

TABLE RONDE N°6

LA MULTIGOUVERNANCE EUROPÉENNE DES PROGRAMMES TECHNOLOGIQUES DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE : VERS DE NOUVELLES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT NATION

Valérie MERINDOL¹, *CREA*

Au cours de la Guerre froide, le développement des programmes technologiques de Défense a été caractérisé par le rôle central des Etats. La puissance publique représentait le prescripteur de normes et de règles pour les marchés d'armement et d'exportation des matériels militaires. Il constituait aussi le client principal des entreprises maîtres d'œuvre des grands programmes. L'Etat occupait même parfois une fonction de producteurs via les arsenaux militaires. La notion de complexe militaro-industriel caractérisait une relation particulièrement étroite entre l'Etat client – la Défense – et un nombre restreint de grandes entreprises de hautes technologies (Hooks, 1990 ; Carroué, 1997). Au cours des années 1990, les politiques de grands programmes d'armement ont connu des transformations radicales qui ont considérablement modifié le rôle de l'Etat dans la production des systèmes de Défense. Cette période a été marquée par la réduction des budgets d'équipements des forces armées. Les Etats, en particulier en Europe, ont été contraints de restreindre les moyens en matière de politique industrielle de Défense. Ils ont progressivement mis en œuvre des réformes de leurs politiques de recherche et développement (R&D) et d'acquisition de systèmes d'armes afin de mieux prendre en compte le rapport coût/qualité des programmes. De plus, l'internationalisation des entreprises comme la « *civilisation* » du marché de la Défense via la diversification vers le civil des maîtres d'œuvre industriels des programmes d'armements ont radicalement transformé les relations entre l'Etat et le secteur privé. L'introduction de nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les équipements des forces a encore accentué ce phénomène. Les Etats nationaux occupent un rôle de moins en moins central dans la structuration des secteurs industriels de l'aérospatial et de la Défense. Cette évolution introduit une véritable crise de légitimité de l'intervention publique.

En Europe, ces transformations ont conduit à une évolution importante dans la manière de concevoir les politiques publiques relatives aux programmes technologiques de Défense. Elles ont entraîné un changement d'échelle dans le traitement des enjeux politiques et économiques. Les années 1990 ont été marquées par l'émergence des projets relatifs à l'Europe de l'armement. La remise en cause des modèles antérieurs d'action publique résulte de leur constat d'inefficacité dans le traitement des problèmes. Plusieurs illustrations peuvent illustrer ce phénomène : la communication de la Commission européenne de 1996 justifiant la nécessité de la création d'un marché européen de l'armement, la constitution en 2004 d'un livre vert par la Commission sur les marchés publics de Défense², l'eupéanisation des entreprises de l'aérospatial et de la Défense, la création de l'agence européenne d'acquisition

¹ Les opinions et analyses contenues dans cet article ne représentent en aucune manière la position du ministère de la Défense, de l'Armée de l'air ou encore de l'Ecole de l'air. Elles n'engagent que son auteur.

² COM (2004) 608 final du 19/07/2004 sur les marchés publics de Défense.

d'armement l'Occar³ et enfin les progrès récents de la Politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Toutes ces initiatives ont progressivement conduit à affirmer que le niveau national ne constituait plus l'échelon pertinent de la définition de l'action publique. Par ailleurs, l'introduction de la notion de « Sécurité » comme nouveau thème de politiques publiques dans l'espace européen a modifié la représentation de la Défense comme politique sectorielle. Cette dernière devient une composante d'un ensemble plus large qui vise à garantir à nos sociétés modernes la sécurité face à une très grande diversité de risques politiques, militaires, économiques, sociales, écologiques.... Avec les attentats du 11 septembre 2001 et du 11 mars 2002, les enjeux de Sécurité sont devenus un domaine d'action prioritaire pour l'Union européenne. Les grands programmes technologiques sont de plus en plus envisagés dans le cadre d'une dimension « sécurité » qui regroupe les aspects d'action publique tant civils que militaires. L'ensemble des institutions européennes s'est saisi de ce sujet comme le montre l'initiative de la Commission européenne pour le financement d'une action pour les projets de R&D de sécurité ou encore le lancement du programme de navigation par satellites Galiléo⁴.

La perte de centralité de l'Etat, la multiplication des réseaux d'acteurs publics et privés comme la dimension européenne de la production des politiques publiques conduisent de plus en plus à analyser la politique de grands programmes technologiques de Défense et de Sécurité comme un système de gouvernance dimensionné de plus en plus à l'échelle européenne.

La notion de gouvernance renvoie généralement à deux caractéristiques majeures dans la conduite de l'action publique. La première est relative à la définition de l'autorité dans la prise de décision et la conduite de l'action publique. La notion de gouvernance se substitue à celle de gouvernement pour mettre en évidence l'existence d'une autorité officielle plus floue qu'auparavant voire l'absence d'autorité (Rhodes 1998 ; Paquet, 2001 ; Kjaer, 2004). La seconde caractéristique renvoie à un changement profond dans la définition et la conduite de l'action publique. En effet, la gouvernance est associée à l'intégration d'un ensemble d'acteurs dans le système de politiques publiques (Rhodes 1998 ; Michalsky & al, 2001 ; Kjaer, 2004). Michalski & al (2001) évoquent une distribution moins hiérarchisée de la capacité d'action accompagnée d'une redistribution des responsabilités décisionnelles et des compétences au sein des sociétés modernes. En passant d'une dimension nationale à une dimension européenne, les programmes technologiques de Défense et de Sécurité recouvrent les deux caractéristiques majeures associées à la gouvernance.

La gouvernance caractérise une action publique moins dépendante de l'Etat, mais requérant de trouver davantage une cohérence dans l'action collective entre une variété d'acteurs publics et privés. Baslé (2002 : 129) considère la gouvernance comme un processus d'association entre les acteurs publics et privés pour la mise en œuvre des politiques publiques. Si la dimension collaborative est essentielle, la notion de gouvernance renvoie surtout à la variété des acteurs dans le processus. Rhodes (1998) et Kjaer (2004) évoquent la diversité des réseaux d'action publique. Il ne s'agit pas d'évincer l'Etat de l'analyse mais plutôt de considérer celui-ci comme un acteur plus ou moins central dans l'élaboration et la conduite de l'action publique et qui interagit nécessairement avec des acteurs publics et

³ Organisation conjointe de coopération en matière d'armement.

⁴ Communications de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM (2004) 112, « Etat d'avancement du programme Galileo au début de l'année 2004 », 18/02/2004 et COM (2004) 65, « Surveillance mondiale pour l'environnement et la Sécurité (GMES) : mise en place d'une capacité GMES d'ici 2008 », 3/02/2004

privés. On peut s'interroger sur la nouveauté de ce phénomène dans le secteur de la Défense. Les interactions entre acteurs publics et privés ont toujours été essentielles dans l'élaboration des grands programmes technologiques (Cohendet & Lebeau, 1987 ; Serfati, 1995). Pendant la Guerre froide, la notion de complexe militaro-industriel est associée à des relations denses et restreintes entre l'Etat, le monde scientifique et l'industrie. Mais comme dans d'autres secteurs, ce qui devient nouveau concerne la variété des réseaux concomitante à une réduction apparente du rôle de l'Etat. Pal (1997) présente ce phénomène comme une conséquence de l'internationalisation des économies, de la dispersion de l'information et des connaissances comme de la rapidité des changements et la complexité des problèmes à résoudre. Chaque acteur doit prendre part à un dialogue sur une série de problèmes ciblés de politique publique et apporter ses « briques » de connaissances (Paquet, 2001). La gouvernance se caractérise donc par la coexistence de multiples interactions et de formes de coordinations verticales et horizontales entre des acteurs hétérogènes (Rhodes, 1998 ; Kjaer 2004 : 49). Le problème de la relation entre la hiérarchie, les réseaux et le marché conduit à mettre en perspective la complexité de l'analyse des réseaux en raison de leur diversité et de leurs spécificités liées à des contextes différents d'émergence (numéro spécial sous la direction de Le Gales & Thatcher, 1995). La gouvernance renvoie donc à un problème fondamental qui concerne l'analyse des formes de production des politiques publiques, associée à de l'existence d'une variété plus ou moins grande d'acteurs dépositaires d'une partie des connaissances et des ressources indispensables à l'action publique. La dimension cognitive de l'action publique devient centrale. Elle renvoie à l'analyse de la cohérence de l'action collective. Il s'agit de comprendre comment se « fabriquent » les politiques publiques (Muller, 2000a). La gouvernance renvoie à un second problème fondamental : quelle est la centralité et l'influence de l'Etat dans les réseaux ? Quelle est son autonomie dans la conduite de l'action publique ? Ces questions fondamentales nécessitent d'analyser la nature des échanges entre l'Etat et les autres acteurs au sein réseaux ainsi que les compétences et savoirs faire de l'acteur public.

Cette contribution a deux objectifs. Le premier est d'analyser le (ou les) modèle(s) de gouvernance associé(s) aux programmes de Défense et de Sécurité au niveau européen. Les programmes ont pour particularité de combiner à la fois des enjeux portés par les institutions militaires et les institutions civiles ainsi que de reposer sur des dimensions à la fois politique et économique. Cette double caractéristique a une incidence directe sur le processus d'europanisation : les réseaux d'action publiques sont nombreux, variés et les logiques qui fondent l'action collective se révèlent souvent peu lisibles. Le deuxième objectif est de comprendre le nouveau rôle de l'Etat dans le développement des programmes technologiques de Défense et de Sécurité. Il s'agit d'appréhender sa place dans les actions collectives européennes dans des domaines traditionnellement associés aux compétences régaliennes.

Cette contribution propose une approche en termes de production des informations et des connaissances. La gouvernance s'appuie sur des modes spécifiques de création, d'acquisition et de diffusion des connaissances entre des acteurs hétérogènes. Cette communication mettra en évidence que ces logiques spécifiques peuvent être abordées en caractérisant à la fois le référentiel d'action publique, les réseaux et les formes de gestion des connaissances qui sont associés à la gouvernance. La notion de référentiel d'action publique renvoie aux travaux de Muller (1989 ; 2000b) pour mettre en évidence les représentations partagées par les acteurs partis prenantes à l'élaboration de la politique publique. Les réseaux et les formes de gestion des connaissances et des informations seront abordés à partir des concepts issus de l'économie de la connaissance (numéros spéciaux de la revue d'économie industrielle de 1999 et 2003). Ceux-ci reposent sur la distinction fondamentale entre les notions d'information et de connaissance. Réalisée par Machlup (1983), cette distinction conduit à définir l'information

comme un flux de messages et la connaissance comme un « stock » qui résulte du flux informationnel mais qui en résulte en partie seulement. Les connaissances sont constituées d'un processus humain dynamique justifié par la croyance des individus dans ce qu'est la vérité/réalité. Tout dépend des comportements cognitifs et des capacités d'apprentissage des agents. Les informations et les connaissances sont donc de natures différentes (Garrouste, 1999 : 146-147) : la connaissance permet de donner une signification au sein d'un système de classification des informations et de rendre intelligible le monde en développant des hypothèses et en les appliquant. Les connaissances peuvent engendrer de nouvelles connaissances ou savoirs alors que l'information reste un ensemble de données éventuellement formatées et structurées mais qui n'engendrent pas elles-mêmes de nouvelles connaissances. Au cœur de ces concepts, l'analyse de la production des connaissances permet de comprendre les dynamiques de l'action collective (Dibbiaggio, 1999). L'économie de connaissance considère que les modes d'acquisition, de capture et d'usage des connaissances permettent de comprendre les phénomènes d'apprentissage individuel et collectif comme d'étudier la performance des organisations (Foray, 2004 : 207).

Les concepts de l'économie de la connaissance sont riches et ouvrent la porte à une nouvelle analyse des réseaux. Ceux-ci permettent d'étudier comment s'échangent et se diffusent les connaissances (Cohendet, Kirman & Zimmerman, 2003). Plus largement les réseaux s'inscrivent dans un ensemble de réflexions sur la manière de coordonner l'action collective et d'appréhender les interactions stratégiques entre des acteurs hétérogènes. Les concepts développés par l'économie de la connaissance à partir des réseaux dits « sociaux » s'intéressent davantage aux interactions entre groupes, communautés ou réseaux qu'aux interactions individuelles. La notion de réseaux sociaux permet de faire le lien entre les individus et les organisations (Amin & Cohendet, 2004 : 77). Les réseaux et les communautés constituent les organisations et en même temps les relient au monde extérieur par une série de liens forts et de liens faibles entre individus. Les liens faibles sont riches en contenu informationnel. Ils impliquent l'explicitation des connaissances détenues par les individus pour pouvoir les transférer sur des supports dématérialisés ; Les liens forts sont riches en échanges et en transformation de connaissances. Ils s'appuient sur les notions de communautés définies comme un ensemble d'individus unis par des liens sociaux forts et des relations fréquentes. Les concepts de l'économie de la connaissance peuvent permettre de mieux cerner les formes d'action collective et de production de l'action publique.

Afin d'étudier les modèles de gouvernance européens et le rôle de l'Etat dans les programmes de Défense et de Sécurité, cet article propose d'étudier dans une première partie les référentiels d'action publiques. L'existence de deux référentiels émergents et concurrents permettra de mettre en évidence un modèle de multigouvernance associé aux programmes de Défense et de Sécurité. Dans une deuxième partie, la diversité des réseaux d'action publique associée à chacun de ces référentiels sera étudiée. Il s'agira de mettre en évidence la nature des communautés qui émergent progressivement et les formes diverses d'interaction entre ces communautés. Tout au long de cette contribution, le positionnement de l'Etat sera abordé et permettra de mettre en évidence son approche de l'émergence des référentiels d'action publique, sa place dans les réseaux d'action publique, la dynamique dans lequel il se situe en matière de gestion des connaissances. L'analyse des problématiques spécifiques liées à la France et au Royaume-Uni sera plus particulièrement retenue. Le poids de ces deux pays en matière de Défense, en particulier pour la production d'armement, rend particulièrement pertinent de les retenir dans une approche comparée. Ce travail s'appuie sur la réalisation d'une quinzaine d'entretiens auprès d'industriels, de représentants gouvernementaux français et de représentants de la Commission européenne.

I - LES RÉFÉRENTIELS D'ACTION PUBLIQUE EN EUROPE : DE LA GOUVERNANCE À LA MULTIGOUVERNANCE EUROPÉENNE

La gouvernance renvoie à l'existence de formes d'action collective reposant sur des réseaux structurés par des règles communes et orientés vers un objectif commun (Kjaer, 2004). Elle suppose l'existence d'un « collectif » composé de l'ensemble des règles, normes et représentations collectives qui sont à la fois le produit des interactions au sein des réseaux et en même temps le cadre qui permet aux acteurs d'interagir et de fonder leurs anticipations. La cohérence des réseaux s'articule donc autour d'un socle de connaissances et de croyances collectivement reconnues comme efficaces et qui encadrent les comportements individuels (Dibbiaggio, 1999 : 123). Reste que la définition de ce socle de connaissances et de croyances partagées est extrêmement complexe à définir dans l'analyse des politiques publiques. Cette partie propose d'utiliser la notion de référentiels d'action publique développée par Muller pour étudier le système de connaissances collectives associé aux modèles européens de gouvernance pour les programmes de Sécurité et de Défense (1.1) et le positionnement de l'Etat face à la production de ces croyances collectives (1.2).

1.1 DES RÉFÉRENTIELS EN CONSTRUCTION AUX RÉFÉRENTIELS EN COMPÉTITION

Muller (2000b) définit le référentiel d'action publique comme l'ensemble des normes et des croyances qui permettent une représentation collective de la réalité. Le référentiel est porteur d'un schéma qui va guider l'action. Il est un construit social provenant de l'interaction entre les acteurs. Par conséquent, il est indissociable de l'analyse des réseaux et communautés d'acteurs. Jouve (1995) décrit le référentiel comme un ensemble de normes et de connaissances qui permettent de donner du sens à l'action publique. Le référentiel d'action publique permet d'opérer une hiérarchisation des priorités de politique publique. Il est tout d'abord constitué d'un processus de catégorisation qui permet à un secteur de se situer par rapport à l'ensemble des politiques publiques (Surel, 1995). Le référentiel constitue ensuite un cadre cognitif commun à un ensemble d'acteurs hétérogènes qui vont se reconnaître dans la politique publique et agir en conséquence (Warrin, 1995 : 96-97). Il est constitué de trois composantes associées à la définition de schémas de pensée et des théories de l'action publique (Muller, 2000b). La première dimension fournit des interprétations causales des problèmes à résoudre. Muller évoque la notion d'algorithmes. La deuxième dimension est associée à la définition des valeurs et représentations fondamentales par lesquelles l'action publique trouve une légitimité. La troisième dimension est instrumentale et normative ; elle permet d'identifier les principes d'action devant orienter la politique publique.

Les programmes de Défense et de Sécurité reposent sur un ensemble de réflexions et d'actions à l'échelle européenne qui ont progressivement été conduits au cours de la décennie 1990-2000 dans des contextes institutionnels différents (Cardot, 2003). Morth (2000 : 173-174) souligne les différences importantes associées à l'action publique européenne concernant les entreprises et les programmes liés à la Défense. Le cadre de référence, le processus de légitimation et d'interaction entre les acteurs comme la manière de mobiliser les savoirs reposent sur des logiques parallèles voire concurrentes. Au niveau européen, les programmes de Défense et de sécurité peuvent être associés à deux référentiels distincts d'action publique, parce qu'ils recouvrent inextricablement à la fois une dimension économique et une dimension politique et stratégique. Depuis les origines de la construction de l'Union

européenne, ces deux dimensions ont toujours été scindées. Chacune d'entre elles est aujourd'hui associée à un ou des référentiels porteur(s) d'un modèle particulier de gouvernance.

Le premier référentiel est fondé sur la méthode communautaire associée au Premier Pilier de l'Union européenne. Il repose sur l'intervention de l'Union européenne dans le champ économique. Les valeurs et représentations essentielles sont associées à l'intégration économique européenne. L'action communautaire est indissociable de la réalisation du marché commun (Peterson, 1997). Les algorithmes s'appuient sur le principe de libre concurrence et des bénéfices attendus de la régulation par le marché. Ils sont porteurs d'une vision minimaliste de l'intervention publique dans l'économie. Powell (1997) évoque un référentiel dominant porté sur des politiques de régulation et des mesures « négatives » axées sur l'élimination des barrières à l'entrée des marchés. La première communication sur les industries de défense et les marchés d'armement de la Commission européenne de 1996 comme celle de 2003 contient une analyse de la situation et des propositions d'action publique entièrement fondée sur ce référentiel. Les principes d'action publique du référentiel communautaire sont associés aux rôles majeurs accordés à la Commission européenne et la Cour de Justice en tant que garants de l'intérêt communautaire. La segmentation dans le processus de décision est très marquée (Peterson, 1997). Les phases de définition du problème, de propositions d'action comme leur adoption sont clairement séparées. La formulation des problèmes et des propositions d'action repose essentiellement sur la Commission européenne via la consultation d'experts publics et privés. Cette consultation est au cœur de la légitimité de l'action publique européenne et de l'acceptabilité des normes (Muller 1995 ; Commission européenne 2001 ; Robert, 2003). La phase d'adoption relève de la responsabilité du Conseil des ministres européens. Celui-ci est associé au Parlement européen selon les procédures définies par les différents traités de l'Union européenne. Le Premier Pilier est donc supporté par un ensemble de valeurs, normes et algorithmes dominants et qui structurent fortement l'action publique. Progressivement une approche sectorielle sur les programmes liés à la Défense et la Sécurité émerge. La communication de 2003 de la Commission européenne sur le marché de l'armement prend davantage en compte la spécificité des enjeux stratégiques associés à la sécurité d'approvisionnement technologique des Etats en matière de Défense et de Sécurité. Par ailleurs, depuis la réalisation du rapport *Star 21* définissant les enjeux de l'aérospatial et de la R&D de Sécurité pour le futur de l'Europe, la Défense s'inscrit dans une logique sectorielle plus large autour de la Sécurité. Parmi les premières mesures concrètes adoptées, l'action préparatoire des projets de R&D de Sécurité constitue un enjeu important. Il s'agit d'une initiative lancée en 2003 conjointement par la Direction générale de la Recherche et la Direction générale Société de l'information de la Commission européenne. L'objectif est d'utiliser explicitement l'expérience communautaire de gestion de programmes de R&D (les PCRD) pour développer des projets répondant à des fonctions de Sécurité⁵. D'une durée de 3 ans, cette action préparatoire vise à permettre le lancement un véritable programme de recherche sur la Sécurité de deux milliards d'euros pour l'année 2007. Cette action préparatoire a permis d'établir les règles de fonctionnement et les objectifs du programme sur la Sécurité.

Le deuxième référentiel est associé au 2^{ème} Pilier fondé sur la PESC. Officiellement institué par le traité de Maastricht, le Deuxième Pilier concerne les champs d'action politique et stratégique. La conférence franco-britannique à St Malo en 1998 a réellement permis son développement. Le Deuxième Pilier constitue donc un cadre institutionnel extrêmement

⁵ MEMO/03/192, Bruxelles 7 octobre 2003 : Questions fréquemment posées sur la recherche européenne en matière de sécurité.

récent. La caractéristique fondamentale du référentiel est associée à la définition des principes d'action : le Deuxième Pilier repose sur des logiques et processus intergouvernementaux. Il suppose des normes associées à la préservation de la souveraineté nationale dans la prise de décision collective⁶. Les autres aspects du référentiel restent encore incertains et sur bien des points peu lisibles. Les valeurs fondamentales sont récentes et restent génériques. La doctrine de Sécurité adoptée par l'Union européenne en 2003 repose sur l'émergence d'une vision collective de la représentation du monde et des valeurs fondamentales qui doivent progressivement guider les actions de la PESC. Mais le Second Pilier ne porte pas encore les normes et valeurs de référence permettant de hiérarchiser des priorités d'action publique. Le positionnement de l'Europe comme acteur politique, la perception de ses alliances internationales et de son rôle dans la préservation de la sécurité sur le continent européen restent encore un débat (Howorth, 2002). Ainsi en matière d'équipements des forces, l'Union européenne hésite entre une démarche purement capacitaire, position supportée par le Royaume-Uni à une vision plus politique de l'achat d'équipements, approche largement incitée par la France (Nivet, 2004)⁷. La définition des algorithmes est aussi inexistante au sein du Deuxième Pilier. Le référentiel est donc émergent : les principes, valeurs comme les algorithmes ne sont pas stabilisés. Cette situation explique la variété des structures ad hoc comme l'OCCAr et la *Letter of Intention* (LoI) qui se sont développées en dehors de l'Union européenne. Initiatives intergouvernementales entre un groupe restreint de pays européens, ces initiatives devraient progressivement rentrer dans le Deuxième Pilier au fur et à mesure que son référentiel d'action publique se précise. Ceci est particulièrement vrai pour la LoI qui constitue une initiative lancée par six pays européens (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne et Suède) afin de promouvoir une série de règles communes nécessaires à l'élaboration d'un marché européen de l'armement.

Muller (1995) considère que la dynamique des changements associés aux référentiels d'action publique repose sur des conflits qui portent *sur* le référentiel et *dans* le référentiel. Le conflit *sur* le référentiel correspond à la transition entre deux visions dominantes alors que le conflit *dans* le référentiel concerne davantage une évolution de la répartition des pouvoirs et des ressources entre les acteurs. A l'échelle européenne, pour les programmes de Défense et de Sécurité, chacun des deux Piliers est associé à des conflits *dans* et *sur* le référentiel. Morth (2000) met bien en évidence comment la définition des propositions d'action sur les industries de Défense au sein du Premier Pilier a été supportée par deux directions générales de la Commission européenne : la DGIII et la DGIV en charge d'aspects spécifiques reliés aux politiques de l'entreprise. En 1996, chacune d'elles était en relation étroite avec certains Etats membres de l'Union Européenne et était porteuse de logiques d'action très différentes sur la communautarisation des marchés de Défense. Comme dans d'autres secteurs, ces logiques d'action sont parfois en contradiction avec le référentiel dominant. Le Deuxième Pilier est aussi caractérisé par des conflits *sur* le référentiel en particulier pour la définition des valeurs et des représentations fondamentales (Buchet de Neully, 2005). Ces conflits *sur* les référentiels sont porteurs de conflits *dans* le référentiel : à chaque vision dominante est associée une certaine représentation de la répartition des pouvoirs. Les conflits *dans* les référentiels sont accentués par le nombre croissant d'acteurs intervenant dans le système politique européen.

Les conflits *sur* et *dans* le référentiel ne constituent pas une spécificité européenne pour les

⁶ Dans ce domaine, les apports du traité constitutionnel européen étaient d'ailleurs faibles

⁷ La vision capacitaire conduit à acheter sur étagère les technologies existantes, y compris en recourant à des producteurs étrangers notamment américains alors que la vision plus politique de l'acquisition d'armements conduit à considérer que la maîtrise sur le territoire européen des capacités technologiques et industrielles liées à la Défense est un facteur essentiel de l'autonomie européenne.

programmes technologiques liés à la Défense et Sécurité. L'Europe constitue un système de marchandage entre plusieurs acteurs et à ce titre l'action publique est en constante évolution. La gouvernance européenne est considérée comme un processus d'apprentissage qui permet constamment de faire émerger de nouvelles actions et de transformer le comportement des acteurs (Cram, 1998 :76-77). Le leadership européen est associé aux acteurs capables de rythmer le processus de création/transformation de normes et de croyances. Le référentiel européen évolue en même temps que les acteurs publics et privés structurés autour de schémas d'action différents interagissent régulièrement. Les conflits *sur* et *dans* le référentiel dominant entraînent la constitution de référentiels émergents, en particulier pour les programmes de Sécurité et de Défense, sujet récemment inscrit sur l'agenda politique européen.

Ce qui se révèle plus original dans le secteur de la Défense et de la Sécurité concerne l'existence d'un conflit *entre* deux référentiels qui se développent en parallèle. Morth (2000) souligne cette compétition entre deux modèles pour proposer la définition d'action publique à l'échelle européenne pour les industries de Défense. En fait, le Premier et le Deuxième Piliers envisagent de manière différente à la fois la définition des problèmes et leurs modes de résolution pour gérer et développer les programmes technologiques de Défense et de Sécurité. Entre les deux, la tension s'exprime principalement autour de la dimension instrumentale et normative de l'action publique. Pour les tenants du Second Pilier, ce qui doit primer concerne l'intérêt des Etats et la préservation d'une certaine conception de la fonction régaliennne. La priorité est donnée aux enjeux politiques associés à l'acquisition des programmes technologiques. Les mécanismes de régulation par le marché ne doivent pas compromettre les enjeux associés à la sécurité d'approvisionnement technologique et industriel ou encore à la définition d'accords stratégiques internationaux. Pour le Premier pilier, la réalisation d'un marché européen constitue en soi un mécanisme fondamental associé à l'intérêt européen. En particulier, les politiques communautaires s'inscrivent dans le cadre des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui favorisent la libération des marchés et précisent les règles de non distorsion de la concurrence comme les restrictions aux subventions publiques. L'équilibre institutionnel est aussi fondamentalement différent. Pour le 1^{er} Pilier, la Commission européenne (CE) a le monopole de l'initiative des propositions alors que pour le 2^{ème} Pilier, le fonctionnement est essentiellement intergouvernemental⁸. Pour le 1^{er} Pilier, le Parlement européen (PE) est étroitement associé à la prise de décision, et le système de vote du Conseil repose sur le principe de la majorité qualifiée alors que pour le 2^{ème} Pilier, le rôle du PE est essentiellement consultatif et les décisions du Conseil sont généralement prises à l'unanimité. Le management de projets de R&D et de grands programmes est radicalement différent. Pour les projets associés au 2^{ème} Pilier, les coopérations restreintes et le juste retour industriel constituent la règle⁹ alors que pour les politiques communautaires les principes en vigueur sont composés de la non-discrimination des participants et de l'obligation de constituer des partenariats public/privé. On retrouve cette dimension de partenariats public-privé pour le projet de navigation par satellite Galileo. Ces partenariats sont présentés comme une dimension essentielle du projet même si sur le plan financier elles ont du mal à se concrétiser. Enfin, les projets communautaires sont soumis à de nombreuses et régulières évaluations par des groupes d'experts publics et privés, des évaluations dont le financement est même prévu dès le lancement du projet.

⁸ Même si contrairement aux idées reçues la Commission européenne y joue un rôle important notamment via les mécanismes budgétaires. Cf voire Buchet de Neuilly 2005.

⁹ Même si de nombreux aménagements ont été définis pour améliorer la gestion économique des projets.

Les années 2000 ont été marquées par la recherche d'une cohérence entre ces deux modèles de gouvernance. Cette tentative repose sur la définition de termes et d'objectifs communs associés aux technologies répondant à des enjeux de Défense et Sécurité (Serreault, 2003). La rédaction du rapport *Star 21* constitue le point de départ de cette recherche de cohérence. Il s'agit d'une initiative commune des grands industriels européens et de la Commission européenne pour définir le concept de technologies de Sécurité comme une priorité pour l'Europe. L'objectif était de mettre en place un document de référence en la matière avec les principes clés qui devraient à l'avenir guider toutes actions européennes dans ce domaine. Pour autant, le concept de Sécurité n'a pas réellement permis d'aboutir à accroître la cohérence entre les deux Piliers en permettant la définition d'un référentiel sectoriel nouveau. Une nouvelle concurrence s'est instaurée entre deux référentiels autour des enjeux de technologies liées à la Sécurité. Elle a donné lieu à un redécoupage complexe des responsabilités institutionnelles dans la conduite des différents projets de R&D. Le 2^{ème} Pilier a vocation à traiter les projets de R&D ayant une dimension essentiellement « militaire ». Pour tous les projets dont l'usage militaire est considéré comme premier ou exclusif, les projets auront alors vocation à être pris en compte par l'Agence de Défense créée en décembre 2003¹⁰. Le 1^{er} Pilier de l'Union Européenne a vocation à s'occuper de deux types de projets de Sécurité. Tout d'abord, les projets qui ne seraient pas dédiés en priorité à des usages militaires à titre offensif, mais destinés à répondre aux missions de sécurité confiées à des acteurs institutionnels (civils et militaires). La préparation de ces projets est réalisée à travers les programmes spatiaux *Galileo* et *GMES* ainsi que par l'action préparatoire pour la R&D de Sécurité de la Commission européenne¹¹. La Commission joue ainsi aujourd'hui un rôle central dans le secteur spatial. La coopération récente entre l'Agence spatiale européenne (ESA) et la Commission européenne s'opère sur une division nouvelle des tâches et responsabilités : l'ESA supporte la responsabilité technique du programme pour le compte de l'Union européenne et la Commission européenne est garante de la préservation de l'intérêt européen. Ensuite, le premier Pilier supporte les projets de R&D ayant une dimension sécurité relative essentiellement aux usages industriels et sociétaux (comme par exemple, l'environnement). Ces projets sont financés par le Programme Cadre de Recherche et de Développement (PCRD). La frontière entre ces différents projets de R&D est floue. Les enjeux associés aux technologies de Sécurité ont été repris par chacun des cadres institutionnels et sont l'objet d'une compétition pour prendre en charge les aspects les plus stratégiques de la gestion des programmes comme par exemple les négociations internationales ou les sujets transverses comme la normalisation.

I-2 L'ETAT NATION FACE AUX RÉFÉRENTIELS EUROPÉENS D'ACTION PUBLIQUE

La création des Piliers initiée par le traité de Maastricht est en quelque sorte le produit de l'histoire. Dès 1957, la constitution de l'Europe avait conduit à exclure la Défense du processus communautaire. Les Piliers correspondent à la volonté des Etats de doter l'Europe d'une identité politique mais ils résultent aussi des dichotomies politiques nationales dans le traitement des dossiers politiques et économiques au sein de l'Union européenne.

¹⁰ Peuvent être énumérés ici les avions de combat, les chars de combat, les sous-marins et les missiles.

¹¹ Les thèmes privilégiés par cette initiative concernent les fonctions suivantes : amélioration de la reconnaissance des situations, optimisation de la sécurité et de la protection des systèmes en réseau, protection contre le bio-terrorisme, amélioration de la gestion de crise (y compris les opérations d'évacuation, la recherche et le sauvetage), amélioration de l'interopérabilité et des systèmes intégrés pour les systèmes d'information et de communication. COM (2004) 72 final.

Alors même que les représentations collectives européennes se dissocient en deux grandes logiques, les référentiels nationaux sont porteurs d'une recherche de cohérence entre les enjeux économiques et politiques associés aux programmes de Défense et de Sécurité. La politique industrielle de Défense constitue une politique sectorielle à la fois du point de vue de la politique de Défense et du point de vue de la politique économique. Ce double rapport sectoriel/global pose le problème de la cohérence des interventions publiques en matière de développement des programmes de Défense et de Sécurité dans une période de bouleversement du contexte international économique et stratégique.

Tout d'abord, la politique industrielle de Défense constitue une composante de la politique industrielle nationale ; à ce titre les Etats ont du prendre en compte une rupture de la conception de l'intervention publique dans l'économie. La politique industrielle de Défense vise au développement et la compétitivité de secteurs industriels jugés stratégiques au regard des enjeux de Défense et de Sécurité (Versailles, 2003). Les réformes nationales au Royaume-Uni comme en France ont pour objet de favoriser de nouvelles formes de régulation reposant sur les mécanismes de marché (Mérindol, 2003 ; Mérindol 2004). Dans ce contexte, cette série de réformes s'inscrit en partie dans une dynamique associée au Premier Pilier à l'exception du Royaume-Uni qui avait initié de profonds changements sous le gouvernement de Thatcher dans les années 1980. A la différence de la France, les réformes britanniques s'inscrivent dans un processus davantage interne que poussées par la dynamique européenne. Paradoxalement, ces réformes l'ont conduit à développer un ensemble de références nationales qui rend ce pays assez septique vis-à-vis des politiques économiques initiées par l'Union européenne (Wallace 1995).

Ensuite, la politique industrielle de Défense est une composante de la politique de Défense. Les capacités technologiques militaires sont nécessaires à la crédibilité de la Défense. Pour la France en particulier, la recherche d'autonomie technologique et industrielle a guidé le développement des grands programmes depuis le début de la Guerre froide. La politique industrielle de Défense traduit aussi les alliances stratégiques internationales. Pour le Royaume-Uni, elle constitue un axe majeur de sa relation spéciale avec les Etats-Unis. Quelles que soit les orientations politiques, l'objectif principal est de garantir d'une manière ou d'une autre l'accès aux technologies et aux produits adaptés aux besoins militaires. Conçue comme un outil de la politique de Défense, la politique industrielle de Défense relève des prérogatives de la puissance publique. Mais depuis les années 1990, elle occupe une place nouvelle dans les priorités politiques. La hiérarchisation des enjeux économiques, sociaux et militaires est modifiée dans l'agenda politique. La Défense, et par conséquent la politique industrielle de Défense, est reléguée au deuxième plan. Au sein de la politique de Défense, la politique industrielle perd de son importance par rapport aux autres politiques sectorielles c'est-à-dire la politique de Défense dans la formulation de ses aspects géopolitiques et géostratégiques, et la politique des Armées qui couvre tous les aspects associés à la professionnalisation (Genieys & al, 2000 : 10). Enfin, dernière évolution majeure, l'apparition de nouvelles menaces entraîne une évolution des capacités militaires nécessaires à la mise en oeuvre de la politique de Défense. Les domaines technologiques et industriels prioritaires évoluent ce qui bouleversent les orientations stratégiques en la matière.

Face à l'ampleur de ces transformations à la fois économiques et stratégiques, les référentiels nationaux d'action publique restent encore en grande partie inachevés (Mérindol, 2003 ; Mérindol, 2004). La cohérence de l'action de l'Etat est d'autant plus difficile à trouver que le Premier et le Deuxième Piliers de l'Union européenne sont chacun porteurs d'une

transformation radicale, potentiellement contradictoires, des politiques industrielles de Défense à la fois sur les aspects économiques et stratégiques. Chaque initiative à l'échelle européenne est le produit de la séparation des dimensions stratégique et économique, mais chacune d'entre elles devient progressivement porteuse de vision spécifique de la cohérence des enjeux politiques et économiques associés aux programmes de Défense et de Sécurité. Dans le domaine des programmes de Défense et de Sécurité, l'émergence de deux référentiels d'action publique pose un problème pour l'Etat de cohérence interne face à la construction européenne. Il s'agit ici d'une différence fondamentale de positionnement entre les Etats et les entreprises dans la multigouvernance européenne des programmes technologiques de Défense et de Sécurité. L'existence des deux référentiels européens constitue le produit des négociations entre les Etats membres de l'Union européenne alors que pour les entreprises la séparation des activités civiles et militaires ne se justifie que par rapport à des problèmes de rentabilité économique et de droits de propriété industrielle. Les grandes entreprises de l'aérospatial et de la Défense ont fusionné et réorganisé leurs représentations professionnelles européennes pour favoriser une meilleure cohérence des enjeux militaires et civils. Elles se situent dans un schéma d'action interpilier.

Les Etats, quant à eux, sont totalement imprégnés par le clivage entre le Premier et Deuxième Piliers. Les ministères « civils » sont habitués à travailler dans le cadre de la méthode communautaire ; ils sont imprégnés des mécanismes d'élaboration des politiques publiques à l'échelle européenne. En France, la perception du ministère en charge de l'économie et des finances sur les enjeux et des modes de résolution des problèmes associés aux industries de Défense rejoint fortement celle de la Commission européenne. Le maintien d'une organisation spécifique en matière de politique étrangère et en matière de Défense dans certains pays de l'Union européenne comme la France et le Royaume-Uni constituent des éléments importants expliquant la volonté de promouvoir un modèle européen différent de la structure communautaire (Buchet de Neuilly 2005 : 53). L'existence de priorités particulières en matière de Défense, appuyée par une expertise interne a favorisé les positions françaises et britanniques en faveur de mesures pour les industries de Défense, gérées en dehors des mécanismes communautaires. Dans les années 1990, l'essentiel de l'activité des ministères de la Défense se développait en dehors des mécanismes et principes communautaires. Ces ministères ont longtemps méconnu les logiques propres associées au Premier Pilier. Ce point est particulièrement marqué en France où les mécanismes de coordination interministérielle sont souvent moins bien éprouvés que pour le Royaume-Uni. Les Etats sont constitués d'un complexe d'arrangements institutionnels au sein desquels des individus titulaires de certaines fonctions exercent des activités régulières et permanentes et agissent sous contrainte (Rhodes & al, 1995 : 55). Or, les dynamiques du Premier et Deuxième Piliers supposent des logiques et contraintes d'action de nature différente. Par conséquent, la recherche d'une nouvelle cohérence de l'Etat nation face à la construction européenne en matière des programmes de Défense et de Sécurité implique de développer de nouveaux mécanismes de coordination des services.

Les référentiels d'action publique constituent un concept extrêmement pertinent pour appréhender l'ensemble des représentations associées aux modèles européens de gouvernance des programmes de Défense et de Sécurité. Ils sont le produit des interactions entre les acteurs publics et privés. La structure des réseaux d'action publique permet de mieux comprendre les dynamiques propres d'évolution des référentiels d'action publique, à travers les modes spécifiques de production et de diffusion des connaissances.

2 – LES RÉSEAUX D’ACTION PUBLIQUE ET LA MULTIGOUVERNANCE EUROPÉENNE

La dimension européenne des politiques publiques se traduit par l’émergence progressive d’une multiplicité de réseaux. La section 2.1 abordera la nature des communautés et leur rôle dans la production des référentiels et des politiques publiques. La section 2.2 tentera de mettre en évidence les nouveaux rôles de l’Etat nation au sein de ces communautés.

2.1 LA COMBINAISON DES COMMUNAUTÉS ÉMERGENTES À LA FOIS HIÉRARCHIQUES ET AUTONOMES

Le caractère stable ou émergent¹² des référentiels européens associés aux programmes de Défense et de Sécurité a une incidence directe sur la manière d’envisager la constitution des réseaux comme la production et la diffusion des connaissances. Les représentations et croyances collectives associées à l’élaboration d’un référentiel ne naissent pas universelles, elles le deviennent en fonction de l’évolution des interactions au sein des réseaux. Dans un référentiel stable, les réseaux d’action publique sont caractérisés par la stabilité des schémas d’action, des types de solutions apportées et par la manière d’envisager la représentation du monde. Les acteurs du réseau sont connus ; ils peuvent être en compétition les uns par rapport aux autres pour défendre leurs stratégies propres mais leurs compétences et leurs fonctions sont complémentaires et pérennes dans l’élaboration de l’action publique. Pour les référentiels émergents, les réseaux sont caractérisés par l’inexistence de schémas d’action éprouvés et/ou les acteurs ne partagent pas la même représentation de la réalité. Ils sont peu structurés et l’incertitude est totale. Ils sont caractérisés par une relative instabilité du nombre d’acteurs concernés. Les identités, les intérêts et les compétences sont le résultat de situations provisoires et expérimentales. Les acteurs peuvent se connaître mais leur rôle procède d’interactions et de règles nouvelles ; en ce sens un nouveau réseau émerge progressivement en même temps qu’un nouveau référentiel se structure.

De la stabilité du référentiel, découlent des modes différents de production et de diffusion des savoirs et des compétences. Pour les référentiels stables, la production des politiques publiques dépend de l’extension des structures du ou des réseaux, et de l’efficacité constatée des schémas d’action. Pour les référentiels émergents, la reproduction du « collectif » (les trois dimensions du référentiel : normes, valeurs et algorithmes) suppose l’émergence d’un processus d’apprentissage collectif et d’un mécanisme d’explicitation des connaissances propice à sa diffusion. L’existence de traducteurs (les médiateurs dans la terminologie de Muller) qui interagissent avec une variété d’acteurs du système d’action publique est essentielle à la formation d’un nouveau référentiel. Ils facilitent à la fois le processus d’apprentissage et de diffusion des normes et des valeurs associées au référentiel. Mais la réplication des connaissances est extrêmement complexe. Pour rendre explicites et utilisables des connaissances et savoirs faire au sein des réseaux, il faut construire un collectif approprié. On comprend pourquoi la diffusion de ce collectif et l’émergence des réseaux sont inextricablement liées. Plus les connaissances sont « contextualisées » et peu explicites, plus leur diffusion dépend de la structuration des réseaux. La stratégie d’action des acteurs se révèle lors des interactions répétées qui permettent progressivement de faire émerger des liens forts (les communautés) associés à la création d’une vision commune du monde et de la

¹² Ces caractéristiques de stabilité et d’émergence sont empruntées à Callon (1999) qui étudie les réseaux associés à la diffusion d’un socle commun de connaissances entre le monde académique et les firmes industrielles.

représentation des problèmes. Ce collectif ne précède pas leur participation aux réseaux : il se construit en même temps qu'eux.

Si les modes de gouvernance des programmes de Défense et de Sécurité reposent sur des référentiels émergents aussi bien dans le cadre du Premier que du Deuxième Piliers, de nombreuses spécificités sont associées à l'émergence progressive de liens forts entre les acteurs publics et privés. Ces spécificités se matérialisent à travers la multiplicité des combinaisons de communautés.

Pour le Premier Pilier, on retrouve progressivement une extension des pratiques développées dans d'autres secteurs. La formulation des propositions repose sur une variété de réseaux d'acteurs publics et privés constitués autour de la Commission européenne. La participation à ces réseaux repose sur des critères de sélection très flous voire occultes mais qui sont in fine à l'origine de la constitution d'une élite sectorielle. D'une manière générale, ces réseaux ont développé leurs propres langages, normes et codes mais les règles sont moins précises qu'au niveau national et donc le système apparaît plus ouvert (Muller 1995 : 22). Ces réseaux permettent à la Commission européenne de confronter les expertises sur des sujets complexes. Pour des secteurs comme la Défense et la Sécurité, pour lesquels les référentiels sont émergents, les critères de sélection se révèlent particulièrement instables. Progressivement les liens faibles se structurent en liens forts propices à l'échange et la production de connaissances. Les interactions entre les industriels et la Commission européenne sont de plus en plus fréquentes et régulières. Elles se matérialisent à travers les nombreuses réflexions comme par exemple celle concernant la production du rapport *Star 21* et la préparation à l'action préparatoire sur la R&D de Sécurité. Ainsi pour ce dernier projet, sur un groupe d'experts composés de près de 400 personnalités, les individus issus du monde de l'entreprise¹³ représentaient un peu moins de la moitié de l'ensemble des membres, le restant se répartissant entre les représentants des Etats, des agences spatiales, de centres publics de recherche et de consultants. Tous les grands industriels européens participaient activement aux travaux. Progressivement, les Etats échangent aussi avec la Commission sur ces thèmes même si leur participation reste minoritaire et inégale selon les pays. Mais les interactions dans l'espace communautaire ne conduisent pas encore réellement à une confrontation des expertises publiques et privées.

La littérature scientifique considère souvent la gouvernance comme une combinaison spécifique entre des réseaux hiérarchiques et horizontaux (Rhodes 1998 ; Kjaer, 2004). Elle renvoie aussi souvent à l'existence d'un ensemble de réseaux caractérisés par des propriétés d'auto organisation (Kjaer, 2004 : 3). Amin & Cohendet (2004 : 76) définissent l'auto organisation comme la capacité d'acquérir de nouvelles propriétés permettant de s'organiser soi-même ou de modifier la ou les organisation(s) existantes. L'autonomie et l'identité propres des communautés sont deux éléments essentiels associés à l'auto organisation. Au niveau européen, celle-ci émerge progressivement via les consultations organisées par la Commission européenne. Elle renvoie en grande partie aux caractéristiques des communautés autonomes, généralement composées des communautés de pratiques (Wenger & Al, 2002) et des communautés épistémiques (Haas 1992). Les communautés de pratiques sont composées d'individus qui exercent leurs activités en partageant les mêmes pratiques et communiquent régulièrement sur leurs activités. Les individus sont soumis aux mêmes problèmes complexes ; leur objectif est d'en améliorer la résolution. Le concept de communautés de pratiques n'a jamais été appliqué aux réseaux de politiques publiques. Au niveau européen, il

¹³ Représentants de firmes individuelles et des groupements professionnels.

trouve pourtant facilement une application. La mise en œuvre progressive de l'action préparatoire de R&D de Sécurité repose sur l'émergence de telles communautés entre les industriels et la Commission¹⁴ : il s'agit d'échanger sur les meilleures pratiques favorisant la résolution des problèmes complexes. Ces communautés ont aussi progressivement émergé dans le domaine spatial via des séminaires initiés par la Commission européenne. (Madders & al, 2004). Ces séminaires sont composés d'une grande variété de professionnels du secteur spatial pour favoriser les échanges sur les différentes pratiques et ainsi améliorer la conduite des programmes spatiaux en Europe. Dans d'autres cas, on retrouve des communautés épistémiques. Celles-ci sont définies comme un réseau de professionnels reconnus pour leurs compétences et leurs expertises dans un domaine particulier. Elles sont constituées de personnes spécialisées dans des disciplines et professions et formations différentes. Elles sont porteuses de croyances communes et d'un raisonnement causal dont dérivent toutes leurs analyses. Ces communautés contribuent ainsi à la définition des problèmes et des solutions politiques. Haas (1992) considère que ces communautés épistémiques sont une manière d'aborder le rôle des experts dans le changement des orientations de politiques publiques. Dans le domaine des programmes de Défense et d'armement, de telles communautés sont apparues lors de l'élaboration du projet *Star 21* qui était porteur d'un changement majeur : la définition de priorités en matière d'action publique européenne dans les domaines de R&D de Sécurité et cela dans une logique interpillier.

L'expertise, l'expérience et la position institutionnelle des individus justifient leur présence au sein de ces communautés. On y trouve des représentants issus du monde industriel, des autorités nationales ou locales, des experts scientifiques et des consultants. Par conséquent, le développement de ces communautés tend à réduire progressivement la frontière entre le secteur public et le secteur privé. A travers l'usage de ces comités d'experts, la Commission exerce son monopole d'initiative (Radaelli, 1999 ; Verdun, 1999). Dans ce cadre, elle peut être considérée comme un animateur de communautés autonomes. Leur mode de sélection des membres ne repose que partiellement à des mécanismes hiérarchiques formels. Si la Commission est souveraine dans le choix des experts, les représentants des Etats sont généralement sélectionnés par consensus entre la Commission et les Etats. Pour les experts non gouvernementaux¹⁵, la sélection s'opère exclusivement par la Commission. Chaque direction générale développe sa propre logique dans ce domaine. La sélection s'opère à partir des organisations et des individus qui se sont fait connaître auprès des institutions européennes ou sont jugés représentatifs d'un secteur particulier d'activités. Mais la participation s'opère sur la base de la participation volontaire et de la cooptation, fondée sur la reconnaissance d'une compétence, de l'expérience des individus et de leur représentativité. Il s'agit là d'une des caractéristiques fondamentales des communautés autonomes qui reposent sur le fait que la participation des individus fait l'objet de négociation entre les membres selon la définition des intérêts stratégiques de chacun.

La variété des réseaux d'action publique dans le modèle de gouvernance associé au Premier Pilier ne repose pas seulement sur des logiques d'auto organisation. Comme tout modèle de gouvernance, le Premier Pilier est associé à des formes spécifiques d'interaction entre un système hiérarchique et des réseaux horizontaux. Cette combinaison conduit à des logiques spécifiques de prises de décision publique (Rhodes, 1998 ; Krahmman, 2003). Kjaer (2004) met en évidence comment les réseaux hiérarchiques sont essentiels dans la prise de décision publique en particulier lorsqu'il s'agit de procéder à un arbitrage politique. L'économie de la

¹⁴ Commission européenne, *les leaders industriels européens et les responsables politiques de l'UE se réunissent pour organiser la recherche en matière de Sécurité*. IP/03/1351, Bruxelles, 7 octobre 2003.

¹⁵ souvent mentionné comme des experts de substance.

connaissance définit les communautés hiérarchiques comme des communautés au sein desquelles les rapports entre les acteurs et leur degré de liberté sont définis de manière stable, et avec une perspective de rapport de contrôle et de division du travail formellement identifié. A l'intérieur de ces communautés peuvent être identifiés des groupes fonctionnels composés par des agents homogènes en termes de disciplines. Les modes de sélection et de recrutement des individus reposent sur des mécanismes hiérarchiques et la reconnaissance des diplômes et la spécialisation initiale de l'individu (Cohendet & Llerena, 2003). On retrouve de telles communautés dans le processus formel de décision au niveau de l'Union européenne. Tout d'abord, on le constate dans le processus d'adoption des communications au sein de la Commission. Ensuite, ces communautés sont essentielles dans la prise de décisions au niveau du Conseil européen, celui-ci constituant le sommet hiérarchique décisionnel. Au sein de ces communautés hiérarchiques, la frontière entre les acteurs publics et privés redevient prégnante. Les interactions directes entre les structures du Conseil et le secteur privé sont assez marginales. La production des initiatives de l'action publique autour de la Commission européenne repose donc structurellement sur des communautés autonomes, composées d'un ensemble d'acteurs publics et privés. Ces communautés sont associées directement à un mécanisme hiérarchique et formel dans lequel la Commission va développer son monopole d'initiative. La coordination des positions se fait aussi à l'initiative du Conseil mais par des consultations et séminaires qui reposent sur des groupes formels et hiérarchiques appelées « coordination communautaire ». Ce mécanisme permet de trouver une position politique commune sur des sujets difficiles.

La variété de communautés autonomes et hiérarchiques se caractérise par des modes spécifiques de production et d'échanges de connaissances. L'économie de la connaissance met en évidence que ces deux grands types de communautés se distinguent entre elles non seulement par le processus de sélection de leurs membres mais aussi par le caractère intentionnel de la production de connaissances (Cohendet & Llerena, 2003). Les communautés hiérarchiques sont adaptées pour appliquer, exploiter et accumuler des connaissances. Le principal mode d'apprentissage sollicité est l'apprentissage par imitation et par la pratique. Les communautés autonomes sont à l'origine des formes les plus dynamiques de création de connaissances. Les communautés de pratiques visent la création de connaissances associées à la résolution de problèmes connus mais extrêmement complexes. La création de connaissances n'entraîne pas nécessairement un changement des représentations fondamentales. Les communautés épistémiques conduisent davantage à la création intentionnelle de nouvelles connaissances fondées sur un nouveau raisonnement causal ; elles peuvent induire un changement du « collectif », et par conséquent du référentiel d'action publique.

Radaelli (1999) met en évidence comment la variété des communautés associées à la Commission européenne permet un processus d'innovation des actions publiques, en particulier pour les problèmes nouveaux ou extrêmement complexes à résoudre. Il s'agit de problèmes qui requièrent de la part des institutions européennes de mobiliser des connaissances spécifiques requérant un processus d'explicitation par des experts des enjeux associés à la résolution d'un problème. Les communautés épistémiques sont bien adaptées à un contexte de fortes incertitudes et à la volonté de diffuser de nouvelles idées et concepts (Haas, 1992). Les communautés de pratiques sont bien adaptées aux politiques publiques lorsque les données évoluent souvent on en a encore lorsqu'il est nécessaire d'améliorer les modes existants d'action. Dans les deux configurations, les connaissances et les informations ne sont souvent pas disponibles à faible coût pour les pouvoirs publics lors de leurs négociations avec les acteurs du domaine concerné. Les communautés autonomes constituent donc un mode de

gestion des connaissances adapté à la Commission européenne qui doit continuellement définir de nouvelles actions publiques ou de nouveaux schémas d'action. Ce mode de management des réseaux lui permet de se construire une légitimité d'action dans de nouveaux secteurs. C'est pourquoi les initiatives de la Commission pour les programmes de Défense et de Sécurité ressemblent beaucoup aux mesures initiées dans les domaines des politiques d'innovation dans les années 1980 (Drumaux et Mattjis, 1997) ou encore à celles initiées dans le secteur spatial avec le lancement du projet Galileo.

Au sein du Deuxième Pilier, les réseaux d'acteurs ont des caractéristiques fort différentes de celles qui sont associées aux réseaux initiés dans le Premier Pilier. La Commission y joue un rôle restreint dans l'émergence des communautés. Les réseaux sont essentiellement composés d'experts gouvernementaux et reposent sur des luttes d'influence entre les grands corps et les spécialités ministérielles (Buchet de Neuilly, 2005). Ces communautés reposent essentiellement sur des mécanismes hiérarchiques à partir de la création de nouvelles institutions comme par exemple le comité militaire de l'Union européenne. Les communautés hiérarchiques se développent aussi via le processus ECAP qui vise à associer les pays de l'Union européenne en groupes de travail pour définir les moyens de mutualiser les financements pour combler les lacunes capacitaires de l'Union européenne. La sélection des individus repose totalement sur des mécanismes de désignation hiérarchique combinés à des négociations politiques entre Etats.

Ces réseaux s'inscrivent donc dans une démarche très différente de la méthode communautaire. Ils sont restreints aux Etats les plus impliqués dans le processus politique ; les entreprises ne sont que faiblement impliquées. Progressivement, elles trouvent un interlocuteur auprès du Parlement européen à travers les commissions spécialisées sur l'espace, mais leur rôle reste limité dans l'élaboration des initiatives du 2^{ème} Pilier. Les échanges d'informations et de connaissances sont sujets à de nombreuses restrictions entre les acteurs. Le processus d'innovation technique de l'action publique est moins marqué que dans le cadre du Premier pilier car les relations au sein des réseaux sont davantage concentrées sur des enjeux et clivages politiques. La création en décembre 2003 de l'Agence européenne de Défense pourrait modifier la nature des relations au sein des réseaux. Composée à terme de 80 personnes, cette agence devrait financer divers projets et programmes de Défense et animer des réseaux autour de ces projets à partir d'interactions nouvelles entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

La multigouvernance européenne en matière de programmes de Défense et de Sécurité a donc pour corollaire l'émergence de combinaison de communautés aux propriétés différentes. En particulier, la frontière entre le secteur public et le secteur privé, les modes de sélection des membres ainsi que les formes de production des connaissances sont spécifiques pour chacun des référentiels européens d'action publique. Les interactions interpiliers restent extrêmement limitées et sont aujourd'hui essentiellement circonscrites aux relations institutionnelles du Président de la Commission européenne, membre à part entière du *board* de l'Agence de Défense nouvellement créée.

2.2 L'ETAT COMME ACTEUR DES RÉSEAUX DANS LA MULTIGOUVERNANCE EUROPEENNE

La position de l'Etat dans les réseaux d'action publique se révèle extrêmement variable. Cette caractéristique constitue sans aucun doute une des spécificités majeures de la multigouvernance européenne pour les programmes de Défense et de Sécurité.

Pour le Premier Pilier, les représentants gouvernementaux sont des acteurs parmi d'autres au sein des communautés autonomes. Ils sont en compétition les uns par rapport aux autres dans le processus de définition et de formulation des problèmes et des actions à mener à l'échelle communautaire. Généralement la Commission européenne consulte plus fréquemment les experts gouvernementaux que les experts non gouvernementaux. Pour les différentes directions de la Commission européenne, ces consultations auprès des experts étatiques visent à s'assurer l'obtention du consensus et de l'acceptation des normes et propositions communautaires par les Etats membres. Les consultations auprès des acteurs non gouvernementaux, notamment les firmes et les syndicats d'entreprises, ont davantage pour objet l'échange d'informations et la production de connaissances associés à la résolution d'un problème sectoriel spécifique. Dans le domaine de la Défense et de la Sécurité, les industriels ont joué un rôle majeur pour préciser à la Commission européenne les spécificités et les contraintes économiques associées au marché d'armement. De même pour le développement du système de navigation par satellites Galileo, le dialogue avec les entreprises est devenu très riche. Il a notamment permis à la Commission européenne de bénéficier d'une expertise pointue concernant les négociations avec les Etats-Unis sur l'usage des fréquences de transmission. Cette relation directe et fréquente entre la Commission et les entreprises modifie la position des Etats dans la conduite des programmes. En particulier, elle rend incertaine le rôle des différentes agences spatiales nationales (Von Kries, 2003).

Au sein des communautés hiérarchiques associées aux mécanismes de décisions politiques, les Etats sont en constante interaction à travers le triangle institutionnel qui comprend la Commission, le Parlement et le Conseil européens. Ils constituent les acteurs essentiels dans le processus de marchandage politique qui se développe, en particulier suite aux vagues successives d'élargissement de l'Union européenne. L'influence des Etats nécessite de préserver de nombreux liens nationaux dans les circuits européens de décision (Buchet de Neuilly, 2005 ; Joana & Smith, 2002).

Pour le Deuxième Pilier, les Etats nationaux constituent les acteurs de référence. Via les mécanismes de consultation et de négociation, ils sont au centre du processus d'échanges et de création de connaissances comme des prises de décision. Les relations des entreprises avec les échelons européens sont faibles. Très souvent, la gestion de la relation entre les secteurs public et privé est reléguée au plan national à travers les interactions entre chaque Etat et l'industrie implantée localement. Le cas le plus illustratif concerne les négociations associées à la *Letter of intention* (LOI). Cette initiative associe étroitement les industriels des pays concernés à travers une concertation nationale. Un négociateur est désigné au niveau de l'administration nationale. Il représente le « point focal » qui a pour mission de synthétiser et de coordonner les avis et positions étatiques. Il existe aussi un « point focal » pour l'industrie, désigné parmi les industriels nationaux ; celui-ci remplit la même fonction que le point focal de l'administration mais cette fois au profit des entreprises leaders du secteur. Au final, il n'existe plus qu'une seule position nationale qui est assurée via la représentation du négociateur de l'administration. Cette forme de consultation structurée sur une base nationale

n'est pas toujours bien adaptée aux firmes multinationales dont les intérêts sont liés à plusieurs Etats participant à la LoI.

Le positionnement central de l'Etat dans les réseaux d'action publique associés au Deuxième Pilier ne correspond sans doute qu'à une période transitoire et ceci en raison de deux phénomènes. D'une part, comme dans d'autres secteurs (Asminwall & al 1999), le niveau national apparaît de moins en moins pertinent pour les entreprises afin de promouvoir des actions publiques. Les entreprises se restructurent en champion européen et tentent de trouver leur homologue public à ce niveau. Les initiatives des grandes firmes pour lancer *Star 21* en constituent une illustration majeure. C'est seulement après avoir noué de nombreux échanges au niveau de la Commission que les Etats ont été consultés dans le développement du projet. D'autre part, au sein du Deuxième Pilier, la constitution progressive d'un pôle d'expertise autour de l'agence européenne de Défense pourrait modifier le rôle des Etats dans le processus d'élaboration des initiatives car cette agence pourrait progressivement s'affirmer comme la structure d'interface entre des acteurs hétérogènes.

Face à ces différences de positionnement des pays au sein du Premier et Deuxième Piliers, la recherche d'une nouvelle forme de cohérence interne aux Etats pour mener leur propre action à l'échelle européenne se révèle indispensable. Lequesne (1995 : 145) met en évidence que tout transfert de pouvoir du niveau national à celui de l'Union européenne se traduit par un effet de compensation via des possibilités nouvelles de participation d'acteurs nationaux aux décisions et réflexions européennes. Une telle situation impose aux Etats de savoir tirer partie de leur position à l'intérieur d'une variété de réseaux européens (communautés hiérarchiques et autonomes) tout en animant leurs propres réseaux nationaux au profit de leurs réflexions.

L'influence de l'Etat dans les réseaux se révèle d'autant plus complexe à étudier qu'elle suppose la combinaison d'une variété de facteurs extrêmement difficiles à mesurer, en particulier pour les programmes technologiques de Sécurité et de Défense qui reposent sur des réseaux européens émergents. En étudiant l'évolution de la gouvernance dans la politique étrangère européenne, Krhman Elke (2003) analyse l'influence des Etats nationaux à partir des relations de pouvoir. Celle-ci est constituée de plusieurs éléments. Tout d'abord, elle dépend de la position de la Défense dans le schéma institutionnel national. D'autre part, elle suppose l'existence de ressources matérielles associées au développement du secteur. Dans le cas précis des programmes de Défense et de Sécurité, il s'agit du budget de la Défense et en particulier celui d'équipements des forces Armées ainsi que des différents budgets qui peuvent être associés à des missions de Sécurité (comme par exemple le budget spatial). L'influence des Etats dans les réseaux européens dépend aussi du maintien des compétences en interne à l'administration, qui lui permettent d'interagir avec les acteurs publics et privés pour définir les problèmes et leurs modes de résolution. Hassentufuel (1995) rappelle l'importance des capacités organisationnelles internes à l'Etat pour comprendre la nature des relations interorganisationnelles. Ainsi en France, la tradition d'une longue expertise interne dans la production des politiques publiques réduit les mécanismes de consultation des acteurs publics et privés. La gestion du réseau et des ressources en informations et connaissances repose sur l'existence des grands corps. Cette logique est très prégnante dans le secteur de la Défense à travers les activités et fonctions confiées au corps des ingénieurs de l'armement (Geyneys & al, 2004). Krhman (2003) rappelle la spécificité des relations entre l'Etat et l'industrie au Royaume-Uni. Depuis le mouvement de dérégulation des années 1980, ces relations sont souvent très informelles et conduisent l'Etat à rechercher une expertise nouvelle. Dans le secteur de la Défense, les relations entre l'Etat et l'industrie ont connu des transformations profondes. Après avoir donné la priorité aux relations de marché au cours des

années 1980, le ministère de la Défense britannique a développé progressivement toute une variété de relations et d'échanges d'informations et de connaissances avec le secteur privé et le monde scientifique (Mérindol, 2004).

La variété des réseaux associés au 1^{er} et au 2^{ème} Piliers impose aux Etats de développer une capacité nouvelle d'absorption des connaissances et des informations produites à l'extérieur, et de les utiliser au profit d'objectifs individuels et collectifs. Le développement de la confiance au sein des communautés est donc indispensable. Elle est liée aux compétences préservées en interne à l'administration nationale c'est-à-dire à la confiance en ses propres capacités pour tirer bénéfices d'une variété toujours plus grande de partenariats (Malik & James, 2003 : 5).

On peut mettre en avant deux choix d'organisation. Le Royaume-Uni a su adopter très tôt une organisation interne permettant sa participation active à tous les niveaux d'élaboration des propositions dans l'espace européen. En France, l'implication est forte mais elle suppose davantage un positionnement à un niveau très politique des mécanismes de décisions européennes. Wallace (1995) et Lamoureux (1995) mettent en évidence les différentes pratiques nationales entre la France et le Royaume-Uni dans leurs représentations au niveau européen. Le Royaume-Uni a mis en place une vraie politique de coordination et de gestion des informations et des connaissances. Ainsi, la représentation britannique au niveau de l'Union Européenne réalise des échanges constants entre le niveau national et les institutions européennes. Elles rédigent des comptes-rendus d'entretiens qui circulent sans considération de hiérarchie. La capacité à initier très vite des propositions et contre propositions font du Royaume-Uni l'une des nations les plus consultées dans l'élaboration des propositions communautaires. Lamoureux (1995 : 173-174) met en évidence que l'administration britannique intervient tout au long du processus de formulation et d'adoption des mesures communautaires à travers un véritable investissement des services administratifs auprès de la Commission européenne. La stratégie publique britannique s'appuie sur une activité importante de veille qui permet d'anticiper sur les projets de la Commission. L'administration développe aussi une fonction d'assistance qui les amène à produire très vite des propositions et suggestions auprès de la Commission sur la manière de traiter le problème. Enfin, les services administratifs développent aussi une fonction de monitoring pour développer en interne une perception commune des problèmes entre les différents services nationaux. Le Royaume-Uni a développé une véritable méthode de coordination ministérielle afin d'être le plus réactif possible face au processus communautaire. Cette logique est aujourd'hui progressivement étendue au Département de la Défense britannique.

En France, le suivi des propositions et de l'adoption des mesures communautaires est plus difficile. Il s'appuie sur un mode de coordination interministérielle hiérarchique. (Lequesne, 1995 ; Buchet de Neuilly, 2005). Si ce mode de coordination est cohérent avec le modèle administratif français, il ne permet pas toujours un suivi régulier des propositions de la Commission ni une coordination très en amont de ces initiatives (Buchet de Neuilly, 2005). Le mécanisme de concertation est essentiellement tourné vers le Conseil européen car l'Etat français développe généralement une gestion plus politique des dossiers (Lamoureux, 1995). L'interaction entre l'Etat français et la Commission européenne est fréquente dès lors qu'elle repose sur une relation politique forte c'est-à-dire lorsque des représentants français y occupent des postes décisionnels clés (Joana & Smith, 2002). Dans le domaine de la Sécurité et de la Défense, la coordination française est aussi principalement tournée vers le Conseil européen. La Défense reste encore peu au fait des problématiques associées aux activités développées par la Commission concernant la formulation des propositions.

- CONCLUSION

Le changement d'échelle dans le traitement des problèmes associés aux programmes de Défense et de Sécurité a abouti aujourd'hui à un système de multigouvernance. Deux modèles émergent et sont en compétition. Chacun d'entre eux est porteur d'une cohérence propre au niveau des représentations collectives, des réseaux et de la dynamique de production de connaissances. L'étude du secteur de la Défense et de la Sécurité à l'échelle européenne apparaît particulièrement intéressante dans la mesure où il s'agit de modèles émergents, supportés par des dynamiques spécifiques de construction. Portés à la fois par des dynamiques interne et externe aux réseaux, les processus d'apprentissage collectif deviennent déterminants pour comprendre les transformations des modèles de gouvernance (Lapalombara, 2001).

L'Etat nation reste un acteur important dans cette dynamique européenne même s'il doit de plus en plus composer avec des logiques qu'*a priori* il maîtrise de moins en moins. Paradoxalement, l'analyse de la multigouvernance européenne associée aux programmes de Défense et de Sécurité permet de mettre en évidence deux positions extrêmes pour les Etats. La première est reliée à une paralysie de l'Etat nation : il a des difficultés à s'insérer dans les dynamiques de réseaux et à mettre en place une cohérence interne qui va au-delà des clivages entre le Premier et le Deuxième Piliers. La Seconde est reliée à l'acquisition progressive de nouvelles marges de manœuvre de l'Etat. En étant un acteur dynamique des réseaux et en développant un modèle de gestion interne des connaissances qui accroît ses performances, il sait tirer parti de toutes les configurations européennes. En ce sens, les deux modèles de gouvernance en concurrence pour l'élaboration des programmes de Défense et de Sécurité peuvent alors constituer un moyen pour l'Etat d'obtenir une nouvelle forme d'autonomie et de préserver la spécificité des objectifs nationaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Amin A. & Cohendet P., *Architectures of knowledge : firms, capabilities, and communities*, Oxford University Press, New York, 2004.
- Aspinwall M. & Greenwood J., "Conceptualising collective action in the European Union", chapter 1 in Greenwood J. & Aspinwall M. (ed. by), *Collective action in the European Union*, Routledge, London, 1998, pp. 1-30.
- Baslé M., « Bonnes gouvernances publiques en Europe et évaluation : introduction à un débat de socio-économie politique de l'évaluation », *Economie publique*, vol 10/1, 2002, pp. 127-144.
- Buchet de Neully Y., *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.
- Callon M., « Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination : le cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques », in Callon M., Cohendet P., Curien N., Dalle J.M., Eymard-Duvernay F., Foray D., & Schenk E. (eds), *Réseau et coordination*, Economica, 1999, pp. 13-64.
- Cardot P., « Quelle Europe pour quels enjeux ? », in Versailles D;W., Mérindol V. & Cardot P., *Recherche et technologie : enjeux de puissance*, Economica, Paris, 2003.
- Carroué L., *Les industries européennes d'armement*, Dalloz, Paris, 1997.

- Cohendet P & Ilerena P., "Routines and incentives: the role of communities in the firm", *Industrial and corporate change*, vol. 12 (2), 2003, pp. 271-297.
- Cohendet P. & Lebeau A., *Choix stratégiques et grands programmes civils*, CPE- Economica, Paris, 1987.
- Cohendet P., Kirman A. & Zimmermann J.B., "Emergence, formation et dynamique des réseaux : Modèle de la morphogenèse », *Revue d'Economie Industrielle* n°103, 2^{ème} et 3^{ème} trimestres, 2003.
- Commission européenne, *Défense européenne – questions liées à l'industrie et au marché : vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de Défense*, COM (2003) 113 final, Bruxelles, 2003.
- Commission européenne, *European Governance, White paper*, COM (2001)428 final, Bruxelles, 2001.
- Cram L., "The EU institutions and collective action : constructing a European interest ?", chapter 3 in Greenwood J. & Aspinwall M. (ed. by), *Collective action in the European Union*, Routledge, London, 1998, pp. 63-80.
- Dibiaggio L. (ed by) numéro spécial sur l'économie de la connaissance, *revue d'économie industrielle*, n°88, 2em trimestre 1999
- Dibiaggio L., « Apprentissage, coordination et organisation de l'industrie, une perspective cognitive », *revue d'économie industrielle*, n°88, 2em trimestre, 1999, p.111-136
- Drumaux A. & Mattijs J., 1997, « Organisation et légitimation de la politique industrielle européenne : le cas des programmes Esprit et Télématique », *Politiques et Management public*, vol 15 (1), mars, 1997, pp 79-95.
- Foray D., *The Economics of Knowledge*, MIT Press, Boston, 2004.
- Garrouste P., « Apprentissage, interactions et créations de connaissance », *Revue d'économie industrielle* n°88, 2em trimestre, 1999, pp.137-151
- Genieys W. & Michel L., « Le Leclerc ou l'invention du meilleur char du monde » in GENEYS W. (eds), *Le choix des armes : théories, acteurs et politiques*, Collection CNRS science politique, CNRS édition, Paris, 2004.
- Haas P., "Introduction : epistemic communities and international policy coordination", *International organization*, vol. 46 (1), 1992, pp.1-35.
- Hassenteufel P. « Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995, pp.91-107
- Hooks G., "The rise of the Pentagon and US state building : the defense program as industrial policy", *American journal of sociology*, Volume 96 (2), 1990, pp.358-404.
- Horworth, "The CESDP and the Forging of a European Security Culture", in Irondelle B. & Venesson P. (sous la direction de), « L'Europe de la Défense : institutionnalisation, européanisation », *Politique européenne*, n°8, 2002, pp. 88-108.
- Howorth J., "The CESPD and the Forging of a European Security Culture", *Politique européenne* n°8, automne, 2002, pp.88-108.
- Joana J. & Smith A., *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- Jouve B., « Réseaux et communautés de politique publique en actions », in Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995, pp.121-139.
- Kjaer M. A., *Governance*, Cambridge, Polity, 2004.
- Krahmann E., *Multilevel networks in European Foreign Policy*, Ashgate publishing company, Burlington, USA, 2003.
- Lamoureux F., « Les administrations nationales vues de Bruxelles », in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp.171-180.
- Lapalombara J. « The underestimated contributions of political science to organizational learning », in Diekes M., Berthonantal A., Child J., Nonka I., *Hanbook f organizational learning and knowledge*, Oxford university Press, 2001, pp.137-161.

- Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), 1995, *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995.
- Lequesne C., « L'administration centrale de la France et le système politique européen : mutations et adaptations depuis l'Acte unique », in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. (sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995., pp.143-153.
- Madders K. & Wouters J., « Taking stock of Europe's developing space policy : from the European space policy workshops to the European policy forum », *Space policy* 20, 2004, pp.31-36.
- Malik K. & James A., "Absorbing external knowledge through collaborative research projects", *colloque R&D management*, Manchester, 2003.
- Mérindol V. « Expertise, savoir faire et réseaux : la préparation du futur », in Versailles D ;W., Mérindol V. & Cardot P., *Recherche et technologie : enjeux de puissance*, Economica, Paris, 2003.
- Mérindol V., « Le Management des connaissances au service du management public : le cas des acquisitions de la Défense britannique », la *Revue Politiques et Management public* n°3, IUP de management public, Paris, 2004, pp. 99-116.
- Michalski W., Miller R. & Barrie S., « La gouvernance au XXIème siècle : les pouvoirs dans l'économie et la société mondiale du savoir », in *La gouvernance mondiale au XXI ème siècle*, coll. Etudes prospectives, OCDE, Paris, 2001, pp. 9-33.
- Morth U, "Competing frames in the European Commission – the case of the defense industry and equipment issue", *Journal of European Public Policy*, 7 (2), 2000, pp. 173-89.
- Morth U. "Competing in the European Commission – the case of the defense industry and equipment issue", *Journal of European Public Policy*, vol (7) 2, june 2000, pp. 173-89
- Muller P, *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2000.
- Muller P. « Un espace européen des politiques publiques », in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp. 11-24.
- Muller P. *Airbus, l'ambition européenne : logique d'Etat, logique de marché*, collection logiques sociales, l'Harmattan, 1989, 254 pages.
- Muller P., « numéro spécial sur l'approche cognitive des politiques publiques », *Revue Française de Science politique*, vol. 50 (2),2000a, avril.
- Nivet B., " Le Royaume-Uni, la France et la PESD : entre co-leadership volontariste et ambiguïté cordiale », *Champs de mars* n°15, la Documentation française, 2004, pp. 79-94.
- Pal L.A, *Beyond Policy Analysis, Public issue management in turbulent times*, International Thomson Publishing, 1997, 312 pages.
- Paquet G. "La nouvelle gouvernance, la subsidiarité et l'état stratégique" in *La gouvernance au XXI ème siècle*, OCDE, Paris, 2001 pp.219-253.
- Peterson J. « Prise de décisions dans l'Union européenne », *Revue de Politique et management public*, vol 15 (1), mars 1997.
- Powell E.R « Les référentiels normatifs de l'action publique en France et en Grande-Bretagne : les transports ferroviaires dans le contexte communautaire (1965-1995), *Politiques et management public*, vol 15 (1), mars 1997.
- Radaelli M. C. , "The public policy of the European Union whither politics of expertise ?", *Journal of European public policy* 65, 1999, pp. 757-774.
- Rhodes R.A.W et Marsh D., « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », Le Gales P. et Thatcher M. (sous la direction de), 1995, *Les réseaux de politiques publiques : débat autour du policy networks*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan, Paris, 1995, pp.31-68
- Rhodes R.A.W., *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*, library of Congress England, 1998.
- Robert C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégiques d'alliances. », *revue Politique européenne* n°11, automne 2003, pp. 57-78.

- Serfati C., « De la locomotive économique à l'entraîneur technologique : quelq changements dans l'industrie d'armement ? » in PENNROS R. (Eds) *Reconversion des industries d'armement*, la Documentation Française, Paris, 1995, pp.143-149.
- Serreault B., 2003, « Les enjeux technologiques de la sécurité : technologies clés , besoins et cadres possibles d'intervention », in *Réalités industrielles*, décembre, annales des mines, pp. 51-56.
- Surel Y. « Les politiques publiques comme paradigme », in Faure A., Pollet G. & Warrin P. (sous la direction de), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan n°29, 1995, pp. 125-151.
- Union européenne, 2003, *Une Europe sûre dans un monde meilleur : stratégie européenne de Sécurité*.
- Union européenne, *STAR 21 Strategic Aerospace review for 21 st Century*, European commission and Entreprise publications, juin 2002.
- Verdun A., "The role of the Delors Committee in the creation of EMU : an epistemic community", *Journal of European Public Policy* 62, june, 1999, pp.308-328.
- Versailles DW. " Le concept de base technologique et industrielle de Défense (BTID) : époques, approches, acteurs", in Versailles D., Mérimol V. & Car dot P. *La recherche et la technologie : enjeux de puissance*, Economica, Paris, 2003.
- Von Der Durk F., "Towards one captain on the European spaceship – why the EU should join ESA", *Space policy* 19, 2003, pp.83-86.
- Von Kries W., « Which future for Europe's Space agencies? », *Space policy* 19, pp. 157-161.
- Wallace H. « les relations entre la communauté et l'administration britannique » in Meny Y. & Muller P. Quermonne J.L. sous direction de), *Politiques publiques en Europe*, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, pp. 155-169.
- Warin P., « Les politiques publiques, municipalités d'arbitrages et construction de l'ordre social » in Faure A., Pollet G. & Warrin P. (sous la direction de), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, coll. Logiques publiques, L'Harmattan n°29, 1995, pp85-101.
- Wenger E., McDermott R. & Snyder W., *Cultivating communities of practice*, Haward Business School, Boston, 2002.