

PPP et entreprises para-privées de coercition.

Didier DANET
Ecole Spéciale Militaire de Saint-Cyr
Centre de Recherche des Ecoles de Saint-Cyr Coëtquidan
56381 – GUER Cedex

didier.danet@st-cyr.terre.defense.gouv.fr

33 – 1 (0)2 99 06 99 24

Résumé

La communication s'attache aux partenariats public privé qui se sont développés dans le domaine de la Défense. Elle s'intéresse en particulier aux contrats passés entre le Pentagone et les entreprises para-privées de coercition. Ce type de partenariat est d'un très grand intérêt au regard de sa portée théorique et de ses enjeux pratiques. Nous proposons de les analyser sous l'angle du management public et de la théorie des coûts de transaction afin d'en évaluer la pertinence et les résultats probables.

Mots clés

Partenariats public privé, Ministère de la Défense, Entreprises para-privées de coercition, Coûts de transaction, Spécificité des actifs, Opportunisme, Probité

Plan

<u>Introduction.....</u>	<u>2</u>
<u>1.Les PPP avec des entreprises para-privées de coercition, une pratique révolutionnaire ?</u>	<u>5</u>
<u> A. Les entreprises para-privées de coercition, des nains économiques.....</u>	<u>7</u>
<u> B. Les entreprises para-privées de coercition, des objets scientifiques fondamentaux.....</u>	<u>8</u>
<u>2.Les nouvelles frontières de l'institution militaire.....</u>	<u>12</u>
<u> A Coûts de transaction et partenariats publics privés dans le domaine de la défense.....</u>	<u>13</u>
<u> B Coûts de transaction et « transactions souveraines ».....</u>	<u>16</u>
<u> L'analyse de Williamson.....</u>	<u>16</u>
<u> La place de la probité dans le choix des modes de gouvernance en matière de défense.....</u>	<u>18</u>
<u>Conclusion.....</u>	<u>19</u>

Introduction

Les conflits des Balkans, d'Afghanistan ou d'Irak ont mis en lumière des sociétés jusque là inconnues du grand public : Halliburton, KBR, Titan et autres Blackwater. Indépendamment même des exactions auxquelles certaines ont pu se livrer, leur seule présence aux côtés des forces armées régulières a suscité des débats nourris, tant dans les médias que dans la littérature académique. Certains y voient le détestable retour des pratiques mercenariales et le signe d'une double défaillance des instances étatiques, que la professionnalisation généralisée des armées pénalise dans leurs capacités d'intervention extérieure, et des organisations internationales, chargées de promouvoir la paix et la sécurité des populations mais dépourvues de moyens propres de coercition. Pour d'autres, la montée en puissance de ces sociétés n'est que le fruit d'une évolution inéluctable et la réponse à une demande de sécurité que les entreprises marchandes sont en mesure de satisfaire efficacement.

Les débats sont largement ouverts comme en témoigne la diversité des opinions avancées et des questions soulevées. La terminologie elle-même n'est pas fixée, loin de là. Les entreprises en cause sont-elles des sociétés militaires privées (Private Military Companies), des sociétés de sécurité privée (Private Security Companies), des entreprises para-privées de coercition ? (Bigo 2003)... Bien que toutes soient des « contractors », c'est-à-dire des partenaires de la puissance publique, est-il seulement possible d'englober dans le même champ d'analyse un producteur de systèmes d'armes comme Lockheed Martin, un prestataire de santé comme Humana et une société de sécurité comme Blackwater ? La volonté de prendre en compte l'ensemble du phénomène pousse certains auteurs à adopter une définition extensive de la notion. Ainsi, dans la solide étude de Caroline Holmqvist : « This Policy Paper eschews the distinction between « military » and « security » and employs the term “Private security company” to denote all companies within the industry.” (Holmqvist 2005) Dans la perspective qui est celle de cette présentation, il semble au contraire essentiel d'isoler les seules entreprises para-privées de coercition en tant qu'elles forment un type de partenariat public privé que l'on pourrait qualifier « d'extrême » par sa nouveauté et par les prestations qui en sont l'objet. Les relations contractuelles qui unissent l'Etat et les producteurs de systèmes d'armes comme Lockheed Martin, Boeing ou Raytheon sont étudiées de longue date et les problèmes qu'elles soulèvent, notamment les dérives de prix liées à la difficulté de maîtriser la relation d'agence, ne sont pas actuellement au cœur du débat relatif aux sociétés militaires privées même si des difficultés du même ordre ne manqueront pas de se poser. Quant aux prestations de service « banalisées » que certaines entreprises assurent au profit du ministère de la

Défense (santé, restauration, ingénierie des systèmes informatiques ou de télécommunication, constructions, services logistiques...), elles ne diffèrent pas sensiblement de ce que peuvent demander des utilisateurs civils. Nous nous situons donc dans la logique de Paul Singer qui distingue trois catégories de « contractors » : les « military provider firms », prestataires de service en lien direct avec le front, les « military consultant firms » qui conseillent les responsables militaires et participent à la formation des troupes, les « military support firms » chargées du soutien à la vie des troupes comme la restauration, le logement, le transport... (Singer 2005) La typologie de Singer a été contestée, à juste titre, dans la mesure où la proximité plus ou moins grande du « contractor » à la ligne de front et le caractère plus ou moins opérationnel de son action ne sont pas toujours mesurables avec certitude et peuvent varier selon les circonstances. Former des unités combattantes est-il, par exemple, plus opérationnel que conseiller des généraux sur la tactique à suivre ou les matériels à acquérir ? A notre sens néanmoins, les entreprises para-privées de coercition se distinguent assez nettement des autres « contractors » du monde de la Défense par quelques traits spécifiques.

- Les services qu'elles proposent intègrent à titre principal la notion de « sécurité » des personnes ou des biens. Il ne s'agit pas de maintenir des matériels en condition, d'éteindre des puits de pétrole en feu ou de mettre en œuvre des systèmes de télécommunication. Les « military provider firms » défendent des installations ou des convois contre les attaques ennemies ; elles sécurisent des zones et assurent la protection de responsables politiques, de responsables diplomatiques, de personnels des ONG ou d'entreprises... Ce faisant, elles s'exposent plus que les autres à des situations périlleuses comme l'a montré l'exemple des quatre employés de Blackwater tombés en 2004 dans une embuscade à Fallujah.
- Les informations données par le Pentagone à propos de Blackwater font état de deux activités : « Guard services » pour un montant de 351.000 dollars en 2007 et « Other Professional Services » pour un montant de 1.600.000 dollars. L'imprécision des termes contraste avec ceux qui décrivent les prestations fournies par les autres « contractors » : KBR (Logistics Support Services, Construction of Structures and Facilities), Computer Sciences Corporation (Systems Engineering Services, Maintenance, Repair and Rebuilding of Equipment) ou Humana Inc. (General Health Care Services, Psychiatric Services...) L'intervention sur le terrain, à proximité immédiate des zones de combat est donc inhérente aux prestations qu'elles assurent et la confrontation potentielle avec l'ennemi en est le corollaire. Les employés de ces sociétés sont d'ailleurs le plus souvent dotés d'un équipement qui les rapproche davantage des militaires que des cuisiniers des

mécaniciens ou des logisticiens qui travaillent dans les cercles, les ateliers de maintenance ou les bureaux d'Etat major.

- Les contrats qu'elles obtiennent le sont presque systématiquement en dehors de tout appel d'offres. A l'inverse des autres sociétés travaillant pour la défense, les entreprises para-privées de coercition comme Blackwater sont sélectionnées par le Pentagone en dehors de toute procédure d'appel d'offres ouvert et de toute mise en compétition. Elles bénéficient de décisions d'attributions discrétionnaires, ce qui renforce le soupçon de collusion avec les autorités politiques du moment.

Même si la typologie de Paul Singer n'est donc qu'imparfaite, une analyse des partenariats public privé qui sont noués avec les entreprises para-privées de coercition ne saurait faire l'économie de quelques distinctions.(Fredland 2004) Sous les conditions que nous venons de présenter, le nombre des sociétés concernées et dont l'importance est véritablement significative ne dépasse par la demi-douzaine aux Etats-Unis : Blackwater, Vinnell Corporation (du groupe Northrop Grumman), Military Professional Resources Inc. (du groupe L-3 Communications), DynCorp (du groupe Veritas Capital). (Chapleau 2004; Misser 2003) Il convient d'exclure en revanche nombre d'entreprises avec lesquelles elles sont souvent confondues dans un même ensemble : KBR dont l'activité consiste dans une offre de soutien logistique intégré (nourriture, construction de bases, entretien fourniture d'énergie et de carburant) et dont 99% des contrats sont soumis à une procédure d'attribution compétitive, SAIC ou Computer Sciences Corporation (ingénierie des systèmes de télécommunications et d'information)...

Restreindre l'étude aux seules entreprises para-privées de coercition permet de poser avec une acuité renforcée les questions soulevées par leur présence accrue dans les opérations extérieures.

- Quelles sont les raisons qui expliquent l'émergence et le développement de ces entreprises ? Quel est le poids respectif des facteurs les plus couramment évoqués : adhésion générale aux valeurs du libéralisme et du « New Public Management », volonté de recentrer les armées professionnalisées sur les missions de combat, caractère central des dimensions technologiques (systèmes d'information, de communication et de commandement) pour lesquelles l'industrie civile est la locomotive incontestable, transformation des conflits qui ne se limitent plus à l'affrontement sur le champ de bataille mais incluent les opérations de reconstruction...
- En quoi la montée en puissance des entreprises para-privées de coercition est-elle révélatrice d'une transformation des concepts fondamentaux de la sécurité et de la défense ? Les missions des policiers et des militaires sont-elles appelées à se fondre dans un concept de sécurité élargi ou de police globale ? Ces sociétés sont-elles les outils d'une

politique d'interventionnisme néo-colonial qu'un petit nombre de puissances occidentales justifierait par la protection des populations et de restauration de la paix ?

- Le fait de confier des missions touchant à la sécurité et à la défense à des entreprises est-il révélateur d'une volonté de mettre l'accent sur le caractère marchand et contractuel d'une activité « comme les autres » ? Le monopole sur l'emploi de la violence légitime, toujours présenté comme le fondement des Etats modernes, (Münkler 2003; Tilly 1992) est-il menacé par des partenariats comme ceux qui sont établis entre le ministère de la Défense des Etats-Unis et les entreprises para-privées de coercition ? La redéfinition des frontières de l'Etat et de l'institution militaire provoquée par la multiplication de ces partenariats est-elle légitime du point de vue de l'efficacité économique ? La régulation des « contractors » est-elle encore possible si leur activité échappe au droit public et ne repose que sur des règles contractuelles assorties de chartes éthiques ?

Les questions soulevées sont innombrables et elles ne manqueront pas d'alimenter les colonnes des revues de gestion, d'économie, de science politique ou de sociologie dans les années à venir. Pour ce qui est de cette présentation, la question des entreprises para-privées de coercition sera abordée sous l'angle des partenariats public privé. Dans un premier temps, nous nous efforcerons de montrer que l'importance de ces partenariats « extrêmes » est moins liée à leur poids économique, somme toute encore limité, qu'à la remise en cause de certaines des thèses traditionnelles du management public, notamment en ce qui concerne la nature des organisations publiques et privées ou le mode de coordination des activités productives. Dans un deuxième temps, nous appliquerons la grille de lecture williamsonienne aux partenariats conclus entre le ministère de la Défense et les entreprises para-privées de coercition afin d'en évaluer la pertinence sous le critère du choix d'un mode de gouvernance dans un processus d'externalisation appliqué à une fonction régaliennne.

1. Les PPP avec des entreprises para-privées de coercition, une pratique révolutionnaire ?

Nous avons souligné précédemment que la signature de contrats entre le ministère de la Défense des Etats-Unis et des entreprises para-privées de coercition avait donné lieu à une littérature très abondante et à des prises de position souvent aux antipodes les unes des autres.

Le premier courant, favorable aux partenariats public privé dans le domaine de la défense et de la sécurité, argue de l'efficacité des entreprises privées pour critiquer le mode actuel de résolution des crises internationales, entièrement fondé sur l'intervention de forces armées étatiques missionnées par les organisations internationales légitimes. Pour les auteurs qui y souscrivent,

l'intervention d'acteurs privés, libérés des contraintes pesant sur la puissance publique mais travaillant dans le cadre des stipulations contractuelles définies avec elle, permettrait de remplir à moindre coût un grand nombre de missions touchant à la défense et à la sécurité, en particulier dans les situations post-conflit où des Etats et des sociétés doivent se reconstruire. Grâce aux vertus incitatives qui sont les siennes, le jeu du marché produirait ses effets habituels de sélection et d'adaptation à la demande, favorisant ainsi la bonne exécution des engagements souscrits. Une régulation appropriée, fondée sur un ensemble de dispositions contractuelles et de normes éthiques, garantirait le respect de certains principes fondamentaux comme le respect du droit de la guerre ou des droits de l'homme (Brooks 2000a; Brooks 2000b; Kwok 2006; Shearer 1998a; Shearer 1998b; Shearer 1999; Schumacher 2006; Whyte 2003) et la sécurité des organisations engagées dans les opérations de reconstruction. (Rosi 2007) Dans les pays où ce type de partenariat n'existe pas, l'argument de l'efficacité se déploie conjointement avec celui du risque de domination anglo-américaine. On en trouve une illustration parfaite dans la plaquette de présentation d'un colloque organisé par l'Institut Prospective et Sécurité en Europe (IPSE). « Les sociétés militaires privées incarnent en effet une des conditions du maintien de la cohérence opérationnelle des armées et plus globalement de la transformation de l'action géostratégique. A défaut de prendre conscience rapidement des enjeux critiques de cette mutation des rapports de force internationaux, la France, comme ses partenaires de l'Union européenne, pourraient se trouver confrontés dans le moyen terme à des insuffisances structurelles. Il devient donc nécessaire pour les acteurs institutionnels et privés d'engager une réflexion concertée sur ce que pourrait être le socle d'un partenariat armées SMP transparent et solide et de penser les conditions d'émergence d'un secteur militaire privé français fort et compétitif ». (IPSE 2008)

Le second courant se montre, au contraire, très préoccupé par la montée en puissance d'acteurs privés qui portent atteinte à la primauté des Etats sur les enjeux de sécurité (Avant 1999; Banégas 1998; Conesa 2003; Markusen 2003; Olsson 2004; Thomson 1994), accroissent les risques encourus par les forces armées sur le terrain (Camm et Greenfield 2005), sapent les processus de reconstruction (Brayton 2002; Singer 2007), ravivent la tentation néo-colonialiste et agissent dans un cadre juridique qui n'est plus celui des lois nationales ou internationales mais celui des contrats et de l'auto régulation. (Carmola 2006; Walzer 2008). La critique vise donc tout à la fois le principe même du recours à des partenaires privés et l'efficacité de leur intervention.

On ne peut manquer d'être frappé par le décalage qui s'instaure ainsi entre une pratique dont le poids économique réel est faible mais qui bouscule aussi fortement certaines des thèses traditionnelles du management public ou de la science politique.

A. Les entreprises para-privées de coercition, des nains économiques.

Jean-Paul Hébert soulignait dès 2004 la transformation à l'œuvre dans le monde des entreprises traitant avec le ministère de la Défense américain. (Apgar et Keane 2004; Hébert 2004; Hébert 2005; Makki 2004; Marty et Voisin 2003) Conformément à des tendances également repérées par d'autres spécialistes (Bertheau 1998; Krahnmann 2005; Markusen 2003), son étude montrait la part prise en 2003 dans le classement des principaux fournisseurs du Pentagone par des sociétés de service : Halliburton (7°), Science Applications International Corp. (9°), Computer Sciences Corporation (10°), Humana Inc. (11°), L-3 Communications Holding (12°). Cette montée en puissance était d'autant plus spectaculaire que ces entreprises n'occupaient que des rangs fort modestes à peine dix ans plus tôt et que certaines d'entre elles n'y étaient entrées que très récemment. Les derniers classements publiés par le Pentagone montrent le caractère durable de cette transformation puisque ces sociétés de service occupent maintenant les quatre dernières places du « top ten ». Les contrats passés par L3-Com. (7° fournisseur du Pentagone derrière BAE) représentent désormais un volume d'affaires de 6 milliards de dollars. Il en va de même des données, souvent reprises malgré leur fiabilité relative, qui expriment la progression des employés de ces sociétés sur le terrain : 1 pour 50 militaires pendant la première guerre du Golfe, 1 pour 10 pendant la seconde. (Avant 2004)

Peut-on pour autant déduire de ces études nombreuses et convergentes que les entreprises para-privées de coercition sont devenues des acteurs majeurs, voire des partenaires indispensables, dans la mise en œuvre des opérations extérieures ? Pour reprendre la formule très forte de Paul Singer, est-il encore possible « d'y aller sans eux » ?

L'exemple de Blackwater, société emblématique de ces nouveaux « contractors » et seule entreprise significative (encore) indépendante du secteur, amène à relativiser grandement leur importance. Même si l'on se base sur les années 2005 et 2006 où le montant des contrats qu'elle a reçus a atteint son apogée, Blackwater est très loin d'apparaître dans le classement des cent plus gros fournisseurs du ministère de la Défense. Avec un montant de 150 millions de dollars approximativement, elle pèse environ trois fois moins que le centième contractant recensé dans le classement. Elle ne supporte aucune comparaison avec les très grands partenaires que sont les fournisseurs de systèmes d'armes (Lockheed Martin Corp. ou Boeing tous deux au-delà des 20 milliards de dollars de contrats) ou les entreprises de services « ordinaires » (KBR ou SAIC qui dépassent les 3 milliards). Le peu de cas que le ministère de la Défense fait des prestations de Blackwater lui a d'ailleurs permis, suite aux nombreuses polémiques suscitées par le comportement des employés de la société, (Congress of the United States 2007) de se débarrasser d'elle de manière brutale. En 2007, le montant des contrats alloués est divisé par cent. En 2008,

Blackwater ne reçoit quasiment aucun contrat du ministère de la Défense. Par le montant des crédits en jeu ou la liberté de résiliation dont dispose le Pentagone à l'égard de la société considérée, on ne saurait dire qu'elle représente pour lui un partenaire majeur.

L'analyse des données concernant les autres sociétés militaires privées significatives est plus délicate dans la mesure où elles ont été progressivement absorbées par des groupes plus importants et qu'elles ne figurent pas en tant que telles dans les classements publiés annuellement. A titre d'illustration, il est cependant possible de citer le contrat remporté par Vinnell pour la formation de l'armée irakienne et dont le montant s'élevait à 48 millions de dollars. (Voir également le recensement du nombre de contrats passés par le Département d'Etat et le Ministère de la Défense dans : (Elsea et coll. 2007) Ici encore, les ordres de grandeur font de ces entreprises para-privées de coercition des co-contractants économiquement sans grande signification. On peut donc raisonnablement penser que, en tout état de cause, les entreprises para-privées de coercition qui se développent aujourd'hui ne sont pas la résurgence des grandes compagnies de « condotierri » qui ont dominé l'histoire militaire autour du XV^e et du XVI^e siècles. A l'époque, ces armées privées étaient engagées pour prendre une part déterminante aux opérations militaires et aux combats sur le champ de bataille. Les soldats stipendiés constituaient l'essentiel des troupes qui s'affrontaient et de leur habileté ou de leur courage dépendait le sort du prince qui les employait. Les entreprises para-privées de coercition ne sauraient en aucun cas jouer un rôle comparable et on ne peut les placer sur le même plan que les forces armées nationales avec lesquelles il leur serait impossible de rivaliser. (Voir cependant l'avis contraire de (Rigaud 2004) Aucun affrontement n'est concevable entre des forces armées nationales et des « unités » qui seraient constituées pour l'occasion par une entreprise privée. Ce n'est donc pas l'importance économique ou opérationnelle de ces sociétés qui explique l'écho qu'elles suscitent dans la littérature académique.

B. Les entreprises para-privées de coercition, des objets scientifiques fondamentaux

Si le phénomène des sociétés militaires privées est aussi étudié, c'est que leur activité remet profondément en cause les acquis traditionnels du management public et nous inscrit de plein pied dans un monde typiquement bozemanien.

S'agissant de la gouvernance des activités de Défense, jusque là considérées comme l'archétype des biens publics et des missions régaliennes, Christian Olsson synthétise bien les deux craintes fondamentales qu'engendre la conclusion de partenariats entre l'Etat et les entreprises para-privées de coercition pour la maîtrise des politiques publiques. (Olsson 2004)

La première tient à l'exploitation de l'asymétrie d'information que l'entreprise tirera de sa compétence propre et de celle des experts sur lesquels elle s'appuiera en vue d'influencer la définition des besoins relatifs à la défense et à la sécurité. La défense et la sécurité sont des domaines dans lesquels la demande ne résulte pas d'un besoin objectif mais est construite par un acte de discours, « un « speech act », qui ne se décrit pas une réalité préexistante mais constitue certains phénomènes en tant que menaces à la sécurité. Le co-contractant de l'Etat bénéficiant de l'asymétrie d'information que lui confèrent l'expérience de l'activité déléguée et la compétence des experts qu'il est susceptible de mobiliser, il lui est alors facile de peser sur la demande de protection en développant un discours d'insécurisation et en l'orientant prioritairement sur les menaces que les prestations de service inscrites à son catalogue sont susceptibles de prévenir ou de traiter. Le domaine de la sécurité présente ainsi un caractère autoréférentiel qui place les pouvoirs publics en situation de faiblesse face aux entreprises privées dès lors que celles-ci en deviendraient les seules spécialistes.

Le second argument fait davantage appel à la notion de capture du régulateur. Selon Chrstistian Olsson, le développement des entreprises para-privées de coercition ne se produit pas en rupture ou en opposition frontale avec les services de l'administration. Elles ne sont pas le « contrepoids privé de la coercition étatique » mais un prolongement ou une alternative à la carrière publique des responsables politiques et des fonctionnaires spécialisés dans la conception et la gestion des opérations militaires. Forces armées et sociétés militaires privées se constituent plutôt en réseaux de professionnels susceptibles de passer de l'un à l'autre et de trouver ainsi à tirer un meilleur parti des actifs humains spécifiques dont l'exercice de leur métier les a pourvus. Cette connivence réelle ou virtuelle est susceptible elle-aussi d'influencer les décisions publiques dans un sens favorable aux co-contractants du ministère de la Défense.

L'existence des sociétés militaires privées soulève donc un premier débat, relativement classique, autour des traditionnels problèmes associés à la relation d'agence qui s'établit entre l'Etat et ses co-contractants. Ces problèmes ne sont certainement pas négligeables. On sait en particulier combien les grands programmes d'armement suscitent de critiques quant à l'adaptation des équipements aux besoins des utilisateurs ou à la maîtrise des coûts.(Rogerson 1995) Il n'est pas de raison de penser que les prestations des entreprises para-privées de coercition échapperaient à ce qui est l'un des traits les plus marquants de l'industrie d'armement dans son ensemble.(Danet 1997) Mais, à l'inverse, on ne saurait considérer que ces partenariats soulèvent des difficultés inédites et insolubles qui justifieraient en elles-mêmes le renoncement à toute contractualisation dans le domaine de la défense et de la sécurité. Les pouvoirs publics disposent ainsi de mécanismes institutionnels ou contractuels susceptibles de protéger leurs intérêts contre les risques

identifiés par Christian Olsson : maintien d'une capacité d'expertise dans les domaines délégués, mécanismes de contrôle du respect des engagements contractuels, mécanismes d'incitation à la réduction des coûts, encadrement ou limitation des possibilités de « pantouflage »... Ces mécanismes sont tout aussi classiques que les questions posées et il resterait à évaluer leur efficacité potentielle mais on ne saurait postuler qu'elle est forcément nulle.

L'effet le plus profond, même s'il n'est pas le plus spectaculaire, des partenariats publics privés noués avec des entreprises para-privées de coercition est de nous plonger définitivement dans un monde bozemanien où toutes les organisations sont à la fois publiques et privées.(Bozeman 1987)

La conception « essentialiste » des organisations publiques est ainsi touchée au cœur. Comme on le sait, cette conception postule que les organisations publiques ne sont pas de même nature que les organisations privées. Cette différence ontologique résulte du caractère public de la propriété des moyens de production et elle justifie la spécificité des principes et des pratiques du management public. Le statut juridique des organisations constitue le clivage fondamental, celui sur lequel s'appuie le discours traditionnel de la gestion publique et le caractère dérogatoire de ses processus de décision, de ses performances, de sa culture organisationnelle, de la motivation et du comportement de ses employés... Si des sociétés privées peuvent s'immiscer dans la production de défense, qui constitue l'archétype de la fonction régaliennne, c'est que le monopole de l'Etat sur ce type de fonction se fragmente et qu'il n'y a plus de rupture entre les firmes marchandes et les organisations publiques. « Private Military Firms now compete directly with the government, drawing employees from the military by offering higher pay, which ironically comes from public funds. » (Maogoto 2006) Elles s'inscrivent dans un continuum de formes organisationnelles qui sont toutes, même si c'est dans des proportions différentes, à la fois publiques (en ce sens qu'elles sont soumises à un pouvoir de nature politique, notamment le pouvoir réglementaire des gouvernants pour ce qui concerne les activités de défense) et privées (en ce sens qu'elles subissent une contrainte en termes d'efficacité économique dont le taux de profit est une forme possible au même titre que la contrainte budgétaire). Forces armées et entreprises para-privées de coercition sont donc deux réponses possibles au besoin de défense et de sécurité. En tant que formes alternatives d'organisation d'un certain type d'activité, il n'est pas de raison de ne pas les mettre en concurrence dans un cadre institutionnel unifié, caractérisé par un haut niveau de réglementation et de contrainte économique.

Dans le cas des opérations militaires que l'ensemble des sciences sociales considère de manière traditionnelle comme le plus réfractaire à l'intervention d'acteurs privés, la pratique même limitée des contrats passés entre le Pentagone et des entreprises para-privées de coercition comble le fossé que l'on pouvait penser infranchissable entre les organisations publiques et privées.

Pour un lecteur français, cette entrée dans le monde bozemanien est d'autant plus troublante que le champ de la sécurité est de longue date considéré par la jurisprudence administrative comme une prérogative étatique dans laquelle les acteurs privés n'ont qu'une place des plus restreintes. En dehors même de la loi du 14 avril 2004 qui interdit le mercenariat lui-même, (Leverchy 2004) on se rappelle ainsi que les magistrats du Conseil d'Etat censurent régulièrement les délibérations de conseils municipaux qui sollicitent les services d'organisations privées pour assurer des missions de police sur le territoire de la commune. Dans l'arrêt de principe, la ville de Castelnaudary avait décidé de contracter avec une fédération de chasse pour l'utilisation de l'un de ses gardes à la surveillance intermittente des propriétés situées sur la commune. (Conseil d'Etat 1932) Le Conseil d'Etat considère que, ce faisant, la commune a excédé ses pouvoirs et que « le service de la police rurale, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration ». La solution est d'autant plus nette que le recours à l'organisme privé était limité à la fois par le nombre des agents concernés (un seul agent sollicité de manière intermittente) et l'ampleur de la mission confiée (faire acte de présence sur un territoire rural). Elle se retrouve dans les décisions postérieures du Conseil d'Etat ou des cours administratives d'appel. Les juges en précisent d'ailleurs le fondement puisqu'ils refusent l'intervention des acteurs privés non plus seulement au motif de la « nature du service de police » mais en raison des prérogatives reconnues aux sociétés de surveillance et de gardiennage, lesquelles ne peuvent s'exercer que dans la limite des propriétés dont les agents ont la garde. Ces sociétés ne peuvent donc se voir confier des missions de surveillance de la voie publique même limitées et que le Code des Communes réserve à la police municipale. « Un tel contrat, qui ne se limitait pas à confier à la société Média-Sécurité des tâches de surveillance et de gardiennage des immeubles et du mobilier urbain de la commune et avait pour effet de lui faire assurer une mission de surveillance des voies publiques de l'ensemble de la commune, était entaché d'illégalité. » (Voir la même solution à propos de la surveillance d'une installation sportive : « Les sociétés de surveillance et de gardiennage ne peuvent se voir confier des tâches d'intervention en vue de prévenir ou faire cesser les troubles au bon ordre, lesquelles... relèvent, dans les communes, de la police municipale ». (Cour adm. appel de Lyon 2003) En sens inverse, la commune ne peut pas davantage mettre des policiers municipaux à la disposition d'une entreprise privée, fût-elle chargée par la commune de la gestion du stationnement payant sur le territoire de la commune. En l'espèce, la commune de Menton avait mis des policiers municipaux à la disposition de la société Scetauparc afin d'assurer l'efficacité des sanctions en cas de refus d'un usager d'acquitter le prix du stationnement. Dans une première convention, il était convenu que la société assurerait l'encadrement et l'organisation du travail des policiers alors que dans une seconde convention, il était simplement stipulé la mise à disposition

de ces mêmes policiers. Saisi par la commune pour infirmer le jugement d'annulation prononcée par le tribunal administratif, les magistrats du Conseil d'Etat approuvent la décision des premiers juges. Les conventions litigieuses « ont ainsi pour effet de déléguer illégalement à la société Scetauparc Exploitation des prérogatives de police du stationnement sur la voie publique confiées par la loi au maire de la commune. » (Conseil d'Etat 1994)

L'approche réservée de la juridiction administrative trouve un écho dans la décision du Conseil Constitutionnel rendue le 26 juin 2003 et qui se prononçait sur la constitutionnalité de la loi habilitant le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires à la mise en place des partenariats public privé. Après avoir approuvé le principe, le Conseil limite considérablement la portée de cette approbation en soulignant notamment que la technique du partenariat public privé ne doit pas servir à déléguer une mission de souveraineté, ce qui renvoie directement à l'arrêt « Ville de Castelnaudary ».

Cette jurisprudence constante sanctionne très exactement ce qu'organisent, dans des pays étrangers, les contrats passés entre le Pentagone et les sociétés militaires privées. Ici encore, ce n'est pas l'importance économique des budgets en cause qui suscite la discussion mais la prise de conscience de ce que l'expérience du secteur de la sécurité et de la défense, pourtant domaine régalien par excellence, consacre la vision bozemanienne d'un continuum organisationnel qui va de la hiérarchie publique aux entreprises privées.

2. Les nouvelles frontières de l'institution militaire

Même si l'on ne partage pas nécessairement le jugement de Béatrice Hibou pour qui le pont jeté entre les organisations publiques et privées dans le monde la défense correspond à un « brouillage des frontières de l'Etat », (Hibou 1998) il n'en est pas moins certain que le recours à tel ou tel type d'acteur pour des missions militaires n'est pas indifférent. L'extension du champ des configurations organisationnelles possibles rend plus pressant encore le besoin d'analyse du domaine ouvert aux partenariats public privé et des conditions dans lesquelles s'opère le choix des acteurs. Sur cette question désormais centrale, la théorie des coûts de transaction fournit un cadre théorique intéressant. Elle ne permet sans doute pas d'expliquer les choix retenus par les pouvoirs publics qui, comme le montrait Christopher Hood, dépendent non pas de cette forme particulière de rationalité économique qu'est l'économie néo-institutionnelle (Hood 1997) mais elle permet d'en apprécier la logique à partir des mêmes outils analytiques que ceux utilisés pour les pratiques d'externalisation dans la sphère des organisations privées. (Fredland 2004)

Appliquer la théorie des coûts de transaction à la sphère publique, et singulièrement aux activités relevant de la Défense, suppose de transposer la démarche générale visant à comparer les coûts

respectifs des différentes structures de gouvernance tout en prenant en compte les caractéristiques particulières des « transactions de souveraineté » étudiées par Williamson lui-même.

A Coûts de transaction et partenariats publics privés dans le domaine de la défense

Il est possible de chercher la raison d'être de l'ouverture des activités de défense aux partenariats public privé dans la modification de la structure des coûts de gouvernance induite par le changement du contexte géo-stratégique. (McDonough 2005)

Selon cette thèse, la participation d'entreprises privées à la production de services de défense était inenvisageable dans le contexte de la guerre froide. Le type de conflit envisagé alors, conventionnel ou nucléaire, supposait en tout état de cause un affrontement de haute intensité entre des armées régulières nombreuses et puissamment équipées sur le théâtre du Centre Europe. Dans ces conditions, l'ensemble des actifs humains et matériels mis en œuvre par les belligérants était hautement spécifique (localisation des unités, caractéristiques des matériels, compétences des hommes...). Combiné avec la nécessité d'une réaction immédiate en cas de crise, ce degré élevé de spécificité des actifs conduisait à un risque de « hold-up » inacceptable et imposait le recours à la hiérarchie comme mode de gouvernance. Les activités militaires étaient donc exclues du champ possible des partenariats public privé.

La fin de la guerre froide a généralement incité les gouvernants à recentrer leur politique de défense sur d'autres formes de menaces et d'autres types de conflits : guerres limitées de nature conventionnelle, gestion de crise, maintien de la paix... Dans ces conditions, la menace de comportements opportunistes s'est atténuée.

- D'une part, la spécificité des actifs s'est réduite à plusieurs égards. L'immobilisation structurelle d'un grand nombre d'hommes aux frontières de l'Europe n'est plus requise, ce qui peut donner du sens à des pratiques extrêmes comme celle des « armées virtuelles » qui est le mode d'organisation ordinaire des entreprises para-privées de coercition. On sait, en effet, que ces sociétés ne disposent pas d'unités permanentes, qu'elles seraient bien incapables de financer, mais entretiennent, à la manière des sociétés de travail temporaire, un « réservoir » de candidats qu'elles sont susceptibles de mobiliser lorsque le besoin s'en fait sentir. De même, les compétences requises des acteurs de terrain ne se sont plus exclusivement liées au métier des armes. Elles demeurent bien évidemment cruciales dans la phase initiale d'intervention où les forces armées doivent l'emporter sur le champ de bataille. Mais, ces compétences concernent également toutes les tâches liées à la

« reconstruction » : rétablissement des réseaux d'eau, d'électricité ou de téléphone, reconstruction de bâtiments, de ponts ou de routes, formation de cadres civils et militaires... La crainte de devoir investir dans des actifs non redéployables s'atténuant et le recours à des compétences génériques s'accroissant, sociétés privées mais aussi organisations non gouvernementales sont susceptibles de prendre une part beaucoup plus importante aux activités du ministère de la Défense.

- D'autre part, les conflits de l'après guerre froide se caractérisent par l'allongement des temps de réponse aux incidents. Dans l'hypothèse d'un conflit entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, ce délai aurait été de l'ordre des minutes ou des heures. Dans les crises majeures de la décennie 1990 (Balkans, Iraq, Afghanistan), les pouvoirs publics ont disposé de plusieurs mois pour configurer l'outil militaire et le déployer sur le terrain. Dès lors que l'échelle du temps s'est aussi profondément modifiée, l'étude de solutions alternatives et la mise au point de solutions contractuelles éventuellement complexes ne sont plus hors de propos.

Dans l'environnement post-guerre froide où l'intensité des conflits potentiels s'est ainsi atténuée, Lawrence McDonough estime que les formes hybrides de gouvernance, voire le recours pur et simple au marché, peuvent remplacer la coordination hiérarchique qui était jusqu'alors la seule forme possible d'organisation des activités concourant à la mise en œuvre de la force armée.

La thèse n'est pas totalement convaincante.

En ce qui concerne les compétences requises pour mener à bien les nouvelles missions des armées, il est incontestable que leur éventail s'est singulièrement ouvert. La phase de stabilisation suppose effectivement que les soldats présents sur le terrain soient capables de répondre à des attentes de la population en matière d'alimentation, de santé et d'hygiène, de sécurité... Toutes ces compétences forment le cœur de métier d'acteurs civils spécialisés. Est-il pour autant possible d'isoler ces différentes missions pour en faire l'objet d'éventuels partenariats public privé ? Ces missions civiles par nature ne sont-elles pas nécessairement militaires du fait du contexte ? La question se pose au regard des conditions d'intervention rencontrées par les acteurs sur le terrain. (Cucho 2007) La phase qui suit l'intervention militaire proprement dite se caractérise par une situation d'instabilité. Les forces armées de l'ennemi ont été vaincues mais des groupes d'insurgés sont susceptibles de mener des actions contre la population, les forces armées ou les organisations civiles présentes sur le terrain. Le concept américain de « Three Block War » traduit bien le basculement qui peut intervenir très rapidement entre une situation de paix dans laquelle la posture pertinente est celle du soutien humanitaire à une situation de combat où doivent être mis en œuvre les moyens militaires du temps de guerre.(Krulak 1997; Krulak 1999) Dès lors, il n'est pas certain

que les compétences nouvelles requises pour la gestion des conflits contemporains puissent être facilement mises en œuvre par des acteurs issus du monde civil, qu'il soit marchand ou non. Dans les contextes où le processus de stabilisation se heurte à des mouvements armés capables de conduire des opérations de guérilla, les compétences nouvelles qui sont civiles par nature deviennent souvent des compétences militaires par défaut. Elles ne peuvent être mises en œuvre que de manière particulière, c'est-à-dire que leur degré de spécificité demeure élevé même s'il ne l'est pas autant que celui des compétences militaires proprement dites. La possibilité de nouer des partenariats avec des organismes civils pour assumer les opérations de reconstruction n'est donc pas aussi ouverte qu'il y paraît de prime abord.

En ce qui concerne les délais de réponse, l'affaiblissement de la menace que fait peser l'opportunisme des contractants ne semble pas totalement convaincant. Rappelons que pour Lawrence McDonough, la riposte à une agression ennemie dans un conflit de type guerre froide n'aurait été possible que dans des délais très courts, plaçant ainsi les partenaires du ministère de la Défense dans une situation éminemment favorable et soumettant ce dernier à une menace de hold-up systématique. On pourrait interpréter la situation différemment en soulignant que la brièveté des délais de réaction combinée avec la menace d'une défaite militaire imminente, voire d'une destruction pure et simple, aurait au contraire interdit les comportements opportunistes. En effet, le refus de fournir un service indispensable à la conduite des opérations pour obtenir un avantage indu n'aurait même pas pu être formulé, discuté ou satisfait avant que l'ennemi ne l'emporte et que la discussion ne devienne sans objet. Lorsque les délais d'intervention s'allongent, les comportements opportunistes sont limités par la possibilité laissée aux gouvernants de trouver une solution alternative. Une compagnie aérienne ou maritime qui refuserait de transporter les troupes selon les modalités convenues pourrait ainsi être assez facilement remplacée par un concurrent en quelques jours ou en quelques semaines. Mais, le risque de survenance de tels comportements semble au contraire plus grand dans la mesure où le partenaire opportuniste sait que sa demande peut être prise en compte et que si les pouvoirs publics ont un calendrier à tenir, celui-ci n'est pas aussi contraignant que par le passé et qu'ils disposent des délais nécessaires pour mener à bien une négociation.

Au total, il est possible de soutenir que la fin de la guerre froide a rendu possible ce qui ne l'était pas auparavant : le recours à des modes de gouvernance non hiérarchiques dans la mise en œuvre des forces armées. Ce faisant, elle a ouvert un champ nouveau à la formule des partenariats public privé. Pour autant, il serait excessif d'en déduire que la spécificité des actifs impliqués dans ces nouvelles missions ou que le risque d'opportunisme des contractants s'est radicalement modifié. Le contexte d'emploi et la possibilité toujours présente d'être pris à partie dans des opérations de

combat différencie fortement les actifs humains ou matériels sollicités pour ces missions de ceux qui le sont pour des missions de même nature mais dans des contextes pacifiques. Quant à l'opportunité des contractants, le seul fait que la menace n'est plus immédiate et vitale est plutôt de nature à le renforcer, notamment en rendant la menace du contractant crédible.

B Coûts de transaction et « transactions souveraines »

Dans le débat sur les partenariats public privé tel qu'il est abordé ici, c'est-à-dire sous l'angle néo-institutionnel, il est impossible de ne pas faire état de la prise de position de Williamson lui-même.

L'analyse de Williamson

Dans son article paru au *Journal of Law, Economics and Organization*, Williamson se prononce explicitement pour le maintien de la hiérarchie administrative comme mode exclusif d'organisation des « transactions souveraines ». (OE Williamson 1999) La conclusion, particulièrement nette, se fonde sur un raisonnement qu'il est important de prendre en compte. Williamson distingue six types de transactions au sein de la sphère publique. Certaines d'entre elles (l'achat public ou la construction d'infrastructures) sont particulièrement propices à la mise en œuvre de procédures d'évaluation de formes alternatives de gouvernance et à des décisions publiques fondées sur l'efficacité en termes de coût. Parmi ces six types de transaction, Williamson isole les « transactions souveraines », concept forgé par James Wilson et que ce dernier définit comme « *endowed with infeasible authority.* » Les principales d'entre elles sont relatives à la politique étrangère, à la défense, à la politique monétaire ou à l'administration de la justice. Selon Wilson, ces transactions souveraines se situent au-delà des questions de coût ou d'efficacité et la mainmise de l'Etat se justifie du seul fait que ces transactions expriment l'autorité de la puissance publique. (Wilson 1989) On ne manquera pas de rapprocher cette approche de celle de la jurisprudence administrative française présentée dans la première partie. Williamson considère pour sa part que soumettre le mode actuel de gouvernance des transactions souveraines au crible de la théorie des coûts de transaction présente l'intérêt d'approfondir l'argument de leur nature particulière et, le cas échéant, de le légitimer sous l'angle de l'efficacité économique.

Dans le cas des transactions souveraines, le choix d'une structure de gouvernance doit se fonder sur la prise en compte de deux difficultés majeures. La première est constituée par la spécificité des actifs impliqués dans la transaction. Les affaires étrangères (qui sont retenues comme domaine d'application du raisonnement), tout comme la conduite des opérations militaires, mobilisent des actifs hautement spécifiques, notamment au plan des compétences humaines qu'il est nécessaire de posséder. Mais, ce qui fait la singularité des transactions souveraines par rapport aux autres

transactions du monde public ou privé, c'est l'importance prise par la « probité », c'est-à-dire l'exacte régularité à remplir tous les devoirs de la mission reçue de l'autorité légitime. « By probity, I refer to the loyalty and rectitude with which the foreign affairs transaction is discharged ». (OE Williamson 1999, 322) Le concept est d'autant plus intéressant qu'il n'apparaît nullement dans le modèle canonique de la théorie telle qu'elle vaut pour le choix d'une structure de gouvernance des transactions marchandes. (O. E. Williamson 1985) La probité s'applique principalement dans les relations entre le pouvoir exécutif, maître de la politique étrangère ou de défense, et les services chargés de la conduire. Elle se décline en une série d'exigences comportementales qui conditionnent la bonne gouvernance des transactions souveraines : tirer toutes les conséquences du caractère sacré de la mission, obéir sans réserve aux ordres du pouvoir exécutif, porter fidèlement le dessein du pouvoir exécutif. La probité est donc le produit d'une compétence technique (la capacité de donner une dimension opérationnelle à une volonté politique : une parole diplomatique, une action militaire) et d'un état d'esprit (la volonté de servir). La probité va donc jouer un rôle éminent dans l'évaluation des modes possibles de gouvernance. Le choix devra se porter sur celui qui se montre le plus adapté face à la menace de comportements opportunistes découlant de la mise en œuvre d'actifs hautement spécifiques et à la nécessité de susciter le plus haut niveau possible de probité chez les agents impliqués dans la gestion des transactions souveraines. Sur cette dernière question, qui est considérée comme centrale, le jugement de Williamson est sans appel. C'est la bureaucratie weberienne qui forme la structure de gouvernance la plus adaptée en raison de la primauté qu'elle reconnaît à l'application des règles, de la lisibilité du système hiérarchique ou de la loyauté des agents à l'institution. Le recours à un partenariat public privé pour la gestion des affaires étrangères s'avère moins adapté : « The private firm will be characterized by greater incentive intensity, less complete administrative controls, less responsive management, and a less protected career staff. This is not to say that foreign affairs will be a disaster. Rather, it will be different in that cost control will get greater emphasis, probity will be sacrificed, and the career staff will be less protected/socialized/committed. » (OE Williamson 1999, 325) Quant à un mode de gouvernance de type « contractualisation complexe » faisant intervenir un organisme de régulation entre l'agence privée et le pouvoir exécutif, il permettrait de se rapprocher des caractéristiques de l'idéal type bureaucratique sans toutefois l'atteindre et engendrerait des procédures et des coûts de contrôle affectant directement l'efficacité dans la gestion des transactions souveraines.

Au terme de son étude, Williamson conclut que les transactions souveraines, en particulier la politique étrangère, ne peut guère faire l'objet d'une structure de gouvernance fondée sur le

marché, c'est-à-dire d'un partenariat public privé. (Voir également dans ce sens l'analyse de l'article de Williamson par (Ruitter 2005)

La place de la probité dans le choix des modes de gouvernance en matière de défense

Si le raisonnement de Williamson vaut pour toutes les transactions souveraines, comment analyser le développement des partenariats public privé dans le secteur de la défense ? La spécificité des actifs y serait-elle sensiblement plus faible et la probité y jouerait-elle un rôle moins important ? La réponse est évidemment négative. Nombre d'études ou de rapports insistent sur les risques induits par la participation de partenaires contractuels à l'action des forces armées. Bien qu'ils soient appréhendés en des termes différents, les plus importants de ces risques relèvent de considérations touchant à la probité telle que définie par Williamson. On se référera par exemple à la typologie des risques élaborée par une équipe de la Rand Corporation pour l'Armée de terre américaine. (Camm et Greenfield 2005, 28)

Table 3.1
Hazards and Risks Associated with Using Contractors on the Battlefield

Source of Concern About Using Contractor	Residual Risks or Strategic Goals			
	Mission Success	Contractor Safety	Resource Cost	Effects Outside Contingency
Principal-agent problems	Hurt user-provider alignment	Limited control of personnel off duty	Oversight mechanisms can be costly	Mitigation efforts face legal limitations
Chaotic battlefield	Allows more opportunistic behavior	Exposure to danger rises	Opportunistic behavior can raise cost	
Cannot force performance	Allows less control over performance		Maintaining alternatives costs money	Mitigation efforts face legal limitations
Status of employees under international law	Can discourage reliable participation		May require wage premium	
Burden on Army	Diverts military forces, leadership attention	Safety improves as Army commits more resources	Additional tactical reserves increase costs	
International agreements	May limit use of contractors		Tariffs, taxes, licenses on contractors raise cost	Mitigation efforts face treaty limitations
Organic to contract transition	Complicates continuity of support	Exposure rises during turbulent transition	Turbulence can raise cost	
Controls on contractors	Limit contract performance	Can reduce exposure to danger	Can raise labor, operating costs	Controls can be incompatible with acquisition reform
Catastrophic loss of government control	Contract sources are inherently vulnerable		Inescapable dependence can drive up costs	Dependence can wipe out training capability, career fields, expertise

NOTE: Hazards may also affect risks in the blank cells of the table, but such effects are likely to be smaller and of less interest to policymakers than those shown on the table.

Les interrogations relatives au caractère sacré de la mission font l'objet d'une attention particulière. La substitution du marché à la hiérarchie comme mode de gouvernance des opérations militaires est susceptible d'affaiblir l'unité d'action des différents types d'intervenants (Mission Success, lignes 1, 3, 4), pèse sur la continuité du soutien (Mission Success, ligne 7) et constitue une charge pour les forces armées (Contractor Safety, lignes 3 et 4) qui doivent assurer la protection des contractants. (Maxwell 2004; Singer 2008; Smith 2002) Le risque accru de comportements opportunistes peut lui se lire de deux manières : comme une source de coûts de

transaction supplémentaires (Resource Cost, lignes comme 1, 2, 5, 7, 8) et comme une atteinte possible à la loyauté dans l'exécution des directives du pouvoir exécutif. Dans un environnement chaotique comme peut l'être un champ de bataille ou un territoire en voie de stabilisation, les chefs militaires exercent un contrôle moins complet sur les co-contractants de l'institution que sur leurs subordonnés. Il en résulte un coût de contrôle supplémentaire sur les comportements et l'évaluation des performances.

Plus globalement, l'existence d'une structure de gouvernance faisant intervenir deux types de mécanismes (la hiérarchie comme mode dominant de coordination et le marché comme mode complémentaire) introduit nécessairement une certaine forme de complexité dans un environnement turbulent où le respect de la probité est indispensable à l'efficacité de l'action. Même si des mécanismes contractuels suffisamment élaborés s'efforcent d'aligner les forces armées et leurs partenaires, cette complexité est une source potentiellement importante de désajustements, de fragilisation des troupes régulières et de coûts. (Adams, D'Onofrio, et Sokoloff 1981; Dandeker 1999)

L'approche des partenariats public privé appliquée au cas particulier des sociétés militaires privées conduit donc à penser, comme Williamson, que la hiérarchie constitue le mode de gouvernance le mieux adapté à ce type de transaction souveraine. Elle permet de mieux prendre en compte les problèmes d'opportunisme associés à un haut degré de spécificité des actifs et elle garantit mieux que le contrat classique (privatisation) ou le contrat complexe (régulation par une agence ad hoc) la probité des comportements.

Conclusion

L'émergence et le développement d'entreprises para-privées de coercition, que le Ministère de la Défense des Etats-Unis s'associe pour la conduite de ses opérations militaires, peuvent être interprétés comme le signe le plus sûr de l'entrée du monde de la Défense dans un univers institutionnel de type bozemanien. Même dans un domaine aussi régalien que celui des forces armées, organisations publiques et privées ne sont plus perçues comme différentes par nature mais comme des artefacts organisationnels substituables les uns aux autres en fonction de considérations d'efficacité technico-économique.

Même si leur importance économique est extrêmement limitée, la signature de contrats entre certaines de ces entreprises et le Pentagone a une force symbolique et une portée théorique immenses. Elle remet en cause le principe accepté de longue date qui lie la construction de l'Etat moderne au monopole public sur l'usage de la force militaire. Elle fait de l'une des missions les

plus régaliennes qui soit une « marchandise » dont la production peut, à la limite, relever selon les cas des forces armées nationales ou d'entreprises privées travaillant pour le profit. La question du choix du mode de gouvernance est ainsi posée dans des termes williamsoniens. Conformément au modèle standard qui vaut pour la redéfinition des frontières en cours dans les organisations marchandes, l'éventail des solutions envisageables va désormais de la hiérarchie publique au partenariat public privé. Concrètement, ce problème se pose aujourd'hui au travers du périmètre qu'il convient de retenir pour l'externalisation des fonctions militaires. Toute délimitation fondée sur le caractère stratégique ou non des fonctions en cause s'avère rapidement vaine tant il est difficile de définir ce qui pourrait être objectivement considéré comme les « core competencies » de l'institution militaire. Le modèle williamsonien, tel qu'adapté par son auteur à la sphère publique, présente le très grand mérite d'intégrer les deux notions fondamentales de spécificité des actifs militaires et de probité comme variables déterminantes des décisions publiques. Le résultat principal qu'il nous semble possible d'en retirer est que si le changement du contexte géostratégique a rendu possible le principe du recours à la coordination par le marché, les coûts de transaction et le risque de comportements opportunistes demeurent structurellement très importants et la probité requise pour conduire des transactions souveraines se trouve mieux assurée dans le cadre de la hiérarchie. Il ne faut donc pas attendre de « miracles » de ce type de partenariats public privé. Il ne nous semblent susceptibles de produire ni les économies budgétaires spectaculaires souvent annoncées (du fait des coûts de transaction) (Schreier, Caparini, et Forces 2005) ni le surcroît d'efficacité opérationnelle (du fait des comportements opportunistes et des difficultés de coordination entre les acteurs.)

Bibliographie

- Adams, G., C. D'Onofrio, et N. Sokoloff. 1981. *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*. Transaction books. Council on Economic Priorities.
- Apgar, M., et J. M. Keane. 2004. New Business with the New Military. *Harvard Business Review* September: 45 - 56.
- Avant, D. 1999. The Market for Force: Exploring the Privatization of Military Services. *Council on Foreign Relations Study Group on the Arms Trade and the Transnationalization of the Defense Industry*, May.
- . 2004. The Privatization of Security and Change in the Control of Force. *International Studies Perspectives* 5, no. 2: 153-157.
- Banégas, R. 1998. De la guerre au maintien de la paix: le nouveau business mercenaire. *Critique internationale* 1: 179-193.
- Berteau, D. 1998. Defense Conversion in Information Technology Service Industries. Dans *G-I Susman et S O'Keefe eds. The Defense Industry in the Post-Cold War Era: Corporate Strategies and Public Policy Perspectives*. Oxford: Elsevier Science. Elsevier Science.
- Bigo, Didier. 2003. Les entreprises para-privées de coercition : de nouveaux mercenaires. *Cultures et conflits* 52, no. 4: 5 - 10.
- Bozeman, Barry. 1987. *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. 1er éd. Jossey-Bass management series. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brayton, S. 2002. Outsourcing War: Mercenaries and the Privatization of Peacekeeping. *Journal of International Affairs* 55, no. 2: 303-329.
- Brooks, D. 2000a. Messiahs or mercenaries? The future of international private military services. *International Peacekeeping* 7, no. 4: 129-144.
- . 2000b. Write a cheque, end a war. Using private military companies to end African conflicts. *Conflict Trends*, no. 1: 33-35.
- Camm, F., et V. A. Greenfield. 2005. How Should the Army Use Contractors on the Battlefield? Assessing Comparative Risk in Sourcing Decisions. *RAND Corporation Arroyo Center*.
- Carmola, K. 2006. It's All Contracts Now: Private Military Firms and a Clash of Legal Culture. *BROWN JOURNAL OF WORLD AFFAIRS* 13, no. 1: 161.
- Chapleau, Philippe. 2004. De Bob Denard aux sociétés militaires privées à la française. *Cultures et conflits* 52, no. 4: 49 - 66.
- Conesa, P. 2003. Modernes mercenaires de la sécurité. *Le Monde Diplomatique*, avril.
- Congress of the United States. 2007. *Memorandum: Additional Information on Blackwater USA*. Octobre 1.
- Conseil d'Etat. 1932. 17 juin, Ville de Castelnaudary. *Dalloz Périodique* 1932, no. II, 26 Concl. Josse.
- . 1994. 1^o avril, Commune de Menton. *RDP* 1994, no. 1825, note J-B Auby.
- Cour adm. appel de Lyon. 2003. 7 mai, Communauté de communes des Vallons du Lyonnais, no. 01LY02009, inédit au Lebon, à consulter sur le site Legifrance.
- Cuche, Bruno. 2007. *Armée de terre, les forces terrestres : Dans les conflits d'aujourd'hui et de demain*. Economica, Août 1.
- Dandeker, C. 1999. Flexible forces for the twenty-first century. *Facing Uncertainty, report* Swedich National Defence College.
- Danet, D. 1997. La production d'armement: éléments d'économie institutionnelle. *Revue française d'économie* 12, no. 3: 121-165.
- Elesa, J., N. M. Serafino, Library of Congress, et Congressional Research Service. 2007. *Private Security Contractors in Iraq Background, Legal Status, and Other Issues*. Congressional Research Service, Library of Congress; Distributed by Penny Hill Press.
- Fredland, E. J. 2004. Outsourcing Military Force: A Transactions Cost Perspective on the Role of Military Companies. *Defence and Peace Economics* 15, no. 3: 205-219.

- Hébert, J-P. 2004. La nouvelle hiérarchie des fournisseurs du Pentagone. *Le Débat Stratégique* CIRPES, no. 74.
- . 2005. La guerre en Irak bouleverse le tissu industriel arméricain de l'armement. *Le Débat Stratégique* 81, no. Septembre.
- Hibou, B. 1998. Retrait ou redéploiement de l'État. *Critique Internationale* 1: 151-168.
- Holmqvist, C. 2005. Private Security Companies. *The Case for Regulation, SIPRI Policy Paper*.
- Hood, C. 1997. Which Contract State? Four Perspectives on Over-Outsourcing for Public Services. *Australian Journal of Public Administration* 56, no. 3: 120-131.
- IPSE. 2008. Transformation des armées: penser l'externalisation de la Défense. *Colloque Palais du Luxembourg*, no. 20 octobre.
- Krahmann, E. 2005. Private Military Services in the UK and Germany: Between Partnership and Regulation. *European Security* 14, no. 2: 277-295.
- Krulak, C. C. 1997. The Three Block War: Fighting in Urban Areas. *Vital Speeches of the Day* 64: 139-139.
- . 1999. The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War. *Marines Magazine*, January.
- Kwok, J. 2006. Armed Entrepreneurs—Private Military Companies in Iraq. *Harvard International Review* Spring: 34 - 37.
- Leverchy, C. 2004. Définir le mercenaire puis lutter contre le mercenariat. *Cultures & Conflits*, no. 52.
- Makki, S. 2004. Le rôle des sociétés militaires privées en Irak. *Recherches internationales* Mars: 61 - 85.
- Maogoto, J. N. 2006. The Private Military Firm—Subcontracting Sovereignty: The Commodification of Military Force and the Fragmentation of the State's Authority. *The Brown Journal of World Affairs* XIII, no. 1: Fall / Winter.
- Markusen, A. 2003. The Case Against Privatizing National Security. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16, no. 4: 471-501.
- Marty, F, et A Voisin. 2003. Le développement d'un marché global des services de défense: quelles stratégies pour les Etats-clients? *Revue Politique et Management Public* 21, no. 2: Juin.
- Maxwell, M. D. 2004. The Law of War and Civilians on the Battlefield: Are We Undermining Civilian Protections? *MILITARY REVIEW* 84, no. 5: 17-25.
- McDonough, L. 2005. The industrial structure of National Defence and transaction costs. *Defence and Peace Economics* 16, no. 3: 247-262.
- Misser, f. 2003. Les mercenaires du Pentagone entrent dans l'Irak de Jay Garner. *La Libre Belgique*, 21 avril édition.
- Münkler, Herfried. 2003. *Les Guerres Nouvelles*. Alvik Editions, Octobre 16.
- Olsson, Christian. 2004. Vrais et faux débats: perspectives critique sur les argumentaires de légitimation des entreprises de coercition para-privées. *Cultures et conflits* 52, no. 4: 11 - 48.
- Rigaud, E. 2004. Janice E. Thompson: le mercenariat comme forme socio-historique de coercition privée. *Cultures & Conflits* 52, no. 4: 139 - 154.
- Rogerson, W. P. 1995. Incentive Models of the Defense Procurement Process. Dans *Handbook of Defense Economics*, 1:309 - 345. Elsevier North Holland.
- Rosi, J-D. 2007. Sociétés militaires et de sécurité privée: les mercenaires des temps modernes? *Les cahiers du RMES* IV, no. 2: 109 - 126.
- Ruiter, D. W. P. 2005. Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance? *European Journal of Law and Economics* 20, no. 3: 287-303.
- Schreier, F., M. Caparini, et Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2005. *Privatising security: law, practice and governance of private military and security companies*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

- Schumacher, Gerald. 2006. *A Bloody Business: America's War Zone Contractors And the Occupation of Iraq*. Zenith Press.
- Shearer, D. 1998a. *Private armies and military intervention*. Oxford University Press.
- . 1998b. Outsourcing War. *Foreign Policy*, no. 112: 68-81.
- . 1999. Private military force and challenges for the future. *Cambridge Review of International Affairs* 13, no. 1: 80-94.
- Singer, P. W. 2005. Outsourcing War. *Foreign Affairs* 84, no. 2: 119-132.
- . 2007. *Can't Win With 'Em, Can't Go To War Without 'Em: Private Military Contractors and Counterinsurgency*. Policy Paper 5. Brookings.
- . 2008. Outsourcing the Fight. *Brookings Institution* 19 juillet .
- Smith, E. B. 2002. The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications. *Parameters* 32, no. 4: 104-120.
- Thomson, J. E. 1994. *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1992. *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe, 990-1990*. Aubier Montaigne, Mars 26.
- Walzer, M. 2008. Mercenary Impulse: Is there an ethics that justifies Blackwater? *New Republic* 238, no. 4831: 20.
- Whyte, D. 2003. Lethal Regulation: State-Corporate Crime and the United Kingdom Government's New Mercenaries. *Journal of Law and Society* 30, no. 4: 575-600.
- Williamson, O. E. 1985. *The economic institutions of capitalism*. Free Press New York.
- Williamson, OE. 1999. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives. *Journal of Law, Economics & Organization* 15, no. 1 (Avril). doi:Article. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=4235567&lang=fr&site=ehost-live>.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.