conclusion. Science politique et défense : perspectives de recherche », in P. Vennesson (dir.), *Politiques de défense : Institutions, Innovations, Européanisation*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 341.

Il convient de faire le point sur les différents apports qui peuvent être tirés de l'abondante littérature anglo-saxonne sur les politiques d'armement que l'on a présentées dans le chapitre 1. Une première remarque générale porte sur les spécificités de l'objet que constituent les politiques d'armements. Comme on vient de le voir, les travaux les plus productifs sur ces questions sont inspirés par des problématiques beaucoup plus larges qu'une simple interrogation sur les questions de défense : c'est le cas des monographies sur des programmes qui reprennent nombre d'apports de la sociologie des organisations, des travaux sur les technologies militaires alimentés par la sociologie des sciences ou de l'analyse des rapports entre pouvoir politique et armées inspirés par la sociologie des élites. L'accent mis sur la spécificité de ces politiques relève beaucoup plus du discours d'acteurs tentant d'asseoir la légitimité de leur participation à la définition de ces dispositifs publics que d'un constat scientifique. Dans cette perspective, il apparaît indispensable de s'astreindre à resituer les apports des études de cas que nous aurons l'occasion de mener dans des problématiques plus larges de sociologie politique et d'analyse des politiques publiques. Trois points peuvent alors être distingués. D'une part la notion de groupes d'influence, la mobilisation de cas pratiques et l'analyse décisionnelle.

— *Groupes d'influence et armement*

L'identification des acteurs, individuels ou collectifs, impliqués dans la définition des politiques de défense et d'armement, et leur impact sur le contenu et les modalités de mise en œuvre de ces politiques est une interrogation qui sous-tend la plupart des travaux qui ont été examinés. Comme le montrent les approches mobilisant la notion de complexe militaro-industriel, ce type de notion présente des risques. Le problème ne réside pas tant dans l'appréciation du partage des rôles entre les différents protagonistes évoqués, que dans la manière dont sont appréhendées les logiques qui président à leur action.

Le risque est fort en effet de percevoir ces groupes comme des entités homogènes, conscientes de leurs intérêts et des moyens à mettre à œuvre pour les faire prévaloir. Les limites évoquées des travaux cherchant à décrypter les stratégies des industriels, militaires ou scientifiques en vue d'emporter la décision dans les politiques ou des programmes analysés en attestent. Dans cette perspective, l'accent mis par certains auteurs sur le contexte « d'incertitude » dans lequel interviennent ces acteurs apparaît bien plus stimulant (voir nos études de cas). Cette incertitude porte tout autant sur le contenu de ces politiques que sur les

modalités qui doivent présider à leur élaboration. Ce qui est en jeu pour ces différents acteurs, ce n'est pas seulement la finalité des politiques d'armement, le choix de telle ou telle solution technique ou industrielle, mais également les principes et recettes autour desquels s'agencent leur mise en œuvre.

Dès lors, il apparaît particulièrement fécond de s'intéresser aux représentations et aux pratiques que ces différents acteurs mobilisent dans le cadre de leur participation à l'élaboration des programmes d'armement. Au-delà des intérêts directs — économiques, institutionnels, opérationnels, que les uns ou les autres peuvent retirer des choix qui sont faits, ce qui se joue pour ces acteurs c'est également la mise en adéquation des politiques menées avec les perceptions qu'ils ont des finalités à affecter aux politiques de défense et de la place qu'ils doivent y tenir. Dès lors, ce sont les modalités de la recherche qui s'en trouvent redéfinies, en privilégiant une démarche empirique fondée sur la réalisation d'entretiens ou l'exploitation de sources documentaires. Mais les finalités de la recherche s'en trouvent également éclairées. L'objectif d'une science politique appliquée à la problématique des politiques d'armement consistera à rendre compte des conflits et interactions entre acteurs que suscite leur mise en œuvre.

— *Etudes de cas et comparaison*

Alors même qu'il s'agit de la démarche la plus largement mobilisée pour rendre compte des politiques d'armement, la réalisation d'études de cas par programme a suscité de nombreuses critiques de la part des spécialistes. Les travaux de L. H. Holland, R. A. Hoover, G. Spinardi et D. McKenzie mettent notamment l'accent sur la généralisation limitée dont peuvent faire l'objet les résultats de ces travaux. Ces limites tiennent au contexte historique particulier auquel renvoient ces différentes études (l'oubli de la dimension historique), aux spécificités des programmes choisis (nucléaire ou conventionnel par exemple) et à l'excessive « pointillisme » des descriptions qui sont faites du processus de décision. De manière plus générale, on peut reprocher aux auteurs ayant mobilisé cette démarche d'avoir « fétichisé » les programmes d'armement sur lesquels ils travaillaient, tendant à transformer en objet ce qui ne peut-être qu'un site d'observation.

Dans cette perspective, la méthode choisie dans le cadre de nos deux études de cas, qui consiste à rechercher ce qui, aux yeux des acteurs, constitue les spécificités et les finalités des

deux programmes retenus, apparaît comme un moyen de contourner cet obstacle. À la différence des travaux américains évoqués plus haut, les deux études de programme d'armement réalisées visent davantage à comprendre comment les acteurs ont appréhendé les particularités de ces programmes, les conditions dans lesquelles ils ont été mis en œuvre, l'incidence des transformations plus globales du secteur de l'armement ou de la défense sur les dispositifs finalement mis en place. Une telle problématique permet de faire le pont avec les résultats obtenus par les recherches menés dans le contexte nord-américain.

— *L'analyse décisionnelle : une démarche de recherche*

Plus fondamentalement, il s'agit d'appréhender l'approche décisionnelle non comme un cadre théorique figé, mais comme une démarche de recherche qui se fonde sur une problématique et une méthodologie. Au cœur de l'approche décisionnelle, se trouve la question de la production du choix public. Dans cette optique, l'analyse décisionnelle s'intéresse prioritairement aux processus internes, qu'ils soient politiques, bureaucratiques ou cognitifs qui forment « l'alchimie de la décision »<sup>470</sup>. Elle s'attache aux décisions comme aux non-décisions. Elle cherche à reconstituer les logiques à l'œuvre dans le processus décisionnel qui permettent d'expliquer comment ont été effectués les choix publics<sup>471</sup>. Elle vise donc explicitement, même si ce volet est trop souvent négligé, à comprendre, pourquoi certaines options ont été préférées à d'autres<sup>472</sup>. Elle repose donc sur le postulat que la décision aurait pu ne pas être prise, qu'elle aurait pu prendre d'autres formes. Ce qui revient à formuler le problème de recherche dans le sens « *pourquoi le char Leclerc plutôt que pas de char, plutôt qu'un autre type d'armement pour succéder à l'AMX B2, plutôt qu'une simple amélioration de l'AMX* »(nos entretiens). Autrement dit elle ne prend pas le résultat pour la cause et cherche à éviter l'effet de rétrodiction<sup>473</sup>.

Elle appréhende la décision publique comme un champ de forces où s'affrontent des intérêts divergents, s'investissent des acteurs divers, se confrontent des rationalités multiples et se conjuguent des logiques sociales hétérogènes. L'analyse décisionnelle est donc aux antipodes de la restauration d'une conception mythique de la décision publique rationnelle. La

---

<sup>470</sup> Hubert Védrine, *Les Mondes des François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1998, p. 9.

<sup>471</sup> Samy Cohen, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère » in Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 79.

<sup>472</sup> Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 101.

<sup>473</sup> Sur le problème de la rétrodiction : Paul Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Points Seuil, 1991.

décision politique ne doit pas être comprise comme un instant T, mais comme un processus conditionné par un amont et qui conditionne, de façon plus ou moins aléatoire un aval. Les débats sur la qualification du problème, la mise sur agenda, la sélection des informations, la définition des alternatives, la mise en œuvre s'inscrivent pleinement dans la dynamique de la décision. Elle se différencie ainsi d'une conception restrictive qui limite la décision au moment du choix<sup>474</sup>. L'approche décisionnelle cherche à démêler l'écheveau de la décision à partir des différentes arènes, en décryptant les stratégies des différents acteurs, en distinguant les logiques à l'œuvre, en mesurant le jeu de contraintes qui affectent la formation de la décision publique. Elle est attentive à la dimension temporelle de la décision autant qu'à sa nature collective<sup>475</sup>.

L'analyse décisionnelle est donc à la fois multifactorielle sur le plan empirique et pluridisciplinaire sur le plan théorique : elle emprunte à la sociologie, à la sociologie des organisations, à l'analyse des politiques publiques, à l'économie, à la théorie des relations internationales, à la science politique. Sur le plan méthodologique, l'analyse décisionnelle privilégie l'investigation empirique et accorde une large part à la démarche inductive. Le travail d'enquête s'appuie sur trois types de données, couplés à trois techniques particulières : l'analyse secondaire pour le corpus formé des sources ouvertes (presse, rapports publics, documentation professionnelle) ; la critique des sources pour le volet archivistique, lorsqu'il est possible ; l'entretien semi-directif pour le témoignage des acteurs. Cette dernière technique d'enquête est la plus déterminante pour le succès de l'étude décisionnelle. Elle constitue généralement sa principale source, ce qui justifie que ce soit la méthodologie privilégiée dans le cadre de notre étude de deux programmes d'armement temporellement différencié.

AUX ARMEMENTS : RETOUR SUR NOS ETUDES DE CAS.

Pour le Leclerc, il convient de souligner l'ambiguïté de la dimension technologique. En effet, si celle-ci est déterminante pour comprendre la genèse et la mise en œuvre du programme, elle n'autorise pas à inscrire cette étude de cas comme exemplaire du paradigme

---

<sup>474</sup> Pour cette conception cf., MC. Howlette et M. Ramesh, *Studying Public Policy : Policy Cycle and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 138.

<sup>475</sup> Catherine Grémion, *Profession décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthiers-Villars, 1979, p. 16.

technologique d'analyse des programmes d'armement qui postule qu'il existe une trajectoire technologique particulière. Bien au contraire, la question technologique est construite par des acteurs et des stratégies qui s'affrontent tout au long du processus de décision.

De même sur l'aspect selon lequel le programme Leclerc aurait suivi le sentier de la dépendance technologique (« *c'est le meilleur char du monde* »), c'est à travers le rôle des acteurs qui entretiennent la croyance dans l'excellence technologique qu'il y a création d'une dépendance pour cette politique d'armement. Nous avons montré en quoi cette croyance constitue un facteur puissant de dépendance au sentier et donc comment cette croyance persiste dans le temps et pourquoi elle contribue à la pérennité du programme (pérennité dans une version ambitieuse notamment, puisque l'autre facteur fondamental de pérennité du programme c'est le coût social et politique de son abandon). Cette croyance centrale pour comprendre la pérennisation du programme s'articule autour de trois éléments que nous avons bien identifiés :

— *Primo* : la spécificité de cette croyance. En effet, il est beaucoup plus facile d'aménager, de réviser un système de croyance fondé sur la rationalité commerciale ou la fiabilité car :

1. les anomalies sont beaucoup plus évidentes et intégrables
2. le coût (image de soi, image de la France, de la DGA) est beaucoup plus élevé quand il s'agit de renoncer à la croyance technologique (le cas du Leclerc).

— *Deuxio* : la croyance technologique (c'est le meilleur char du monde) constitue en interne (au petit groupe que nous avons mis en évidence) et en externe (élites militaires / élites politiques qui doivent l'acheter ou l'avaliser) un puissant instrument de légitimation [d'où auto-renforcement interne et auto-renforcement vis-à-vis de l'extérieur : on est beaucoup plus audible et crédible quand on avance « on est en train de faire le meilleur char du monde », que quand on dit « on fait un très bon char qui convient aux besoins de nos armées »] qui joue sur un registre de justification le plus classique et le plus efficient au sein du système de défense (la prouesse technologique). A ce propos nous avons souligné qu'il est toujours plus difficile de remettre en cause (réviser, annuler, arrêter) un programme quand s'est imposée l'idée / croyance que c'est le meilleur du monde. Ce paradigme permet de balayer les anomalies (surcoût, retard, fiabilité : « *c'est normal quand on fait un char de combat qui est une FI* »)

— *Tertio* : cette croyance persiste car elle parvient à s'autonomiser (tout en étant en cohérence / écho avec la norme globale du secteur). Cette croyance en la réussite technologique du Leclerc persiste en dépit de la multiplication des anomalies liées à la recherche de la performance (transformation exogène ; donc pour nous parallèle valable avec facteurs de transfo exogène : équation budgétaire). Nous avons montré comment un petit groupe d'acteurs transversaux (doté de propriétés sociales spécifiques, de trajectoires sociales particulières qui sont de nature à leur confère un fort potentiel d'intégration dans les circuits décisionnels externes au groupe : DGA, CAB, EMAT...) développe progressivement la croyance (ce qu'il faut c'est faire le meilleur char du monde ; le char High-Tech avec tout le discours de la fin des années 1980 / début des années 1990 sur « c'est le premier char d'une nouvelle génération de char ». Enfin, cette croyance persiste et résiste dans le temps en partie en raison de l'autonomie de ce groupe (qui peut faire ce qu'il veut tant que son projet est en cohérence avec la norme du secteur de l'époque) au sein du système de décision et de la monopolisation de l'expertise.

Sur l'A400M plusieurs remarques peuvent être avancées quant aux dynamiques que le programme A400M met en évidence. Un premier élément concerne les significations qui ont été attribuées à l'A400M. On l'a vu, son lancement est fortement marqué par une volonté de rompre avec les pratiques de coopération antérieure (comme par exemple celle avortée du Leclerc). Par ailleurs, il intervient à un moment où les pratiques du secteur de l'armement au niveau national, mais aussi au niveau européen, sont fortement mises en cause. Dans cette perspective, l'enjeu que constituait l'introduction de nouveaux modes de production des armements en coopération semble l'avoir emporté sur le seul objectif de la satisfaction des besoins du transport militaire. Très rapidement, l'A400M semble avoir acquis un statut de programme symbolique, qui a fortement pesé sur le traitement qui lui a été réservé par les différents protagonistes du secteur de l'armement. Comme on l'a vu dans la première partie, ce statut symbolique particulier n'a pas exclu que ces entorses soient admises aux règles inédites autour desquelles le programme était censé s'organiser. Mais il a très nettement pesé sur le comportement des acteurs concernés et sur la nature des relations qu'ils ont entretenues dans le cadre de son lancement. Un deuxième élément de conclusion concerne la caractérisation des différents acteurs associés à ce lancement. La distinction classique qui est faite entre militaires, industriels et politiques pour rendre compte des politiques d'armement a en effet montré ses limites. D'abord parce que cette distinction s'appuie sur une perception séquentielle des programmes, distinguant entre phases et types de décisions nettement



dissociables, qui est très éloignée de la réalité. Ensuite parce que les enjeux particuliers qui s'attachaient à la réalisation du programme ont suscité des clivages qui divisent chacun de ces groupes d'acteurs. Enfin, les logiques de l'eupéanisation du programme constituent un troisième élément à retenir. On l'a vu, la ressource que représentait la réussite du programme pour la mise en place d'une Europe de l'Armement et/ou de la défense a fortement pesé sur l'engagement des gouvernements. La manière dont ont évolué les relations bilatérales privilégiées entretenues par la DGA avec ses homologues allemands d'abord, britanniques ensuite, met en évidence le poids que peuvent jouer les structures d'acquisition d'armement dans la réalisation de cette Europe. Plus qu'une simple Europe de la défense dont les instances de l'Union sont curieusement absentes, on assiste aussi à la réalisation d'une Europe de l'Armement menée par le bas. Les initiatives des gouvernements étant tour à tour relayées ou réorientées du fait des modes d'action mis en œuvre par ces structures.

#### *ET CAETERA* : CONVERGENCES ET DIVERGENCES DANS LES POLITIQUES D'ARMEMENTS

En analysant les parties spécifiques des processus de décision sur ces deux programmes d'armements, il devient possible de comparer les configurations d'acteurs et les modes de négociation respectifs. Dans cette perspective, et en étayant le tableau suivant, l'analyse comparée portera successivement sur les évaluations des besoins opérationnels, les plans de financement et la manière dont les pouvoirs publics ont abordé la question du "retour industriel". Plus exactement, l'objet de cette comparaison est avant tout de mettre en lumière les convergences et les divergences à l'œuvre dans les programmes d'armements.

## Une comparaison des enjeux de l'acquisition du char Leclerc et de l'A400M

	Le char Leclerc	L'A400M
<b>LE BESOIN OPERATIONNEL</b>		
– mode d'évaluation	– EMAT et la DGA	– European Staff Requirement et compétition nationales (Fr et RU)
– définition de « la performance »	– la « quête technologique du meilleur char du monde »	– refus de la performance ; quête du meilleur rapport qualité-prix
<b>LE PLAN DE FINANCEMENT</b>		
– qui paie le développement ?	– l'Etat français à 100%	– les Etats à 80% et Airbus à 20%
– la question des exportations	– vers les EAU mais ne se pose que dans un second temps	– question marginale
– la maîtrise globale du budget	– Faible dans la mesure ou elle est faiblement présente au début du programme	– forte imbrication entre les commandes de chaque pays et le coût par avion
<b>LE RETOUR INDUSTRIEL</b>		
– concurrence internationale	– très forte (Allemand, Britanniques, Américaines, Russes)	– engagement fort en faveur de la concurrence
– la maîtrise d'ouvrage ( <i>prime contractant</i> )	– A l'origine la DAT, et par la suite contractualisation GIAT	– contrat signé avec Airbus
– la sous-traitance (les équipementiers)	– Forte mais sur certaines composantes et stato-nationale	– système d'appel d'offres par partie de l'avion
– l'enjeu des sites de production	– Les sites du GIAT industrie	– les sites Airbus
– l'enjeu des lignes de production	– Importances des spécialisations technologiques nationales	– importance des spécialisations technologiques nationales

### *L'évaluation d'un besoin opérationnel*

Dans les deux études de cas, nous avons vu en détail à quel point la définition des spécifications des armements n'avait rien de "naturel" ou de "logique". Si, dans le cas de l'A400M, un consensus sur les spécifications de base de l'avion a été atteint relativement

rapidement, sous la forme d'un « *European Staff Requirement* », dans le contexte de la fin de la guerre froide, celles du char Leclerc sont devenues le sujet d'un long débat. Plutôt que de revisiter cette question en profondeur, cette comparaison vise brièvement à mettre en lumière deux enjeux : les modes d'évaluation des besoins opérationnels et le positionnement des protagonistes par rapport à la performance technologique des équipements militaires.

Sur le premier point, soulignons que le besoin du char Leclerc a été défini essentiellement par des acteurs étatiques au sein de l'Etat major de l'armée de terre et de la DGA. Les études ont été faites par un petit groupe d'ingénieurs de l'armement en liaison avec les militaires. Ainsi, la quête du « meilleur char du monde » est le résultat des interactions entre la croyance produite par une élite technique à laquelle adhèrent les militaires. Dans cette perspective, le débat sur les spécifications et les performances du futur char se traduit par une quête classique de l'arme absolue en matière de véhicule blindé. Par contre la question du nombre de chars commandés reste particulièrement problématique avec une réduction drastique de la commande pour l'armée française qui passe de 1400 exemplaires à 406. Cette réduction de cible est faiblement compensée par une politique d'exportation vers la E.A.U dont la gestion sera quelque peu problématique.

Du moins en France et au Royaume-Uni, la définition du besoin opérationnel de l'A400M s'est déroulée d'une manière plus transparente et moins liée à l'offre des industriels. Tout d'abord, le nombre d'avions commandés correspond à la fois à la contrainte qui consistait à remplacer de l'équipement obsolète (les Transalls et les Hercules) et à une projection chiffrée des usages militaires probables. Ensuite, les spécifications techniques de l'avion ont été conçues dans l'objectif de produire un transporteur certes basique, mais adapté aux pistes d'atterrissage difficiles. Ces choix s'expliquent en partie par l'émergence au sein des administrations, telle que la DGA et le MoD britannique, de techniques de raisonnement plus systématiques (« systèmes de forces », « approche capacitaire », *capability management*, etc.). Elles s'expliquent aussi par une entente, atteinte entre les responsables des administrations nationales spécialisés dans les avions de transport et les représentants de l'Airbus, consistant à refuser « la quête de la performance ». Plus soucieux de faire fabriquer un grand nombre de ces avions à travers la mise en place d'une forme de coopération européenne nouvelle, ces acteurs étaient animés davantage par le souci d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible.

## *L'établissement d'un plan de financement*

Un deuxième processus de décision qui peut être comparé concerne les plans de financement des deux programmes d'armement. En analysant comment chacun de ces plans a conjugué la définition des besoins opérationnels avec la manière dont il serait financé, trois entrées en matière sont instructives quant aux influences en jeu.

La première concerne la question de, qui paie le coût de la recherche et du développement de l'armement ? Dans le cas du char Leclerc, la réponse à cette question a été fort simple : suivant une logique d'arsenal national, l'Etat français s'est engagé à payer à l'avance l'ensemble des dépenses encourues pour développer cet équipement, d'autant plus qu'à l'époque de sa genèse c'est la DAT alors intégrée à la DGA qui porte l'ingénierie. Dans le cas de l'A400M, cette question provoque un débat long entre les Etats européens et Airbus qui, finalement, se solde par le compromis suivant : l'ensemble des Etats payeront 80% du coût de développement sur une base *pro rata*, et l'industriel financera les 20% restant à partir des bénéfices effectués sur les exportations aux pays extérieurs au consortium européen.

La question des exportations constitue un deuxième point de comparaison entre les plans de financement du Leclerc et de l'A400M. Largement en raison de la taille de chaque commande initiale, l'importance accordée à cette question est secondaire dans les deux cas. Certes, le Leclerc est finalement vendu en nombre significatif aux Emirats Arabes, mais cette vente ne conditionne pas les spécifications et le prix du char pour l'Armée de terre française. Nous venons de voir que l'exportation probable des A400M constitue pour Airbus une incitation, ou plutôt une récompense, à cofinancer le coût de son développement. Mais à nouveau, et contrairement à bien d'autres programmes d'armes, conquérir une part du marché mondial pèse peu sur la décision nationale et européenne.

En revanche, sur un troisième et dernier point -la maîtrise globale de la dépense- les deux plans de financement divergent plus nettement. D'un côté, le budget du Leclerc s'accroît sensiblement au fur et à mesure que le temps passe (initialement prévu à 15M de frs à l'unité aujourd'hui il dépasse le 100 millions de frs). Finalement, ce n'est qu'en réduisant la commande initiale de plus de 50%, en vendant le char en étranger que l'Etat français essaye de réduire les lignes de crédit prévues pour cet équipement.

Dans le cas de l'A400M, c'est la nature du compromis intergouvernemental européen et du contrat établi avec Airbus qui introduit une discipline budgétaire plus rigide. Certes le retrait italien et la réduction de la commande allemande ont une incidence sur les montants en jeu. De même le retard pris en raison des hésitations allemandes a également eu une influence déstabilisatrice sur la gestion financière de ce contrat. Mais, du moins au stade actuel (c'est-à-dire) avant la fabrication réelle de l'avion), la méthode budgétaire pluriannuelle qui engage clairement chacun des Etats signataires dans une interdépendance forte, tranche avec les plans de financement européens précédents.

### *Le cadrage du « retour industriel »*

En effet, si le mode de financement de l'A400M diverge de celui du Leclerc, l'explication réside également dans l'approche du retour industriel (*work share*) développée pour ce programme européen. Un premier point de comparaison concerne le lien fait entre cet enjeu et un principe de concurrence industrielle. Dans le cas du char Leclerc, « la concurrence » est surtout interprétée comme une manière de décrire l'état du marché mondial. A cette époque, la plupart des acteurs impliqués dans la décision française constatent la capacité à bâtir des chars modernes des constructeurs allemand, britannique, américain et russe. Ils en concluent que la France doit maintenir sa capacité à rester présente sur le marché des armements terrestre et à préserver les capacités technologiques qui lui sont associées. Bref, « la concurrence » est interprétée comme un principe opérationnel (construire les chars capables de battre les chars fabriqués par d'autres) et industriel (continuer à construire les chars en France).

Dans le cas de l'A400M, la concurrence implique davantage la mise en compétition des industriels et ceci à deux niveaux. En procédant par un appel d'offre ouvert autant aux non-européens (Boeing, Antonov) qu'aux européens (Airbus), le principe de la concurrence a d'abord été utilisé pour obliger les industriels à s'adapter aux spécifications arrêtées au niveau intergouvernemental (*European staff requirement*). S'il serait naïf de considérer que les industriels, et notamment Airbus et ses supporters, n'ont pas pesé sur la rédaction de l'appel d'offre, il n'en reste pas moins que, du moins en France et au Royaume-Uni, de véritables compétitions ont eu lieu.

Le deuxième aspect de l'enjeu du *work share* concerne le choix des sous-traitants utilisés pour construire chacune des armes. Dans le cas du char Leclerc, cette question a été déléguée au maître d'ouvrage (GIAT Industrie) qui a réparti le travail à travers la France selon une logique de site industriel héritée des arsenaux. Dans cette perspective, la production en série du char Leclerc sur une dizaine d'années a permis à l'Etat français de mener une politique de maintien de l'emploi sur tous ces sites.

L'enjeu du *work share* est interprété tout autrement dans le cas de l'A400M, notamment parce que le maître d'ouvrage est conçu davantage comme un premier contractant (*prime contractant*) que comme un distributeur de tâches. En effet, une des innovations majeures de ce programme consiste à responsabiliser Airbus et ses composants nationaux à mettre en place des véritables compétitions opposant des sous-traitants de toute nationalité. Si, bien entendu, les représentants des pays-financeurs restent sensibles à la question du retour industriel, encadrés par les engagements pris au niveau de l'OCCAR, dans ce programme ils sont tenus d'adopter une posture moins « arithmétique » de cette question.

Au total, il ressort de la comparaison des études de cas deux conclusions générales. Tout d'abord, le décalage dans le temps des deux commandes permet de montrer l'impact que peut avoir l'introduction de « nouvelles » techniques et processus de l'acquisition des armements. Si les modes d'analyse, telles que « l'approche capacitaire », peuvent être orientés pour produire une conclusion voulue dès le départ, il n'en reste pas moins qu'ils tendent à ouvrir le jeu d'acteurs à de nouvelles influences. Il serait abusif de considérer que ces techniques d'analyse découlent directement d'une influence libérale sur l'acquisition des armements. Il n'en reste pas moins que les effets indirects du Tournant Néo-libéral<sup>476</sup> s'observent quand même à travers le « nouveau management public » (*New Public Management*) des politiques d'armement (la réforme Helmer).

La deuxième conclusion générale qui se dégage de cette comparaison concerne l'eupéanisation des commandes d'armement. Dans un domaine où des coproductions d'armes entre pays européens ont souvent donné lieu à des résultats décevants, tant sur le plan opérationnel que financier, il semblerait que les pratiques de négociation et les modes de décision développés autour de la commande de l'A400M constituent un exemple majeur d'une

---

<sup>476</sup> Bruno Jobert, dir., *Le Tournant Néo-libéral*, Paris, l'Harmattan, 1994.

nouvelle forme de coopération européenne. Comme en témoigne l'absence de définition de besoins communs, des gouvernements de l'Europe sont toujours réticents à adopter une politique d'armement intégrée. Mais l'effort consacré à « mieux européeniser » la mise en œuvre des programmes d'armement semble indiquer que les conditions sont désormais réunies pour des changements encore plus radicaux au futur.

— BIBLIOGRAPHIE —

Aben Jacques (1992), *Economie politique de la Défense*, Paris, Cujas.

Affuzi Pierre (2000), « L'Europe de l'armement, encore une exception française », *Critique internationale*, n°6 hiver, pp. 29-37

Allison G. T. et Halperin M. (1972), “ Bureaucratic Politics : A Paradigm and some Implications ”, *World Politics*, vol. 24, printemps.

Allison G., Morris F.(1975), “ Exploring the Determinants of Military Weapons ”, *Deadalus*, 104, été 1975.

Allison G. (1971), *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.

Allison G., “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: A Case Study of Crisis Decisionmaking”, *American Political Science Review*, vol. LXIII, septembre 1969, pp. 689-718.

Armacost M. (1969), *The Politics of Weapons Innovation : the Thor-Jupiter Controversy*, NY, Columbia UP.

Armacost M. (1969), *The Politics of Weapons Innovation : The Thor-Jupiter Controversy*, New York, Columbia University Press, 1969

Art R. T. (1968), *The TFX Decision : McNamara and the Military*, Boston, Little Brown.

Aspaturian Vernon V. (1973), “ The soviet Military-Industrial complex : Does it exist ? ” dans Rosen Steven, *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Lexington Books, pp. 103-133.

Ball D. (1980), *Politics and Force Levels. The Strategic Missile Program of the Kennedy Administration*, Berkeley, University of California Press,.

Baran, Paul A. (1968), Sweezy Paul M., *Le capitalisme monopolistique*, Paris, Maspéro (1<sup>o</sup> ed. 1966).

Beard E. (1976), *Developing the ICBM : A Study in Bureaucratic Politics*, NY, Columbia University Press.

Biderman Albert D. (1972), “ Retired soldiers within and without the military-industrial complex ”, dans Sarkesian Sam dir., *The militay-industrial complex. A Reassessment*, Berverly Hills, Sage, pp. 96-124.

Bijker W., Hughes T., Pinch T. eds. (1987), *The Social Construction of Technological System : New Directions in The History and Sociology of Technology*, Cambridge, The MIT Press.



- Bloor D. (1982), *Sociologie de la logique ou les limites de l'épistémologie*, Paris, Pandore, (1<sup>ère</sup> ed. 1976).
- Boies John L. (1994), *Buying for Armageddon. Business, Society, and Military Spending Since the Cuban Missile Crisis*, New Brunswick, Rutgers U. P.
- Brauch Hans G. (1990), “ Weapons Innovation and US Strategic Weapons Systems : learning from Case Studies ? ”, in Gleditsch Nils Petter, Njolstad Olav eds., *Arms Races. Technological and Political Dynamics*, Londres, Sage, pp. 175-219.
- Brown M. E. (1992), *Flying Blind. The Politics and the U.S. Strategic Bomber Program*, Ithaca, Cornell University Press.
- Buzan Barry, Herring Eric (1998), *The Arms Dynamic in World Politics*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, London.
- Callon M., Latour B. (1990), *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte.
- Caplow T., Vennesson P. (2000), *Sociologie militaire*, Paris, A. Colin.
- Centre d'études d'histoire de la défense (1996), *La France face aux problèmes d'armement (1945-1950)*, Bruxelles, Éditions Complexe.
- Chesnais F., Serfati C. (1992), *L'armement en France. Genèse, ampleur et coût d'une industrie*, Paris, Nathan.
- Cohen É., (1996), *La tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, Fayard.
- Cohen S. (1994), *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V<sup>o</sup> République*, Paris, Fayard.
- Cohen S. (1998), “ Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère ” in Smouts M.-C., *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Cornu C., Dussauge P., (1998), *L'industrie française de l'armement*, Paris, Economica.
- Coulam R. (1977), *Illusions of Choice : The F-111 and the Problems of Weapons Acquisition Reform*, Princeton, Princeton University Press.
- Cour des Comptes (1997), *La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense*, Rapport public particulier, Paris, Éditions du journal officiel.
- Cour des Comptes (2001), *Les industries d'armement de l'État*, Rapport public particulier, Paris, Éditions des Journaux officiels.
- Cyert R., March J. G. (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Dahl Robert (1971), *Qui gouverne ?*, Paris, P. U. F. (1<sup>o</sup> ed. 1961).

- Dalgleish D. D., Scweikart L. (1984), *Trident*, Southern Illinois University Press.
- Danet D. (1997), « La production d'armement : éléments d'économie institutionnelle », *Revue Française d'Economie*, vol. 12, n° 3.
- Dussauge P., Cornu C. (1998), *L'Industrie Française de l'armement. Coopération, restructuration et intégrations européennes*, Paris, Economica.
- Evangelista M. (1988), *Innovation and the Arms Race. How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies*, Ithaca, Cornell University Press.
- Farell T. (1997), *Weapons without a Cause. The politics of weapons acquisition in the United States*, Londres, McMillan.
- Friedberg E., (2000) « Comment lire les décisions », *Cultures et conflits*, n° 36, printemps.
- Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Genieys W., Joana J., Smith A., *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France/Grande-Bretagne*, Paris, Les documents du CDSO, 2000.
- George A. L. (1979), « Case Studies and Theory Development : The Method of Structured, Focused Comparison, in Lauren Paul G. ed., *Diplomacy : New approaches in history, theory and policy*, Free Press, New York.
- Giovachini L. (2000), *L'armement français au XXe siècle. Une politique à l'épreuve de l'histoire*, Paris, Ellipses.
- Gleditsch Nils P., Njolstad O. eds. (1990), *Arms Races. Technological and Political Dynamics*, Londres, Sage.
- Gray C. S. (1976), *The Soviet-American arms race*, Lexington, Lexington Books.
- Greenwood T. (1975), *Making the MIRV : A Study of Defence Decision Making*, Cambridge (MA), Ballinger.
- Halperin M. (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institute.
- Halperin M., Kanter A. eds (1973), *Readings in American Foreign Policy : A Bureaucratic Perspective*, Boston, Little Brown.
- Halperin M. (1972), "The Decision to Deploy the ABM : Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration", *World Politics*, vol. 25, octobre, pp. 62-95.
- Halperin M. (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Institution.

- Hamel A (2000), « L'aéronautique de défense en Europe : entre souveraineté et intégration », in Vennesson P., dir., *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan.
- Hébert J.-P. (2002), « 2001 : l'Europe de l'armement en panne ? », *Cahier d'Études Stratégiques*, n°34, Paris, Ed ; de l'EHESS.
- Hébert J. P. (1999), *Les exportations d'armement. A quel prix ?*, Paris, La Documentation Française.
- Hébert J.-P. (1995), *Production d'armement. Mutation du système français*, Paris, La Documentation française.
- Hébert J.-P. (1991), *Stratégie française et industrie d'armement*, Paris, FEDN.
- Helmer, J-Y. (1996), *La réforme de la Délégation générale pour l'armement. Proposition*, Ministère de la défense, non publié.
- Hilsman R. (1990), “ Opening up the boxes ”, chapitre 5 de *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Holland L. H, Hoover R. A. (1985), *The MX Decision : A new Directions in the US Weapons Procurement Policy ?* Boulder, Westview.
- Howlette MC., Ramesh M. (1995), *Studying Public Policy : Policy Cycle and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press.
- Huisken R. (1981), *The Origin of Strategic Cruise Missile*, New York, Praeger.
- Irondele Bastien (2003), “Europeanization without the European Union ? French military reforms 1991-96”, *Journal of European Public policy*, 10:2 april, pp. 208-226.
- Jeffries C. L. (1977), “ Defense Decisionmaking in Organizational-Bureaucratic Contexte ” in John E. Endicott, Roy W. Stafford eds., *American Defense Policy* (4ème ed.), Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Jones Charles O. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press,.
- Kaldor M. (1982), *The Baroque Arsenal*, Londres, A. Deutsch.
- Kessler M. Ch. (1994), *Les grands corps de l'Etat*, Paris, PUF.
- Kolodziej Edward A (1987) *Making and Marketing Arms. The French Experience and Its Implications for the International System*, Princeton, Princeton University Press.
- Korb Lawrence J. (1972), “ The secretary of defense and the joint chiefs of staff : the budgetary process ” Sarkesian Sam dir., *The military-industrial complex. A Reassessment*, Beverly Hills, Sage.

- Kurth J. (1973), “ Why We Buy the Weapons We Do ”, *Foreign Policy*, n°11.
- Kurth J. R. (1971), “ A Widening Gyre : The Logic of American Weapons Procurement ”, *Public Policy*, vol. 19, été..
- Lapp R. E. (1970), *Arms Beyond Doubt : The Tyranny of Weapons Technology*, New York, Cowles book Co.
- Law J. (1987), “ Technology and Heterogenous Engineering : The Case of Portuguese Expansion ”, in Wiebe Bijker, Thomas Hughes et Trevor Pinch, eds, *The Social Construction of Technological System : New Directions in The History and Sociology of Technology*, Cambridge, The MIT Press.
- Lieberson Stanley (1972), “ An empirical study of military-industrial linkages ”, dans Sarkesian Sam dir., *The militay-industrial complex. A Reassessment*, Berverly Hills, Sage.
- Lindblom C. E. (1959), “ The Science of Muddling Through ”, *Public Administration Review*, 19, spring.
- Lindsay James M. (1991), *Congress and Nuclear Weapons*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Magdoff H. (1969), *L'âge de l'impérialisme*, Paris, Maspéro, (1° ed. 1968).
- Marion P. (1990), *Le pouvoir sans visage. Le complexe militaro-industriel*, Paris, Calmann-Lévy.
- Mayer Kenneth R. (1991), *The Political Economy of Defense Contracting*, New Haven, Harvard University Press.
- Mc Kenzie Donald (1990), *Inventig accuracy : A Hitorial Sociology of Nuclear Missile Guidance*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.
- Mc Neill W. (1992), *La recherche de la puissance. Technique, force armée et société depuis l'an mil*, Paris, Economica.
- Melman S. (1970), *Pentagon Capitalism : the political economy of war*, Mc Graw Hill.
- Mills Charles W. (1969), *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspéro, (1° edition 1956).
- Ministère de la Défense (2002), *Les Français et la Défense : 10 ans de sondages, Analyses et références*, Paris.
- Muller P. (1989), *Airbus. L'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'harmattan.
- Muller P. (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G., Warin P., dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'harmattan.

- Muller P., Surel Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Naugher T. L. (1984), *M 16 controversies. Military Organizations and Weapons Acquisition*, New York, Praeger.
- Perlo V. (1963), *Militarism and capitalism*, New York, International Publishers.
- Rosen S. (1973), *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Lexington Books.
- Rourke F. E. (1984), *Bureaucracy, Politics and Public Policy* (3<sup>ème</sup> ed.), Boston, Little Brown.
- Sapolski H. (1972), *The Polaris System Development : Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Sarkesian S. dir. (1972), *The military-industrial complex. A Reassessment*, Beverly Hills, Sage.
- Scaringella J.-L. (1998), *Les industries de Défense en Europe*, Paris, Economica.
- Schoerer D. (1984), *Science, Technology and the Nuclear Arms Race*, New York, Wiley.
- Shapley D. (1978), “Technology Creep and the Arms Race : ICBM Problem a sleeper”, *Science*, vol. 201, 22 sept., p. 1102-1105.
- Smoley J. M. jr (1964), *The Military establishment*, Boston, Beacon.
- Spinardi G. (1994), *From Polaris to Trident : the Development of US Fleet Ballistic Missile Technology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stein H. eds, (1963), *American Civil-Military Relations*, Birmingham, University of Alabama Press.
- Suleiman E. (1995), *Les ressorts cachés de la réussite française*, Paris, Seuil.
- Suleiman E., Courty G. (1997), *L'âge d'or de l'État. Une métamorphose annoncée*, Paris, Seuil.
- Tammen R. L. (1973) *MIRV and the Arms Race : An Interpretation of Defense Policy*, New York, Praeger.
- Tilly Charles (1990), *Coercion, Capital and European States ad 990-1990*, Cambridge Mass., Basil Blackwell.
- Thiébaud J.-L. (1983), ““Complexe militaro-industriel“ : notion critique ou théorique ?”, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. .XXV, p. 215-237.
- Thoenig J.-C. (1987), *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan.

Vaïsse M. dir., (1996), *La France face aux problèmes d'armement 1945-1950*, Paris, éd. Complexe.

Vaïsse M. dir ; (2002), *Armement et Cinquième République. Fin des années 1950- fin des années 1960*, Paris, CNRS Éditions.

Vennesson P. dir. (2000), *Politiques de défense : institutions, innovations, européanisation*, Paris, L'Harmattan.

Wildasky A. (1971), *The Politics of the Budgetary Process* (3<sup>ème</sup> ed.), Boston, Little Brown.

Yanarella E. (1977), *The Missile Defence Controversy : Strategy, Technology and Politics, 1955-1972*, Lexington, University of Kentucky Press.

Yarmolinski Adam (1972), “ The president, the congress, and arms control ”, dans Sarkesian Sam dir., *The militay-industrial complex. A Reassessment*, Berverly Hills, Sage.

**LISTE DES ENTRETIENS**

**1) Acteurs généralistes et transversaux**

- Bachelet Jean-René, général de corps d'armée, EMAT, « Livre blanc » sur la Défense
- Ballarin Bertrand, EMAT, OCO, Chef du Bureau conception des systèmes de forces
- Blanc Émile, ingénieur général de l'armement (2S), ancien Délégué général pour l'armement, Euro-Défense et COFRAS
- Boisrayon Gérard, ingénieur général de l'armement, Conseil général de l'armement  
Chiquet Pierre, ancien PDG du GIAT Industrie
- Collet-Billon Laurent, Adjoint au Délégué général pour l'armement, Directeur des systèmes d'armes (DGA)
- Favin-Leveque Jacques, général, directeur du GICAT
- Galy-Dejean René, député UMP, président de la commission de la Défense
- Gautier Louis, spécialiste des questions de Défense aux cabinets des ministres socialistes et auprès de L. Jospin
- Gillyboeuf Jean-Paul, ingénieur général de l'armement, Inspecteur général de l'armement (DGA)
- Giovachini Laurent, ingénieur en chef de l'armement, Directeur des Coopérations et Affaires Internationales (DGA)
- Helmer Jean-Yves, Délégué général pour l'armement (1996-2001)
- Imbert Vincent, ingénieur général de l'armement, architecte de système de forces chargé de la maîtrise du milieu aéroterrestre (DGA)
- Lacoste Pierre, amiral, ancien chef d'état-major des armées
- Liévens Claude, ingénieur général de l'armement, ancien directeur du CHEAr (2001-2003) (DGA)
- Masseret Jean-Pierre, sénateur, ancien ministre socialiste des anciens combattants
- Mercier Philippe, général, ancien chef d'État-major des armées de terre

- Villepin de Xavier, sénateur, ex-président de la commission Défense / Sallenave, Étienne, administrateur de la commission Défense au Sénat
- Wirth Jean-Philippe, général de division, directeur du service d'architecture des systèmes de forces (DGA)

## 2) Acteurs spécialistes du programme « Char Leclerc »

- Anselme (D') André, général de corps d'armée (2S), ancien directeur du service d'architecture des systèmes de forces (DGA), Chief Executive Officer COFRAS
- Baudouin, ancien officier de programme Leclerc (DGA)
- Bée François, ingénieur général de l'armement (2S)
- Berville Marc, ingénieur en chef de l'armement, directeur du programme VBCI (véhicule blindé de combat d'infanterie) (DGA)
- Griseri Gérard, directeur de contrats char Leclerc France, GIAT Industries
- Hamiot Jean, ingénieur général de l'armement, ancien directeur du programme Leclerc, directeur du CHEAr (2003) (DGA)
- Pène Jean-Bernard, ingénieur général de l'armement, chef du service des programmes d'armement terrestre (DGA)
- Roux, directeur de programme Leclerc (DGA)
- Brochet de Vaugrigneuse Tanguy, général de brigade, conseiller militaire "terre" du Délégué général pour l'armement

## 3) Acteurs spécialistes du programme « A 400 M »

- Aliotti Philippe, ancien adjoint au DCI, inspecteur de l'armement pour les poudres et les explosifs
- Bachelier Pierre, responsable du programme A 400 M, Airbus France
- Bouthier Michel, ingénieur en chef de l'armement, ancien architecte de systèmes de forces chargé de la projection, chef du département rayonnement et études stratégiques du CHEAr
- Coté François, ingénieur en chef de l'armement, architecte de systèmes de forces chargé de la projection (DGA)
- Ian Fauset (Executive Director), Defence Procurement Agency (DPA), Bristol, 21.2.03



- Flourens Alain, ancien président d'Airbus Military
- Froment, programme A 400 M
- Paul Griffith, Responsable de 'The Defense section', HM Treasury, Londres, 19/02/2003
- Jennings, Head of marketing, Airbus Military/Redonnet, ADM manager
- Lelong Pierre, cour des comptes, auteur d'un rapport sur l'A 400 M destiné au Premier ministre
- Stewart Moffit (A400M, IPT leader), Defence Procurement Agency (DPA), Bristol, 21.2.03
- Osterroth Bernard, ingénieur en chef de l'armement, directeur des opérations Mobilité armée de l'Air
- Picherit Philippe, colonel de l'armée de l'air/ Haouy, Gilles, lieutenant colonel, officiers de programme A 400 M
- Sancho (?), adjoint au chef de département « Avion » à la DGA
- Bob Walters, Department of Trade and Industry (DTI), Londres, 19/02/2003

— ANNEXE 2 —

**LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

ASF : Architecture des Systèmes de Forces  
ATF : Avion de Transport Futur  
CCPEB : Commission Consultative Permanente des Engins Blindés  
DGA : Délégation Générale pour l'Armement  
DMA : Délégation interministérielle pour l'armement  
DPA : Defence Procurement Agency  
DSP : Direction des Systèmes de forces et de la Prospective  
EIC : Entité Industrielle Commune  
EMAT : Etat-major de l'armée de terre  
EPC : Engin Principal de Combat  
FLA : Future Large Aircraft  
GEIP : Groupe Européen Indépendant de Programme  
MOU : Memorandum of Understanding  
OCO : Officier de Cohérence Opérationnelle  
OEST : Opline European Staff Target  
SPAé : Service des Programmes Aéronautiques.  
UEO : Union de l'Europe Occidentale

— TABLE DES MATIERES —

<b>AVANT PROPOS .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>METHODOLOGIE DE L'ENQUETE .....</b>	<b>12</b>
<b>CHAPITRE 1 : « ETAT DE L'ART » SUR LA SOCIOLOGIE DES POLITIQUES D'ARMEMENT LES APPROCHES ANGLLO-SAXONNE (BASTIEN IRONDELLE ET JEAN JOANA).....</b>	<b>13</b>
1. LES RAPPORTS ARMEE / POUVOIR POLITIQUE DANS LES DEMOCRATIES CONTEMPORAINES .....	15
1. 1. <i>Le complexe militaro-industriel</i> .....	15
1. 2. <i>Le « retour du politique »</i> .....	23
2. ANALYSE DES PROCESSUS DECISIONNELS ET ARMEMENTS.....	30
2. 1. <i>La décennie des monographies décisionnelles aux Etats-Unis</i> .....	31
2. 1.1. Deux études pionnières.....	33
2. 1.2. Le paradigme de la politique bureaucratique.....	35
2. 1.3. Politique bureaucratique et programme d'armement.....	38
2. 2. <i>Bilan des monographies décisionnelles sur des programmes d'armement</i> .....	44
2. 2.1. Un bilan critique : The MX Decision de Hoover et Holland.....	44
2. 2.2. Les limites de l'approche monographique.....	52
2. 3. <i>Les acquis de l'approche décisionnelle</i> .....	56
2. 3.1. Une boîte à outils théorique.....	56
2. 3.2. Un renouvellement par la comparaison.....	62
3. TECHNOLOGIE ET ARMEMENT .....	69
3. 1. <i>La technologie comme variable</i> .....	69
3. 2. <i>Sociologie des technologies et de l'armement</i> .....	76
<b>CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE DU CHAR LECLERC OU..... LA PROGRAMMATION CONTROVERSEE DU « MEILLEUR CHAR DU MONDE (William Genieys et Laura) .....</b>	<b>83</b>
1. LA GENESE DU PROJET DE « CHAR POUR LE FUTUR » : LE SENTIER DE LA DEPENDANCE TECHNOLOGIQUE ?..	90
1.1. <i>Une volonté politique d'indépendance : la quête d'un besoin d'innovation technologique ?</i> .....	92
1.2. <i>L'impossible char franco-allemand : l'échec stratégique d'une politique interdépendante</i> .....	99
1.3. <i>Dépendance du politique et du technologique : les logiques du recentrage sur un programme très franco-français ?</i> .....	102
2. L'IMPOSSIBLE RETOURNEMENT DES ANNEES 80/90 : « ON ARRETE PAS UN PROGRAMME D'ARMEMENT ! »	106
2.1 <i>Le char Leclerc : un programme sous contraintes</i> .....	107
2.1.1. La tyrannie de l'agenda.....	108
2.1.2. Les impairs du pari technologique : retours sur les faits techniques.....	111
2.2. <i>La logique du dépassement des contraintes. Des trajectoires professionnelles sectorielles homogènes</i> .....	115
3. INTERETS ORGANISES ET JEUX D'INSTITUTIONS : VERS DE NOUVELLES PRATIQUES SECTORIELLES ?.....	122
3.1. <i>La transformation du pôle industriel de l'armement terrestre : la création de GIAT industrie</i> .....	122
3.1.1. Le poids des configurations institutionnelles passées.....	123
— Le poids historique de la DGA.....	123
— des stratégies de contournement du GIAT héritées du passé.....	124
3.1.2. La logique d'entreprise comme ressource pour affirmer son autonomie.....	126
— L'armée de terre comme « client » : une relation à double tranchant.....	126
— Les contrats globaux avec la DGA : récupérer la maîtrise d'œuvre ?.....	126
— Les contrats d'exportation et la normalisation OTAN.....	127
— La réorganisation interne et le renouvellement des cadres.....	128
3.1.3. Les limites d'une entreprise qui reste nationale.....	129
3.2. <i>L'armement terrestre victime de la réforme de la DGA ?</i> .....	130
3.2.1. La contractualisation et le partenariat, nouveaux modes opératoires.....	131
3.2.2. Des compétences techniques en recul au profit de nouvelles compétences.....	134
3.2.3. Un renversement du principe de légitimité difficile à opérer dans le secteur de l'armement terrestre.....	134

<b>CHAPITRE 3 : LE CAS A400M : UN EXEMPLE INEDIT MAIS EDIFIANT (JEAN JOANA ET ANDY SMITH)</b> .....	<b>136</b>
<b>1. LA COMMANDE L’A400M : DE LA CHRONOLOGIE A SA COMPREHENSION</b> .....	<b>139</b>
<b>1.1. Le « besoin » de l’A400M</b> .....	<b>139</b>
1.1.1. Les positions nationales : convergences et contrastes .....	141
1.1.2. Entre « un besoin européen » et des besoins européanisés .....	150
<b>1.2. Le choix et la traduction en actes de «la méthode airbus»</b> .....	<b>155</b>
1.2.1. Un plan de financement « commercial » .....	156
1.2.2. Un mode d'évaluation « commercial ».....	159
1.2.3. Une approche commerciale du « retour industriel » .....	160
<b>2. L’A400M FACE AUX TRANSFORMATIONS DE LA PRODUCTION D’ARMEMENT</b> .....	<b>162</b>
<b>2.1. Un réagencement des acteurs sectoriels</b> .....	<b>163</b>
2.1.2. Les rapports DGA/Armées : les affaires d’une « collaboration exemplaire ».....	172
2.1.3. De nouveaux rapports avec les industriels .....	178
<b>2.2. L’A400M hors du secteur de l’armement</b> .....	<b>185</b>
2.2.1. L’interministériel en général et le rapport au Trésor en particulier .....	186
2.2.2. Le rôle du Parlement.....	189
2.2.3. Une européanisation indirecte .....	194
<b>CONCLUSION : AUX ARMEMENTS ET CAETERA</b> .....	<b>201</b>
APPORTS ET LIMITES DES <i>ARMEMENT STUDIES</i> POUR LE SCIENCE POLITIQUE FRANÇAISE ? .....	201
AUX ARMEMENTS : RETOUR SUR NOS ETUDES DE CAS .....	205
<i>ET CAETERA</i> : CONVERGENCES ET DIVERGENCES DANS LES POLITIQUES D’ARMEMENTS .....	208
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>215</b>
<b>ANNEXES 1 : LISTE DES ENTRETIENS</b> .....	<b>222</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	<b>225</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>226</b>