

QUITTER LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Le choix de la France pour l'avion de combat *Rafale*

Samuel B.H. Faure

L'Harmattan | « Politique européenne »

2020/1 67-68 | pages 84 à 113

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343208343

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2020-1-page-84.htm>

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.

Quitter la défense européenne

Le choix de la France pour l'avion de combat *Rafale*

Cet article interroge la dynamique d'intégration différenciée de la défense européenne à partir de la décision historique de la France de quitter les négociations portant sur la construction d'un avion de combat européen pour préférer l'acquisition de l'avion Rafale « Made in France ». Le choix de la France pour le Rafale ne s'explique pas seulement par le travail de lobbying de Dassault Aviation et de la Snecma, comme l'affirment les arguments, libéral et néo-institutionnaliste, mais aussi par l'effet des acteurs étatiques. Cette recherche a nécessité la conduite de 89 entretiens semi-directifs auprès des élites françaises de l'armement et s'inscrit dans le développement d'une approche sociohistorique de la politique européenne par l'opérationnalisation du concept éliassien de « configuration ».

Leaving European defence

France's choice for the *Rafale* fighter jet

This article questions the dynamics of the differentiated integration of European defence through France's historic decision to leave the negotiations on the construction of a European fighter jet in favour of the acquisition of the Rafale 'Made in France' aircraft. This choice is not only due to the lobbying work of Dassault Aviation and Snecma, as the liberal and neo-institutionalist arguments assert, but also to the effect of state actors. This research required 89 semi-directive interviews with French arms elites and is part of the development of a socio-historical approach to European politics through the Eliasian concept of 'configuration'.

Quitter la défense européenne

Le choix de la France pour l'avion de combat *Rafale*¹

Samuel B.H. Faure

Sciences Po Saint-Germain

Il n'a jamais été autant question de défense européenne que depuis le référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) et l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis en 2016. En quatre ans seulement, les initiatives politiques se sont multipliées : activation de la coopération structurée permanente (CSP) et création d'un fonds européen de défense (FED) en 2017, lancement de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) en 2018, institutionnalisation d'une direction générale pour le marché intérieur et l'industrie de la défense (DG DEFIS) au sein de la Commission européenne en 2019². Ce renforcement inattendu de l'intégration européenne de la politique de défense s'expliquerait par un « effet d'entraînement » institutionnel [« *spillover effect* »] (Haroche, 2020). Cette lecture néo-fonctionnaliste qui insiste sur une « renaissance » de la défense européenne ne fait pas l'unanimité. D'autres chercheurs insistent plutôt sur les divergences persistantes entre les cultures stratégiques nationales aboutissant à une « cacophonie stratégique » entre les États européens, rendant peu probable la consolidation d'une « autonomie stratégique européenne » (de France et Witney, 2013 ; Meijer et Wyss, 2019). Pour comprendre la dynamique d'intégration différenciée à l'œuvre dans le domaine de la défense européenne (Faure et Smith, 2019), ces observations empiriques conduisent à déplacer le regard de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) (Mérand, 2008 ; Mérand, Bonneau et Faure, 2009 ; Faure, 2016a ; 2017 ; 2019 ; Rayroux, 2017) vers l'étude des politiques militaires nationales (Faure, 2019a ; 2019b).

- 1 Je remercie les deux évaluateurs.trices anonymes qui ont formulé des commentaires et des conseils utiles sur la première version de ce texte, ainsi que les collègues qui ont pris part à la session thématique du Groupe de recherche sur l'Union européenne (GrUE) lors du Congrès de l'Association française de science politique, en juillet 2019 à Sciences Po Bordeaux.
- 2 En fonction des termes auxquels est associé l'adjectif « européen », il définit des dynamiques politiques qui se situent soit au sein de l'UE, comme le FED, soit à l'extérieur de l'UE, comme l'IEI.

Dans le domaine des capacités militaires par exemple, 80% des programmes d'armement en Europe demeurent nationaux c'est-à-dire réalisés sans coopération européenne (de La Brosse, 2017, 2). D'ailleurs, cette cacophonie stratégique est, entre autres, incarnée par la concurrence actuelle entre deux programmes d'avions de combat du futur : le système de combat aérien du futur (SCAF) qui associe l'Allemagne, la France et l'Espagne, et le *Tempest* qui rassemble le Royaume-Uni, l'Italie et la Suède. Cette rivalité rappelle celle qui a fragmenté la défense européenne depuis les années 1980, la France ayant fait le choix de l'avion de combat *Rafale*, plutôt que de participer au programme européen *Typhoon*, et ce malgré près de dix ans de négociations avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. À la mi-août 1985, la France sort définitivement des négociations européennes. Cette décision conduit l'État à choisir le *Rafale*, c'est-à-dire un avion qui n'existe pas, et demande donc d'être développé technologiquement. Comment expliquer cette décision particulièrement coûteuse en temps et en crédits budgétaires pour l'État, risquée diplomatiquement vis-à-vis des alliés européens, et ce alors même que l'Armée de l'air vient de réceptionner (1982) un nouvel avion de combat, le *Mirage 2000* ?

Au-delà des recherches empiriques (Oldfield, 2000 ; Chambost, 2007 ; Droit, 2010), des travaux apportent des explications à cette décision historique (tableau 1). Pour Moravcsik (1993), la décision de la France en faveur du *Rafale* dépend des préférences de l'industrie de la défense nationale, en l'occurrence, du maître d'œuvre Dassault Aviation, et de la Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation (Sneema) qui est le motoriste du programme. Cet argument libéral est précisé par Hoeffler et Mérand (2015, 60) qui expliquent la capacité des entreprises françaises à façonner le processus décisionnel par leur degré élevé d'autonomie vis-à-vis des concurrents étrangers (Faure, 2015). Cette architecture institutionnelle est interprétée selon l'approche néo-institutionnaliste du choix rationnel issue de l'école des variétés du capitalisme, comme une économie politique « dirigiste » (DeVore et Weiss, 2014, 506). L'économie politique dirigiste est caractérisée par une « culture technocratique de l'ingénierie » (DeVore et Weiss, 2014, 523) partagée par les élites de l'armement qui travaillent au sein de la DGA et des entreprises françaises comme Dassault Aviation et la Sneema. Cette structure institutionnelle permet à la DGA de « maximiser l'efficacité des industries de défense », et aux maîtres d'œuvre industriels, en l'occurrence à Dassault Aviation, de « renverser les décisions gouvernementales qui divergent de leurs préférences » (DeVore et Weiss, 2014, 502). Comme Moravcsik, Hoeffler et Mérand, DeVore et Weiss concluent que l'industrie de la défense et non l'État se situe dans la « cabine de pilotage » décisionnelle.

Pourtant, concomitamment, et selon une étude approfondie d'un autre grand programme d'armement, l'hélicoptère d'attaque franco-allemand *Tigre*, la prise de décision de la France résulte moins du *lobbying* industriel que du travail des acteurs étatiques, responsables politiques et officiers militaires (Krotz, 2011). De plus, l'État et l'industrie sont conceptualisés par les théories libérale et néo-institutionnaliste du choix rationnel comme deux entités distinctes, ce qui est décalé par rapport à la réalité politico-institutionnelle observée en France dans les années 1980. En effet, la Snecma qui est considérée comme « l'industrie », n'est autre qu'une partie du ministère de la Défense, puisqu'il s'agit d'une entreprise d'État. Enfin, l'économie politique de la France est définie comme stable à travers le temps. Qu'il s'agisse du projet d'avion de combat à géométrie variable dans les années 1970, du *Rafale* dans les années 1980, ou de l'avion franco-allemand (SCAF) des années 2020, la prise de décision de la France est façonnée par une architecture institutionnelle dirigiste. L'effet de ce choix analytique est une conception déterministe du processus décisionnel qui est inévitablement capté par l'industrie de la défense. Or, Krotz (2011, 5) insiste plutôt sur une histoire de la politique d'armement « escarpée, fracturée [...] fragmentée », fortement marquée par la contingence décisionnelle, ce qui converge vers la sociologie de la décision développée par Irondele (2011).

Tableau 1. Armer la France : qui est dans la cabine de pilotage décisionnel ?

Arguments	Auteurs	Acteurs
Libéral	Moravcsik, 1993	Industrie
Néo-institutionnaliste du choix rationnel	DeVore, Weiss, 2014	Industrie
Constructiviste-institutionnaliste	Krotz, 2011	État

Afin de prolonger analytiquement et empiriquement ces travaux, le présent article confirme le rôle de Dassault Aviation et de la Snecma dans le choix de la France de quitter la défense européenne dans les années 1980. Mais surtout, l'effet de l'État sur la décision prise en faveur du *Rafale*, jusqu'alors minimisé, est démontré. De fait, l'argument défendu ne revient pas à considérer, par un effet de balancier, que la sortie de la France de la défense européenne résulte du pouvoir exclusif de l'État, d'aucuns diraient d'un « lobbying à rebours » (Woll, 2011), mais bien d'un assemblage d'acteurs industriels et étatiques. Pour dépasser la dichotomie État-industrie en économie politique (Faure, 2020a), le concept de « configuration » tel que défini par Norbert Elias (Elias, 1991, 205-301 ; Elias, 1993b, 69-174 ; voir aussi Elias 1975 ; 1993a et Faure, 2020b) est mobilisé et opérationnalisé au niveau d'analyse *meso* des acteurs de l'armement et des organisations dans lesquelles ils travaillent. Cette approche permet de dévoiler la dynamique d'opposition dans le temps entre deux groupes d'acteurs

étatiques et industriels, l'un travaillant pour l'acquisition du *Rafale*, l'autre défendant la participation de la France au programme européen *Typhoon*. Ce faisant, cet article s'inscrit dans une approche socio-historique de l'intégration européenne (Déloye, 2006 ; Georgakakis, 2008 ; Weisbein, 2008 ; McNamara, 2010 ; Delmotte, 2015).

L'article est organisé en deux parties : la première partie développe une approche configurationnelle de l'économie politique de l'armement afin de comprendre la décision de la France de sortir de la défense européenne ; la seconde partie présente les résultats de cette recherche en dévoilant la configuration qui aboutit à l'acquisition du *Rafale*.

Pour une approche configurationnelle de l'économie politique de l'armement

Définition : dynamique historique, hiérarchie sociale et maillons constitutifs

Le terme de configuration est communément utilisé en analyse des politiques publiques, en économie politique et en relations internationales, pour décrire de manière métaphorique l'ensemble hétéroclite des acteurs qui participent à l'élaboration de la décision étatique (Genieys et Michel, 2004, 125 ; Joana et Smith, 2006, 72 ; DeVore et Weiss, 2014, 522). Dans cet article, la configuration est utilisée au sens du concept défini par Elias et ayant trois caractéristiques : une dynamique historique et une hiérarchie sociale constituée de « maillons ».

Selon le sociologue allemand, le concept de configuration saisit un « [...] processus social progressif et non programmé » (Elias, 1975, 115). Cette dynamique historique, qu'elle se reproduise ou se transforme, est difficilement prévisible : « L'interpénétration des coups joués par des milliers d'individus interdépendants est telle, qu'aucun d'entre eux, et qu'aucun groupe – quelle que soit sa puissance – n'est en mesure de diriger le déroulement de la partie » (Elias, 1993a, 180). Elias indique, dans *La société des individus*, qu'une configuration est « née de multiples projets, mais sans projet, animée par de multiples finalités, mais sans finalité » (Elias, 1991, 108). Dans *La dynamique de l'Occident*, il dévoile l'émergence d'une nouvelle hiérarchie politique, « [...] un ordre de monopolisation qu'aucun des intéressés n'a explicitement voulu ou prévu et qui met à la place de la concurrence sans monopole la concurrence réglée par des monopoles » (Elias, 1975, 88). L'argument configurationnel insiste sur le

caractère chaotique et contingent de la prise de décision étatique. Dans le cas de la genèse de l'État français, il est improbable que les Capétiens l'emportent sur les autres grandes maisons de guerriers, mais il y a peu de doutes sur le fait que l'une d'entre elles obtienne une position prééminente (Elias, 1975, 43). Dans le cas du *Rafale*, il est probable que la France acquière un avion de combat dans les années 1980, mais l'option décisionnelle qu'elle va retenir est, en revanche, difficilement prévisible parce que ni Dassault Aviation, ni la Snecma, pas plus que le président de la République, l'Armée de l'air ou la DGA, ne déterminent, seuls, le choix de la France de quitter la défense européenne. L'*agency* des acteurs industriels et étatiques c'est-à-dire l'autonomie décisionnelle dont ils disposent – et donc leur capacité d'action – dépend de la hiérarchie qui structure la configuration au sein de laquelle ils sont enchevêtrés.

En effet, une configuration, également qualifiée de « chaîne d'interdépendance », est définie par une structure (ou une hiérarchie) relationnelle (Elias, 1993a, 163-177 ; Elias, 1993b, 130-131). La structure d'une configuration renvoie à l'agencement asymétrique des relations d'interdépendance entre les acteurs industriels et étatiques disposant de ressources inégales et qui se positionnent en faveur d'une option décisionnelle, le *Rafale* français ou le *Typhoon* européen. L'interdépendance sociale constitutive d'une configuration est définie comme « [...] l'ensemble des relations de dépendance réciproque qui existent et peuvent exister entre les individus ou les groupes d'individus » (Delmotte, 2007, 90 ; voir aussi, Weisbein, 2008, 129). En effet, l'interdépendance sociale est le mécanisme causal qui explique l'élaboration de la décision étatique. Si la dynamique d'une configuration est incontrôlée, aveugle et non planifiée, il n'en demeure pas moins qu'elle est « [...] 'ordonnée' et obéit à une 'logique' : celle de l'interdépendance sociale » (Elias, 1975, 78).

Enfin, une chaîne d'interdépendance n'est pas une construction abstraite, mais au contraire, est constituée par un ensemble d'« unités » ou de « maillons », chacun représentant un individu (par exemple, Charles Hernu, le ministre français de la Défense de 1981 à 1985) ou un groupe d'individus (l'État-Major de l'Armée de l'air). Un « maillon » n'existe pas sans lien avec d'autres « maillons » conduisant à identifier la relation sociale comme l'unité d'analyse d'une approche configurationnelle. Pour Elias, l'acteur est un « *homo apertus* » c'est-à-dire un « homme ouvert » qui est enchevêtré à d'autres « hommes ouverts » (Elias, 1993a, 150 ; Delzescaux, 2016, 71-74). Suivant cette définition, l'interprétation du choix de la France pour le *Rafale* incarnant sa sortie de la défense européenne dans les années 1980 passe par la reconstitution des

chaînes d'interdépendance associant les acteurs industriels et étatiques de la politique française d'armement.

Opérationnalisation : indicateurs et grille de lecture

Comme le rappellent Devin (1995, 316) et Heinich (2002, 93, 106), la réponse énoncée par Elias (1993b, 130) pour révéler empiriquement une configuration est fondamentalement inductive. Il ne s'agit pas d'imposer *a priori* les délimitations d'une configuration, mais de démontrer *a posteriori* la prégnance des frontières identifiées par le chercheur (Faure, 2016b).

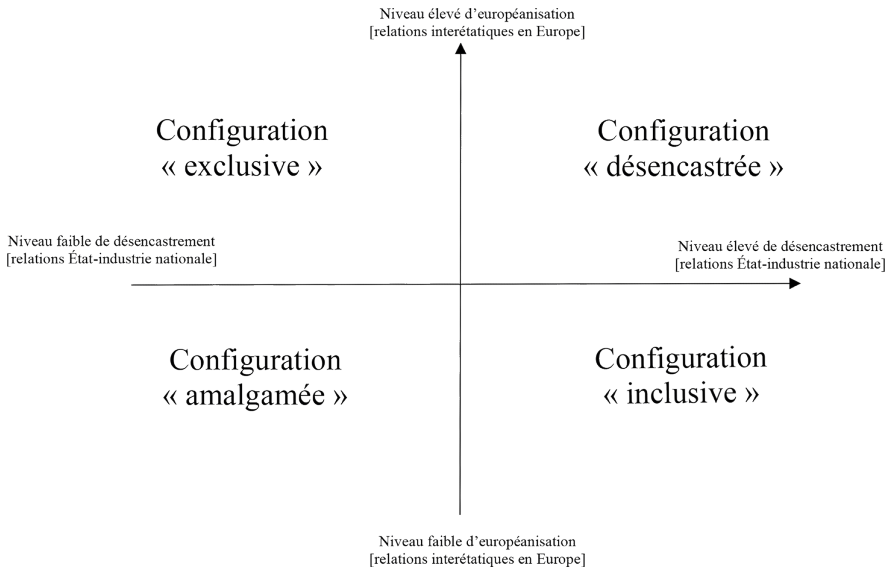
D'une part, la restitution de la dynamique historique de la configuration qui détermine le choix de la France pour le *Rafale*, interroge la définition de ses frontières temporelles. Il ne s'agit pas de chercher une ligne de départ historique, mais un « ordre de filiation » (Elias, 1993a, 200) : pour expliquer une configuration B, il faut analyser la configuration A qui la précède. Toutefois, dire qu'une configuration B est issue de la configuration précédente A, ne signifie pas que B suit « mécaniquement » la dynamique de A : « [...] l'état de la configuration B n'est qu'une des transformations *possibles* de A » (Elias, 1993a, 198). Si l'on applique ce raisonnement à notre cas d'étude, il s'agit de tracer la dynamique de formation et d'institutionnalisation de la configuration qui conditionne la décision de la France, non seulement lors des négociations européennes (années 1970-1980), mais en intégrant la période historique qui précède c'est-à-dire en remontant à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

D'autre part, les frontières spatiales de la configuration qui détermine la décision de la France de quitter la défense européenne, sont établies en identifiant un agencement relationnel spécifique : entre qui et de quel type sont les relations constitutives de ladite configuration ? Premièrement, quatre dyades relationnelles saisissent empiriquement les relations d'interdépendance qui unissent les « maillons » constitutifs de la configuration qui soutient l'option nationale du programme *Rafale*. Il s'agit des liens 1) entre les acteurs étatiques (politiques, militaires, administratifs), et 2) entre les acteurs étatiques et industriels. Ces deux dyades s'inscrivent à deux échelles – ou « plans » selon l'expression d'Elias (1993b, 130) – d'élaboration de la décision : 3) l'échelle nationale et 4) l'échelle internationale. Deuxièmement, trois indicateurs révèlent l'« ambivalence » (Elias, 1975, 225) des relations – collaboratives et concurrentielles, publiques et privées – constitutives de la configuration qui façonne ce processus décisionnel : leur antériorité, leur proximité et leur

conflictualité. Le degré d'antériorité des relations d'interdépendance renvoie à leur ancienneté. Le degré de proximité des relations d'interdépendance dévoile la distance relationnelle entre les acteurs français de l'armement. Le degré de conflictualité des relations d'interdépendance définit leur niveau de concurrence.

Ces trois indicateurs permettent de rendre compte des deux dynamiques historiques constitutives des configurations qui façonnent la politique française d'armement : l'autonomisation industrielle vis-à-vis de l'État à l'échelle nationale et l'eupéanisation à l'échelle internationale³. La première qualifiée de dynamique de « désencastrement » correspond à un affaiblissement des relations d'interdépendance entre les acteurs étatiques (politiques, militaires, administratifs) et les acteurs industriels. La seconde nommée dynamique d'« eupéanisation » renvoie au renforcement des rapports d'interdépendance entre la France (acteurs étatiques et industriels) et les États européens (Fligstein, 2008 ; Weisbein, 2008, 123-128 ; Rayroux, 2017, 23). La manière dont ces deux dynamiques sont agencées établit quatre modèles de configuration : la configuration « amalgamée », la configuration « exclusive », la configuration « désencastrée » et la configuration « inclusive » (schéma 1). Utilisé comme une grille d'analyse, chaque type de configuration conditionnerait un des quatre débouchés décisionnels de la politique française d'armement : l'autarcie comme dans le cas du *Rafale*, la coopération européenne bilatérale comme pour le *Jaguar* franco-britannique dans les années 1970, la collaboration européenne multilatérale comme dans le cas du *Typhoon*, et le partenariat franco-américain comme pour l'acquisition sur étagère du F-18.

3 Ces deux dynamiques historiques constitutives des configurations sont présentées et opérationnalisées successivement pour respecter un protocole d'enquête transparent et rigoureux. Dans la réalité, elles se déroulent de manière simultanée.

Schéma 1. Les quatre configurations des élites de l'armement

Plus précisément, la configuration amalgamée correspond à un affaiblissement des dynamiques de désencastrement et d'européanisation. La configuration amalgamée est donc caractérisée par un renforcement de l'interdépendance entre les acteurs étatiques et industriels à l'échelle nationale par des relations anciennes, étroites et collaboratives. Simultanément, les acteurs français entretiennent des relations distancées et conflictuelles avec les acteurs européens à l'échelle internationale. La configuration amalgamée expliquerait le choix de la France pour l'autarcie, comme dans le cas du programme *Rafale* (tableau 2).

En revanche, la configuration désencastrée est définie par un renforcement concomitant des dynamiques de désencastrement et d'européanisation. À l'échelle nationale, ce modèle renvoie à un affaiblissement de l'interdépendance entre les acteurs étatiques et industriels français qui entretiennent des relations distancées et conflictuelles. En revanche, la France et les autres États européens sont liés, à l'échelle internationale, par des liens étroits et collaboratifs. La configuration désencastrée favoriserait la coopération européenne multilatérale, comme dans le cas de la production du *Typhoon*.

De plus, la configuration inclusive correspond à un renforcement de la dynamique de désencastrement et à un affaiblissement de la dynamique d'européanisation. Il est défini, comme la configuration désencastrée, par un repli de l'interdépendance à l'échelle nationale, qui renvoie à des relations distantes et concurrentielles entre les acteurs étatiques et industriels. En revanche, il s'en

distingue, par un affaiblissement de l'interdépendance européenne incarné par des relations éloignées et compétitives entre les acteurs français et européens, à l'échelle internationale. La configuration inclusive déterminerait un partenariat franco-américain, comme l'importation du F-18 américain.

Enfin, il n'est pas attendu de voir émerger de l'enquête de terrain une configuration exclusive, dans la mesure où la coopération européenne bilatérale n'est pas une option décisionnelle pour que la France achète des avions de combat dans les années 1980. La configuration exclusive est définie par un affaiblissement de la dynamique de désencastrement et par un renforcement de la dynamique d'eupéanisation. Ce modèle de configuration renvoie donc à un renforcement de l'interdépendance entre les acteurs étatiques et industriels à l'échelle nationale, ainsi que des rapports associant la France aux États européens à l'échelle internationale.

Tableau 2. Grille d'analyse pour interpréter le choix de la France pour le Rafale

Décisions d'acquisition d'un avion de combat dans les années 1980		Modèle de configuration
Autarcie	Rafale	« amalgamée »
Coopération européenne bilatérale	-	« exclusive »
Collaboration européenne multilatérale	Typhoon	« désencastrée »
Partenariat franco-américain	F-18	« inclusive »

Enquête de terrain : 89 entretiens semi-directifs

La reconstitution des positions décisionnelles prises par les représentants de l'État et de l'industrie de la défense française a nécessité une enquête de terrain de deux ans (2012-2014)⁴. Les sources secondaires (presse spécialisée, études d'expertise, rapports parlementaires) rassemblent des données empiriques utiles. Toutefois, elles sont insuffisantes pour expliquer le processus décisionnel qui aboutit à la décision prise par la France de quitter la défense européenne dans les années 1980. Quant au Centre des archives de l'armement et du personnel civil (CAAPC) situé à Châtellerault, les archives de moins de trente ans, comme pour les autres archives du ministère des Armées, sont classifiées. En outre, l'accès demeure restrictif pour les programmes « sensibles » datant de plus de trente ans, comme le *Rafale*.

4 Il s'agit d'insister sur les nombreuses difficultés rencontrées pour réaliser cette recherche : les trois quarts des entretiens ont été réalisés lors des six derniers mois de l'enquête.

Pour pallier cette difficulté, 89 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès des acteurs français (politiques, militaires, administratifs, industriels), ayant pris part au processus décisionnel du milieu des années 1970 au milieu des années 1980. Cette recherche ne se limite pas à des entretiens avec des acteurs travaillant à l'échelon bureaucratique comme la plupart des travaux s'inscrivant en analyse des politiques publiques (Genieys et Michel, 2004 ; 2006 ; Béraud-Sudreau, 2014). Dans le prolongement des travaux de Cohen (1994) et d'Ironnelle (2011), des entretiens ont été conduits avec les plus hautes autorités politiques (ministre de la Défense), militaires (CEMA, chef d'État-Major particulier du président de la République, chef d'État-Major de l'Armée de l'air) et administratives (DGA) de l'État. En outre, cette enquête de terrain s'est poursuivie au sein de l'industrie de la défense française (PDG ou conseillers des PDG successifs de Dassault Aviation et de la Snecma).

Dans le prolongement de Genieys et Hassenteufel (2012, 99-101) et de Béraud-Sudreau (2014, 85), la population d'acteurs interrogés est identifiée à partir de quatre critères, l'un déductif (positionnel), les trois autres inductifs (réputationnel, sociographique et participatif). D'abord, deux indicateurs institutionnels sont mobilisés pour identifier la position des acteurs : l'appartenance à un cabinet ministériel, à un poste de direction au sein d'une administration centrale ou l'équivalent dans le secteur industriel (Genieys et Hassenteufel, 2012, 99). Les acteurs qui ont participé, par leurs responsabilités professionnelles, à l'élaboration de la décision du programme *Rafale* ont été intégrés à la population. Ensuite, cette population inclut également des acteurs qui n'apparaissaient pas dans les organigrammes des gouvernements français successifs ou des entreprises, mais qui ont été cités par des acteurs interviewés comme ayant eu un rôle stratégique sur la fabrique de la décision (critère de réputation). Puis, la liste obtenue de plusieurs centaines d'acteurs a été doublement filtrée en identifiant leur longévité et leur niveau de participation, grâce à une étude de leurs trajectoires (critère sociographique) par leurs activités (critère participatif) au sein du secteur de l'armement. Un acteur qui a travaillé moins de six ans sur les enjeux d'acquisition d'armement en France ou qui n'a pas pris part régulièrement aux activités décisionnelles ayant trait à l'élaboration du programme *Rafale* (réunions d'équipe, groupes de travail, conférences restreintes) est exclu de la population (Darviche, Genieys et Hoeffler, 2013).

Le choix de la France pour le *Rafale* expliqué par la configuration « amalgamée »

La sortie de la France de la défense européenne

Les premières réflexions portant sur le projet français d'un avion de combat tactique (ACT) débutent en 1975 au sein du Centre de prospective et d'évaluation (CPE) du ministère de la Défense. Dassault Aviation est en charge, dans le contexte de la guerre froide, du projet ACT. La Snecma dirige les études sur le moteur et Thomson-CSF fait également partie des travaux⁵. Mais la France manque de crédits budgétaires pour financer le projet ACT, ce qui conduit les acteurs français à rechercher des convergences avec leurs homologues européens. Des échanges ont d'abord lieu avec l'Allemagne puis avec le Royaume-Uni, « par des contacts réguliers dès 1975⁶ ». Dans la continuité du programme franco-allemand *Alpha Jet*, un rapprochement s'opère entre Dassault Aviation et *Dornier* en juin 1977. Lors du salon aéronautique du Bourget, Claudius Dornier, le PDG de l'entreprise allemande, annonce au PDG de Dassault Aviation, Benno-Claude Vallières que le gouvernement allemand a sollicité *Dornier* et Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB) pour réaliser l'étude de faisabilité d'un avion de combat, en coopération avec une entreprise étrangère, si possible européenne. Après l'approbation de la DGA, le PDG Vallières confirme à *Dornier* l'accord de Dassault Aviation. Le Royaume-Uni, énonçant une demande analogue, prend part aux discussions franco-allemandes.

Quelques semaines plus tard, les ministres de la Défense allemand, britannique et français s'accordent, lors d'une réunion qui se déroule en juillet 1978, sur la mise en œuvre d'une étude préliminaire d'un avion de combat tactique, dont la mise en service est prévue en 1992 (ACT-92 ou ACE⁷). En France, Dassault Aviation obtient le marché d'études de faisabilité de l'ACT-92 à l'automne 1979. Au même moment, les agences d'acquisition d'armement allemande, britannique et française demandent à leurs entreprises nationales de se rapprocher pour évaluer la faisabilité de l'ACE. Les acteurs industriels répondent à cette demande par la constitution d'un groupe de travail, qui réunit deux fois par an les maîtres d'œuvre allemand (MBB), britannique

-
- 5 Entretien 16, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 16 janvier 2014 à Bagneux.
- 6 Entretien 34, Délégué général de l'armement, ministère de la Défense, DGA, le 10 mars 2014 à Paris.
- 7 L'ACT-92 (initialement ACT) est la terminologie française, l'ACE la terminologie européenne. L'ACE est le projet initial du programme *Typhoon*.

(BAe) et français (Dassault Aviation). Si une coordination se consolide entre MBB, BAe et Dassault Aviation, l'élaboration de cette étude préliminaire est menée à l'échelle nationale entre l'État et son maître d'œuvre industriel. Il en résulte des projets de spécifications opérationnelles nationaux aboutissant à la présentation de maquettes différentes lors du salon aéronautique d'Hanovre en mai 1980. Dassault Aviation présente plusieurs maquettes de l'ACT-92, et MBB une maquette grandeur nature de son TKF 90.

En avril 1981, près de trois ans après l'accord passé par les ministres de la Défense allemand, britannique et français, aucun compromis n'est trouvé concernant les principales caractéristiques du programme ACE : spécifications opérationnelles, maîtrise d'œuvre industrielle, choix du moteur, de l'avionique et des armements. En septembre 1982, au salon aéronautique de Farnborough, le Royaume-Uni annonce le lancement du démonstrateur *Experimental Aircraft Program* (EAP) à l'initiative de BAe. L'EAP est cofinancé par BAe et le gouvernement britannique, avec une participation sur fonds propres de MBB et d'*Aeritalia*. Au même moment, Charles Hernu, alors ministre de la Défense français, annonce à l'Assemblée nationale, la mise en œuvre du démonstrateur français, l'avion de combat expérimental (ACX). La décision en faveur de l'ACX est entérinée en avril 1983.

Au printemps 1983, l'Italie et l'Espagne intègrent les négociations européennes sur l'ACE⁸. Les rencontres s'intensifient entre les acteurs militaires, administratifs et industriels des cinq États avec « des réunions tous les mois⁹ ». En décembre 1983, les ministres de la Défense des cinq États se réunissent et signent à Cologne un protocole d'accord préliminaire sur les besoins opérationnels communs (OEST) : « L'OEST c'était un peu léger, c'était un document d'une dizaine de pages très global¹⁰ » indique un haut fonctionnaire de la DGA. L'OEST est complété par un projet de spécifications plus précis (EST) élaboré par les officiers des États concernés et signé, en octobre 1984, par les cinq ministres de la Défense : Narcis Serra (Espagne), Charles Hernu (France), Giovanni Spadolini (Italie), Manfred Wörner (Allemagne) et Michael Heseltine (Royaume-Uni). Pourtant, certains besoins militaires ne parviennent pas à être harmonisés, en particulier le poids de l'avion, voulu plus lourd par l'Alle-

8 Entretien 45, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 29 juillet 2013 à Paris.

9 Entretien 43, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 21 juillet 2013 à Paris.

10 Entretien 7, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 25 novembre 2013 à Paris.

magne et le Royaume-Uni que par la France. Les rencontres entre les *National Armaments Directors* (NAD) et les *Chiefs of Defence Staff* se poursuivent au printemps 1985 au cours duquel ils se rencontrent à plusieurs reprises. Sur la demande des États, un groupe multinational, rassemblant les cinq principales entreprises nationales (AIT, BAe, CASA, Dassault Aviation et MBB), est formé à Turin en juin 1985. Mais, quelques semaines plus tard, l'équipe se désagrège du fait de désaccords persistants.

En outre, en août 1985, le DGA Émile Blanc et ses quatre homologues européens se rencontrent à Turin dans le but de préciser les spécifications opérationnelles, et surtout de trouver un consensus concernant l'organisation industrielle du programme¹¹. Les représentants des États du « club *Tornado* » (Allemagne, Italie, Royaume-Uni) font une proposition à leurs homologues français et espagnol. La réunion va durer douze heures¹². Les négociations lors de cette réunion sont restituées telles que perçues par un haut fonctionnaire de la DGA :

« Le texte disait : nous avons décidé de lancer les études préliminaires. Mais des études de quoi ? Je n'en savais rien [Le contenu des études préliminaires n'était-il pas précisé dans ce document ?] Mais, il n'y a pas de document, c'est ça que les gens ne comprennent pas ! C'est simplement une feuille, pas un document de notaire. [S'il s'agissait d'une simple feuille, cela laissait donc à la France des marges de manœuvres pour le modifier si besoin ?] Non, parce que cette feuille empêchait les industriels de réagir. Ils [les États du 'club *Tornado*'] voulaient nous faire signer un chèque en blanc ! D'ailleurs à minuit, les Espagnols disent, on ne signe pas. Eux aussi se posaient des questions¹³. »

En discussion jusqu'à trois heures du matin, les représentants des États ne parviennent pas à trouver un accord. Ni le DGA Émile Blanc, ni son homologue espagnol ne signent la proposition formulée par les États du « club *Tornado* ». À la mi-août 1985, la France sort définitivement des négociations européennes. Cette décision conduit l'État à choisir le *Rafale*. Cette décision est conditionnée par la formation de la configuration amalgamée, correspondant à une double dynamique de monopolisation, administrative et industrielle, dévoilée dans la section suivante.

-
- 11 Le DGA Blanc est accompagné par deux collaborateurs : M. Deguet, un conseiller et M. Rouvin, l'ingénieur en chef du projet ACE à la DGA.
- 12 Pour une description, heure par heure, de la journée du 1^{er} août 1985 (Oldfield, 2000, 171-172).
- 13 Entretien 34, Délégué général de l'armement, ministère de la Défense, DGA, le 10 mars 2014 à Paris.

Émergence de la dynamique de monopolisation (1945-1975)

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, l'industrie d'armement française a presque disparu. Quatre entreprises d'État subsistent après la guerre (la SNCAC, la SNCAN, la SNCASE et la SNCASO¹⁴), auxquelles s'ajoute la Snecma qui est créée en mai 1945. Dassault Aviation qui avait été nationalisée en 1936, retrouve son indépendance¹⁵. Quant à Marcel Dassault – qui est encore Marcel Bloch –, il est libéré en avril 1945 du camp de Buchenwald où il avait été déporté en août 1944. Un projet de réarmement est élaboré par le général de Gaulle, alors chef du gouvernement provisoire. Toutefois, l'État fait face à un budget insuffisant et à un manque d'efficacité des entreprises d'État pour mettre en œuvre ce projet. Dans le domaine des avions de combat, de multiples projets sont étudiés, mais la plupart d'entre eux conduisent à des échecs. Un acteur militaire se souvient de la situation industrielle lors d'un Salon de l'aéronautique en 1949 : « Il y avait une quarantaine de prototypes dont aucun n'avait les qualités requises pour une production en série » (Dubreil, 1996, 38-9). Ce n'est qu'en 1951 que l'État obtient des ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre une politique de réarmement. Dans un contexte où la guerre froide s'établit et où l'issue de la guerre d'Indochine est incertaine, l'État double les crédits budgétaires consacrés aux achats d'armement.

Dans le cadre d'un plan quinquennal, l'Armée de l'air prévoit d'acquérir plus de 1000 avions de combat. Pour ce faire, Dassault Aviation est retenue comme maître d'œuvre industriel par l'Armée de l'air pour plusieurs programmes majeurs dans le domaine des avions de combat, que sont l'*Ouragan*, le *Mystère*, le *Mirage 1* et le *Mirage III*. La concurrence s'accroît donc entre Dassault Aviation, Breguet Aviation, Nord-Aviation, la SNCASO et la SNCASE. Mais les retards réguliers pris par les entreprises d'État dans leur processus de production et l'avance industrielle obtenue par les bureaux d'études de Dassault Aviation, renforcent progressivement, et de manière imprévue, la chaîne d'interdépendance qui lie l'Armée de l'air à Dassault Aviation. Simultanément, les relations

14 SNCASE pour Société nationale des constructions aéronautiques du sud-est, SNCASO pour Société nationale des constructions aéronautiques du sud-ouest, SNCAC pour Société nationale des constructions aéronautiques du centre, et SNCAN pour Société nationale des constructions aéronautiques du nord.

15 Dans le but de réarmer la France, le gouvernement du Front populaire nationalise 39 entreprises par la loi du 11 août 1936 et crée six entreprises d'État dont les quatre mentionnées.

entre l'Armée de l'air et les entreprises d'État s'affaiblissent et deviennent plus distantes et conflictuelles.

Cette tendance se confirme dans les années 1960 au cours desquelles Dassault Aviation obtient une position dominante dans le secteur des avions de combat avec la fabrication du *Mirage III*, de l'*Étendard IV M*, du *Mirage IV*, du *Mirage F1*, du *Mirage 5* et du *Super Étendard* (Muller, 1989, 66-68). Quant à la dissuasion nucléaire, son premier vecteur aérien est le bombardier *Mirage IV* qui est également développé par Dassault Aviation. Les sociétés nationales se désengagent alors entièrement de la production des avions de combat et Dassault Aviation achète, à la demande de l'État, Breguet Aviation en 1971. Au début des années 1970, le processus de « monopolisation » (Elias, 1975, 25-42) industrielle est abouti : Dassault Aviation devient le seul acteur industriel qui produit des avions de combat en France, formant ainsi un « arsenal privé¹⁶ ». Concomitamment à la formation de la position monopolistique de Dassault Aviation, une dynamique analogue est observée au sein de l'État par l'émergence d'un monopole administratif.

En effet, quand Charles de Gaulle devient président de la République en janvier 1959, la politique de réarmement d'après-guerre est partiellement mise en œuvre. En avril 1961, il est décidé de créer une agence d'acquisition d'armements au sein du ministère de la Défense : la délégation ministérielle pour l'Armement (DMA) qui devient la DGA en 1977. La DMA est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes d'armement par le contrôle des commandes publiques et des entreprises de défense. Cette monopolisation administrative rassemble les services existants et en crée de nouveaux. Les hauts fonctionnaires, en charge de la réalisation technique des armements, étaient jusqu'alors issus de onze corps d'ingénieurs d'armement distincts, cinq corps « de direction » et six corps « de travaux » (Rasmussen, 2002, 15). Une fusion de ces onze corps d'ingénieurs d'armement est opérée par la loi du 21 décembre 1967 créant le corps des ingénieurs de l'armement (IA) qui agrège les cinq corps « de direction » et celui des ingénieurs des études et des travaux d'armement (IETA) qui unit les six corps « de travaux ».

Cette dynamique concomitante de monopolisation industrielle et administrative voit émerger dans les années 1950, puis se renforcer à partir des années 1960, des rapports d'interdépendance amalgamés entre la DMA, l'Armée de

16 Entretien 15, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, cabinet du ministre, le 10 janvier 2014 à Paris.

l'air et Dassault Aviation. Ces relations étroites, collaboratives et exclusives qui associent l'État français à Dassault Aviation dans le secteur des avions de combat se reproduisent dans les années 1970 et 1980.

Institutionnalisation de la dynamique de monopolisation (1976-1985)

À partir de 1976, de premiers essais exploratoires de recherche se déroulent en France pour développer le projet français ACT. Un haut fonctionnaire de la DGA précise la manière dont le contrat a été remporté par Dassault Aviation : « Ce qui est sûr c'est qu'à l'époque l'attribution des marchés ce n'est pas comme aujourd'hui. Ça se faisait entre amis à la bonne franquette. Le rapport de présentation que devait remettre l'industriel faisait une demi-page¹⁷. » L'habitude prise de conclure un contrat « entre amis », « à la bonne franquette » est expliquée par l'enchevêtrement étroit des relations d'interdépendance entre la DGA et Dassault Aviation : « On [DGA/Dassault Aviation] se comprend pour les besoins opérationnels. Cette relation s'est construite avec le temps¹⁸. »

Comme l'attribution de ce marché à Dassault Aviation par la DGA, sa mise en œuvre, c'est-à-dire la spécification technique des besoins, est caractérisée par une formulation ambiguë de la part des ingénieurs de l'armement de la DGA et des officiers de l'Armée de l'air. Pour le conseiller politique d'un ancien ministre de la Défense, la demande de l'ACT a été volontairement formulée de manière imprécise : « La spécification des besoins est incertaine. La définition de ce qu'on demandait à Dassault devait être incertaine. [...] Dassault a fait le *Rafale* sans que ça corresponde à une demande précise de l'État. Disposant des compétences techniques, Dassault a tendance à faire ce qu'il veut¹⁹. » Cette formulation ambiguë de la demande résulte des liens amalgamés qui associent, depuis deux décennies, les ingénieurs de l'armement de la DGA et les officiers de l'Armée de l'air à Dassault Aviation : « Il y a une homothétie entre Dassault et l'Armée de l'air. L'Armée de l'air a le bon goût de commander des avions quand ils sont réalisés²⁰. »

17 Entretien 53, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 12 septembre 2013 à Paris.

18 Entretien 45, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 29 juillet 2013 à Paris.

19 Entretien 15, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, cabinet du ministre, le 10 janvier 2014 à Paris.

20 Entretien 15, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, cabinet du ministre, le 10 janvier 2014 à Paris.

Cependant, certains représentants de la DGA et de l'Armée de l'air se positionnent, au contraire, en faveur de la coopération européenne (tableau 3). C'est le cas du DGA Henri Martre (1977-1983) « qui a toujours eu des relations compliquées avec Dassault même avant de diriger Aérospatiale, en particulier sur le *Rafale*²¹ », ainsi que des « pilotes d'avions de transport militaire pour lesquels le *Rafale* était une folie budgétaire et un non-sens stratégique²² ».

Tableau 3. Position des acteurs français en faveur de ou contre la coopération européenne pour acquérir un avion de combat dans les années 1980

		Sortir de la défense européenne [Acteurs pro-Rafale]	Rester dans la défense européenne [Acteurs pro-Typhoon]
État	Politique	Président de la République François Mitterrand (1981-1995)	Ministre de la Défense Charles Hernu (1981-1985)
	Administratif	DGA Émile Blanc (1983-1986)	DGA Henri Martre (1977-1983)
	Militaire	Armée de l'air (pilotes d'avions de combat)	Armée de l'air (pilotes d'avions de transport militaire)
Entreprises		Dassault Aviation (Marcel Dassault, Benno- Claude Vallières) Snecma (Jacques Bénichou)	—

Les rapports amalgamés entre la DGA, l'Armée de l'air et Dassault Aviation ne favorisent pas seulement une préférence pour le développement d'un avion « *Made in France* », mais aussi conditionnent une position de rejet vis-à-vis de la collaboration avec l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. Cette opposition à la coopération européenne prend la forme d'une « non-décision » (Irondele, 2011, 132-135) à l'échelon bureaucratique et d'une indécision à l'échelon politique. La non-décision est définie comme un ensemble de « phénomènes conduisant à empêcher une revendication potentielle ou une alternative de devenir matière à décision » (Bachrach et Baratz, 1963, 632-642), et se distingue de l'indécision qui renvoie à la « décision de ne rien faire » (Thoenig et Mény, 1989, 204). Pour le dire autrement, la non-décision correspond à des logiques d'inertie voire de blocage.

21 Entretien 23, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 13 février 2014 à Paris.

22 Entretien 58, Colonel (Armée de l'air), ministère de la Défense, EMAA, le 19 septembre 2013 à Paris.

Dans le cas de l'ACE, plusieurs interlocuteurs évoquent une non-décision de la part des hauts fonctionnaires de la DGA²³. En outre, des preuves sont apportées de l'indécision du président de la République Mitterrand et du ministre de la Défense Hernu. Des éléments de langage favorables à la coopération européenne sont identifiés dans certaines prises de parole du ministre de la Défense Hernu²⁴, ce que confirment des sources secondaires (Vadepied, 2003, 411-2). En revanche, le « [...] silence [du président Mitterrand] au sujet du projet d'avion de combat européen » (Saunier, 2015, 177) est relevé lors de la déclaration à la presse qu'il proclame à l'issue de l'inauguration du 36^{ème} Salon du Bourget en mai 1985. Au-delà de ce discours, on cherchera en vain l'évocation du programme *Rafale* dans les quinze discours, entretiens et allocutions donnés par le président de la République Mitterrand sur les enjeux de défense entre 1982 et 1985, y compris devant le *Bundestag* en 1983 (Saunier et Vial, 2015). Par ailleurs, il n'est fait mention d'aucune réunion stratégique entre le président de la République Mitterrand et le ministre de la Défense Hernu. Il n'y a aucune trace, non plus, d'initiatives politiques significatives entre 1982 et 1985, ni du président de la République, ni du ministre de la Défense alors qu'ils montrent simultanément un fort volontarisme politique en faveur de l'hélicoptère de combat franco-allemand *Tigre* (Krotz, 2011).

Au-delà de l'État, les entreprises françaises soutiennent le programme *Rafale* : « Marcel Dassault, mais aussi Jacques Bénichou, le président de la Snecma, étaient farouchement opposés à l'idée d'un programme en coopération²⁵. » Toutefois, ces prises de position partagées par Dassault Aviation et la Snecma ne sont pas identiques. Dassault Aviation, qui dispose d'un monopole dans le secteur des avions de combat, vise à conserver cet avantage comparatif lui octroyant des aides d'États et des débouchés à l'exportation significatifs. En revanche, la Snecma, dont il s'agit de répéter ici qu'elle est une entreprise d'État, ambitionne d'acquérir son indépendance industrielle vis-à-vis de l'entreprise américaine *General Electric* (GE). Comme l'affirme un acteur industriel de la Snecma : « [Jacques] Bénichou s'est opposé 'bec et ongles' au *Typhoon*. Sans ce moteur, la Snecma était foutue parce que *Rolls-Royce* était

-
- 23 Entretien 23, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 13 février 2014 à Paris ; entretien 38, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 18 décembre 2012 à Paris.
- 24 Jean-Louis Gergorin, alors directeur de la stratégie de Matra et conseiller spécial du PDG Jean-Luc Lagardère indique : « [...] étonnant coup de téléphone que je reçus début août 1985 de Charles Hernu [...] Il désespérait de ne pouvoir imposer à l'Élysée sa conviction que l'avion de combat européen unique était vital pour notre industrie » (Gergorin ; Coignard, 2003, 411-412).
- 25 Entretien 43, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 21 juillet 2013 à Paris.

plus gros²⁶. » Les positions de refus distinctes de Dassault Aviation et de la Snecma ne demeurent pas isolées. Au contraire, elles s'agrègent par leurs relations d'interdépendance amalgamées qui les conduisent à s'associer en faveur du programme *Rafale*, comme l'indique un dirigeant de la Snecma : « Oui, Snecma a été défendue par Dassault [...] Que l'on ait eu des relations cordiales avec Dassault, absolument²⁷. » Cette chaîne d'interdépendance amalgamée qui favorise non seulement l'option nationale, mais bloque l'option européenne et aboutit au choix de la France en faveur du *Rafale*, se prolonge à l'échelle internationale.

Faiblesse de la dynamique d'eupéanisation (1975-1985)

À la suite du retrait de la France du projet franco-britannique d'avion à géométrie variable en 1967, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni font le choix de l'Europe avec l'acquisition de l'avion *Tornado* en 1973. Les officiers allemands (*Luftwaffe*), britanniques (*Royal Air Force*) et italiens (*Aeronautica Militare*) renforcent leurs liens transnationaux par leur travail conjoint d'harmonisation des spécifications militaires. Cette chaîne d'interdépendance européenne associe les officiers aux industriels : du côté des maîtres d'œuvre, MBB, BAe et *Aeritalia* travaillent au sein du consortium *Panavia* ; du côté des motoristes, la société transnationale *Turbo-Union Ltd* rassemble *Motoren- und Turbinen Union* (MTU), *Rolls-Royce* et *Fiat Aviazione*²⁸. Cette chaîne d'interdépendance européenne ne compte pas la France qui est isolée dès le début des années 1970, à la suite de sa décision en faveur des avions *Mirage* produits par Dassault Aviation : « Les pays du 'club Tornado' arrivaient déjà avec une structure. Eux, ils étaient unis et nous on passait pour des francs-tireurs²⁹. » En outre, la France maintient des liens bilatéraux fragiles avec l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Les relations franco-allemandes sont institutionnalisées entre les acteurs industriels, mais se brisent sur les enjeux portés par les états-majors. À la fin des années 1970, la proximité relationnelle franco-allemande s'explique par les liens façonnés lors du programme *Alpha Jet* entre Dassault Aviation et *Dornier*.

26 Entretien 47, Industriel, Snecma, le 27 mars 2014 à Paris.

27 Entretien 47, Industriel, Snecma, le 27 mars 2014 à Paris.

28 Entretien 26, Capitaine (Armée de l'air), ministère de la Défense, EMA, le 18 février 2014 à Paris.

29 Entretien 17, Général (Armée de l'air), ministère de la Défense, EMA, le 14 janvier 2014 à Neuilly-sur-Seine.

De part et d'autre du Rhin, ce programme est considéré comme un succès. Par leurs relations étroites, Dassault Aviation et *Dornier* travaillent à reproduire l'organisation industrielle bilatérale de ce programme sur le programme ACE. Mais au printemps 1982, le gouvernement allemand demande à MBB, qui à l'inverse de *Dornier* n'a pas d'expériences de travail avec Dassault Aviation, de constituer une coopération avec les acteurs industriels britannique (BAe) et italien (*Aeritalia*) dans le prolongement du programme *Tornado*. Cette demande concurrente met ainsi fin au projet de collaboration industrielle franco-allemand. Simultanément, les acteurs militaires français et allemands entretiennent des relations distantes. La demande exprimée par la *Luftwaffe* d'un avion d'interception dans le but de remplacer ses *Phantom* F4 est éloignée de celle d'un avion multi-rôle définie par l'Armée de l'air.

Quant à la France et au Royaume-Uni, ils entretiennent des relations conflictuelles. À l'échelon militaire, les officiers de l'Armée de l'air insistent sur un besoin militaire « air-sol » alors que les officiers de la *Royal Air Force* privilégient la fonction « air-air », comme l'explique un ingénieur de l'armement français : « [...] ils [les officiers de la *Royal Air Force*] avaient une version défense aérienne, mais ce n'était pas vraiment un chasseur. On disait que c'était un 'camion à transporter des missiles', ce n'était pas un avion de chasse³⁰. » À l'échelon industriel, un dirigeant de Dassault Aviation affirme que les relations entre l'entreprise française et BAe sont tendues : « Vallières³¹ ne pouvait pas sentir les Anglais. 'Avec les Anglais, on va se faire rouler !', disait-il. Il n'en démordait pas³². »

Dans les années 1980, la faiblesse de la dynamique d'eupéanisation des relations entre la France et les États européens renforce la configuration amalgamée qui détermine le choix de la France pour le programme *Rafale*. Il est révélateur que dans la large série d'entretiens réalisés, aucune référence à des rencontres, à des échanges ou à des pourparlers entre le président de la République Mitterrand, le chancelier Kohl et le Premier ministre Thatcher n'ait été formulée. Seules les rencontres formelles entre les ministres de la Défense sont identifiées. Un ingénieur de l'armement de la DGA commente ainsi : « Il n'y a pas eu une volonté politique farouche de faire en commun. Il

30 Entretien 7, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 25 novembre 2013 à Paris.

31 Benno-Claude Vallières préside Dassault Aviation de 1971 à 1986.

32 Entretien 50, Industriel, Dassault Aviation, le 2 avril 2014 à Paris.

y a plutôt eu une volonté pour chacun [chaque État] de défendre ses intérêts industriels nationaux³³. »

À l'échelon bureaucratique, la fragilité des relations entre les directions nationales de l'armement des cinq États est conditionnée par la demande tardive d'une version marine de l'ACE par les ingénieurs de l'armement de la DGA. En effet, cette demande additionnelle est formulée à la « toute fin de l'année 1983 » (Droit, 2010, 111), et engendre des transformations techniques qui génèrent un « surcoût de 10 % à 15 %³⁴ » des coûts non récurrents. De surcroît, les représentants de la DGA expriment de manière volontairement imprécise cette demande, comme le décrit l'un d'entre eux : « On n'a jamais dit clair et net que l'on souhaitait un avion marine avec des spécifications porte-avion [...] Quand je dis que l'on a été ambigu, le mot est faible, on a été sournois. La version marine ce n'était pas possible sur le *Typhoon* parce qu'il était trop lourd, et on le savait très bien³⁵. »

À l'échelon militaire, plusieurs entretiens contredisent l'idée communément admise dans la littérature secondaire, selon laquelle les divergences de spécifications entre l'Armée de l'air et les officiers des États du « club *Tornado* » (*Aeronautica Militare*, *Luftwaffe* et *Royal Air Force*) ont bloqué les négociations européennes sur l'ACE (Chambost, 2007 ; Droit, 2010, 108-109). Selon un ancien chef d'État-Major de l'Armée de l'air (CEMAA), la chaîne d'interdépendance militaire entre la France et les autres États européens est plutôt formée de rapports collaboratifs : « On était d'accord avec les officiers européens. Les différences se situaient à la marge. L'avion n'était pas sur un point mais était dans un cercle [...] Il y avait cette réticence, entre certains en faveur d'un petit avion [France], et d'autres d'un avion plus grand [Italie, Allemagne, Royaume-Uni]. Mais on était prêt à s'entendre³⁶. »

À l'échelon industriel, les relations qu'entretient Dassault Aviation avec les maîtres d'œuvre allemand (MBB), britannique (BAe), espagnol (CASA) et italien (AIT) sont conflictuelles : « La France et les pays du 'club *Tornado*' s'envoyaient

-
- 33 Entretien 53, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 12 septembre 2013 à Paris.
- 34 Entretien 50, Industriel, Dassault Aviation, le 2 avril 2014 à Paris.
- 35 Entretien 7, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 25 novembre 2013 à Paris.
- 36 Entretien 17, Général (Armée de l'air), ministère de la Défense, EMA, le 14 janvier 2014 à Neuilly-sur-Seine.

à la figure leurs avions respectifs lors des réunions. C'était violent³⁷. » Si une équipe multinationale les rassemble à partir de juin 1985, l'expérience échoue dès le mois de juillet suivant.

Conclusion

Cet article apporte une contribution empirique substantielle à l'analyse du choix de la France pour le *Rafale* à travers la conduite de 89 entretiens semi-directifs auprès des acteurs industriels et étatiques français de l'armement. Il s'agit de la recherche qualitative la plus fouillée sur l'un des plus grands programmes d'armement menés par la France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette démarche a permis de donner de la « chair empirique » à la politique française d'armement, par des noms d'acteurs, par leurs relations collaboratives ou conflictuelles ou l'absence de relations, par des lieux de réunions, etc. En plus, ces données ont permis d'obtenir un résultat inattendu et novateur : le choix de la France de quitter la défense européenne par l'acquisition du *Rafale* ne s'explique pas seulement par l'action de Dassault Aviation et de la Snecma, mais également par l'effet des acteurs civilo-militaires de l'État français. En effet, la France n'aurait pas pris cette décision sans le soutien du DGA Émile Blanc, d'une partie des officiers de l'Armée de l'air, ainsi que la non décision du président de la République Mitterrand qui n'a pas défendu l'option européenne – comme il l'a fait concomitamment pour le programme franco-allemand d'hélicoptère *Tigre* (Krotz, 2011) – et l'indécision du ministre de la Défense Hérnu.

En outre, la défense européenne et son intégration différenciée ont été étudiées à rebours [« upside down »] (Meijer et Wyss, 2019), c'est-à-dire en dehors de l'UE et à partir de l'échelle nationale, prolongeant des recherches récentes (Faure, Joltreau et Smith 2019a ; 2019b). Ainsi, cet article contribue à ne pas limiter l'étude de l'intégration différenciée aux variations institutionnelles et politiques propres à l'UE (Leuffen, Rittberger et Schimmelfennig, 2012 ; Schimmelfennig, Leuffen et Rittberger, 2015 ; Fabbrini et Schmidt, 2019), en examinant et en articulant les coopérations européennes bilatérales, ministérielles *ad hoc* et l'effet de la politique nationale sur ces dernières (Morel et Richter, 2019 ; Faure, 2018 ; 2019c). En outre, cette recherche complète l'analyse

37 Entretien 53, Haut fonctionnaire, ministère de la Défense, DGA, le 12 septembre 2013 à Paris.

des décisions historiques prises par la France ayant affaibli voire fait échouer des projets constitutifs de la défense européenne comme celui de la Communauté européenne de défense (CED) (Aron et Lerner, 1956 ; Haroche, 2020).

Enfin, cet article enrichit l'approche socio-historique de la politique européenne par l'opérationnalisation du concept de configuration jusqu'alors utilisé soit dans une perspective de théorie politique, soit pour formuler un agenda de recherche (Devin, 1995 ; Linklater, 2004 ; Weisbein, 2008 ; Lacassagne, 2012 ; Delmotte, 2015). Le concept de configuration a permis de restituer cet assemblage d'acteurs hétérogènes, étatiques et industriels, civils et militaires, qui soutiennent la sortie de la France de la défense européenne dans le contexte des années 1980. La configuration amalgamée associant les acteurs soutenant l'acquisition du *Rafale* « *Made in France* » est caractérisée par une double dynamique historique, correspondant à un fort niveau d'interdépendance entre Dassault Aviation, la Snecma et l'État, et à un faible niveau d'interdépendance entre les acteurs français et européens (schéma 1 et tableau 2). Si ces relations amalgamées sont souvent prises pour acquies, il a été rappelé qu'elles n'existaient tout simplement pas dans les années 1950. Leur construction historique a été dévoilée. Cette démonstration a confirmé la validité de l'argument configurationnel non seulement pour expliquer le choix de la France pour l'Europe minilatérale (Faure, 2019d), mais aussi pour rendre compte de la décision inverse correspondant à préférer l'autarcie pour acquies des armements. Cet argument configurationnel offre un cadre analytique pour interpréter les négociations politiques en cours dans le domaine de la défense européenne, et au-delà, les évolutions institutionnelles de la gouvernance à géométrie variable de l'Europe.

Liste des acronymes

ACX	Avion de combat expérimental
ACE	Avion de combat européen
ACM	Avion de combat marine
ACT	Avion de combat tactique
ACT 92	Avion de combat tactique 1992
AMD	Avions Marcel Dassault
AMD-BA	Avions Marcel Dassault-Breguet Avions
CEMA	Chef d'État-Major des armées
CEMAA	Chef d'État-Major de l'Armée de l'air
CEMM	Chef d'État-Major de la Marine

CEMP	Chef d'État-Major particulier du président de la République
CEMT	Chef d'État-Major de l'Armée de terre
CSP	Coopération structurée permanente (PESCO)
DGA	Direction générale de l'armement (depuis 2009)
DGA	Délégation générale pour l'armement (de 1977 à 2009)
DMA	Délégation ministérielle pour l'armement (de 1961 à 1977)
EAP	Experimental Aircraft Program
EFA	European Fighter Aircraft (Eurofighter Typhoon)
EMA	État-Major des armées
EMAA	État-Major de l'Armée de l'air
EMM	État-Major de la Marine
EMP	État-Major particulier du président de la République
EMT	État-Major de l'Armée de terre
FED	Fonds européen de défense
IEI	Initiative européenne d'intervention
MBB	Messerschmitt-Bölkow-Blohm
MTU	Motoren- und Turbinen Union
OEST	Outline European Staff Target
PSDC	Politique de sécurité et défense commune
SCAF	Système de combat aérien du futur
SNECMA	Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation
UE	Union européenne

Bibliographie

Adler-Nissen, Rebecca (2009), “Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs”, *Journal of European Public Policy*, vol. 16 (1), p. 62–80.

Adler-Nissen, Rebecca (2014), *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.

Aron, Raymond et Lerner, Daniel (1956), *La querelle de la C.E.D. Essais d'analyse sociologique*, Paris, Armand Colin.

Bachrach, Peter et Baratz, Morton (1963), “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework”, *American Political Science Review*, vol. 57 (3), p. 632–642.

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

Darviche, Mohammad-Saïd, Genieys, William et Hoeffler, Catherine (2013), « Des “longs timers” au sommet de l’État américain », *Gouvernement et action publique*, vol. 1 (2), p. 9–38.

De France, Olivier et Witney, Nick (2013), « Europe’s strategic cacophony », Paris, European Council on Foreign Relations.

De La Brosse, Guillaume (2017), “Deploying Financial Tools in Support of European Defence Cooperation”, *Comment, Armament Industry European Research Group (ARES)*, 14.

Delmotte, Florence (2007), *Norbert Elias : la civilisation et l’État. Enjeux épistémologiques et politiques d’une sociologie historique*, Bruxelles, Université de Bruxelles.

Delmotte, Florence (2015), « Les interdépendances internationales au coeur de la sociologie des processus d’Elias », in Guillaume Devin (ed.), *10 concepts sociologiques en relations internationales*, Paris, CNRS éditions, p. 71–91.

Déloye, Yves (2006), « Éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne. Un premier état des lieux », *Politique européenne*, vol. 18 (1), p. 5–15.

Delzescaux, Sabine (2016), *Norbert Elias. Distinction, conscience et violence*, Paris, Armand Colin.

Devin, Guillaume (1995), « Norbert Elias et l’analyse des relations internationales », *Revue française de science politique*, vol. 45 (2), p. 305–327.

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 (2), p. 497–533.

Droit, Yohan (2010), « L’European Fighter Aircraft : le rendez-vous manqué de la coopération aéronautique européenne 1978-1985 », *Histoire, économie et société*, vol. 29 (4), p. 103–116.

Dubreil, Marie-Catherine (1996), « Réarmer l’Armée de l’air en 1945 : un défi pour l’industrie aéronautique française », in Maurice Vaïsse (ed.), *La France face aux problèmes d’armement 1945-1950*, Paris, Éditions Complexe, p. 29–45.

Elias, Norbert (1975), *La dynamique de l’Occident*, Paris, Pocket (Agora).

Elias, Norbert (1991), *La société des individus*, Paris, Pocket (Agora).

Elias, Norbert (1993a), *Engagement et distanciation*, Paris, Fayard.

Elias, Norbert (1993b), *Qu’est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket (Agora).

Fabbrini, Sergio et Schmidt, Vivien A. (2019), “Introduction: differentiation and beyond”, *Comparative European Politics*, vol. 17 (2), p. 173–175.

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

Faure, Samuel B.H. (2016a), *Défense européenne. Émergence d’une culture stratégique commune*, Montréal, Athéna éditions.

Faure, Samuel B.H. (2016b), *Variétés de la décision. Le dilemme de la politique d’armement en Europe : le cas de la France de 1945 à nos jours*, Paris, SciencesPo.

Faure, Samuel B.H. (2017), “The Nation, The Profession and EU Institutions: Three Socialization Worlds of CSDP Actors”, *Saint Antony’s International Review*, vol. 12 (2), p. 190–206.

Faure, Samuel B.H. (2018), « La politique du “flexilatéralisme”. Le cas de la politique française d’armement dans le contexte du Brexit », *Les Champs de Mars*, vol. 30 (1), p. 73–101.

Faure, Samuel B.H. (2019a), “Varieties of international co-operation: France’s ‘flexilateral’ policy in the context of Brexit”, *French Politics*, vol. 17 (1), p. 1–25.

Faure, Samuel B.H. (2019b), « L’ambivalence de la politique d’armement britannique vis-à-vis de l’Europe », *Les Études du CERI (SciencesPo)*, vol. 244.

Faure, Samuel B.H. (2019c), “Franco-British Defence Co-operation in the Context of Brexit”, in Robert Johnson et Janne Haaland Matlary (eds), *The United Kingdom’s Defence After Brexit*, Basingstoke, Palgrave, p. 103–125.

Faure, Samuel B.H. (2019d), “The choice for a minilateral Europe. A historical sociology of defence-industrial capitalism”, *European Review of International Studies*, vol. 6 (2), p. 92–114.

Faure, Samuel B.H. (2019e), “Circulation of Single Market Regulations within the CSDP: The Case of the ‘Defense Package.’”, in Laure Delcour et Elsa Tulmets (eds), *Policy Transfer in International Relations and EU Studies: Towards an Interdisciplinary and Comparative Approach*, London, Routledge, p. 85–107.

Faure, Samuel B.H. (2020a), “Defeating the Austerians of the warfare state. French arms policy through the lens of the Programmatic Action Framework”, *European Policy Analysis*, vol. 6 (1).

Faure, Samuel B.H. (2020b), *Avec ou sans l’Europe. Le dilemme de la politique française d’armement*, Bruxelles, Éditions de l’Université de Bruxelles.

Faure, Samuel B.H. et Hoeffler, Catherine (2015), « L’européanisation sans l’Union européenne ». Penser le changement des politiques militaires », *Politique européenne*, vol. 48 (2), p. 8–27.

Faure, Samuel B.H., Joltreau, Thibaut et Smith, Andy (2019a), « Qui gouverne les grandes entreprises de la défense ? Contribution sociologique à l’étude des capitalismes en France et au Royaume-Uni », *Revue internationale de politique comparée*.

Faure, Samuel B.H., Joltreau, Thibaut et Smith, Andy (2019b), “The differentiated integration of defence companies in Europe. A sociology of (trans)national economic elites”, *European Review of International Studies*, vol. 6 (2), p. 135–162.

Faure, Samuel B.H. et Smith, Andy (2019), “European Integrations. Lessons from Political Economies of European Defence”, *European Review of International Studies*, vol. 6 (2), p. 3–17.

Figstein, Neil (2008), *Euro-Clash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Genieys, William et Hassenteufel, Patrick (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique* vol. 2 (1), p. 89–115.

Georgakakis, Didier (2008), « La sociologie historique et politique de l’Union européenne : un point de vue d’ensemble et quelques contre points », *Politique européenne*, vol. 25 (2), p. 53–85.

Haroche, Pierre (2020), “Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27 (6), p. 853-872.

Heinich, Nathalie (2002), *La sociologie de Norbert Elias*, Paris, La Découverte (Repères).

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

Irondele, Bastien (2011), *La Réforme Des Armées En France. Sociologie de La Décision*, Paris, Presses de Sciences Po.

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

Lacassagne, Aurélie (2012), “Cultures of Anarchy as Figurations: Reflections on Wendt, Elias and the English School”, *Human Figurations*, vol. 1 (2).

Leuffen, Dirk, Rittberger, Berthold et Schimmelfennig, Frank (2012), *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan.

Linklater, Andrew (2004), “Norbert Elias, The “Civilizing Process” and the Sociology of International Relations”, *International Politics*, vol. 41 (1), p. 3–35.

McNamara, Kathleen R. (2010), “Constructing Europe: Insights from historical sociology”, *Comparative European Politics*, vol. 8, p. 127–142.

Meijer, Hugo et Wyss, Marco (2019), “Upside Down: Reframing European Defence Studies”, *Cooperation and Conflict*, vol. 54 (3), p. 378–406.

Mérand, Frédéric (2008), *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.

Mérand, Frédéric, Bonneau, Mathias et Faure, Samuel (2009), “What do ESDP Actors Want? An Exploratory Analysis”, *European Security*, vol. 18 (3), p. 327–344.

Moravcsik, Andrew (1993), “Armaments Among Allies. European Weapons Collaboration, 1975–1985”, in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, et Robert D. Putnam (eds), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, p. 128–167.

Morel, Camille et Richter, Friederike (2019), « Légitime ou efficace : Le dilemme de toute coopération de défense au XXI^e siècle ? », *Les Champs de Mars*, vol. 32 (1), p. 7–28.

Mörth, Ulrika et Britz, Malena (2004), “European Integration as Organizing: The Case of Armaments”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42 (5), p. 957–973.

Muller, Pierre (1989), *Airbus, l’ambition européenne. Logique d’État, logique de marché*, Paris, L’Harmattan.

Oldfield, David (2000), *The European Fighter Aircraft: An Analysis of the Events Which Led to the Production of Two Aircraft, Eurofighter and Rafale*, Bath, University of Bath.

Rasmussen, Anne (2002), « Les corps d’ingénieurs militaires et les débuts de la Délégation ministérielle pour l’armement (1961–1968) », in Maurice Vaïsse (ed.), *Armement et Ve République. Fin des années 1950 - fin des années 1960*, Paris, CNRS éditions, p. 13–24.

Rayroux, Antoine (2017), *L’Union européenne et le maintien de la paix en Afrique*, Montréal, Presses de l’Université de Montréal.

Saunier, Georges (2015), « Liminaire à la ‘Déclaration à la presse à l’issue de l’inauguration du 36^e Salon de l’aéronautique et de l’espace, Le Bourget (extraits) par le président François Mitterrand (vendredi 31 mai 1985) », in Georges Saunier et Philippe Vial (eds), *François Mitterrand. La France et sa défense. Paroles publiques d’un président. 1981-1995*, Paris, Nouveau monde éditions, p. 176–182.

Saunier, Georges et Vial, Philippe (eds) (2015), *François Mitterrand. La France et sa défense. Paroles publiques d’un président. 1981-1995*, Paris, Nouveau monde éditions.

Thoenig, Jean-Claude et Meny, Yves (1989), *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.

Vadepied, Guy (2003), *Marcel Dassault ou les ailes du pouvoir*, Paris, Fayard.

Weisbein, Julien (2008), « L’Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », *Politique européenne*, vol. 25 (2), p. 115–135.

Woll, Cornelia (2011), *Le lobbying à rebours : l’influence de la politique sur la stratégie des grandes entreprises*, Paris, Presses de Sciences Po.

Samuel B.H. Faure est maître de conférences en science politique à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye et chercheur associé au laboratoire CNRS Printemps (Université Paris Saclay). Son dernier livre intitulé *Avec ou Sans l’Europe. Le dilemme de la politique française d’armement* vient de paraître aux éditions de l’Université de Bruxelles. Il a aussi co-dirigé avec Andy Smith un numéro spécial sur les *Differentiated Integrations. Lessons from Political Economies of European Defence* publié dans la *European Review of International Studies* en 2019.

samuel.bh.faure@alumni.harvard.edu