

AVIONS DE COMBAT

Pourquoi n'y a-t-il pas d'eupéanisation ?

Catherine Hoeffler, Frédéric Mérand

L'Harmattan | « Politique européenne »

2015/2 N° 48 | pages 52 à 80

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343073613

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2015-2-page-52.htm>

!Pour citer cet article :

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

DOI 10.3917/poeu.048.0052

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

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

Avions de combat : pourquoi n'y a-t-il pas d'eupéanisation ?

Cet article interroge les limites de « l'eupéanisation sans l'Union européenne » (Irondelle, 2003) dans le secteur des avions de combat en Europe. Partant de l'observation selon laquelle les gouvernements européens divisent leurs achats entre quatre appareils (Eurofighter Typhoon, Gripen, Rafale et JSF F-35), il propose une analyse comparée des processus décisionnels nationaux. Plus spécifiquement, nous avançons l'idée que les choix en matière d'acquisition militaire s'expliquent par deux variables : la structure industrielle, c'est-à-dire l'autonomie relative du secteur de l'aérospatiale militaire, et les préférences politiques des élites stratégiques nationales. Ces deux variables issues de l'économie politique et de la théorie des relations internationales permettent de comprendre les limites de l'eupéanisation dans ce secteur.

Fighter Jets: Why is there no Europeanization?

This article questions Bastien Irondelle's "Europeanization without the EU" thesis (2003) and shows its limits in the case of fighter jets. Starting from the observation that, when it comes to choosing their fighter jets, European governments remain divided between four different aircraft (the Eurofighter Typhoon, the Gripen, the Rafale and the JSF F-35) we develop a comparative analysis of national decision-making processes. Specifically, we argue that two variables explain weapon procurement: the industrial structure, i.e., the relative autonomy of the military aerospace sector, and the political preferences of national strategic elites. These two variables derived from political economy and international relations theory allow us to understand the limits of Europeanization in this sector.

Avions de combat

Pourquoi n'y a-t-il pas d'europeanisation ?¹

Catherine Hoeffler

ESPOL, Université catholique de Lille

Frédéric Mérand

Université de Montréal

L'acquisition d'avions de chasse permet de cerner les limites de l'« europeanisation sans l'Union européenne » théorisée par Bastien Irondele (2003). En effet, les dernières années se sont révélées décevantes pour les promoteurs d'une Europe de l'armement. Porté par le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne puis acheté par l'Autriche, l'Eurofighter avait porté les espoirs d'un marché européen unifié. Ces espoirs furent cependant douchés par le maintien de deux concurrents européens (le Gripen suédois et le Rafale français) et le succès du F-35 américain depuis les années 2000. Tandis que certains pays comme la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark ont investi dans le programme, voire déjà acheté cet appareil américain, la France et la Suède ont fait l'acquisition de leurs avions de combat nationaux, respectivement le Rafale et le Gripen.

Malgré des différences de définition notables entre les approches dites « par le haut » (Ladrech, 1994 ; Caporaso, Green-Cowles *et al.*, 2001 ; Radaelli, 2001) et celles « par le bas » (Palier, Surel *et al.*, 2007), le concept d'europeanisation est utile pour penser plus finement l'interdépendance entre les changements de politiques nationales dans le contexte de l'intégration européenne : l'Europe peut jouer de différentes manières, qu'il s'agisse d'intégration, de convergence ou simplement de prise en compte rhétorique de

1 Les auteurs remercient Sarah Saublet pour son aide dans la collecte des données, ainsi que Christophe Wasinski, Srdjan Vucetic, Moritz Weiss, Marc deVore, deux évaluateurs anonymes de Politique européenne et les participants à notre panel du European Consortium for Political Research (Glasgow, 3-6 septembre 2014) pour leurs commentaires et leurs suggestions sur une première version de l'article. Cette recherche a été rendue en partie possible grâce au soutien du Dialogue transatlantique, un réseau financé par le Conseil de recherches en sciences humaines.

l'intégration pour expliquer les changements nationaux. Or, dans le cas qui nous préoccupe, on voit que les gouvernements continuent d'adopter des décisions strictement nationales sans coordination entre eux ou sans prise en compte du facteur européen. Contrairement aux lectures simplistes et souvent *a posteriori* en termes d'intérêts militaires et économiques des États, cette absence d'eupéanisation ne va pas de soi pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que les pays européens avaient organisé de manière précoce une coopération autour de l'Eurofighter – même si certains comme la France ne s'y rallieront finalement pas. Ainsi, si l'Eurofighter a pu constituer un mécanisme et/ou un résultat de l'eupéanisation entre certains États, il n'en demeure pas moins un épisode limité dans le temps et « l'espace » des besoins militaires, puisque d'autres avions étrangers ont depuis été acquis par ces mêmes gouvernements et que globalement, il n'est pas devenu la norme européenne. L'absence d'eupéanisation du secteur des avions de chasse est aussi surprenante en raison des coûts astronomiques de ces achats, qui constituent des pressions significatives à mutualiser les programmes nationaux, et ce de manière particulièrement forte dans les périodes de restrictions budgétaires, comme c'est le cas depuis les années 1990 et de manière plus marquée depuis la crise de 2008.

Tableau 1. Acquisitions d'avions de chasse en Europe

	Eurofighter	Gripen	Rafale	F-35
Allemagne	X			
Autriche	X			
Espagne	X			
France			X	
Hongrie		location		
Italie	X			X
Pays Bas				X
République tchèque		location		
Royaume-Uni	X			X
Suède		X		

Ces choix contrastés illustrent la fragmentation des politiques d'acquisition militaire en Europe. Nous analyserons cette fragmentation comme une limite de l'eupéanisation, à laquelle les logiques nationales et transatlantiques opposent une concurrence inhabituelle dans d'autres secteurs d'action publique. Pour comprendre les causes de l'absence d'eupéanisation des politiques d'acquisition d'avions de combat en Europe, nous comparerons

les trois programmes développés depuis l'Eurofighter² et leurs succès dans différents pays européens : le JAS 39 Gripen de Saab, le Rafale de Dassault et le F-35 de Lockheed Martin. Développé dans les années 1980 et à l'achat dans les années 1990, le Gripen est un avion de quatrième génération non-furtif. Opérationnel depuis 2002, le Rafale français développé par Dassault est un avion dit de quatrième génération « + ». Enfin, le F-35 est un avion de cinquième génération, aux caractéristiques technologiques les plus avancées mais aussi les plus complexes, ces dernières ayant entraîné un retard important dans la production et la commercialisation de l'appareil – qui ne commence que très lentement à être livré aux nations participantes au projet.

Afin de comprendre les limites de l'eupéanisation sans l'UE, nous analyserons le rôle des facteurs industriels et stratégiques dans les choix des gouvernements en matière d'avions de combat. Plus précisément, nous montrerons comment l'existence d'une industrie nationale et les préférences politiques des élites stratégiques se combinent pour expliquer l'hétérogénéité des décisions nationales. Notre analyse suggère que, si tous les États européens font face à des pressions adaptatives liées au coût important et croissant des avions de combat, les élites stratégiques de certains pays sont portées soit vers une solution américaine (le plus souvent) soit vers une solution à bas prix alors qu'ailleurs, comme en France, des acteurs industriels s'opposent à leur propre marginalisation. Dans les deux cas, certains acteurs au sommet de l'État exercent un veto qui rend impensable l'achat d'un avion « européen ». Sur le plan industriel, on observe une capture de la décision par les entreprises nationales qui, soit indépendantes soit enrôlées par Lockheed Martin, réussissent à vendre leur produit à un prix qui échappe aux prévisions budgétaires initiales. Ainsi, l'eupéanisation est limitée par des facteurs tant industriels que stratégiques. La combinaison de ces deux facteurs explique que les décisions nationales ne s'inscrivent pas dans une dynamique d'eupéanisation, mais reflètent plutôt la superposition de logiques nationales, européennes et transatlantiques.

2 Notre étude repose ainsi non sur une sélection de cas mais sur une étude exhaustive des trois programmes développés de manière concurrente à l'Eurofighter. Nous ne laissons de côté que les avions existant déjà, pour lesquels les décisions politiques des gouvernements nationaux n'entrent donc pas en compte dans une analyse des facteurs expliquant les limites de l'eupéanisation.

Après être revenus dans une première partie sur notre cadre analytique, nous retracerons les trajectoires de l'Eurofighter, du Rafale, du Gripen et enfin du F-35 JSF au sein des principaux pays qui les ont adoptés afin de comprendre les limites de l'eupéanisation dans l'acquisition d'armement.

Une eupéanisation sans l'Union européenne ?

Avant de nous pencher sur les limites de l'eupéanisation, il est utile de revenir brièvement sur les travaux, notamment ceux de Bastien Irondele, qui ont tenté d'appliquer les théories de l'eupéanisation au cas de la défense.

Une eupéanisation possible des politiques d'armement ?

Dans la mesure où les premiers travaux sur l'eupéanisation insistent sur le pouvoir coercitif de l'Union européenne (UE) pour expliquer l'eupéanisation des politiques nationales, une première explication possible de cette fragmentation des décisions nationales concernant l'acquisition d'avions de chasse réside dans l'absence de mécanismes coercitifs de l'Union sur les gouvernements nationaux : acteur marginal compte tenu de ses faibles prérogatives en matière de sécurité et de défense, l'UE a échoué à s'immiscer dans le créneau de l'armement où elle souhaitait inciter les gouvernements nationaux à assurer la pérennité des capacités technologiques européennes dans le domaine aérien³ (Masson, 2013). Pourtant, l'absence de l'UE n'est pas suffisante pour expliquer la fragmentation des politiques nationales. Comme l'a souligné B. Irondele (2003), l'eupéanisation peut se produire même en l'absence de prérogatives fortes de l'UE ou de mécanismes coercitifs – thèse d'ailleurs reprise dans d'autres secteurs d'action publique comme l'Éducation supérieure ou la Justice (Mégie et Ravinet, 2007). Les travaux de B. Irondele sur la réforme des armées en France ont montré que l'eupéanisation sans contrainte institutionnelle était possible à condition qu'un cadrage cognitif pro-européen se déploie dans un secteur d'action publique (Irondele, 2003, 214). Les pressions adaptatives ne sont pas uniquement produites par l'UE, mais peuvent être le fruit de phéno-

3 On pense par exemple aux tentatives de l'Agence européenne de défense dans le domaine des Future Air Systems : le maintien de capacités industrielles de défense a été identifié comme l'un des objectifs de la Stratégie pour la base technologique et industrielle de défense européenne, approuvée par les ministres de la Défense en mai 2007.

mènes externes comme l'évolution du contexte stratégique ou l'augmentation des coûts. Dans un contexte favorable, des « idées européennes » ont le pouvoir d'amener une certaine européanisation. Le développement de l'avion A400M a ainsi pu être présenté comme une forme de mutualisation visant à remplir une « lacune » européenne, le transport stratégique (Joana et Smith, 2006). Pourquoi en est-il autrement des avions de combat ?

Dans son texte de 2003, B. Irondelle suggère quelques facteurs qui peuvent contrarier l'européanisation sans l'UE. Il mentionne que les idées européennes peuvent être bloquées ou réfractées par des facteurs institutionnels nationaux, comme la présence d'acteurs de veto et des phénomènes de « capture technocratique ». À sa suite, nous définissons l'européanisation de manière large, c'est-à-dire comme la prise en compte de la dimension européenne dans la décision publique nationale. Cette dimension européenne peut être le souci d'une collaboration stratégique au niveau européen, du renforcement de l'industrie européenne, ou de la volonté de réaliser des économies d'échelle dans un cadre régional. Comme nous allons le démontrer, les conditions dans lesquelles « l'Europe » joue un rôle dans le marché des avions de chasse varient selon deux variables principales.

Les limites stratégiques et industrielles de l'européanisation

Expliquer les limites de l'européanisation suppose d'identifier la nature des dynamiques qui en restreignent la portée. Les politiques d'armement sont généralement expliquées concurremment par des théories de relations internationales mettant l'accent sur les facteurs stratégiques, et par des théories d'économie politique mettant en avant la prépondérance des relations entre acteurs et des enjeux internes.

En relations internationales, la théorie réaliste présente l'interprétation la plus intuitive et la plus communément partagée : les politiques d'acquisition de défense s'expliquent avant tout par les objectifs stratégiques des États, qui aspirent – s'ils peuvent se le permettre – à l'autonomie d'approvisionnement et aux équipements dotés des technologies les plus avancées. Dans le contexte européen, cette hypothèse souligne l'importance du lien entre ces États et leur partenaire américain, qu'il s'agisse de faire jeu égal avec ou de s'aligner derrière les États-Unis (Harkavy, 1994 ; Forsberg, 1994). Dans son étude longitudinale, Srdjan Vucetic (2013) démontre en effet que les États sont d'autant plus susceptibles d'acheter des appareils américains

qu'ils dépendent de la sécurité américaine ou qu'ils sont menacés par des pays eux-mêmes approvisionnés par des armes non-américaines. Pour les constructivistes, ce ne sont pas tant les intérêts militaires qu'une certaine identité stratégique que les gouvernements réalisent par le biais des choix d'armement (Krotz, 2011 ; Erickson, 2013 ; Farrell, 1997). Srdjan Vucetic explique par exemple que les démocraties tendent à acheter leurs armes à d'autres démocraties, et en l'état, surtout aux États-Unis (Vucetic, 2013). Bien qu'ontologiquement distincts, réalistes et constructivistes établissent le même constat : ce sont des considérations stratégiques, qu'il s'agisse de calculs militaires ou d'identité, qui expliquent les choix qu'opèrent les gouvernements en matière d'acquisition militaire. Qui plus est, ces choix sont marqués par une forte dépendance au sentier, puisque les gouvernements vont avoir tendance à acquérir leurs avions de combat auprès des firmes avec lesquelles ils ont déjà traité (DeVore, 2012 ; Hoeffler, 2011 ; Krause, 1992).

Cette focalisation sur les considérations stratégiques de la part des théories des relations internationales ne permet cependant pas de comprendre tout le processus d'acquisition. Tout d'abord, elle ne cherche pas à expliquer une dimension importante du choix, préalable à l'explication stratégique, à savoir celle de l'existence d'une base industrielle de défense nationale capable (et désireuse) de produire des armements de manière autonome : en d'autres termes, les traditions militaires et les préférences stratégiques françaises, suédoises, mais aussi polonaises ou encore danoises, ne se comprennent qu'en lien avec des traditions industrielles dans ce secteur. L'analyse en termes stratégiques n'explique pas non plus les modalités concrètes de l'acquisition : le nombre d'avions, leur prix, les compensations éventuelles en échange de l'achat sont autant d'éléments qui déterminent le contour de l'action étatique. La phase de négociation et la décision officielle d'engagement d'un gouvernement en faveur d'un appareil font en effet intervenir d'autres acteurs aux côtés des élites stratégiques, tels que les entreprises et les acteurs politiques qui ont d'autres motifs que la sécurité nationale. En effet, toute préférence initiale d'un gouvernement en faveur d'un avion s'accompagne de longues négociations entre ce dernier et les différentes entreprises en vue de définir le prix final du contrat. Ici, les ministères des Finances et de l'Industrie entrent en jeu pour déterminer l'engagement financier possible ou encore la hauteur des *offsets*⁴ à négocier, ces chiffres influençant fortement le nombre d'avions qu'il est possible d'acquérir.

4 Pratiques de compensation par lesquelles la firme qui vend du matériel militaire s'engage à compenser le pays acheteur, et ce de diverses manières possibles (financement, services, etc.).

En d'autres termes, la phase d'élaboration de la décision, incluant la négociation au sein du gouvernement entre ministères potentiellement concurrents et entre le gouvernement et les industries, s'éclaire autant par les théories de la décision et l'économie politique que par les théories des relations internationales. Pour les tenants de la politique bureaucratique, l'acquisition militaire est le résultat d'un conflit entre acteurs nationaux, à savoir le personnel militaire, le ministère de la Défense (incluant les ingénieurs), l'exécutif et parfois les partis politiques (Atkinson et Nossal, 1981 ; Genieys, 2004). Pour les tenants de l'économie politique, les enjeux industriels sont des facteurs déterminants pour expliquer ces acquisitions. Les politiques d'armement s'expliquent avant tout par la taille et l'importance des entreprises nationales : les firmes nationales tentent de « capturer » les décisions d'acquisition du gouvernement ; au contraire, s'il n'existe pas de firme nationale à protéger ou promouvoir, le gouvernement sera avant tout attaché à obtenir des *offsets* (Brooks, 2005 ; Weiss, 2012 ; Moravcsik, 1993b ; Kapstein, 2004). Ces relations entre État et firmes de défense ont été d'ailleurs mises en relation plus largement avec des types nationaux de relations État-industrie comme le dirigisme français ou le libéralisme britannique (deVore et Weiss, 2014 ; Hoeffler, 2011, 2013).

Dépasser l'opposition entre RI et économie politique par une analyse comparée de l'action publique

Comment faire sens de ces oppositions théoriques sur les déterminants de l'action publique en matière d'armement ? Dans son analyse des stratégies aériennes comparées, co-écrite avec Etienne de Durand, Bastien Irondelle énonce avec humilité « qu'aucune approche ne rend compte à elle seule des objets étudiés. Chaque approche théorique dispose d'une sphère de pertinence particulière, c'est-à-dire que son pouvoir explicatif apparaît plus efficace pour expliquer certains phénomènes, suivant le niveau d'analyse auquel on se place. » (De Durand et Irondelle, 2006, 184). Notamment, les auteurs considèrent la pertinence du réalisme, du néo-institutionnalisme, des approches constructivistes et organisationnelles à différents moments du processus de production et de mise en œuvre des stratégies aériennes par les niveaux hiérarchiques les plus hauts jusqu'aux pilotes. Nous nous sommes inspirés de cet appel à mieux cerner les limites « concrètes » des domaines d'application de chaque théorie en combinant, plutôt qu'opposant, les différentes hypothèses qui en découlent. Nous distinguons ainsi deux dimensions dans les processus d'acquisition militaire qui, reposant sur les

deux corpus théoriques exposés plus haut, expliquent chacune une limite de l'europanisation.

Les choix des gouvernements s'expliquent par une première dimension : le facteur industriel, à savoir l'existence d'une base industrielle nationale capable et désireuse de mener à bien des programmes d'armement – ici, d'avion de combat – de manière autonome au niveau national, et soutenue dans ce but par un gouvernement. Il s'agit ici non seulement de voir dans quelle mesure l'entreprise ou le tissu industriel national existe, mais aussi d'analyser les relations État-industrie et les stratégies propres à l'industrie en question (par exemple, l'industrie britannique et le gouvernement n'ont pas développé de stratégie d'autonomie sur ce point). Concrètement, ce facteur détermine fortement les possibilités de coopération : sa présence est corrélée dans tous les cas avec l'existence d'un programme d'armement national, et donc avec l'absence de coopération. En d'autres termes, si le pays détient une industrie forte capable de l'approvisionner, le gouvernement choisira l'avion national : c'est le cas de la France et de la Suède. Le facteur industriel joue également un rôle pour les États dénués d'industrie nationale : la question sera alors davantage celle du prix des appareils et des compensations qu'un gouvernement recevra d'une entreprise en contrepartie du contrat (*offset*). En ce sens, la question des négociations autour du prix et des avantages pour les industries nationales existe également pour ces pays, bien que sous une forme différente.

Une seconde dimension concerne les préférences politiques des élites stratégiques, situées au sein de l'exécutif et du ministère de la Défense. Au niveau des élites, on peut distinguer trois « cultures stratégiques » en Europe : les atlantistes, les européenistes et les neutres (Meyer, 2006 ; Biava *et al.*, 2011). La littérature, réaliste ou constructiviste, s'accorde sur le fait que les gouvernements vont agir selon l'orientation générale de leurs élites stratégiques. Ces choix sont certes théoriquement réversibles et parfois contestés, mais l'effet de cliquet est fort. Concrètement, la posture stratégique s'articule en deux temps. Dès lors que l'enjeu de soutien à l'industrie nationale est évacué, ce seront les capacités militaires, les enjeux d'alliance ou d'autres considérations de culture stratégique qui informeront les préférences des acteurs stratégiques. Ceux qui ont des liens militaires importants avec les États-Unis, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Norvège, achètent effectivement américain, choisissant entre Boeing et Lockheed Martin. À l'opposé, les pays neutres sont tentés par le Gripen et ceux qui n'ont investi le marché des avions de combat que depuis les années 1990 avaient déjà acquis l'Eurofighter construit par Airbus Group (anciennement EADS).

Comme on le verra, ces dimensions informent deux limites de l'eupéanisation du secteur des avions de combat. La première limite est industrielle : le maintien de différentes industries nationales en Suède et France fait perdurer un intérêt économique au choix des avions nationaux. Mais cette première limite ne suffit pas, puisqu'elle ne concerne finalement que deux États, et n'explique pas la variance dans les décisions entre les avions concurrents. La seconde limite de l'eupéanisation est de nature stratégique, reposant sur les préférences des élites des gouvernements en matière de coopération de sécurité : l'axe transatlantique et la relation avec les États-Unis restent structurants, ce qui explique en partie le succès commercial des avions américains. En effet, paradoxalement, alors même que le produit américain est le plus cher, les arguments stratégiques américains, qui s'appuient également sur des stratégies commerciales fortes visant à enrôler les firmes européennes, parviennent à convaincre les décideurs nationaux en Europe. Superposant des logiques nationales, européennes et transatlantiques, ces deux facteurs expliquent la fragmentation des décisions nationales.

Les espoirs déçus d'une eupéanisation par l'Eurofighter

L'Eurofighter Typhoon est un avion de chasse « européen »⁵ et est souvent de ce fait considéré comme l'expression d'une phase d'eupéanisation (peut-être révolue) des politiques d'acquisition d'avions de combat. Européen tout d'abord parce qu'il est issu d'un programme de coopération entre plusieurs gouvernements européens. En effet, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne et l'Italie s'entendent au tournant des années 1980 pour développer ensemble un projet d'avion de chasse commun. Le développement commence en 1983, et poursuit son chemin après le retrait de la France, jusqu'au début de la production en 1998 : l'avion européen est opérationnel depuis 2003. Outre la dimension gouvernementale, cet avion est également européen parce qu'il est le produit d'une coopération au niveau de diverses

5 Le qualificatif d'« européen » sert ici à désigner le fait que cet avion ait été explicitement promu comme un produit européen, issu d'une volonté de coopération renforcée entre un nombre important – quatre – de pays européens. Cela ne signifie aucunement une prise de pouvoir de l'UE au détriment des États, la coopération restant intergouvernementale. À ce titre, le Typhoon est le produit d'une histoire de coopération, déjà entamée avec le Tornado dans les années 1970, qui se développe depuis les années 1960 sans pour autant s'inscrire au départ dans les institutions de la CEE puis de l'UE (Hoeffler, 2011).

firmes des pays ayant participé au programme : dès 1986, sur un modèle alors très répandu pour ce genre de coopération, BAE Systems, Airbus et Alenia Aermacchi joignent leurs activités au sein d'une entité industrielle créée pour l'occasion, Eurofighter Jagdflugzeug GmbH. Cette mise en commun et organisation industrielle contenait en elle les promesses d'une politique industrielle proprement européenne (sans l'Union), tant la question des coûts commençait alors à peser sur la marge de manœuvre des gouvernements en matière d'autonomie d'approvisionnement : en effet, construire européen devait permettre à terme de combiner tout à la fois maintien de capacités militaires fortes et maintien d'une base industrielle de défense dans un contexte où les gouvernements nationaux ne pouvaient plus à eux seuls financer des avions de combat nationaux. En outre, l'europanisation que représentait l'Eurofighter devait potentiellement s'étendre au-delà des seuls gouvernements ayant participé au programme : le développement d'une option européenne, qui plus est à bas prix grâce à la mutualisation, devait séduire d'autres gouvernements.

Le conditionnel est ici de mise, puisque l'Eurofighter n'a pas jusqu'à présent rencontré un succès massif auprès des autres gouvernements européens. Seule l'Autriche a fait l'acquisition d'Eurofighter – pays d'exportation aux côtés d'Oman et de l'Arabie Saoudite. Comme les sections prochaines le montreront, de nombreux pays en Europe ont opté pour un autre avion de chasse, et c'est précisément ces choix qui montrent les limites de l'europanisation.

L'échec de « l'Europe à la française » : le Rafale

Les tentatives des différents présidents français pour promouvoir coûte que coûte (le prix de vente à l'exportation de l'avion dégringolant) le Rafale sont emblématiques de la position française dans cette guerre qui oppose le nouveau produit de l'avionneur Dassault à l'avion de chasse européen, l'Eurofighter, mais aussi par la suite à son concurrent américain le F-35 (Chambost, 2007). Au départ, dans les années 1970, la France avait pourtant bien failli s'engager à participer au programme européen aux côtés de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne : la mutualisation des coûts devait permettre un engagement budgétaire réduit. Cependant, le gouvernement socialiste décida en 1985 de se retirer des négociations portant sur le futur avion de combat européen (EFA) (Droit, 2010), qui allait donner l'Eurofighter : en 1988, le programme Rafale est lancé. La forte interpénétration entre la

Délégation générale pour l'armement (DGA) et les industries françaises, en particulier Dassault et la Snecma, est selon certains observateurs la raison pour laquelle le projet de coopération échoua, les entreprises ayant réussi à faire refuser les termes de l'accord par le gouvernement français. La France s'engagea ainsi dans la voie de la production nationale.

Selon Marc DeVore et Moritz Weiss (2014), le gouvernement français avait en effet appelé de ses vœux la coopération pour des raisons aussi bien politiques que stratégiques. La hiérarchie militaire n'y était pas opposée. Mais une fois que les négociations concrètes commencèrent, le programme FEFA apparut comme une menace pour les industriels et la DGA, car elle entraînait un risque fort pour le motoriste français vis-à-vis de la firme britannique Rolls-Royce. Émile Blanc, directeur de la DGA qui devint par la suite directeur de la Snecma, monta au créneau pour empêcher cet accord de coopération. Comme l'affirment M. DeVore et M. Weiss, « le fait que les préférences des entreprises aient prévalu sur celles du gouvernement a relégué les jeux d'influence internationaux à un rôle mineur dans le processus d'acquisition de ces armes » (DeVore et Weiss, 2014, 521).

Malgré des critiques persistantes, notamment sur la pertinence opérationnelle de l'appareil, le coût très élevé du programme et l'absence de débouchés, le gouvernement n'est jamais revenu sur cette décision initiale. Suite à un rapport très critique de l'Assemblée nationale publié en 1988, le Premier ministre Michel Rocard estimait que le programme Rafale était dans un état de « sinistre avancé » (Cohen, 1989, 499). La Marine ainsi qu'une partie de la DGA critiquèrent d'ailleurs le choix en faveur d'une option nationale et affirmèrent leur préférence pour l'avion américain F-18. Cette suspicion sur la rentabilité du Rafale redevint importante à l'issue du développement de l'avion, à savoir au moment où le gouvernement procéda à l'achat final des Rafale. En effet, c'est en 1997, avec le retour au pouvoir du gouvernement socialiste, que le programme est à nouveau critiqué. La Cour des comptes se prononça alors en faveur de coupes budgétaires dans les programmes d'armement⁶. L'incertitude quant à l'achat effectif d'avions Rafale ne dura cependant qu'un an : à l'automne 1998, le ministre de la Défense Alain Richard annonça que le gouvernement s'engageait à acheter quarante-huit avions. Cette première commande inaugure le processus progressif d'acquisition des avions étalé sur les années suivantes.

6 <http://www.lesechos.fr/23/06/1997/LesEchos/17422-049-ECH_dassault-conteste-les-chiffres-de-la-cour-des-comptes-sur-le-cout-du-rafale.htm>.

Si la controverse politique sur l'opportunité même d'acheter le Rafale fut de courte durée, les coupes budgétaires ont néanmoins entraîné un report et une réduction des dépenses engagées dans le programme. Annoncée pour 1996, l'entrée en service opérationnel du Rafale fut repoussée à 2001. En 1992, le gouvernement annonça que contrairement à la cible initiale de 336, il ne ferait l'acquisition que de 294 avions. Quarante-huit ont été achetés en 1997, suivis par en 2004 et 69 en 2009. En 2008, le nombre d'avions prévus fut à nouveau réduit, à 286, et la date de livraison reportée de 2010 à 2025.

Si le Rafale n'est pas remis en question, son prix a toutefois fait l'objet de controverses – mais surtout d'usages politiques. En effet, de manière évidente, le Rafale est dépeint comme l'option nationale démontrant les capacités technologiques du pays : il est presque 100 % français, construit par Dassault, Safran pour le moteur, Thales pour l'électronique et près de 500 sous-traitants. De plus, contrairement au F-35 et à l'Eurofighter, le Rafale semble n'avoir pas souffert de dépassements de coûts exorbitants : s'il reste un avion très cher (à 75 millions d'euros l'unité, le plus cher après l'américain), le Rafale – et donc par-là, l'option nationale – semble légitimé parce que l'option coopérative avec l'Eurofighter s'est révélée *a contrario* plus onéreuse que prévue pour les pays participants. S'il est contenu, le prix du Rafale reflète également des liens États-industries forts incarnés dans les mécanismes de financement public du programme et de soutien aux exportations. En effet, le prix reflète en réalité une internalisation des coûts et des risques du développement de l'avion par l'État. Par exemple, le gouvernement s'est engagé à payer les coûts de développement futurs (en plus des plus de 40 milliards d'euros déjà dépensés en développement), en échange de la prise en charge par Dassault des surcoûts engendrés par la mise en place de la version « export » de l'avion. En outre, la légitimité économique de ce produit national dépend pour partie de son exportation : or là aussi, les enjeux de l'industrie se mêlent à ceux de l'État. Très rapidement, l'achat de 48 avions en 1997 n'a pas été justifié par les besoins de la Marine et de l'Armée de l'air, mais par la volonté de l'État de soutenir l'avion à l'exportation⁷. Depuis, les différents présidents se sont fait les représentants commerciaux du Rafale lors de nombreuses visites à l'étranger. Tout cela avec peu de succès, jusqu'aux contrats récents avec l'Égypte, le Qatar et peut-être avec l'Inde, contrairement au succès

7 Acheter l'avion est censé envoyer un signal positif en direction des potentiels acheteurs : non seulement l'avion est disponible, mais une puissance militaire non négligeable – la France – fait confiance en cet équipement. De plus, la production d'avions initiale peut influencer les prix à l'exportation.

commercial de son prédécesseur, le Mirage⁸. Les raisons évoquées sont tant l'incompétence des services Exportation de Dassault que plus généralement le manque de compétitivité française et le déclin de son influence⁹.

Ces échecs à l'exportation feront d'ailleurs dire à *La Tribune* que Dassault vend « ... à la France »¹⁰, soulignant le caractère fermé des échanges entre l'État et l'industrie française (Moravcsik, 1993a, 137-143). Mais plus largement, cet échec est perçu en France comme l'échec d'une européanisation par la France ou encore, pour reprendre le titre d'un article de B. Irondelle (2008), d'une « Europe à la française » : oubliant que le Brésil a acheté *européen* en préférant le Gripen suédois à l'avion français, *Les Échos* titrent que l'échec commercial du Rafale est un « échec pour l'Europe »¹¹. Ce thème renvoie évidemment à la thèse, déjà identifiée dans les travaux de B. Irondelle sur la Politique européenne de sécurité et de défense, d'une volonté des élites de construire l'Europe sur le modèle français, et ce malgré la diminution de leur influence. En creux, l'histoire du Rafale révèle surtout la présence de points de veto forts dans le champ politique français, ceux-ci ayant résisté aux tentatives d'européanisation dès la phase stratégique de l'acquisition (Faure, 2014). Elle illustre aussi la capture de la décision publique par des acteurs industriels qui ont réussi à maintenir l'option nationale malgré l'échec commercial attendu. Ces deux facteurs expliquent bien les limites de l'européanisation dans le contexte français.

« Pas seulement un champ de bataille » : le Gripen en Suède, en Suisse, en Tchéquie et en Hongrie

Développé par l'entreprise suédoise Saab dans les années 1980, le Gripen JAS 39 devint opérationnel en 1996. Il fut développé en coopération avec son client principal, l'Armée de l'air suédoise. Alors même que l'avion américain

8 Au moment d'écrire ces lignes, l'avenir du contrat avec l'Inde est incertain, mais le Rafale a été vendu à l'Égypte et le Qatar, respectivement en février et mai 2015.

9 Jean Guisnel, « Rafale : les dessous d'un fiasco », *L'Express*, 22 octobre 2007.

9 « Dassault a vendu 60 Rafale en 2009... à la France », *La Tribune*, 17 mars 2010.

10 Jacques Hubert-Rodier, « Le Rafale, un échec pour l'Europe », *Les Échos*, 20/12/2013, consulté le 24 octobre 2014. < http://www.lesechos.fr/20/12/2013/LesEchos/21589-033-ECH_le-rafale--un-echec-pour-l-europe.htm>.

F-16 jouissait d'une bonne réputation, qu'il était très prisé des pays nordiques et qu'il fut considéré à un moment, la Suède se dota de son avion national : choix reflétant aussi bien des enjeux stratégiques, compte tenu de la neutralité militaire du pays, que des intérêts industriels nationaux, ceux de Saab. L'Armée de l'air suédoise était d'ailleurs déjà équipée d'appareils J35 Draken et J37 Viggen de ce même avionneur. Le gouvernement suédois commanda une première série de Gripen dans les années 1980, suivie par une seconde dans les années 1990. La dernière série fut commandée en 1997, et livrée dans les années 2000, pour un total de 204. Concernant la dimension budgétaire, il faut noter que le coût total de l'acquisition se révéla 10 % moins cher que ce qui avait été initialement budgété¹². La Suède, tout comme la France, montre les limites de l'eupéanisation par l'existence de préférences stratégiques mais surtout industrielles pointant vers la solution nationale.

Le Gripen n'a pas séduit uniquement ses clients nationaux : la Hongrie, la République tchèque et la Suisse s'engagèrent à un moment donné en faveur de l'avion suédois. C'est lors de leur entrée dans l'OTAN que les deux républiques de l'Est de l'Europe évaluèrent leurs options pour remplacer leurs MiG de l'ère soviétique, entre avions américains (F-16 et F-18), européen (Eurofighter), français et suédois. Certaines rumeurs donnaient le F-16 gagnant. Pourtant, les deux gouvernements de l'Est de l'Europe choisissent finalement le Gripen pour des raisons économiques, en raison des *offsets* très généreux accordés par Saab, d'une valeur allant de 110 à 150 % du contrat, et du prix plus bas¹³.

Ces cas n'invalident pas entièrement notre hypothèse sur l'importance des alliances et jeux d'influence internationaux. En effet, les experts militaires dans les deux pays avaient émis une préférence pour le F-16 américain. Les lignes directrices qu'ils ont posées ont continué à délimiter le pensable et le souhaitable en matière stratégique. Pour Prague et Budapest, l'enjeu était de répondre aux exigences de l'OTAN : Saab accepta donc de modifier le Gripen pour le rendre compatible avec les normes de l'Alliance atlantique, ce qui rendait l'acquisition cohérente d'un point de vue militaire. Le Gripen était par ailleurs à l'époque commercialisé par une coentreprise (*joint venture*) entre Saab et l'entreprise britannique BAE, dénommée BAE Saab Gripen

12 <http://www.worldwidemilitary.com/Military%20Aircraft/EU%20Fighters/Saab_Gripen_EN.htm>.

13 Le coût inclut non seulement le prix à l'unité mais également le coût de possession.

International. Néanmoins, les intérêts économiques se révélèrent plus forts que les intérêts stratégiques : en Hongrie, le gouvernement Orbán fut même suspecté d'avoir été corrompu par BAE. Alors que le ministère de la Défense avait décidé en faveur du F-16, le Premier ministre intervint en faveur de l'option suédoise, apparemment après avoir reçu des représentants de BAE¹⁴. Bien que cette histoire ne soit pas confirmée, la coentreprise commercialisant le Gripen a été dissoute à la suite d'allégations de corruption dans des cas de marché à l'exportation¹⁵.

En tout cas, le rôle de la contrainte budgétaire est patent dans le résultat final. Devant les coûts importants de l'acquisition même du Gripen, les deux gouvernements optèrent chacun pour une solution moins onéreuse, à savoir la location d'avions plutôt que leur achat. Ils reçurent chacun en 2005-2006 14 avions loués par l'Agence suédoise d'exportation en matière de défense et de sécurité. En l'absence d'une industrie nationale forte, ces pays ont montré une préférence pour l'avion le moins cher qui respectait des impératifs stratégiques minimaux.

La Suisse, au contraire, n'a pas été contrainte par des enjeux budgétaires. Ses choix furent résolument façonnés par, dans un premier temps, sa culture stratégique de neutralité et, dans un deuxième temps, l'influence politique du mouvement anti-militariste. Afin de remplacer ses anciens F-5, le gouvernement lança une mise en concurrence en janvier 2008. Basé sur un plan d'acquisition souhaité de vingt-deux avions pour un budget de 2,2 milliards de francs suisses, le gouvernement évalua toutes les options. Une mise en concurrence fut ouverte à laquelle trois avionneurs européens, EADS, Saab et Dassault, participèrent, mais aucun vainqueur ne fut annoncé. L'évaluation des propositions et le choix devaient être réalisés par l'agence Armasuisse, en consultation avec le ministre de la Défense et le commandant de l'Armée de l'air. Ce processus fut cependant marqué par une controverse politique qui dura presque deux ans¹⁶. Le ministre de la Défense, Ueli Maurer, affirma que l'achat de vingt-deux avions allait coûter non pas 2,2 mais 5 milliards de francs suisses, certains lui prêtant l'intention de donner la priorité à d'autres

14 <<https://hungarianspectrum.wordpress.com/2007/08/13/the-gripen-affa/>>.

15 Ekman Ivar, « Sweden's squeaky-clean image sullied by scandals », *The New York Times*, 11 mai 2007.

16 <<http://www.defenseindustrydaily.com/switzerland-replacing-its-f-5s-04624/>>.

besoins de défense¹⁷. Le gouvernement annonça à l'automne 2010 qu'en lieu et place de l'acquisition, il se contenterait pour des raisons financières de lancer un programme temporaire de remplacement de ses F-5¹⁸.

Cette décision de reporter la décision d'acquisition d'avions de combat provoqua une levée de boucliers : contre la décision du gouvernement, les deux chambres de l'Assemblée fédérale se prononcèrent en faveur d'un effort de modernisation militaire. À l'automne 2011, le Parlement suisse vota ainsi une augmentation substantielle du budget de défense. Le contrat fut ré-ouvert et le Gripen choisi en décembre 2011 : selon les termes du contrat, la Suisse devait acquérir 22 appareils pour 3,1 milliards de francs, avec des *offsets* industriels importants (100 % de la valeur du contrat, bénéficiant notamment à l'entreprise RUAG). Le chef de l'armée suisse, André Blattmann, se positionna clairement en faveur du Gripen, arguant du prix, cet avion étant le moins cher. Après une nouvelle offre émise par Dassault de 18 Rafale pour 2,7 milliards de francs suisses, le gouvernement réussit d'ailleurs à obtenir une réduction du prix de la part de Saab¹⁹. Eurofighter tenta en vain de proposer certaines offres plus avantageuses dans les mois qui suivirent. Le gouvernement s'engagea finalement en faveur du Gripen, qui fut inséré dans le paquet défense de 2012. Pourtant, aucun contrat n'était encore signé, et cette période de latence fut propice à un soulèvement d'opposants à cette acquisition.

En août 2012, la sous-commission Nouvel avion de combat (TTE) de la commission de la politique de sécurité du Conseil national rendit un rapport très critique sur l'acquisition du Gripen : en cause, la priorité – peut-être trop forte – donnée aux considérations de coûts sur les performances militaires de l'appareil²⁰. Cette controverse fut alimentée par des critiques venant des deux bords de l'échiquier politique. À droite, le Gripen fut critiqué pour ses faiblesses opérationnelles sur la base d'un rapport de 2009 de l'Armée de l'air que le *Groupe pour une armée crédible et intégrée* avait laissé fuiter dans la presse : ce rapport classait l'avion suédois dernier s'agissant de ses

17 <<http://www.flightglobal.com/news/articles/switzerland-how-berne-got-its-sums-wrong-on-f-5-replacement-347724/>>.

18 Wall, Robert, « Deal Delays », *Aviation Week & Space Technology*, 6 septembre 2010; Hoyle, Craig, « Why deid it not add up », *Flight International*, 28 septembre 2010.

19 <<http://www.businessweek.com/news/2012-01-31/saab-says-swiss-gripen-fighter-decision-may-take-all-year.html>>.

19 « Hat die Gripen-Kommission Realitäten verkannt », *Basler Zeitung*, 1^{er} octobre 2012.

performances militaires, plus faible que ses concurrents en matière de supériorité aérienne. À gauche, la critique était portée par le *Groupe pour une Suisse sans armée*, formé au début des années 1990 contre l'achat du F/A-18 et remobilisé à cette occasion. En tout état de cause, le choix très contesté en faveur du Gripen allait être remis en cause par les mécanismes institutionnels disponibles.

En août, la Commission parlementaire de la politique de sécurité approuva l'achat du Gripen et son financement par une majorité de 14 contre 9 ; le vote fut confirmé par le Conseil national un mois plus tard. Politiquement, ce vote opposait les libéraux, les conservateurs et les chrétiens-démocrates qui soutenaient l'acquisition, contre le parti socialiste et les Verts qui s'y opposèrent. Mais au cours des mois suivants, les chrétiens-démocrates perdirent de leur enthousiasme, préoccupés par des stratégies de lobbying illégal attribuées au gouvernement suédois. Une pétition de citoyens fut lancée et recueillit plus de 65 000 signatures : organisé en mai 2014, un référendum populaire rejeta à 53 % des votes l'achat du Gripen. Si les suites à donner ne sont pas encore claires, le gouvernement n'est plus en mesure de procéder à cette acquisition.

L'avion suédois a donc trouvé une voie incertaine auprès des autorités nationales de différents pays européens. Dans tous les cas, son intérêt repose avant tout sur des considérations d'ordre industriel : alors que les caractéristiques technologiques n'ont pas constitué des arguments décisifs pour les décideurs nationaux, la question du prix de l'appareil mais surtout des *offsets*, voire des rétributions douteuses, fut déterminante. Dans le cas de la Suisse, toutefois, il est à noter que ce pays neutre n'a pas considéré le F-35 américain, et a dans un premier temps choisi l'appareil d'un pays neutre conforme à sa posture stratégique. S'il nous est permis de jouer avec un autre titre de B. Irondelle, la valeur du Gripen ne se mesure « pas seulement sur le champ de bataille » où les impératifs stratégiques l'emportent dans la décision (Irondelle *et al.*, 2012). L'argument budgétaire a quant à lui un effet ambigu : son prix très attractif a attiré des clients, mais il a finalement constitué un argument négatif, soit qu'il poussait les pays à continuer sur la voie la moins onéreuse (la location), soit qu'il représentait la faiblesse militaire de l'appareil. En tous les cas, le Gripen demeure le vecteur d'une européanisation plus que limitée, puisqu'à l'heure de l'écriture de ce texte, il n'est véritablement « acheté » que par les autorités suédoises.

La « politique des bases militaires américaines à l'étranger » : le cas du F-35

Le programme F-35 ou Joint Strike Fighter (JSF) fut lancé au milieu des années 1990 par les autorités américaines. Résultant de la fusion de deux projets au sein des armées, le JSF existe en trois versions²¹. Son caractère multirôle est important car il explique que cet avion américain ait pu concourir pour des appels d'offres étrangers aux exigences très différentes. De même, il explique que certains pays comme le Royaume-Uni et l'Italie aient acquis l'Eurofighter *et* le F-35, ces avions ayant des fonctions différentes. En outre, ce programme a également pour caractéristique d'être mené par les États-Unis tout en reposant sur une série de partenariats avec des États étrangers pour le financement de son développement²². En effet, le Royaume-Uni s'engagea à financer ce programme dès 1995, bientôt suivi par le Canada et huit autres nations alliées des États-Unis. Comme l'affirme Hélène Masson, « la décision prise par certains d'entre eux d'apporter une contribution financière et industrielle au programme américain d'avion de combat, Joint Strike Fighter (JSF), semble sonner le glas de toutes nouvelles coopérations européennes majeures » (Masson, 2004, 10).

En effet, le F35 aurait pu représenter une forme d'eupéanisation « hors les murs », par la voie américaine. *A priori*, le succès de l'avion américain auprès de plusieurs autorités nationales en Europe peut ainsi s'interpréter comme un facteur de convergence ou d'harmonisation des politiques nationales, mais sur un modèle américain ou otanien. L'eupéanisation ne passerait donc plus ici par un produit strictement « européen » - qui ne serait ni lancé ni dirigé par un État européen, mais auquel une majorité de pays européens participerait.

Jusqu'à maintenant, ça n'a pas été le cas. Décider de participer à ce programme n'engageait pas définitivement les gouvernements à acheter au bout

21 Le F-35 se décline en versions A, B et C : F-35A, dite CTOL (Conventional take-off and Landing), pour l'attaque au sol ; F-35B, dite STOVL (Short TakeOff/Vertical Landing) ; F-35C dite CATOBAR (Catapult assisted take-off but arrested recovery), pour les avions embarqués sur porte-avions.

22 Il ne s'agit donc pas d'un programme en coopération dans un sens strict : pour reprendre les termes du site internet, le F-35 est un « *an internationally oriented program consisting of partnerships with a number of countries* » (<http://www.jsf.mil/program/prog_intl.htm>). Nous utiliserons le terme de coopération pour désigner l'organisation des partenariats au sein du programme.

du compte le JSF. En effet, de nombreux gouvernements ont tenu à dissocier formellement le processus de financement du F-35 et celui de remplacement de leurs avions de combat : en d'autres termes, il reste possible de financer le F-35 mais de lui préférer un concurrent lors des appels d'offres. Au total, on compte six pays européens (incluant la Turquie) qui ont décidé de participer activement au programme américain. Compte tenu de la dissociation entre participation au programme et achat effectif de l'avion, on observe des variations quant aux décisions finales d'acquisition, que résume le tableau ci-dessous. En général, on observe que les marchés finaux seront nettement en deçà des prévisions.

Tableau 2. Participations européennes dans le développement du JSF

Pays européens participants au JSF*	Engagement dans le SDD**	Cibles d'achat initialement prévues dans le PSFD***
Royaume-Uni	17 Jan 2001, \$2 milliards	138
Danemark	28 mai 2002, \$125 millions	48
Turquie	11 juin 2002, \$175 millions	100
Pays-Bas	17 juin 2002, \$800 millions	85
Norvège	20 juin 2002, \$125 millions	48
Italie	24 juin 2002, \$1 milliard	131

* Les nuances de gris distinguent les trois niveaux de participation, créant trois statuts de participants dont les droits vont croissants avec l'engagement financier : le gris foncé correspond au statut 1, le gris clair au statut 2, et le blanc au statut 3.

** SSD signifie System Development and Demonstration. Les données ont été recueillies sur le site du JSF : <http://www.jsf.mil/program/prog_intl.htm>, consulté le 22 août 2014. Ces chiffres varient selon les différentes sources et selon la période de recueil pendant la phase SDD.

*** PSFD signifie Production, Sustainment and Follow-on Development. Les données sont issues du Memorandum of Understanding concernant le PSFD du JSF, signé le 7 février 2007, et de ses mises à jour de 2009 et 2010, téléchargeables à : <http://www.jsf.mil/downloads/down_documentation.htm>, consulté le 22 août 2014.

Nous nous pencherons ici plus spécifiquement sur deux cas contrastés de pays participant au F-35 : le Royaume-Uni et le Danemark montrent tous deux des trajectoires sensiblement différentes. Si les deux pays, fortement atlantistes, ont choisi le F-35 pour des raisons stratégiques, la contrainte budgétaire a remis en cause au Danemark l'adoption de l'avion américain. Ces deux pays nous permettent donc de montrer que les limites de l'euro-péanisation sont différentes au sein même d'un groupe ayant adopté (ou presque adopté) un avion étranger.

Le Royaume-Uni a montré très rapidement un intérêt pour une coopération avec son partenaire américain sur les avions de combat et plus spécifiquement sur la furtivité. Le gouvernement britannique s'engagea le premier dans la phase de démonstration du concept de 1996 à 2001 à la suite de son engagement sur un des projets initiaux fusionnés au sein du JSF. Ceci explique l'implication précoce du Royaume-Uni et son degré important de participation financière qui fait de lui le seul partenaire de niveau 1 au sein du programme. Le ministère de la Défense britannique annonça en 2002 qu'il ferait l'acquisition de F-35B pour remplacer la flotte de Harriers de l'Armée de l'air et de la Royal Navy. Le nombre d'avions envisagé dans le *Memorandum of understanding* (MoU)²³ signé entre les États-Unis et le Royaume-Uni est de 138 : ce chiffre doit être révisé ou réaffirmé en 2015.

Le ministère justifia ce choix tant par les caractéristiques technologiques exceptionnelles de l'avion que par le fait qu'il représente un renforcement des liens transatlantiques : « Le JSF ne fera pas que simplement remplacer le Harrier, il donnera au Royaume-Uni un avion qui pourra décoller d'un porte-avion et procurera l'agilité d'un chasseur léger combinée à la force d'un bombardier. Pour le dire simplement, il s'agira du meilleur avion de ce type dans le monde. [...] Le JSF jouera un rôle crucial dans le maintien de notre partenariat transatlantique, la continuation de l'interopérabilité au sein de l'OTAN et de l'amélioration des capacités militaires de l'Europe²⁴. »

Si les préférences de l'élite stratégique sont évidentes, la dimension industrielle montre des tensions plus fortes tant entre les États-Unis et le Royaume-Uni qu'au niveau interne britannique. Tout d'abord, le programme fut l'occasion pour les partenaires européens de critiquer les pratiques protectionnistes américaines au sein de la coopération : en cause, l'augmentation des prix, la mauvaise intégration des industries britanniques, ou encore l'accès restreint à la technologie, qui met en péril l'autonomie des gouvernements européens dans le futur (réparations et maintenance), rendant donc les États partiellement dépendants de leur partenaire pour l'usage opérationnel des avions. Ces critiques passent par les industriels, BAE en tête, mais

23 Accord intergouvernemental qui édicte les règles, engagements et droits des participants dans un programme entre différents États.

23 « MOD strikes a deal », *The Engineer*, 17 January 2001, <<http://www.theengineer.co.uk/news/mod-strikes-a-deal/274174.article>>, consulté le 14 octobre 2014. Traduction des auteurs.

aussi par les échelons politiques les plus élevés²⁵. Elles n'ont pourtant pas été interprétées comme des menaces réalistes de quitter le programme, mais plutôt comme des leviers d'influence pour assurer une plus grande participation des industries britanniques au projet (Asti, 2005, 103) : les intérêts industriels et économiques (emplois) n'ont pas remis en cause les grandes orientations stratégiques du Royaume-Uni mais ont influencé la manière dont le gouvernement entendait poursuivre la coopération. Si les positions du gouvernement sont encore exprimées par le ministère de la défense, le ministère du commerce et de l'industrie (Department of Trade and Industry, DTI) joue également un rôle important dans le façonnement « transatlantique » des intérêts industriels britanniques. Enfin, au niveau interne, le F-35 fut l'objet de controverses portant sur le choix de la version à acquérir. Alors que le gouvernement travailliste s'était engagé sur la voie de la version B à décollage court, la *Strategic Defence and Security Review* de 2010 annonça au contraire l'acquisition de la version C : ce choix fut très critiqué en raison des délais et surcoûts qu'il entraînait, d'autant plus que l'augmentation subséquente des prix avait pour conséquence de diminuer le nombre final d'avions que le Royaume-Uni pourrait acheter. Devant la critique, le gouvernement Cameron annonça en mai 2012 un retour au choix initial.

En tout état de cause, pour le Royaume-Uni, le choix du F-35 ne se posait guère, ni en termes stratégiques (un intérêt soutenu pour la coopération transatlantique et certaines capacités technologiques militaires) ni en termes industriels (avec la participation des entreprises britanniques). Le F-35 s'imposait comme un choix évident pour les gouvernements successifs. Il est intéressant de noter que le F-35 n'est alors pas « opposé » à une solution européenne : parce que le Royaume-Uni participe également à l'Eurofighter, et parce que le F-35 est présenté comme l'avenir des forces transatlantiques, et donc *a fortiori*, européennes.

S'il rencontre donc un succès considérable auprès des autorités nationales, le F-35 connaît également certaines difficultés : tandis que certains pays comme le Pays-Bas ont largement réduit la cible d'achat, d'autres sont allés jusqu'à suspendre, voire remettre en cause leur décision en faveur du F-35. C'est le cas du Danemark, ce partenaire initial ayant décidé de suspendre sa décision. Le gouvernement danois s'engage en effet dans le programme

25 Le ministre de la Défense Geoffrey Hoon adresse une lettre à Donald Rumsfeld en juin 2004, tandis que le président Bush et le Premier ministre Tony Blair publient une déclaration commune en mai 2006 par exemple.

américain en septembre 1997, et devient un partenaire de rang 3 en 2002 : à cette date, le MoU signé entre les États-Unis et le Danemark indique que le gouvernement danois prévoit d'acheter 48 avions, cible confirmée par un autre MoU en 2007.

Cette inclination en faveur du F-35 s'explique de manière aisée par les préférences des élites stratégiques. Tout d'abord, par une dépendance au sentier militaire et technologique, puisque le Danemark avait été un des partenaires des États-Unis pour le F-16, avion qui avait été marqué par un réel succès économique et militaire. Cet argument de la continuité avec le F-16 est mis en avant tant par les élites militaires que les industries de défense qui soutiennent très rapidement l'engagement financier danois dans le programme (Masson, 2004, 63-64). Les considérations stratégiques telles que les besoins militaires et l'importance de la relation transatlantique ont d'ailleurs été utilisées à plusieurs reprises comme un critère majeur de la décision, comme par exemple dans l'accord de défense 2009 pour évaluer les avions en compétition, ou dans le mémorandum du ministère de la Défense de février 2010²⁶ (Ringsmose, 2012, 105).

Mais cette cohérence stratégique n'éclaire pas tout le processus, qui montre l'importance des considérations budgétaires : ces dernières sont en effet à l'origine de la suspension du choix danois. En effet, le Danemark a organisé de manière distincte son engagement dans le programme JSF et le processus de remplacement de ses avions F-16. Ainsi, parallèlement à la signature des MoU sur le JSF, le gouvernement organise un appel d'offres pour le remplacement de ses avions vieillissants à partir de l'été 2005. Très rapidement, Dassault, suivi en 2007 par Eurofighter, refusent de présenter une proposition, arguant du fait que l'appel d'offres était biaisé en faveur du F-35. Restaient donc en lice Lockheed Martin pour le F-35, mais également Saab et Boeing, concurrents de dernière minute avec le F-18 Super-Hornet. Cette mise en concurrence dura toute l'année 2008 mais ne déboucha pas sur l'annonce d'un vainqueur. En juin 2009, les partis s'accordent sur un nouvel Accord de défense (2010-2014) : le parlement ne donne pas d'indication quant à l'avion choisi mais annonce une réduction de la cible d'achat, de 48 à 30 avions. De plus, en raison de la crise financière, le ministère de la Défense annonce que le choix ne se fera que quatre ans plus tard, la durée de vie des anciens

26 Les interviews conduits par Jens Ringsmose ont confirmé la centralité des considérations stratégiques pour expliquer la préférence des différents gouvernements danois successifs envers le F-35 (Ringsmose, 2012, 106).

F-16 pouvant être un peu rallongée : la crise et les difficultés budgétaires sont utilisées par le ministère des finances comme argument pour retarder toute décision en la matière (Ringsmose, 2012, 98).

La question fut cependant remise à l'agenda politique en 2013, avec l'organisation d'une mise en concurrence en 2014. Les arguments du gouvernement, ministère de la Défense inclus, mettent avant tout en avant la dimension industrielle et non l'allégeance stratégique aux États-Unis comme critère primordial de choix. Ont participé à l'appel d'offres Lockheed Martin, Boeing et Eurofighter. Si aucune prédiction ne peut être faite quant à l'issue de la mise en concurrence, le cas danois met en évidence l'importance des facteurs industriels (notamment de l'emploi) dans les décisions publiques, ces considérations ouvrant le processus d'élaboration des politiques à d'autres acteurs que les seules élites stratégiques.

L'impact du F-35 sur les politiques européennes d'armement en matière d'avions de combat est donc celui d'une paradoxale harmonisation « hors les murs » : la préférence de nombreux gouvernements en faveur de l'avion de combat américain constitue le facteur de convergence le plus fort actuellement. Dès 2004, Hélène Masson parlait de la stratégie de « market dominance » (Masson, 2004, 117), par laquelle l'engagement des pays européens dans le JSF entraînerait probablement une impossibilité d'observer une convergence des politiques sur un avion européen dans le futur : le modèle économique de la coopération au sein du programme JSF, organisé autour de participations financières substantielles en échange d'une participation industrielle (même si le langage du « juste retour » a été banni), a permis de réduire les possibilités de choix des gouvernements par la suite et de rallier les industriels nationaux à ce projet, désireux de profiter du partage du *workshare* (même inégal) avec leurs concurrentes américaines. D'une certaine manière, le programme F-35 participe bien à la « politique de bases militaires américaines à l'étranger » (Irondele, 2011) qui, perpétuant l'influence des États-Unis sur les choix stratégiques, mais aussi économiques des États européens, limite de manière significative les pressions d'européanisation dans l'industrie de la défense.

Conclusion

Nous avons montré dans cette contribution qu'analyser et comprendre les limites de l'« européanisation sans l'UE » dans l'acquisition nationale d'avions de combat nécessite de porter le regard sur deux variables. Conformément aux théories issues de l'économie politique, on observe que les États détenant une industrie nationale de défense forte achètent leur propre appareil, mettant en avant l'autonomie décisionnelle que cette acquisition leur confère. C'est ici le cas effectivement de la France et de la Suède. Cette contrainte étant levée dans la plupart des États européens, on y voit dominer les préférences politiques des élites stratégiques : détentrices d'un droit informel de veto sur la décision d'engager leur pays dans un programme, ces élites stratégiques prennent en compte prioritairement les enjeux d'alliances militaires. Ces préférences stratégiques, bien expliquées par la théorie des relations internationales, sont en outre marquées par la continuité et la prévisibilité – ou en d'autres termes par une dépendance au sentier – en raison du poids des engagements passés ou de l'accoutumance à certains types d'équipements par les forces armées qui rechignent à changer. Les pays les plus attachés à l'alliance militaire dominante – ici l'OTAN et plus généralement le lien transatlantique avec les États-Unis – vont s'engager, si leurs ressources financières le permettent, dans la coopération avec leur partenaire américain. Les pays les moins concernés ou les plus limités financièrement optent pour le Gripen. Ces options ne sont pas nécessairement exclusives : certains pays ayant les ressources nécessaires ont pu acquérir tout à la fois des avions européens et américains, comme l'Italie et le Royaume-Uni. Si l'Eurofighter a pu être un facteur d'européanisation dans le secteur, les développements plus récents montrent bien que l'Europe ne joue pas un rôle significatif dans la phase stratégique devant l'existence d'options nationales ; de plus, elle joue un rôle ambigu, car la référence à des considérations européennes de sécurité peut justifier de choisir l'avion américain.

Ayant illustré l'importance des facteurs industriels et stratégiques, notre étude a aussi montré que la période entourant l'achat effectif d'un certain nombre d'avions redéfinit les préférences gouvernementales par l'inclusion d'autres acteurs portant d'autres enjeux d'action publique tels que le poids des emplois sécurisés, les transferts de technologies ou encore l'opportunité même de procéder à de tels achats en période de crise budgétaire. En d'autres termes, c'est le moment qui remet au-devant de la scène tant la politique bureaucratique (conflits et négociations entre ministères, entreprises, gouvernements) que la politique tout court, avec des conflits plus visibles entre

gouvernements, des controverses portées par des partis, organisations de la société civile ou encore des médias. Cette phase permet d'aller au-delà des considérations parfois théoriques ou postulées quant aux préférences stratégiques pour analyser dans les faits les choix finaux d'acquisition.

Si B. Irondelle avait montré le poids des phénomènes de socialisation et d'apprentissage comme mécanisme de l'eupéanisation aux côtés des pressions indirectes et des médiations institutionnelles, c'est ce dernier facteur qui semble ici déterminant pour comprendre au contraire les limites de cette eupéanisation sans l'Union européenne. La « capture technocratique » de la politique d'acquisition des avions de combat, et plus généralement les structures institutionnelles tenant tant à l'expression des préférences stratégiques qu'aux négociations menant à la décision finale d'achat, expliquent la faiblesse de l'eupéanisation dans ce secteur. En France et en Suède, des points de veto s'appuient sur une industrie nationale encore trop puissante pour se prêter au jeu de la coopération. Ailleurs, dans un contexte international où les États-Unis continuent de jouer un rôle dominant, les élites stratégiques de plusieurs pays européens sont convaincues à l'avance de la supériorité d'un modèle américain. Au cours de la dernière décennie, ces facteurs ont souvent mis en échec l'évidente nécessité d'une collaboration européenne en matière d'armement.

Références bibliographiques

Atkinson Michael M. and Nossal Kim Richard (1981), « Bureaucratic Politics and the New Fighter Aircraft Decisions », *Canadian Public Administration*, vol. 24, n° 4, p. 531-562.

Biava Alessia, Margriet Drent and Graeme Herd (2011), « Characterizing the EU's Strategic Culture: An Analytical Framework », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 5, p. 1-22.

Caporaso James A., Green Cowles Maria and Risse Thomas (eds) (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Chambost Germain (2007), *Rafale : la véritable histoire*, Paris, Le Cherche Midi.

Cohen Samy (1989), « La politique étrangère entre l'Elysée et Matignon », *Politique étrangère*, vol. 54, n° 3, p. 487-503.

De Durand Etienne et Ironnelle Bastien (2006), *Stratégie aérienne comparée: France, États-Unis, Royaume-Uni*, Paris, C2SD.

DeVore Marc et Weiss Moritz (2014), « Who's in The Cockpit? the Political Economy of Collaborative Aircraft Decisions », *Review of International Political Economy*, vol. 21, n° 2, p. 497-533.

DeVore Marc (2012), « Organizing International Armaments Cooperation: Institutional Design and Path Dependencies in Europe », *European Security*, vol. 21, n° 3, p. 432-458.

Droit Yohan (2010), « L'European Fighter Aircraft : le rendez-vous manqué de la coopération aéronautique européenne 1978-1985 », *Histoire, économie & société*, n° 2010/4, p. 103-116.

Erickson Jennifer L. (2013), « Market Imperative Meets Normative Power: Human Rights and European Arms Transfer Policy », *European Journal of International Relations*, vol. 19, n° 2, p. 209-234.

Farrell Theo (1997), *Weapons without a Cause: The Politics of Weapons Acquisition in the United States*, London, Macmillan.

Faure Samuel (2014), « From Europe to Paris: the Puzzle of the French Rafale Program », Séminaire CÉRI-King's College, 11 juillet 2014.

Forsberg Randall (ed.) (1994), *The Arms Production Dilemma: Contraction and Restraint in the World Combat Aircraft Industry*, Cambridge, MA, MIT Press.

Genieys William (dir.) (2004), *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, Éditions du CNRS.

Harkavy Robert E. (1994), « The Changing International System and the Arms Trade », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 535, n° 11, p. 11-28.

Hoeffler Catherine (2011), *Les politiques d'armement en Europe: l'Adieu aux armes de l'État nation? Une comparaison entre l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Union européenne de 1976 à 2010*, thèse de doctorat, science politique, Paris, Institut d'études politiques.

Hoeffler Catherine (2013), « L'émergence d'une politique industrielle de défense libérale en Europe. Appréhender le changement de la politique d'armement par ses instruments », *Gouvernement et Action Publique*, vol. 2, n° 4, p. 641-665.

Irondele Bastien (2003), « Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, p. 208-226.

Irondele Bastien (2008), « European Foreign Policy: the End of French Europe? », *European Integration*, vol. 30, n° 1, p. 153-168.

Irondele Bastien (2011), « Politiques des bases militaires américaines à l'étranger », *Critique Internationale*, vol. 50, n° 1.

Irondele Bastien, Chopin Olivier, Hoeffler Catherine, Rozenberg Olivier and Joana Jean (2012), « Not Only a Battleground. Parliamentary Oral Questions About Defence Policies in Four Western Democracies », in **Shane Martin and Olivier Rozenberg** (eds), *Roles and Functions of Parliamentary Questions*, Abingdon, Routledge.

Joana Jean and Smith Andy (2006), « Changing French Military Procurement Policy: The State, Industry and "Europe" in the Case of the A400M », *West European Politics*, vol. 29, n° 1, p. 70-89.

Kapstein Ethan (2004), « Capturing Fortress Europe: International Collaboration and the Joint Strike Fighter », *Survival*, vol. 46, n° 3, p. 137-160.

Krause Keith (1992), *Arms and the state: Patterns of military production and trade*, Cambridge, Cambridge University Press.

Krotz Ulrich (2011), *Flying Tiger: International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons*, New York, Oxford University Press.

Ladrech Robert (1994), « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, p. 69-88.

Masson Hélène (ed.) (2013), *Defining the "European Defence Technological and Industrial Base": Debates & Dilemmas* (I), Paris, Fondation pour la recherche stratégique, july.

Masson Hélène (2004), *Participation de pays européens au projet d'avion de combat JSF et conséquences pour l'Europe de l'armement*, Paris, Fondation pour la recherche stratégique, rapport final, janvier.

Mégie Antoine et Ravinet Pauline (2007), « Coopération intergouvernementale et processus d'européanisation : la construction des espaces européens de la justice et de l'enseignement supérieur », in **Bruno Palier, Yves Surel et al.**, *L'Europe en action : analyses d'européanisation*, Paris, L'Harmattan, p. 88-143.

Meyer Christoph (2006), *The Quest for a European Strategic Culture*, Houndmills, Palgrave.

Moravcsik Andrew (1993a), « Armaments among Allies: European Weapons Collaboration, 1975-1985 », in **Peter B. Evans, Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam**, *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, p. 128-168.

Moravcsik Andrew (1993b), « Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, p. 473-524.

Palier Bruno, Surel Yves et al. (dir.) (2007), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.

Ringsmose Jens (2012), « Investing in Fighters and Alliances. Norway, Denmark, and the Bumpy Road to the Joint Strike Fighter », *International Journal*, hiver, p. 93-110.

Vucetic Srdjan (2013), « Before the Cut: The Global Politics of the F-35 Joint Strike Fighter », *CIPSS/CEPSI Working Paper*.

Weiss Moritz (2012), « Transaction Costs and the Establishment of the European Security and Defense Policy », *Security Studies*, vol. 21, n° 4, p. 654-682.

Catherine Hoeffler

Maître de conférences à l'École européenne de sciences politiques et sociales (ESPOL), Université catholique de Lille et chercheure associée au Centre d'études européennes, Sciences Po.

catherine.hoeffler@univ-catholille.fr

Frédéric Mérand

Professeur de science politique et directeur du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM).

frederic.merand@umontreal.ca