

**CENTRE D'ETUDES EN SCIENCES SOCIALES  
DE LA DEFENSE**

***PROCESSUS ET BILAN  
DE L'EXTERNALISATION  
DANS L'ARMEE BRITANNIQUE :***

***QUELS ENSEIGNEMENTS  
POUR LA FRANCE?***

Sami MAKKI

Octobre 2004

*Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée par le C2SD au Groupe de Recherches Interdisciplinaires sur la Sécurité et la Paix (GRISP) de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, DEF/C2SD/2002-52, CCEP 2001 n°99-SOC*



## ACRONYMES

AEF	Aerospace Expeditionary Forces
AFPRB	Armed Forces' Pay Review Body
AFPS	Armed Forces' Pension Scheme
AME	Annually Managed Expenditure
C4ISR	Command, control, communications, computers, intelligence, surveillance
CFSP	Common Foreign and Security Policy
DEL	Departmental Expenditure Limit
DERA	Defence Evaluation and Research Agency
DfID	Department for International Development (GB)
DIS	Defence Investment Strategy
DoD	Department of Defense (US)
DSL	Defence Systems Limited
DSTL	Defence Science and Technology Laboratory
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FRI	Financial Retention Incentive
FTRS	Full-Time Reserve Service
GAO	General Accounting Office (US), Cour des comptes
MoD	Ministry of Defence
NAO	National Audit Office (UK), Cour des comptes
NCW	Network Centric Warfare
NDPBs	Non Departmental Public Bodies
NEC	Network Enabled Capability
OCS	Operating Cost Statement
OI	Organisation internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE
PFI	Private Finance Initiative
PMC	<i>Private Military Company</i> (société militaire privée)
PPP	Public Private Partnership
PSA	Public Sector Agreement
PSC	Public Sector Comparator
R&D	Research and Development
RAB	Resource Accounting and Budgeting
RAF	Royal Air Force
RM	Royal Marines

RMA	<i>Revolution in military affairs</i>
RMR	Royal Marines Reserve
RN	Royal Navy
RNR	Royal Naval Reserve
SAS	Special Air Service (special forces)
SDR	Strategic Defence Review
TA	Territorial Army
TAVR	Territorial Army Volunteer Reserve
TGDA	RAF Training Group Defence Agency
TLB	Top Level Budget
TME	Total Managed Expenditure
UE	Union européenne
USAF	United States Air Force

## **INTRODUCTION**

L'étude de l'externalisation au Royaume-Uni soulève une question essentielle dans le cadre des réflexions en cours sur la transformation capacitaire et organisationnelle de la Défense française face aux nouveaux paramètres nationaux (la professionnalisation des forces et la redéfinition des missions), européens (avec la mise en œuvre de la PESD) et internationaux avec la lutte contre le terrorisme nécessitant un renforcement des capacités de projections de forces, parallèlement à un renforcement des moyens de la Défense du territoire.

Face aux impératifs de transformation des forces pour répondre aux nouvelles menaces, dans un contexte de contraintes budgétaires, l'externalisation de certaines fonctions de défense, dans une dynamique notamment induite par la globalisation dans le secteur des industries de défense, est souvent présentée comme une option économique avantageuse permettant de gérer ces contradictions. La question budgétaire est essentielle tant la question de la rationalisation des coûts et de la recherche d'une efficacité opérationnelle optimale est cruciale pour pouvoir répondre aux nouveaux défis. Cependant, des approches analytiques différentes sont possibles, notamment à travers la sociologie de la Défense que nous avons souhaité développer ici, en complément de l'approche économique, pour enrichir les débats en cours sur les conditions de la réussite de l'externalisation de certaines fonctions au sein de la Défense française.

## **PROBLEMATIQUE GENERALE DE L'ETUDE**

Au-delà de la question avantages/inconvénients économiques, quelles sont les limites et quels sont les enjeux politico-stratégiques autour de l'externalisation des fonctions de défense ?

Si les analyses économiques déjà conduites en France mettent en lumière les avantages et inconvénients des expériences britanniques en matière d'externalisation, une véritable analyse socio-politique des données du cas britannique est nécessaire pour comprendre les véritables enjeux et limites politiques de l'externalisation de certaines fonctions de défense. Quel serait l'impact sur le long terme de cette délégation de certaines capacités vitales de défense (la formation et la logistique) au secteur privé marchand plus préoccupé par la rentabilité et le retour sur investissement que par la défense de l'intérêt national ?

Par ailleurs, les motivations financières qui animent les grands groupes transnationaux de services peuvent-elles présenter des incompatibilités avec les priorités nationales et aboutir à des paradoxes stratégiques majeurs ? L'externalisation dans l'économie nationale de la Grande Bretagne remonte au

début des années 1980 et semble avoir spécifiquement débuté dans la prise en charge de certaines fonctions de soutien à la Défense. Le Royaume Uni aurait-il près de 20 ans d'avance sur la France ? Pour les partisans des privatisations mises en œuvre durant le gouvernement Thatcher, la fin des années 80 a été marquée par un succès de la politique des privatisations. La période de la post-guerre froide avait créé des espoirs en faveur d'une extension globale de ce modèle britannique de gestion libérale de l'économie de la défense.

L'analyse du cas britannique présente un intérêt particulier compte tenu de la longue expérience du Ministère de la Défense britannique (MoD) dans le domaine de l'externalisation de certaines fonctions. Le Royaume-Uni, compte tenu de ses ambitions en Europe et au sein de l'Alliance atlantique est souvent perçu, en matière de défense, comme un modèle d'adaptation au changement. L'approche sociologique est pertinente à mettre en œuvre car elle nous permettra de réfléchir sur le phénomène de délégation des responsabilités, des risques et des coûts au contractant et de sa place, de son rôle et de son impact dans le cadre d'opérations extérieures sur le théâtre d'opérations, l'espace du conflit. Quelles sont donc les *limites opérationnelles, juridiques ou éthiques à ce processus d'externalisation*? Nous nous concentrerons sur les questions encore 'floues' identifiées par le Rapport parlementaire Dasseux de février 2002 qui posent problème notamment dans le cadre de l'externalisation dans les OPEX en nous interrogeant sur les questions de flexibilité opérationnelle, d'interopérabilité, de fiabilité et de confiance dans la perception du phénomène par les personnels civils et militaires de la Défense.

Quelles limites fixer pour ne pas que ces considérations économiques deviennent nuisibles et qu'elles ne présentent une menace pour l'intérêt national, compte tenu du domaine concerné ? Comment ont été conduits institutionnellement, humainement, techniquement et doctrinalement les changements au sein de l'institution militaire depuis près de 20 ans ? Quelles ont été les formes de résistances, de coopération au service de l'expérimentation à différentes échelles avant de débattre des effets et de la validité de l'expérience ? Quelle forme de consensus civil et militaire mais surtout politique a existé pour assurer une continuité dans ces réformes sans que les temps du politique et de ses incertitudes ne viennent perturber les orientations économiques qui s'inscrivaient sur le long terme ?

Dans notre méthode de travail, nous avons souhaité privilégier une approche originale, combinant une démarche sociologique et une réflexion stratégique, tournée fortement vers l'interdisciplinarité pour mettre en place une problématique originale. En France, différentes études ont été conduites

récemment par la mobilisation des instruments d'analyse économique<sup>1</sup>, juridique<sup>2</sup> ou gestionnaire<sup>3</sup>. Mobiliser les outils des sciences sociales permet, de notre point de vue, de nous intéresser aux interactions entre les acteurs privés, les forces armées et l'environnement (conflictuel ou non) et de dresser une typologie des relations complexes de confiance et de travail entre acteurs privés et publics, civils et militaires. La sociologie des organisations permet notamment de comprendre dans une perspective humaine et sociale les dynamiques de rationalisation et leurs effets sur la cohésion du groupe et de l'organisation. Si les études déjà menées mettent l'accent sur la distinction entre activités de soutien et fonctions stratégiques, les contraintes opérationnelles imposées par le conflit peuvent très rapidement rendre floues les limites entre militaires et opérateurs civils. Le cas britannique montre bien, dans la phase d'expérimentation actuelle mise en œuvre en Irak, que les limites de l'externalisation sont poussées de plus en plus loin, brouillant progressivement les fonctions de soutien et les tâches opérationnelles touchant à des fonctions de sécurité traditionnellement remplies parfaitement par les forces armées britanniques. La place croissante des sociétés de services aux armées peut-elle présenter à terme une menace pour l'identité et le rôle des forces armées britanniques ?

Il faut par ailleurs noter que les études françaises portant sur les enseignements tirés de l'externalisation au Royaume Uni négligent l'analyse du contexte politique et économique spécifique ainsi qu'une présentation objective des risques associés à la libéralisation de certains secteurs stratégiques britanniques. Significativement, les débats menés au Parlement depuis deux ans laissent apparaître des divergences importantes entre le pragmatisme entre le Ministre chargé des acquisitions et les inquiétudes des parlementaires sur les critères retenus pour établir un diagnostic de faisabilité précédant une éventuelle mise en œuvre du processus d'externalisation. Dans ces débats très ouverts apparaissent des questions apparemment marginales (mais réellement problématiques) ne touchant qu'une minorité des contrats d'externalisation mais qui mettent en lumière les contradictions entre souveraineté nationale et libéralisation de certains secteurs sensibles de la défense. Il s'agit notamment de mesurer toutes les implications stratégiques du 'temps long' de l'externalisation par opposition à une simple sous-traitance beaucoup plus limitée dans la durée.

---

<sup>1</sup> Jean-David Dreyfus « L'Externalisation, éléments de droit public », *ADJA Hebdo*, N°19/2002, pp.1214-1218

<sup>2</sup> Valérie Mérindol et Renaud Bellais « Défense et innovation, nouvelles formes de financement et d'organisation », C2SD, *Les Champs de Mars* 11, Premier semestre 2002, pp. 243-259. Voir aussi Ministère de la Défense, Conseil Economique de la Défense, *L'Externalisation au Ministère de la Défense*, Avis du Conseil Economique de la Défense, 16 juillet 2001, 130

<sup>3</sup> Didier Danet "Réussir l'externalisation des fonctions stratégiques de la Défense", *Les Champs de Mars* 11, Cahiers du C2SD, La documentation Française, 2002, pp.259-275

Dans tous les pays où les armées sont professionnelles, l'externalisation est un enjeu. Confier une partie des activités des armées à des partenaires extérieurs suscite un débat entre les acteurs civils et militaires du domaine de la défense. Les thèmes de débat sont multiples : les partenaires extérieurs sont-ils fiables ? Sauront-ils faire aussi bien que les militaires ? Seront-ils disponibles et réactifs en cas de besoin urgent ? L'institution militaire ne sera-t-elle pas affaiblie par les pertes de savoir-faire qui résulteront de cette pratique ? Quelles seront les relations avec ces différents partenaires ?

Comme le remarquait en 1998 Gérard Bonnardot, « la réforme de 1997 de la Défense française [a été] sans précédent dans son histoire, en raison de son ampleur mais plus encore de sa nature qui va radicalement la transformer<sup>4</sup>». Alors que cette étape de la professionnalisation a été gérée avec succès<sup>5</sup>, la Défense française dispose de nombreux atouts car « toutes ces transformations ont un point commun : leur rupture avec les pratiques passées qui entraînent inévitablement de grandes difficultés de mise en œuvre. Pour surmonter cet ensemble d'obstacles, il n'est sans doute pas trop tard pour prendre en compte les enseignements de toutes les expériences étrangères de professionnalisation totale » et ce d'autant que « les armées présentent en effet la caractéristique de savoir tirer les enseignements du passé pour retrouver l'aptitude nécessaire à remplir leur mission ».<sup>6</sup>

Les premiers enseignements de l'Opération TELIC (comme un élément de mesure des succès de la transformation et des premiers effets positifs et négatifs de la rationalisation des outils de défense) montrent que le processus d'externalisation au Royaume uni connaît une nouvelle phase de transformation avec des évolutions importantes dans le domaine de soutien logistique aux forces expéditionnaires britanniques, rendant possible le développement de réelles capacités interarmées d'intervention rapide alors que l'évolution contexte international exige à une reformulation progressive de la stratégie britannique par les réévaluations successives de la stratégie de défense britannique centrée sur une transformation progressive des forces vers des modes d'actions par les réseaux informatisés.

Notre étude se compose de cinq parties :

I. Processus de réforme des appareils de défense et redéfinition des relations Etats, forces armées et industriels,

---

<sup>4</sup> Gérard Bonnardot, "La Professionnalisation totale des armées françaises : enjeux institutionnels et sociaux", *Les Champs de Mars* n°4, C2SD, Paris, La Documentation française, 1998, p.49

<sup>5</sup> Ministère de la Défense et Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, *La Réforme de la Défense : Premiers enseignements*, Colloque des 3 et 4 octobre 2001, Ecole Militaire, 2002

<sup>6</sup> Gérard Bonnardot, p.50

II. Paramètres et dynamiques des réformes britanniques,

III. L'externalisation, catalyseur de la transformation actuelle et future des forces armées britanniques?,

IV. L'externalisation des services de défense et le cœur du métier de militaire : repousser les limites par l'expérimentation,

V. Limites et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la politique d'externalisation.

## TABLE DES MATIERES

ACRONYMES _____	3
INTRODUCTION _____	5
PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE L'ETUDE _____	5
TABLE DES MATIÈRES _____	10
<b>I. PROCESSUS DE RÉFORME DES APPAREILS DE DÉFENSE ET REDÉFINITION DES RELATIONS ETATS, FORCES ARMÉES ET INDUSTRIELS _____</b>	<b>13</b>
<b>A. Les termes du débat : Le rythme et le cadre particulier de la réforme des forces armées en France _____</b>	<b>13</b>
<b>B. Perspectives françaises, externalisation et financements innovants dans le budget de la Défense 2004 : une « démarche contrôlée » ? _____</b>	<b>16</b>
<b>II. PARAMÈTRES ET DYNAMIQUES DES RÉFORMES BRITANNIQUES _____</b>	<b>19</b>
<b>A. Privatisations et modernisations de l'Etat britannique : l'héritage thatchérien _____</b>	<b>19</b>
1. Un processus de rationalisation économique : ruptures et continuités <i>Programmations budgétaires par les Comprehensive Spending Reviews</i> _____	27
2. Les déterminants du recours à l'externalisation _____	28
3. La comparaison des coûts public/privé _____	28
4. La création du <i>Joint Services Command and Staff College</i> : partenariat public privé réussi _____	30
5. Le « <i>joined-up government</i> » et ses contraintes : la promotion de bonnes pratiques éthiques et du contrôle politique _____	32
<b>B. Une transformation de la politique de gestion des personnels _____</b>	<b>33</b>
<b>C. Les Sponsored Reserves : éléments essentiels du partenariat public-privé _____</b>	<b>36</b>
<b>D. Transformation de la base industrielle et renouvellement des relations gouvernement-industries _____</b>	<b>39</b>
1. La réforme de l'appareil de Défense britannique : SDR, <i>Smart Procurement</i> et <i>smart acquisition</i> _____	40
2. Défendre la base industrielle de Défense, selon quelles règles du jeu ?	47

3. Les répercussions à plus long terme : fiabilité des partenaires et compatibilité des approches public/privé? _____	50
4. De nouveaux partenaires aux ambitions globales : les grandes compagnies de services de défense et de sécurité anglo-saxonnes. _____	52
<b>III. L'EXTERNALISATION, CATALYSEUR DE LA TRANSFORMATION ACTUELLE ET FUTURE DES FORCES ARMÉES BRITANNIQUES ? _____</b>	<b>55</b>
<b>A. Un modèle de transformation des modes d'action _____</b>	<b>55</b>
<b>B. Du « smart procurement » comme condition de la transformation des forces vers des «Network Enabled Capabilities» _____</b>	<b>57</b>
<b>C. Une révolution de la gestion des capacités de soutien logistique à la posture expéditionnaire britannique _____</b>	<b>58</b>
<b>D. Le soutien en opérations, nouvelle étape ? Premiers enseignements des engagements en Afghanistan et en Irak _____</b>	<b>60</b>
<b>IV. L'EXTERNALISATION DES SERVICES DE DÉFENSE ET LE CŒUR DU MÉTIER DE MILITAIRE : REPOUSSER LES LIMITES PAR L'EXPÉRIMENTATION _____</b>	<b>65</b>
<b>A. Au-delà de la théorie économique, quelles frontières réelles et opérationnelles entre fonctions de soutien et missions de combat _____</b>	<b>65</b>
<b>B. Le Royaume-Uni et la privatisation des opérations de paix : une option envisagée ? _____</b>	<b>67</b>
<b>C. L'option de la régulation : l'impossible définition de limites au processus de privatisation _____</b>	<b>69</b>
<b>D. Les dérives de l'externalisation en OPEX : les enjeux en Irak _____</b>	<b>71</b>
<b>V. LIMITES ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'EXTERNALISATION _____</b>	<b>75</b>
<b>A. Typologie des « effets déstabilisants » et des réticences humaines _____</b>	<b>76</b>
1. L'éthique militaire face aux soucis de rentabilité _____	78
2. Dialogue social et communication _____	83
3. Les nouvelles relations entre acteurs publics et privés, leurs limites et leurs contraintes dans la gestion et le partage des connaissances _____	85
4. Les coûts économiques de l'engagement en Irak : les difficiles leçons pour la Défense britannique, contrainte à des coupes douloureuses _____	87
<b>B. Les organismes de consultation et d'évaluation des processus d'externalisation au Royaume-Uni : une fonction dynamique importante, un élément du dialogue civilo-militaire _____</b>	<b>88</b>
1. Le ministère de la défense et la transparence gouvernementale : un encouragement au dialogue civilo-militaire ? _____	90

2. Le National Audit Office _____	93
3. Une nouvelle étape dans l'évaluation des processus de réforme de l'acquisition britannique : la <i>NAO Defence Value for Money study</i> _____	94
<b>C. L'externalisation, processus normatif anglo-saxon sur les systèmes de défense européens ? _____</b>	<b>99</b>
<b>D. Le Royaume Uni , un modèle pour la France ? Limites d'une simple transposition _____</b>	<b>100</b>
<b>CONCLUSION : COMPRENDRE LES PROCESSUS POUR EN TIRER LES BONS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE _____</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE _____</b>	<b>104</b>
<b>GLOSSAIRE _____</b>	<b>119</b>

## I. PROCESSUS DE REFORME DES APPAREILS DE DEFENSE ET REDEFINITION DES RELATIONS ETATS, FORCES ARMEES ET INDUSTRIELS

### A. Les termes du débat : Le rythme et le cadre particulier de la réforme des forces armées en France

Dans leur étude comparative France/Grande-Bretagne, Genieys, Smith et Joana concluaient qu'« au-delà d'une apparente convergence vers une armée sans conscrits, on s'aperçoit que les définitions de ce que doit être une armée professionnelle en France et en Grande-Bretagne restent très différentes. [...] De manière générale, l'évolution des aspects organisationnels qui pèsent sur la définition de la condition militaire en France et en Grande-Bretagne depuis les années 1990 atteste des situations très différentes des armées à l'égard du ministère et du pouvoir politique dans les deux pays<sup>7</sup>. »

Le 3 mai 2004, le Chef d'Etat-Major des Armées, le Général Bentegeat, devant l'ensemble des hauts responsables des forces armées réunis en séminaire à l'Ecole militaire, présentait les enjeux de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui entrera en application dès 2006. Le CEMA déclarait « prioritaire » l'engagement des armées dans cette réforme de la gestion des crédits publics. De cet investissement, les forces peuvent ainsi attendre une « amélioration des capacités opérationnelles », une « responsabilisation plus large » et une plus grande « crédibilité », vis-à-vis de la Nation dans l'emploi des fonds publics. Il a cependant appelé ses « grands subordonnés » à veiller à ce que la mise en œuvre de cette nouvelle organisation « ne perturbe ni le déroulement des opérations militaires, ni la disponibilité opérationnelle. »<sup>8</sup>

Pour le Professeur Jean Picq, « le management public se décline autour de principes simples : clarté des objectifs et réévaluation régulière, rigueur des procédures de décision et de mise en œuvre, définition de responsabilités, surtout quand elles sont partagées, méthodes efficaces de *reporting* et évaluation des résultats, transparence des comptes ». En définitive, « c'est à un véritable changement des esprits et des comportements que ces notions [de management public introduites par la mise en œuvre de la nouvelle loi organique LOLF] appellent avec un maître mot, la responsabilité<sup>9</sup> ». Au risque de [centralisation bureaucratique], « le management répond par la décentralisation qui permet de

---

<sup>7</sup> Genieys William, Joana Jean, Smith Andy, *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France - Grande-Bretagne*, Les Documents du C2SD, janvier 2000, p.81

<sup>8</sup> *Armées d'Aujourd'hui*, n°291, juin 2004, p.7

<sup>9</sup> Jean Picq, « Manager : une priorité du secteur public », in Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, Editions d'Organisation, Ouvrage collectif piloté par le Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense, Paris, 2004, p.2

coupler direction stratégique et responsabilité opérationnelle [...] en privilégiant les approches de coût-efficacité, d'analyse de la valeur et de contrôle de qualité<sup>10</sup> »

Avec la mise en œuvre de cette nouvelle étape de la réforme au sein du ministère de la Défense, on pourrait craindre que l'institution soit incapable de gérer ce changement vers une culture apparemment si éloignée de la sienne. Mais avec cette arrivée des méthodes du nouveau management, « les armées retrouvent une tradition séculaire. Depuis toujours, les militaires ont intégré l'importance des questions de stratégie et de planification, d'organisation et de méthode, de recrutement et de gestion des hommes. Avant les autres, ils ont appris l'art de ce que l'on appelle aujourd'hui le *benchmarking* c'est-à-dire le souci de se comparer et de prendre chez les autres ce qui marche le mieux<sup>11</sup> » .

Par ailleurs, « depuis plus de dix ans, face à la montée de la mondialisation et des technologies de l'information et de la communication, une nouvelle forme de management public se met en place, [...notamment...] au ministère de la Défense, [pourtant spécialisé dans le commandement et non le management] qui a su anticiper et s'adapter à ce nouveau contexte, en développant une approche du management, qui implique une « nouvelle manière de diriger avec comme objectifs d'optimiser les ressources et d'améliorer les résultats ». Du point de vue du Centre de formation au management du ministère de la Défense (CFMD), le management est la « direction, dans un contexte donné, d'équipes ayant à définir et à atteindre en commun des objectifs en privilégiant la recherche de la performance par une mobilisation optimale des ressources<sup>12</sup> ».

La réflexion menée par le CFMD s'inscrit dans un vaste mouvement de réforme de l'Etat dans lequel la Défense joue un rôle de premier plan du fait d'une « aptitude à se réformer, avérée par la professionnalisation menée à bien des armées » et « ensuite, une tradition confirmée de planification et de programmation exercée au travers du plan prospectif à 30 ans, du modèle d'armée 2015 et des lois de programmation militaires successives.

En réalité, pour le Général Baudouin Albanel, « le vote de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959, vient donner à la réforme de l'Etat un puissant coup d'accélérateur et ouvre des perspectives nouvelles aux travaux engagés depuis plus d'une décennie : [...] En faisant passer l'administration d'une logique de moyens à une logique de résultats, l'enjeu de la LOLF pour l'administration, est d'arriver à mettre en œuvre un système de gestion de la performance, comme l'ont déjà fait d'autres pays européens », qui se donne

---

<sup>10</sup> Jean Picq, *op.cit.*, p.3

<sup>11</sup> *idem*, pp.3-4

<sup>12</sup> *idem*, p.5

pour objectif une « refondation de la gestion publique »<sup>13</sup>, dépassant la simple mise en application de la réforme budgétaire et comptable en 2006 pour aboutir à la mise en place de « nouveaux modes de management davantage fondés sur la transversalité, la délégation, l'autonomie et la subsidiarité ».

Face aux enjeux de la réforme de l'Etat et de ses applications dans le domaine de la défense, il est nécessaire de mettre en œuvre et de systématiser les démarches de pilotage accompagnées de processus rigoureux d'évaluation et d'amélioration des dynamiques engagées selon un mode continu. La mise en œuvre d'une profonde mutation vers une culture du résultat implique des démarches de mise sous contrôle devenues une exigence de la LOLF.

Cette réforme de l'Etat qui est actuellement impulsée par la mise en œuvre prochaine de la LOLF s'inscrit dans un processus de mutation progressive des modes de fonctionnement et de l'organisation interne des services de l'Etat. Quatre étapes ont marqué la mise en chantier de la modernisation de l'Etat français : la circulaire Rocard de 1989 relative au renouveau du service public (mobilisation des fonctionnaires et notamment les cadres supérieurs, développement de centres de responsabilité, gestion dynamique des personnels et développement du dialogue social, devoir d'évaluation des politiques publiques) ; circulaire Juppé de 1995 (faisant suite au rapport Picq de mai 1994 sur la réforme des structures et missions de l'Etat) relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics en plaçant "l'utilisateur client", au cœur du processus de modernisation avec un « Etat et des services publics plus efficaces, plus économes ... ». Selon Jean Claude Barbet, « cinq priorités sont alors définies : clarifier les missions de l'Etat et préciser le champ des services publics ; mieux prendre en compte les besoins des citoyens ; changer l'Etat central ; déléguer les responsabilités ; rénover la gestion publique ».<sup>14</sup> La troisième étape est marquée par la circulaire Jospin de juin 1998, le Premier ministre demandant à chacun des ministres d'élaborer un programme pluriannuel de modernisation (PPM) en vue de poursuivre l'effort de rénovation du service public et de renforcement de la cohésion nationale autour de cinq axes principaux : réflexion sur les missions de l'Etat, examen des procédures de travail, des circuits de décision et de l'organisation des services, amélioration de la gestion des ressources humaines, modernisation des outils et des méthodes de la gestion publique, développement des technologies de l'information et de la communication ».

La quatrième et dernière étape de cette modernisation progressive de l'Etat français trouve son aboutissement dans le vote de la loi organique 2001-

---

<sup>13</sup> Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, Editions d'Organisation, Paris, 2004, pp. 6-7

<sup>14</sup> Jean-Claude Barbet, « La Réforme de l'Etat : une politique permanente », in Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, p.30

692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux finances (LOLF), réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959. Elle constitue un aboutissement des dynamiques de changement qui avaient été engagées par la circulaire Rocard.

Pour Jean-Claude Barbet, « [la LOLF] donne à la gestion budgétaire une orientation et une souplesse radicalement nouvelles [en passant] d'une logique de moyens à une logique de résultats. Inscire l'action publique dans un cadre pluriannuel, responsabiliser les gestionnaires, contrôler l'efficacité de la dépense publique, renforcer la transparence des informations budgétaires fournies au Parlement tant au stade de l'élaboration qu'à celui de l'exécution, constituent les objectifs majeurs de ce texte fondamental [...] pour mettre en œuvre un système de gestion et de performance » comme les britanniques et d'autres européens l'ont déjà fait.

Deux éléments de la LOLF sont donc à considérer ici : d'une part une mise en application échelonnée jusqu'en 2006 de la réforme budgétaire et comptable et d'autre part la rénovation de la gestion publique car « outre la gestion budgétaire et l'optimisation des moyens, la réforme passe par une approche stratégique et prospective de l'action, l'organisation du travail et celle des structures, la gestion prévisionnelle et qualitative des ressources humaines, la valorisation et la responsabilisation des équipes de travail, le développement du dialogue social, un management par objectifs, le pilotage de l'action et l'évaluation des résultats obtenus<sup>15</sup> ».

### **B. Perspectives françaises, externalisation et financements innovants dans le budget de la Défense 2004 : une « démarche contrôlée » ?**

L'externalisation en France demeure une « démarche contrôlée » qui passe par diverses formes d'expérimentation d'envergure réduite. La définition de l'externalisation qui avait été retenue dans la directive ministérielle du 3 août 2000 par le ministère de la Défense était « une opération généralement contractuelle, impliquant un partenariat plus ou moins étroit, par lequel un organisme de la Défense décide de confier ou de transférer avec obligation de résultats, à une structure externe au département, une fonction, un service ou une activité qu'il assurait antérieurement et qui peut parfois impliquer des transferts d'actifs », impliquant une relation de partenariat avec l'entreprise fournissant des services commerciaux.

Les rédacteurs du Projet de loi de finances 2004 du Ministère de la Défense voyaient dans « le passage de la conscription à l'armée

---

<sup>15</sup> idem, pp.30-31

professionnalisée, du fait de la réduction des effectifs disponibles, un facteur favorisant l'externalisation. »<sup>16</sup> Le deuxième facteur énoncé est la quête du bon emploi des fonds publics nécessitant de se pencher sur des méthodes plus dynamiques de gestion de l'argent public : louer plutôt qu'acheter, faire faire plutôt que faire, partager des équipements plutôt que les laisser inemployés. Dans cette perspective, le ministère de la défense prévoit d'exploiter pleinement les possibilités offertes par La loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008 et le développement de nouveaux outils juridiques, comme le partenariat public-privé.

Ce développement s'inscrit officiellement dans « une démarche pragmatique [dans laquelle] les mesures d'externalisation doivent permettre »:

- 1) de «dégager soit des emplois pour les affecter à des tâches relevant du cœur des missions du ministère, soit des marges de manœuvre budgétaire» ;
- 2) «ou d'apporter des solutions palliatives à certaines ruptures de capacités».

Au-delà des externalisations classiques des domaines entretien, maintenance, restauration ou gardiennage, des projets plus ambitieux sont initiés et couvrent une large partie du champ fonctionnel du ministère, qu'il s'agisse des logements domaniaux et de la gendarmerie, de soutien (parc des véhicules automobiles) ou de l'opérationnel (formation initiale des équipages d'hélicoptères). L'externalisation et les financements innovants constituent des outils au service d'une plus grande efficacité de l'action publique et des missions opérationnelles de la Défense, conformément au cadre donné par la directive ministérielle du 26 mai 2003.<sup>17</sup>

Les projets d'externalisation du ministère sont « nombreux et concernent l'ensemble du champ fonctionnel et opérationnel de la Défense »:

- *le domaine immobilier*: dans le cadre de la priorité accordée par le gouvernement à la modernisation de la gestion immobilière, le ministère de la défense examine différentes hypothèses pour améliorer la gestion de son parc de logements et à mieux répondre aux besoins du personnel. Parmi les orientations retenues figurent l'externalisation de la gestion du parc des logements domaniaux de la gendarmerie ainsi que des armées. Des études devraient permettre la mise en concurrence des opérateurs au début de 2004.

---

<sup>16</sup> Ministère de la défense, *Budget de la Défense : Projet de loi de finances 2004*, chapitre 3, p.38

<sup>17</sup> Ministre de la Défense, *Directive portant sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la Défense*, Paris, Ministère de la Défense, 26 mai 2003

- *le domaine des fonctions de soutien* : tel est le cas de l'externalisation du soutien en opérations extérieures (OPEX), soutien qui porte sur des fonctions aussi diverses que l'alimentation, le logement ou les télécommunications des forces stationnées à l'étranger. Jusqu'à présent assumé par les forces armées elles-mêmes, le soutien en OPEX sera en 2004-2005 confié au secteur privé dans le cadre d'une convention qui sera établie entre le ministère (via l'Économat des armées qui met en œuvre une logistique importante et qui vient d'être réformé en mars 2004) et les entreprises. La définition précise du projet, déjà très avancée, va être consolidée par le recours à une prestation de conseil dès l'automne 2003. Tel est également le cas de l'externalisation du parc automobile (environ 22 000 véhicules légers et 2 500 autocars) dont la gestion serait confiée à un opérateur privé. La mise en concurrence sera organisée en 2004.
- *le domaine de l'opérationnel* : l'externalisation des moyens aériens pour la formation initiale des pilotes d'hélicoptères (base école de Dax) doit permettre de résoudre le problème du parc de Gazelle vieillissant et celui de l'absence d'une perspective rapprochée de renouvellement de ce parc. Il est envisagé de louer soit les hélicoptères, soit les heures de vol nécessaires. Le recours à la location permettrait ainsi de disposer du potentiel de vol adéquat en déchargeant les forces des tâches d'entretien des équipements.

Malgré ces avancées, le rythme de ces réformes et de ces éléments de modernisation de la défense française semble demeurer plus lent que les transformations dans lesquelles les forces armées britanniques sont engagées en continu depuis près de 15 ans, dans un environnement culturel et économique qui présente de nombreuses différences avec l'environnement français.

## II. PARAMETRES ET DYNAMIQUES DES REFORMES BRITANNIQUES

### A. Privatisations et modernisations de l'Etat britannique : l'héritage thatchérien

L'externalisation au Royaume-Uni constitue l'un des nombreux éléments de la politique de réforme de l'Etat britannique et de l'ouverture du financement de projets publics à des capitaux privés, dans le but d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Au cours des deux dernières décennies se sont succédées au Royaume-Uni des réformes menées autour de quatre axes principaux et qui concernèrent la Défense britannique à de nombreux niveaux : (1) ouverture des organismes de la Défense au privé (réforme des modes de gestion, des mentalités et des pratiques), (2) réformes institutionnelles internes (*Modernising Government*), (3) réévaluations stratégiques (*Strategic Defence Review* et modernisation des forces armées britanniques) et (4) réformes de la base industrielle de Défense britannique (*Smart Procurement Initiative*). L'analyse des premiers enseignements tirés de ces phases successives d'externalisation de certains services du ministère de la Défense a fait l'objet de nombreux colloques, articles scientifiques. A la lumière des différentes analyses historiques mettant en perspective les réformes successives, il semble important de souligner que les différents éléments des processus d'externalisation appliqués dans les années 1990 trouvent très clairement leurs racines dans les politiques de privatisation de l'ère Thatcher.

#### 1. Un processus de rationalisation économique : ruptures et continuités

Historiquement, la « mise en œuvre des politiques de privatisation depuis les élections du gouvernement conservateur en 1979 correspond à la succession de trois moments politiques interdépendants : la phase de dénationalisation ou la vente des actifs du secteur public, la dérégulation correspondant à l'ouverture des activités étatiques à la concurrence du secteur privé et enfin la sous-traitance (*contracting-out*) de services publics aux entreprises privées<sup>18</sup> ». En novembre 1983, la dynamique de privatisation était marquée par l'objectif du responsable du Trésor britannique de « promouvoir la concurrence et d'améliorer l'efficacité de l'offre de services »<sup>19</sup>, faisant de la « réduction de la taille du secteur public un objectif secondaire ». Dans son discours de juillet 1985, le Secrétaire au Trésor John Moore soulignait, alors que la politique de privatisation avait été développée jusqu'à un point avancé, que « la régulation de la propriété privée de monopoles naturels était préférable à une nationalisation,

---

<sup>18</sup> John Kay, Colin Mayer and David Thompson (ed.), *Privatisation and Regulation – the UK Experience*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p.2

<sup>19</sup> John Kay, Colin Mayer and David Thompson (ed.), *idem*, p.8

[ce qui constituait alors] une preuve du succès de la politique de privatisation et du point de vue du consommateur [une manière d'empêcher] l'Etat d'abuser d'une position de monopole<sup>20</sup>. Ceci « marquait un changement dans la direction de la politique de privatisation<sup>21</sup> ». Ainsi, après quelques années de politique de privatisation légitimée par la recherche d'une plus grande efficacité, la politique gouvernementale de privatisation accompagnée d'une « régulation solide, transparente et efficace » se donnait pour objectif un « retour des industries contrôlées par l'Etat vers le secteur privé, lorsque les encouragements à la concurrence se révèle insuffisants ou sans fondement économique »<sup>22</sup>. Cette politique libérale prenait une autre ampleur et se donnait pour objectif de « produire une mutation irréversible dans les attitudes qui aboutirait à des gains durables pour le Royaume-Uni ».<sup>23</sup> Mais les limites de ces processus apparaissaient très rapidement avec notamment de nombreuses « présomptions » idéologiques favorables au secteur privé « excessivement simplificatrice [suggérant que] le marché agit et agira nécessairement de manière efficace<sup>24</sup> ». Comme le disait en 1983 John Moore, « moins de gouvernement signifie un bon gouvernement, ce qui est particulièrement vrai dans le cas dans l'industrie publique [...] où la privatisation rend à la population du pays, des industries qui n'ont pas leur place dans le secteur public<sup>25</sup> ».

Sans aucun doute, les réformes du secteur public « de haut vers le bas, partisans plutôt que consensuelles, provenant du gouvernement central plutôt que du niveau d'autorité local », mises en œuvre par le gouvernement Thatcher et « poursuivies sur une longue période de 1979 à 1997 durant les administratrices conservatrices successives » ont-elles entraîné de profondes mutations culturelles et des impacts durables sur la société britannique, à l'image des transformations managériales engendrées par le rapport Griffiths de 1983 dans le domaine de la Santé (NHS).<sup>26</sup> Avec le recul, il semble que ces changements radicaux ayant entraîné des « changements organisationnels

---

<sup>20</sup> John Moore « The Success of Privatisation », in John Kay, Colin Mayer and David Thompson (ed.), *idem*, p.94

<sup>21</sup> John Kay, Colin Mayer and David Thompson (ed.), *idem*, p.8

<sup>22</sup> John Moore « The Success of Privatisation », in John Kay, Colin Mayer and David Thompson (ed.), *idem*, p.96

<sup>23</sup> John Moore « The Success of Privatisation », in John Kay, Colin Mayer and David Thompson (ed.), *idem*, p.97

<sup>24</sup> *Idem*, p.11

<sup>25</sup> John Moore « Why Privatise? », in John Kay, Colin Mayer and David Thompson (ed.), *idem*, p.93

<sup>26</sup> Ewan Ferlie, « The Long Term Impact of UK Public Sector Reforms : The case of the 1983 Griffiths Report on the NHS », Communication au Colloque de la Revue *Politiques et management public, Une génération de réformes en management public : et après ?*, Strasbourg, 24-25 novembre 2003, pp.3-4

importants » ont certainement créé un environnement favorable<sup>27</sup> aux politiques d'externalisation menées de nos jours. C'est d'ailleurs lors du gouvernement Thatcher, parallèlement à ces réformes de la gestion publique, que les régulations indispensables à la réussite du processus furent mises en place, correspondant aux grandes transformations économiques de la société britannique, marquée par la disparition des syndicats voulue par le gouvernement et un glissement vers le management « dans les secteurs privés et public, les fonctions de soutien comme de consultance managériale avaient pris un essor beaucoup plus rapide au Royaume Uni que dans d'autres pays comme la France [...], entraînant une transition de l'archétype du professionnel bureaucratique vers un archétype consumériste managérial dans les organisations du service public<sup>28</sup> ».

Au Royaume-Uni, on assiste donc très tôt à « une remise en cause du mode d'organisation hiérarchique traditionnel de l'administration et plus fondamentalement à une remise en cause de la conception traditionnelle de l'offre de service » car « les réformateurs avaient la conviction que l'Etat intervenait trop et à mauvais escient. La fonction publique apparaissait comme une machine très lourde qui ne réussissait pas à satisfaire les besoins de la population, et justifiait l'expertise privée<sup>29</sup>. » Dès 1980, avait été créé le Management Information System for Ministers (MINIS) pour aider à la prise de décision rationnelle en vue d'atteindre le meilleur rapport qualité/prix (*best value for money*) pour chacun des services.<sup>30</sup>

Dans le cas de l'administration Thatcher, il existait une « volonté idéologique de rupture affichée ostensiblement. Les autorités administratives britanniques ont procédé, sur les conseils de l'*Efficiency Unit* [chargée d'améliorer le niveau d'efficacité de l'administration par la réforme], à une étude systématique des activités et des services susceptibles d'être privatisés ou gérés de façon plus autonomes. Les premiers ont été cédés au secteur privé, les seconds confiés à des agences autonomes. Tous les services [...] furent soumis au "contrôle du *Market testing*" [pour que cette] confrontation avec le secteur privé favorise l'offre de services de qualité à un moindre coût<sup>31</sup>». Dans le cas britannique, la démarche, « inscrite dans un cadre défini au niveau centrale par l'*Efficiency Unit* »

---

<sup>27</sup> Arnaud Voisin, « Le Développement du recours à l'externalisation au sein de la défense : problématiques et comparaisons internationales, *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 20, n°1, mars 2002

<sup>28</sup> Ewan Ferlie, *idem*, p.27

<sup>29</sup> Raphaëlle Fabre Guillemant, *Les Réformes administratives en France et en Grande Bretagne : Centres de responsabilité et agences d'exécution*, L'Harmattan, Collection Logiques Juridiques, Paris, 1998, p.19

<sup>30</sup> *idem*, p.15

<sup>31</sup> *idem*, p..22

semble « plus systématique et dirigiste » qu'ailleurs, les objectifs provenant du ministère, la mise en pratique relevant de l'agence.<sup>32</sup>

En Grande-Bretagne, « la politique de modernisation – la plus radicale [...] menée en Europe- s'est associée à une idéologie anti-étatisme claire et sans nuance. Le gouvernement [britannique] a développé ses projets de modernisation sur un mode autoritaire sans accorder d'importance aux oppositions avancées par les syndicats de la fonction publique [...] la modernisation a été lancée dans la foulée de la victoire conservatrice de 1979 [...] et elle s'est poursuivie durant le gouvernement [...] Major avec des objectifs à peine amendés<sup>33</sup> ». Il semble que la comparaison des dynamiques de réformes en France et au Royaume-Uni, analysées par Raphaëlle Fabre Guillemant dans son ouvrage sur les *Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne* fait bien apparaître « qu'au travers de modalités de réforme qui ne semblent toucher que les fonctions organisationnelles des services, ce sont les fondements mêmes de la construction de l'Etat qui sont en cause, dans la mesure où les réformes portent atteinte au mode d'organisation hiérarchique traditionnel et aux systèmes de garantie existants. Et plus fondamentalement, à travers les choix qui s'opèrent d'appliquer telle ou telle théorie managériale à la gestion publique, ce sont des modèles [différents] de société qui transparaissent en filigrane<sup>34</sup> ». Enfin, dès l'origine des réformes britanniques, il apparaît que la réussite du processus est rendu possible par un « investissement parlementaire dans le suivi des progrès [qui] a constitué un véritable moteur pour l'instauration des réformes [...], la multiplication des investigations parlementaires [ayant] eu le mérite de favoriser l'avancée du processus de réforme en amenant sur le devant de la scène publique des questions telles que celle de la responsabilité des fonctionnaires »<sup>35</sup> de la même manière que le National Audit Office est aujourd'hui un catalyseur du débat démocratique sur les questions de modernisation des forces armées britanniques.

Malgré les réformes précédentes du secteur public, il semble important de souligner que les années 1980 ont été marquées par une réelle rupture culturelle avec « l'avènement du modèle managérial » car « loin de constituer un aménagement parmi d'autres, comme l'administration en a[vait] connu antérieurement, l'apparition d'une logique managériale a introduit un changement de paradigme, fondé sur des notions telles que la qualification, le métier, les gains de productivité, la responsabilisation des personnels. [...] Outre-Manche, le regain de croyance dans le potentiel et les vertus des lois du marché – par opposition aux institutions de la bureaucratie et de la hiérarchie

---

<sup>32</sup> *idem*, p..23

<sup>33</sup> *idem*, p..24

<sup>34</sup> *ibidem*,

<sup>35</sup> *idem*, p.290

étatiques – constitu[ait] la principale révolution doctrinale des réformes, [actuellement poursuivie] visant à conférer davantage d'autonomie aux services [grâce à] une aptitude du marché et des techniques propres au secteur privé à améliorer l'efficacité du processus décisionnel au sein du service public, en remettant en cause, de manière plus générale, le rôle des pouvoirs publics<sup>36</sup> ».

Les fondements de la réflexion autour de l'externalisation au sein des forces armées britanniques et de la montée en puissance de l'approche du « *Value for Money* » se retrouvent dans cette description de 1986 des arguments en faveur de l'initiative *Next Steps* qui poussait plus loin encore la transformation de l'économie britannique : « *Les principes directeurs sont la recherche du rendement, de l'efficacité et du rapport qualité/prix : les responsabilités doivent être décentralisées, les niveaux inférieurs doivent avoir la maîtrise de leurs actions et doivent en répondre : des objectifs doivent être établis et l'évaluation de leur bonne réalisation doit être appréciée au regard des capacités allouées. En somme, les bureaucrates et les ministres sont redéfinis comme des "gestionnaires responsables", les opérations du secteur public divisées en "affaires" (business) et le public appréhendé comme un "consommateur".*<sup>37</sup> ».

Dans son étude historique des différentes étapes et facettes de la politique de défense britannique sous Thatcher, Andrew Dorman met en avant le fait surprenant selon lequel il n'y eut qu'un « impact d'une ampleur limitée des changements managériaux engagés par l'administration sur la politique de défense et sur la direction du MoD. Alors qu'une grande majorité de la littérature a souligné les aspects controversés des changements qui avaient été mis en œuvre, en réalité « l'équilibre au sein du MoD ne semble pas avoir été bouleversé par ces processus, [puisqu'] les mêmes acteurs, à peu de choses près, étaient impliqués de la même manière à la fin et au début du processus de transformation, comme ce fut le cas lorsque le processus "options pour le changement" fut lancé<sup>38</sup> ».

Cependant, « sur le long terme les changements eurent un effet. [...] Les changements dans les types de contrats, l'insistance sur le rôle de la concurrence et sur la sous-traitance de services correspondaient à tous les domaines privilégiés par les Conservateurs alors qu'ils étaient aux affaires. On a coutume de présenter, de manière erronée, les transformations qui permirent les économies gouvernementales comme faisant l'objet d'une hostilité des services. En réalité, la Royal Navy avait poussé et soutenu ces réformes en tête. Les nécessités financières, bien plus que l'action gouvernementale, avaient

---

<sup>36</sup> Raphaëlle Fabre Guillemant, *Les Réformes administratives en France et en Grande Bretagne*, p.298-299

<sup>37</sup> Gray and Jenkins, "Accountable Management in British Government : Some Reflections on the Financial Management Initiative", *Financial Accountability and Management*, 1986, Vol.2, n°3, pp.171-187, cité par Raphaëlle Fabre Guillemant, *op.cit.*, p.299

<sup>38</sup> Andrew M. Dorman, *Defence under Thatcher*, Southampton Studies in International Policy, Palgrave, 2002, p. 162

fourni l'élan nécessaire pour introduire de nouvelles pratiques ». Selon cet historien, « les administrations Thatcher successives ont donné la possibilité aux responsables des services de faire le choix de recourir à de telles pratiques » et « à bien des égards, la réforme la plus significative fut la politique de privatisation [...] dont l'impact fut important sur le processus d'acquisition. Contrairement à tous principes « affirmés par une rhétorique de la libre concurrence, la période de 1979 à 1989 fut marquée par des ajustements apportés au programme d'acquisition pour subventionner le processus de privatisation et ainsi permettre à ces compagnies privées de survivre et de surmonter les difficultés.<sup>39</sup>

La politique de délégation à des entreprises privées de la gestion de certains services publics, initiée par les gouvernements conservateurs à partir de 1979, n'a pas été remise en cause par le gouvernement de Tony Blair.<sup>40</sup> Signe d'un changement politique fort à gauche, des représentants travaillistes ne se sont pas opposés d'emblée à l'établissement de partenariat public-privé dans la gestion de ces services publics.<sup>41</sup>

Le mouvement de réforme vers une "troisième voie"<sup>42</sup> s'inscrit dans un cadre beaucoup plus large de modernisation de tous les secteurs de l'Etat et de l'instauration de nouveaux modes de gestion des dépenses et des affaires publiques. C'est par ces réformes impliquant de plus en plus le secteur privé que le MoD entendait financer la réforme et la modernisation de ses forces armées. La réponse du gouvernement britannique aux changements de l'environnement international de l'après-guerre froide a commencé à devenir évidente en juillet 1990 lorsqu'un plan de réduction des forces présentant des « options pour le changement » fut révélé. Au cours des six années suivantes, la taille des forces armées passa de 306.000 à 226.000 hommes.<sup>43</sup>

Si cette comparaison de deux appareils de défense met en lumière ces différences historiques importantes dans les dynamiques de transformation, comment la défense française peut-elle tirer profit de son « apparent retard »<sup>44</sup> dans la mise en place de solutions innovantes pour réduire les effets de freinage

---

<sup>39</sup> Andrew M. Dorman, *Defence under Thatcher*, Southampton Studies in International Policy, Palgrave, 2002, pp.162-163

<sup>40</sup> Jacques Leruez (dir.), *La Grande-Bretagne à la fin du XXe siècle : l'Héritage du Thatcherisme*, Les études de la Documentation française, 1994. Voir aussi Lawrence Freedman, *The Politics of British Defence, 1979-98*, Basingstoke and London, MacMillan Press, Ltd, 1999

<sup>41</sup> Rod Rhodes, "The Civil Service" in Anthony Seldon (ed.), *The Blair Effect : the Blair Government 1997-2001*, London, Little, Brown and Company, 2001, pp.97-116

<sup>42</sup> Voir Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge (UK), Polity Press, 1998

<sup>43</sup> Lawrence Freedman "Defence", in Anthony Seldon (ed.), *The Blair Effect : the Blair Government 1997-2001*, London, Little, Brown and Company, 2001, pp.289-306

<sup>44</sup> Frédéric Lert, « Partenariat Public-Privé : la France à la traîne », *Air & Cosmos*, N°1922, 6 février 2004, pp.34-35

dans la mise en œuvre de sa propre réforme de l'acquisition ? Dans quelle mesure et par quels moyens la prise en compte des contraintes légales<sup>45</sup>, administratives et humaines ne peuvent-elles pas aboutir à l'émergence d'un contexte spécifique aboutissant à une dynamique française de transformation encore plus performante et encore plus aboutie à l'horizon de la temporalité PP30, en intégrant les conditions particulières à la France (telles que formulées notamment dans la directive française sur la « politique d'externalisation au sein du ministère de la défense » français de mai 2003<sup>46</sup>) ?

Le schéma suivant indique quelles ont été les différentes étapes de la réforme de la défense britannique et quels sont les éléments de rupture et de continuité depuis les années 1980 sous le gouvernement Thatcher.<sup>47</sup> Trois chantiers ont été menés en parallèle : les réformes internes et institutionnelles du Ministère de la défense britannique, les réformes en matière de contractualisation et les implications du secteur privé à travers des diverses formes d'externalisation.

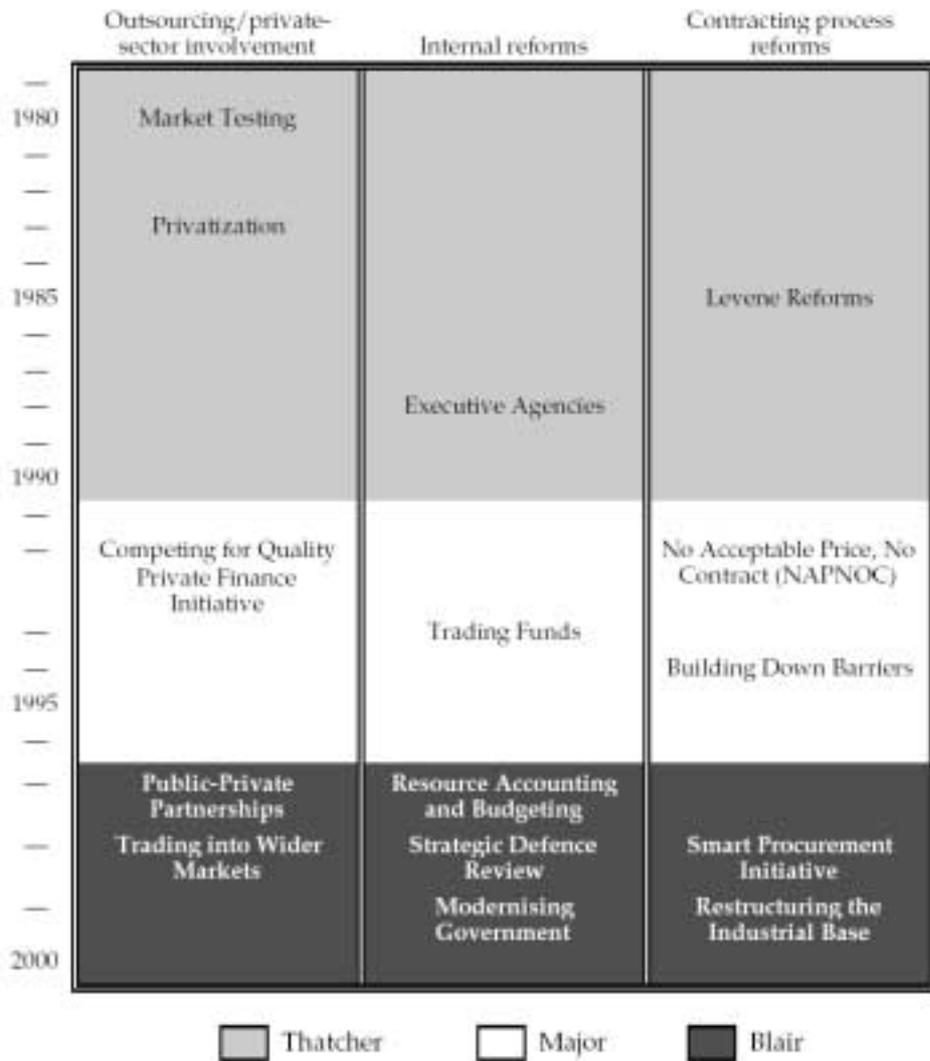
---

<sup>45</sup> Voir Jean-David Dreyfus, « L'externalisation, éléments de droit public », AJDA Hebdo N°19/2002, 18 novembre 2002, pp. 1214-1218

<sup>46</sup> Ministre de la Défense, *Directive portant sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la Défense*, Paris, Ministère de la Défense, 26 mai 2003

<sup>47</sup> J.A. Kay, *The State and the Market : The UK Experience of Privatisation*, Occasional Papers 23, New York and London, Group of Thirty, 1987

### Timeline of Major U.K. Initiatives



Une plus grande interaction entre les milieux civils et militaires a sans doute contribué à une convergence croissante des mentalités et à une harmonisation des pratiques. La diffusion progressive des pratiques managériales du secteur privé et la généralisation du "market testing" visant à s'assurer de choix économiquement rationnels ont contribué à une meilleure compréhension mutuelle des deux cultures. Ceci a surtout permis un recentrage

des forces armées sur le cœur du métier, leurs compétences essentielles (*core competencies*) qui ne peuvent, en théorie, être déléguées à des partenaires civils extérieurs. Mais dans le cas britannique, les limites semblent constamment repoussées par l'expérimentation de nouvelles formes de rationalisations budgétaires et organisationnelles pour soutenir le processus de réforme de la Défense et des forces armées britanniques.

*Programmations budgétaires par les Comprehensive Spending Reviews*

Tous les deux ans, le gouvernement tient une *Comprehensive Spending Review* (1998, 2000, 2002) durant laquelle il alloue les ressources pour les trois années fiscales suivantes. Les étapes de la planification et de la mise en œuvre des processus de rationalisation sont les suivantes :

Les avantages de cette délégation progressive des coûts et des responsabilités du public vers le privé sont évidents concernant la rapidité et la flexibilité renforcées pour lever des fonds d'une plus grande ampleur. Si les alliances entre le MoD et les entreprises britanniques sont consolidées, aboutissant à des effets positifs sur la compétitivité des entreprises et sur l'économie nationale, les études semblent clairement montrer que "l'externalisation ne peut être réalisée dans la perspective d'économies à court terme" (rapport du CED). Quel est donc en réalité l'impact de l'évolution dans le temps des contraintes budgétaires relativement aux ambitions d'économies sur le long terme. Le point essentiel se trouve-t-il d'ailleurs ici ? Une récente analyse du Professeur Kirkpatrick de l'University College de Londres a mis en évidence la difficulté de mesurer de manière objective la réalité du concept de « *cheaper and better* » que les processus de *smart acquisition* entendent mettre en œuvre, compte tenu notamment des différentes temporalités que la persistance des anciens systèmes (*legacy systems*) imposent aux acquisitions établies sous le label « *smart* » dont les projets sont menés à un rythme plus soutenu.<sup>48</sup>

Comme le souligne Arnaud Voisin dans son étude comparée des pratiques d'externalisation, l'externalisation « ne se traduit pas principalement par des gains financiers, mais davantage par une amélioration du service rendu ». Par ailleurs, « l'externalisation doit être appréhendée dans le cadre plus large des innovations financières et organisationnelles qui l'accompagnent ; son succès repos[ant] sur la mise en œuvre de politiques réglementaires et contractuelles adaptées » ainsi que sur un « environnement social favorable à la réussite du processus »<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> David Kirkpatrick, « The Cost effectiveness of Smart Acquisition », *RUSI Defence Systems*, janvier 2004, Vol 6, No3, p.95

<sup>49</sup> Arnaud Voisin, « Le Développement du recours à l'externalisation au sein de la défense : problématiques et comparaisons internationales », *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 20, n°1, mars 2002, p.180

Au sein de l'Union européenne, le Royaume Uni se distingue très nettement par l'ampleur de opérations réalisées. Les contrats d'externalisation des télécommunications fixes et satellitaires représentent un total d'environ 4 milliards d'euros, sur des durées respectives de 10 et 18 ans. Cependant, selon Frédéric Marty et Arnaud Voisin, ce processus d'externalisation entamé en 1995 a été graduel. Les premières opérations ont concerné les véhicules de la gamme commerciale et l'immobilier pour ensuite porter sur les simulateurs de vols et les systèmes d'information. Aujourd'hui, les projets de grande ampleur portent sur la « substitution de prestations de services à des acquisitions patrimoniales (ravitailleurs en vol, navires de transport) qui s'avèrent d'un montage beaucoup plus complexe et risqué »<sup>50</sup>, ce qui peut entraîner des retards significatifs et des surcoûts comme certains rapports du National Audit Office (équivalent de la Cour des comptes) l'ont montré. Après contre-expertises sur les coûts annoncés, l'économie globale réalisée par le MoD est de l'ordre de 6%. Les gains les plus importants semblent avoir été réalisés sur la flotte de véhicules, où ils sont évalués à 20%.<sup>51</sup>

Les déterminants du recours à l'externalisation peuvent être nombreux. Au regard de l'expérience outre-Manche, le recours à l'externalisation n'aboutit pas nécessairement à des économies budgétaires. Les avantages de l'externalisation résident davantage dans la flexibilité des capacités, en volume et en évolutivité (les forces spécifient les objectifs à atteindre, laissant la modernisation des capacités à la charge des contractants). Le transfert d'une part substantielle du risque vers le secteur privé limite la probabilité de surcoûts pour le MoD. Le recours au secteur commercial permet également d'intégrer plus rapidement les innovations du monde civil et d'accéder à des compétences dont les forces armées ne disposent pas en interne.

### 3. La comparaison des coûts public/privé

Avant de s'engager dans l'externalisation, il est nécessaire de définir des méthodes d'évaluation des coûts rigoureuses et transparentes. L'arbitrage entre régie et externalisation se fonde sur une comparaison des coûts entre secteur public et secteur privé. Ces comparaisons sont par nature complexes et longues du fait des différences entre la comptabilité des entreprises et celle des administrations. Le Royaume Uni utilisent des procédures de calcul des coûts publics élaborées par le ministère des Finances applicables dans l'ensemble des départements ministériels. Ces méthodes s'attachent à établir des coûts complets, afin de réintégrer dans les coûts publics les charges pesant sur une entreprise commerciale. Le *Public Sector Comparator* britannique représente le

---

<sup>50</sup> Frédéric MARTY et Arnaud VOISIN, « L'externalisation : enseignements des expériences étrangères », in *Le Management au Ministère de la Défense*, op. cit., p. 337

<sup>51</sup> Arnaud Voisin, « Le Développement du recours à l'externalisation au sein de la défense : problématiques et comparaisons internationales », *op.cit.*, p.180

coût interne de l'investissement dans les conditions où le secteur public le réaliserait. Les éventuelles propositions de réforme interne sont traitées à part, dans les mêmes conditions que les offres privées. Cette séparation nette permet une évaluation équitable de l'ensemble des solutions. Lorsque les coûts complets des projets publics et privés sont proches, les Britanniques comparent les risques de réalisation respectifs des deux solutions et optent pour celle présentant le moindre risque.

La réduction des coûts est très limitée voire inexistante. En Grande-Bretagne, l'évaluation « des différentes opérations d'externalisation [montre] que les réductions de coût [sont] moins importantes que prévu. Le MoD estimait en 1999 que le recours aux formules d'externalisation allait créer des économies de 5 à 40 % par rapport au maintien en interne des fonctions. Ces chiffres, qui concernent des contrats de longue durée, sont sujets à caution. Les évaluations réalisées par des organismes extérieurs [à la Défense] tempèrent ce discours enthousiaste. [...] Dans le cas de l'externalisation des télécommunications fixes de défense, l'analyse du *National Audit Office* de mars 2000 montrait que pour la durée du contrat de 10 ans, l'économie totale réalisée « s'élèverait à 183 millions d'Euros sur les 460 millions d'Euros attendus ».<sup>52</sup>

Si les évaluations successives conduites par la NAO des contrats d'externalisation ont souvent montré que la totalité des objectifs de réduction de coûts n'était pas remplis, « on ne relève cependant pas à ce jour d'échec susceptible de remettre en cause cette formule de financement ».<sup>53</sup> Bien au contraire, et là réside l'une des forces de ces formules qui se présentent parfois comme perpétuellement expérimentales, les enseignements tirés des difficultés de mise en œuvre de la *Smart acquisition* ont été l'occasion d'évaluations et de corrections de la part des responsables administratifs et politiques à des degrés divers. Ils ont fait de ce processus un élément important de l'élargissement de cette pratique en y apportant des améliorations, à l'image des modifications apportées à la cinquième édition (janvier 2004) du guide de la Smart Acquisition, qui est placé dans le cadre de l'initiative intitulée « Broadening Smart Acquisition » au service de la transformation des forces vers NEC, c'est-à-dire tournée vers une plus grande rapidité, pour un meilleur coût pour permettre des procédures d'acquisition plus efficaces avec une plus haut niveau d'intégration ». (*"Faster, Cheaper, Better and more Effectively Integrated"*)

Malgré les « limites inhérentes au processus », l'externalisation présente de nombreux avantages si elle est conduite en prenant en considération les différentes spécificités nationales de l'environnement social, organisationnel et

---

<sup>52</sup> Arnaud Voisin, « Le Développement du recours à l'externalisation au sein de la défense : problématiques et comparaisons internationales », *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 20, n°1, mars 2002, p.184

<sup>53</sup> idem, p.188

réglementaire. Comme dans les autres domaines de l'économie, l'externalisation dans le secteur de la défense « s'inscrit dans un cadre plus large de modernisation des administrations », et pour ce qui concerne la Défense, la transformation des forces et de l'architecture institutionnelle.

Il existe par ailleurs des difficultés liées à un manque de fiabilité ou à une mauvaise répartition des responsabilités entre les pouvoirs publics et les opérateurs, pouvant entraîner des surcoûts inconsidérés, soulignant les limites du modèle britannique du PFI, auxquelles le ministère de la Défense doit savoir faire face. Trouver un juste équilibre dans la délégation des responsabilités, et des risques associés, entre l'Etat et les partenaires privés est la question la plus sensible pour toute l'architecture de l'externalisation et de la privatisation de certains secteurs de la Défense en Grande Bretagne. La réforme fortement critiquée de la *Defence Evaluation and Research Agency* (DERA) souligne la difficulté de trouver un compromis entre les critiques de la Chambre des Communes et des industriels mais aussi, avec le transfert de certaines fonctions à l'entreprise privée QinetiQ, des contraintes juridiques liées aux textes européens en matière de concurrence.

De même, les exigences opérationnelles, liées aux tempos (OPTEMPO) de plus en plus élevés, obligent à remettre en question les considérations budgétaires et économiques. Dans le cas de l'agence DARA, la redondance des capacités s'est avérée nécessaire pour faire face aux défaillances ou insuffisances potentielles ou réelles du contractant. Les rapports du National Audit Office (NAO) sur les expériences d'externalisation dans les domaines allant de l'enseignement de Défense et la recherche stratégique à la gestion du personnel et à l'entraînement des forces sont particulièrement riches en enseignements. Ils ont montré des carences et une impréparation de certains services du MoD face aux exigences de garanties à la hauteur des enjeux de sécurité nationale.

#### *4. La création du Joint Services Command and Staff College : partenariat public-privé réussi*

Le *Joint Services Command and Staff College* basé à Shrivenham fut créé en janvier 1997 et mis en œuvre par une formule de financement innovant pour être géré sur 30 ans par *Defence Management* (Watchfield) à partir de juin 1998.<sup>54</sup> Dans ce projet important de l'Académie de Défense britannique, les partenaires *Serco Investments Limited* et *Equion plc* ont investi £3millions chacun. *Serco Defence and Aerospace*, une compagnie internationale de 35 000 personnels de services de gestion de projets au profit des forces armées, est l'organisme en charge de la gestion du projet de Shrivenham. L'enseignement et la recherche ont été sous-

---

<sup>54</sup> Defence Management (Watchfield) est une joint-venture égale entre Serco Investments Limited et Equion plc (appartenant à John Laing Investments).

traités pour 10 ans au *Defence Studies Department* (DSD) dans le cadre d'un partenariat avec le King's College de Londres. La mise en place de ce partenariat original entre le client (les forces armées) et le fournisseur de services (*Servo Defence Aerospace*) repose sur un processus d'évaluation conjoint (*joint analysis*). Ceci permet :

- de développer un système de communication entre client et fournisseur à tous les niveaux de décision ;
- de développer une compréhension mutuelle de la philosophie et de la culture de chacun des partenaires, notamment sur les méthodes de conduite des affaires ;
- de construire un climat de confiance (*confidence*) développée à un degré élevé (*mutual trust*) ;
- l'engagement de toutes les parties contractantes dans l'établissement d'un partenariat autour de la complémentarité des savoirs et des savoir-faire.

Les instruments de gestion de l'excellence dans ce partenariat reposent essentiellement sur l'évaluation autonome (*self-monitoring*) par le biais du système appelé « *Self-monitoring Performance Measurement System* » basé sur des critères d'évaluations « *Key Performance Indicators* » (KPI) dans tous les domaines ainsi que par une appréciation mensuelle des performances (*Month End Report* permettant un *monthly performance review*). Des pénalités financières peuvent être imposées à l'encontre du partenaire du secteur privé.

L'expérience du *Joint College* (et de la *Defence Academy*) présente sur de nombreux points une illustration des capacités britanniques à exploiter les possibilités offertes par le PFI pour offrir aux forces armées, et au-delà à la nation britannique toute entière, un cadre innovant permettant de fournir une formation de haut niveau en mobilisant les experts de talent tout en développant une culture civilo-militaire bénéfique pour le lien armées-nation. Cet important projet mis en œuvre par un financement novateur comporte différentes dimensions. Il existe sur le site du JSCSC, qui conserve un net caractère militaire bien qu'étant géré par le secteur privé, divers sous-traitants chargés d'offrir de nombreux services d'entretien et de maintenance du Collège interarmées.

Si ce système d'évaluation permet à chaque individu de contribuer à un système éducatif tourné vers l'excellence dans la réalisation des tâches spécifiques, il faut noter que, dans le but de développer les moyens d'un système de comparaison compatible avec les évaluations publiques (*Public Sector Comparator*), les critères sont essentiellement quantitatifs. Cette évaluation ne concerne pas la qualité du service, notamment dans son contenu, ce qui peut

être dommageable si l'on considère que le contrat d'enseignement est un projet à long terme<sup>55</sup>.

Enfin, si le projet de PFI est un exemple fascinant de collaboration public/privé favorisant et renforçant une culture civilo-militaire commune et riche des différentes expériences des membres qui composent cette communauté, certaines limites peuvent apparaître. Si les dynamiques en matière de recherche sont globalement positives pour l'espace de la recherche stratégique en Grande-Bretagne (IISS, King's), la durée du contrat de 10 ans et l'intégration au système militaire peuvent rendre les enseignants-chercheurs moins critiques et plus consensuels à l'égard de l'institution militaire, ce qui n'est pas nécessairement élément positif pour la transformation en cours de la défense britannique sur une période de 10 ou 15 ans<sup>56</sup>.

*5. Le « joined-up government » et ses contraintes : la promotion de bonnes pratiques éthiques et du contrôle politique*

Il est nécessaire, pour comprendre les différents enjeux de l'externalisation dans le contexte britannique, de mettre l'accent dans notre analyse du cas britannique sur l'importance, souvent ignorée en France, des impératifs de la cohérence interministérielle (ou interagences) voulue par le gouvernement Blair, en politique intérieure mais surtout en matière de politique étrangère. Ceci est essentiel à la compréhension des limites politico-stratégiques posées à l'externalisation sous l'angle des relations de civilo-militaires et du contrôle démocratique exercé par le Parlement. Dans le document consultatif publié le 22 février 2002 proposant différentes options en vue de réguler les opérations et l'emploi des compagnies militaires privées, le rapporteur souligne, après le Ministre Straw dans le préambule, que "depuis plusieurs années, l'externalisation a été la politique du gouvernement avec un recours croissant aux compagnies privées comme Flagship Training Limited qui offrent une multitude de services divers. Il est donc prévisible que ces firmes privées assurant des formations ou offrant d'autres services pour les forces armées britanniques cherchent des opportunités commerciales à l'étranger", posant la question de "l'absence d'éthique de la responsabilité (*accountability*)" de ces nouvelles entités civiles pouvant être impliquées dans des combats. Ceci est particulièrement sensible pour les fonctions touchant à la formation de pilotes d'hélicoptères. A diverses reprises ces cinq dernières années, des pilotes britanniques, recrutés pour apporter leurs services sur certains théâtres d'opération en Afrique, avaient fait l'objet d'une couverture médiatique embarrassante pour le gouvernement et pour la bonne marche de la politique africaine du Royaume-Uni qui fait l'objet de beaucoup d'attention.

---

<sup>55</sup> Entretien avec le Dr Uttley responsable des enseignements

<sup>56</sup> Entretien avec Michael Codner, Chef du Military Science Department du RUSI à Londres.

## **B. Une transformation de la politique de gestion des personnels<sup>57</sup>**

Les nouveaux rapports public/privé au sein des armées britanniques et la “ privatisation ” de la condition militaire au Royaume Uni s’inscrit dans un processus sur le long terme et sur une culture politique par laquelle, « traditionnellement, l’Etat britannique a largement délégué la gestion de certains aspects des conditions de vie et de travail des personnels militaires à des agents ou des organismes extérieurs à l’institution militaire et les services du MoD ont une certaine porosité vis-à-vis du secteur privé. Cette privatisation s’est encore accrue dans les années 1980-1990 puisque parallèlement à une intensification de l’action de lobbying des associations intervenant dans la gestion de certains aspects du *Welfare* destiné aux militaires, qui ont été progressivement associées ces organismes au processus de décision, le recours à la sous-traitance tend actuellement à concurrencer le recrutement d’agents civils du MoD pour assurer certaines tâches au sein des armées. »<sup>58</sup>

La “ civilianisation ” des effectifs, qui consiste à substituer des personnels civils aux militaires sur des tâches où ces derniers ne sont pas particulièrement nécessaires, est un principe de gestion ancien et qui a largement été exploité par le MoD et les trois armées. La tendance générale en 1999 semblait cependant être à une réduction des effectifs de ces personnels. Depuis les années 1970, on observe une restriction drastique du nombre des personnels de la défense, de plus de la moitié. Celle-ci coïncide certes avec les réductions d’effectifs consécutives à la fin de la guerre froide, mais répond également à des mesures de privatisation prises par le gouvernement conservateur dès les années 1980. Ces privatisations ont contribué à largement modifier le profil de ces personnels.

Pourtant, si le travail au contact de civils constitue une pratique largement diffusée parmi les personnels militaire du MoD, quelles que soient leurs spécialités ou affectations, il convient de nuancer la portée de cette “ civilianisation ”. Ce recours à des personnels civils du MoD ne fut pas considéré comme la solution au problème de “ suremploi ” des forces auquel celui-ci est confronté.

---

<sup>57</sup> Voir Jean Joana, Andy Smith, “La Strategic Defence Review et la gestion des personnels militaires en Grande-Bretagne : Logiques et enseignements d’une mutation”, in Pascal Vennesson (dir.), *Innovations et conduite du changement dans les armées*, Les Forums du C2SD, Cycle 2000-2001, Paris, Centre d’études en sciences sociales de la défense, 2002, pp.9-20

<sup>58</sup> Genieys William, Joana Jean, Smith Andy, *Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France - Grande-Bretagne*, Les Documents du C2SD, janvier 2000.

L'idée d'une substitution entre civil et militaire sur certains emplois reste vivace, mais ne concernait en 1997 que 2000 postes. En dehors de quelques cas, la tendance plus générale reste à la suppression des emplois civils. Dans les orientations définies par le MoD en 1997 dans " *The Civilian Personnel Management Strategy* ", apparaissent des directives concrètes visant à mettre en œuvre les principes énoncés par la SDR en matière de gestion des personnels civils pour leur assurer de meilleures conditions de travail et de carrière, alors que des réductions d'emplois civils existants avaient été planifiées jusqu'en 2000. Dans un texte du MoD de 1999 intitulé " *How Make it Happen ?* ", le nombre total de ces restrictions était estimé à 1400 postes sur l'ensemble des services. Pour Genieys, Smith et Joana « la civilianisation importante des forces armées britanniques constitue donc [...] davantage un héritage du passé qu'un axe fort de la politique du personnel mise en œuvre par le MoD » car « les choix faits par le ministère anglais et les armées pour " démilitariser " certaines tâches repose préférentiellement sur le recours à la sous-traitance ». <sup>59</sup>

La politique de contractualisation menée par le MoD, en vue d'inciter les armées à faire sous-traiter certaines tâches a pris un nouvel essor à la fin des années 1990. En janvier 1999, George Robertson, Secretary of State for Defence, déclarait ainsi devant des représentants syndicaux que le ministère " *n'a aucune préférence de principe en faveur d'un recours à l'initiative privée par rapport au public ou inversement. [...] Mais la recherche en interne d'une plus grande efficacité n'est pas toujours la bonne solution. Je crois que l'engagement du gouvernement en faveur du partenariat public/privé contribuera énormément à la régénération de notre société et de notre Défense* " <sup>60</sup>.

L'objectif était donc pour le MoD de choisir l'externalisation de certains services pour restreindre les effectifs militaires, ce qui suscita des résistances au sein des armées. Mais c'est avant tout la manière forte qui a été choisie pour imposer ces orientations politiques résultant de considérations économiques et il ne semble pas que la politique de communication en interne ait été particulièrement importante pour tenter de limiter ces obstacles. Comme le constatent Genieys, Smith et Joana concernant la réduction du nombre des personnels civils, on observe donc que la démilitarisation de certains postes est prioritairement opérée grâce au recours à des entreprises privées de préférence au recrutement de membres de la fonction publique (*Civil Service*). <sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Genieys, Smith et Joana (2000), op.cit., p.73

<sup>60</sup> George Robertson, Speech at the Royal United Services Institute, Londres, 28 janvier 1999, cité par Genieys, Smith et Joana (2000), p.73

<sup>61</sup> Pour une analyse de l'évolution des statuts au sein du civil service sur la période, voir Keith Dowding, *The Civil Service, Theory and Practice in British Politics*, London, New York, Routledge, 1995. Voir aussi Lucy Gaster and Amanda Squires, *Providing Quality in the Public Sector : A practical Approach to improving public services*, Maidenhead, Philadelphia, Open University press, 2003

	1992 (%)	1999 (%)
<i>Militaires du rang</i>	67,0	50,7
<i>Officiers</i>	12,6	12,2
<i>Réservistes</i>	1,4	3,6
<i>Civils</i>	16,8	20,5
<i>Personnel sous-traitant</i>	2,2	13,0
<i>Total main d'oeuvre</i>	108200 (100%)	85000 (100%)

Composition de la main d'oeuvre mobilisée par la R. A. F.  
sources : *RAF Personnel and Training Command, 1999.*

Comme nous le voyons avec ce tableau, la part des militaires du rang dans cette main d'oeuvre tend à se réduire régulièrement, ils sont principalement remplacés grâce à un recours accru aux services de sociétés sous-traitantes. Ces salariés sous-traitants représentaient en 1999 13% de la main d'oeuvre de la R.A.F., soit une place six fois plus importante que celle qu'ils occupaient en 1992. En 1993, la RAF recrutait seulement 138 officiers (5 fois moins qu'en 1990).

Les grandes dates de la formulation d'une politique en faveur des personnels militaires et civils de la défense britannique parallèlement au processus de rationalisation économique sont les suivantes :

<b>1992</b>	<i>Options for Change</i> , marquant la transition vers le monde post-guerre froide et ses implications pour la défense britannique
<b>1994</b>	<i>Frontline First</i> , marqué par une gestion quantitative de la question
<b>1995</b>	<i>Rapport Bett</i> : nouveaux principes, gestion du personnel uniforme
<b>1998</b>	<i>Strategic Defense Review</i> . Importance du facteur humain dans futures opérations par la mention d'une « policy for people » dans la SDR <sup>62</sup>
<b>2000</b>	<i>Overarching Personnel Strategy</i> propose des outils pour une meilleure maîtrise des flux de personnels combinant recherche d'une plus grande flexibilité et contribution de chaque militaire. Réforme du système de rémunération.
<b>2002</b>	<i>A new Strategy for Civilians</i> , insistant sur le besoin de flexibilité)
<b>2003</b>	<i>Delivering Security in a Changing World</i> <sup>63</sup> , <i>supporting essay n°5</i>

A la lecture de ces différents documents, plusieurs difficultés se posent à la défense britannique :

<sup>62</sup> Alex Alexandrou, Richard Bartle and Richard Holmes, *Human Resource Management in the British Armed Forces: Investing in the Future*, London, Portland (OR), Frank Cass Publishers, 2001, p.19

<sup>63</sup> Ministry of Defence, *Delivering Security in a Changing World, Defence White Paper & Supporting Essays* Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, Cm 6 041-I & Cm 6041-II, décembre 2003

- Gérer le moral des troupes et la perception de ces changements par les militaires qui risquent de perdre une identité par la disparition d'un esprit de corps ;
- La gestion du personnel au cœur des problématiques de la transformation : l'externalisation est une arme à double tranchant ;
- Un processus de réformes managérial tourné vers la recherche d'une plus grande efficacité au meilleur coût ;
- Le problème du recrutement et de la fidélisation des personnels se fait sentir très gravement. Dans le cas de l'intervention en Irak durant la phase actuelle de stabilisation, les services les plus spécialisés comme le *Special Air Service* (SAS) ont fait face à des départs prématurés en nombre. Cette force d'attraction du secteur privé peut poser à terme une réelle menace pour les forces armées professionnelles des pays occidentaux, les salaires des grands groupes de services de défense étant particulièrement attractifs.

#### **Effectif annuel moyen des forces armées au Royaume-Uni (1990-2001)**

1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>e</sup>
Militaires (millier)						
308	233	218	218	218	218	219
Personnels civil et militaire en % de la population active						
1,7	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1

Sources OTAN au 09/01/2002

Affectation des unités à des activités de combat, d'appui ou de soutien

*Combat* : 128 300 (60,6%)

*Appui et soutien militaire* : 68 500 (32,3%)

*Soutien non-militaire* : 14 900 (7%)

#### **C. Les *Sponsored Reserves* : éléments essentiels du partenariat public-privé**

Au sein du système britannique, dont les forces armées sont professionnalisées depuis 1962, le rôle des forces de réserves, défini dans la SDR, est devenu primordial pour faire face à toutes les contingences sur le sol britannique comme dans les déploiements à l'étranger. Composées en majorité de *Regular reservists* ( 54 000 anciens membres des forces armées d'active) et de *Volunteer reservists* (45 000 volontaires civils), les Réserves britanniques ont été particulièrement sollicitées depuis 2 ans mais dès 1995, lors de l'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie, 10% des forces britanniques étaient composées de *Volunteer Reservists* devenus par la suite la « *Reserve of first choice* ». Lors de l'Operation TELIC en Irak, 5200 réservistes mobilisés furent intégrés à la force,

expérimentant ainsi le *Total Force Concept*<sup>64</sup>. Malgré une utilisation encore limitée de l'option offerte par les *Sponsored Reserves*, définie dans le *Reserve Forces Act* 1996, de l'avis de certains parlementaires<sup>65</sup> cette option a constitué une solution en vue de la bonne intégration du secteur privé aux missions des forces. Ces employés de firmes privées offrant des compétences spécifiques de soutien aux forces en temps de paix deviennent des membres en uniformes de la Réserve si un soutien aux forces déployées en opérations s'avère nécessaire. Ce fut le cas durant Operation TELIC, puisque des individus appartenant à cette *Sponsored Reserve* furent mobilisés pour les services de l'Unité mobile de météorologie (*Mobile Met Unit*)<sup>66</sup> de la RAF, pour composer l'équipage des bâtiments de transport maritime stratégique et pour des fonctions de soutien en engineering à des unités.

Un *sponsored reserve* est un employé du secteur privé dont le contrat de travail prévoit une mutation de statut en temps et lieu de combat. Sous cette mutation, l'employé devient partie de la chaîne de commande militaire et assume le statut d'un soldat. Ce processus s'appelle Condo, pour "CONtractors on Deployed Operations" (CONDO). Ainsi, les chauffeurs des camions transporteurs de chars anglais (*Heavy Equipment Transporters* – HET), qui sont les employés d'une *joint venture* de KBR, sont des *sponsored reserves* – en temps de paix en Angleterre, ils agissent sous l'égide de la multinationale Kellogg Brown & Root (KBR), mais s'ils allaient en Irak ils deviendraient des militaires pour la durée du déploiement dans le cadre d'un contrat de gestion d'une partie de la logistique par un partenaire privé (CONLOG).

Les opérations en Irak ayant été marquées par la mauvaise utilisation des ressources disponibles malgré la volonté de mettre en œuvre une « mobilisation intelligente » et par des problèmes rencontrés par la mobilisation rendue obligatoire, la nécessité de développer les alternatives proposées par les *High Readiness Reserves* (HRR) et par les *Sponsored Reserves* se fait sentir<sup>67</sup>. Cette réserve d'entreprise est une « particularité du système britannique, ce concept ayant été imaginé dans le but précis de sous-traiter des services de soutien aux forces armées à des contractants civils qui s'engagent, en contrepartie, à compter des réservistes dans leurs effectifs ou des employés volontaires pour devenir réservistes »<sup>68</sup>. Cette formule a été essentiellement employée dans les contrats de type PFI :

---

<sup>64</sup> Ministry of Defence, Supporting Essay 3 *Developing the Reserves*, décembre 2003

<sup>65</sup> Peter Viggers, Reserves Forces – The Nation's Insurance Policy : How the Conservatives Should Repair the Damage", *RUSI Journal*, février 2003, p.68

<sup>66</sup> MoD, *Iraq: Lessons for the Future* p.46

<sup>67</sup> Major General CH Elliott (Director General Reserve Forces and Cadets) « United Kingdom Reserve Forces : Concept and utility », *Défense nationale*, « Les Réserves », Supplément au N°10, octobre 2003, p. 102

<sup>68</sup> Serge Compagnon, "Les forces de réserve britanniques", *Défense nationale*, « Les Réserves », Supplément au N°10, octobre 2003, p. 107

- Les *Heavy Equipment Transporters* ;
- Les Ro-Ro : mise en œuvre opérationnelle durant *Operation Telic* ;
- Les FSTA dont l'opérateur privé sera le *Consortium AirTanker*.

Ce système flexible constitue une véritable innovation destinée à renforcer les liens tripartites entre le réserviste, son employeur et les armées<sup>69</sup> et à s'intégrer totalement dans le système de défense grâce à une capacité d'adaptation au besoin opérationnel et à l'environnement économique et social.

Cette réserve offre au MoD la possibilité de bénéficier avec certitude de réservistes rapidement mobilisables en cas de besoin, et déjà formés puisqu'ils sont amenés à occuper nécessairement des postes en rapport avec leur domaine de spécialité professionnelle. Les salariés-réservistes sont cependant tenus de suivre un entraînement régulier, comme les réservistes volontaires. Ils peuvent être appelés à n'importe quel moment en fonction des besoins opérationnels (*requirements*) des forces armées. La durée de la mobilisation s'étend sur neuf mois maximum mais les trois parties contractantes peuvent s'entendre pour une prolongation. Les autres domaines où des réserves d'entreprise ont été mises en œuvre concernent entre autres le transport de chars et les avions ravitailleurs autour du projet FSTA dont le contrat a été remporté par le consortium où Airbus et EADS étaient parties prenantes.

Les relations avec les employeurs sont une dimension importante de cette procédure de recours aux réserves d'entreprises. Le Royaume-Uni, avec la création du *National Employer's Liaison Committee* (NELC) en 1986 a adopté une stratégie proactive en direction des employeurs pour développer des systèmes incitatifs et des stratégies de communication. Ce comité consultatif avait pour mission d'explorer les possibilités d'obtenir, dans la durée, le soutien des employeurs aux salariés volontaires pour servir au sein des forces de réserve. Après une revue complète des activités du NELC, le MoD a décidé son remplacement par le *National Employer Advisory Board* (NEAB) le 1<sup>er</sup> octobre 2002. Le NEAB est un comité consultatif indépendant composé de 15 représentants du monde des affaires et de trois conseillers militaires. Il a pour mission de conseiller le secrétaire d'Etat à la Défense sur les questions qui pourraient renforcer ou affecter le soutien des employeurs britanniques aux forces de réserve. Une nouvelle stratégie de communication, nommée *Supporting Britain's Reservists and Employers* (SaBRE) a été mise en place en direction des employeurs afin d'associer les entreprises aux fonctionnements des réserves.<sup>70</sup> Ceci est accompagné par une série de mesures visant à apporter certaines

---

<sup>69</sup> *Idem*, p. 104

<sup>70</sup> *Idem*, p. 108

formes de soutien comme des compensations financières, des préavis de rappel et une plus grande flexibilité dans la mobilisation de l'employé.<sup>71</sup>

Ce système est par ailleurs en constante évolution avec des améliorations suite aux déploiements importants durant TELIC, compte tenu des inquiétudes de certains employeurs. Pour préserver et réaffirmer le lien de confiance entre la réserve et les entrepreneurs, des modifications sont en cours d'élaboration pour une utilisation plus efficace des réservistes<sup>72</sup>. Alors que les délais de mobilisation deviennent de plus en plus courts afin de préserver l'efficacité des interventions, la question de l'opérationnalité des forces de réserve au moment de l'ordre de mobilisation est un point crucial qui souligne l'importance d'une mise en condition opérationnelle performante des réservistes.<sup>73</sup>

La Reserve Training & Mobilisation Center (RTMC), créé le 1<sup>er</sup> avril 1999, est un centre interarmées situé à Chilwell en Angleterre. Ce centre administre, équipe et prépare les forces de réserve en vue de l'intégration au sein des forces d'active dans les opérations extérieures. 4000 réservistes sont passés par ce centre avant le déploiement dans le Golfe.<sup>74</sup> Ce système peut permettre d'apporter des améliorations sensibles dans les formes de partenariat entre secteur privé et le ministère français de la défense dans la mobilisation des forces de réserve notamment dans les missions spécialisées de type actions civilo-militaires (ACM).<sup>75</sup>

#### **D. Transformation de la base industrielle et renouvellement des relations gouvernement-industries**

---

<sup>71</sup> Ministry of Defence, *Sponsored Reserves Terms And Conditions, Defence Contracts Temporary Memorandum 54/2002*, December 2002

<sup>72</sup> L'assistance financière aux réservistes et à leurs employeurs a été l'un des points importants de débat depuis l'intervention au Sierra Leone jusqu'à l'Operation Telic, pour laquelle 10000 réservistes ont été mobilisés depuis janvier 2003. Un papier consultatif a été produit à ce sujet par les services du Secrétaire d'Etat adjoint Ivor Caplin. Voir *Financial Assistance for Reservists and their Employers*, (A discussion document on amendments to the schemes for financial assistance awards for reservists and their employers), Londres, 2004.

<sup>73</sup> "Sponsored Reserves", Defence - First Report, Defence Committee, House of Commons, Session 1998-99, 27 janvier 1999, § 19. Concernant la formation et l'entraînement, il est dit que compte tenu des enjeux, "whilst we welcome such training for Sponsored Reserves, we remain concerned that Sponsored Reservists could not, in extremis, be expected to serve as infantrymen. We look to the MoD to ensure that the military training given to Sponsored Reserves is appropriate and relevant to the task; in particular with regard to their proximity to the front line", Defence - First Report, Defence Committee, House of Commons, Session 1998-99, 27 janvier 1999, § 22.

<sup>74</sup> I Serge Compagnon, "Les forces de réserve britanniques", *Défense nationale*, « Les Réserves », Supplément au N°10, octobre 2003, p. 109

<sup>75</sup> Jacques Baudrillard, « L'entreprise, la réserve, et le réserviste », *Défense nationale*, « Les Réserves », Supplément au N°10, octobre 2003, pp.78-89.

Il est important de montrer ici l'ampleur des changements en présentant les grandes étapes des réformes successives (1980-2004) et leurs incidences sur les politiques d'acquisition d'armement au Royaume-Uni. Cela ne se fait pas sans incidences positives et négatives de ces changements sur la nature des relations entre l'Etat, la science et l'industrie dans le nouveau processus d'acquisition à travers la grande variété des partenariats publics-privés<sup>76</sup>, y compris dans le cas d'initiatives inverses comme la procédure *No acceptable price no contract* (NAPNOC).

### 1. La réforme de l'appareil de Défense britannique : SDR, Smart Procurement et smart acquisition

En matière de réforme de l'acquisition et de transformation des forces par la mise en place de solutions innovantes, le Royaume-Uni constitue un cas d'étude particulièrement intéressant. En 18 ans, ce pays a alterné les phases de changements brutaux et radicaux avec les périodes de changements incrémentaux au sein du processus d'acquisition de systèmes d'armes. L'évolution du système d'acquisition britannique s'est articulée autour du « *best value for money* » qui a justifié la recherche d'une constante amélioration de la gestion des programmes d'armement. Cette préoccupation a conduit progressivement les pouvoirs publics britanniques à aborder le management des programmes d'armement à travers le management de l'information et le rôle des acteurs publics et privés en la matière. Ces dynamiques étaient destinées à rendre les forces plus rapides, plus efficaces et pour moins cher (*faster, cheaper, better*)

Pour les pouvoirs publics, la politique d'acquisition d'armement pose des problèmes relatifs à la gestion de programmes complexes. La variété des connaissances et des informations qui doivent être mobilisées pour développer un système d'armes constitue une caractéristique majeure du processus d'acquisition. Il s'agit de combiner des connaissances relatives à l'usage final (l'expérience opérationnelle), à celles relatives au management de projet et à l'expertise scientifique et technologique. L'Etat, la science et l'industrie sont parties prenantes du développement des capacités technologiques clés pour la Défense à court, moyen et long termes et détiennent une part des connaissances nécessaires à l'élaboration et la gestion des programmes d'armement. Les réformes de la politique d'acquisition d'armement constituent un défi pour le management des connaissances entre ces trois acteurs.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> RUSI in association with Ministry of Defence Public/Private Partnerships Unit, Public Private Partnerships in Defence : *The Ministry of Defence's Evolving Relationship with Industry*, RUSI Conference pack, Whitehall, London, 26-27 June 2001

<sup>77</sup> Voir Valérie Mérindol, « Les réformes de la politique d'acquisition d'armement au Royaume-Uni : les enseignements du point de vue du management public », communication à la session 1 : sécurité et défense : le privé au cœur du régalien du 13<sup>ème</sup> Colloque de la Revue *Politiques et*

Pour garantir la cohérence d'ensemble entre la préservation des compétences nationales technologiques et industrielles à moyen terme et l'application du principe de « *Best value for money* » et pour faire face aux critiques (du Parlement britannique et du *National Audit Office* (NAO) en charge des audits sur la politique gouvernementale) résultant des premières évaluations, le MoD a initié la réforme dénommée *Smart Procurement* (2001). Les grands axes de cette réforme sont les suivants :

- La gestion des programmes d'armement doit être abordée dès son lancement sur l'ensemble de la durée de vie du programme (R&D, acquisition, maintien en condition opérationnelle);
- En interne au MoD, le programme est confié à des équipes de projets dénommées *Integrated project teams* (IPTs) qui regroupent les compétences nécessaires au manager de projets et qui se voient confier des responsabilités financières accrues<sup>78</sup>;
- Le *smart procurement* vise à mobiliser au profit du MoD les initiatives gouvernementales relatives aux partenariats public-privé (PPP). Ceux-ci conduisent à transférer au privé les services que celui-ci est mieux à même à gérer. Le PPP implique une nouvelle relation partenariale et contractuelle de longue durée entre le client et le prestataire, impliquant au final, par la mise en place d'une nouvelle relation entre l'Etat, le monde académique et l'industrie.

A partir de 2002, les principes du *smart procurement* ont été amendés. La politique industrielle est devenue explicite et a été intégrée aux principes d'acquisition d'armement. Parmi les critères fondamentaux de la politique d'acquisition, on retrouve à égalité les critères de coûts et de performances techniques avec les critères de maintien des capacités industrielles et technologiques à long terme, comme la Commission de la Défense du Parlement l'avait montré en 2003. Issue d'une réflexion conjointe avec le *Department of Trade and Industry* (DTI), la politique industrielle de Défense cible l'ensemble des entreprises qui concourent au développement des capacités technologiques et industrielles stratégiques pour la Défense sur le territoire britannique. La politique industrielle a permis de lancer des initiatives au niveau de la politique de R&D de Défense afin d'opérer des choix dans les domaines prioritaires pour préserver des capacités technologiques à long terme. Les

---

*management public*, Une génération de réformes en management public : et après ?, Strasbourg, 24-25 novembre 2003

<sup>78</sup> Voir National Audit Office, *Ministry of Defence: Implementation of Integrated Project Teams*, Report by the Comptroller and Auditor General HC 671, Session 2001-2002, London, The Stationery Office, 14 mars 2002.

*Towers of excellence* qui associent acteurs publics et privés ont été mis en place pour définir une stratégie commune de financement des projets prioritaires de R&D de Défense pour le Royaume-Uni. Cette mesure vient compléter les travaux de réflexions prospectives sur la R&D de Défense lancés dans le cadre de l'exercice national *Foresight*. Enfin, le système de recherche de Défense britannique a connu une évolution radicale en raison de la privatisation de l'agence de recherche et d'essais du MoD, la *DERA*. Chargée de donner un avis scientifique et technique autonome, cette agence était destinataire de la quasi-totalité du budget de Recherche et de Technologie du MoD et était considérée comme la « gardienne » des compétences technologiques stratégiques pour la Défense britannique. Mais il fut décidé de scinder la *DERA* en deux :

- *DSTL*, regroupant 25 % des activités et du personnel de l'ex-*DERA*, devient la nouvelle agence de recherche du MoD, chargée de fournir un avis scientifique et technologique indépendant.
- *Qinetiq*, société adossée au fond d'investissement américain *Carlyle*, qui regroupe 75% de l'ex-*DERA*.

Dans le document complémentaire n°7 du *White Paper* de décembre 2003 intitulé « Making Defense Industrial Policy Work for the Armed Forces and UK Industry », le gouvernement britannique réaffirmait les grandes orientations de la SDR, sans apporter les bouleversements que les leçons de TELIC pouvaient suggérer. Un nouveau chapitre du Livre Blanc de décembre 2003, intitulé *Delivering Security in a Changing World: Future Capabilities* a été publié durant l'été 2004. Ce document officiel (Command paper) indique les grandes lignes de la transformation des forces armées britanniques dans la continuité des orientations données par le livre blanc de décembre 2003. Ces orientations visaient notamment à développer les réseaux informatisés (NEC) du futur et promouvoir une nouvelle culture du partenariat entre Etat et Industries sur le long terme avec plus de flexibilité et d'adaptation des systèmes aux exigences de l'environnement international, et en privilégiant plus de transparence et une plus grande intégration, afin d'offrir aux forces armées les meilleurs équipements en garantissant l'objectif du « best value for money ».

L'influence des pratiques managériales du secteur privé (« *best business practice* », « *benchmarking* ») s'est fait sentir avec force dès lors que les armées ont été obligées de rationaliser leurs pratiques budgétaires. L'externalisation, souvent par la voie d'appels d'offres, d'un grand nombre d'activités de soutien sédentaire, source d'économies de l'ordre de 20%, a considérablement rapproché les univers civils et militaires (même si par endroits elle induit un recentrage des militaires sur les tâches qu'eux seuls peuvent remplir, et renforce donc leur spécificité). Pourtant, bien des civils (notamment dans les milieux

d'affaires qui voient dans la réforme des forces armées un nouveau marché important) considèrent encore l'armée comme résistante au changement.

L'externalisation au Royaume-Uni constitue l'un des nombreux éléments de la politique de réforme de l'Etat britannique et de l'ouverture du financement de projets publics à des capitaux privés, dans le but d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Aussi, les économies potentiellement réalisées sur le long terme par les diverses formes de partenariat public-privé auront-elles la même pertinence à l'horizon 2020 (voire au-delà) si les analyses prospectives soulignant les risques d'impacts socio-politiques négatifs (comme la perte de certaines compétences essentielles par les forces armées au profit du secteur privé marchand par exemple) se révèlent exactes ?

En 1999-2000, le montant total des contrats signés par les états-majors était de 9395 millions de Livres (42 % du budget de la Défense). Cette somme a été affectée essentiellement à de grands projets d'équipement. Le nombre des contrats dont le montant résulte du jeu de la concurrence (plutôt que d'estimations faisant ou non référence aux prix du marché) a augmenté depuis 1995-9. C'est une tendance significative à l'externalisation des tâches de soutien en vue d'économies budgétaires. La restauration, le blanchissage, les transports, la maintenance des infrastructures, la formation, et bien d'autres activités sédentaires ont ainsi été confiées au secteur privé. A qualité de service équivalente, les économies budgétaires réalisées atteignent théoriquement près de 20 %. Alors que ces dépenses d'externalisation se montaient à 8 % du total des dépenses en 1980-1981, elles en représentent 30 % aujourd'hui (1998-99). La tendance s'est pourtant ralentie depuis lors, peut-être en raison des difficultés rencontrées lorsque de nombreuses activités sont externalisées.

D'après les calculs de la RAND, il y aurait aujourd'hui un ralentissement dans la progression du phénomène de l'externalisation au Royaume Uni.

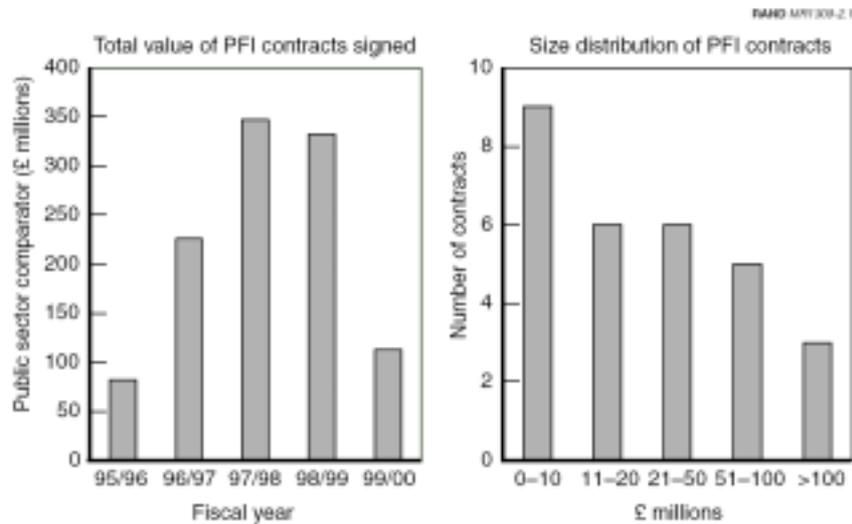


Figure 2.1—Number and Value of PFI Contracts Completed

Ces données semblent être le signe d'une évolution de cette politique d'externalisation, avec une plus grande diversité de secteurs de la défense concernés, notamment les domaines opérationnels.

Evolution des processus d'externalisation sur la période 1995-2003 :

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Valeur totale (£millions)	10 115	15 146	8 073	8 788	9 395	10 053	13 136	12 815
% confié au privé	71	65	67	61	61	56	61	60
Nombre de contrats	102 515	88 621	91 481	69 144	58 973	54 269	47 892	45 569
% confié au privé	54	39	47	37	37	36	35	34

(en % du budget du ministère de la Défense)

Sources DASA *UK Defence Statistics, 2000, 2001, 2002, 2003*

Comme différentes études sur l'externalisation en Grande Bretagne l'ont bien montré, la perspective d'économies n'est pas concevable à court terme. L'étude du Conseil économique de Défense soulignait que

« l'externalisation peut déboucher sur des économies budgétaires à long terme, souvent difficiles à évaluer à priori, si les contraintes budgétaires à court terme ne sont pas trop serrées », ajoutant que « les britanniques sont parvenus à des externalisations significatives en imposant des règles contraignantes à leurs administrations [...tout en étant... ] un moyen de préserver la compétitivité et les compétences de la base industrielle de défense »<sup>79</sup>.

Alors que les contrats de service engagés sur le long terme permettent un amortissement des investissements, les économies sont difficiles à évaluer car de nombreuses incertitudes demeurent face aux imprévus technologiques. Au Royaume-Uni, les réformes de l'Etat ont favorisé le recours à la sous-traitance avec l'établissement de règles contraignantes aux administrations, aboutissant à une réforme complète des pratiques obligeant le MoD à considérer le recours à un financement privé de manière prioritaire.

Si les contraintes opérationnelles et la gestion des imprévus obligent parfois à un maintien des capacités redondantes comme cela a pu être constaté pour la *Defence Aviation Repair Agency*, ce qui a nécessairement un coût important, la préservation de la base industrielle de Défense et du poids de celle-ci dans l'économie britannique est un point fondamental. Ce repositionnement des industriels de Défense vers le marché des services aboutit, à travers les *Public-Private Partnerships*, à une alliance entre le MoD et les entreprises britanniques. Les effets dynamiques positifs sur la compétitivité des entreprises et de l'économie nationale induits par les *Public-Private Partnerships* constituent des critères importants de la décision politique d'avoir recours à l'externalisation. British Telecom et son consortium INCA associant Lockheed Martin ont ainsi remporté le contrat d'exploitation des infrastructures de télécommunications du MoD, ce qui constitue un exemple de montage financier pertinent pour d'autres défenses européennes de l'avis de nombreux experts.

La démarche de *Private Finance Initiatives* (PFI) associée à l'externalisation de certaines fonctions de Défense, forme un volet important de la politique de réforme et de modernisation de l'Etat britannique souhaité par le gouvernement Blair. Ce recours aux financements extrabudgétaires présente des avantages certains du point de vue de la flexibilité à lever des fonds plus rapidement et d'ampleur plus importante que ne peut le faire traditionnellement l'Etat. Le MoD, relativement aux autres ministères, a un recours important aux méthodes de gestions reposant sur le PFI. Ainsi, plus de 34 contrats de ce type

---

<sup>79</sup> Conseil Economique de Défense, *L'externalisation au ministère de la Défense*, Paris, Ministère de la Défense, juillet 2001, p. 32

sont en cours pour un total de 1,6 milliards de Livres (environ 2,5 milliards d'Euros). 70 projets sont en négociation pour un total de 16 milliards d'Euros.

Les auditions au Parlement font clairement apparaître les réticences de certains parlementaires à voir un recours systématique à l'externalisation en privilégiant l'argument économique et budgétaire sans se poser la question des critères et des conditions de cette externalisation. Alors que le Ministre de la Défense Hoon ou le Secrétaire d'Etat chargé des acquisitions Lord Bach mettent largement l'accent sur un bon rapport service/coûts, qui est primordial de leurs points de vue pour permettre une économie budgétaire, les parlementaires s'inquiètent de l'impact socio-économique de l'externalisation de certaines fonctions (comme les services des pompiers sur certaines bases de la Royal Air Force) ou du manque de rigueur du MoD dans la gestion de certains contrats de Public-Private Partnerships et dans la mise en œuvre de certains grands programmes d'acquisition. Les surcoûts ou les retards dans les programmes rendent parfois très incertaines les promesses de "gains" sur le long terme avancés par le Ministère. Les risques d'échecs semblent parfois minimisés par l'équipe Blair, alors que les parlementaires et notamment ceux de l'opposition sont plus critiques.<sup>80</sup>

Mais ces critiques et ces remises en cause des pratiques actuelles en matière d'externalisation par le MoD proviennent par ailleurs d'organismes indépendants chargés de veiller au bon déroulement de ces montages financiers. Parmi ces organismes, le National Audit Office (NAO) porte parfois un œil très critique et a souligné dans l'un de ses rapports de 2000 le "manque de préparation du MoD dans la conduite des négociations avec les industriels et son recours insuffisant à une expertise extérieure pour s'assurer d'une bonne gestion des risques". Alors que l'une des conclusions de l'analyse de l'étude du CED soulignait que "la répartition des risques entre l'Etat et ses partenaires privés reste la clé de voûte de la réussite des opérations de PFI" et de réel succès économique de ces solutions de modernisation de l'appareil de Défense britannique, les déclarations ministérielles devant la Chambre ne donnaient pas la même impression de mesure et d'équilibre, le gouvernement préférant remettre à plus tard un débat sur le fond ou semblant ne pas vouloir exposer les inconvénients posés par l'externalisation.

Pourtant, les évaluations conduites en profondeur semblent offrir un tableau plus sombre. Dans un rapport rendu public début décembre 2003 par le *National Audit Office*, les choix gouvernementaux sont critiqués assez vivement. Aussi pour le Président de la Commission des comptes publics de la Chambre,

---

<sup>80</sup> House of Commons, Defence Select Committee, Lord Bach (Minister for Defence Procurement); Sir Robert Walmsley (Chief of Defence Procurement); Air Marshal Sir Jock Stirrup (Deputy Chief of the Defence Staff, Equipment Capability); Mr John Coles (Chief Executive of the Warship Support Agency), Examined, 8 mai 2002.

Edward Leigh, ce rapport souligne que "derrière les chiffres annonçant une amélioration du contrôle des coûts et des agendas, le MoD accumule les problèmes pour les années à venir et les progrès apparents semblent en réalité masquer de futurs ennuis".

## *2. Défendre la base industrielle de Défense, selon quelles règles du jeu ?*

En publiant en octobre 2002 un court document exposant les lignes directrices de sa politique industrielle de défense, le ministère de la Défense britannique répondait certainement tant à une attente intérieure à la nation (et notamment les différents cercles intéressés aux questions de défense, des Parlementaires aux *think tanks*) qu'à un besoin pour les partenaires européens de mieux comprendre les contraintes et critères d'engagement des pouvoirs publics dans ce domaine.<sup>81</sup> Réaffirmant l'importance de la base industrielle de Défense en Grande Bretagne, ce document présente par ailleurs les critères de sélection des partenaires dans la mise en place de ce processus d'acquisition intelligente qui vise au meilleur rapport qualité/prix et enfin revient sur la transnationalisation des grands programmes d'armement et leurs effets sur l'industrie britannique.

Le document souligne l'importance accordée à ce secteur compte tenu de la place centrale qu'il occupe au sein de l'industrie manufacturière britannique qui elle-même représente 20 % du produit intérieur brut et emploie plus de 4 millions d'individus. L'industrie de défense représente 345.000 personnes employées directement ou indirectement et ne produit pas moins de 3% de la production manufacturière britannique. Quant au poids des exportations, il est rappelé qu'en 2000, le total de la valeur des exportations du secteur se montait à 4,7 billions de Livres contre 1,66 billions d'importations. Par ailleurs, durant les cinq dernières années, ces exportations ont permis à cette industrie britannique d'occuper 21% du marché mondial, ce qui représente près de 50% des dépenses d'acquisition des Etats-Unis à l'étranger.

Le but annoncé par le gouvernement est d'assurer à la fois une très haute compétitivité de ce secteur d'activité au Royaume-Uni, tout en s'assurant de sa stabilité sur le long terme et dans son ensemble. Mais cette politique industrielle est avant tout guidée par la nécessité de fournir aux forces armées britanniques le meilleur équipement pour le prix le plus intéressant pour le contribuable. Tout en réaffirmant son investissement auprès de cette industrie, le gouvernement s'engage à ne pas restreindre la liberté d'action des entreprises dans leurs conquêtes de nouveaux marchés, sauf indication contraire lorsque la sécurité nationale britannique est en jeu. En renforçant la transparence et l'ouverture aux partenaires commerciaux, c'est toute la procédure qui peut se

---

<sup>81</sup> Ministry of Defence *Defence Industrial Policy*, The Ministry of Defence Policy Papers N°5, octobre 2002

réformer et permettre de poursuivre la transformation mise en œuvre par le Livre Blanc de 1999 et ses implications en matière de sécurité et de continuité dans les acquisitions et de préservation de ce secteur stratégique par un investissement dans les secteurs R&D en partenariat avec l'industrie.

Les emplois générés par les industries de défense étaient de 345 000 en 1998- 1999 : 178 000 liés directement, et 170 000 indirectement, aux dépenses du ministère de la Défense et aux exportations militaires. Cela signifie, si l'on ajoute à ces chiffres les effectifs actuels du ministère (personnel d'active, réservistes et emplois civils) que près de 900 000 personnes doivent leurs revenus en totalité ou en partie à la Défense. Les livraisons à l'exportation atteignaient le montant de £4,250 milliards en 1999 (auquel s'ajoutent quelque £5 milliards figurant sur les carnets de commande). La contribution totale des industries de défense au PIB est d'un peu moins de 1,7%.

Dans le cadre de la modernisation du fonctionnement institutionnel pour permettre une plus grande efficacité du soutien aux forces sur le terrain, il a été décidé une augmentation de £578 millions sur une période de 3 ans en vue de la modernisation du système d'information commerciale, notamment à la *Defence Logistics Organisation*.

Enfin, la recherche de solutions innovantes tournées vers un meilleur rapport efficacité-coûts concerne en premier lieu la *Defence Procurement Agency*, chargée de l'acquisition.

Ainsi, au-delà de la refonte doctrinale, la posture britannique repose aussi sur une politique forte en matière de politique industrielle de Défense soutenue par des pratiques apparemment très performantes réalisées par une politique d'acquisition "*smart procurement*", dont le Salon de Farnborough de 2002 avait montré toutes les ambitions, mais aussi les limites deux années plus tard.

Londres prépare le lancement de cinq grands programmes de défense qui sont liés de diverses manières à l'industrie aéronautique : le *leasing* d'avions ravitailleurs pour la Royale Air Force avec le programme FSTA, des drones d'observation pour l'Army avec le programme « Watchkeeper », des systèmes de défenses sol-air avec le programme GBADS, deux porte-avions pour la Royale Navy avec le programme CVF et enfin l'équipement du fantassin du futur avec le programme FIST.

<b>Nom</b>	<b>Objet</b>	<b>Budget (Md£)</b>	<b>Date prévue d'entrée en service</b>
Watchkeeper	Drones	0,5	2007

GBADS <i>Phase 1</i>	Défenses sol-air Améliorations Rapier et Startreak	1	2003
Phase 2	Nouveaux vecteurs	7	2020
FSTA	Avions ravitailleurs	2	2008
CVF	Porte-Avions	2,7	2012
FIST	Equipement du fantassin	0,65	2009

Source : *Air & Cosmos n°1852*, juillet 2002, p.27

Ces programmes, dont les maîtres d'œuvre industriels devraient être désignés prochainement, représentent un budget total de plus de 7M£ sur dix ans.

Le budget spatial militaire anglais est estimé à plus de 100 M£ par an pour les satellites et les opérations et 16 M£ (26M d'Euros) pour la recherche et la technologie pour les missions spatiales. Le Ministère de la défense britannique a retenu le fournisseur *Paradigm Secure Communications* pour fournir le système de communication militaire Skynet-5 dans le cadre d'une initiative de financement privé (PFI). Ce contrat d'une valeur de presque 2Md£ sur 18 ans porte sur deux satellites Skynet-5 et le segment sol associé. Le premier exemplaire doit être lancé en 2007. La Grande Bretagne est en train d'établir une proposition commune avec la France pour le futur système de télécommunications militaire de l'OTAN. Malgré ces perspectives prometteuses, les auditions devant les parlementaires britanniques ont montré certaines réticences politiques quant aux choix techniques (concernant notamment l'échelonnement de l'ensemble du programme) et aux capacités du partenaire commercial à réellement faire face à ses responsabilités en cas d'échec d'une des phases du programme, le passage de trois à deux satellites engendrant une prise de risques supplémentaire<sup>82</sup>.

Quatre programmes majeurs du spatial anglais :

Nom	Mission	Partenaires
Beagle-2	Capsule martienne	ESA, partenariat public/privé
Skynet-5	Télécoms Militaires	MoD/Astrium/Paradigm
Galileo	Navigation	ESA / Joint Undertaking
Topsat	Observation optique	MoD/Qinetiq/SSTL

<sup>82</sup> House of Commons, Defence Committee, *Major Procurement Report*, Fourth Report, HC 779, 10 juillet 2002

Source : *Air & Cosmos*, N°1852, p.43

### *3. Les répercussions à plus long terme : fiabilité des partenaires et compatibilité des approches public/privé?*

Face aux nombreux déboires récents dans les programmes européens comme l'Eurofighter<sup>83</sup> ou plus anciennement les frégates "Horizon", mais aussi aux dépassement de coûts dans divers programmes d'acquisition comme le destroyer type 45, face aux incertitudes financières et d'agendas, le MoD accumule les problèmes pour les années à venir et les progrès apparents semblent en réalité masquer des difficultés. Les 5 programmes lancés en 2001 connaissent en effet tous un problème dans les coûts ou le respect des calendriers.

Dans la décision de préférer l'option du F-35 STOVL (Short Take Off Vertical Landing), le gouvernement parvient à soutenir son motoriste national Rolls-Royce, tout en relançant son avance capacitaire en prenant un avantage concernant les rythmes opérationnels. Ces choix en matière de grands programmes d'acquisition, de partenariats voire de fusions industriels reposent avant tout sur une volonté politique et une acceptation des dynamiques industrielles engagées tout en y apportant un certain concours (y compris financier) sans pour autant porter atteinte à la liberté d'action de ces industriels.

Durant une audition le 8 mai 2002 devant les Parlementaires, Lord Bach affirmait à plusieurs reprises que la mise en œuvre d'un PFI reposait avant tout sur un certain pragmatisme. Le « concept général est de faire parvenir aux forces un service ou un produit du meilleur rapport qualité/prix qui soit (« *better value for money* ») qu'il s'agisse d'un offre provenant d'un processus d'acquisition conventionnel ou d'un partenariat avec le secteur privé commercial ». Alors que le PFI concerne déjà plus de 42 projets qui avaient abouti à un investissement global du privé dans le secteur la Défense à hauteur de 2 milliards, 40 autres projets sont en cours d'examen qui vont augmenter ces investissements privés à 12 milliards ».<sup>84</sup>

Certains projets du MoD ne reçoivent pas toujours un accueil très favorable de la majorité *labour*. Ainsi le recours aux *sponsored reserves* pourra énormément varier selon les programmes considérés sans que les critères de décision ne soient parfaitement rendus transparents par le MoD. Pour le Heavy

---

<sup>83</sup> Richard Norton-Taylor "Prototype crash delays Eurofighter", *The Guardian*, 6 décembre 2002. De plus le National audit office a déterminé dans son rapport de décembre un surcoût de 17 millions sur le programme de simulateur de vol associé à ce programme.

<sup>84</sup> House of Commons Defence Committee *Major Procurement Projects ...*, HC 779, 10 juillet 2002 et House of Commons, Defence Select Committee *Major Procurement Projects*, Uncorrected Evidence : Lord Bach, Minister for Defence Procurement & Sir Robert Walmsley KCB, Chief of Defence Procurement, 8 May 2002.

Equipement Transporter, le personnel sera composé d' au moins 25 % de forces issues des *Sponsored Reserves*, ce qui risque de poser des problèmes de continuum opérationnel et de régularité dans l'engagement des forces.<sup>85</sup>

De grandes incertitudes demeurent aussi concernant l'ampleur de la crise que BAE Systems a traversé récemment, après le *profit warning* du 11 décembre 2002 et la tourmente financière. Le point de départ de la crise semble avoir été le refus du MoD de répondre immédiatement aux demandes de BAE de revoir une nouvelle fois à la hausse la durée et le coût des deux programmes dans lesquels BAE est impliqué pour le compte de la défense britannique, à savoir l'avion de reconnaissance Nimrod et les trois sous-marins HMS. Le contrat remporté en 1997 par BAE systems pour la construction de trois nouveaux sous-marins pour une valeur de 2,7 billions de Livres qui prévoyait la mise en service de Astute dans la Royal Navy en juin 1995 avait été repoussée à la fin de 2006 comme l'avait annoncé le Ministre Moonie aux Parlementaires. En Février 2002, le Ministère britannique de la Défense annonçait par ailleurs que la commande passée à BAE Systems pour une valeur de 2,8 billions de Livres pour 21 exemplaires de l'avion Nimrod MRA4 anti-sous-marins devait être réduite à 18 exemplaires compte tenu des surcoûts et des délais supplémentaires. Alors que le communiqué de presse de BAE demandait une renégociation du calendrier et de la valeur du contrat sans pouvoir assurer de la suite qui serait donnée à ces deux programmes si aucun terrain d'entente n'était trouvé, une situation très instable semblait devoir perdurer jusqu'à l'annonce finale d'un compromis.<sup>86</sup> En 2002 et 2003, des déclarations du Ministre de la Défense Hoon ont souligné les difficultés graves que peuvent connaître les relations entre l'Etat et les partenaires privés. En affirmant que BAE n'était plus une entreprise britannique, même si les faits démentent son point de vue, le Ministre a fait apparaître les ambiguïtés et les limites de la libéralisation de certains domaines de la défense, même s'il contredisait les orientations de son ministère.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Pour plus de détails, voir Mark Lemon (Brown & Root), Cameron Stewart (DPA), *PFI-HET : Practitioners View*, RUSI Conference Paper on *The Operational Use of Contracted Support*, sponsored by KBR, Whitehall, London, 5 september 2002

Voir aussi MoD, « Army to Get World's Largest and Most Powerful Tank Transporter », Defence Procurement Agency, Press Release, 5 décembre 2001. La compagnie américaine KBR est partie prenante dans ce programme à travers le consortium Fasttrax qu'elle dirige dans le cadre d'un PFI de 20 ans au profit de l'Army. Ce contrat gagna le titre de Best MoD PFI (plus de £20 millions) en 2002. Elle est était dès 2002 très impliquée dans le développement de la politique CONDO avec le MoD et avait été présélectionnée pour CONLOG qu'elle a finalement remporté en 2004.

<sup>86</sup> Voir les deux articles "BAE Goes on the Defensive" et "BAE Shares take further plunge", *The Guardian*, 12 décembre 2002

<sup>87</sup> Voir à ce propos Michael Harrison « BAE Blasts Hoon over 'draft' claim that defence giant is not British company », *The Independent*, 16 janvier 2003

#### *4. De nouveaux partenaires aux ambitions globales : les grandes compagnies de services de défense et de sécurité anglo-saxonnes.*

Les grandes sociétés privées sont à la conquête de nouveaux marchés et en tout premier lieu le marché britannique où l'externalisation se poursuit dans de nombreux domaines. Ainsi Brown & Root (qui a organisé à de nombreuses reprises des conférences avec le RUSI sur le rôle des *contractors* et qui est désormais le partenaire de la *Defense Logistics Organisation*) et le Carlyle Group sont très actifs. Cette dernière compagnie a d'ailleurs obtenu un très gros contrat en août 2002 après l'annonce par le MoD d'un « partenariat stratégique dans l'agence Qinetiq dont le contrat s'est achevé en décembre dernier (résultant de la privatisation partielle de l'Agence DERA Defence Evaluation and Research Agency). Le 21 janvier 2003 une session concernant l'évolution de Qinetiq s'était tenue au sein du Comité de Défense de la Chambre des Communes.

De même, DynCorp, à travers sa filiale DynCorp International LLC (présente sur les cinq continents et disposant de 550 bureaux ou représentations dans le monde) a formé un partenariat stratégique avec la firme Interserve (fm) Ltd par la création de la joint venture LANDMARC Support Services Ltd. Elle a remporté un contrat avec le MoD pour la gestion des infrastructures (120 lieux à travers le Royaume-Uni) de l'*Army Training Estate* (ATE) pour une durée de 10 ans et d'une valeur de plus d'un milliards de dollars.<sup>88</sup>

Compte tenu du nouveau contexte stratégique international, il est certain que ces grandes firmes américaines de services militaires seront encore appelées à se développer et à gagner de nouveaux marchés dans les pays en voie de développement et dans les pays émergents d'Europe centrale et de l'Est, voire au sein de l'Union européenne pour remplir diverses tâches. Potentiellement, l'apparition d'une Europe de la Défense présentant des besoins spécifiques, notamment en matière de capacités de projections de forces et de soutien logistique, constitue un marché intéressant.

Ces sociétés privées sont à la conquête de nouveaux marchés. Le marché britannique, où l'externalisation se poursuit dans de nombreux domaines, est d'un grand intérêt pour les compagnies américaines. Ainsi Brown & Root (qui a organisé à plusieurs reprises des conférences avec le très officiel centre de recherche londonien RUSI<sup>89</sup> sur le rôle des *contractors*) et le Carlyle

---

<sup>88</sup> PR Newswire "DynCorp Partnership Lands \$1 Billion Range Services Contract from British MoD", 18 décembre 2002

<sup>89</sup> Le Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI) est l'un des centres britanniques chargés de réfléchir sur les futures options pour la transformation des forces armées du Royaume Uni pour ce qui concerne notamment l'externalisation de certaines fonctions de soutien en opérations.

Group sont très actifs. Cette dernière compagnie a obtenu un très gros contrat en août 2002 après l'annonce par le MoD d'un « partenariat stratégique dans l'agence Qinetiq dont le contrat s'est achevé en décembre 2002 (résultant de la privatisation partielle de l'Agence DERA Defence Evaluation and Research Agency). Le 21 janvier 2003 une session concernant l'évolution de la société britannique Qinetiq s'était tenue au sein du Comité de Défense de la Chambre des Communes en présence de Glenn Youngkin (Directeur général du Carlyle Group).

L'Union européenne représente potentiellement un marché gigantesque qui attire déjà la convoitise de ces grands groupes privés. Dans le cas de MPRI, 70 % des revenus proviennent actuellement du gouvernement américain. En ce qui concerne les perspectives d'avenir, les marchés européens (Union européenne élargie et au-delà) permettront sans doute d'augmenter la part des revenus non-américains compte tenu des perspectives de transformation des capacités de défense conformément aux objectifs du sommet de Prague de l'OTAN et du développement des structures européennes.

La stratégie d'expansion de L-3 COM pour les 10 années à venir reposera, d'après son Président Frank Lanza, sur une croissance induite par l'ouverture ou l'élargissement de marchés existants.

La pénétration du marché de l'Union européenne élargie peut se faire de diverses manières. Alors que les compagnies américaines comme MPRI ou DynCorp, activement soutenues par le gouvernement américain, commencent à remporter des contrats en Europe par le biais de l'OTAN ou des agences et organisations internationales, des alliances transatlantiques commencent à voir le jour. Ainsi, la compagnie militaire privée anglo-américaine Northbridge Services Group, très active en Afrique depuis plus d'un an (pour le compte de gouvernements africains en Côte d'Ivoire, Liberia ou de grands groupes de l'extraction pétrolière en Angola, ou Nigeria en mai 2003) développe des alliances avec les Américains de MPRI dans le but de conquérir le vaste marché de la conduite d'opérations en conflits de basse intensité ou des missions de post-conflit nécessitant une multitude de compétences en matière de maintien de la paix et de services de déminage, de formation de forces armées étrangères et de sécurisation de sites sensibles. Northbridge Services Group a été formé il y a environ deux ans par un ancien para britannique ayant combattu durant la guerre des Malouines (comme le Lieutenant Colonel Tim Spicer anciennement de Sandline International et aujourd'hui président de Strategic Consulting International basé au Royaume-Uni). Williams, le président de Northbridge affirme que la compagnie possède une liste de 1000 anciens des SAS et paras britanniques mobilisables en peu de jours et une liste encore plus fournie pour les bureaux américains. En développant des liens de travail avec MPRI, Northbridge suit « l'avenir radieux que semblent dessiner les Américains

espérant par ailleurs gagner en crédibilité aux yeux du public et des gouvernements» européens.<sup>90</sup>

Le secteur privé est lui-même très actif pour s'imposer comme acteur capable de combler les vides ou insuffisances des politiques étatiques. L'action de *lobbying* de l'association IPOA cible "les décideurs politiques du monde entier sur les possibilités d'utilisation des mercenaires du XXI<sup>ème</sup> siècle sur l'ensemble de la planète ». La situation actuelle en Irak, que nous analysons plus loin dans le texte, où ces sociétés privées emploient plus de 25000 personnes (soit la deuxième force armée devant le contingent britannique) montre que ces évolutions se font très rapidement.

---

<sup>90</sup> Jeremy Lovell « Privatised military the way for the future », Reuters UK, 9 mai 2003

### III. L'EXTERNALISATION, CATALYSEUR DE LA TRANSFORMATION ACTUELLE ET FUTURE DES FORCES ARMEES BRITANNIQUES ?

#### A. Un modèle de transformation des modes d'action

Le principal volet de la nouvelle doctrine britannique résidait dans une affirmation du « modèle expéditionnaire » dans une dimension multinationale, pour prévenir toute crise grave par le biais de la dissuasion (*deterrence*) par la force voire la contrainte (*compellence*). "Une flexibilité, un haut potentiel et des capacités de déploiements rapides sont nécessaires et possibles"<sup>91</sup> par l'intégration des trois Armes.

"Le premier problème hérité du nouveau contexte stratégique international concerne [notre] capacité à déployer des forces rapidement là où elles sont nécessaires. [...] Nous devons à l'avenir transporter nos forces à une longue distance sur le lieu de crise en Europe ou plus loin. Pour faire face au problème lié au "soutien logistique", il a été décidé dans la SDR de créer un nouveau poste de chef des logistiques de défense afin de coordonner les problèmes logistiques des trois armes et d'en faire une fusion afin de faciliter l'intégration."<sup>92</sup>

Les premiers enseignements de l'Operation TELIC<sup>93</sup> (MoD, *Operations in Iraq : Lessons for the Future, décembre 2003*) qui sont un élément de mesure des succès de la transformation, montrent que le processus d'externalisation au Royaume-Uni connaît une nouvelle phase de transformation avec des évolutions importantes dans le domaine de soutien logistique aux forces expéditionnaires britanniques, rendant possible le développement de réelles capacités interarmées d'intervention rapide alors que l'évolution du contexte international exige une reformulation progressive de la stratégie britannique par la réévaluation de la SDR pour évoluer vers les *Networked Enabled Capabilities* (NEC)<sup>94</sup> et s'aligner sur les transformations opérationnelles développées aux Etats-Unis autour des Effect Based Operations (EBO)<sup>95</sup>, dans la continuité du thème central du changement majeur (*essential change*) évoqué dans le document de juillet 2002, « The New Chapter : A blueprint for Reform ».

---

<sup>91</sup> Secretary of State for Defence "On the Strategic Defence Review", Chatham House, 12 march 1998, [http://www.mod.uk/aboutmod/ministers/speeches/sofs3\\_98.html](http://www.mod.uk/aboutmod/ministers/speeches/sofs3_98.html)

<sup>92</sup> idem, p.5

<sup>93</sup> Ministry of Defence, *Operation TELIC – United Kingdom Military Operations in Iraq*, HC 60, 2003-2004, 11 décembre 2003

<sup>94</sup> Geoff Hoon, Britain's Armed Forces for Tomorrow's Defence, *RUSI Journal*, Août 2003, pp.34-35

<sup>95</sup> Sur ces grandes orientations stratégiques voir notamment, Admiral Sir Michael Boyce, "Achieving Effect; Annual Chief of Defence Staff Lecture 2002", *RUSI Journal*, février 2003, p. 36 et General Sir Michael Walker, Chief of the Defence Staff Lecture 2003, *RUSI journal*, février 2004.

L'externalisation est le catalyseur de la transformation actuelle et future des forces armées britanniques vers un modèle expéditionnaire dans un cadre multinational (et donc interopérable)<sup>96</sup> : « Le premier problème hérité du nouveau contexte stratégique international concerne [notre] capacité à déployer des forces rapidement là où elles sont nécessaires. [...] Nous devons à l'avenir transporter nos forces à une longue distance sur le lieu de crise en Europe ou plus loin ».<sup>97</sup> Pour faire face au problème lié au "soutien logistique", il a été décidé dans la SDR de créer un nouveau poste de chef des logistiques de défense afin de coordonner les problèmes logistiques des trois armes et d'en faire une fusion afin de faciliter l'intégration. Pour le Ministre Hoon (août 2003) : « il y a nécessité de développer un meilleur partenariat avec le secteur privé au delà des PFI et de l'externalisation (autour du *value for money*), pour une meilleure compréhension mutuelle »<sup>98</sup> pour une stratégie sur le long terme tournée vers la modernisation, par exemple autour du *programme Future Offensive Air System* (FOAS) qui est une initiative d'acquisition à l'horizon 2050 en matière de capacités d'actions offensive aériennes<sup>99</sup>, au centre du dispositif de Network Enabled Capability tout en garantissant des économies ( de l'ordre de £750 Millions grâce au processus de *Smart acquisition* entre avril 2002 et mars 2004).<sup>100</sup>

Le *UK Joint Doctrine and Concepts Centre*, à travers le High Level Operational Concepts (HLOC) joue un rôle fondamental dans la désignation des éléments essentiels (*Reach and flexibility*) des futures capacités militaires. La transformation au Royaume-Uni présente bien des éléments de réussite notamment par sa capacité à demeurer en constante évolution de ces méthodes de gestion institutionnelle et des personnels pour s'adapter à l'environnement économique, stratégique. Plus précisément, le Royaume-Uni a mis progressivement en place de nouvelles pratiques financières offrant une place croissante au secteur privé pour rationaliser les dépenses de défense et pour renforcer dans le même temps sa base industrielle de Défense. L'impact de l'externalisation sur la transformation de l'outil de défense britannique semble avoir été crucial dans certains domaines. La place croissante jouée par les avions sans pilotes (UAV) constitue un autre élément important de la transformation

---

<sup>96</sup> General Sir Jack Deverell, "Coalition Warfare and Expeditionary Operations", *RUSI Journal*, Vol 147 No.1, février 2002

<sup>97</sup> Brigadier Tim Cross, "Logistic Support for UK Expeditionary Operations", *RUSI Journal*, février 2000, pp.71-75

<sup>98</sup> Geoff Hoon, Britain's Armed Forces for Tomorrow's Defence, *RUSI Journal*, Août 2003, p.38

<sup>99</sup> Pour plus de détails, voir Tim Anderson, « FOAS – UK Long Range Offensive Air Power for 2020 and Beyond », *RUSI Journal*, octobre 2003, pp.48-53

<sup>100</sup> Ian Bellany, "The British Armed Forces: Network-Centric Capability and Doctrine", The Royal United Services Institute for Defence Studies, *RUSI Defence Systems*, London, January 2004, Vol 6, No3, pp.37-41

profonde de l'espace de la guerre pour les décennies à venir.<sup>101</sup> Compte tenu de la sophistication technique et de l'importance des technologies de l'information dans ces systèmes d'armes et en vue de leur intégration dans les réseaux civils et militaires, des personnels privés seront les seuls opérateurs aptes à les piloter depuis le territoire national comme c'est déjà le cas, pour les opérations extérieures comme pour la protection du territoire aux Etats-Unis dans le cadre de la Homeland Security.<sup>102</sup>

### **B. Du « *smart procurement* » comme condition de la transformation des forces vers des « *Network Enabled Capabilities* »**

Les réformes qui se sont succédées au sein de la Défense britannique débouchèrent sur la création du processus de *Smart Procurement Initiative* en juillet 1997. Le gisement d'économies réside dans la réduction des duplications mais surtout dans la coopération entre les trois services dans un cadre interarmées. L'intégration interarmées (*jointery*) qui participe d'un processus de rationalisation économique permettant d'aboutir à un système des systèmes, est à l'ordre du jour depuis 1996<sup>103</sup>. La création de la *Joint Rapid Reaction Force* constitue le point fort de cette reformulation des moyens en matière de projection de force. Cette force de réaction rapide visait à améliorer l'efficacité et les capacités des forces armées britanniques à réagir dans les plus brefs délais selon l'expression du Ministre Lord Bach en charge du procurement : "*the right force at the right readiness*". La mise en œuvre de projets interarmées d'externalisation, à travers notamment le *Permanent Joint Headquarter* (PJHQ), qui est un catalyseur des transformations récentes<sup>104</sup>, a permis d'une part une centralisation progressive de la gestion des coûts et des risques entre forces armées et acteurs privés par la standardisation des procédures<sup>105</sup> et d'autre part la création d'intérêts communs aux trois armées comme garantie de l'émergence d'une culture de la *jointery* en vue d'une plus grande efficacité opérationnelle. Dans cette transformation de la posture stratégique britannique centrée sur la capacité de projection de forces, il

---

<sup>101</sup> Sur cette question de la place croissante des avions sans pilotes (UAVs) dans les nouvelles opérations, notamment les enseignements tirés des interventions en Afghanistan et en Irak, voir Brian Burridge, « UAVs and the Dawn of Post-Modern Warfare », *RUSI Journal*, octobre 2003, Vol.148, N°5, pp.20-23

<sup>102</sup> Sami MAKKI « Privatisation de la sécurité intérieure aux Etats-Unis : PMCs et marché de la Homeland Security », *Revue de la Gendarmerie nationale*, n°209, décembre 2003, p.94

<sup>103</sup> Voir Trevor Taylor, « Jointery : Military Integration », *Defence Management in Uncertain Times*, p.70 et p.82

<sup>104</sup> Voir Vice Admiral Sir Ian Garnett, "PJHQ – The Heart of UK Defence Capability", *RUSI Journal*, April 2000, pp.8-14

<sup>105</sup> Voir MoD, *Standardisation of PFI contracts –General*, Crown copyright, Revised Edition 2003, pp.148-195

est nécessaire de considérer le rôle central joué par le soutien logistique en opérations extérieures qui a subi progressivement une révolution importante, du fait notamment de la grande influence du secteur commercial dans la réflexion lancée dans l'après guerre froide en vue de rationaliser les coûts et offrir une plus grande flexibilité dans le soutien aux forces déployées. Au-delà de l'influence du secteur commercial dans le développement de concepts comme le *Just In Time* (JIT) et le *Total Quality Management* (TQM) développés par Toyota assurant une qualité de la gestion de l'approvisionnement par flux tendus, c'est l'externalisation de ces fonctions qui semble être l'option retenue par les Etats-Unis et le Royaume-Uni pour développer les capacités expéditionnaires nationales. En « apprenant du monde civil », les forces armées ont développé une nouvelle approche centrée sur la relation client/fournisseur de services, ce qui « impliquait nécessairement de s'éloigner de ce souci de performance fonctionnelle pour prendre en considération l'ensemble de la chaîne de soutien/ravitaillement comme un processus total »<sup>106</sup>, de « faire disparaître la mentalité du "silo" pour penser et gérer ces processus en dehors de la boîte fonctionnelle ».<sup>107</sup>

### **C. Une révolution de la gestion des capacités de soutien logistique à la posture expéditionnaire britannique**

La transformation de la DLO constitue l'un des points importants de cette réforme des capacités de défense britanniques ayant nécessité un changement dans la gestion des affaires financières (la *Revolution in Business Affairs* ou RBA) est une condition nécessaire à la mise en œuvre de la RMA par le biais de la transformation des forces. Ceci passe par une amélioration de la logistique tournée vers une plus grande agilité, flexibilité et un continuum dans les processus de gestion des flux inspiré par les méthodes du secteur privé et une présence de personnels plus flexibles. « La flexibilité est absolument le mot clé. Flexibilité du personnel, des politiques, des structures et de l'équipement, soutenu par des procédures de soutien rationalisés (réduit au maximum pour en tirer la plus grande efficacité) » pour répondre aux tâches les plus exigeantes et à l'effet de surprise stratégique potentiellement créé par les menaces asymétriques<sup>108</sup>. Le rôle de secteur privé essentiel à l'acquisition de nouvelles capacités de projection de forces.

---

<sup>106</sup> David M. Moore, Jeffrey P. Bradford and Peter D. Antill, "Learning From Past Defence Logistics Experience: Is What is Past Prologue?", *Whitehall Paper Series n°52*, London, RUSI, 2000, p.18

<sup>107</sup> Idem, p.19

<sup>108</sup> Geoff Hoon, Britain's Armed Forces for Tomorrow's Defence, *RUSI Journal*, Août 2003, p.39

Dans le domaine de la projection par voie aérienne, en 2003 et grâce aux possibilités de transport aérien de leurs 4 C-17 et de leurs 50 C-130 Hercules, on évalue que les capacités britanniques seront supérieures de 25 % à celles des forces armées françaises dans ce domaine spécifique. Avec le retrait progressif du service des Transall et le retard d'au moins 1 an des premières livraisons de l'A400 M (2009), cet écart grandira. En 2008, 20 Multi-Role Transport Tankers -MRTT devraient entrer en service par contrat PFI au Royaume-Uni.

Dans le domaine du ravitaillement en vol, la Grande-Bretagne dispose déjà actuellement des capacités suffisantes pour assurer un ravitaillement de ses éléments déployés en respectant un taux d'un avion ravitailleur pour 4-5 avions de combat déployés. La flotte actuelle se compose de 20 VC10 et de 8 Tristar. Les futures acquisitions correspondent aux 20 MRTT à l'horizon de 2008. Le projet de Futur Strategic Tanker Aircraft (FSTA) devrait renforcer l'avance sur les capacités françaises.

Dans le domaine de la projection maritime de la force de réaction immédiate et opérations amphibies, le Royaume-Uni dispose de 8 bâtiments d'un tonnage moyen équivalent et d'un âge moyen de 14 ans, ce qui crée des capacités britanniques bien supérieures aux françaises. Comme la France, le Royaume-Uni dispose de capacités amphibies complétées par des affrètements civils. Les Britanniques conduisent actuellement et en simultané deux programmes de type ALBION et type BAY, destinés à remplacer les 8 TCD actuels. A l'horizon 2015, le rapport sera alors de 95 000 tonnes pour le Royaume-Uni comparées aux 50 000 tonnes de capacités françaises. A cela s'ajoutent les capacités de transport stratégique maritime qui pour le Royaume-Uni correspondent aux 6 Ro-Ro (Roll On- Roll Off) de gros tonnage de 2500 ML qui seront menés par le biais d'un PFI, dont 4 étaient opérés par des *Sponsored Reserves* durant Operation TELIC. 6 navires commerciaux ont par ailleurs été utilisés.

Dans le domaine de la mobilité de théâtre, le Royaume-Uni a réuni l'ensemble de ses hélicoptères dans un Commandement interarmées. Contrairement à la France, le Royaume-Uni dispose d'hélicoptères de transport lourd de la classe des 15 tonnes et plus. Il envisage par ailleurs de moderniser son parc d'hélicoptères avec les programmes cadres Support Amphibious Battlefield Rotorcraft (SABR) et Battlefield Light Utility Helicopter (BLUH). Les capacités du Royaume-Uni en matière d'hélicoptères de transport pour la mobilité de théâtre sont de 38 CH-47, 40 Puma, 22 EH101 Merlin et 25 Sea King.

L'externalisation, est-elle un facteur de distanciation et d'écart capacitaire entre Britanniques et Français? L'analyse des systèmes de projection de forces britanniques montre très nettement une avance technologique et capacitaire sur la France. Les solutions innovantes de type *leasing* et PFI

semblent connaître des obstacles en France, compte tenu de pratiques institutionnelles différentes. Le Royaume-Uni a mis en place d'un système intelligent et flexible d'acquisition (*smart acquisition*) à travers la mise en œuvre de partenariats public-privé ambitieux. Si la réussite de ces montages financiers innovants reste à vérifier sur le long terme, il apparaît clairement que les Britanniques se donnent les moyens de conserver une grande variété d'options (qu'elles soient transatlantiques ou européennes) comme c'est le cas pour le transport aérien avec la location de ces 4 C-17 américains pour faire face aux retards européens.

C'est ce pragmatisme, allié à une politique volontariste d'acquisition de nouveaux systèmes d'armes plus que les moyens financiers de ces acquisitions, qui fonde cette avance britannique.

#### **D. Le soutien en opérations, nouvelle étape ? Premiers enseignements des engagements en Afghanistan et en Irak**

La présence d'opérateurs privés sur le champ de bataille n'est pas une chose nouvelle. Comme l'a souligné le Dr Uttley de Shrivenham, dès l'opération Granby durant la première guerre du Golfe,<sup>109</sup> des civils se trouvaient au côté des forces armées britanniques mais ceci se passait de manière totalement *ad hoc*. L'opération TELIC semble marquer une rupture dans ce domaine pour au moins deux raisons. D'une part le travail effectué par le MoD (notamment le *Permanent Joint Headquarter*) avec le secteur privé et notamment KBR pour développer les différentes étapes d'une politique claire en matière de présence d'opérateurs civils a débouché sur la finalisation d'une version du document intitulé *The Current MoD Policy for Using Contractors on Deployed Operations* (CONDO) mise à jour au printemps 2004<sup>110</sup>.

Le deuxième signe de cette rupture est le constat au début du document relatif à la *CONLOG Policy T*: "En l'absence d'une politique définitive du Ministère, la prolifération des contrats s'était multipliée sans qu'aucune procédure standard ne soit mise en œuvre, [...] ce qui laissa le MoD sans méthode coordonnée et cohérente afin de répondre aux demandes opérationnelles, tout en cherchant l'efficacité et la rentabilité en faisant un usage optimal de tous les moyens logistiques civils et militaires disponibles.

Le troisième concerne la reconnaissance politique officielle du rôle joué par les opérateurs privés aux côtés des forces armées dans des interventions de cette envergure. Les deux rapports officiels font mention à

---

<sup>109</sup> Voir House of Commons, Defence Committee, *Implementation of the Lessons Learned from Operation Granby*, HC43 / 928, 5<sup>th</sup> Report, Session 1993, mai 1994. Voir aussi Sir Kenneth Hayr, "Logistics in the Gulf War", *RUSI Journal*, Automne 1991, pp.14-19

<sup>110</sup> Ministry of Defence (MOD) *Policy for using Contractors on Deployed Operations (CONDO)*, Version 1 10 octobre 2002.

plusieurs reprises de la place des *contractors*. Ces éléments de distinction ont sans doute permis l'accélération de la signature du contrat CONLOG entre le MoD et KBR d'une valeur de £12 millions et d'une durée de sept ans pour une entrée en service en avril 2004 au profit du PJHQ.<sup>111</sup>

Le document de 2002 définit en réalité les éléments essentiels qui allaient être mis en place dans le cadre d'un contrat global qui est appelé le *CONDO Contractor Logistics (CONLOG) contract*. La *HQ Defence Logistics Organisation (HQ DLO) CONDO Policy Unit (Pol Unit)* est tout particulièrement chargée de cette mise en oeuvre. Comme l'avait rappelé Peter Smart de KBR<sup>112</sup> lors de son intervention à la conférence du RUSI qui s'était tenue en septembre 2002 à Londres dont sont tirés les schémas associés.<sup>113</sup> L'objectif de cette politique reposant sur le concept CONDO est généralement de réduire la pression sur les logisticiens militaires en établissant un « partenariat) avec l'industrie pour une partie de cette tâche de soutien dans le cadre d'un contrat CONLOG.

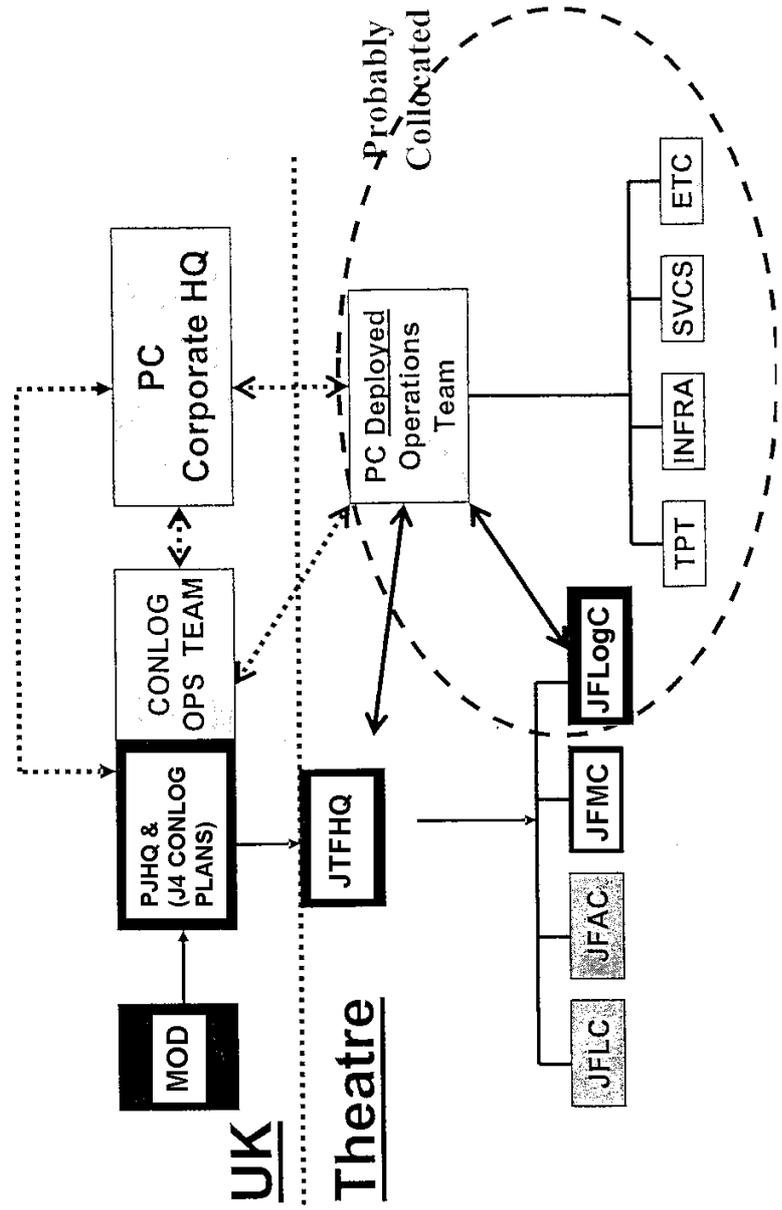
---

<sup>111</sup> Defence Procurement Agency, "MoD awards new partnering deal for logistic support", Press Notice, 3 février 2004

<sup>112</sup> Peter Smart, "Support to the Front Line", *RUSI Journal*, Février 2000, pp.67-70

<sup>113</sup> RUSI, *The Operational Use of Contracted Support*, RUSI Conference sponsored by KBR, Whitehall, London, 5 septembre 2002

# DEPLOYED MANAGEMENT OF CONLOG



Les premières analyses de ce processus d'évaluation lancé par le MoD suite à l'opération TELIC<sup>114</sup> soulignent que de nombreuses transformations se sont produites en moins de dix ans et cela sous l'impulsion des nouvelles méthodes de management et règles de comptabilité<sup>115</sup> qui ont obligé le MoD à travailler de manière beaucoup plus efficace tout en répondant à une série de sollicitations mettant à l'épreuve la disponibilité opérationnelle des forces et les capacités de projection des forces jusqu'à parvenir à une situation de saturation (*overstretched*). Cette opération s'est déroulée alors que les forces britanniques étaient par ailleurs déployées dans les Balkans, au Sierra Leone, en Afghanistan et en Irlande du Nord. Parmi les 46 000 hommes déployés, l'étude du National Audit Office (NAO)<sup>116</sup> souligne la présence de civils et d'opérateurs privés (*contractors*) qui durent intervenir dans un temps limité compte tenu des obligations créées par l'*Urgent Operational Requirement*.

L'introduction de la Resource Accounting and Budgeting (RAB) comptabilité a imposé une discipline aux services gouvernementaux sur les processus d'économie qui a été largement bien accueilli et a généralement prouvé un grand succès. En 1995 John Bourn, Chef du bureau national d'audit (NAO), avait approuvé les orientations Government's Green Paper *Better Accounting for the Taxpayer's Money: Resource Accounting and Budgeting in Government*, parlant de réforme la plus importante du gouvernement central dans la gestion comptable et budgétaire depuis les réformes de Gladstone au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle ».

Mais de nombreuses incertitudes demeurent quant à la réelle efficacité du concept du « just-in-time » résultant de l'introduction de la RAB au sein des forces armées britanniques. Comme nous l'avons signalé au début de l'étude, ces changements dans les systèmes budgétaires britanniques remontent aux gouvernements Thatcher et Major. La réduction des engagements en Allemagne a coïncidé avec les réflexions sur la nécessaire recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion du secteur public pour en dégager des économies. L'introduction de RAB a été à l'origine proposée par le gouvernement conservateur dans le Livre Blanc de 1995 puis repris dans le budget de 1999 du gouvernement travailliste New Labour qui annonçait son intention de conduire la Spending Review 2000 sur la base d'une attribution de ressources. Un document de 2000 expliquait l'idée fondamentale de cette

---

<sup>114</sup> MoD, *Operations in Iraq : First reflections* (juillet 2003) et *Lessons for the Future*, (décembre 2003)

<sup>115</sup> Ellie Goldsworthy, "Logistic Support to Operation TELIC", *RUSI Newsbrief*, Royal United Services Institute Vol 24 No 3, mars 2004, p 27

<sup>116</sup> National Audit Office, Ministry of Defence: *Operation TELIC – United Kingdom Military operations in Iraq*, report by the Comptroller and Auditor General, HC 60, Session 2003-2004, London, The Stationery Office, 11 décembre 2003

approche centrée sur le *resource budgeting* les prévisions budgétaires établies à partir des ressources.

*“What counts is when the resources are consumed, not when they are paid for. Spending is scored as it is incurred, and income as it is earned. So resource budgets include cost such as stocks consumed (rather than bought and sold), provisions to meet future payments, and the cost of using capital assets (depreciation and a cost of a capital charge). Where an advance payment is made to meet future consumption, that does not score”<sup>117</sup>*

L'introduction de RAB a entraîné un bouleversement important dans la culture (cultural shift) dans la gestion des entrepôts de l'armée et dans la gestion des stocks. Le système logistique accordait une place importante aux grands établissements de stockage tels que Donnington à partir desquels étaient tirés les différents articles auxquels pouvaient prétendre chaque unité. Ce système s'est révélé inefficace car il ne permettait par ailleurs aucun réel contrôle sur la localisation et la quantité de ce qui pouvait être entreposé.

---

<sup>117</sup> HM Treasury, *Resource Budgeting and the 2000 Spending Review*, Explanatory note, July 2000, § 2  
Cité par Ellie Goldsworthy, *op.cit.*, p.27

#### **IV. L'EXTERNALISATION DES SERVICES DE DEFENSE ET LE CŒUR DU METIER DE MILITAIRE : REPOUSSER LES LIMITES PAR L'EXPERIMENTATION**

##### **A. Au-delà de la théorie économique, quelles frontières réelles et opérationnelles entre fonctions de soutien et missions de combat**

Dans le cas britannique, la limite semble définie par les besoins opérationnels. L'expérimentation, par la prise de certains risques, est le mode privilégié de développement de l'externalisation en se donnant les moyens de contrôler et d'évaluer ces tests grande nature comme ce fut le cas pour Operation Telic.

Le Rapport du NAO souligne que si l'énorme effort logistique a joué un rôle fondamental pour assurer le succès de l'opération, de nombreuses améliorations doivent être menées pour s'assurer d'une livraison plus efficace des ravitaillements jusqu'au front. De nombreuses erreurs, difficultés ou insuffisances (*shortfalls*) dans la fourniture d'équipements et dans les approvisionnements ont été constatées à plusieurs reprises. De nombreuses insuffisances doivent par conséquent trouver très rapidement des solutions et des changements ont été annoncés au sein de la DLO et de la DPA. A l'inverse, des expériences se sont révélées concluantes. Ainsi le Centre des opérations logistiques de la DLO qui avait été créé en février 2003 s'est révélé un succès dans la chaîne d'approvisionnement. En définitive, ce partenariat forces armées-entreprises dans la conduite de la guerre a des résultats mitigés : *"Industry and civilian support to the operation was of great value. Deployed contractors played an important role and the value of MoD's partnering approach was acknowledged. However, contractual support could not always be guaranteed, and pragmatic administrative arrangements, robust insurance, adequate pre-deployment training and balanced threat assessments for contractors are important considerations"*<sup>118</sup>

Cette intervention fut marquée par la première utilisation officielle de contractants déployés formellement sous la politique CONDO. Le rapport du MoD affirme que « le soutien apporté aux opérateurs privés a été plutôt satisfaisant malgré un certain nombre de problèmes allant de la formation avant le déploiement, aux cartes d'identité et visas et en équipements de protection. »<sup>119</sup> Malgré la mise en place de cette nouvelle politique CONDO, de nombreuses difficultés se sont produites sur le terrain et un certain nombre d'insuffisances dans les capacités des unités de soutien logistique déployées durant Operation TELIC ont posé de graves problèmes pour le moral et la sécurité des troupes.

---

<sup>118</sup> NAO report, p.31

<sup>119</sup> MoD report, p.44

Les problèmes rencontrés en Irak peuvent être classés de quatre façons<sup>120</sup> :

*a) Manques ou problèmes dans la gestion des personnels :*

- Manque de personnels spécialisés dans le domaine de la logistique nécessitant une augmentation par un recours accru aux réservistes,
- Manque d'expertise à un haut niveau,
- Deux personnels des *Sponsored Reserves* ont refusé de se déployer sur le théâtre avant la phase de combat ;

*b) Sécurité insuffisante des personnels civils :*

- Une trop grande proximité des personnels civils des *Sponsored Reserves* avec le front, ayant entraîné la capture de deux sous-contractants kenyans par les Irakiens,
- Des problèmes liés à un mauvais soutien apporté aux opérateurs privés, dans l'équipement en matériels, notamment en protection NBC,
- Une insuffisance en matériels de protection, en gilets par exemple, obligeant le MoD à utiliser des équipements qui ne leur étaient pas destinés et dont le camouflage ne convenait pas ;

*c) Rupture de confiance entre le front et les soutiens par un mauvais approvisionnement des troupes :*

- Difficultés dans la planification des livraisons de certains équipements,
- Impossibilité pour les commandants de vérifier précisément la localisation de certains équipements dans la chaîne d'approvisionnement soulignant la nécessité de mettre en place un système de traçabilité,
- La perception au sein des troupes d'une rupture d'approvisionnement en munitions fut exacerbée par les difficultés des unités à approvisionner aisément le front en munitions,
- Est évoqué « un manque de confiance dans la capacité du système de soutien logistique (par là même les partenaires privés) à répondre aux besoins des unités sur le théâtre d'opération qui a conduit à un degré élevé de détournement (*misappropriation*) des équipements et des stocks au long de la chaîne d'approvisionnement ;

*d) Trop grande dépendance à l'égard du privé dans le domaine stratégique des systèmes d'information et de communication (CIS) :*

---

<sup>120</sup> NAO report, p.21

- Le rapport du MoD tire un signal d'alarme en évoquant un « *inadequate support for deployed CIS equipment placed a considerable burden on the units operating it, and substantial reliance was placed on contractor support in the UK. The Operation also highlighted shortfalls in CIS training in a number of areas, such as web-based technology.* »<sup>121</sup>.

Ces enseignements nous poussent à nous interroger sur trois points :

- Existerait-il une sorte de processus cyclique, le système générant lui-même ses limites pour ne pas mettre en cause l'intégrité du processus de partenariat entre le public et le privé ?
- Existe-t-il une limite au-delà de laquelle l'équilibre ne peut plus être le fait d'un choix politique et le résultat d'un contrôle strict, où l'intérêt commercial privé domine au détriment, voire à l'encontre de l'intérêt général ?
- L'externalisation pour fonctionner en acte doit-elle demeurer marginale et non centrale dans les systèmes de gestion ?

### **B. Le Royaume-Uni et la privatisation des opérations de paix : une option envisagée ?**

De nombreuses sociétés privées de sécurité ont effectué, depuis plusieurs années, un fort travail de *lobbying* et de relations publiques pour se présenter comme des partenaires fiables et experts dans la gestion des opérations de paix. Certaines présentent même les sociétés de sécurité privées (souvent de simples filiales de groupes militaires privés transnationaux) comme les « nouveaux agents humanitaires ». Ainsi James Fennell<sup>122</sup> de Defense System Limited appartenant à ArmorGroup, ancien officier de la Royal Navy, présente ce nouveau rôle des sociétés privées de sécurité comme étant le plus adapté à l'environnement sécuritaire actuel où les populations civiles sont menacées, comme une sorte de *kit* pour répondre à la question de l'absence de « sécurité humaine »<sup>123</sup>. De ce point de vue, « le rôle croissant des compagnies privées de

---

<sup>121</sup> MoD Report, p.10

<sup>122</sup> James Fennell présente un parcours très surprenant qui montre que les compagnies privées de sécurité recrutent des individus qualifiés pouvant apporter un réseau de connaissance des milieux humanitaire et militaire qui permet d'étendre la liste de la clientèle internationale. Il a rejoint DSL en 1998 après avoir débuté sa carrière comme officier dans la Royal Navy puis de travailler durant neuf ans au sein de diverses organisations humanitaires comme CARE UK où il fut responsable des actions de réponses d'urgence qu'il conduisit dans quinze pays en Afrique, dans les Balkans et en Afghanistan. Il fut par ailleurs consultant pour divers acteurs internationaux (Grandes agences ONU, grandes sociétés multinationales).

<sup>123</sup> James Fennell (DSL/ArmorGroup), *Private Security Companies : the New Humanitarian Agent*, Presentation to the Conference on "Interagency Co-ordination in Complex Humanitarian

sécurité peut être analysé de manière très similaire à l'accroissement politique et technique du rôle des ONG ces 20 dernières années dans l'offre d'assistance au développement ou de l'aide d'urgence aux pays du Sud ». Mais l'expansion de ces services de sécurité dans le monde de l'humanitaire répondrait à une « convergence des agendas sécuritaires et humanitaires » qui est le signe de l'évolution du contexte politico-stratégique favorable à l'affirmation de leur rôle sur la scène internationale. Les services proposés par DSL/ArmorGroup sont très divers et peuvent aller de fonctions de protection passive (pour les agences onusiennes ou pour la protection de convois d'ONG) à des tâches d'assistance aux forces armées (démobilisation et réforme de forces armées, fourniture de spécialistes en génie militaire ou en logistique). La liste des clients de DSL/ArmorGroup est vaste, compte tenu de l'ensemble des services proposés et de la flexibilité de recrutement dont disposent ces firmes. Selon James Fennell, ces clients sont entre autres les « gouvernements américains, britannique (notamment à travers un contrat de déminage au Kosovo pour le compte de l'agence du développement DfID), suédois, canadien et suisse ; les agences ONU, la Commission européenne, l'agence humanitaire de l'UE (ECHO), la Tribunal pénal international, le Bureau de Droits de l'homme de l'Union européenne, le CICR et des ONG tels que IRC, CARE et Caritas ».

Soucieux de garantir une image respectable, ArmorGroup affirme sur son site Internet « soutenir les « principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme » conjointe aux gouvernements américains et britanniques et souscrire au Code de conduite du Mouvement international de la croix et du croissant rouge. Il est ainsi souligné qu'ArmorGroup est un fournisseur approuvé des Nations Unies » asseyant ainsi la puissance du groupe par une forme de légitimité morale à proposer des services concurrençant directement les domaines d'activités d'ONG ou d'acteurs non étatiques sans buts lucratifs (déminage, protection de camps de réfugiés, ...). Outre une forte présence à proximité des centres de pouvoir politique et militaire américain (Washington, D.C.; West Point, VA) et « nordiques » (Londres, Moscou), ArmorGroup possède des centres régionaux à Bogota (Colombie), à Johannesburg et à Bangkok. La société, qui emploie 5,500 personnes, est par ailleurs présente dans 38 pays avec des bureaux dans les pays où l'insécurité permet l'existence d'un marché porteur pour les services de sécurité comme par exemple à Lima (Pérou), en Israël, à Sarajevo (Bosnie), à Kinshasa (République démocratique du Congo), à Nairobi (Kenya) à Lagos (Nigéria), Dar Es Salaam (Tanzanie), au Bahrayn, et dans trois villes de Russie dont Saint Pétersbourg.

L'idée d'employer un groupe privé connaît un regain d'intérêt outre-Manche chez certains parlementaires, malgré la sombre histoire de Sandline au Sierra Leone. Lors de l'examen du papier consultatif dit "*Green Paper on PMCs*"

---

Emergencies" the Cranfield University/Royal College of Science Shrivenham (UK), 19 octobre 1999.

du Foreign Office évoquant l'option d'une régulation de ces services privés de défense par l'attribution de licences (sur le modèle américain), les propositions de certains parlementaires furent très favorables à l'utilisation officielle de compagnies privées pour des missions de paix des Nations Unies afin de décharger de certaines tâches les troupes britanniques excessivement déployées dans des opérations extérieures. La régulation serait selon certains un moyen de prévenir le recrutement de nouveaux mercenaires sous peine de se mettre dans l'illégalité. L'objectif est de rendre ces groupes militaires privés capables d'offrir une « contribution précieuse et légitime à la sécurité internationale ». <sup>124</sup> Les parlementaires britanniques auraient donc considéré positivement « l'idée de louer les services de PMCs pour mener des opérations de maintien ou d'imposition de la paix avec un intérêt évident, compte tenu des problèmes rencontrés par l'ONU pour mobiliser et déployer des forces efficaces. » <sup>125</sup>

Deux logiques semblent devoir s'opposer, alors que les Etats-Unis se retirent de manière croissante des opérations de paix ONU. Le risque est grand de voir apparaître progressivement une privatisation, voire une mercenarisation, des fonctions de maintien de la paix dans des conflits retirés ne présentant pas d'intérêts stratégiques pour la puissance dominante, alors qu'en parallèle les « forces armées régulières » devront assurer la gestion des phases de stabilisation post-intervention.

### **C. L'option de la régulation : l'impossible définition de limites au processus de privatisation**

Le document consultatif UK Government Green Paper intitulé *Private Military Companies: Options for Regulation* est venu donner un éclairage intéressant aux débats autour de la privatisation des services aux forces armées. Le choix de la régulation et les propositions en faveur d'un système inspiré des législations américaines et sud-africaines ont laissé la porte ouverte à l'expression d'un ensemble de positions politiques sur la question. Comme le note Paul Jackson, l'option de la régulation <sup>126</sup> laisse reposer le succès d'un tel système sur le degré de confiance qui est établi entre le gouvernement et les compagnies militaires

---

<sup>124</sup> Sur l'ensemble de ces débats, voir Stephen Fidler and Thomas Catan, « Private Military Companies Pursue the Peace Dividend : With Armed Forces Stretched, Governments Face Hard Lobbying », *Financial Times*, 24 juillet 2003; Christian Bourge, « Can Private Firms bring Peace? », *Washington Times*, 26 août 2003.

<sup>125</sup> Michael Evans, « Pay Private Armies to Keep Peace, British MPs Say », *The Times* (London), 2 août 2002

<sup>126</sup> Damian Lilly, Sarah Meek and Sami Makki *Options for the UK Government's Green Paper on Mercenaries and Private Military Activity*, Briefing Paper, FCO Seminar, International Alert, London, October 2000

privées (PMCs).<sup>127</sup> Compte tenu de l'absence de cadre législatif international capable de relever le défi posé par les formes complexes de formation et d'accroissement de ces entreprises commerciales, des mesures nationales s'imposent. Ces PMCs exploitent efficacement toutes les opportunités de partenariats avec les forces armées pour gagner de nouvelles parts de marché dans le domaine de la défense tournée vers des postures expéditionnaires dans une transformation vers l'ère post-industrielle (informationnelle) d'acquisition de systèmes d'armes et de services ou dans le domaine des stratégies de défense du territoire national (*Homeland defense*).<sup>128</sup>

Le processus du Green Paper<sup>129</sup> a permis de mobiliser de nombreux acteurs gouvernementaux, commerciaux, universitaires et associatifs de la société civile britannique autour d'un sujet délicat de la politique étrangère et de la défense britannique. Durant plus de deux années, diverses opinions se sont opposées sans pourtant que des limites et un cadre de régulation précis ne soient finalement définis. Le Royaume-Uni conserve de cet exercice une réelle capacité à influencer ces mêmes débats sur la scène internationale et à occuper une position de *leader* aux yeux des organisations internationales ou des pays occidentaux choisissant l'option de l'externalisation de certaines fonctions sensibles de soutien aux forces armées nationales. De manière beaucoup plus pragmatique qu'aux Etats-Unis ou en Afrique du Sud<sup>130</sup>, les PMCs ont été présentées comme des alternatives viables pour permettre aux forces britanniques de relever les défis des nouvelles missions et de leurs implications en matière de disponibilité opérationnelle (*readiness*) pour des interventions expéditionnaires. Une possible division des tâches a été clairement identifiée, la question de la promotion de l'intérêt et des objectifs nationaux ayant été partiellement levée,<sup>131</sup> préparant le terrain à une externalisation de certaines missions (et non plus services) « subalternes » au profit du secteur privé, lorsque les contingences mettront le politique au pied du mur.

Le milieu des experts et des observateurs non gouvernementaux évoque déjà cette éventualité compte tenu de la pression budgétaire qui pèse à nouveau sur le MoD mais aussi des difficultés dans la gestion des personnels

---

<sup>127</sup> Paul Jackson, "War is Much Too Serious a Thing to be Left to Military Men' : Private Military Companies, Combat and Regulation", *Civil Wars*, Vol.5, No4, Winter 2002, p. 32

<sup>128</sup> Voir Sami Makki, Privatisation de la sécurité intérieure aux Etats-Unis : PMCs et marché de la Homeland Security", *Revue de la Gendarmerie nationale*, n°209, décembre 2003, pp.88-96.

<sup>129</sup> Foreign and Commonwealth Office *Private Military Companies: Options for Regulation - Consultation (Green) Paper HC 577*, Presented to Parliament on 12 February 2002.

<sup>130</sup> Concernant le système de régulation sud africain, souvent présenté comme exemplaire, voir André Stemmet (Advocate), "The South African Regulation of Foreign Military Assistance Act", *RUSI Journal*, octobre 2000, pp.37-42.

<sup>131</sup> Voir les débats lors de l'audience de Denis Macshane (MP, Parliamentary Under-Secretary of State, Foreign and Commonwealth Office), Uncorrected Evidence before the Foreign Affairs Committee, 13 juin 2002, HC 922-ii, Session 2001-02, House of Commons, 20 juin 2002

des forces armées britanniques. La culture politique britannique semblant le permettre, cette option est librement envisagée. Mais si cela est techniquement réalisable, qu'en serait-il de l'impact sur la perception des forces armées, sur le moral des forces et sur le lien entre les forces armées et la nation britannique, fière de cette capacité des forces britanniques à remplir à la fois des tâches en faveur de la paix et des opérations lutte contre le terrorisme ? Le public informé n'a pas oublié l'image négative que les épisodes Executive Outcomes et Sandline, ou les précédents dans les années 1970,<sup>132</sup> ont laissé en Afrique. Un système de licences, réclamé par beaucoup de PMCs « respectables »<sup>133</sup> peut-il être aussi efficace au Royaume-Uni qu'il l'est aux Etats-Unis grâce à la place dominante du gouvernement fédéral sur ce marché de l'achat de services de sécurité ou militaires dans certains cas (*covert operations*)<sup>134</sup> ? Dans le cas de la Grande Bretagne, c'est le marché européen voire international<sup>135</sup> qui sera le plus important, limitant d'autant le pouvoir de contrôle mécanique du gouvernement britannique. Cette dynamique globale et évolutive du secteur des services aux armées occidentales doit être pris en compte pour comprendre les enjeux et les conséquences nationales possibles que pourrait entraîner un processus d'externalisation non contrôlé politiquement<sup>136</sup>.

#### **D. Les dérives de l'externalisation en OPEX : les enjeux en Irak**

Au sein de la coalition anglo-américaine, l'influence du mode d'organisation de la défense américaine est importante, avec pour relais les sociétés de services militaires qui ont développé des stratégies d'expansion et de prédation des nouveaux marchés en Europe ou dans les pays du Sud. Cette phase d'expansion avait été précédée d'une restructuration de la base industrielle de défense, de nombreuses fusions/acquisitions s'étant produites depuis cinq ans<sup>137</sup>. Pour les multinationales proposant une utilisation avancée des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

---

<sup>132</sup> Diplock Committee. *Report of the Committee of Privy Counsellors appointed to inquire into the recruitment of mercenaries*. Cmnd 6569, HMSO, London, août 1976

<sup>133</sup> Voir Sandline International, *Private Military Companies – Independent or Regulated?* 28 mars 1998. [www.sandline.com/white/regulation.doc](http://www.sandline.com/white/regulation.doc) et Sandline International, *Should the Activities of Private Military Companies be Transparent?* Septembre 1998. [www.sandline.com/white/transparency.doc](http://www.sandline.com/white/transparency.doc)

<sup>134</sup> Voir Sami Makki, *Militarisation de l'Humanitaire, Privatisation du Militaire et stratégie globale des Etats-Unis*, Cahier d'Etudes Stratégiques, Paris, CIRPES, mai 2004, et P.W. Singer, "Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry", *International Security*, Winter 2001-2002.

<sup>135</sup> Bruce Zagaris, "Liberia: Northbridge Services Group Under Investigation", 1 octobre 2003.

<sup>136</sup> Paul Jackson, "War is Much Too Serious a Thing to be Left to Military Men' : Private Military Companies, Combat and Regulation", *Civil Wars*, Vol.5, No4, Winter 2002, p.53

<sup>137</sup> Voir Murray Weidenbaum, « The Changing Structure of the US Defense Industry », *Orbis* (Foreign Policy Research Institute), Fall 2003

pour « dominer les futurs champs de bataille », les activités de services permettent d'avoir un profil plus opérationnel et de pénétrer un secteur lucratif. Un rapport du GAO de juin 2003 soulignait le manque de contrôle (*lack of oversight*) des SMP aux États-Unis, aucun système centralisé n'étant capable de suivre les nombreux contrats d'externalisation passés par les agences américaines<sup>138</sup>. Alors que la législation internationale demeure totalement inadaptée pour lutter contre les dérives du mercenariat entrepreneurial et bien que la vente de services militaires fasse l'objet d'une réglementation aux États-Unis, les pratiques actuelles visent à contourner ces législations pour éviter tout contrôle, notamment dans le domaine du renseignement et des opérations spéciales<sup>139</sup>. Pour l'administration républicaine, exploiter ces vides juridiques est un élément de réponse efficace au terrorisme. Mais cette déresponsabilisation du politique par l'externalisation pose les limites de ce que de nombreux experts, y compris militaires, considèrent comme une "mercenarisation" déguisée par une façade commerciale et libérale, pouvant entraîner de graves dérives<sup>140</sup>. Début 2004, des opérateurs travaillant pour les SMP américaines, CACI Inc. et Titan Corporation, avaient été impliqués dans le scandale des mauvais traitements aux prisonniers irakiens. Pour Kenneth Roth, directeur exécutif de Human Rights Watch, qui s'exprimait devant la presse le 30 avril 2004, « si le Pentagone envisage d'utiliser des contractants privés pour des missions militaires ou de renseignement, il doit s'assurer qu'ils sont sujets à des restrictions et des contrôles légaux [car permettre à ces opérateurs] d'agir dans un vide juridique est une invitation aux abus ». Comme le reconnaissait en 2000 un rapport de la très officielle National Defense University de Washington, « l'option de la privatisation est peut-être moins coûteuse qu'une intervention militaire, mais la qualité du résultat et le respect des droits de l'homme peuvent être compromis »<sup>141</sup>. Pour les dirigeants de la coalition, l'expérimentation irakienne aura simplement permis de mieux tester les effets de l'externalisation en opérations avant de la systématiser dans les prochains conflits.

Dans ces processus d'externalisation, on distingue traditionnellement les services de soutien aux armées et les fonctions opérationnelles sur le champ de bataille. Mais les lignes de partage sont devenues floues depuis septembre 2001. Dans le contexte de l'Irak sous occupation militaire américaine, ce phénomène de l'externalisation a pris une dimension nouvelle. Les opérateurs

---

<sup>138</sup> US GAO, *Military Operations: Contractors Provide Vital Services to Deployed Forces but Are Not Adequately Addressed in DoD Plans*, Report GAO-03-695, Washington D.C., juin 2003.

<sup>139</sup> Voir Eugene Smith, «The New Condottieri and US Policy : The Privatization of Conflict and Its Implications », *Parameters*, Winter 2002-2003.

<sup>140</sup> Thomas Adams, "The New Mercenaries and the Privatization of Conflict", *Parameters*, Summer 1999, p. 103

<sup>141</sup> National Defense University, *Strategic Assessment 1999*, Washington D.C., 2000, p. 240.

privés ont été impliqués dans des combats à plusieurs reprises. Au-delà des transformations structurelles de la défense américaine depuis 1991, plusieurs facteurs conjoncturels expliquent la privatisation de la sécurité dans le chaos irakien de l'après-guerre.

Dès mai 2003, de nombreux signes sur le terrain confirmaient que la sécurité privée se développerait rapidement, compte tenu de l'incapacité des troupes américaines à maintenir l'ordre et de la demande grandissante des acteurs internationaux comme des investisseurs américains présents en Irak. Avec la dégradation des conditions de sécurité, ces groupes privés occidentaux ont proliféré en quelques mois pour représenter officiellement un ensemble de plus de vingt-cinq PMCs, essentiellement américaines et britanniques, répertoriées par les services du département d'État américain dans un document intitulé *Security Companies Doing Business in Iraq* daté de mai 2004. Mais ces sociétés ne sont que la partie commerciale émergée d'un monde plus sombre. Après la défaite irakienne, la sécurisation des sites sensibles avait été très rapidement confiée à des entités privées sans réels moyens de contrôle. Pour occuper des postes d'encadrement et former les recrues travaillant pour Erinys Iraq, des éléments de l'élite de la police sud-africaine sont présents en nombre. La dynamique actuelle affecte gravement les institutions sécuritaires et militaires occidentales avec la fuite des personnels des forces spécialisées vers le privé, attirés par la rémunération parfois 10 fois supérieure.<sup>142</sup> Sur le long terme, cette perte de ressources humaines surqualifiées peut s'accompagner d'une perte de savoir-faire (maintenance des systèmes d'armes sophistiqués, formation des pilotes) développés exclusivement dans le privé.

L'absence de toute forme d'unité de commandement et de contrôle, et l'inexistence de procédures standardisées de recrutement des personnels des PMCs inquiètent un nombre croissant d'officiers américains. Les forces armées ne sont pas en mesure de protéger ces civils. Les prises d'otages et assassinats des soldats privés se multiplient. Alors que le plan de désarmement, démobilisation et réintégration dans la vie civile des anciens soldats fut planifié et mis en œuvre de manière désastreuse jusqu'à créer un vide sécuritaire important, le Pentagone rendait publique fin juin 2003 la signature d'un contrat d'une valeur de \$48 millions au bénéfice de Vinnell Corp. en vue de créer et d'entraîner le noyau de la nouvelle armée irakienne. D'autres firmes comme MPRI furent impliquées dans le programme en tant que sous-traitants (*subcontractors*).

Enfin, avec le développement des milices locales et l'intensification de ce que les Américains décrivent comme une insurrection, l'Irak est entrée dans un spirale de la violence où l'intervention de personnels de la sécurité privée a entraîné un accroissement de l'instabilité jusqu'à en faire un marché très lucratif de l'insécurité avec des rémunérations pouvant aller jusqu'à \$1000 par jour.

---

<sup>142</sup> Voir le dossier de *Courrier international* N° 710, 10-16 juin 2004, p.49-52

La crise irakienne montre bien que ces acteurs privés sont présents durant les phases essentielles du conflit et de l'après-conflit et qu'ils remplissent des fonctions indispensables à l'exercice de la force par la puissance américaine. La prolifération du mercenariat entrepreneurial occidental en Irak est le résultat d'une politique délibérée d'expérimentation de nouvelles formes d'intervention intégrant les contraintes humaines et financières pesant sur les forces américaines. Mais ces choix politiques de privatisation de la sécurité ignorent l'importance des difficultés actuelles comme le montre l'attribution en mai 2004, d'un contrat de \$293 millions à Aegis Defence Service (une PMC créée en 2003 et dirigée par le fameux colonel britannique Tim Spicer) pour coordonner plus de cinquante sociétés privées et fournir une protection rapprochée aux entreprises de reconstruction. Pour de nombreux diplomates anglo-saxons, ce phénomène de privatisation n'est pourtant pas préoccupant. En mai 2004, un haut responsable civil de la coalition avait au contraire affirmé que cette prolifération des PMCs était « une situation saine » qui pourrait être répliquée ensuite si elle aboutissait à terme à un succès en Irak. La privatisation des opérations de paix se fait de manière progressive en « *repoussant constamment les limites* » de l'externalisation de fonctions militaires. Paul Bremer, en décidant de ne pas inclure le secteur de la sécurité privée dans les nouvelles législations irakiennes, empêchait ainsi tout contrôle de ce secteur par les Irakiens. Si, dans le cas des États-Unis, la prolifération de ces acteurs privés civils et militaires sert les intérêts stratégiques nationaux (la quantité de contrats passés avec l'administration fédérale obligeant les PMCs à une loyauté vis-à-vis du pouvoir) les derniers événements en Irak montrent qu'elle est surtout source de chaos et de perpétuation des conflits<sup>143</sup>.

Cette privatisation de la violence, qui met en danger la souveraineté future de l'Irak, souligne l'incompatibilité des processus économiques américains avec la réalité politique locale. Parce qu'elles proposent des solutions « clés en mains » du conseil à la réalisation sur le terrain (du fait de la concentration grandissante de l'expertise et de la nature duale des systèmes d'armes informatisés résultant des NTIC), les PMCs imposent une lecture excessivement technique des conflits au détriment d'une lecture politique de ces processus de stabilisation. Les PMCs bouleversent les équilibres civilo-militaires et politiques traditionnels dans les sociétés sortant de crises mais aussi en Occident. Ces acteurs privés hybrides brouillant les catégories traditionnelles civil/militaires et privé/public, fonctionnent souvent en réseaux informels favorisant corruption et criminalité par le développement d'économies de guerre, ce qui entre en complète contradiction avec les objectifs britanniques de prévention des conflits qui font l'objet de financements intégrés FCO-DfID-MoD.

---

<sup>143</sup> Voir Sami Makki, Sarah Meek et al, *Private Military Companies and the Proliferation of Arms*, "Biting the Bullet Briefing 11", International Alert, Londres, juin 2001

## V. LIMITES ET DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'EXTERNALISATION

Pour Christopher Dandeker, face aux incertitudes du contexte international et à la multiplicité des menaces, de nouvelles forces armées sont en formation et sont à la recherche constante de flexibilité. Pour répondre aux défis posés par les nouvelles missions<sup>144</sup>, cette flexibilité sera la composante essentielle des forces armées occidentales au XXI<sup>ème</sup> siècle. Ce constat établi en 1999 se trouve confirmé dans le monde de l'après-11 septembre 2001. « La revue des activités essentielles ayant entraîné une externalisation (*contracting out*) de certaines activités en vue de réduire les coûts, sans pour autant sacrifier la qualité mais bien au contraire en l'augmentant comme ce fut le cas pour les services de restauration », a été l'un des facteurs majeurs de transformation des forces britanniques vers un nouveau modèle d'armée caractérisée par la flexibilité<sup>145</sup>. Le résultat du processus de *market testing* précédant l'externalisation peut déboucher sur la formation d'une agence quasi-indépendante, comme c'est le cas pour le *RAF Personnel and Training Command* car le *market testing* peut être avant tout une méthode visant à stimuler l'efficacité. Ainsi, en 1994, 68% des procédures de tests dans le secteur public britannique ont été remportées par des équipes au sein des structures publiques rendant possible des économies de près de 23 %. Dans le domaine des services de soutien à la défense, des économies de 16% des coûts auraient été réalisées. Mais ces dynamiques de réformes ont créé des tensions entre le public et le privé mais aussi sans doute un « dynamisme entrepreneurial » plus intense, Dandeker notant que les différents services proposés à la RAF constituaient un marché énorme pour lequel de nombreuses compagnies privées entraient en forte compétition.

Le développement de cette contractualisation n'a pas été sans susciter des difficultés et des résistances au sein des différents services du MOD. Le *Naval Home Command*, dans une note de mars 1999 adressée au Ministre de la Défense, faisait le bilan de la gestion de ses personnels, et soulignait que les

---

<sup>144</sup> Christopher Dandeker "New Times and New Structures : Armed Forces for the Twenty-First Century, A View from the United Kingdom", in Gwyn Harries-Jenkins (ed.) *The Western European Military Establishment - A Re-Assessment*, Hul : University of Hull / European Research Office of the U.S. Army, 1996

<sup>145</sup> Christopher Dandeker, *Flexible Forces for the Twenty-First Century, Facing Uncertainty* Report No 1, a report within project 'European Research Group on Military and Society' (Ergomas), Alise Weibull and Christopher Dandeker (ed.), Swedish National Defence College, Department of Leadership, 1999, p.37

apports que la contractualisation représente en matière de rationalisation de l'action ministérielle et gouvernementale ne doivent pas faire oublier ses répercussions sur les conditions de vie et de travail des personnels.

### **A. Typologie des « effets déstabilisants » et des réticences humaines**

Plusieurs effets négatifs de cette contractualisation sont ainsi soulignés, qui concernent tout autant les personnels militaires que les personnels civils de la défense :

- la réduction au minimum réglementaire du temps passé à terre,
- une remise en cause de l'avancement de certains personnels du fait de la prise en charge de leur secteur d'activité par des entreprises,
- des déséquilibres dans les perspectives de carrière ouvertes aux différents types de personnels mobilisés.

Au-delà des effets bénéfiques du point de vue économique, des craintes apparaissent au sein des forces armées dès la mise en œuvre de processus de rationalisation par l'externalisation. Comme le notait Christopher Dandeker, « parallèlement à cette volonté de faire des économies, il est nécessaire de rassurer des militaires inquiets concernant (1) l'érosion de la philosophie propre au service (*erosion of service ethos*) liée à la civilianisation ou à l'externalisation ; (2) aux questions de la fiabilité (*reliability*) des opérateurs privés (*contractors*) lors de crises d'urgence ; et (3) aux problèmes d'absence de flexibilité (*inflexibility*) résultant du nombre réduit des forces d'active»<sup>146</sup>.

Perçue principalement comme le « résultat des choix politiques faits par le gouvernement en matière de défense, la sous-traitance reste une contrainte pour les armées britanniques »<sup>147</sup>. Parmi les représentants de l'Army, par exemple, le sentiment qui domine est que la première vague de contrats conclus à partir des années 1980 a été bâclée, les armées étant contraintes, du fait des réductions de crédits, à ne retenir que les propositions les moins coûteuses, indépendamment de la qualité des prestations proposées. Alors qu'ils tentaient en 1999 de renégocier *les contrats qui sont arrivés à terme*, certains responsables militaires se sentent « *dans une position de faiblesse [car] la réorganisation des modes de gestion des armées, de la gestion du personnel notamment, a contribué à réduire notre marge de manœuvre. Il y a de plus en plus d'aspects de cette gestion*

---

<sup>146</sup> *Idem*, p.38

<sup>147</sup> William Genieys, Andy Smith et Jean Joana, « Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France / Grande-Bretagne », *Les Documents du C2SD*, janvier 2000, p.74

*qui nous échappent du fait du développement de la gestion tri-service. Et ce sont des aspects importants, la paye des personnels notamment. Les entreprises qui candidatent le savent. Par ailleurs, en raison de l'importance des contrats proposés, il n'y a pas beaucoup d'entreprises susceptibles d'en assumer la charge. Là aussi, notre marge de manœuvre vis-à-vis du marché est réduite et nous ne pouvons pas beaucoup faire jouer la concurrence".* <sup>148</sup>

Au sein du MOD, même si la sous-traitance est la solution privilégiée pour remédier aux difficultés de personnel qu'affrontent les armées, ces difficultés ne sont pas ignorées. L'accent est mis sur l'enjeu que représente une rédaction précise des termes du contrat, au risque de ne pas obtenir une prestation satisfaisante de la part des entreprises : “ *La contractualisation rend la vie plus difficile et très différente. Donner des ordres à un soldat ce n'est pas comme demander à un contractant de faire quelque chose selon les termes du contrat, il y a une évidente perte de flexibilité pour les armées. Parfois les entreprises sont de bonne volonté, mais les performances ne s'améliorent pas, et même chutent.* Mais la reprise en main par le MOD de la politique du personnel de chaque armée devait contribuer à accroître le recours à une solution qui a ses préférences, mais les effets ne semblent pas encore satisfaisants compte tenu des contraintes économiques après l'opération TELIC.

Si, comme l'affirmait le Contrôleur général des armées Gérard Hoffman « La cohésion sociale à l'intérieur des groupes est le signe d'une adhésion volontaire aux valeurs »<sup>149</sup>, doit-on voir un motif d'inquiétude dans cette analyse d'Andy Bolt de la RAF, qui s'interroge sur les questions de rétention<sup>150</sup> dans les forces armées britanniques considère que “l'utilisation croissante des agences et des opérateurs privés (*contractors*), de manière particulièrement rapprochée du champ de bataille, ébranle la perception traditionnelle que l'efficacité militaire exige une immersion totale dans le style

---

<sup>148</sup> Cité par Genieys, Smith et Joana, *idem*, p. 75

<sup>149</sup> *idem*, p.11

<sup>150</sup> De nombreux problèmes semblent se poser progressivement concernant la rétention et le recrutement du personnel obligeant le MoD à une réévaluation des salaires au sein des forces armées britanniques, pour attirer de nouveaux membres mais aussi pour conserver ceux qui ont été formés auparavant. Nous approfondirons cet aspect dans la dernière version de ce rapport en nous appuyant sur Nigel Vinson, « Royal Air Force Recruitment », Defence around Whitehall, *RUSI Newsbrief*, pp.106-108, septembre 2001 Nigel Vinson, « 'Maintaining Flight': A View in RAF Retention », Defence Around Whitehall, *RUSI Newsbrief*, janvier 2002, Vol. 22, No1, pp.10-12 Voir aussi, dans cette optique, Armed Forces' *Pay Review Body*, Thirty-third Report 2004, Cm 6113 et Armed Forces' *Pay Review Body*, Thirty-second Report 2003 Presented to Parliament by the Prime Minister and the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, Cm 5717, février 2003. Royal Air Force Personnel Management Agency, *Annual Report and Accounts* 2002/03, The House of Commons, London, : The Stationery Office, 16 July 2003.

de vie militaire. Pourtant, si un *contractor* n'a pas besoin d'être institutionnalisé, pourquoi un soldat devrait-il l'être ? »<sup>151</sup>.

### 1. L'éthique militaire face aux soucis de rentabilité

La question de l'éthique est centrale et dans la transmission de ces valeurs, il semble opportun de s'interroger sur l'impact d'une externalisation importante dans le domaine de la formation et de l'entraînement des forces. Si cette civilianisation permet sans doute une plus grande pertinence des modalités et des pratiques en matière de recrutement par une plus grande adéquation aux réalités socio-économiques et aux attentes des nouvelles recrues. Mais qu'en est-il de la transmission des valeurs et de l'esprit de défense ? Comment peut-on dans ces conditions, en systématisant le recours à une démarche commerciale sur le temps long, la perpétuation d'un ciment permettant la cohésion du groupe et la rétention des personnels formés qui sont nécessairement repérés par ces mêmes boîtes privées en vue d'un recrutement ultérieur. Ces considérations critiques et prospectives ne sont pas excessives. Elles reflètent la réalité des problèmes qui semblent se poser déjà en Grande-Bretagne mais quelques chercheurs seulement ont pour l'instant identifié ces dynamiques.

Derrière la difficile question de l'éthique et du respect des règles d'engagement, se pose la question de l'efficacité militaire de l'action individuelle et de la signification en terme de légitimité. Ces valeurs qui font un bon soldat peuvent se révéler cruciales à des moments critiques comme le rappelle le chercheur Michael Ignatieff<sup>152</sup>. Cette capacité de jugement et de décision à des instants importants sur le terrain, est d'autant plus grande qu'une forme de « décentralisation du pouvoir » au détriment des procédures hiérarchiques s'est progressivement développée au sein des forces armées obligeant la création de ce que le Corps des Marines américain appelle le « Strategic Corporal », qui est stratégique en terme militaire mais aussi en terme d'éthique, qui par la formation acquise, est capable de porter un jugement moral juste sur le front. Cette « composante morale » de la formation du personnel militaire constitue un ciment important de la cohésion au sein du groupe. Les tensions et réactions de certains aviateurs lors de l'intervention au Kosovo sont le signe de l'existence d'un esprit de corps capable de se fédérer autour de ces jugements moraux et de considérations éthiques chères aux soldats<sup>153</sup>. Les craintes

---

<sup>151</sup> Andy Bolt (RAF), "AFOPS, Work-Life Balance and the Problems of Recruitment and Retention", in Teri McConville, Richard Holmes (eds.), *Defence Management in Uncertain Times*, Cranfield Defence Management Series No3, 2003, p. 162

<sup>152</sup> Patrick Mileham and Lee Willett (ed.), *Military Ethics for the Expeditionary Era*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2001, p.27

<sup>153</sup> Donald R. Baucom, "The Professional Soldier and the Warrior Spirit", *Strategic Review*, Fall 1985, pp.57- 66

exprimées par certains de voir disparaître cet esprit militaire si particulier en brisant cette cohésion du groupe par une transformation de cet espace singulier par des formes de collaborations avec des civils sur la base de contrats financiers et non moraux, sont-elles justifiées ? Cette intégrité du « soldat civilisé » repose aussi sur le volontarisme de l'engagement personnel au sein des forces armées sur la base de choix importants dans trois contextes différents<sup>154</sup>: au moment de l'engagement dans l'armée, dans le désir de poursuivre au sein des forces armées et la volonté de se battre ou de maintenir la paix au prix de tous les sacrifices, en préservant la confiance de ces partenaires dans la plus grande discipline personnelle pour préserver son autorité morale selon les principes philosophiques exposés dans le British army's ethos statement : « *That spirit which inspires soldiers to fight. It derives from, and depends upon, the high degrees of commitment, self-sacrifice and mutual trust which are together so essential to the maintenance of morale* »<sup>155</sup>. Dans ces nouveaux systèmes d'armes hyper-perfectionnés, l'homme sera nécessairement l'élément central et acteur exclusif de l'interfaçage entre technologies de l'information et processus analytiques et décisionnels. Une relecture des enjeux des réseaux centrés amène à une considération accrue des résistances et perceptions négatives des nouveaux processus de transformation des forces (par le biais de l'externalisation notamment, des personnels civils et surtout militaires<sup>156</sup>.

Dans « une réflexion préliminaire sur les relations entre le sentiment patriotique et la professionnalisation des armées », le Professeur Pascal Vennesson « met en lumière l'importance d'une réflexion continue et approfondie sur les relations entre les démocraties et leurs armées, ainsi que les usages de la force que les décideurs envisagent et leur légitimité. Car « le défi revient à penser ensemble une communauté politique démocratique, dont les forces armées, qui demeurent l'extension de la nation, sont mises en œuvre dans des engagements lointains qui ne nécessitent pas forcément une intense mobilisation des sociétés. »<sup>157</sup>

La question du gap culturel toujours plus important entre la jeunesse (recrues potentielles) et la culture des forces armées qui joue très négativement sur l'attractivité des forces armées et la rétention des personnels. L'externalisation au secteur privé pourrait-elle constituer une forme de

---

<sup>154</sup> Patrick Mileham and Lee Willett (ed.), *Military Ethics for the Expeditionary Era*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2001, p.63

<sup>155</sup> Cite par Patrick Mileham "Building the moral component", in Patrick Mileham and Lee Willett (ed.), *Military Ethics for the Expeditionary Era*, London, The Royal Institute of International Affairs, 2001, p.62

<sup>156</sup> RUSI, *Network Enabled Capability: The People Factor*, RUSI Conference co-sponsored by QinetiQ and IBM, Londres, RUSI, 20 janvier 2004

<sup>157</sup> C2SD, *L'Esprit de défense à l'épreuve des ruptures*, Colloque des 2 et 3 avril 1997, Paris, Addim, 1998, p.132

transition « cultural bridge » entre les deux mondes de telle sorte que lorsque cette formation/entraînement préliminaire s'achève, la rupture entre le monde civil et les forces armées devient moins importante qu'auparavant ?

Comme une étude l'avait montré, face à la civilianisation des régiments de l'armée de terre, les réactions des personnels civils et militaires sont nuancées. Cependant, les réactions les plus vives trahissent certaines craintes quant à l'impact de cette place croissante des civils sur « l'homogénéité de l'esprit, de la culture et du fonctionnement de l'institution militaire »<sup>158</sup>. Peut-il y avoir compatibilité entre une armée se voulant « uniforme dans sa tenue, son langage, ses valeurs » et de « gens hétérogènes » amenés par l'externalisation sans que cela n'engendre des tensions au sein de l'institution militaire. Si dans le cas du processus de civilianisation, la distinction entre personnels civils et militaires se fait entre ceux qui bougent et ceux qui restent sur place longtemps, ce qui permet une mémoire humaine et institutionnelle, l'externalisation de certaines fonctions de soutien aux armées en OPEX, comme le soutien logistique dans les armées britanniques, entraîne le mélange de cette hétérogénéité civile et de l'esprit du militaire sur l'espace du conflit ou à ses abords, sans que la continuité du service (et de l'interaction) ne puisse être garantie (en fonction de la situation sécuritaire). Certaines remarques sont significatives des points de tensions qui peuvent apparaître lorsque les civils ne respectent pas l'identité militaire ou ne parviennent pas à développer des valeurs similaires à celles que le militaire a à cœur de développer.<sup>159</sup>

La question de la gestion du personnel ne semble pas avoir été traitée de manière très avancée dans la mise en œuvre de ces divers processus de réforme. L'absence d'étude officielle et d'analyses en profondeur menées par les centres de recherches montre que cette question a été en grande partie ignorée jusqu'à maintenant, malgré la prise en compte du facteur humain et de la mise en place d'une politique de gestion du personnel depuis 2000.

Une étude du C2SD de Jacques Capdevielle et Luc Chelly publiée en juillet 2002 mettait en avant « le malaise partagé et fort face au recours croissant à la sous-traitance » parmi les personnels civils et militaires de la défense française.<sup>160</sup> Aujourd'hui, le recours à l'externalisation concerne désormais des activités hautement qualifiées et spécialisées, qui peuvent être au cœur de la production. Ce recours systématique au « faire faire » est souvent ressenti par les personnels comme une menace de perte du savoir-faire public au profit

---

<sup>158</sup> Luc Chelly, Jacques Capdevielle et Marc Lebreton, *La Civilianisation des régiments de l'armée de Terre : une coexistence pacifique plus qu'une intégration réussie*, Les Documents du C2SD, Décembre 2000

<sup>159</sup> cité par Chelly, Capdevielle et Lebreton, *idem*, p.11

<sup>160</sup> Jacques Capdevielle et Luc Chelly, « La Présence des Civils dans les Armées : Travailler ensemble ? Exercice du métier et interactions », *Les Documents du C2SD* n°50, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, juillet 2002, p.34

des entreprises prestataires. Dans les services où l'externalisation se développe, une inquiétude partagée par les militaires et les civils, engendre un réel « malaise partagé et fort face au recours croissant à la sous-traitance ». Elle avive parfois même le sentiment de concurrence entre ces deux populations face à l'avenir que les uns et les autres envisagent pour leur emploi, réduisant encore la cohésion du groupe entre le socle et les projetables.

Un malaise identique parcourt nombre des entretiens réalisés par Chelly et Capdeville (2002). « *Les craintes concernant la sous-traitance ou l'externalisation sont exprimées spontanément par de nombreux interviewés, tant civils que militaires, soit lorsqu'on sollicite leur jugement sur l'évolution de leurs conditions et de leurs moyens de travail, soit lorsqu'on les interroge sur la façon dont ils envisagent la suite de leur carrière. Pour certains interviewés qui abordent cette question, le développement de l'externalisation est perçu comme une conséquence de la professionnalisation, des restrictions budgétaires, mais le recours à la sous-traitance reste selon eux limité aux emplois les moins qualifiés ou à des services périphériques* ». Mais comme l'affirmait avec inquiétude cet ouvrier d'Etat, « *La professionnalisation, ça veut dire aussi l'externalisation* », ce qui fait que « *tout le monde s'inquiète de l'avenir* » selon un autre. Pour plusieurs interviewés, le recours croissant à la sous-traitance ou à externalisation résulte de contraintes budgétaires de plus en plus fortes qui entraînent aussi une gestion à flux tendus, cette évolution se traduisant par des dysfonctionnements croissants, notamment en matière d'approvisionnement en pièces détachées et une « *dégradation [...] depuis trois ou quatre ans* ».

Au-delà de cette détérioration des moyens de travail, certains y voient à terme une menace plus générale sur les emplois qui ne relèvent pas directement des forces, y compris sur les emplois militaires : « *La sous-traitance, ça n'a rien changé, mais on n'a pas gagné non plus en externalisant [...] En tant que mécano, on aura moins de travail sur les véhicules. De toutes façons, ils veulent sous-traiter tous les véhicules militaires. Derrière la sous-traitance, c'est tout le problème des militaires supports : est-ce qu'on ne va pas disparaître à court terme ?* » Par ailleurs, plusieurs personnes interviewées par l'équipe Chelly et Capdeville (2002), en particulier dans les transmissions, craignent que ce recours croissant à l'externalisation ne se traduise, à terme, par une perte de leur savoir-faire : « *On est confronté à des impératifs de rentabilité, comme dans toute la fonction publique, alors ça donne un tout autre caractère. Par exemple, est-ce qu'il faut externaliser tout ce qui est rentable ? Il y a le problème des compétences, avec l'externalisation, une perte de savoir-faire. Mais c'est difficile, après, de revenir en arrière (...). Déjà, avec la perte du contingent, on a perdu leur apport. (...) Le commandement, cela va être du management plus qu'une compétence technique. De toute façon, on va être amené à externaliser encore plus* ».

Pour un inspecteur interrogé par Smith et Joana, l'avenir des personnels « *civils qui étaient la mémoire de la connaissance du matériel* » est incertain.

*L'externalisation, c'est désoeuvrant, c'est déresponsabilisant. Avant, on tirait les câbles.*” Pour un officier subalterne dans les transmissions, le recours à la sous-traitance « aboutit à saucissonner les tâches et les missions [du fait d'une] addition d'intervenants » rendue problématique par un « manque de coordination entre l'Etat-Major et les industriels ». A l'inverse, un civil, contrôleur dans les transmissions, voit dans le recours à l'externalisation une évolution ambivalente du point de vue du savoir-faire car, au-delà de l'impact positif de ces processus, des risques et des incertitudes demeurent : “Le plus intéressant, ce sont les relations avec les entreprises extérieures civiles, avec les différents intervenants, le partage de la connaissance, le contact avec les évolutions techniques. Le point le plus négatif, c'est qu'on a de moins en moins la possibilité d'intervenir sur le matériel. On n'a plus les moyens. Le maintien en condition dépend de sociétés extérieures ou de sections d'intervention au niveau national ».

Dans l'établissement du génie, ce recours à l'externalisation correspond à une pratique plus ancienne et apparemment beaucoup mieux intégrée et acceptée. Les chargés d'affaires -ou conducteurs de travaux - qu'ils soient civils ou militaires, sont en fait en situation de donneurs d'ordres ou de maîtres d'œuvre, face à des entreprises privées avec lesquelles ils ont l'habitude de travailler. Ils bénéficient ainsi d'un statut social relativement valorisant : “Avec les entreprises, ça se passe bien. Pour eux, on est des clients sérieux, on sait ce qu'on veut, et puis c'est toujours un peu les mêmes entreprises” “On a par exemple des chantiers de quinze millions de francs [...] Les entreprises cherchent parfois à prendre le dessus. Les premières rencontres sont décisives, il faut trouver un juste milieu. Par exemple, il y a une entreprise à Belfort qui fait beaucoup de chantiers avec le Génie. On a l'impression qu'elle fait partie du Génie” .

Trois types de réactions face à l'externalisation semblent donc exister en France, qui soulignent les obstacles qui ne manqueront pas d'apparaître si la décision politique était prise de généraliser ces processus, sans effort d'explication et de communication auprès personnels civils et militaires mais aussi plus généralement dans la société française :

- La sous-traitance n'est pas vraiment perçue comme une menace à terme pour les emplois existants. Elle apparaît en effet d'autant plus limitée à des activités périphériques, à terme, que les activités principales des unités concernées impliquent des exigences fortes en matière de fiabilité et de sûreté des matériels.
- On retrouve des exigences semblables dans le domaine des transmissions, mais elles reposent alors sur des systèmes experts et des technologies industrielles de pointe produits par des entreprises extérieures à l'institution militaire. Le recours croissant à l'externalisation pour assurer une maintenance hautement qualifiée

risque donc, à terme, de se traduire par une perte de savoir-faire au sein du personnel des armées.

- Dans le cas du Génie enfin, le recours à l'externalisation exige une polyvalence des donneurs d'ordre, donc des membres de l'établissement qu'ils soient civils ou militaires, qui ne peut que les valoriser et conforter leur statut social et leur situation professionnelle.

Là où les transformations des armées britanniques se caractérisent par la valorisation d'acteurs et de règles empruntés au secteur privé, on assiste en France à un arrimage accru des armées au pôle de la Fonction Publique, et à un attachement renouvelé aux principes et règles qui la caractérisent. C'est ce que manifeste le maintien des cadres statutaires traditionnels en matière de gestion des personnels et les limites apportées à la civilianisation des personnels. Est ainsi soulignée la concomitance d'un double phénomène : le remplacement des appelés — la professionnalisation au sens strict —, et la rationalisation de la gestion du personnel, visant à faire occuper, à moindre coût, les emplois nécessaires à la bonne réalisation des missions des armées. Des " impératifs de gestion " sont invoqués pour justifier la définition des contrats proposés aux nouveaux professionnels.<sup>161</sup>

## 2. Dialogue social et communication

Pour faire face aux résistances aux changements au sein de l'institution, les expériences étrangères ont montré la nécessité d'entretenir un dialogue social de qualité, par la négociation et la concertation, en multipliant les efforts de communication interne pour expliquer les éléments de la transformation en prenant en considération toutes les implications humaines de ces processus complexes : « la modernisation de l'administration se fera avec les agents publics, quelle que soit leur place dans la hiérarchie des fonctions, ou elle ne se fera pas<sup>162</sup> ».

En faisant de Varennes-sur-Allier, le premier laboratoire de l'externalisation d'ampleur du soutien d'une base aérienne, *l'armée de l'air choisissait, pour la première fois de son histoire, de confier à des opérateurs privés le soin d'assurer l'ensemble des prestations de soutien de l'une de ses bases aériennes, à savoir la restauration, la médecine de prévention, le transport du personnel ainsi que la sécurité incendie, la protection, l'entretien et la maintenance de ses installations.* Dans son analyse des premiers enseignements de cette « *expérience globale* », le Colonel Jean-Luc Colas, ancien chef du détachement air de Varennes-sur-Allier, rappelle que cette

---

<sup>161</sup> William Genieys, Andy Smith et Jean Joana, « Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France / Grande-Bretagne », *Les Documents du C2SD*, janvier 2000, pp.75-76

<sup>162</sup> Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, Editions d'Organisation, Ouvrage collectif piloté par le Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense (CFMD), Paris, 2004, p.8

première démarche d'externalisation d'ampleur, initiée par l'état-major de l'armée de l'air, « a[vait] nécessité quatre ans de préparation avant que soit notifié ce premier des cinq marchés publics » et avait été marquée par « une vaste opération de concertation d'une multitude d'experts techniques, administratifs et financiers indépendants de la base aérienne, les amenant à « contribuer au choix de la solution finale, [...tout] en bénéficiant [par ailleurs] de l'expérience de la hiérarchie locale pour intégrer [...] les multiples spécificités fonctionnelles, géographiques et humaines de l'établissement<sup>163</sup> ».

Face aux craintes qui apparaissent nécessairement dans ces dynamiques de changement, l'expérience de Varennes-sur-Allier, où « la peur de l'inconnu a[vait] soulevé de nombreuses résistances à tous les niveaux », souligne la nécessité de communiquer en interne et en externe pour mobiliser les personnels civil et militaire, leur assurer « une représentation auprès de l'échelon décisionnel » et les amener à dépasser leurs « préoccupations » pour contribuer de manière positive à ces réformes. En effet, « ignorant précisément les conséquences de ce changement » engendré par un « transfert de charges » [...pour leur avenir personnel...] sans reconnaissance apparente de leurs compétences de plus de vingt ans de métier ou par une « fermeture à court terme » de « cette base aérienne transformée en vaste laboratoire de l'externalisation [...] la morosité accompagnait ce changement d'organisation, de structures et de fonctionnement ». « Pour [la] combattre, la hiérarchie locale s'est investie dans une démarche pédagogique pour expliquer les motifs qui présidaient à cette décision et [...] tenir régulièrement informé l'ensemble du personnel [...] de chaque étape du processus de la contractualisation ». La stratégie de « communication, fondée sur les trois principes d'unicité de la source d'information, transparence et fréquence, [...] a fait taire les bruits parasites colportés par les rumeurs, [...] balayé les ambiguïtés nées de discours multiples [...] et a permis d'établir] un climat de confiance [...] maintenu grâce à des rendez-vous très fréquents avec les organismes de concertation civils et militaires ». Mais pour réussir la mutation, il fut nécessaire pour le commandement « d'élargir la communication à l'extérieur du site [...] vers les élus locaux préoccupés par les conséquences sociales et économiques de ce choix ». Compte tenu du « dialogue [préexistant] avec les autorités civiles et l'environnement politique [local], il a été plus facile d'associer, voire d'impliquer [...] les acteurs politiques et économiques locaux...] en faisant d'eux des relais chargés de mobiliser les entreprises locales et d'accompagner ces dernières dans leurs réponses aux appels d'offres [qui créèrent au final] cinquante emplois privés en lieu et place des cent militaires [...]»<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Jean-Luc Colas, « L'externalisation du soutien d'une base aérienne: Varennes-sur-Allier, un laboratoire de l'externalisation », in Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, Editions d'Organisation, Ouvrage collectif piloté par le Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense (CFMD), Paris, 2004, pp.341-343

<sup>164</sup> Jean-Luc Colas, « L'externalisation du soutien d'une base aérienne: Varennes-sur-Allier, un laboratoire de l'externalisation », in Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, Editions d'Organisation., Paris, 2004, pp.341-343

Si les efforts d'information ont été indispensables pour obtenir une adhésion préalable à la conduite de ces transformations « *dont la finalité est la [difficile] migration de leur métier dans le secteur privé* », les personnels semblent avoir joué un rôle actif avec « *une contribution sans faille du personnel [pendant les différentes étapes du processus] decontractualisation* ». Impliquer tous les acteurs dans la conduite du projet sans distinction de hiérarchie et responsabiliser les experts des métiers externalisés par une reconnaissance du savoir et de l'expérience sont, selon le Colonel Colas, des éléments indispensables d'une stratégie d'externalisation réussie qui repose en premier lieu sur « *la détermination des hommes et des femmes qui ont accepté de se remettre en cause* ».

### *3. Les nouvelles relations entre acteurs publics et privés, leurs limites et leurs contraintes dans la gestion et le partage des connaissances*

Justifiée principalement au titre de la politique industrielle de Défense, cette privatisation a été vivement critiquée par le Parlement et par les industriels. Le Parlement britannique argumenta sur les risques de pertes de compétences stratégiques relatives aux enjeux de Défense. Cette dissémination des connaissances conduit à l'émergence d'une variété de partenariats entre l'Etat, la science et l'industrie au sein du système de Défense britannique. Des industriels, des représentants du monde académique, du MoD, du *Department of trade and Industry* (DTI), et des agences comme *Qinetiq* y participent. Toutes ces institutions apportent leur expertise sur les réflexions concernant l'évaluation et l'évolution de la politique d'acquisition d'armement. Ce maillage institutionnel et relationnel constitue autant de réseaux d'action publique qui apportent des informations et les connaissances indispensables à l'élaboration de la politique d'acquisition d'armement. Ils interviennent à des stades différents de la politique publique : R&D, gestion de programmes et de façon générale sur les aspects touchant à la politique industrielle de Défense.

La constitution de *Qinetiq* constitue une autre ambiguïté de fond dans la relation entre les acteurs. Son positionnement reste ambigu : les industriels craignent de voir émerger un nouveau concurrent qui bénéficierait d'entrée privilégiée au *MoD* et qui serait à la fois un fournisseur d'avis pour le *MoD* et assurerait les tests et essais sur les programmes confiés aux entreprises. Du côté étatique, on craint de se priver des moyens de détenir un avis scientifique et technique indépendant du secteur privé. Ces ambiguïtés relatives à la nature des relations et des partenariats constituent la source nouvelle d'une instabilité potentielle des frontières entre secteur public et secteur privé au sein du système de production d'armement britannique. Au sein des *Towers of excellence*, la réticence des firmes à transmettre des informations stratégiques est une parfaite illustration des limites au partenariat public-privé. L'enjeu du *smart*

*procurement* est de définir le niveau de partage des informations et des connaissances entre les acteurs. Il s'agit pour l'Etat d'une problématique majeure car la réduction du nombre de maîtres d'œuvre industriels d'une part, et le rôle central des entreprises dans le processus de connaissances et d'apprentissage d'autre part, tendent à créer une véritable position de dépendance du MoD vis-à-vis du secteur privé.

Face aux processus complexes mis en œuvre dans le cadre de programmes d'externalisation, passant par une redéfinition des relations entre acteurs publics et privés, le partage des connaissances apparaît donc comme une nécessité et une partie intégrante des processus de réforme obligeant à « déployer des dispositifs de capitalisation, de mutualisation [et de] management des connaissances »<sup>165</sup>. c'est-à-dire de « l'ensemble des actes (processus, pratiques, ...) mis en œuvre pour identifier, formaliser, capitaliser et diffuser les savoirs nécessaires au fonctionnement d'une organisation, mais également pour accompagner, susciter, faciliter et valoriser ces savoirs »<sup>166</sup>. Au-delà de la création d'un système d'informations *ad hoc* qui lui serait dédié, le management des connaissances peut notamment être « fondé sur une évolution des pratiques organisationnelles et managériales ». Il s'agit « d'entretenir une dynamique permanente autour du développement des connaissances. Chacun doit pouvoir produire des connaissances, les partager ou les recevoir en vue d'améliorer la qualité de son travail et, plus largement, la performance de l'organisation »<sup>167</sup>. Comme le remarque Olivier Charbonnier, la complexité de cette « dynamique de production et de diffusion permanente de connaissances »<sup>168</sup> impose de faire reposer la réussite de sa mise en œuvre sur un processus de « maturation et d'appropriation nécessairement long » car « dans un environnement qui tend à privilégier la productivité, les temps de production et d'acquisition de savoirs renvoient à des temporalités parfois décalées [...] supposant de donner la priorité aux acquis durables plutôt qu'à des résultats évalués à court terme »<sup>169</sup>

L'expérience britannique montre qu'au-delà d'une transparence et d'une disponibilité de l'information, la place de la communication, externe mais surtout interne, est centrale dans la réussite des processus de réforme. Mais, en plus des soupçons de manipulation qui apparaissent parfois, « la communication, considérée malgré tout comme indispensable, est vite accusée d'amplifier les difficultés, de favoriser les consensus mous et bien sûr de coûter

---

<sup>165</sup> Olivier Charbonnier, « La Capitalisation des savoirs », Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, Editions d'Organisation, Paris, 2004, p.111

<sup>166</sup> *ibidem*

<sup>167</sup> *Idem*, pp.114-115

<sup>168</sup> *Idem*, p.115

<sup>169</sup> *Idem*, p.117

cher. » et dans le contexte français, de nombreuses incertitudes demeurent « sur le place et le rôle à donner à la communication interne au sein du ministère de la Défense »<sup>170</sup> car les réticences demeurent fortes et elle « peine encore à s'imposer »<sup>171</sup>. Pourtant les enseignements montrent que la mise en œuvre de la réforme de l'Etat au sein du ministère de la Défense comme tout « grand chantier d'innovation ne peut aujourd'hui se passer d'un accompagnement en terme de communication et de formation. La réussite du changement, notamment quand il concerne des évolutions profondes et des bouleversements culturels, ne peut faire l'économie d'étapes d'explication et de renforcement de l'adhésion à une réforme » car « le premier public et le premier moteur de ces changements sont les agents [...] de l'institution concernée ».<sup>172</sup> Pourtant, une fois le principe accepté, la mise en œuvre d'une communication interne efficace présente de nombreux défis liés à la qualité, à la transparence et à la précision de l'information. Elle peut aussi mettre à l'épreuve la qualité du dialogue social au sein du ministère qui doit impliquer, pour le personnel civil, « un état d'esprit qui s'appuie sur l'ouverture aux autres, la primauté de l'intérêt collectif et le sens des responsabilités de chacun des partenaires » mais « en ce qui concerne le personnel militaire, une spécificité demeure eu égard à la nature de la fonction très empreinte du respect de la voie du commandement ». Pourtant, de l'avis de certains experts, « la réforme engagée en 2003 sur le statut général des militaires ouvre une nouvelle voie au dialogue social dans les armées qui permettra de construire un ensemble plus cohérent ». En définitive, les travaux du centre de formation au management du ministère de la défense soulignent que « la communication interne constitue de la même manière [que le dialogue social] un élément complémentaire au management des hommes. Mise en œuvre par l'intermédiaire d'un processus complexe ascendant et descendant, c'est un véritable outil d'échanges qui participe pleinement à la conduite du changement même si aujourd'hui encore [dans le contexte de la défense française], la communication et les communicants se doivent d'acquérir une plus grande légitimité »<sup>173</sup>.

#### *4. Les coûts économiques de l'engagement en Irak : les difficiles leçons pour la Défense britannique, contrainte à des coupes douloureuses*

La mise en place de processus innovants dans le financement des programmes d'acquisition britanniques ne doit pas faire oublier la nécessité de développer une politique de défense, une stratégie générale en amont qui soit en relation avec la stratégie des moyens. Si les capacités de défense sont les

---

<sup>170</sup> Valérie Straus, « La Communication interne », in *Le Management au Ministère de la Défense*, CFMD, Paris, 2004, p.315

<sup>171</sup> Idem, p.314

<sup>172</sup> Idem, pp.314-315

<sup>173</sup> Florence Combe, *Le Management au Ministère de la Défense*, p.319

constituants fondamentaux de la mise en œuvre de cette stratégie, les capacités économiques d'une nation sont des paramètres importants que le politique ne peut négliger dans la décision d'engager les forces armées dans des opérations extérieures aussi coûteuses en moyens capacitaires et financiers que l'Operation Telic<sup>174</sup>. Si les enseignements de cette mise en œuvre de la posture expéditionnaire se révèlent très riches pour les réflexions en cours sur l'avenir de la défense britannique et sur la réorientation de réforme des processus d'acquisition, l'impact économique du déploiement sur le budget britannique menace de biaiser toutes les réflexions stratégiques complexes engagées par ailleurs. En refusant de payer tous les coûts de cette intervention aux côtés des Américains, le responsable du Trésor Gordon Brown, met la pression sur la défense britannique qui est contrainte de faire des choix douloureux pour faire face aux dépenses sans communes mesures avec les économies auparavant réalisées grâce aux externalisations. La RAF semble déjà touchée directement par ces contraintes budgétaires<sup>175</sup> et les compagnies privées comme BAE Systems sont amenées à licencier des personnels pour faire face à la pression du gouvernement britannique pour que les délais et les coûts soient respectés<sup>176</sup>.

Durant ces processus de privatisation et d'externalisation, la presse spécialisée et de grand public se font souvent les relais des débats politiques ou techniques qui sont lancés par des parlementaires qui trouvent dans les médias des partenaires importants pour contrer les décisions gouvernementales, ou par les organismes (comme le *National Audit Office*) chargés d'évaluer les résultats des programmes visant à réduire les dépenses des institutions publiques de la défense.

### **B. Les organismes de consultation et d'évaluation des processus d'externalisation au Royaume-Uni : une fonction dynamique importante, un élément du dialogue civilo-militaire**

---

<sup>174</sup> Voir Humphry Crum Ewing, "Around and About Westminster: Matters Arising – and likely to arise", *RUSI Newsbrief*, février 2004, Vol 24 No2, pp. 21-23

Voir aussi, sur ces gestions de coûts des interventions, Nigel Vinson, "Defence and the Comprehensive Spending Review: the Costs of Using A Useful Thing", *RUSI Newsbrief*, pp.88 et Nick Sloan (Director of the National Audit Office), "Kosovo: The Financial Management of Military operations", *RUSI Newsbrief*, juin 2000, pp.73-76

<sup>175</sup> Ces décisions semblent bien souligner la volonté du MoD de tenter d'économiser par tous les moyens, ce qu'une porte-parole du ministère qualifie de pure spéculation, présentant ces mesures de réévaluation prudente de la gestion de la main d'œuvre (« a prudent manpower management review »). Voir Michael Smith, "Five RAF bases to close in £1bn cuts", *The Telegraph*, 2 avril 2004 et Ian Bruce, "RAF to axe 50% of fast-jet student pilots", *The Herald*, 2 avril 2004.

<sup>176</sup> BAE annonce le "licenciement indispensable de plus de 700 personnes pour permettre à la compagnie de respecter les attentes du client", BBC, "BAE Systems to cut 760 jobs", 3 avril 2004

Compte tenu de la place croissante du processus de délégation des responsabilités décisionnelles et de gestions budgétaires dans les nouveaux modes de gouvernance privés dont s'inspirent les institutions militaires pour se réformer, il est important de souligner, dans le modèle britannique, le rôle des différents organismes de contrôle chargés de suivre ces questions et de faire des évaluations de certains programmes de privatisation ou d'externalisation au profit des parlementaires. Le rôle des agences dans ces nouvelles formes des dimensions sécuritaires et militaires du management des affaires publiques constitue un paramètre contraignant important qui offre cependant l'avantage de développer un lien fort avec certaines parties de la société civile.

Les organismes de consultation et d'évaluation sont particulièrement importants dans les processus d'externalisation car ils participent de cette capacité politique à contrôler ces processus complexes de manière à essayer d'améliorer constamment les programmes et expérimentations engagées. L'externalisation, dans sa mise en œuvre au sein de la Défense britannique constitue un processus d'apprentissage (« *learning process* »), qui permet de valoriser et renforcer l'impact du cycle expérimentation, évaluation et adaptation.

Parmi les différentes institutions en charge de cette évaluation, nous avons notamment identifié le bureau national d'audit (*National Audit Office*), la Commission de la défense du Parlement britannique, le Committee of Public Accounts (PAC), le Trésor britannique et enfin le PFI audit Office. Du côté des institutions non gouvernementales impliquées dans l'évaluation de ces processus, citons le National Council for Public-Private Partnerships, organisation non partisane créée en 1985 ou encore la Commission on Public Private Partnerships dont le dernier rapport *Building Better Partnerships* publié en 2001<sup>177</sup> propose une analyse critique et des recommandations sur les diverses formes de partenariats qui concernent tous les secteurs de l'économie britannique et tous les secteurs des politiques publiques.

Nous voyons deux éléments de distinctions importants entre les cas français et britannique. En France dans le domaine de la réforme de l'Etat, la défense est souvent l'institution la moins résistante aux changements. La réforme engagée par la professionnalisation a sans doute été un élément catalyseur de cette transformation de la culture de l'institution de la défense. Ainsi, il nous semble qu'en France, du fait de cette histoire récente qui a constitué un défi important relevé avec succès, la défense française est souvent à l'avant-garde de ces transformations institutionnelles et ce malgré les nombreuses résistances structurelles ou conjoncturelles. A l'inverse, en Grande-Bretagne, cette influence du libéralisme économique à travers les

---

<sup>177</sup> Commission on Public Private Partnerships, *Building Better Partnerships : the Final Report of the Commission*, London, ippr, 2001

doctrines du New management s'inscrit dans un processus beaucoup plus long qui a d'abord touché un ensemble très grand d'institutions publiques et non la défense en particulier. Dans cette transformation de la gestion des affaires publiques, les forces armées n'ont été qu'une forme d'organisation comme une autre au risque parfois de minimiser les conséquences sur le long terme. La diffusion de la culture d'entreprise a été importante, de même que la culture de l'efficacité et du résultat, sans considérer systématiquement les paramètres humains qui peuvent provoquer des réactions négatives dans des secteurs sensibles de la défense britannique (comme par exemple la diffusion d'une « culture d'entreprise » artificielle au sein de certaines agences équivalentes à la DRM qui oblige à une politique d'ouverture qui est contre-nature).

L'autre dimension importante qui constitue un élément de distinction entre les cas français et britannique concerne la culture du débat public, de la transparence et de la gestion des processus. C'est sans doute autour des questions de défense et de sécurité, que ces particularismes culturels britanniques, se font le plus sentir car ils ont des conséquences importantes sur la nature des relations civilo-militaires en Grande-Bretagne.

En se pliant aux exigences de transparence (*Open Government*)<sup>178</sup> vis-à-vis du public (le citoyen et le *taxpayer*), les organismes de la défense ont accepté une forme de civilianisation de leur culture organisationnelle. C'est dans ce cadre, que les organismes d'évaluation prennent une importance fondamentale, dans leur capacité à provoquer un débat public autour des questions de défense et à informer les non-spécialistes, pour renforcer dans une certaine mesure le lien entre forces armées britanniques et nation.

### *1. Le ministère de la défense et la transparence gouvernementale : un encouragement au dialogue civilo-militaire ?*

Le ministère de la défense affirme « s'investir entièrement dans la politique gouvernementale d'ouverture et d'accessibilité au public car « le public a un droit à avoir accès à plus d'information concernant les organismes publics et à une plus grande franchise [qui] peut améliorer les processus politiques, en exposant les décisions à un examen (*scrutiny*) minutieux et à une évaluation plus large. Les instruments de MoD permettant de mettre en œuvre ces politiques sont le *Code of Practice on Access to Government Information* de 1997 et le *Freedom of Information Act* de 2000.

Le Code de conduite sur l'accès à l'information gouvernementale, introduit en 1994 et révisé en 1997 offre un cadre à cette politique d'ouverture

---

<sup>178</sup> Voir la page d'information sur le site du Ministère de la défense britannique : MoD, « MoD and Open Government », MoD website, janvier 2003

et de transparence qui est régulé par un Ombudsman, le Commissaire parlementaire pour l'Administration.

Le Code oblige notamment le Ministère et les autres agences publiques à :

- Publier les faits et les analyses que le gouvernement considère comme importantes et significatives pour comprendre les décisions majeures ;
- Rendre publiques les raisons qui permettent aux personnes concernées de comprendre les décisions prises ;
- Assurer la plus grande transparence sur la gestion des services publics en publiant toutes les informations utiles ;
- Rendre publique, en réponse à des demandes spécifiques, l'information relative aux politiques, aux actions et aux décisions.

Afin de répondre aux exigences du Code, le ministère de la défense a produit des directives internes pour les personnels civils et militaires à ce sujet. Chaque année, une évaluation est menée sur le respect de ce Code dans le *Ministry of Defence Performance Report*. La loi concernant la liberté d'information (*Freedom of Information -FOI- Act*) de 2000 a été approuvée par la Reine en novembre 2000 et le Gouvernement s'est engagé à l'appliquer entièrement à partir de janvier 2005. Toutes ces mesures ne sont pas sans significations et conséquences pour la défense britannique. L'exigence de transparence et d'ouverture au public est une dimension importante des réformes menées sous l'impulsion des méthodes de nouvelle gestion des affaires publiques afin d'obliger l'Etat à rendre des comptes aux citoyens, à légitimer les dépenses de l'Etat et à porter toutes les responsabilités financières et politiques des décisions prises (*accountability*). Ces évolutions permettent sans doute de rendre ces processus de transformations plus compréhensibles par le grand public et ainsi réduire les tensions entre les forces armées et la nation.

Au-delà de ces perspectives positives concernant les efforts de communication externe et interne, ayant un effet bénéfique sur le recrutement des nouvelles générations de militaires, les dynamiques sont-elles semblables du point de vue de la communication interne au sein de la Défense ? Si dans le cas français, de nombreux obstacles institutionnels<sup>179</sup> demeurent dans le développement d'une stratégie intégrée entre les différents services impliqués dans la filière communication, les obstacles britanniques semblent différents dans l'explication en interne des enjeux de l'externalisation.<sup>180</sup> Lors de nos entretiens à Londres, il nous a semblé, que contrairement à ce que nous avons

---

<sup>179</sup> Jean-François Bureau, « Communiquer la Défense », *Défense nationale*, Dossier « Financement de la Défense », mai 2003

<sup>180</sup> Voir Claude Weber, « La Filière communication au sein de la Défense : typologie, recrutement, formation et carrière », *Les Documents du C2SD* n°47, Paris, janvier 2002.

pensé dans un premier temps, les efforts de pédagogie et d'explication des dynamiques de privatisation n'avaient été très importants au sein des forces armées britanniques. Au regard des craintes et des incompréhensions exprimées par les personnels civils et militaires au sein de la défense française concernant l'impact de la sous-traitance et de l'externalisation, il apparaît essentiel de noter qu'assurer le moral au sein d'un groupe, qui est une condition indispensable à la cohésion et la confiance en vue d'une intégration réussie, passe notamment par une stratégie de la communication en interne efficace et à l'écoute des préoccupations des membres de ce groupe.<sup>181</sup>

Le processus de réflexion, lancé par le Parlement sur les moyens politiques et juridiques d'encadrer les contractants privés proposant des services de défense et de sécurité, a débouché sur le processus de consultation autour du *Green Paper*.

Dans le cas de la France, les organismes réunissant des capacités humaines et scientifiques d'évaluation des orientations des programmes, au-delà du travail des parlementaires, sont notamment le Conseil scientifique de la Défense (CSD) et le Conseil économique de la Défense (CED). Le CSD, créé dans une forme renouvelée par arrêté du 18 juin 1998, a pour mission de fournir au Ministre des avis indépendants et ouverts sur les évolutions d'ordre scientifique et technique et leurs conséquences en France et à l'étranger en matière de défense. Il traite en particulier des concepts opérationnels, de la stratégie et des armements dans un contexte géopolitique lui-même changé. La composition du Conseil tient compte de ce champ de réflexion étendu. Le Conseil associe des personnalités extérieures et des représentants du ministère. Depuis 1998, le Conseil a fourni une vingtaine d'avis, élaborés à partir du rapport présenté par un groupe de travail ad hoc et accompagnés de recommandations. Le CSD s'inscrit pleinement dans le souci du ministère de favoriser la mise en perspective de ses grandes problématiques de manière régulière, en ayant recours à des avis extérieurs.

Le Conseil économique de la Défense a pour mission de donner au Ministre, des avis et de formuler des propositions relatives aux problématiques économiques de la Défense. Il est composé majoritairement de personnalités extérieures au ministère.

Le Conseil économique de la Défense prépare un colloque qui se déroulera en mai 2004 au Conseil économique et social sur « le bilan économique de la Défense ». Les trois axes de travail du CED seront notamment présentés : efficacité des dépenses de défense ; paysage industriel et Europe de défense ; économie de défense et communication.

---

<sup>181</sup> Voir Yves Conejero, "Restaurer le moral dans l'armée de terre, c'est communiquer autrement en interne", *L'épaulette*, pp.18-22

En Grande-Bretagne, comme nous l'avons déjà souligné, diverses institutions sont chargées d'évaluer les programmes de la défense britannique. Parmi ces différents organismes, nous avons notamment identifié le bureau national d'audit (*National Audit Office*) qui publie chaque année de nombreux rapports très fournis sur les programmes d'externalisation au sein des forces armées britanniques.

## 2. *Le National Audit Office*

Le bureau national d'audit a existé sous sa forme actuelle depuis 1983, mais la fonction publique d'audit dans le gouvernement central est plus longue. Dans le domaine des *Private Finance Initiatives* (PFI) et des *Public Private Partnerships* (PPP), les recommandations proviennent essentiellement des rapports du *National Audit Office* (NAO), du *Committee of Public Accounts* (PAC) ou du Trésor britannique.

La mission du NAO est d'aider la nation britannique à dépenser sagement pour favoriser les niveaux les plus élevés dans la gestion financière et la conduite appropriée des affaires publiques et le changement dans la conduite des missions des services publics. La vision du NAO est de promouvoir le niveau d'exigence le plus élevé dans la gestion financière et l'évaluation de telle sorte que les missions de services publics soient bien menées. Chaque année, sont auditionnés plus de £650 milliards de dépenses et de revenus publics et sont publiés 50 rapports « value for money » sur les activités gouvernementales pour un coût net de £44.4 millions en 2000-2001, les deux tiers étant destinés aux frais de personnels. Il est estimé qu'en 2000, le travail du NAO autour du « value for money » a conduit à des économies d'une valeur de £399 millions et à proposer 188 améliorations aux procédures existantes. En 2001, le travail du NAO en matière d'évaluation des processus « value for money » a conduit à des économies d'une valeur de £213 millions sur un total de dépenses et revenus publics audités de plus de £600 milliards et à proposer 1 240 changements aux procédures existantes. Les analyses des dépenses publiques sont conduites selon les critères de la règle des '3E' des dépenses publiques :

- *Economy* : dépenser moins ;
- *Efficiency* : dépenser mieux ;
- *Effectiveness* : dépenser sagement.

Le rôle du contrôleur et du général d'auditeur (*Comptroller and Auditor General* - C&AG), Sir John Bourn, chef du bureau national d'audit (NAO), est de faire rapport au Parlement sur les dépenses engagées par le gouvernement central. Des audits financiers de tous les services gouvernementaux, agences et de beaucoup d'autres organismes publics sont conduits. Le rapport est fait au Parlement sur le respect de la politique du « value for money » des dépenses par

les organismes publics. Les relations avec le Parlement sont centrales au travail du NAO et le travail d'analyse se fait en étroite collaboration avec le Comité des comptes publics de la Chambre des Communes. Les relations avec le Parlement sont des dimensions importantes du cycle des « relations de responsabilité » (*accountability*) qui est au centre des nouvelles méthodes de management des affaires publiques. Par convention, le gouvernement doit répondre aux recommandations des rapports du NAO dans les deux mois. Dans certains cas, le C&AG peut décider de conduire des recherches complémentaires si nécessaires.

### *3. Une nouvelle étape dans l'évaluation des processus de réforme de l'acquisition britannique : la NAO Defence Value for Money study*

Dans le cadre d'un programme de travail visant à mieux comprendre les paramètres positifs de la gestion de programmes d'acquisition et suite à de nouvelles missions qui lui ont été confiées,<sup>182</sup> le bureau national d'audit (NAO) a lancé en mars 2004 un site Internet ([www.naodefencevm.org](http://www.naodefencevm.org)) de la consultation de recueil des points de vues des praticiens en matière de *best practice* pour les programmes du MoD défense. Cette information recueillie grâce à l'exercice de consultation doit enrichir un rapport au Parlement de John Bourn, dont la publication est prévue autour décembre 2004.<sup>183</sup> Au début de l'année 2003, le National Audit Office a débuté une série d'études sur l'étalonnage concurrentiel (*benchmarking*) du système d'acquisition du Ministère de la Défense. L'objectif de ce travail est d'apporter une valeur ajoutée aux analyses du MoD, pour développer une intelligence des facteurs d'influence durant les phases d'acquisition et pour trouver la manière la plus appropriée de gérer ces projets dans les temps et selon un bon rapport coût-efficacité. PA Consulting Ltd fut contracté pour conduire une partie de ces analyses en intégrant l'environnement humain et matériel dans lesquels ces projets civils sont menés.<sup>184</sup> Cette analyse a exploré les facteurs complexes à contrôler dans le processus. Dans cette optique d'ouvrir un débat sur les questions que le rapport sera amené à traiter, le NAO invite à une participation au processus consultatif des praticiens et des experts dans la gestion de projet au sein du gouvernement, de l'industrie et du milieu universitaire afin d'en tirer tous les enseignements pour les futurs projets. La diffusion des conclusions en matière de *best practice* de cet exercice se fera notamment lors de conférences et de la publication de

---

<sup>182</sup> National Audit Office, *Regulatory Impact Assessments – the NAO's new role*, NAO Press Notice 15/03, 25 février 2003

<sup>183</sup> National Audit Office, "Driving Successful delivery of Major Defence Projects : Drawing on Wider Practice in Tracking the Progress of Major Defence Projects", 2004

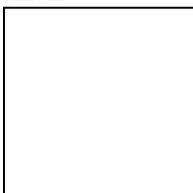
<sup>184</sup> Voir PA Consulting Group, *National Audit Office Identifying the key drivers that govern the performance of Smart Acquisition*, Final Report - Technical Volume London, PA Knowledge Limited, 23 mars 2004.

guides de bonnes pratiques, dans la continuité du rapport publié en mai 2003 intitulé *Through Life Management*.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> NAO, *Ministry of Defence: Through Life Management*, Report, HC 698, Session 2002-2003.

## Eléments de ces processus complexes à considérer dans les processus de changement



Dans son dernier rapport d'évaluation des programmes d'acquisition, publié annuellement depuis 1984, le NAO constate pour 2003, que des difficultés sont apparues progressivement qui ont « entraîné une détérioration des performances dans le respect des délais (*time slippage*) et des coûts (*cost increase*) des programmes d'armement, du fait du poids de la modernisation des quatre *legacy projects*. »<sup>186</sup> Parallèlement, les phases d'évaluation ont pris de l'importance sans que le passage de la phase du Initial Gate au Main Gate n'ait été accompagné d'une réduction suffisante des risques.<sup>187</sup>

Le schéma suivant montre les différentes étapes de ce processus d'acquisition et le rôle joué par les équipes de projets intégrées dans les phases précédant la démonstration, l'entrée dans la phase principale d'acquisition. Parallèlement à cette évaluation régulière, selon un rapport du NAO du 10 mars 2004, le ministère de la défense britannique aurait accompli des progrès considérables en développant de nouvelles approches à la gestion de son programme de recherches et de technologie (R&T) malgré des insuffisances dans certains domaines.<sup>188</sup>

Les différents enseignements de ces difficultés, qui seront appliqués aux futurs projets, sont les suivants :

- Le besoin de conserver la possibilité d'une *Fresh Assessment Phase* lorsqu'il y a réévaluation de la stratégie d'acquisition ;
- L'importance d'identifier les risques et les stratégies de contournement nécessaires du début à la fin du projet ;
- L'importance de s'assurer d'une compréhension claire et précoce, par le partenaire industriel, des attentes du client et des capacités à y répondre ;

---

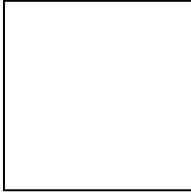
<sup>186</sup> National Audit Office, *Ministry of Defence: Major Projects Report 2003*, HC 195, 2003-2004, 23 janvier 2004, p.5

<sup>187</sup> National Audit Office, *idem.*, janvier 2004, p.23

<sup>188</sup> Comptroller and Auditor General, *Ministry of Defence: The Management of Defence Research and Technology*, NAO Report HC 360, 2003-2004, 10 mars 2004

- Le besoin d'assurer un niveau de flexibilité dans le budget afin de pouvoir répondre aux contingences
- Le besoin de comprendre quel degré d'influence l'optimisme peut jouer dans les différentes étapes de la prise de décisions concernant ces processus d'acquisition très longs.

**Cycle CADMID dans les programmes de *Smart acquisition***



Source : National Audit Office, *Ministry of Defence: Major Projects Report 2003*, HC 195, 2003-2004, 23 janvier 2004, p.37

### **C. L'externalisation, processus normatif anglo-saxon sur les systèmes de défense européens ?**

Comme nous l'avons vu, l'externalisation est un élément moteur de partage des connaissances et des risques dans la gestion de processus complexes.

Le Royaume-Uni a mis progressivement en place de nouvelles pratiques financières offrant une place croissante au secteur privé pour rationaliser les dépenses de défense et pour renforcer dans le même temps sa base industrielle de Défense. Pourtant, si les pratiques d'externalisations britanniques ont été présentées depuis plusieurs années comme des exemples de réussites et ont nourri les réflexions menées en Allemagne, en France mais aussi aux Etats-Unis sur les nouvelles formes de gestion des dépenses de défense par le biais de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, de nombreuses incertitudes demeurent quant à l'impact de cette dynamique de privatisation sur le long terme et notamment sur les limites à fixer, plus particulièrement dans le cadre de cette posture expéditionnaire centrale reposant sur une architecture de soutien logistique flexible et performante, y compris dans des engagements longs.

L'analyse des systèmes de projection de forces britanniques montre très nettement une avance technologique et capacitaire sur la France. Les solutions innovantes de type *leasing* et PFI semblent connaître des obstacles en France, compte tenu de pratiques institutionnelles différentes. Le Royaume-Uni a mis en place un système intelligent et flexible d'acquisition (*smart procurement* devenu *smart acquisition*) à travers la mise en œuvre de partenariats public-privé ambitieux. Si la réussite de ces montages financiers innovants reste à vérifier sur le long terme, il apparaît clairement que les Britanniques se donnent les moyens de conserver une grande variété d'options (qu'elles soient transatlantiques ou européennes) comme c'est le cas pour le transport aérien pour faire face aux retards européens. C'est ce pragmatisme, allié à une politique volontariste d'acquisition de nouveaux systèmes d'armes plus que les moyens financiers de ces acquisitions, qui fonde cette avance britannique.

Quelles influences ces modèles américain et britannique auront-ils dans le cadre de la transformation de l'OTAN dont le nouveau commandement (Allied Command Transformation), « *the forcing agent for change* », est spécifiquement chargé de cette transformation des forces sur le modèle des Etats-Unis (avec l'Amiral Giambastiani comme Commandant commun avec le

JFCOM), pour une réforme des structures de formation et d'enseignement<sup>189</sup> et de produire une nouvelle doctrine ? Faut-il voir là l'émergence de ce que le SACEUR, le Gen. James Jones nomme « European *footprint* » à l'image de la réforme actuelle du *footprint* américain où « l'intégration entre les opérations et la transformation » se fait afin de faire émerger une nouvelle culture stratégique ? Dans les cas américain et britannique, l'externalisation du soutien logistique a sans doute permis cette révolution permettant de réduire significativement la poids de cette empreinte logistique augmentant d'autant les capacités globales (pour les Etats-Unis) et régionales (pour le Royaume Uni) de projection de forces.

#### **D. Le Royaume Uni , un modèle pour la France ? Limites d'une simple transposition**

Une comparaison France/Royaume-Uni<sup>190</sup> raisonnée et nuancée s'impose. L'essentiel de notre recherche porte sur les enseignements à tirer de l'expérience britannique de l'externalisation pour permettre un succès des initiatives françaises dans ce domaine. Si, comme certains le jugent, "la comparaison France/Royaume-Uni présente aujourd'hui un intérêt beaucoup plus affirmé" que dans les années 1980, les difficultés de la comparaison résideraient sans doute plus dans une culture très distincte des relations civilo-militaires et des relations entre secteur privé et service public qui animent les débats politiques français. Un renforcement des pratiques d'externalisation de certaines fonctions en France, en s'inspirant du modèle britannique<sup>191</sup>, devrait nécessairement s'accompagner d'une efficace campagne d'information, d'explication et de communication auprès du public mais surtout des personnels civils et militaires directement concernés. Comme le montrent très clairement William Genieys, Andy Smith et Jean Joana dans leur étude parue en janvier 2000, en Grande-Bretagne : la " privatisation " de la condition militaire s'est produite à travers l'essor de la sous-traitance alors qu'en France, nous

---

<sup>189</sup> *Armed Forces journal In'l*, décembre 2003

<sup>190</sup> Nous développerons dans le rapport final l'analyse comparée des cadres français et britannique, d'un point de vue budgétaire notamment, en appuyant notre réflexion sur Jacques de Lajugie, « Eléments de comparaison entre l'effort de défense de la France et celui de la Grande Bretagne », *ECODEF* N°25, Direction des Affaires financières, Observatoire économique de la défense, Paris, Ministère de la défense, janvier 2003 et « Comparaison entre effort de défense de la France et celui du Royaume-Uni (données 2002) », *ECODEF* N°29, Direction des Affaires financières, Observatoire économique de la défense, Paris, Ministère de la défense, septembre 2003

<sup>191</sup> Jean-Dominique Merchet, « L'Armée fait ses Classes dans le Privé : la sous-traitance gagne les domaines stratégiques », *Libération*, 21-22 juin 2003, p.18 et Christophe Boltanski, « Le Royaume-Uni en éclaircur : La privatisation du militaire vise à dégager des économies », *Libération*, 21-22 juin 2003, p.18

avons assisté au maintien d'une condition militaire " fonctionnarisée " par le maintien des cadres statutaires traditionnels. Dans le cas de la Grande-Bretagne, les réformes les plus récentes qui sont intervenues dans la gestion des personnels ont entraîné une restriction des marges de manœuvre des armées vis-à-vis du gouvernement, par l'imposition de mesures de rationalisation allant au-delà des simples restrictions de crédit<sup>192</sup>.

Surtout, il est important de rappeler que, comme de nombreuses études l'ont souligné, « il n'est pas question de calquer le modèle d'une administration sur l'autre [car] les différences idéologiques et culturelles ne le permettraient pas<sup>193</sup> ». L'influence du modèle britannique qui s'est forgé dans les années 1980 demeure aujourd'hui encore très forte car « la force d'attraction du modèle britannique résulte de la mise en œuvre d'un programme cohérent et systématique, soutenu par une doctrine : le « managérialisme », visant à la fois « à réduire le poids de l'Etat et à transposer dans l'administration des méthodes de gestion inspirées du privé »<sup>194</sup> permettant une plus grande capacité organisationnelle d'adaptation aux mutations de l'environnement international.

Mais dans quelle mesure le jeu des différents acteurs public/privé, civil/militaire, nationaux/transnationaux et les différents niveaux de résistance sont-ils des éléments indissociables de ces processus de transformation et dépassent-ils les contextes nationaux ?

Comme nous l'avons montré, la communication au sein des forces armées est un élément essentiel du succès d'un tel processus de transformation des pratiques et des mentalités. S'interroger sur la perception de l'externalisation par les civils et les militaires de la Défense semble donc être un point fondamental pour saisir les enjeux humains et sociaux (la cohésion du groupe) qui se posent derrière la dimension économique souvent privilégiée. L'exemple britannique est instructif dans ce domaine là aussi. En mettant en place des procédures d'externalisation au sein des programmes du ministère de la défense, parallèlement à ce qui était appliqué dans d'autres institutions publiques, de nombreux espaces de débats publics ont été créés qui ont remplacé, et c'est d'ailleurs toujours le cas, ces processus économiques dans une dynamique sociétale plus large pour en faire un projet politique au service d'une certaine vision stratégique de l'avenir du Royaume-Uni.

---

<sup>192</sup> William Genieys, Andy Smith et Jean Joana, « Professionnalisation et condition militaire : une comparaison France / Grande-Bretagne », *Les Documents du C2SD*, janvier 2000.

<sup>193</sup> Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne, p.294

<sup>194</sup> Jacques Chevallier, "La Politique française de modernisation administrative", dans l'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Dalloz, 1996, pp.69-85, cité par Raphaëlle Fabre Guillemant, *Les Réformes administratives en France et en Grande Bretagne : Centres de responsabilité et agences d'exécution*, L'Harmattan, Paris, 1998, p.310

## **CONCLUSION**

### **COMPRENDRE LES PROCESSUS POUR EN TIRER LES BONS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE**

Si "l'examen systématique du cas britannique, par des indicateurs permettant des comparaisons à terme dans le temps et l'espace, promet de riches enseignements pour les armées professionnelles françaises, tant dans l'appréciation des problèmes institutionnels internes aux armées que dans celle des rapports armée-Etat et armée-société" (Boëne, Dandeker et Ross, 2001), des nuances doivent apparaître clairement.

Depuis peu de temps, un changement de nature est apparu dans la phase d'externalisation actuelle au Royaume-Uni. Alors que le volume global a diminué progressivement, il y a une évolution sensible de la nature des fonctions externalisées avec des expérimentations plus poussées, mais limitées en nombre, autour du soutien en opérations avec une réforme des modes de mise en œuvre du soutien logistique à la projection de force. Comme les conclusions des différentes évaluations de l'Opération TELIC le montrent, dans le long processus de réformes des modes de gestion de son outil de défense et de transformation de ses forces, le Royaume-Uni semble à un tournant. Le Royaume-Uni est-il en train de s'aligner sur la posture stratégique américaine en souhaitant faire de ces opérateurs privés des éléments à part entière d'une politique d'intervention plus active, ou le Royaume-Uni est-il en train de pousser les limites de l'externalisation pour en définir clairement les dangers potentiels ?

Une évolution semble évidente, dans le domaine de l'externalisation de certaines fonctions comme dans les réformes de la politique d'acquisition d'armement au Royaume-Uni autour du «Smart Procurement», « des réseaux d'action publique » se mettent en place qui conduisent à une véritable imbrication des acteurs publics et privés formant un espace où la frontière entre organisations publiques et privées devient de plus en plus floue et mouvante » dans la mise en œuvre de programmes de plus en plus complexe où chaque acteur est une partie essentielle d'une équipe intégrée (acquisition comme logistique) dans la gestion de l'immatérialité comme dans la réalisation d'objectifs stratégiques placée sous le contrôle du politique.

Dans les orientations données à la politique d'externalisation, il apparaît clairement que «l'externalisation doit rester maîtrisée et réversible». Une étroite concertation avec toutes les parties concernées et une prise en compte de toutes les incidences sur le personnel civil et militaire est nécessaire. Une adhésion de toutes les catégories de personnels, en privilégiant une évolution progressive et

non des bouleversements brutaux, est importante car les personnels civils et militaires ne comprendraient pas une méthode plus radicale.

Si la comparaison France/ Grande Bretagne est pertinente pour la réflexion stratégique, elle ne devrait pas aboutir cependant à l'idée d'un retard français qui nous obligerait à rattraper le temps perdu. Les contextes culturels et politiques sont différents, il semble légitime que les modes de gestion et d'action le soient aussi. Ce qu'il faut retenir, c'est que des moyens existent qui permettent de créer une dynamique du changement pour mettre l'outil de défense plus en adéquation avec les nécessités stratégiques et les diverses contraintes internes et externes.

Plus qu'une solution économique pour la défense française, l'externalisation est une dynamique de transformation des mentalités, des pratiques, des moyens et des modes opératoires nécessitant un contrôle politique rigoureux et une stratégie d'information et de communication (en interne et en externe) proactive et efficace. Mais ces outils ne peuvent nous dispenser de mettre en œuvre les dynamiques permettant d'accompagner la transformation actuelle des forces françaises pour les aider à répondre aux défis à venir. Il serait sans doute erroné de vouloir faire des processus de rationalisations engagés au sein de la défense une évolution exclusivement technique et économique.

Pour les personnels civils et militaires de la défense mais aussi pour l'ensemble de la nation française, cette nouvelle étape dans la réforme culturelle et organisationnelle des forces armées pourrait être l'occasion de se donner les moyens de repenser la stratégie nationale, de redéfinir les objectifs stratégiques et diplomatiques pour pouvoir se donner les moyens de puissance, en replaçant ces dynamiques d'acquisition, de nouvelles représentations de notre rapport au monde et de nouveaux moyens pour les servir et les défendre, dans une vision européenne élargie.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. Généralités (questions économiques et budgétaires)

- Organization for Economic Cooperation and Development, *Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*, Public Management Occasional Papers No. 20, 1997.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office, *Modernising Government*, London: The Stationery Office Limited, March 1999.
- Prime Minister and Minister for the Civil Service, and the Minister of State, Privy Council Office, *Improving Management in Government—The Next Steps Agencies: Review 1990*, London: HMSO, October 1990.
- Ramanadham V. (ed.) *Privatisation in the UK* - London ; New York : Routledge, 1990, 307 p.
- John Vickers & George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge: MIT Press, 1988.
- Luiz Montanheiro et al (ed.), *Understanding Public and Private Partnerships*, Sheffield Hallam University Press, Sheffield, mai 1997
- J.A. Kay, *The State and the Market : The UK Experience of Privatisation*, Occasional Papers 23, New York and London, Group of Thirty, 1987
- Pauline Vaillancourt Rosenau (ed.), *Public Private Policy Partnerships*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge (Ma), London, 2000
- Commission on Public Private Partnerships, *Building Better Partnerships: Final Report*, London, ippr, 2001
- Lucy Gaster and Amanda Squires, *Providing Quality in the Public Sector : A practical Approach to improving public services*, Maidenhead, Philadelphia, Open University press, 2003.

### II. Les grandes orientations politico-stratégiques et les données de la Défense britannique

- HM Treasury, *Spending Review 2004*, 12 juillet 2004.
- Ministry of Defence, Directorate of Defence Policy, *The Strategic Defence Review*, Cm 3999, London: The Stationery Office, July 1998.
- Ministry of Defence, *Delivering Security in a Changing World, Defence White Paper & Supporting Essays* Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, Cm 6 041-I & Cm 6041-II, décembre 2003.
- Ministry of Defence, *Delivering Security in a Changing World Future Capabilities*, Cm 6269, juillet 2004.

- Ministry of Defence, *The Government's Expenditure Plan 2003-2004-2005/2006*, Cm 5912, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence and the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, London, The Stationery Office, mai 2003.
- National Audit Office, *Ministry of Defence : Major Projects Report 2003*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 195, Session 2003-2004, 23 janvier 2004.
- General Sir Michael Walker, Chief of the Defence Staff Lecture 2003, *RUSI journal*, février 2004.
- Admiral Sir Michael Boyce, "Achieving Effect; Annual Chief of Defence Staff Lecture 2002", *RUSI Journal*, février 2003, pp.30-37
- Admiral Sir Michael Boyce (Admiral Sir, Chief of Defence Staff), « UK Strategic Choices following the Strategic Defence Review & 11<sup>th</sup> September", *RUSI Journal*, Vol 147 No1, Février 2002
- Geoff Hoon, "Britain's Armed Forces for Tomorrow's Defence", *RUSI Journal*, Août 2003, pp.33-39
- Geoff Hoon, "The New Chapter : A Blueprint for Reform", *RUSI Journal*, August 2002, pp.10-15
- National Audit Office, *Ministry of Defence : Operation TELIC – United Kingdom Military operations in Iraq*, report by the Comptroller and Auditor General, HC 60, Session 2003-2004, London, The Stationery Office, 11 décembre 2003
- House of Commons, Defence Committee, *Lessons of Iraq (Personnel)*, Published Oral and Written Evidence, HC 57-vii, 21 janvier 2004
- House of Commons, Defence Committee, *Lessons of Iraq (Costs and Equipment)*, Uncorrected Oral Evidence, HC 57-v, 7 janvier 2004
- Ministry of Defence, *UK Defence Statistics 2003*, Defence analytical services agency, A National Statistics Publication, London, The Stationery Office, 2003
- MoD, *Operations in Iraq : Lessons for the Future*, décembre 2003
- MoD, *Operations in Iraq: First Reflections*, 7 juillet 2003
- Charles Heyman, *The Armed Forces in the United Kingdom 2004-2005*, Pen & Sword Books Ltd, 2003
- HM Treasury, *Releasing Resources for the Frontline: Independent Review of Public Sector Efficiency*, 12 juillet 2004
- Committee of Public Accounts, *Ministry of Defence: Competition in the Provision of Support Services*, House of Commons Session 1992-93, London: HMSO, May 24, 1993.
- Ministry of Defence, Defence Analytical Services Agency, *UK Defence Statistics*, London: The Stationery Office, 1999-2004

- Ministry of Defence "The Strategic Defence Review: The Reserve Forces", First Special Report HC 213, Government Observations, Select Committee on Defence, 24 July 2001.
- Ministry of Defence, *Annual Abstract of Statistics 2000*, London, The Stationery Office, 2000
- Ministry of Defence *Armed Forces Overarching Personnel Strategy*, London, Ministry of Defence, 2000
- Ministry of Defence *Civil Service Statistics*, London: The Stationery Office, 1998, 1999, 2000, 2001.
- Ministry of Defence, *Government's Expenditure Plans 1999/2000 to 2000/2001 and 2000/2001 to 2001/2002*, Cm 4608
- Ministry of Defence *Expenditure Plans 2001/2002 to 2003/2004 and Main estimates 2001-2002*
- Ministry of Defence *Kosovo: Lessons from the Crisis*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, June 2000
- Ministry of Defence *Performance Reports* (1998, 1999, 2000, 2001), Cm 4520 (1999)
- Armed Forces' Pay Review Body, Thirty-third Report 2004, Cm 6113
- Armed Forces' Pay Review Body, Thirty-second Report 2003 Presented to Parliament by the Prime Minister and the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, Cm 5717, février 2003
- Ministry of Defence, Annual Report and Accounts 2002/2003, Report HC 1125, London, The Stationery Office, 30 octobre 2003
- John Bourn, *Securing Value for Money in Defence Procurement*, RUSI Whitehall Paper Series, 1994
- MoD, *Defence and Technology*, MoD website, septembre 2003
- MoD, *Defence Expenditure*, MoD website, janvier 2003
- MoD, *MoD and Open Government*, MoD website, janvier 2003

### III. Eléments de stratégie et de doctrine britanniques

- Ian Bellany, "The British Armed Forces: Network-Centric Capability and Doctrine", The Royal United Services Institute for Defence Studies, *RUSI Defence Systems*, London, January 2004, Vol 6, No3, pp.37-41
- Richard Scott, "UK CEC plots a course for network-enabled capability", *Jane's navy International*, Janvier/février 2003, pp.24-29
- Jack Deverell (General Sir), "Coalition Warfare and Expeditionary Operations", *RUSI Journal*, Vol 147 No.1, Février 2002

- Andrew Kennedy, "UK Force Capabilities: Lessons From Kabul", *RUSI Newsbrief*, Vol 22 No6, juin 2002, pp.63-65
- Air Vice-Marshal Torpy, « Future British Operations », *RUSI Journal*, février 2001, pp.8-12
- Lawrence Freedman, *The Politics of British Defence 1979-98*, Basingstoke and London, MacMillan Press, Ltd, 1999.
- Ellie Goldsworthy, "The Defence White Paper", *RUSI Newsbrief*, Vol24 No1, janvier 2004, pp.1-3
- Michael Clarke "Reviewing Defence and Defending Reviews", *Brassey's Defence Yearbook* 1998, pp.7-22
- Brigadier Tim Cross, "Logistic Support for UK Expeditionary Operations", *RUSI Journal*, février 2000, pp.71-75
- Christopher Dandeker, "Flexible Forces for a Post-Cold War World : A View from the United Kingdom", *Tocqueville Review*, vol. XVII, n°1, 1996, pp.23-37
- Julian Lindley-French "Fighting Europe's Wars in the British Way: The European Politics of British Defence Doctrine", *RUSI Journal*, Vol. 147, Issue 2, April 2002, pp.74-76
- Major General Anthony Milton "British Defence Doctrine and the British Operations", *RUSI Journal*, Dec 2001
- David Moore and Peter Antill "British Army Logistics and Suppliers on the Battlefield", *RUSI Journal*, Oct 2000
- JDCC "British Military Doctrine", *Joint Warfare Publication* (Shrivenham: JDCC), 2001
- Ministry of Defence, "Chapter 5: Defence Support," *Defence White Paper*, London: The Stationery Office, Cm 4446, 1999.
- Ministry of Defence *British Air Power Doctrine*, Third Edition, AP 3000, London: The Stationery Office, 1999
- Peter Smart "Support to the Front Line", *Newsbrief Article*, February 2000

#### **IV. Public Private Partnerships (PPP), Private Finance Initiative (PFI) et externalisation**

- Gavin Kennedy, *The Privatisation of defence supplies* - Edinburgh: David Hume institute, 1986, 38 p
- Brigadier R. Pridham OBE, *British Army Arming Market Forces or Marketing Armed Forces ?*, Royal College of Defence Studies Research Paper, 1998

- Matthew Uttley, "Contracting Out and Market Testing in the U.K. Defence Sector: Theory, Evidence, and Issues," *Public Money and Management*, Vol. 13, No. 1, January–March 1993, pp. 55–60.
- Ministry of Defence, "MoD and the Private Finance Initiative" Factsheet, Communication Planning Unit, 2000
- Ministry of Defence, "Annex C: Structure and Organisation of the MoD," *The Ministry of Defence Investment Strategy*, November 30, 1999, [www.mod.uk](http://www.mod.uk)
- Ministry of Defence, *Ministry of Defence Guidelines for Industry*, September 20, 1999.
- Ministry of Defence, "Database of MoD PFI Projects," disponible sur [www.mod.uk/business/pfi](http://www.mod.uk/business/pfi)
- National Audit Office, *Examining the Value for Money of Deals Under the Private Finance Initiative*, London: The Stationery Office, August 1999.
- Ministry of Defence, *PFI Guidelines for Ministry of Defence*, [www.mod.uk](http://www.mod.uk), September 20, 1999.
- Ministry of Defence, *Public Private Partnerships in the Ministry of Defence*, October 1999.
- National Audit Office, *Ministry of Defence: Non-Competitive Procurement in the Ministry of Defence*, HC 290, 2001-2002, 2 novembre 2001
- National Audit Office, Regulatory Impact Assessments – the NAO's new role, NAO Press Notice 15/03, 25 février 2003
- Nigel Vinson, "Defence and the Comprehensive Spending Review: the Costs of Using A Useful Thing", *RUSI Newsbrief*, pp.86-88
- Keith Hartley, "How do Economics Analyse Defence?", *The Economics of Defence Policy*, London, Brassey's, 1991, p.16
- Jonathon Band, "Performance Management in a Volatile Environment", *RUSI Journal*, février 2004, Vol 149, No 1, pp.48-51
- Michael Bell, « Leaving Portsoken: Defence Procurement in the 1980s and 1990s », *RUSI Journal*, août 2000, pp.30-34
- RUSI, *Reform and Efficiency in Defence*, RUSI Conference, 27 janvier 2004
- Humphry Crum Ewing, "Around and About Westminster: The Parliamentary Oversight of Defence Expenditure", *RUSI Newsbrief*, Vol 22 No6, juin 2002, pp.69-71
- Gregory G. Hildebrandt, « The Use of Performance Incentives in DoD Contracting », *Acquisition Review Quarterly*, Spring 1998, pp.217-233
- National Audit Office, *Implementation of Integrated Project Teams* (Ministry of Defence), Report by the Comptroller and Auditor General HC 671, Session 2001-2002, London, The Stationery Office, 14 mars 2002

- David Kirkpatrick, "The Cost effectiveness of Smart Acquisition", The Royal United Services Institute for Defence Studies, *RUSI Defence Systems*, London, January 2004, Vol 6, No3, pp.93-96
- RUSI in association with Ministry of Defence Public/Private Partnerships Unit, *Public Private Partnerships in Defence : The Ministry of Defence's Evolving Relationship with Industry*, RUSI Conference pack, Whitehall, London, 26-27 June 2001
- Stephen Henwood, "Can Partnering Deliver ?", Annual BAE Systems Lecture, *RUSI Journal*, Vol 147 No1, Février 2002
- Helen M. Pint, Rachel Hart, *Public-Private Partnerships: Proceedings of the US-UK Conference on Military Installation, Assets, Operations, and Services*, April 14-16, 2000, RAND Report CF-164-A, 2001.
- Mark Lemon (Brown & Root), Cameron Stewart (DPA), "PFI-HET : Practitioners View", RUSI Conference Paper, *The Operational Use of Contracted Support*, RUSI Conference sponsored by KBR, Whitehall, London, 5 septembre 2002
- MoD, « Army to Get World's Largest and Most Powerful Tank Transporter », *Defence Procurement Agency*, Press Release, 5 décembre 2001
- Consultation des périodiques suivants: *Private Finance Initiative Journal* et *The Private Finance Initiative Report*

## V. Acquisition Reform et Smart procurement

- Valérie Mérimondol, « *Les réformes de la politique d'acquisition d'armement au Royaume-Uni : les enseignements du point de vue du management public* », communication à la session 1 : sécurité et défense : le privé au cœur du régalien du 13<sup>ième</sup> Colloque de la Revue *Politiques et management public*, Une génération de réformes en management public : et après ?, Strasbourg, 24-25 novembre 2003
- Charles Draper, « Smart Acquisition », *L'Armement* n°83, octobre 2003, pp.154-161
- Rt Hon Adam Ingram, MP "Driving Down Equipment Costs: The View from Government", *RUSI Journal*, April 2002
- Vice Admiral Sir Jeremy Blackham "Driving Down Equipment Costs: The Customer's Needs", *RUSI Journal*, April 2002
- Nick Wilton "The Defence Aerospace Industry - The Supplier Perspective", *RUSI Journal*, October 2000
- House of Commons, Defence Select Committee *Major Procurement Projects*, Uncorrected Evidence: Lord Bach, Minister for Defence

Procurement & Sir Robert Walmsley KCB, Chief of Defence Procurement, 8 May 2002.

- Ministry of Defence, *The Acquisition Handbook: A Guide to Smart Procurement*, August 1999.
- Ministry of Defence, the Smart Acquisition Handbook, *A Guide to achieving "Faster, Cheaper, Better and more Effectively Integrated"*, Edition 5 - January 2004
- Ministry of Defence, *The Strategic Defence Review. Supporting Essay 10: Procurement and Industry*, London: The Stationery Office, July 1998.
- Ministry of Defence and Confederation of British Industry, *Partnering Arrangements Between the Ministry of Defence and Its Suppliers*, Bristol: Ministry of Defence, October 1998.
- Ministry of Defence, *Smart Procurement Incremental Acquisition Model*, [www.mod.uk](http://www.mod.uk)
- RUSI working group, *Defence procurement: Trends and Developments*, Whitehall Paper N°18
- Baroness Symons (Minister for Defence Procurement), *Speech to Defence Manufacturers Association*, September 1999

## **VI. Rapports et évaluations du processus d'externalisation**

- Defence Evaluation and Research Agency, “*DERA and Public Private Partnership*,” disponible sur [www.dera.mod.uk](http://www.dera.mod.uk), (janvier 2001).
- Defence Evaluation and Research Agency, *Annual Report and Accounts 1999/2000*, London: The Stationery Office, July 2000.
- Defence Evaluation and Research Agency, *Annual Reports*, [www.dera.mod.uk](http://www.dera.mod.uk)
- Defence Logistics Organisation, “*The Defence Logistics Organisation*,” Keynsham,: MoD.
- Ministry of Defence, *A Public Private Partnership for the Defence Evaluation and Research Agency*, Consultation Document, April 2000.
- National Audit Office, *Ministry of Defence : Helicopter logistics*, HC 840, London: The Stationery Office, May 23, 2002
- National Audit Office, *Ministry of Defence : The Joint Services Command and Staff College*, HC 537, London: The Stationery Office, February 07, 2002
- National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *Ministry of Defence: Major Projects Report 2000*, (HC 970 Session 1999–2000), *2001* (HC330, Session 2001-02), London: The Stationery Office, November 23, 2001

- National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *Ministry of Defence: The Procurement of Non-Combat Vehicles for the Royal Air Force*, HC 738 Session 1998–99, London: The Stationery Office, August 19, 1999.
- National Audit Office, *Ministry of Defence: Competing for Quality*, London: The Stationery Office, May 1998.
- National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *Ministry of Defence: Competition in the Provision of Support Services*, London: HMSO, July 10, 1992.
- David Kirkpatrick "Defence around Whitehall : a PPP for DERA", *Newsbrief Article 98*
- The Royal United Services Institute, *The Innovative Use of Private Finance in Defence Acquisition: A Study Report*, Whitehall Paper 63, RUSI, London, September 2004

## **VII. Nouvelles structures de forces et dimensions humaines de la transformation**

- RUSI, *Network Enabled Capability: The People Factor*, RUSI Conference co-sponsored by QinetiQ and IBM, Londres, RUSI, 20 janvier 2004
- Jean Joana, Andy Smith, "La Strategic Defence Review et la gestion des personnels militaires en Grande-Bretagne : Logiques et enseignements d'une mutation", *C2SD, Les Forums du C2SD*, 2001-2002, pp.9-20
- Serge Compagnon, "Les forces de réserve britanniques", *Défense nationale*, « Les Réserves », Supplément au N°10, octobre 2003, pp.103-111
- Major General CH Elliott, « United Kingdom Reserve Forces : Concept and utility », *Défense nationale*, « Les Réserves », Supplément au N°10, octobre 2003, pp.101-102
- Ministry of Defence, *Sponsored Reserves Terms And Conditions*, Defence Contracts Temporary Memorandum 54/2002, December 2002
- Christopher Dandeker "New Times and New Structures : Armed Forces for the Twenty-First Century, A View from the United Kingdom", in Gwyn Harries-Jenkins (ed.) *The Western European Military Establishment - A Re-Assessment*, Hul : University of Hull / European Research Office of the U.S. Army, 1996
- Bernard Boëne, Christopher Dandeker et John Ross, *Les Armées Professionnelles et les liens Armées-Etat-Société au Royaume Uni, Données 1999-2000*, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Les Documents du C2SD N°38, novembre 2001, 139 p.

- Sami Makki "Le civilo-militaire en Grande-Bretagne : leçons pour la France", *Le Débat Stratégique n°58*, septembre 2001.
- Hew Strachan (ed.) *The British Army: Manpower and Society in the Twenty First Century*, London : Frank Cass, 2000
- Christopher Dandeker, *Flexible Forces for the Twenty-First Century, Facing Uncertainty* Report No 1, a report within project 'European Research Group on Military and Society' (Ergomas), Alise Weibull and Christopher Dandeker (ed.), Swedish National Defence College, Department of Leadership, 1999.
- Andrew M. Dorman, *Defence under Thatcher*, Southampton Studies in International Policy, Palgrave, 2002
- Alex Alexandrou, Richard Bartle and Richard Holmes, *Human Resource Management in the British Armed Forces: Investing in the Future*, London, Portland (OR), Frank Cass Publishers, 2001.
- Teri McConville, Richard Holmes (eds.), *Defence Management in Uncertain Times*, Cranfield Defence Management Series No3, 2003.
- Nigel Vinson, « Royal Air Force Recruitment », Defence around Whitehall, *RUSI Newsbrief*, pp.106-108, septembre 2001
- Nigel Vinson, « 'Maintaining Flight': A View in RAF Retention », Defence Around Whitehall, *RUSI Newsbrief*, janvier 2002, Vol. 22, No1, pp.10-12

#### **VIII. Les relations civilo-militaires britanniques et la cohérence interagences en Grande Bretagne : Réguler les pratiques ?**

- Foreign and Commonwealth Office *Private Military Companies: Options for Regulation* - Consultation (Green) Paper HC 577, Presented to Parliament on 12 February 2002.
- Diplock Committee. *Report of the Committee of Privy Counsellors appointed to inquire into the recruitment of mercenaries*. Cmnd 6569, HMSO, London, August 1976.
- House of Commons, Foreign Affairs Committee *Private Military Companies*, Uncorrected Evidence Dr Denis Macshane MP, Parliamentary Under-Secretary of State, 13 June 2002, HC 922-ii.
- Damian Lilly, Sarah Meek and Sami Makki *Options for the UK Government's Green Paper on Mercenaries and Private Military Activity*, Briefing Paper, FCO Seminar, International Alert, London, October 2000
- Sandline International *Private Military Companies – Independent or Regulated?* 28 March 1998. [www.sandline.com/white/regulation.doc](http://www.sandline.com/white/regulation.doc)

- Sandline International *Should the Activities of Private Military Companies be Transparent?* September 1998.  
[www.sandline.com/white/transparency.doc](http://www.sandline.com/white/transparency.doc)
- P.W. Singer "Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry", *International Security*, Winter 2001-2002.
- Christopher Dandeker "New Times and New Structures : Armed Forces for the Twenty-First Century, A View from the United Kingdom", in Gwyn Harries-Jenkins (ed.) *The Western European Military Establishment - A Re-Assessment*, Hul : University of Hull / European Research Office of the U.S. Army, 1996
- Bernard Boëne, Christopher Dandeker et John Ross *Les Armées Professionnelles et les liens Armées-Etat-Société au Royaume Uni, Données 1999-2000*, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Les Documents du C2SD N°38, novembre 2001, 139 p.
- Hew Strachan (ed.) *The British Army: Manpower and Society in the Twenty First Century*, London : Frank Cass, 2000

#### **IX. Eléments de méthodologie (comparaison France-RU et processus de réforme)**

- William Genieys, Jean Joana, Andy Smith, *Professionalisation et condition militaire : une comparaison France/Grande Bretagne*, Les documents du C2SD n° 29, septembre 2000, 212 p.
- Pascal Vennesson, *La Nouvelle armée : la société militaire en tendances 1962-2000*, *Les rapports du C2SD* N° 32, décembre 2000, 132 p.
- Raphaëlle Fabre Guillemant, *Les Réformes administratives en France et en Grande Bretagne : Centres de responsabilité et agences d'exécution*, L'Harmattan, Collection Logiques Juridiques, Paris, 1998
- Pascal Vennesson (dir.), *Innovations et conduite du changement dans les armées*, Les Forums du C2SD, Cycle 2000-2001, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, 2002
- C2SD, *L'Esprit de défense à l'épreuve des ruptures*, Colloque d'avril 1997, Addim, 1998
- Pascal Vennesson (dir.), *Les Relations Armées-Sociétés en Questions*, Les Forums du C2SD, Cycle 2000, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, 2002
- Frédéric Lert, « Partenariat Public-Privé : la France à la traîne », *Air & Cosmos*, N°1922, 6 février 2004, pp.34-35
- Sylvie Trosa, Frédéric Marty et Arnaud Voisin, « La Construction des méthodes de comparaison de coûts public-privé : les enseignements des expériences étrangères », communication à la session 1 : sécurité et

défense : le privé au cœur du régalien du 13<sup>ième</sup> Colloque de la Revue *Politiques et management public*, Une génération de réformes en management public : et après ?, Strasbourg, 24-25 novembre 2003

- « Comparaison entre effort de défense de la France et celui du Royaume-Uni (données 2002) », *ECODEF* N°29, Direction des Affaires financières, Observatoire économique de la défense, Paris, Ministère de la défense, septembre 2003
- Jacques de Lajugie, « Eléments de comparaison entre l'effort de défense de la France et celui de la Grande Bretagne », *ECODEF* N°25, Direction des Affaires financières, Observatoire économique de la défense, Paris, Ministère de la défense, janvier 2003
- Frédéric Marty, Arnaud Voisin, « La Pratique des comparaisons de coûts public-privé : les enseignements pour la Défense », *ECODEF* N°24, Direction des Affaires financières, observatoire économique de la défense, Ministère de la défense, novembre 2002
- Valérie Mérindol, Renaud Bellais, « Défense, innovation, nouvelles formes de financement et d'organisation », *Les Champs de Mars* n°11, Cahiers du Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, La Documentation Française, 2002, pp.243-257

#### **X. Réforme de l'Etat et du ministère de la Défense : financements innovants, externalisations et transformation des forces françaises**

- Général Baudouin Albanel (dir.), *Le Management au Ministère de la Défense*, Editions d'Organisation, Ouvrage collectif piloté par le Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense (CFMD), Paris, 2004
- Ministère de la Défense et Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, *La Réforme de la Défense : Premiers enseignements*, Colloque des 3 et 4 octobre 2001, Ecole Militaire, 2002
- Ministre de la Défense, *Directive portant sur la politique d'externalisation au sein du ministère de la Défense*, Paris, Ministère de la Défense, 26 mai 2003
- Ministère de la Défense, Conseil Economique de la Défense, *L'Externalisation au Ministère de la Défense*, Avis du Conseil Economique de la Défense, 16 juillet 2001, 130 p.
- Ministère de la Défense, *Loi de Programmation militaire 2003-2008*, 2002
- Objectif Défense, Dossier "Modernisation du ministère et soutien de l'homme", *Objectif Défense* n°121, mars 2003
- Objectif Défense, Dossier "La Loi organique relative aux lois de Finances", *Objectif Défense* n°117, octobre 2002

- Jacques Vannier (EADS Services), "Partenariat public-privé", *Défense nationale*, Dossier « Financement de la Défense », mai 2003
- Jean-François Bureau, « Communiquer la Défense », *Défense nationale*, Dossier « Financement de la Défense », mai 2003
- Michèle Alliot-Marie, « Réforme de l'Etat », *Défense nationale*, Dossier « Financement de la Défense », mai 2003
- Martial Foucault, "Une Défense Efficace : critères économiques et évaluations des politiques publiques », *Les Champs de Mars* n°14, Cahiers du Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, La Documentation Française, 2003, pp.71-100
- Arnaud Voisin, « Le Développement du recours à l'externalisation au sein de la défense : problématiques et comparaisons internationales, *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 20, n°1, mars 2002, pp.179-195
- Centre d'étude et de prospective stratégique, *Réussir les partenariats public/privé (PPP) pour l'acquisition d'équipements et services dans le domaine défense et sécurité*, collection CEPS, Paris, CEPS, février 2003
- Didier Danet "Réussir l'externalisation des fonctions stratégiques de la Défense", *Les Champs de Mars* n°11, Cahiers du centre d'études en sciences sociales de la défense, Premier semestre 2002, La documentation Française, pp.259-275
- Michel Dasseux "L'externalisation dans les armées: conserver le caractère opérationnel des forces", *Défense* N°98, Avril 2002, pp.46-49
- Michel Dasseux (rapporteur) *L'Externalisation : enjeux et perspectives*, rapport n°3595, Commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, février 2002.
- Jean-David Dreyfus « L'Externalisation, éléments de droit public », *ADJA Hebdo*, N°19/2002, pp.1214-1218
- Jean-Dominique Merchet, « L'Armée fait ses Classes dans le Privé : la sous-traitance gagne les domaines stratégiques », *Libération*, 21-22 juin 2003, p.18
- Christophe Boltanski, « Le Royaume-Uni en éclaireur : La privatisation du militaire vise à dégager des économies », *Libération*, 21-22 juin 2003, p.18
- Jacques Capdevielle et Luc Chelly, « La Présence des Civils dans les Armées : Travailler ensemble ? Exercice du métier et interactions », *Les Documents du C2SD* n°50, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, juillet 2002.
- Luc Chelly, Jacques Capdevielle et Marc Lebret, *La Civilianisation des régiments de l'armée de Terre : une coexistence pacifique plus qu'une intégration réussie*, Les Documents du C2SD, Décembre 2000

- Gérard Bonnardot, "La Professionnalisation totale des armées françaises : enjeux institutionnels et sociaux", *Les Champs de Mars* n°4, C2SD, Paris, La Documentation française, 1998, pp.23-52
- Anne Marie Jeay, Sébastien Schehr, « Le Processus d'individualisation du travail dans l'armée de l'Air », *Les Champs de Mars* n°14, Cahiers du Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, La Documentation Française, 2003, pp.41-58
- Xavier Enselme, Robert Salais, « L'emploi industriel lié à la défense », *Les Champs de Mars* n°11, Cahiers du Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, La Documentation Française, 2002, pp.227-242
- Gérard Bretécher et Christian Gautié, « Les initiatives innovantes de la DGA en matière de contractualisation des prestations MCO », *L'Armement* n°83, octobre 2003, pp.148-153
- Jacques Baudrillard, « L'entreprise, la réserve, et le réserviste », *Défense nationale*, « Les Réserves », Supplément au N°10, octobre 2003, pp.78-89
- Caroline Moricot, Gérard Dubey et Alain Gras, *La Formation des Pilotes et évolutions technologiques*, Les Documents du C2SD, N°52, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, septembre 2002

## **XI. Perspectives européennes, américaines et transtatlantiques**

- Vice Admiral Sir Jeremy Blackham "European Procurement: the Customer's Perspective", *RUSI Journal*, August 2001
- Dr Bruno LG Carré "The Recent Opening of the French Defence Market and Anglo-French Defence Relationships", *RUSI Journal*, August 2001
- Ellen M. Pint, John R. Bondanella, Jonathan Cave, Rachel Hart, Donna Keyser *Public-Private Partnerships: Background Papers for the U.S.-U.K. Conference on Military Installation Assets, Operations, and Services*, Rand Report, MR-1309-A, 2001, 145 p.
- Frank Camm, *Expanding Private Production of Defense Services*, Rand Report MR 734, 1996.
- Chang, Ike et al., *Use of Public-Private Partnerships to Meet Future Army Needs*, RAND Report R-997-A, 1999.
- William Genieys, Jean Joana, Christelle Koudjil, Andy Smith, *Armées professionnelles et politiques de reconversion : une comparaison européenne (Espagne, France, Grande Bretagne)*, Les Documents du C2SD, Avril 2001
- Stefan Törnqvist "Demand Side Collaboration and Multinational Procurement", *RUSI Journal*, April 2001

- Baroness Symons of Vernham Dean "Creating a Competitive European Defence Industry - The UK Government View", *RUSI Journal*, June 2000
- Caroline Verstappen, « Regards croisés sur les armées professionnelles britannique et américaine », *Les synthèses du C2SD*, 2001
- Arnaud Voisin, "Financements Innovants et Défense : le cas de nos allies européens, Les enseignements de 10 ans de Private Finance Initiative au Royaume-Uni", *ECODEFN*°19, janvier 2002
- Didier Danet, « L'Armée entre la pyramide et le réseau », *Sociétal* N°38, 4<sup>ème</sup> trimestre 2002, pp.78-81
- Catherine Dyja, "Professionnalisation des Armées et externalisation", *ECODEF*, N°3, mai 1999



## GLOSSAIRE

Accountability.....	120
Annual Performance Agreement.....	120
Annual Report and Account.....	120
Asymétrie.....	120
Benchmarking.....	121
Best and Final Offer (BAFO).....	121
Budgetary Risk.....	121
Cabinet Office.....	121
CADMID.....	121
Competing for Quality.....	121
Compliant Bid.....	121
Comptroller and Auditor General.....	121
Contracting Out.....	121
CONDO (contractors on Deployed Operations).....	122
Corporate Plan.....	122
COTS (Commercial Off The Shelf).....	122
Defence Science and Technology Laboratory (DSTL).....	122
Délégation de service public.....	122
Deliverable.....	122
Economic regulation.....	122
Executive Agencies.....	122
Financial Management Initiative (FMI).....	122
Framework document.....	123
Interopérabilité.....	123
Invitation to tender (ITT).....	123
Management Information System for Ministers (MINIS).....	123
Market Domination.....	124
Market testing.....	124
National Audit Office.....	124
New Public Management.....	124
Next Steps Initiative.....	124
Objective.....	124
Office of Public Service and Science (OPSS).....	125
Partnerships UK.....	125
Preferred Bidder.....	125
Prior Options.....	125
Privatisation.....	125
Public Accounts Committee (PAC).....	125
Public Sector Comparator.....	125

Ressource Accounting and Budgeting.....	125
Revolution in Military Affairs, RMA.....	126
Risk transfer .....	126
Sponsored Reserves.....	126
Système de systèmes.....	126
Traditional procurement.....	126
Treasury and Civil Service Committee .....	127
Urgent operational Requirement (UOR).....	127
Value for Money.....	127
Whole Life Costing.....	127

**Accountability** : Notion n’ayant pas de réel équivalent en France. Elle exprime à elle seule une capacité à rendre des comptes, à la fois en termes de responsabilité purement comptable et en termes d’appréciation de la qualité de la gestion.

**Annual Performance Agreement** : Accord passé annuellement entre le directeur d’agence et le Secrétaire d’Etat de son ministère de rattachement définit les performances sur la base desquelles la réussite de l’agence sera appréciée.

**Annual Report and Account** : En fin d’année, les performances réelles sont comparées aux objectifs définis dans l’Annual Performance Agreement et sont présentées dans un rapport qui tient lieu de bilan annuel.

**Asymétrie** : L’asymétrie comme référent est un mode d’évaluation des rapports de force militaires. La stratégie militaire renvoie à trois niveaux : la symétrie qui est le combat à armes égales, la dissymétrie qui est le recours à la supériorité quantitative et/ou qualitative, et l’asymétrie qui est la recherche de l’avantage en exploitant les faiblesses et vulnérabilités de l’adversaire tout en évitant ses points forts. L’asymétrie, c’est le recours à des stratégies de «faible au fort», de contournement et de déni d’accès, par des moyens rustiques – tels la guérilla, le camouflage, la guerre psychologique – de «destruction» et «perturbation» (sabotage des infrastructures vitales) massives, ou tout autre moyen « hors droit» allant à l’encontre des critères et normes de l’État-nation (règles de droit, droit humanitaire, droit de la guerre, droits de l’homme, droit international, etc.). La «guerre au terrorisme» valide stratégiquement et légitimer politiquement le recours à la guerre asymétrique du « fort au faible». Les «menaces asymétriques» sont principalement le terrorisme, le crime organisé, notamment le narcotraffic et la prolifération des armes de destruction massive.

**Benchmarking** : Procédure permettant de tester le niveau de qualité et le prix d'un service et de voir s'il est compatible avec les références du marché si elles existent, sans qu'aucune offre concurrentielle ne soit formellement faite.

**Best and Final Offer (BAFO)** : Terme utilisé dans le cas d'une offre relative à un financement innovant qui correspond à l'étape ultime de la présélection d'une offre avant que ne soit sélectionné le soumissionnaire privilégié (*preferred bidder*) par les responsables de l'acquisition (*Procuring Authorities*).

**Budgetary Risk** : Le risque que le système, l'actif ou les services ne puissent être proprement financés dans les limites budgétaires prédéfinies.

**Cabinet Office** : Le Cabinet se compose du Premier ministre, de ministre et de secrétaires d'Etat. Il est dirigé par le Secrétaire du Cabinet et a pour mission de coordonner et de faciliter l'action des ministères.

**CADMID** : (Concept – Assessment – Demonstration – Manufacture – In-Service – Disposal). Ce sont les phases du processus d'acquisition de la défense britannique (CADMID Cycle) qui fut présenté pour la première fois lors du lancement de la Smart Procurement Initiative de la Strategic Defence Review de 1998, en remplacement du « Downey Cycle ».

**Competing for Quality** : Programme lancé en Novembre 1991 par le gouvernement britannique pour encourager les départements à devenir des acquéreurs plutôt que des fournisseurs de services. Il était demandé aux départements d'appliquer aux services une procédure de *market testing* dans le but de recourir à la sous-traitance si l'alternative commerciale se révélait de meilleur rapport qualité/prix.

**Compliant Bid** : Une offre qui répond aux exigences stipulées par l'autorité, sous peine d'être refusé de toute évaluation.

**Comptroller and Auditor General** : Fonctionnaire dirigeant le National Audit Office mais dépendant du Parlement et non de la Couronne. Il n'existe pas en France d'équivalent à cette fonction sur le plan institutionnel, qui consiste à procéder à la vérification de la bonne tenue des comptes publics.

**Contracting Out** : Processus de sous-traitance, généralement après une mise en concurrence, par lequel un gouvernement paye un entrepreneur privé pour fournir un certain service pour son propre bénéfice ou pour celui du public.

**CONDO (contractors on Deployed Operations)** : Régulations et conseil du gouvernement britannique concernant les personnels employés par les compagnies du secteur privé qui fournissent des services en opérations extérieures.

**Corporate Plan** : Ce document constitue une prévision des performances pour chaque agence sur cinq ans.

**COTS (Commercial Off The Shelf)** : Technologie développée commercialement pour des utilisations non-militaires, achetée et importée dans des systèmes militaires pour renforcer les capacités militaires.

**Defence Science and Technology Laboratory (DSTL)** : Agence du MoD, créée comme la société privée QinetiQ, de la division de Defence Evaluation and Research Agency (DERA) le 2 juillet 2001, fournissant un soutien technique et scientifique spécialisés au MoD.

**Délégation de service public** : Procédé de gestion des services publics consistant pour la personne publique qui en a la charge à en confier le fonctionnement à une autre personne juridique (généralement de droit privé) sous la forme d'un contrat passé avec celle-ci. Ce procédé, fréquent en matière de services publics industriels et commerciaux, est interdit pour certains services publics administratifs qui, par leur nature ou en raison d'un texte, ne peuvent être assurés que par la collectivité qui les a légalement en charge (comme la police ou l'état civil).  
(définition de droit administratif ; Lexique des termes juridiques 10e édition 1995, Dalloz, p.189)

**Deliverable** : Produit ou service fourni par l'entreprise contractée.

**Economic regulation** : Exercice d'un contrôle ou d'une influence par l'Etat, directement ou indirectement, sur le fournisseur de service, dans le but de protéger les intérêts du consommateur par un certain degré de régulation.

**Executive Agencies** : Agences autonomes établies dans le cadre de l'initiative "Next Steps".

**Financial Management Initiative (FMI)** : Instaurée en 1982 dans le prolongement de l'expérience MINIS, cette démarche avait pour but d'améliorer les techniques de gestion financière dans tous les départements ministériels. Son principe de fonctionnement était l'utilisation des outils

d'information, notamment dans le domaine financier, pour aider les décideurs dans leurs choix stratégiques.

**Framework document** : "Document cadre" qui constitue le texte de référence et stipule les arrangements passés entre l'agence et son ministère de tutelle concernant les objectifs généraux de l'agence, les délégations et les flexibilités accordées, les mesures et indicateurs de performance, les modalités de jugement et de contrôle, les responsabilités des différents niveaux d'autorité et les modalités de révision du document. Il est établi pour une durée de trois ans. Cela désigne aussi un contrat qui, pendant une certaine durée, garantit à un consultant ou à un contractant un certain accès à un marché dans avoir à entrer en concurrence après avoir démontré qu'ils fournissent un service à un rapport qualité/prix satisfaisant le commanditaire.

**Interopérabilité** : L'interopérabilité des systèmes alliés est une condition préalable à la RMA, au même titre que la jointness. Il s'agit non pas seulement de créer les conditions de combattre ensemble, mais également de s'assurer que les développements technologiques et doctrinaux des alliés vont dans le sens de la RMA et ne dépassent pas les avancées technologiques US (*peer competitors*). L'objectif essentiel est l'intégration au système stratégique américain. Les enjeux opérationnels de l'interopérabilité multinationale sont clairs : il s'agit d'éviter les attaques fratricides, la duplication des systèmes déployés, les hiatus doctrinaux, la désorganisation des lignes de communication et la discontinuité du C4I par les « frontières verticales ». Les enjeux économiques de l'interopérabilité sont considérables, en termes d'exportations, d'emplois et de maintien de capacités technologiques, et revêtent une dimension stratégique quant au maintien de la base industrielle de défense. Idéalement, les industries de défense, américaines et européennes, doivent être intégrées au « système des systèmes » stratégique américain.

**Invitation to tender (ITT)** : Communication formelle à des fournisseurs sélectionnés les invitant à soumettre une offre concurrentielle en vue d'un contrat.

**Management Information System for Ministers (MINIS)** : C'est le nom du système de gestion instauré au ministère de l'Environnement en 1980, à l'initiative de Michaël Heseltine qui deviendra par la suite Ministre de la Défense, en vue de fournir les données nécessaires à toute prise de décision rationnelle. L'objet principal des investigations mises en œuvre était d'établir ce qui était réalisé dans le département, pourquoi, par qui et à quel coût. La finalité poursuivie était d'atteindre le meilleur rapport qualité/prix pour chacun des services étudiés.

**Market Domination** : Situation dans laquelle un fournisseur possède la plus grande part du marché, pouvant entraîner dans certains cas extrêmes un monopole.

**Market testing** : Lancée en 1991, la politique des « tests de marché » invite chaque ministère à déterminer quelle est la part de sa charge de travail susceptible d'être sous-traitée. Les administrations interministérielles sont invitées à organiser des appels d'offre mettant en concurrence services publics et services privés. Par la suite, le programme « *Competing for Quality* » est allé encore plus loin en fixant un pourcentage obligatoire de services sous-traités sans que les services internes aux administrations puissent répondre aux appels d'offre.

**National Audit Office** : Equivalent de la Cour des comptes en France

**New Public Management** : (Nouvelle gestion des affaires publiques). Expression désignant le courant de pensée économique d'inspiration libérale appliqué dans les modes de gestion publique depuis les années 1980 au Royaume Uni notamment.

**Next Steps Initiative** : Cette initiative, indiquant les étapes suivantes de la réforme de l'administration britannique lancée en 1988, visait à transformer les services centraux des ministères en agences ne bénéficiant pas de personnalité juridique distincte de celle de leurs ministères de rattachement, mais dont l'autonomie de gestion est accrue.

**Objective** : Information spécifiant le service souhaité et indiquant le produit ou service, les limites budgétaires, le transfert de risque et les bénéfices recherchés.

**Office of Public Service and Science (OPSS)** : Equivalent de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique en France, créé en 1992 avec pour mission d'assurer une gestion unifiée et plus efficace des agents et des infrastructures nécessaires au bon déroulement de l'action administrative.

**Partnerships UK** : C'est un partenariat entre le gouvernement britannique et le secteur privé établi dans le but de fournir le soutien financier, technique et légal au secteur public pour développer des initiatives PPP et PFI.

**Preferred Bidder** : Soumissionnaire qui est sélectionné par le vendeur comme étant le groupe à qui il souhaite vendre son entreprise, ou remettre un contrat, à la condition que les négociations et les arrangements légaux soient menés à leur terme.

**Prior Options** : Procédure d'interrogation préalable pour savoir si le service doit demeurer public, être privatisé ou partiellement sous-traité. Cette phase doit permettre de clarifier les missions de l'agence et analyse de manière critique les processus pour y parvenir. Lancée dans le cadre de la politique « Competing for Quality » du Premier ministre John Major, cette procédure est renouvelée à chaque réécriture du document cadre

**Privatisation** : Transfert d'une activité et de ses actifs du gouvernement central ou local étatique vers la propriété privée.

**Public Accounts Committee (PAC)** : Commission parlementaire de vérification des comptes publics. C'est une commission spéciale de la Chambre des Communes qui s'intéresse à la mise en œuvre des politiques publiques, sans discuter les politiques elles-mêmes. Sa compétence s'étend à tous les départements ministériels. La commission procède essentiellement à des vérifications de la bonne utilisation des crédits en termes de rendement en menant des *Value for Money Audits* comme ceux qui ont été menés pour le ministère de la Défense.

**Public Sector Comparator** : Estimation du coût potentiel d'un projet en employant des méthodes traditionnelles d'acquisition afin de déterminer si l'utilisation d'un financement innovant peut offrir un meilleur rapport qualité/privé qu'un achat classique.

**Ressource Accounting and Budgeting** : Mode de comptabilisation budgétaire tenant compte des créances acquises et des dépenses engagées : les mouvements de capitaux sont rattachés à l'exercice financier de leur émission.

**Revolution in Military Affairs, RMA** : La *Revolution in Military Affairs* est la transformation que l'institution militaire s'impose pour faire face aux nouveaux paramètres stratégiques. La RMA, qui dépasse la simple révolution technico-militaire, englobe trois niveaux :

- le technologique : intégration des nouvelles technologies de l'information dans les systèmes d'armes existants et la création de systèmes de systèmes dans le domaine du C4ISR;
- le doctrinal et l'opérationnel : la technologie doit être expérimentée pour donner lieu à de nouvelles formes de combat;
- l'organisationnel : il n'y a pas de RMA possible sans acceptation et changement institutionnel profond (interarméité, Revolution in Business Affairs, intégration civilo-militaire). C'est l'effet synergique de ces trois niveaux qui créera la RMA, d'ici l'horizon 2025.

**Risk transfer** : Le transfert du risque supporté normalement par le client vers le fournisseur de service.

**Sponsored Reserves** : Personnels de fournisseurs de la défense qui ont accepté de rejoindre les réserves et qui ont doivent répondre à l'éventualité d'un appel à servir et à poursuivre leur travail civil en opérations à côté des forces armées qui dépendent d'eux.

**Système de systèmes** : La notion de « système de systèmes » fut utilisée à partir de 1994 par les analystes militaires américains pour décrire la complexité des nouveaux systèmes militaires (armement, doctrine, organisation) induite par la complexité des technologies de l'information et la multiplication des réseaux conséquente. Le « système de systèmes » décrit par l'amiral américain William Owens en 1995, alors vice-Chef d'état-major interarmées, envisage la combinaison de plusieurs systèmes technologiques émergents constitutifs de la révolution dans les affaires militaires. L'utilisation de la force militaire, avec plus de précision, à moindre risque et plus efficacement, repose sur l'intégration des compétences représentées par trois domaines techniques en pleine évolution :

- Le renseignement, la surveillance et la reconnaissance (ISR), qui permettent la perception plus précise du champ de bataille;
- Le commandement, le contrôle, les communications, les moyens informatiques et le renseignement de pointe (Advanced C4I);
- Les munitions guidées de précision (PGMs).

**Traditional procurement** : Contrat d'acquisition classique par lequel le client paie l'entrepreneur pour la fourniture d'un actif au cours du processus. Le paiement se fait dans sa totalité lorsque la tâche est entièrement achevée. La

maintenance des actifs fait l'objet d'autres contrats, leur exploitation demeurant de la responsabilité du secteur public.

**Treasury and Civil Service Committee** : Cette commission parlementaire des Finances et de la Fonction publique, créée à l'origine dans le but d'accroître le pouvoir de vérification du Parlement sur l'activité des départements ministériels, est devenue progressivement directement impliquée dans la modernisation des institutions britanniques et dans son évaluation en émettant des critiques et en formulant des propositions.

**Urgent operational Requirement (UOR)** : Besoin exceptionnel en matière de capacités militaires, indisponibles par les canaux traditionnels, pour une opération spécifique, obligeant à répondre rapidement à la demande en contournant le processus d'acquisition CADMID afin de faire parvenir au plus tôt les capacités sur le théâtre d'opérations.

**Value for Money** : Association entre le coût (sur la durée entière d'un projet) et la qualité du service/produit qui correspond au mieux aux besoins d'une organisation.

**Whole Life Costing** : Evaluation du coût total d'un projet sur l'ensemble du processus d'acquisition depuis le concept initial et en intégrant les l'ensemble des coûts liés au soutien total.