

## Section Thématique 32

### Le process tracing comme méthode d'analyse des politiques publiques

Lucie Béraud-Sudreau  
Paris-2 Panthéon-Assas (CERSA)  
Boursière du ministère de la Défense (DGA)  
[lucie.beraudsudreau@gmail.com](mailto:lucie.beraudsudreau@gmail.com)

## Causes et mécanismes causaux dans l'Advocacy Coalition Framework : Application du process tracing à l'étude de la politique d'exportation d'armement en Suède (1988-2015)

*Cette présentation porte sur deux périodes de réformes de la politique d'exportation d'armement en Suède. Une première séquence, de 1988 à 1993, en rupture par rapport à la période de la guerre froide, entraîne la Suède vers une politique d'exportation d'armement plus libérale. La seconde séquence a lieu vingt ans plus tard et amorce un renversement de cette tendance. Comment expliquer ces changements majeurs ? Pourquoi à partir de 1988, les enjeux économiques seraient prépondérants, et en 2011 plutôt les questions d'idées ? A partir de l'approche par les « coalitions de cause », nous allons appliquer la méthodologie du process tracing et montrer que les effets des chocs extérieurs à une politique publique doivent être filtrés par des mécanismes causaux (distribution des ressources, apprentissage et exploitation compétente). L'interaction entre le contexte et le travail politique des acteurs explique alors que des contextes semblables peuvent amener à des réformes opposées.*

### Introduction

Cette présentation porte sur deux séquences de réformes de la politique d'exportation d'armement en Suède. Une première séquence, de 1988 à 1993, en rupture par rapport à la période de la guerre froide, entraîne la Suède vers une politique d'exportation d'armement plus affirmée et libérale. La seconde séquence a lieu vingt ans plus tard (2011 à 2015), et amorce un renversement de cette tendance, avec des réformes visant à limiter les ventes d'armes.

La Suède a mené au long de la guerre froide une politique étrangère et de défense neutre. Un des outils au service de cette neutralité a été l'objectif d'une politique d'armement autonome, et donc le développement d'une industrie de défense nationale capable de concevoir et produire seule l'ensemble des équipements nécessaires aux forces armées. Une industrie de défense indépendante devait asseoir la crédibilité de la politique de neutralité, et décourager une potentielle menace d'invasion soviétique sur le territoire (Hagelin, 2010, pp. 286-287). En conséquence, la Suède a été l'un des rares Etats à posséder la capacité de produire par lui-même quasiment l'ensemble des

systèmes d'armes conventionnels majeurs, comme des avions de combat, des chars, des sous-marins... En 1992, les forces armées suédoises s'équipaient à hauteur de 70% auprès de constructeurs nationaux (Davis, 2002, p. 186). En même temps, du fait même de sa neutralité, la Suède appliquait alors un contrôle des exportations d'armement très restrictif, n'exportant quasi-exclusivement que vers les autres Etats nordiques et les Etats neutres d'Europe (DeVore, 2013, p. 563).<sup>1</sup>

Ainsi, lorsque début 1993, le gouvernement suédois crée des institutions pour mettre en place et coordonner le soutien gouvernemental aux exportations d'armement et introduit un assouplissement des règles de contrôle des ventes d'armes, il s'agit d'un changement majeur dans la politique d'exportation d'armement. Ces réformes vont aider les industries de défense à partir à la conquête des marchés étrangers. Le volume total des exportations suédoises a ainsi augmenté de 200% entre 1993-1997 et 2008-2012 (Bromley & Wezeman, 2013, p. 11). Sur le plan institutionnel, la tendance se poursuit avec un renforcement progressif des institutions de soutien à l'export, jusqu'à la création, en 2010, d'une agence administrative dédiée, l'agence pour les exportations de défense (*Försvaresexportmyndigheten*, FXM). Pourtant, en mai 2011, débute un nouveau processus législatif visant à durcir le contrôle des exportations d'armement, à l'inverse des décisions prises au début des années 1990. Il s'agit du lancement d'une Commission parlementaire, qui a pour tâche de proposer un critère de contrôle empêchant les ventes d'armes vers les Etat « non-démocratiques ». Puis, en 2014, le gouvernement propose la fermeture de l'agence FXM, créée seulement quelques années auparavant. Il semble donc y avoir un renversement de l'orientation de la politique d'exportation, vers plus de restriction.

Comment expliquer ces changements majeurs ? Si l'on s'en tient aux intérêts, idées, et institutions, aucune de ces dimensions ne suffit pour expliquer ces changements. En effet, en termes d'enjeux économiques – l'intérêt des industriels à exporter- la baisse du budget de défense suédois au tournant des années 1990 pourrait expliquer la libéralisation des ventes d'armes. Mais, en 2011, les intérêts économiques restent forts, en particulier parce que les industriels de l'armement suédois sont devenus très dépendants à l'export (à plus de 60%).<sup>2</sup> Sur le plan des idées, les contextes sont là encore comparables. La Suède sort en 1988 d'une décennie de scandales relatifs aux ventes d'armes, avec des cas de ventes d'armes illégales et de corruption, et la question des exportations d'armement tient le haut de l'agenda médiatique entre 1984 et 1988. Mais la période 2011-2014 est également marquée par des scandales, la plupart liés aux exportations vers le Moyen-Orient. Quant aux institutions, celles-ci sont davantage cause d'inertie (Pierson, 2000) ou de changement graduel (Mahoney & Thelen, 2010). Or, dans les deux séquences de réformes, on est face à des changements institutionnels radicaux, avec soit une création d'institutions de soutien en 1992, soit leur fermeture en 2014. On peut alors se demander pourquoi à partir de 1988, les enjeux économiques seraient plus prépondérants et en 2011 plutôt les questions d'idées ? Comment des contextes a priori similaires peuvent entraîner des

---

<sup>1</sup> Entre 1950 et 1990, les pays d'Europe représentent plus de 60% des exportations d'armement suédoises, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>, consulté le 3 juin 2015.

<sup>2</sup> Calculs de l'auteur. Dépendance à l'exportation = valeur des exportations / (dépenses d'acquisition + valeur des exportations - valeur des importations). Les valeurs d'exportation et d'importation proviennent de Moores B., Salapasidis G., Burton P., « The IHS Balance of Trade 2014 – The Changing Worldwide Defence Market », IHS Aerospace, Defence & Security, 2014. La source des budgets d'acquisitions est : Agence européenne de Défense, Guzelyté Silvija, « National Defence Data 2012 of the EDA participating Member States », 2014, p. 16.

séries de réformes opposées ? Pourquoi au tournant des années 1990, la Suède se tourne vers une politique d'exportations d'armement libérale, et pourquoi vingt ans plus tard cette tendance se renverse vers une politique d'exportation plus restrictive ?

A partir d'une approche centrée sur les « coalitions de cause », sur laquelle nous allons appliquer la méthodologie du process tracing, nous allons montrer que certes les « chocs extérieurs » sont indispensables pour expliquer le changement, mais que leurs effets doivent être filtrés par des mécanismes causaux. L'interaction entre le contexte et le travail politique des acteurs explique que des contextes semblables peuvent produire des réformes opposées.

Une première section établira les étapes à suivre pour une application de la méthodologie du process-tracing et sa mise en œuvre avec « l'Advocacy Coalition Framework » (ACF). Les sections suivantes traiteront successivement de la période 1988-1992 avec la libéralisation de la politique d'exportation d'armement ; puis 2011-2015 avec l'inversement de cette tendance. Les sources utilisées, en ce qui concerne les causes de changement, reposent sur la littérature académique et de think tanks consacrée aux questions de défense et d'armement. Pour étudier les mécanismes causaux, les sources sont principalement des entretiens semi-directifs,<sup>3</sup> des rapports gouvernementaux et des articles de presse sur la période étudiée.

## I. Application du process tracing : identification des causes de changement et des mécanismes causaux dans l'ACF

### 1.1 Utiliser le process tracing de manière déductive

Le process tracing consiste en l'examen systématique d'éléments empiriques, en séquence chronologique, afin de tester des hypothèses formulées a priori par le chercheur (Collier, 2011). Il s'agit d'identifier des mécanismes causaux entre une ou plusieurs causes de changement et un résultat observé (George & Bennett, 2005, p. 208). Pour Bennett et Checkel (2012, p. 10), une des applications du process tracing se fait de manière déductive, pour déduire des mécanismes causaux hypothésés au préalable via la théorie, pour expliquer un cas donné.

Plusieurs conditions sont nécessaires à une utilisation du process tracing de manière déductive. Les auteurs insistent sur la nécessité de s'appuyer sur une connaissance préalable empirique du sujet et de la littérature théorique existante (Mahoney, 2012, pp. 587-588; Collier, 2011). A partir de ces connaissances, le chercheur pourra sélectionner les éléments empiriques pertinents et construire des tests pour confirmer ou infirmer ses hypothèses – elles-mêmes déterminées par la théorie. La deuxième condition d'un process tracing déductif est la sélection d'une littérature théorique

---

<sup>3</sup> Dans le cadre de mes recherches de thèse, j'ai réalisé en Suède 44 entretiens : 6 fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, 5 acteurs politiques (parlementaires et conseillers); 2 membres d'ONG (dont une personne rencontrée 2 fois); 7 fonctionnaires de l'agence de contrôle des exportations d'armement ; 6 industriels (dont 1 personne rencontrée 2 fois) ; 5 fonctionnaires de l'agence de soutien aux exportations d'armement ; 2 fonctionnaires de l'agence de crédits d'Etat ; 1 attaché de défense ; 6 fonctionnaires du ministère de la Défense ; 2 fonctionnaires de l'agence d'acquisitions d'armement. A ces 44 interviewés s'ajoutent des discussions avec 4 chercheurs spécialisés sur la défense et l'armement en Suède (dont 1 personne rencontrée deux fois).

pertinente, afin de générer des hypothèses. Ainsi, le process tracing « *ne permet de réaliser des déductions qu'à condition d'établir des chaînes de causalité ininterrompues entre les causes supposées et les effets observés en fonction du cadre théorique que l'on souhaite évaluer* » (George & Bennett, 2005, p. 222).

Kay et Baker (2015, pp. 11-17) proposent une série d'étapes pour créer un protocole d'enquête). La première étape consiste à théoriser les variables et les observations empiriques attendues. A partir d'une ou plusieurs théories, le chercheur doit émettre des hypothèses sur les mécanismes causaux qui relient une variable indépendante avec le résultat observé. La théorie doit permettre d'opérationnaliser les variables supposées en observations empiriques potentielles. Autrement dit, si une théorie prédit que telles variables doivent être présentes pour expliquer le résultat, le chercheur doit « convertir » ces variables en observations empiriques pour confirmer ou infirmer l'hypothèse. Ces observations doivent être énoncées au préalable, pour les causes de changement, les mécanismes causaux, et la ou les variable(s) dépendante(s), à partir de la théorie choisie au départ. Le chercheur ayant spécifié à l'avance les observations qu'il s'attend à trouver, ceci permet de guider, dans une seconde étape, sa collecte de données. Le chercheur doit collecter des informations relatives à ses hypothèses, mais aussi se concentrer sur les observations pouvant les contredire ou confirmer des hypothèses alternatives. La troisième étape consiste alors à tester les hypothèses grâce à l'ensemble des observations rassemblées. Il faut pour cela établir empiriquement comment ces mécanismes ont effectivement joué le rôle de corrélation entre la cause de changement et le résultat observé. Nous allons tenter de suivre au plus près ces différentes étapes, à partir de la théorie de l'Advocacy Coalition Framework (ACF), qui a l'avantage de proposer un ensemble d'hypothèses sur le changement en politique publique ainsi que des mécanismes causaux.

## **1.2 Deux coalitions de cause dans des contextes mouvants**

### *1.2.1 Quelles sont les causes de changement et les mécanismes causaux dans l'ACF ?*

Le cadre de l'ACF s'est fortement développé depuis le début des années 1990 (plus de 200 applications d'après Jenkins Smith et al. (2014, p. 188)), et a peu à peu adopté un lexique proche du process tracing, s'attachant à spécifier des mécanismes causaux dans les dernières publications consacrées à ce cadre d'analyse (Weible, et al., 2011).

L'approche développée par Sabatier et Jenkins-Smith (1999) s'appuie sur trois concepts pour comprendre la décision et le changement en politique publique. Tout d'abord, la décision a lieu entre spécialistes au sein d'un « sous-système de politique publique ». Ensuite, les acteurs sont agrégés en « coalitions de cause ». Puis, les acteurs agissent à travers ces coalitions du fait de croyances partagées qu'ils souhaitent mettre en œuvre. A partir de ces concepts, l'ACF modélise le processus décisionnel comme « *une compétition entre coalitions d'acteurs qui défendent des croyances à propos de problèmes et de solutions de politique publique* » (Kübler, 2001, p. 624). Outre les croyances que les acteurs d'une même coalition partagent, les coalitions se caractérisent par leurs ressources. Les ressources constituent le pouvoir d'action des coalitions, et expliquent que celles-ci réussissent à influencer les processus décisionnels en faveur de leurs croyances (Cairney, 2012, p. 206).

A partir de cette explication de la décision dans l'action publique, l'ACF identifie deux formes de changements. Si le changement concerne les aspects centraux du système de croyance de la coalition dominante (l'orientation ou les buts de la

politique étudiée), alors il s'agit d'un changement majeur. Si le changement concerne les aspects secondaires du système de croyance (les instruments de mise en œuvre) alors il s'agit d'un changement mineur (Sabatier & Jenkins Smith, 1999). Les versions les plus récentes de l'ACF proposent quatre causes (ou « chemins »/ « pathways ») de changement majeur ou mineur (Jenkins Smith, et al., 2014).

La première cause de changement est un choc externe, c'est-à-dire un événement qui intervient hors du sous-système de politique publique. Un choc externe prend quatre formes : les changements socioéconomiques ; les évolutions dans l'opinion publique ; l'alternance gouvernementale ; et l'impact de décisions prises dans d'autres sous-systèmes (Nohrstedt, 2005, p. 1042). La seconde cause de changement est un choc interne, c'est-à-dire situé sur l'espace ou relié à l'enjeu du sous-système de politique publique étudié. Les chocs internes sont plus susceptibles d'être causés ou affectés par les acteurs du sous-système. La troisième cause de changement est l'apprentissage, considéré comme source de changement mineur. L'apprentissage ne pourra causer un changement majeur qu'en conjonction avec un choc externe ou interne (Jenkins Smith, et al., 2014, pp. 202-203). Enfin, la quatrième cause est un « accord négocié » entre deux coalitions opposées. Ces quatre causes de changement ont été assemblées en une hypothèse : « *Significant perturbations external to the subsystem, a significant perturbation internal to the subsystem, policy-oriented learning, negotiated agreement, or some combination thereof are necessary, but not sufficient, sources of change in the policy core attributes of a governmental program* » (Weible & Nohrstedt, 2012, p. 133). Toutefois, cette hypothèse élude les mécanismes causaux – les quatre grandes causes étant « *nécessaires mais non suffisantes* » au changement. Ce manque n'a pas échappé aux auteurs qui poursuivent le développement théorique de l'ACF. Weible et Nohrstedt (2012, p. 133) signalent ainsi que, l'une des clés pour comprendre le changement est de retracer le déroulement causal entre l'un de ces « chemins » et le résultat du changement.

Pour remédier à ce manque, certains travaux ont tenté d'identifier les mécanismes causaux reliant causes de changement et réorientation d'une politique publique, tout en restant dans l'ACF. Ceci permet à Nohrstedt et Weible (2010) et à Albright (2011) d'identifier trois mécanismes : la redistribution des ressources entre coalitions ; l'exploitation compétente (skilful exploitation) par la coalition minoritaire ; un changement de croyance de la coalition dominante grâce à l'apprentissage.

La redistribution des ressources signifie qu'un choc (externe ou interne) peut modifier les rapports de force entre coalitions dans un même sous-système. Ainsi, une coalition minoritaire peut devenir plus influente, et être en mesure d'imposer à son tour ses croyances (Nohrstedt, 2005, p. 1043). Sabatier et Weible (2007, pp. 201-204), ont ainsi listé 6 sortes de ressources dont peuvent disposer les coalitions : l'autorité légale formelle de prendre des décisions politiques ; l'opinion publique ; l'information sur un problème donné ; des troupes mobilisables ; des ressources financières ; un leadership compétent (skilful leadership). Les différents « chemins » de changement peuvent donc mener à une modification dans les ressources des coalitions et par là modifier les rapports de pouvoir au sein du sous-système. Un deuxième mécanisme causal est l'apprentissage par les acteurs de la coalition dominante. Certains acteurs peuvent modifier leurs croyances, par leur compréhension d'un problème donné et /ou les solutions appropriées pour y répondre (Albright, 2011, p. 488). Enfin, l'exploitation compétente consiste en l'action par une coalition, surtout la coalition minoritaire, en vue d'utiliser les chocs dans un sens favorable à ses objectifs de politique publique et faire bouger le statu quo. Cela peut passer par des campagnes

pour influencer ou alerter les médias, le public, ou les décideurs, notamment grâce au cadrage des événements survenus (Nohrstedt, 2010, p. 312); (Albright, 2011, p. 488).

En testant ces trois mécanismes sur les réformes des exportations d'armement, il devrait alors être possible de comprendre dans quelle mesure certaines causes de changement semblent prendre le pas sur d'autres selon les séquences étudiées.

### *1.2.2 Ressources, exploitation et apprentissage dans le sous-système de la politique d'exportation d'armement en Suède*

Dans le sous-système de la politique d'exportation d'armement en Suède, on trouve deux coalitions. D'un côté, la coalition « pro-soutien » a pour croyance l'importance des exportations pour le maintien d'une base industrielle de défense domestique et souhaite un accroissement des ventes. Cela passe par deux types d'instruments : des institutions gouvernementales dédiées à l'accompagnement des entreprises à l'international et par des contrôles souples – c'est-à-dire peu discriminants sur les catégories de matériels exportés et les Etats clients. La coalition « pro-soutien » est constituée principalement des industries de défense, et de l'agence d'acquisition d'armement (puis à partir de 2010 également de l'agence dédiée aux exportations). La coalition « pro-soutien » a pour alliés politiques les principaux partis que sont le parti Social-Démocrate (*Sveriges socialdemokratiska arbetareparti*, SAP) et le parti Modéré (*Moderata samlingspartiet*). D'un autre côté, la coalition « pro-contrôle » défend l'idée selon laquelle les ventes d'armes sont immorales et contraires à la politique de neutralité. La norme de neutralité, profondément ancrée dans la vie politique suédoise (Agius, 2006), implique en effet de ne pas être impliqué dans des conflits entre Etats. Plus largement la coalition « pro-contrôle » souhaite éviter que des armes produites en Suède ne soient utilisées en cas de guerre ou de répression interne. Les acteurs de la coalition « pro-contrôle » sont en premier lieu des organisations non gouvernementales (ONG). L'Etat-Major fait également partie de cette coalition. En outre, la coalition « pro-contrôle » compte comme alliés politiques de petits partis de gauche (les Verts et les Communistes) et de droite (le parti Libéral et le parti Chrétien-Démocrate). De plus, certains courants du SAP sont également « pro-contrôle », comme le mouvement de jeunesse et le courant féministe. Le ministère des Affaires Etrangères et l'agence de contrôle des exportations (*Krigsmaterielinspektionen* KMI, puis *Inspektionen för strategiska produkter*, ISP) ont en revanche des positions variables selon les cas d'exportation.

Le rapport de force entre les coalitions à la fin des années 1980 est équilibré. La coalition pro-soutien détient les ressources d'autorité formelle (forts liens entre industriels et l'agence d'acquisitions FMV [(*Försvarets Materielverk*)] ; domination des sociaux-démocrates. Mais, en face, la coalition pro-contrôle a pour elle l'opinion publique dans une société où la norme de neutralité reste profondément ancrée et où les affaires de ventes d'armes font régulièrement scandale (Boulainin, 2008).

Le process tracing implique d'énumérer l'ensemble des hypothèses de changement selon la théorie sélectionnée. Comme nous allons le voir dans les sections empiriques qui vont suivre, pour chaque période étudiée de nombreux chocs externes et internes (bouleversements économiques, géopolitiques, alternances dans la majorité) ont lieu. Il devient alors d'autant plus crucial de s'intéresser aux mécanismes causaux afin de déterminer lesquels de ces chocs ont pu entraîner le changement. Toutefois, la distinction entre causes de changement et mécanismes causaux révèle une faille dans

les concepts de l'ACF. En effet, deux notions ont des statuts confus et sont donc difficiles à opérationnaliser. L'apprentissage et l'opinion publique sont en effet à la fois une cause de changement et un mécanisme causal. Jones et Jenkins Smith (2009) ont souligné cela concernant l'opinion publique comme une cause (en tant que « choc » externe) et mécanisme (« ressource »). On a donc une confusion sur ces deux concepts, qu'il convient de clarifier afin de formuler des hypothèses.

Puisque cette présentation vise à expliquer pourquoi en 1988-93 les enjeux économiques semblent être une cause de changement et en 2011-14 plutôt l'opinion publique, il semble judicieux de considérer l'opinion publique dans son statut de cause. En ce qui concerne l'apprentissage, il s'agit principalement d'une cause de changement mineur. Puisque nous traitons ici de changements majeurs, nous préférons utiliser l'apprentissage sous son aspect de « mécanisme causal ».<sup>4</sup>

A partir de là, nous pouvons formuler une hypothèse sur chacun des mécanismes. La première hypothèse concerne la redistribution des ressources. Etant donné le rapport de force équilibré entre pro-soutien et pro-contrôle au tournant des années 1990, on peut s'attendre à ce qu'entre 1988 et 1993, il y ait eu une redistribution des ressources en faveur de la coalition pro-soutien. A l'inverse, entre 2011 et 2015, on peut s'attendre à ce qu'il y ait eu une redistribution des ressources en faveur de la coalition pro-contrôle. Concernant l'exploitation compétente, en 1990, la coalition pro-soutien serait parvenue à exploiter les bouleversements économiques, et en 2011 la coalition pro-contrôle aurait su exploiter des événements davantage liés à l'opinion publique. Enfin, l'hypothèse concernant l'apprentissage implique que certains acteurs aient révisé leurs croyances. En 1990, des acteurs « pro-contrôle » se seraient convertis à la nécessité d'exporter plus, et en 2011, des acteurs « pro-soutien » se seraient convertis à l'idée de restreindre les exportations.<sup>5</sup>

Enfin, le process tracing suppose de spécifier les observations attendues pour confirmer les hypothèses. Une redistribution des ressources devrait s'observer à partir de l'acquisition de postes décisionnels par les membres d'une des coalitions ; leurs capacités d'accès à l'information ; l'accroissement ou non de troupes mobilisables ; l'accroissement ou non des ressources financières ; la présence ou non d'un leadership compétent. Pour vérifier la présence d'une exploitation compétente, il faudrait montrer que les acteurs ont essayé d'utiliser un ou plusieurs événements en faveur de leurs objectifs, par un cadrage, des campagnes médiatiques, de lobbying... La vérification de l'apprentissage requiert la présence d'acteurs ou groupes d'acteurs qui ont modifié leurs croyances pour adopter celles de la coalition adverse.

Nous allons procéder maintenant à la vérification de ces hypothèses, sur les deux séquences de réformes. Cela se fera d'abord en regardant les principales causes de changement possibles (chocs internes et externes), puis à travers la recherche sur chacun des mécanismes causaux évoqués.

---

<sup>4</sup> En outre, nous n'abordons pas la 4ème cause de changement « accord négocié » dans l'ACF, qui a encore fait peu l'objet d'études empiriques (Nohrstedt, 2011) et sur laquelle il est encore difficile de s'appuyer. Là encore, il nous semble que cette cause de changement a un statut ambigu, puisqu'un « accord négocié » pourrait aussi bien être entendu comme un mécanisme causal, qui ferait le lien entre apprentissage comme cause de changement et une réorientation de politique publique par exemple.

<sup>5</sup> Ces hypothèses sont pour partie problématiques au regard du process tracing, dans la mesure où elles ne se contredisent pas les unes les autres – toutes peuvent être vraies en même temps.

## II. Vers une politique d'exportations débridée ? (1989-1993)

A l'issue d'un processus débuté en 1988, une loi sur le contrôle exportations d'armement entre en vigueur en janvier 1993, levant des restrictions qui pesaient sur les entreprises souhaitant exporter. En février 1993, le gouvernement crée une instance pour une coordination des actions de soutien à l'export en faveur des industries de défense. Comment expliquer ces évolutions ? Nous allons voir que, notamment, un processus d'apprentissage a eu lieu parmi les acteurs pro-contrôle, qui se sont convertis à la nécessité des exportations. En même temps, des acteurs pro-soutien ont su exploiter certains événements afin de pousser leurs objectifs.

### 2.1. Un renforcement du soutien et un assouplissement des contrôles

Du fait de sa politique de neutralité, la Suède s'interdisait de vendre des armes à des pays en conflit pendant la guerre froide. Le gouvernement s'impliquait alors très peu dans le soutien aux industriels de défense pour obtenir des contrats internationaux (Davis, 2002, p. 194). La faible activité gouvernementale en matière de promotion des matériels de guerre est confirmé par des responsables du ministère de la Défense : « *Basically, the ministries were not allowed to promote. (...) [Export support] was not a priority for the government. It was not part of the MFA, of MoD, no agency had the task to be supportive.* »<sup>6</sup> Des ambassadeurs en poste dans les années 1980 soulignent qu'ils ne s'impliquaient alors pas dans les discussions d'exportations d'armement.<sup>7</sup>

La première formalisation du soutien à l'export a lieu en février 1993 par des réunions appelées « groupes de référence et de coordination » (Koordinations-och Referensgruppen, KRG).<sup>8</sup> Les KRG ont pour but de coordonner et soutenir les campagnes exports. Les KRG comportent des représentants des départements ministériels impliqués dans les enjeux d'exportations, et des industriels.<sup>9</sup> Les industriels y présentent l'état des négociations en cours, les opportunités, et là où ils ont besoin de soutien.<sup>10</sup> Une autre structure est mise en place au même moment au sein du ministère de la Défense, le Groupe pour la coopération internationale sur les équipements de défense et les exportations (IMEG) (Lundmark, 2012, p. 23). Il s'agit de trois officiers, qui font le lien avec le niveau politique, participent aux campagnes de promotion en tant qu'utilisateurs des matériels suédois,<sup>11</sup> et gèrent les accords liés

---

<sup>6</sup> Entretien, homme politique (2), oct. 2013. Egalement : « Dans les années 70–80, lors de visites à l'étranger, les ministres ne voulaient pas évoquer les questions de ventes d'armes », Entretien, ministère de la Défense (6), déc. 2014.

<sup>7</sup> « For a long time, the government had a hands-off approach of support. Instructions to embassies were to stay away from the defence industry », Entretien, ministère des Affaires étrangères (2), nov. 2013 ; « For a long time, there was no promotion of arms trade in Sweden. (...) In my diplomatic job, before in the 1970s-1980s, I was never involved », Entretien, ministère des Affaires étrangères (6), déc. 2014.

<sup>8</sup> Shifrin Carole A., "First Gripen Delivered; World Market Explored", Aviation Week & Space Technology, 14 June 1993, p.91; "Overnight Decisions For Export Prospects", Armed Forces Journal, sept. 1993, p.30.

<sup>9</sup> Entretien, ministère des Affaires étrangères (3), nov. 2013.

<sup>10</sup> Entretien, ministère de la Défense (2), oct. 2013; Entretien, FXM (4), nov. 2013.

<sup>11</sup> Entretien, ministère de la Défense (1), oct. 2013.



aux équipements de défense.<sup>12</sup> Le ministère des Affaires étrangères s'organise également au milieu des années 1990, avec la création d'un poste d'ambassadeur dédié aux exportations d'armement.<sup>13</sup> En 1996, FMV et les Forces armées se voient confier officiellement la tâche de participer à la recherche de contrats d'exportation.<sup>14</sup>

Simultanément, l'assouplissement des procédures de contrôle vise aussi à favoriser les exportations. Alors qu'au cours de la guerre froide, la Suède avait des règles de contrôles strictes, celles-ci sont rendues plus flexibles le 1<sup>er</sup> janvier 1993 par une loi sur les matériels de guerre, initiée dès 1988. La loi facilite les coopérations avec des entreprises d'armement étrangères, ce qui n'était possible auparavant qu'avec les Etats nordiques et neutres (Britz, 2008, p. 90). La loi précise que les armements fabriqués en coopération pourront être vendus par l'Etat ou les Etats partenaires selon leurs propres règles d'exportation, quand bien même la Suède aurait une vision plus limitée des clients potentiels (Sköns & Wetterqvist, 1994, p. 235). Par ailleurs, la liste des matériels de guerre soumis à autorisation d'exportation est révisée. Ceci accroît le nombre de sortes de matériels soumises à contrôle. Toutefois, la nouvelle liste est divisée en deux catégories, les « matériels militaires à buts de combat » et les « autres matériels militaires ».<sup>15</sup> Or, les contrôles sont moins restrictifs sur ces « autres matériels militaires » (Sköns & Wetterqvist, 1994, p. 235). Enfin, cette nouvelle loi libéralise les contrôles concernant les exportations vers les pays violant les droits de l'homme. En effet, les nouvelles règles indiquent que des violations « *étendues et graves* »<sup>16</sup> doivent avoir eu lieu dans l'Etat destinataire pour interdire une vente – alors que selon les règles précédentes, une présomption de violation y suffisait (Davis, 2002, p. 203).

Ces réformes, qui libéralisent les ventes d'armement, prennent place en même temps que surviennent de nombreux « chocs externes » et « chocs internes ».

## 2.2 Chocs externes et internes au tournant des années 1990 : priorité à l'économie ?

Au tournant des années 1990, on retrouve plusieurs causes de changement telles que catégorisées par l'ACF. D'après la méthode du process tracing, il convient d'examiner l'ensemble des causes de changement possibles.

---

<sup>12</sup> Entretien, ministère de la Défense (3), déc. 2013.

<sup>13</sup> Entretiens : Agence de contrôle des exportations (3), déc. 2013 ; Industriel suédois (4), nov. 2014 ; ministère des Affaires étrangères (5), nov. 2014).

<sup>14</sup> Gouvernement suédois, Regeringens proposition 1996/97:4, « Totalförsvaret I förnyelse – etapp 2 », 12 sept. 1996.

<sup>15</sup> “The concept of military equipment was broadened into two categories: (a) military equipment for combat purposes (MEC)—items which can be employed in a military context and which have a destructive effect in combat, such as artillery, fighter aircraft, missiles, warships and combat vehicles; and (b) other military equipment (OME)—items which have been designed or modified for military applications but which have no destructive effect, such as reconnaissance and measuring equipment, patrol vessels and specially designed vehicles.” (Davis, 2002, p.197)

<sup>16</sup> « omfattande och grova », Gouvernement Suédois, Regeringens proposition 1991/92 :174 med förslag till lag om krigsmateriel, 4 juin 1992, p.42.

### 2.2.1 Changements économiques: la diminution du budget de défense

La fin de la Guerre froide constitue un choc économique pour les industries de l'armement. La disparition de la principale menace sur la sécurité du territoire suédois entraîne une modification des besoins des forces armées et donc de la demande en matériels militaires (Britz, 2008, p. 37). Le budget alloué à la défense ainsi décroît rapidement dès la fin de la guerre froide (Ikegami, 2013, p. 437; Andersson, 2007, p. 135). La réduction de dépenses de défense est engagée par décisions législatives successives à partir de 1989 (Sandvik, 2014; Hagelin, 1992, p. 186). Ces changements influent sur l'enjeu des ventes d'armes. Les forces armées suédoises s'équipaient à 70% auprès des industries domestiques, mais la contraction du budget de défense limitant les débouchés internes pour les entreprises, celles-ci deviennent plus dépendantes des marchés extérieurs (Ikegami, 2013). En outre, la diminution des budgets et la réduction du format des armées génère des surplus de matériels. Le ministère de la Défense se retrouve ainsi avec des stocks, qu'il est intéressant de revendre à l'étranger en cette période de restriction budgétaire.<sup>17</sup> La fin des années 1980 voit également le début de l'internationalisation de la production d'armement. L'émergence d'entreprises de défense transnationales, l'internationalisation des « supply chains », mènent à l'importation croissante de composants nécessaires à la production de systèmes d'armes majeurs – et donc le besoin de coopérations et relations avec l'extérieur (DeVore, 2013, p. 539).

La situation des industries de défense est d'autant plus difficile que, plus largement, la Suède connaît une grave crise économique. La Suède est touchée par une forte récession entre 1991 et 1993, qui voit la quasi-faillite du secteur bancaire, une forte dégradation de la compétitivité des entreprises, des finances publiques, et du marché du travail (Vidal, 2010). Le taux de chômage grimpe de 1,8% en 1990 à 9,1% en 1995.<sup>18</sup> La réponse des gouvernements successifs a été pour partie une austérité fiscale et budgétaire. Ceci n'a fait que renforcer les baisses du budget militaire.

### 2.2.2 L'opinion publique : la décennie des scandales

On constate un autre choc externe dans l'importance que prennent les questions d'exportation d'armement pour l'opinion publique. D'après Hagelin (1990, p. 57) l'opinion suédoise a montré une attention accrue pour cet enjeu depuis le début des années 1980. Ceci est en grande partie dû à une succession de scandales débutée en 1984. Des transferts illégaux, notamment de l'entreprise Bofors vers des Etats du Golfe, ainsi qu'un scandale de corruption lié encore à Bofors, ont fait les « unes » des années durant (Agrell, 1989). Comme en témoignent plusieurs interviewés, « *dans les années 1970-80, c'était un débat tous les jours (...) c'était LE débat* » ;<sup>19</sup> « *dans les années 1970-80, les ventes d'armes étaient une question conflictuelle.* »<sup>20</sup> Plusieurs anciens dirigeants de Bofors sont inculpés en 1989 pour des ventes d'armes illégales vers le Bahreïn et Dubaï (Davis, 2002, p. 186). Ceci amenait une revue spécialisée à écrire, en août 1989, « *qu'il n'y a pas eu de fluctuation dans l'antipathie du public*

---

<sup>17</sup> « The end of conscription is important as it created surplus. When they downsized the army, there was the need to sell off the surplus equipment », Entretien, industriel (2), oct. 2013.

<sup>18</sup> Banque Mondiale, World Development Indicators, Country data : Sweden, [http://data.worldbank.org/country/sweden#cp\\_wdi](http://data.worldbank.org/country/sweden#cp_wdi), consulté le 6 juin 2015.

<sup>19</sup> Entretien, ministère de la Défense (6), déc. 2014.

<sup>20</sup> Entretien, ministère des Affaires étrangères (4), nov. 2014.

*envers ce type d'exportations* ». <sup>21</sup> Ainsi, l'opinion publique semble alors plutôt défavorable dans l'ensemble à une politique d'exportation d'armement débridée, due à l'imprégnation de la série de scandales « Bofors ».

### 2.2.3 *L'ouverture des politiques étrangère et de défense*

Un autre type de choc externe est l'impact des décisions d'autres sous-systèmes de politique publique. Deux secteurs importants pour les exportations d'armement sont la politique d'acquisition d'armement et la politique étrangère. Or on assiste au tournant des années 1990 à une transformation de la politique d'acquisition. Alors que la « neutralité armée » consistait à produire au maximum les équipements militaires de façon indépendante, le début des années 1990 voit un affaiblissement relatif de cette doctrine, avec une ouverture à la coopération internationale en matière d'armement (Boulanin, 2009, p. 59). Il devenait en effet de moins en moins économiquement viable pour la Suède de produire seule l'ensemble de ses matériels (Hagelin, 2010, p. 288). Plus particulièrement l'expression « interdépendance mutuelle » <sup>22</sup> apparaît au début des années 1990 dans les lois sur les acquisitions militaires (Lundmark, 2000a, p. 142). L'interdépendance mutuelle devait garantir la sécurité d'approvisionnement des forces armées dans la mesure où les partenaires de la Suède dépendraient aussi de ses productions militaires. En outre, les coopérations devaient permettre de faire des économies sur le budget de défense, de maintenir les capacités technologiques à un niveau avancé grâce aux transferts de savoir-faire issus de la coopération, et d'entretenir la compétitivité des entreprises de défense domestiques (Britz, 2004). <sup>23</sup> L'intérêt stratégique suédois en matière d'acquisitions était ainsi redéfini comme basé sur l'interdépendance (Mörth, 2000, p. 163). Dans ce contexte, les décideurs de la politique d'acquisition d'armement établissent des priorités dans les compétences technologiques qui doivent stratégiquement être conservées sur le sol suédois. En particulier, les gouvernants suédois s'engagent fortement pour la poursuite du programme d'avion de combat JAS-39 Gripen, conçu à la fin des années 1970 et dont les premiers appareils doivent sortir des usines en 1992-1993, <sup>24</sup> malgré la réduction du format des armées (Sandvik, 2014, p. 9). Le développement et la production du Gripen sont qualifiés par Sköns & Wetterqvist (1994, p. 221) « *d'un des plus importants efforts industriels jamais entrepris en Suède* ». Ces mêmes auteurs notent

---

<sup>21</sup> « There has been little wavering of the general public antipathy toward such exports », Copley, Gregory, Sweden On the Brink of Change, Defence & Foreign Affairs, Aug. 1989, p.25

<sup>22</sup> « ömsesidiga beroenden ». Pour une discussion de la traduction (en anglais), voir Lundmark et al. (2000).

<sup>23</sup> "Exports was stated to be a mean to keep the defence industry's competence, capacity and competitiveness. Competence was stated to be important if the defence industry was to be understood as an interesting partner in international collaboration. (...) When the number of customers was widened, possibilities of sharing costs of development, and education etc would increase. The value of exports to Sweden's research and technology development was also pointed out, and the importance of exports for Sweden's defence policy was emphasised." (Britz, 2004, p.16)

<sup>24</sup> « With the cold war over (...) the Swedish Government and some of the nation's biggest industries are taking a calculated gamble. Despite rising production costs, they are pushing full speed ahead with plans for the Gripen, a project begun nearly a decade ago. » Schmidt William E., « Sweden Pursues Weapons Exports », New York Times, 17 Feb. 1992.

que le Gripen compte alors pour la moitié du budget de l'Armée de l'Air et 10% du budget total de la défense (Sköns & Wetterqvist, 1994, p. 221).

En matière de politique étrangère, un tournant significatif est la candidature à l'entrée dans l'Union européenne. Il s'agit d'une transformation radicale, après des décennies d'une politique étrangère neutre (Brommesson, 2010, p. 224).<sup>25</sup> Les premières réflexions sur une entrée dans la Communauté européenne débutent sous le mandat du Premier ministre social-démocrate Ingvar Carlsson, dès 1988 (Ingebritsen, 1998, p. 150). La candidature est déposée en 1991, et la Suède devient Etat-membre en 1995. Ceci participe, comme l'évolution de la politique d'acquisition d'armement, d'une ouverture générale et de la transformation de la politique de neutralité.

#### *2.2.4 L'arrivée de la droite au pouvoir*

Un autre « choc externe » est l'alternance politique. En octobre 1991, une nouvelle majorité est élue, avec une coalition de centre-droit succédant à un gouvernement social-démocrate. Cette coalition est composée des Modérés), du parti du Centre, du parti Libéral et du parti Chrétien-Démocrate. Il s'agit du premier gouvernement de droite depuis 1979, et du second depuis 1936. Cette coalition dirigée par le Premier Ministre Carl Bildt (Modéré), restera au pouvoir jusqu'en octobre 1994.

#### *2.2.5 L'échec de la vente du Gripen à la Finlande*

Enfin, l'ACF porte attention aux « chocs internes ». Un de ces chocs a bien lieu, avec l'échec de la vente de l'avion de combat Gripen à la Finlande en mai 1992. Au regard des diminutions dans les dépenses d'acquisition, on assiste notamment dans la première moitié des années 1990 à une accélération de l'effort de marketing de Saab, principale entreprise impliquée dans la production du Gripen.<sup>26</sup> Or, la Finlande est rapidement désignée comme un marché gagnable.<sup>27</sup> Malgré les hésitations du gouvernement finlandais dès 1989-90,<sup>28</sup> les responsables du programme Gripen, tant industriels que gouvernementaux, présentent les Finlandais comme les clients les plus intéressés par l'avion suédois.<sup>29</sup> Les Suédois étaient ainsi convaincus que le choix de

---

<sup>25</sup> « The decision to initiate EU membership negotiations in the early 1990s coincided with a process of reconsideration of the country's security priorities. Several official reports and studies were published on the potential foreign policy and security repercussions of both joining and remaining outside the EU. » (Davis, 2002, p.192)

<sup>26</sup> Shifrin Carole A., « First Gripen delivered; World Market Explored », Aviation Week & Space Technology, 14 juin 1993.

<sup>27</sup> « The first likely non-Swedish customer for an export version of the Gripen, (...) is Finland, according to program officials » Witt Michael J., « Sweden May Ease Export Rules », Defense News, p.38.

<sup>28</sup> Östlund Bo, « Finland tvekar om Jas », Svenska Dagbladet, 8 juil. 1989 ; Av Lundberg Stefan, « Jas tappar mark i Finland », Dagens Nyheter, 22 sept. 1990.

<sup>29</sup> Östlund Bo, « Finland tvekar om Jas », Svenska Dagbladet, 8 juil. 1989; Ekström Jan-Anders, « JAS-intresse i Finland », Svenska Dagbladet, 3 mars 1990 ; « Finns get new Gripen offer », Flight International, 19 déc. 1990, p.3 ; Wahlund Anders, « Finland begär offert på Jasplan », Svenska

l'Armée de l'Air finlandaise se porterait sur le Gripen, du fait des liens historiques entre les deux États et parce que la Finlande s'était déjà portée acquéreuse de Draken en 1970.<sup>30</sup> Ainsi, lorsqu'en mai 1992 les Finlandais annoncent l'achat d'avions américains,<sup>31</sup> le choc est rude parmi les dirigeants suédois. L'assurance des dirigeants suédois d'emporter facilement ce marché transparait dans leurs attitudes envers les décideurs finlandais au long des négociations. Par exemple, la ministre de la Défense finlandaise relate l'attitude paternaliste de son homologue suédois, ainsi que le chantage du propriétaire de Saab, lequel menaçait de réduire ses investissements en Finlande.<sup>32</sup> La déception suédoise fut donc considérable lorsque leur offre fut rejetée.

Nous allons voir comment ces chocs ont pu mener à l'instauration d'instances de coordination du soutien et à une libéralisation des procédures de contrôle, via les trois mécanismes causaux définis par l'ACF.

### **2.3. Etude des mécanismes causaux: vers une domination de la coalition « pro-soutien » dans les années 1990 ?**

L'étude des mécanismes causaux montre que, pour que la coalition pro-soutien traduise les contraintes économiques en une libéralisation des exportations, tout en passant outre une opinion publique hostile aux ventes d'armes, il a fallu un apprentissage d'acteurs pro-contrôle et une exploitation compétente de certains événements extérieurs. La redistribution des ressources semble avoir eu peu d'impact.

#### *2.3.1 Une redistribution des ressources inopérante*

L'arrivée au pouvoir du gouvernement de centre-droit pourrait a priori redistribuer les ressources d'autorité formelle pour la coalition pro-soutien. En effet, cela ne modifie guère les rapports de force entre coalitions, le SAP et les Modérés ayant des positions similaires sur les exportations d'armement. Ce consensus entre les deux grands partis de gouvernement sur les ventes d'armes est souligné en entretiens par des acteurs divers, un ancien fonctionnaire de FMV,<sup>33</sup> un industriel,<sup>34</sup> ou un homme politique.<sup>35</sup> On a donc là peu de redistribution des ressources entre coalitions pro-contrôle et pro-soutien, dans la mesure où, dans l'ensemble, le SAP et les Modérés sont favorables aux exportations. Ceci semble confirmé par le fait le processus

---

Dagbladet, 19 oct. 1990 ; « Finland set to play major gripen role », Air Letter / Military Affairs, No. 12,363, 31 oct. 1991, p.4.

<sup>30</sup> Östlund Bo, « Finland tvekar om Jas », Svenska Dagbladet, 8 juil. 1989.

<sup>31</sup> « Finland to Order McDonnell Jets : Dassault Accuses U.S. of Pressuring », The New York Times, 8 mai 1992.

<sup>32</sup> Hägglund Kjell, « Wallenberg pressade Finland att välja JAS », Aftonbladet, 24 sept. 1998 ; Lundberg Stefan, « Utpressning skulle få Finland att köpa JAS », Dagens Nyheter, 25 sept. 1998.

<sup>33</sup> « There is a difference in the rhetoric, but no difference in practice between the Social-Democrats and the Moderates regarding arms export support », Entretien, FMV (1), févr. 2014.

<sup>34</sup> « There is a close cooperation between the Moderates and the Social-Democrats. There is no major difference. There is a consensus in Parliament », Entretien, Industriel (6), déc. 2014.

<sup>35</sup> « There is a tradition of bipartisanship on this issue between the Social Democrats and the Moderates: if they don't agree, there is no export », Entretien, homme politique (1), nov. 2013.

législatif ayant mené à un assouplissement des règles de contrôle est lancé en 1988, lorsque les Sociaux-Démocrates sont encore au pouvoir.

Toutefois on peut noter que la victoire de la coalition de centre-droit amène 1991 Carl Bildt au poste de Premier ministre. Or, Carl Bildt est s'implique plus explicitement dans le soutien à l'export que ses prédécesseurs. Selon un industriel et un ambassadeur, « *Carl Bildt était probablement l'un des seuls politiciens qui n'avait pas de problème avec cette question. Il était pour les ventes d'armes lorsqu'il était dans l'opposition, et il a poussé en faveur de cette idée lorsqu'il est arrivé au gouvernement.* »<sup>36</sup> D'après un ancien ambassadeur, « *Carl Bildt était vraiment impliqué dans les questions de sécurité internationale et d'industrie de défense.* »<sup>37</sup> Le changement de majorité politique entraîne donc tout de même une redistribution. Cependant, en termes de *timing*, cela signifie que l'influence de Carl Bildt a pu jouer que dans la réforme des institutions de soutien (en 1993), mais moins sur le changement des règles de contrôle (processus débuté en 1988).

### 2.3.2 Conversion d'acteurs pro-contrôle à la nécessité des ventes d'armes

Le mécanisme causal par apprentissage suppose un changement dans les croyances de la coalition dominante, et donc que des acteurs pro-contrôle aient abandonné leurs objectifs de règles de contrôle strictes et se convertissent au soutien à l'export. Il s'agit donc de repérer des acteurs qui auraient modifié leurs croyances. Il a été possible de distinguer précisément deux évolutions de cet ordre, d'un côté de la part de l'agence de recherche du ministère de la Défense (*Försvarets forskningsanstalt* [FOA], depuis 2001 *Totalförsvarets forskningsinstitut* [FOI]), de l'autre de la part des Forces Armées. Si les dirigeants militaires suédois se sont de manière relativement nette « convertis » à la nécessité des exportations ; quant à FOI il s'agirait plutôt d'un nouveau membre de la coalition pro-soutien, car nous n'avons pu placer cette institution dans l'une des coalitions pendant la guerre froide.

Au cours de la Guerre froide, les Forces Armées étaient réticentes à l'exportation et ne s'impliquaient pas dans les négociations des industriels qui exportaient (Davis, 2002, p. 186). En effet, les ventes d'armes pouvaient compromettre la neutralité et par là même la doctrine de défense et la sécurité du territoire suédois – la Suède n'étant plus considérée comme neutre, elle pouvait alors être sujette à des pressions, voire des agressions (Olsson, 1977, p. 184 ; Hagelin, 1978). La chute du mur de Berlin a entraîné un apprentissage chez les dirigeants militaires suédois en matière de ventes d'armes de deux manières. D'une part, la fin de l'affrontement Est-Ouest diminuait la nécessité d'une posture neutre aussi stricte que celle affichée depuis 1949. D'autre part, la diminution des budgets de défense réduisait les capacités d'achat des Forces armées pour de nouveaux matériels, et les exportations devenaient donc une manière à la fois de réduire les coûts d'acquisition et de conserver des compétences stratégiques sur le sol suédois. Ainsi, pour un ancien Chef d'Etat-Major de l'Armée de l'Air, « *après le mur de Berlin, la taille de l'armée a été réduite. On avait besoin d'exporter. Le Parlement et le gouvernement ont dit que c'était bon pour le pays d'exporter. Il y a aussi eu la décision de coopérer, de protéger nos frontières en*

---

<sup>36</sup> Entretien, Industriel (4) et ministère des Affaires étrangères (5), nov. 2014.

<sup>37</sup> Entretien, ministère des Affaires étrangères (6), déc. 2014.

*coopération. Bon, de toute façon, les exportations ont été approuvées.* » Lui-même a poussé pour l'accroissement de la coopération en matière d'armement.<sup>38</sup>

La conversion de FOI à la coopération internationale, et par extension aux exportations d'armement, s'observe à travers des rapports publiés à partir de 1990, via un programme de recherche intitulé « Projet Industrie de défense ». L'objectif est d'étudier les évolutions de l'industrie de défense face aux réductions des budgets de défense, et de faire des propositions pour la restructuration de la base industrielle (Sandström & Wilén, 1993). Les rapports de FOI prônent l'internationalisation de l'industrie et l'ouverture à des projets en coopération. Ces rapports ont été considérés comme influents dans la réorientation de la politique d'acquisition et d'exportation d'armements.<sup>39</sup> C'est FOI qui le premier publie l'expression d'« interdépendances mutuelles », reprise ensuite par le gouvernement (Lundmark, 2000, p. 16).

Si l'on peut supposer qu'une grande partie des acteurs du sous-système de la politique d'exportation ont fait cet apprentissage et ont perçu une nécessité accrue à l'exportation, ceci reste difficile à prouver empiriquement. En outre, dans le cadre de l'ACF, il est aussi difficile de distinguer entre apprentissage et intérêts, puisque les industriels ont vu leur intérêt à l'export s'accroître, et que les agences du ministère comme FOI et FMV, qui voient leur champ de compétence augmenter grâce à l'ouverture des coopérations internationales, ont aussi pour mission de veiller au développement de l'industrie de défense. De plus, il est aussi difficile de différencier apprentissage et redistribution des ressources : si des acteurs de la coalition dominante modifient leurs croyances, cela ne signifie-t-il pas qu'ils rejoignent la coalition opposée, augmentant alors ses ressources ?

### 2.3.3: *L'exploitation compétente par le cadrage et l'influence*

L'exploitation compétente s'observe également dans les actions des acteurs pro-soutien. C'est d'abord le cas avec l'échec finlandais. En particulier, les acteurs engagés dans la promotion du Gripen, c'est-à-dire les industriels, les acteurs gouvernementaux participants au développement du programme (FMV, FOI), ont fait valoir que le gouvernement ne luttait pas à armes égales contre la concurrence. L'arrivée des Suédois « dans la cour des grands » des marchés export a permis d'arguer de la nécessité d'instances actives de soutien aux exportations. La création des réunions KRG et du groupe d'officiers au ministère de la Défense en 1993 est ainsi liée au « cadrage » par les acteurs pro-soutien d'un déficit d'organisation du gouvernement. Un ancien ambassadeur souligne que, lorsque la Suède a cherché à vendre des armes vers les ex-Etats de l'est, face aux Etats-Unis, le gouvernement « *est devenu plus actif* ». <sup>40</sup> Certains entretiens montrent que les KRG sont issus d'une requête spécifique de Saab, à l'issue de l'échec finlandais, cet échec permettant de légitimer leurs arguments : « *Avec la Finlande dans les années 1990, à l'époque nous n'avions aucune expérience en matière de soutien. Il n'y avait aucun appui du gouvernement. Saab a alors demandé une approche plus active du gouvernement, Wallenberg et Saab l'ont demandé. (...) Les KRG ont été mis en place après le contrat finlandais, Saab avait besoin de plus de soutien.* » <sup>41</sup> C'est également le point

---

<sup>38</sup> Entretien, ministère de la Défense (4), nov. 2014

<sup>39</sup> Entretien, Stockholm International Peace Research Institute, févr. 2014

<sup>40</sup> Entretien, ministère des Affaires étrangères (6), déc. 2014.

<sup>41</sup> Entretien, FXM (4), nov. 2013.

de vue d'un acteur ayant participé à la campagne finlandaise, pour qui la concurrence américaine a fait prendre conscience de la nécessité d'un soutien gouvernemental.<sup>42</sup> L'implication des industriels transparait d'autant plus que les KRG correspondent point pour point à une proposition formulée par le consortium du Gripen en novembre 1992, soit quelques mois seulement après l'échec finlandais.<sup>43</sup> D'ailleurs, à leur création, les KRG ne concernent que les campagnes d'exportation du Gripen.<sup>44</sup> Cela semble indiquer de la part des acteurs pro-soutien d'une exploitation compétente de l'échec finlandais pour demander un soutien gouvernemental plus structuré.

L'exploitation compétente par des acteurs pro-soutien semble aussi avoir joué pour l'assouplissement des règles de contrôle, via l'exploitation de l'opinion publique – quoique de manière indirecte. Suite à une accumulation de scandales, le gouvernement lance une Commission citoyenne (*Medborgarkommissionens*)<sup>45</sup> en avril 1987 qui a pour mission d'enquêter sur les dysfonctionnements ayant permis des transferts d'armes illégaux. Toutefois, dès juillet 1987, alors que la Commission citoyenne est encore en cours d'investigation, le gouvernement social-démocrate s'interroge déjà sur le « *seuil de douleur économique* » que les contribuables suédois seraient prêts à payer pour conserver une industrie de défense domestique, se référant aux exportations afin d'abaisser ce seuil.<sup>46</sup>

En avril 1988, la Commission citoyenne propose un durcissement des règles de contrôle. Toutefois, deux nouvelles Commissions sont aussitôt lancées le 22 juin sur le même sujet. La première a pour instruction d'examiner la corrélation entre la viabilité de l'industrie de défense suédoise et les exportations, les conséquences de la coopération de l'industrie de défense suédoise avec des Etats étrangers, et la nécessité de modifier les règles de contrôle. Cette Commission (baptisée « KMU », pour *Utredning om Krigsmaterielexporten*) compte parmi ses membres un économiste.<sup>47</sup> La seconde Commission d'enquête a en parallèle pour tâche la révision de la liste des matériels contrôlés.<sup>48</sup> Or, le rapport de la Commission KMU, rendu le 1<sup>er</sup> décembre 1989, recommande des exportations et une coopération accrues, afin de maintenir une production militaire en Suède dans les secteurs clés (Hagelin, 1992, p. 181). Les nouvelles règles issues de cette réflexion, mises en œuvre en janvier 1993, conduisent à un assouplissement des contrôles.

L'exploitation compétente joue ici à travers l'occasion offerte par les scandales de ventes d'armes. Ces scandales entraînent un processus de révision des règles du contrôle, ce qui crée une opportunité pour les acteurs pro-soutien d'orienter ce processus en faveur d'une libéralisation des exportations. Ceci est observable si l'on

---

<sup>42</sup> Entretien, ministère de la Défense (6), déc. 2014.

<sup>43</sup> « JAS Industry Group wants export agency », Air Letter/Headlines, No. 12,629, 23 nov. 1992.

<sup>44</sup> « In the 1990s, there was a realization of the need to support the industrial base (...) At the beginning, it was only for Gripen. (...) This led to the creation of KRG meetings in 1992 », Entretien, FMV (1), févr. 2014 ; « The KRGs involve the major defence industry. But at the first creation, it was to promote the Gripen », Entretien, industriel (6), déc. 2014.

<sup>45</sup> Statsrådsberedningen, Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport, SOU 1988 :15, 14 avr. 1988.

<sup>46</sup> « Where is the economic pain threshold for the Swedish taxpayers can pay for a Swedish defence? It's ultimately what it's about, says Gradin », « Skärpta regler för vapenexport », Dagens Nyheter, 20 juil. 1987, p.12.

<sup>47</sup> Utrikesdepartementet, Utlandsamverkan på krigsmaterielområdet, SOU 1989 :102, déc. 1989.

<sup>48</sup> Utrikesdepartementet, Begreppet Krigsmateriel, SOU 1989 :66, sep. 1989.



s'intéresse aux membres des Commissions. Ainsi, l'un des experts de la Commission KMU est Sven Hirdman, directeur général du département de contrôle des exportations d'armement (*Krigsmaterielinspektionen*, KMI).<sup>49</sup> Hirdman, à la tête du KMI depuis octobre 1987, est l'un des principaux acteurs du lancement du programme Gripen à la fin des années 1970 – il est surnommé « Jas pappa » (père du JAS-39, autre nom du Gripen).<sup>50</sup> Ceci aide à comprendre le rôle de cet acteur dans la décision d'assouplir les contrôles. En effet, lorsqu'il a été décidé en 1979 – Hirdman étant alors n°2 du ministère de la Défense- que Saab construirait le prochain avion de combat, il était alors prévu d'acquérir 285 avions. Or, en 1979, il n'était pas prévu d'exporter : « *On n'a pas calculé les exportations, mais seulement le besoin militaire suédois. (...) On se disait que, une fois les 285 appareils achetés, on pourrait exporter. Mais ce serait un bonus. Les calculs du gouvernement n'étaient pas basés sur l'exportation.* » Mais, « *après, tout a changé, ça a été la fin de la guerre froide. On n'a plus eu besoin de 300 avions mais de 200, puis de 110... Mais on était déjà engagé sur la fabrication [avec Saab] ... Ça a poussé le gouvernement à réfléchir à ça [aux exportations].* »<sup>51</sup> Ainsi, les exportations étaient une manière de sauver le Gripen, le constructeur Saab ayant besoin d'exporter pour maintenir la cadence de production en dépit des réductions d'acquisitions de l'Armée de l'air. De plus, comme le raconte un membre de la Commission KMU, Sven Hirdman a lui-même poussé pour la distinction entre « matériels dédiés au combat », et « autres matériels de guerre ». Cette distinction visait en premier lieu « *l'opinion publique et les gauchistes, pour qui tout était 'des armes', 'des matériels de guerre'* » afin, « *d'éviter des querelles inutiles* »<sup>52</sup> suite aux scandales Bofors. En même temps, cela permettait d'assouplir les contrôles pour la seconde catégorie des « autres matériels de guerre ». Entre la volonté de perpétuer le programme Gripen et d'apaiser les débats publics sur la question du contrôle des ventes d'armes, Sven Hirdman apparaît comme ayant exploité l'occasion offerte par la révision des règles de contrôle. L'importance de cet acteur est d'autant plus significative que le KMI, dont il était directeur, était chargé de la rédaction du projet de loi faisant suite au rapport de la Commission KMU.<sup>53</sup>

L'exploitation –indirecte- des évolutions de l'opinion publique, via la fenêtre d'opportunité offerte par la révision des règles de contrôle, ait permis à la coalition pro-soutien d'introduire l'assouplissement des contrôles malgré une opinion publique encore majoritairement défavorable aux ventes d'armes.<sup>54</sup>

\*

L'étude des mécanismes causaux reflète l'importance de l'apprentissage par la coalition pro-contrôle, qui a modifié ses croyances et abandonné l'objectif de règles de contrôle strictes. Ceci se voit grâce à l'attention portée aux dates de lancement des

---

<sup>49</sup> Utrikesdepartementet, Utlandsamverkan på krigsmaterielområdet, SOU 1989 :102, déc. 1989.

<sup>50</sup> Orrenius Niklas, « Jas pappa kritisk mot Sveriges mutlagar », *Sydsvenskan*, 18 juin 2009.

<sup>51</sup> Entretien, ministère de la Défense (6), déc. 2014.

<sup>52</sup> Entretien, ministère de la Défense (6), déc. 2014.

<sup>53</sup> « Sweden must open up export market », *Jane's Defence Weekly*, 9 mars 1991, p.332 ; « Sweden set to change defence industry status », *Air Letter/Military Affairs*, No. 12,328, 12 sept. 1991, p.5.

<sup>54</sup> « Now the race is on to determine whether the Government and public can adapt to the changing realities and let (...) Sweden's defense industries export before existing limitations threaten their viability », Copley, Gregory, « Sweden On the Brink of Change », *Defence & Foreign Affairs*, Aug. 1989, p.25.

réformes – c’est sous la majorité sociale-démocrate, et avant la chute du mur de Berlin, que le processus de libéralisation des ventes d’armes a débuté. En revanche, concernant la création d’instances de coordination du soutien, la redistribution des ressources semble avoir eu plus d’importance, avec l’arrivée au pouvoir d’acteurs explicitement pro-soutien. Dans les deux types de réformes, l’exploitation compétente a été nécessaire, dans un cas pour exploiter l’échec de la vente du Gripen à la Finlande, dans l’autre pour exploiter la fenêtre d’opportunité offerte par la révision des règles de contrôle suite à une série de scandales liés aux ventes d’armes.

\*

### III. Le retour à une politique d’exportations restrictive ? (2011-2015)

Vingt ans plus tard, une nouvelle rupture prend place. En mai 2011, le *Riksdag* demande à qu’une nouvelle Commission propose un durcissement des règles de contrôle. Puis, à partir d’octobre 2014, la fermeture de l’agence de soutien aux exportations (*Försvarsexportmyndigheten*, FXM) est programmée. Afin d’expliquer ce retournement, nous allons à nouveau rechercher des causes de changement, puis tester différents mécanismes causaux. Là encore, l’étude des mécanismes montre l’absence d’automaticité entre le contexte et les réformes.

#### 3.1. Des réformes à rebours des années 1990

Le 12 mai 2011, la Commission des Affaires Etrangères du *Riksdag* débat du rapport annuel du gouvernement sur les exportations d’armement. A cette occasion, un total de 28 motions requérant une procédure pour renforcer les règles de contrôle est déposé. A l’issue des délibérations, la Commission requiert du gouvernement le lancement d’une enquête pour réformer le contrôle des exportations.<sup>55</sup> Le 19 mai, en séance plénière, cette demande est confirmée.<sup>56</sup> Le gouvernement est donc sommé de revenir vers le Parlement avec une nouvelle loi sur les exportations d’armement, incluant un critère d’interdiction des ventes d’armes vers les Etats non-démocratiques.

Le gouvernement attendra le 1<sup>er</sup> juin 2012 pour lancer une Commission parlementaire d’investigation, intitulée « Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel » ou « KEX » (pour *Krigsmaterielexportöversynskommittén*).<sup>57</sup> La Commission KEX doit soumettre une nouvelle proposition de législation pour « renforcer le contrôle des exportations vers les Etats non-démocratiques ». La Commission doit également proposer comment déterminer si un Etat est

---

<sup>55</sup> Riksdag, Utrikesutskottet betänkande 2010/11 :UUE, « Strategisk exportkontroll 2010 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden samt genomförande av direktiv om överföring av krigsmateriel, 12 mai 2011.

<sup>56</sup> Riksdag, Riksdagens protokoll 2010/11 :15, Torsdagen den 19 maj, [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-20101111\\_GY09105/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-20101111_GY09105/), consulté le 23 mai 2015.

<sup>57</sup> Gouvernement suédois, Kommittédirektiv, Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel, Dir. 2012 :50, 1 juin 2012.

démocratique ou non. La Commission devait originellement rendre son rapport en décembre 2014, mais cette date a été repoussée à avril 2015, puis juin 2015.<sup>58</sup>

En 2010, l'agence FXM a été créée, afin, entre autres, de renforcer la coordination des actions de soutien à l'export entre les différents acteurs du gouvernement impliqués dans cette activité. FXM était l'aboutissement de la tendance lancée au début des années 1990, avec l'instauration des premières instances de soutien aux ventes d'armes. Toutefois, 4 ans à peine après sa création, FXM est voué à la fermeture. A la suite des élections législatives de septembre 2014, le gouvernement de coalition entre les Sociaux-Démocrates et les Ecologistes formé en octobre, prévoit dans sa proposition de budget la diminution progressive du budget alloué à FXM jusqu'à une fermeture définitive en 2018.<sup>59</sup> Malgré des péripéties politiques entre septembre et décembre 2014,<sup>60</sup> la clôture de FXM est confirmée le 15 avril 2015.<sup>61</sup> Cette décision semble ainsi revenir sur l'évolution continue vers un renforcement et une structuration des activités de soutien à l'export en Suède.

Comment expliquer cette inversion par rapport à l'orientation prise des années 90 ?

### **3.2 Chocs internes et externes dans les années 2010 : priorité à l'opinion ?**

#### *3.2.1 Evolutions économiques : quels impacts de la crise financière ?*

Un changement majeur depuis 2008 est la crise économique mondiale. Sur nombre d'Etats membres de l'UE, cette crise a entraîné une baisse des dépenses militaires du fait des politiques d'austérité (Perlo Freeman & Solmirano, 2014, p. 3; Berteau, et al., 2012). Cependant, le budget de défense suédois a été relativement épargné par rapport à cette tendance (Norlund & Åkerström, 2012, p. 56). Mais si la politique d'austérité n'a pas eu a priori d'impact sur les entreprises de défense suédoises, celles-ci restent dans une situation difficile, dans la mesure où elles sont fortement dépendantes des exportations. En effet, un industriel avance le chiffre d'une dépendance aux exportations de 65%<sup>62</sup> Nous avons calculé le chiffre de 62%.<sup>63</sup> Un rapport européen avance le chiffre d'une dépendance à l'export de la BITD suédoise en 2012 de 54%.<sup>64</sup> Ce alors que la littérature académique considère qu'à un seuil de 20%, une industrie de défense est déjà très dépendante aux marchés extérieurs (Levine, et al., 1997, p. 345). Ainsi, bien que l'austérité n'ait pas impacté directement les budgets de défense en Suède, les enjeux économiques sont bien présents pour les entreprises d'armement.

---

<sup>58</sup> Reuterskiöld Annie, « Utredning om export av vapen skjuts upp », Ekot / Sveriges Radio, 14 mars 2015.

<sup>59</sup> Gouvernement suédois, Proposition 2014/15 :1, Förslag till statens budget för 2015, Försvar och samhällets krisberedskap, p.78)

<sup>60</sup> Röstlund Lisa, Karlsson Pär, Dawod Nivette, « SD:s besked : Fäller regeringens budget », Aftonbladet, 2 déc. 2014; Crouch David, "Anti-immigrant party pushes Sweden to brink of political chaos", The Guardian, 3 déc. 2014; "Cross-party deal: no snap election", Sveriges radio, 27 déc. 2014.

<sup>61</sup> FXM, « The Government considers that FXM should be phased out », 15 avr. 2015, <http://fxm.se/en/the-government-considers-that-fxm-should-be-phased-out/>, consulté le 6 juin 2015.

<sup>62</sup> Entretien, Industriel (1), oct. 2013.

<sup>63</sup> Voir note 3.

<sup>64</sup> Parlement européen, « The Extra-EU Defence Exports' Effects on European Armaments Cooperation », à paraître.

### 3.2.2 L'opinion publique : le retour des scandales

L'année 2011 est marquée par des révolutions dans des Etats d'Afrique du nord et au Proche et Moyen-Orient. Rapidement, des ONG internationales dénoncent l'usage d'équipements occidentaux dans la répression contre les populations, soulignant les risques associés aux ventes d'armes vers des régimes autoritaires. Au long de l'année 2011, dans la plupart des pays européens, les médias et la société civile expriment des critiques contre les ventes d'armes aux régimes en place avant l'éclatement des révoltes (Bromley & Wezeman, 2012, p. 278). Ce vent de scandales est comparable à celui qui a suivi les guerres du Golfe (Hansen & Marsh, 2015, p. 283). En octobre 2011, un rapport d'Amnesty International dénonce les transferts au Bahreïn, en Egypte, en Libye, en Syrie et au Yémen depuis 2005.<sup>65</sup> En novembre 2011, un autre rapport dénonce également les ventes vers les Etats où ont eu lieu les printemps arabes ou ayant participé à la répression— l'Arabie Saoudite notamment.<sup>66</sup> Les ONG suédoises vont rapidement se faire écho de ces critiques, dès le début de l'année 2011.

Les printemps arabes, ainsi que l'affaire du « Saudigate » (voir ci-dessous), ont ainsi fortement sensibilisé l'opinion publique aux questions de ventes d'armes. Comme le constate un industriel, « *Now the tide has changed, there are more people in favour of export control. This is based on two things: the Arab Springs and the "Saudigate".* »<sup>67</sup> Cet intérêt médiatique se poursuit. Ainsi, un autre scandale éclate pendant la campagne électorale de 2014, concernant le transfert de savoir faire militaire de FOI vers la Chine, ce malgré un embargo.<sup>68</sup> On retrouve également des « unes » de presse sur des ventes aux Emirats Arabes Unis en septembre 2013.<sup>69</sup>

### 3.2.3 D'un gouvernement minoritaire à l'autre

La Suède connaît un certain nombre de changements politiques sur cette seconde séquence. Entre septembre 2010 et septembre 2014, la Suède est gouvernée par une coalition de partis de droite, l'« Alliance ». Autour des Modérés, se sont regroupés le parti du Centre, le parti Libéral, et le parti Chrétien-Démocrate. L'Alliance était déjà au pouvoir entre 2006 et 2010. Toutefois, cette coalition perd 5 sièges au Riksdag en 2010, par rapport à 2006. Ainsi, c'est bien la même coalition et le même Premier ministre, Erik Reinfeldt, qui dirigent la Suède entre 2006 et 2014, mais lors du second mandat il s'agit d'un gouvernement minoritaire. Puis, en septembre 2014, le parti Social-Démocrate arrive en tête des voix. Toutefois, au soir des résultats, la formation d'un gouvernement s'annonce difficile, la perspective d'un gouvernement majoritaire

---

<sup>65</sup> « Arms Transfers to the Middle East and North Africa. Lessons for an Effective Arms Trade Treaty », Amnesty International, oct. 2011.

<sup>66</sup> Vranckx An, Sljiper Frank, Isbister Roy (eds.) (2011), « Lessons from MENA. Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa. A contribution to the review of the EU Common Position », Gent : Academia Press..

<sup>67</sup> Entretien, industriel (1), oct. 2013.

<sup>68</sup> « During the September elections, there has been a new "scandal", involving FOI and KTH. They sold simulation software for aerodynamics to China. (...) FOI realized that they couldn't have an export authorization, but that KTH could sell it. (...) This happened at the time of the annual Government report statistics, so there was a parliamentary debate, in August 2014 », Entretien, homme politique (5), déc. 2014.

<sup>69</sup> Reuterskiöld Annie, « Myndighet hjälper till sälja vapen till diktatur », Expressen, 25 sept. 2013.

étant impossible.<sup>70</sup> Fin septembre 2014, le SAP et les Verts parviennent à un accord, et forment un gouvernement de coalition minoritaire à partir de début octobre.<sup>71</sup>

### 3.2.3 Décisions en matière d'armement et de politique étrangère

Comme lors des années 1990, des décisions prises dans les secteurs de l'armement et de la politique étrangère peuvent avoir un impact sur le sous-système des exportations d'armement. Les Modérés amorcent en effet un changement dans les priorités d'acquisition d'armement. Au printemps 2009, le ministère de la Défense modifie les critères d'acquisitions des Forces Armées. La priorité sera d'acheter des équipements déjà existants, ce qui implique de recourir aux importations. Si l'équipement requis n'est pas disponible, le développement en coopération avec des entreprises étrangères sera privilégié. Enfin, si cette option n'est pas non plus possible, alors seulement le gouvernement se tournera vers une production autonome d'un nouveau système (Boulanin, 2009). Comme le résume un acteur de cette décision, « *When the Moderates arrived in power in 2006, the government changed the procurement policy: 'We're not going to order more from the industry if we don't need it.' So there was more pressure on the industry to export.* »<sup>72</sup> Cette réorientation de la politique d'armement limite en effet davantage le marché interne et pousse donc les industriels à se tourner encore plus vers les contrats export.

Au niveau de la politique étrangère, les changements perceptibles sont plus récents, avec l'intention de la nouvelle ministre sociale-démocrate, Margot Wallström, de mener une politique étrangère « éthique » et « féministe ».<sup>73</sup>

### 3.2.4 Le « Saudigate » : un choc interne de grande ampleur

Autre cause de changement, le « choc interne ». L'éclatement du « Saudigate », en mars 2012, sur un projet de construction d'une fabrique de missiles en Arabie Saoudite, équivaut à un choc interne. Bien que ce scandale soit lié aux Printemps Arabes, le Saudigate concerne au départ directement les acteurs de la politique d'exportation d'armement, tandis que les Printemps arabes sont hors de leur contrôle.

En effet, alors que l'ONG Svenska Freds martèle depuis début 2011 la nécessité de cesser les exportations vers les dictatures en ciblant particulièrement l'Arabie Saoudite, le 6 mars 2012, l'émission de radio *Ekot*, révèle les négociations d'un accord de coopération entre le gouvernement suédois et l'Arabie Saoudite. Cette révélation fait l'effet d'une bombe, et sera « *le plus gros scandale* » en Suède depuis les affaires Bofors.<sup>74</sup> Le projet « Simoom » est un projet de construction d'une usine de fabrication de missiles en Arabie Saoudite. De plus, le gouvernement a mis en place une société spéciale chargée de négocier avec le Royaume saoudien, afin de

---

<sup>70</sup> « Lofven's coalition problem », *The Economist*, 20 sept. 2014 ; Orange Richard, « Sweden's Social Democrats face weak minority government », *The Guardian*, 15 sept. 2014 ; Ahlander Johan, Pollard Niklas, « Forging coalition, Sweden's new left leader angers ally », Reuters, 15 sept. 2014.

<sup>71</sup> Kärman Jens, Larsson L. Mats, « MP böjer sig för att komma överens med S », *Dagens Nyheter*, 30 sept. 2014.

<sup>72</sup> Entretien, Industriel (1), oct. 2013.

<sup>73</sup> Wallström Margot, Minister for Foreign Affairs, « Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs », Wed. 1 Feb. 2015 ; « The Guardian view on Sweden's foreign policy: admirable, but maybe not entirely high-minded », *The Guardian*, 15 mars 2015.

<sup>74</sup> Entretien, ONG (3), nov. 2014.

masquer cette activité.<sup>75</sup> Cette information est très largement reprise, et d'autres révélations s'ensuivent. Le 8 mars, *Ekot* révèle que des armes suédoises ont été utilisées contre des manifestants au Bahreïn, ajoutant de l'huile sur le feu.<sup>76</sup> Après une succession d'accusations mutuelles entre le ministre de la Défense Sten Tolgfors et l'agence de recherche FOI,<sup>77</sup> et une manifestation à Stockholm contre les exportations vers les dictatures,<sup>78</sup> Tolgfors démissionne le 28 mars 2012.<sup>79</sup>

On peut souligner ici que, bien que le scandale ait éclaboussé le ministère de la Défense dans son ensemble, l'agence de soutien à l'export FXM n'était pas impliquée, FOI se retrouvant davantage sous le feu des médias.

On a donc à nouveau un ensemble de causes potentielles pour expliquer le durcissement des contrôles et la suppression de l'agence de soutien à l'export. Cependant, nous allons voir que ce n'est qu'après l'étude des mécanismes causaux que l'on peut déterminer lesquels de ces événements participent à l'explication des réformes – et pourquoi les enjeux économiques n'ont pas été ici prédominants.

### **3.3 L'étude des mécanismes causaux : retournement de situation en faveur de la coalition « pro-contrôle » ?**

Durant la période étudiée la coalition pro-contrôle a bien accumulé plus de ressources que la coalition pro-soutien, et on assiste de nouveau à de l'exploitation compétente. Nous n'avons pas trouvé d'éléments pour soutenir l'hypothèse de l'apprentissage.

#### *3.3.1 L'exploitation compétente*

Les Printemps Arabes et l'affaire du « Saudigate » vont rapidement être saisis par la coalition « pro-contrôle » pour promouvoir leurs objectifs d'un contrôle des exportations renforcé. Dès les débuts du Printemps Arabe, les ONG suédoises se saisissent de l'enjeu, et les médias placent cette question en « une ». Fin janvier 2011, *l'Expressen* publie un article sensationnaliste : « *Des enfants ont pu être tués avec des balles suédoises* » concernant la répression en Egypte.<sup>80</sup> La dirigeante de l'ONG Svenska Freds, leader sur cette question, y déclare qu'un Etat pacifique comme la Suède ne peut vendre des armes à un pays en conflit ou qui en fait usage contre sa propre population. La question fait le 31 janvier l'objet d'un débat télévisé entre un

---

<sup>75</sup> Bodin Bo-Göran, Öhman Daniel, « Hemlig vapenfabrik planeras i Saudiarabien », Sverigesradio, 6 mars 2012, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4998952>, consulté le 16 mai 2015.

<sup>76</sup> « Svenska vapen kan ha använts i Bahrain », *Ekot/Sverigesradio*, 8 mars 2012.

<sup>77</sup> « Tolgfors ord upprör FOI-chefer », *Svenska Dagbladet*, 14 mars 2012

<sup>78</sup> Ek Anna, « Bred uppslutning mot vapenexport till diktaturer ! », Svenska Freds, 20 mars 2012, <http://svenskafreds.wordpress.com/2012/03/20/bred-uppslutning-mot-vapenexport-till-diktaturer/>, consulté le 16 mars 2015.

<sup>79</sup> « Swedish defence minister resigns over Saudi weapons plant », *The Guardian*, 29 mars 2012 ; « Minister 'lost all joy' in his work », Sverigesradio, 29 mars 2012 ; Karlsson Karl-Johan, « Bildt stöttar vapenexport till Saudiarabien », *Expressen*, 4 avr. 2012.

<sup>80</sup> Av Reuterskiöld Annie, « Barn kan ha skjutits med svenska kulor », *Expressen*, 30 janv. 2011.

député modéré et un député vert.<sup>81</sup> Toujours fin janvier 2011, différentes ONG organisent un séminaire sur les transferts militaires vers la Tunisie.<sup>82</sup> Les critiques continuent de prendre de l'ampleur au cours du printemps 2011, avec l'entrée en scène des églises du Parti Libéral, alors dans la coalition au pouvoir, pour condamner les exportations (Vrancks, 2010, p. 27). Les ONG poursuivent leurs actions et continuent à se faire entendre.<sup>83</sup> Fin avril, Svenska Freds lance une campagne pour l'intégration d'un « critère démocratique » dans les règles de contrôle.<sup>84</sup>

Peu après, le 19 mai, le Riksdag demande au gouvernement de revenir vers lui avec une loi incluant un critère d'exclusion vers les Etats non-démocratiques. Lors du débat en séance plénière, tous les partis à l'exception des Modérés et de l'extrême-droite font appel à l'argument des Printemps arabes pour réclamer l'instauration d'un « critère démocratique » dans les règles de contrôle des ventes d'armes.<sup>85</sup>

L'exploitation des Printemps Arabes pour parvenir à ce résultat est confirmée par les acteurs. Comme l'explique un activiste, « *c'était un enjeu pour nous depuis déjà longtemps. Svenska Freds avait poussé pour un critère démocratique depuis les années 1990. Nous avons besoin d'une question qui en prouvait la nécessité. Donc les Printemps Arabes ont été parfaits pour cela : nous pouvions lier les Printemps Arabes à la question du commerce des armes. La communauté des ONG l'a transformé en enjeu des ventes d'armes. (...) Les Printemps Arabes étaient trop « voyants ».*<sup>86</sup> D'après un autre membre d'ONG, « *les Printemps Arabes ça a été une nouvelle campagne, ça a obtenu beaucoup d'attention* ». <sup>87</sup> Cette perception est confirmée par d'autres acteurs. Selon une députée, « *le Parlement a donné cette instruction au gouvernement parce qu'il y avait un grand débat dans les médias (...) Il y avait une discussion des ONG sur les ventes d'armes vers l'Arabie Saoudite. Certaines ventes d'armes étaient questionnées par le public.* » <sup>88</sup> Pour un autre député, « *C'était dans l'attention des média. Donc les Verts et le Parti de Gauche avaient un soutien public pour (...) inclure un critère contre les pays non-démocratiques* ». <sup>89</sup>

Si les ONG suédoises accueillent positivement la décision du Parlement de requérir une nouvelle proposition loi du Gouvernement,<sup>90</sup> celles-ci ne relâchent pour autant pas la pression médiatique. En particulier, les attaques des ONG se concentrent contre les exportations vers l'Arabie Saoudite, qui a aidé le gouvernement bahreïni à réprimer les manifestations anti-régime.<sup>91</sup> Cette insistance sur l'Arabie Saoudite est d'autant plus cruciale a posteriori, avec l'éclatement du « Saudigate ». Alors que le Gouvernement n'avait toujours pas répondu à la demande du Parlement, l'affaire de la

---

<sup>81</sup> « Debatt om svensk vapenexport, mellan Lars Ohly (V) och Göran Lennmarker », TV4, Nyhetsmorgon, 31 janv. 2011, [http://www.tv4play.se/program/nyhetsmorgon?video\\_id=1209492](http://www.tv4play.se/program/nyhetsmorgon?video_id=1209492), consulté le 16 mai 2015.

<sup>82</sup> « Seminarium den 27 januari: Tunisien ? Bland jasminer och svenska vapen », Svenska Freds, 26 janv. 2011.

<sup>83</sup> Svenska Freds, « Svenska Freds i media om situationen i Libyen och Sveriges roll », 31 mars 2011.

<sup>84</sup> Svenska Freds, « Kampanj inleds för att stoppa vapenexport till diktaturer », 20 avr. 2011.

<sup>85</sup> Parlement suédois, Riksdagens protokoll 2010/11:15, Torsdagen den 19 maj, [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2010111\\_GY09105/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2010111_GY09105/), consulté le 23 mai 2015.

<sup>86</sup> Entretien, ONG (3), nov. 2014.

<sup>87</sup> Entretien, ONG (1), oct. 2013.

<sup>88</sup> Entretien, Homme politique (4), déc. 2014.

<sup>89</sup> Entretien, Homme politique (5), déc. 2014.

<sup>90</sup> Svenska Freds, « Viktigt men litet steg närmare demokratikriterium », 12 mai 2011.

<sup>91</sup> Svenska Freds, « Stoppa vapenexporten till saudiarabien », 6 août 2011 ; Svenska Freds, « Vi ska inte sälja vapen till gästande saudier », 13 oct. 2011.

coopération avec l'Arabie Saoudite va presser l'exécutif à lancer la Commission KEX.<sup>92</sup> Là encore, d'après les ONG, c'est l'exploitation du « Saudigate » qui a permis de faire remonter la question des ventes d'armes en haut de l'agenda, et de faire valoir l'argumentaire selon lequel « *regardez, c'est ce genre de choses qui arrivent si on ne renforce pas les règles* ». <sup>93</sup> C'est également la vision qu'en ont deux fonctionnaires travaillant sur ces questions, pour qui le « *Saudigate (...) a poussé le Gouvernement à se mettre d'accord sur des instructions pour la Commission d'investigation* »<sup>94</sup>.

### 3.3.2 La redistribution des ressources : de l'importance des petits partis dans un gouvernement de coalition minoritaire

Toutefois, l'exploitation compétente n'aurait pas été suffisante sans la redistribution des ressources, pour le lancement de la Commission KEX comme pour la suppression de FXM. Les gouvernements sur la période étudiée étant minoritaires, les petits partis ont un pouvoir de négociation accru vis-à-vis des Modérés et des Sociaux-Démocrates. La plupart des petits partis étant favorable à une restriction des ventes d'armes, ceci leur a permis d'imposer pour partie leurs idées.

Tout d'abord, il convient de rappeler que les questions d'exportations d'armement transcende la politique des « blocs », ainsi que l'on qualifie le jeu des coalitions dans la vie politique suédoise. Le « bloc » de droite, qui forme l'Alliance entre les partis Modérés, du Centre, Libéral et Chrétien-Démocrate est divisé sur cet enjeu. En effet, les alliés des Modérés au gouvernement depuis 2006, notamment le parti Chrétien-Démocrate<sup>95</sup> et le parti Libéral, sont favorables à une restriction des ventes d'armes.<sup>96</sup> Le parti du Centre est plus nuancé, se contentant de déclarer dans son programme électoral de 2014 que « *les exportations d'armement doivent être réalisées de manière responsable, et la législation sur les exportations et les importations doit devenir plus dure* ». <sup>97</sup> Le « bloc » de gauche, qui comprend les Sociaux-Démocrates (SAP), les Verts et le parti de Gauche, est aussi divisé. Le SAP, comme les Modérés, est traditionnellement favorable aux exportations d'armement. En revanche, les Verts et le parti de Gauche prônent une abolition totale des ventes d'armes.<sup>98</sup> En outre, le SAP est divisé en interne sur cette question, comme expliqué plus haut.

Le 12 mai 2011, le débat sur les ventes d'armes aux dictatures est encore en haut de l'agenda médiatique. Or, le gouvernement remet ce jour là son rapport annuel au Parlement, à la Commission des Affaires étrangères. Le sujet des exportations d'armement est donc à l'ordre du jour. On assiste alors à une offensive des petits partis de droite pour porter l'enjeu d'un durcissement des règles de contrôle. La députée du parti Chrétien-Démocrate en Commission se saisit en effet de cette occasion et de la pression des ONG et des médias sur les Printemps Arabes, pour « *faire quelque chose* ». <sup>99</sup> Les représentants du parti Chrétien-Démocrate et du parti Libéral soumettent donc à la Commission des Affaires étrangères l'idée de requérir du

---

<sup>92</sup> Gouvernement suédois, « Kommittédirektiv. Översyn av exportkontrollen av krigsmateriel », Dir. 2012 :50, 1 juin 2012.

<sup>93</sup> Entretien, ONG (3), nov. 2014.

<sup>94</sup> Entretiens, FMV (2), ISP (6), nov. 2014.

<sup>95</sup> “The Christian Democrats already in 2001 asked for this”, Entretiens, FMV (2), ISP (6), nov. 2014.

<sup>96</sup> <http://www.vapenvalet.se/parties/folkpartiet/>, accessed 19 Apr. 2015

<sup>97</sup> <http://www.vapenvalet.se/parties/centern/> accessed 19 Apr. 2015

<sup>98</sup> “The Greens, they want a ban on all exports”, Entretien, homme politique (5), déc. 2014.

<sup>99</sup> Entretien, homme politique (4), déc. 2014.



gouvernement de nouvelles règles de contrôle des ventes d'armes. La pression de ces deux partis a été déterminante. D'après un député Modéré, c'est bien le fait que la coalition soit composée de quatre partis, dont certains favorables au durcissement du contrôle, qui explique que les Modérés aient laissé les Chrétiens-Démocrates et les Libéraux pousser cette question au sein de la Commission des Affaires étrangères.<sup>100</sup>

Toutefois, la proposition n'aurait pas pu emporter la majorité au sein de la Commission si un autre changement n'avait pas eu lieu. Il a fallu un retournement dans la position du parti Social-démocrate, traditionnellement favorable aux exportations, en appui de la demande des petits partis de droite : *“The Social-Democrats changed their position and pushed for it.”*<sup>101</sup> Ainsi, le consensus entre Modérés et SAP sur les ventes d'armes a volé en éclat. *« Le parti Social démocrate, le parti Libéral, le parti Chrétien-Démocrate, ainsi que les Verts et le parti de Gauche ont poussé les Modérés. »*<sup>102</sup> Certains acteurs en entretien expliquent le retournement du SAP du fait de l'approche des élections,<sup>103</sup> mais nous n'avons pu le vérifier.

Ainsi, lorsque le 12 mai 2011, la Commission des Affaires Etrangères du Riksdag requiert une procédure pour renforcer les règles de contrôle,<sup>104</sup> ce qui est confirmé en séance plénière le 19 mai.<sup>105</sup> Cette requête est toutefois seulement politiquement contraignante.<sup>106</sup> Il faut souligner que cette décision intervient dans le contexte des Printemps Arabes, mais avant l'éclatement du « Saudigate » en mars 2012.

Ceci doit être souligné car, après cette demande officielle en faveur d'un critère démocratique, le gouvernement n'y donne pas suite immédiatement. Ce retard est dû d'abord à la réticence des Modérés à remettre en cause les règles existantes de contrôle. D'après une députée, *« le dossier était sur le bureau de la ministre du Commerce – elle n'était pas très enthousiaste »*.<sup>107</sup> De plus, les désaccords entre les partis de l'Alliance expliquent qu'il ait fallu un temps de négociations pour arriver à définir exactement l'objectif d'une Commission d'enquête.<sup>108</sup> Puis, l'explosion du

---

100 « There are four parties in the coalition. (...) In a coalition, one partner is the strong one. In this case the Moderate party. (...) So we controlled the issue. But the other parties were trying to have their own issues implemented. Most obviously, the Christian Democrats due to their links to the Churches were more tough », Entretien, homme politique (5), déc. 2014.

<sup>101</sup> Entretiens, FMV (2), ISP (6), nov. 2014.

<sup>102</sup> Entretien, ONG (3), nov. 2014.

<sup>103</sup> « Up until this fall, Social Democrats agreed with the Moderates. But this summer and this fall, the Social Democrats were more vocal on the issue. But it is because there are elections coming up in September 2014 », Entretien, ISP (1), oct. 2013 ; « On KEX, the Social-democrats took a good stance. (...)The reasons for this is because there will be elections this year », Entretien, ONG (1), oct. 2013 ; « The Alliance and the Social-Democrats had been together, blocking changes. But here the Social-Democrats thought it was a good idea, and there was pressure within the party », Entretien, ONG (3<sup>e</sup>), nov. 2014.

<sup>104</sup> Parlement suédois, Utrikesutskottet betänkande 2010/11 :UUE, « Strategisk exportkontroll 2010 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden samt genomförande av direktiv om överföring av krigsmateriel, 12 mai 2011.

<sup>105</sup> Parlement suédois, Riksdagens protokoll 2010/11 :15, Torsdagen den 19 maj, [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2010111\\_GY09105/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2010111_GY09105/), consulté le 23 mai 2015.

<sup>106</sup> Entretien, ministère des Affaires étrangères (4), nov. 2014.

<sup>107</sup> Entretien, homme politique (4), déc. 2014.

<sup>108</sup> « It took a while to write the directive (...). Because there were 4 parties negotiating », Entretien, homme politique (4), déc. 2014 ; « It took the government a long time to issue a directive. It means there was a problem to agree between the four parties of the Alliance. They need to make a decision by

« Saudigate » a poussé les quatre partis de l'Alliance à se mettre d'accord sur les instructions à donner pour une Commission sur les règles de contrôle : « *Then the Saudi Arabia scandal pushed the Alliance to do it* ». <sup>109</sup> Ce scandale, mettant en effet de nouveau la question des ventes d'armes en haut de l'agenda, a en effet forcé le gouvernement à lancer en juin 2012 la procédure qui est censée mener, in fine, à l'interdiction des ventes d'armes suédoises vers les Etats non démocratiques.

L'arrivée au gouvernement en septembre 2014 de la coalition sociale-démocrate et écologiste, redistribue encore davantage les ressources en faveur des acteurs pro-contrôle, les Verts étant fortement opposés aux ventes d'armes. Ce sont eux qui réclament la fermeture de FXM. Or, le pouvoir de négociation des écologistes est d'autant plus important que le SAP ne pouvait entrer en coalition avec un autre parti.

L'acquisition de ressources d'autorité formelle par les Verts apparaît plus importante que l'exploitation compétente en ce qui concerne la fermeture de FXM. En effet, les ONG avaient bien fait campagne contre FXM lors de la création de l'agence en 2010, mais FXM n'était pas au cœur des débats lors des Printemps Arabes et du Saudigate. A la création de FXM en 2010, l'ONG Svenska Freds avait bien fait campagne contre cette institution. L'ONG avait notamment créé un faux site avec le nom de l'agence pour y diffuser ses propres arguments anti-ventes d'armes. <sup>110</sup> En 2014, les ONG étaient en effet concentrées sur la question de la Commission KEX que sur la fermeture de FXM. « *NGOs were not involved directly. This decision was an arrangement signed very quickly between the Social-Democrats and the Greens.* » (...) « *FXM was not a big issue for the NGOs. The democracy criteria was more the focus.* » (...) « *The decision was made very fast, there was not really a long political process – so no time for lobbying either from the industry or for the NGOs.* » <sup>111</sup>

Ainsi, à l'automne 2014, lorsque le nouveau gouvernement annonce la fermeture de FXM, l'agence n'est pas au cœur d'une controverse, bien qu'on puisse noter la tentative des responsables écologistes de créer un lien entre la Commission KEX et la fermeture de FXM : « *This decision [la fermeture de FXM] will not harm our efforts to sell Gripen to Brazil or Slovakia, but it will hopefully lead to a tightening in weapons export rules, especially to undemocratic states,* » *Ferm said [the Green Party's Group Leader in Parliament].* » <sup>112</sup> Ceci peut s'apparenter à une exploitation compétente, mais cette tentative de cadrage de FXM pour le lier à la questions des exportations vers les dictatures ne semble pas avoir été déterminant.

D'ailleurs, l'annonce de la fermeture prend nombre d'acteurs de court – ce qui tend à confirmer que l'acquisition de ressources par les Verts est un mécanisme clé. Le parti écologiste a donc réclamé de manière assez soudaine cette fermeture à l'occasion de négociations de l'accord de coalition avec les Sociaux-Démocrates, davantage par principe que dans le contexte d'un scandale. En effet, l'accord obtenu entre les deux partis le 30 septembre 2014 contient un compromis dans lequel chaque

---

consensus », Entretien, FMV (2), ISP (6), nov. 2014 ; « 2012: the Government came back with a directive, after their had been negotiations within the centre right alliance », Entretien, ministère des Affaires étrangères (4), nov. 2014.

<sup>109</sup> Entretien, ONG (3), nov. 2014.

<sup>110</sup> « So we started a campaign. We created a webpage, defenseexports.se/ försvarsexports.se, that copied the creation of the FXM webpage. We gave arguments using what they themselves said. FXM was very unhappy, they started a legal process. FXM won the trial, but we had won the communication battle », Entretien, ONG (1), oct. 2013.

<sup>111</sup> Entretien, ONG (3), nov. 2014.

<sup>112</sup> O'Dwyer Gerard, « Sweden To Shutter Arms Export Agency », Defense News, 5 oct. 2014.

parti a concédé un point à l'autre. Les Verts acceptent de soutenir le plan d'augmentation du budget de défense des sociaux-démocrates, en échange, les Sociaux-Démocrates acceptent la fermeture de FXM.<sup>113</sup> Les questions de défense étaient en effet un des points problématiques pouvant être un obstacle à une coalition entre ces deux partis : « *In the election: there was a question of how the Social-Democrats and the Green Party could rule together, when they have such different views on the arms trade. So the closure of FXM was a way to solve this issue. It gives the image that they have solved their difference. And for the Greens, it shows that they have passed something.* »<sup>114</sup> Un chercheur spécialisé sur les questions de défense suggère que les Verts auraient en outre pu demander des engagements aux Sociaux-Démocrates sur le contenu des propositions de la Commission KEX.<sup>115</sup>

L'étude des mécanismes causaux dans cette seconde période souligne l'importance de l'exploitation compétente, en particulier pour le durcissement des règles de contrôle, et de la redistribution des ressources, à la fois sur le changement des règles et la fermeture de FXM. Les acteurs pro-soutien n'ont pas su, ou n'ont pas pu, utiliser ni la crise économique ni les transformations de la politique d'acquisition qui étaient pourtant favorables à leurs objectifs. Ou tout du moins, les acteurs pro-soutien n'ont pas pu résister à la pression exercée par les acteurs pro-contrôle et la redistribution des ressources d'autorité formelle. L'opinion publique était favorable à la coalition pro-contrôle, mais cela n'a pu jouer que grâce au travail politique des acteurs. Ainsi, le parti Chrétien-Démocrate et le parti Libéral étaient déjà au gouvernement depuis 2006, mais ils n'avaient alors pas pu demander le durcissement des ventes d'armes. Il a fallu pour cela à la fois un changement de contexte (les Printemps Arabes), le travail des ONG, et que les Sociaux-démocrates changent de position. On peut néanmoins nuancer le renversement de tendance, puisque les tâches de FXM vont être transférées ailleurs. D'après un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, « *these things will have to take place anyway. So it's a symbolic closure. It's maybe good politics if not good policy.* »<sup>116</sup> Quant à la Commission KEX, la remise du rapport a déjà été reportée par deux fois, la publication en étant désormais attendue pour juin 2015.<sup>117</sup>

## Conclusion : Apports du process tracing

Cette présentation montre que, pour expliquer la libéralisation des ventes d'armes en Suède entre 1988 et 1993, puis des réformes inversant cette tendance entre 2011 et 2015, il faut une conjonction de mécanismes causaux. Lorsqu'au tournant des années 1990, des « chocs externes » entraînent un apprentissage d'acteurs pro-contrôle des ventes d'armes, les poussant à accepter des ventes accrues, il a en même temps fallu

---

<sup>113</sup> Holmström Mikael, « MPs 'invst' kan gynna vapenindustrin », Svenska Dagbladet, 30 sept. 2014 ; O'Dwyer Gerard, « Sweden To Shutter Arms Export Agency », Defense News, 5 oct. 2014.

<sup>114</sup> Entretien, ONG (3), nov. 2014.

<sup>115</sup> « The Green are more sceptic than the Social Democrats on arms exports. They made a deal to support the purchase of Gripen and submarines, in exchange of this. The SAP also likely provided them something on the KEX investigation, » Entretien, FOI (2), nov. 2014.

<sup>116</sup> Entretien, ministère des Affaires étrangères (4), nov. 2014.

<sup>117</sup> « Sweden Postpones Inquiry Into Arms Export Regulations », *Defence-Aerospace.com*, 14 mars 2015 ; Reuterskiöld Annie, « Utredning om export av vapen skjuts upp », *Ekot / Sveriges Radio*, 14 mars 2015.

que certains acteurs effectuent une exploitation compétente d'évènements spécifiques pour enclencher les réformes. La redistribution des ressources dans cette première période semble toutefois avoir été peu significative. En revanche, en 2011, le mécanisme d'apprentissage n'est pas observé, mais la redistribution des ressources en faveur de la coalition pro-contrôle, ainsi que l'exploitation compétente des chocs, a permis aux acteurs pro-contrôle d'amorcer une réorientation de la politique d'exportation d'armement. Ainsi, dans les années 1990, le poids des contraintes économiques ne suffit pas à expliquer la libéralisation des exportations d'armement, et en 2011, les seuls scandales non plus.

Par ailleurs, le process tracing a permis de révéler certaines failles dans les concepts proposés par l'ACF. En particulier, la différenciation entre les concepts est parfois difficile à opérationnaliser. Comment distinguer entre apprentissage et redistribution des ressources ? Ou bien entre apprentissage ou nouvelle perception des intérêts par les acteurs ? Cette présentation a aussi mis en avant la confusion du statut de l'opinion publique dans l'ACF, qui peut être soit un choc externe, soit une ressource.

## Références

- Agius, C.** (2006). *The social construction of Swedish neutrality*. Manchester: Manchester University Press.
- Agrell, W.** (1989). La Suède et les affaires Bofors: la fin d'un mythe? In G. Informations, *L'Europe des armes. Trafics et exportations vers le tiers monde* (pp. 47-70). Brussels: GRIP.
- Albright, E. A.** (2011). Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *The Policy Studies Journal*, 39 (3), 485-511.
- Andersson, J. J.** (2007). A New Swedish Defence for a Brave New World. In J. Matlary Halaand, & Ø. Østerud, *Denationalisation of Defence: Convergence and Diversity* (pp. 135-156). Aldershot/Farnham: Ashgate Publishing Ltd.
- Bennett, A., & Checkel, J.** (2015). *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, A., & Checkel, J.** (2012). *Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices*. Simons Papers in Security and Development, Simon Fraser University, School for International Studies, Vancouver.
- Berteau, D. J., et al.** (2012). *European Defense Trends 2012. Budgets, Regulatory Frameworks, and the Industrial Base*. Washington: Center for Strategic & International Studies (CSIS).
- Boulanin, V.** (2008). Des armes au service de la neutralité. La politique d'armement de la Suède des années 1920 aux années 1990. Paris: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS).
- Boulanin, V.** (2009). La nouvelle donne de la politique d'armement suédoise, quelles implications pour l'industrie de défense? *Nordiques*, 19, 49-67.
- Britz, M.** (2004). *Aspects of Economy and Security in the Swedish Government's View on Defence Equipment Supply 1989-2001*. Stockholm: Stockholm Center for organizational Research (SCORE).
- Britz, M.** (2008). *Europeanization of Defence Industry Policy in the 1990s*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr Müller.
- Bromley, M., & Wezeman, P.** (2012). Policies on exports of arms to states affected by the Arab Spring. In S. I. (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security* (pp. 275-279). Oxford: Oxford University Press.
- Bromley, M., & Wezeman, S.** (2013). *Current trends in the international arms trade and implications for Sweden*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).
- Brommesson, D.** (2010). Normative Europeanization: The case of Swedish foreign policy reorientation. *Cooperation and Conflict*, 45 (2), 224-244.

- Cairney, P.** (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave.
- Collier, D.** (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics* , 44 (4), 823-830.
- Davis, I.** (2002). *The Regulation of Arms and Dual-Use Exports. Germany, Sweden and the UK*. Oxford: Oxford University Press.
- DeVore, M. R.** (2013). Arms Production in the Global Village: Options for Adapting to Defense-Industrial Globalization. *Security Studies* , 22 (3), 532-572.
- George, A., & Bennett, A.** (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Ikegami, M.** (2013). The End of a National Defence Industry?: Impacts of globalization on the Swedish defence industry. *Scandinavian Journal of History* , 38 (4), 436-457.
- Ingebritsen, C.** (1998). *The Nordic States and European Unity*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Hagelin, B.** (2010). From Certainty to Uncertainty: Sweden's Armament Policy in Transition. In S. Markowski, P. Hall, & R. Wylie, *Defence Procurement and Industry Policy. A Small Country Perspective* (pp. 286-302). London: Routledge.
- Hagelin, B.** (1992). Sweden's Search for Military Technology. In M. Brzoska, & P. Lock, *Restructuring of Arms Production in Western Europe* (pp. 178-194). Oxford: Oxford University Press.
- Hagelin, B.** (2000). Swedish for how long? The nation's defence industry in an international context. In A. Eriksson, & J. Hallenberg, *The Changing European Defence Industry Sector - Consequences for Sweden?* (pp. 125-138). Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hagelin, B.** (1978). The Margins of Security: Politics and Economics in Sweden. *Policy Sciences* , 9 (2), 207-228.
- Hagelin, B.** (1990). *Neutrality and Foreign Military Sales. Military Production and Sales Restrictions in Austria, Finland, Sweden, and Switzerland*. Boulder: Westview Press Inc.
- Hansen, S., & Marsh, N.** (2015). Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya. *European Security* , 24 (2), 264-286.
- Jenkins Smith, H., Nohrstedt, D., Weible, C., & Sabatier, P.** (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In P. Sabatier, & C. Weible, *Theories of the Policy Process* (3rd Edition ed., pp. 183-224). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Jones, M., & Jenkins Smith, H.** (2009). Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. *Policy Studies Journal* , 37 (1), 37-58.
- Kübler, D.** (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy* , 8 (4), 623-641.
- Kay, A., & Baker, P.** (2015). What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. *The Policy Studies Journal* , 43 (1), 1-21.
- Lundmark, M.** (2012). *Förstaköpare och referenskunder. Vilken betydelse har den första kunden i försvarsmarknaden?* Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Lundmark, M.** (2000). Mutual Dependencies - the Swedish model for Security of Supply? In A. Eriksson, & J. Hallenberg, *The Changing European Defence Industry Sector - Consequences for Sweden?* (pp. 139-159). Stockholm: Försvarshögskolan.
- Lundmark, M.** (2000). *Striving for Security of Supply. The Swedish Policy of Mutual Dependencies*. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt (FOA).
- Lundmark, M., Mattias, A., & Lindgren, F.** (2000). *Striving for Security of Supply. The Swedish Policy of Mutual Dependencies*. Stockholm: FOA.
- Levine, P., Smith, R., Reichlin, L., & Rey, P.** (1997). The Arms Trade. Winners and Losers. *Economic Policy* , 12 (25), 335-370.
- Nohrstedt, D.** (2005). External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy. *Journal of European Public Policy* , 12 (6), 1041-1059.

- Nohrstedt, D.** (2010). Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 309-333.
- Nohrstedt, D.** (2011). Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. *The Policy Studies Journal*, 39 (3), 461-484.
- Nohrstedt, D.** (2008). The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. *The Policy Studies Journal*, 36 (2), 257-278.
- Nohrstedt, D., & Weible, C.** (2010). The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1 (2), 3-32.
- Norlund, P., & Åkerström, J.** (2012). *Försvarsutgifter i budgetkrisens spår - en försvarsekonomisk omvärldsanalys*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Mahoney, J.** (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, 41 (4), 570-597.
- Mahoney, J., & Thelen, K.** (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mörth, U.** (2000). Concluding remarks. In A. Eriksson, & J. Hallenberg, *The Changing European Defence Industry Sector - Consequences for Sweden?* (pp. 160-164). Stockholm: Försvarshögskolan.
- Olsson, U.** (1977). *The Creation of a Modern Arms Industry. Sweden 1939-1974*. Göteborg: Institute of Economic History of Gothenburg University.
- Perlo Freeman, S., & Solmirano, C.** (2014). *Trends in World Military Expenditure, 2013*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.
- Pierson, P.** (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Sabatier, P. A.** (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 98-130.
- Sabatier, P., & Weible, C.** (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P., & Jenkins Smith, H.** (1999). The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sandvik, H.** (2014). Is There a Swedish Defence Variation? Lessons for Europe. *ECPR Annual Conference*. Glasgow.
- Sandström, Madelene, & Wilén, C.** (1993). *A Changing European Defence Industry. The Trend Towards Internationalisation in the Defence Industry of Western Europe*. Stockholm: FOA.
- Sköns, E., & Wetterqvist, F.** (1994). The Gripen and Sweden's Evolving Defense Industrial Policy. In R. Forsberg, *The Arms Production Dilemma. Contraction and Restraint in the World Combat Aircraft Industry* (pp. 217-238). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Vidal, J.-F.** (2010). Crises et transformations du modèle social-démocrate suédois. *Revue de la régulation*, 8 (2).
- Vrancks, A.** (2010). *Rhetoric or Restraint? Trade in military equipment under the EU transfer control system. A Report to the EU Presidency*. Gent: Academia Press.
- Weible, C., & Sabatier, P.** (2007). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Weible, C., et al.** (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, 39 (3), 349-360.
- Weible, C., & Nohrstedt, D.** (2012). The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change. In E. Aaral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Handbook of Public Policy* (pp. 125-137). New York: Routledge.