

## Défense et contractualisation : quels partenariats ?

MARTIAL FOUCAULT,  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

L'apparition de nouvelles formes de contractualisation entre les États et le secteur privé accentue le processus de transformation et de modernisation du rôle de l'État, engagé depuis une dizaine d'années dans les pays industrialisés. Dans un récent article consacré à une analyse économique de l'État moderne, Laffont (1999) résumait cette nécessité de réformer en avançant que « *l'État Jacobin français résiste de moins en moins bien aux implications économiques, sociales et politiques de la globalisation, de la construction européenne et de la complexification de la vie économique* ».

Il est vrai que d'autres États se sont engagés dans des voies de réforme de leurs structures, leurs organisations, leur efficacité à fournir des biens et services collectifs. La légitimité de l'intervention de l'État repose sur sa capacité correctrice des défaillances du marché dans un souci bienveillant d'amélioration du bien-

être de la collectivité. Cet objectif doit allier le meilleur usage des ressources disponibles et la satisfaction des besoins sociaux. Le premier point revient à conjuguer efficacité dans les missions régaliennes et saine gestion des deniers publics.

À ce jour, plusieurs méthodes ont été déployées de par le monde avec plus ou moins de succès. Le recours au marché semble être de plus en plus privilégié à en juger le poids grandissant des mouvements de privatisation et de modernisation des services (transport, énergie, télécommunications, banque,...). Par privatisation, nous entendons simplement l'introduction du secteur privé dans la réalisation de missions dites d'intérêt public. Par modernisation, nous soulignons les développements de nouvelles techniques de gestion publique pour rendre plus performante l'action des États (Foucault, 2003).

Les réformes du secteur public dépendent également de l'environnement macroéconomique. Ainsi, le besoin de réformes se fait d'autant plus ressentir que les finances publiques se détériorent, rendant les changements plus délicats. Cette situation *a priori* paradoxale est récurrente dans l'analyse des cycles politico-économiques. Le début du XXI<sup>e</sup> siècle marque un changement dans l'attitude des gouvernements à l'égard du rôle des États dans l'action économique. Des contraintes budgétaires de plus en plus fortes conduisent les gouvernements à chercher et mettre en oeuvre des solutions innovantes pour remplir cette double exigence. Par ailleurs, les États doivent concilier une demande sociale de plus en plus forte d'intervention publique dans des domaines cruciaux (éducation, recherche, sécurité, environnement,...) et la mise en oeuvre de standards de qualité et productivité développés jusqu'à alors dans la sphère privée.

Parmi ces solutions, les partenariats public-privé occupent une place importante dans les choix organisationnels de réforme engagés par le Royaume-Uni. Aujourd'hui discutée en France, cette solution présente un intérêt original car elle se situe entre

deux formes de rapport public-privé largement utilisées dans l'hexagone : la délégation de service public et les marchés publics. Dans le domaine de la défense, l'introduction de partenariats public-privé soulève de véritables « interrogations » concernant l'opportunité de tels arrangements dans un secteur habitué à assurer par des moyens publics les différentes fonctions de sécurité. Cette décision s'inscrit dans un environnement de hausse et d'évolution des besoins militaires (montée de la menace terroriste, augmentation des opérations extérieures, retards technologiques...) et dans un contexte budgétaire fortement contraint.

Le partenariat public-privé (PPP) soulève des interrogations liées à la nature de la prestation échangée, au comportement des acteurs, aux stratégies déployées, aux règles juridiques adéquates et enfin aux moyens financiers engagés. Pour répondre à ces questions, l'économie des contrats et l'économie du secteur public constituent un canevas méthodologique approprié.

### PPP : une relation contractuelle renouvelée

Souvent, les PPP sont présentés en France comme une réponse nouvelle aux méthodes d'acquisition de capacités et de gestion d'actifs. Un tel constat consiste à ignorer quelques pages d'histoire et de droit français. En effet, Bezançon (1995) rappelle que les partenariats public-privé ont vu le jour sous le règne de François 1<sup>er</sup> et se sont généralisés au cours des siècles derniers pour la construction des grands canaux (Canal du Midi), le transport public ou encore la gestion des ordures ménagères. Ainsi, la Tour Eiffel, les chemins de fer, le métro, les 42 contrats haussmanniens ont notamment vu le jour grâce à ces formes contractuelles qui ont pris un important essor dans le monde, et en Europe en particulier, ces dix dernières années.

La France, régie par le code des marchés publics et la loi sur la délégation de service public, n'autorise pas la forme de partenariat à paiement public à l'heure actuelle, sauf quelques cas exceptionnels. En revanche, les délégations de service public (dans le domaine de l'eau) à paiement privé sont pratiquées depuis toujours. Pour autant, les PPP prennent aujourd'hui une ampleur sans commune mesure et se singularisent par des innovations qui les distinguent de la délégation.

**En effet, l'objectif des PPP n'est pas uniquement de transférer la gestion d'une activité à un partenaire privé, ce qui pourrait rentrer dans le cadre d'une externalisation. Au contraire, ces contrats visent à associer pleinement les entreprises à une mission de service public — de la définition de capacités à leur mise en œuvre en passant par le financement des équipements idoines<sup>1</sup>. Ce rappel historique doit être complété par une présentation et un positionnement des PPP parmi différentes formes organisationnelles de relations contractuelles entre l'État et des entreprises prestataires de services.**

Pratiqués depuis une douzaine d'années au Royaume-Uni, les PPP couvrent de larges domaines (santé, éducation, culture, transport, défense,...) et contribuent à un changement de la politique d'acquisition et de gestion publique.

Au départ, le PPP organise une relation contractuelle dans le long terme entre un agent public (bénéficiaire) et un agent privé (fournisseur). Le principe du PPP renvoie à la coexistence d'un maître d'ouvrage public et d'un maître d'œuvre privé. Néanmoins

1. Le recours à la délégation de service publique pourrait être opposé à la création d'une nouvelle forme juridique. Cependant la délégation suppose qu'une part substantielle des revenus de l'opérateur soit généré par les paiements des consommateurs. Le Conseil d'État a fixé un seuil minimal de 30%. Or les PPP portent le plus souvent sur des activités pour lesquelles le seul utilisateur est l'État. L'absence de client alternatif rend impossible le recours à la délégation au regard de la jurisprudence française actuelle.

l'État, et le ministère concerné, n'est plus l'acquéreur et le détenteur permanent d'actifs mais seulement un utilisateur ou le client d'une prestation qu'il a préalablement définie.

Dans la forme la plus complète de PPP, le fournisseur s'engage à concevoir, fournir, construire et gérer les actifs physiques pour le compte de l'État. Dans le cadre d'un PPP, le ministère n'a plus à investir ni à se préoccuper de la gestion au jour le jour des équipements et services connexes. Il se contente de « consommer » un service global dont la production repose entièrement sur les compétences du partenaire privé. Le ministère passe alors d'une *logique patrimoniale* (acheter un équipement et gérer son utilisation) à une *logique capacitaire* (acquisition d'une prestation globale définie contractuellement<sup>2</sup>).

Les justifications économiques des PPP sont théoriquement à rechercher du côté des gains d'efficacité que l'agent public peut retirer d'un tel contrat si la structure des incitations entre les parties contractantes est pertinente. En effet, dans une forme classique de fourniture, l'État s'en remet à une évaluation interne avec des outils de gestion publique qui lui sont propres (*public sector comparators*). Les développements récents de la théorie économique de la bureaucratie (Niskanen, 1971) montrent qu'il existe des risques sérieux d'allocation inefficace en présence d'asymétries d'informations et de comportements opportunistes.

Ces situations surviennent de manière criante lorsque le décideur public n'est plus en mesure d'évaluer précisément le besoin social et consacre des dépenses d'investissement contre-productives. Or, les PPP sont conçus pour permettre au bénéficiaire public de réaliser des économies budgétaires (en particulier en matière d'investissement). Pour cela, l'État doit s'assurer que l'opérateur privé réduira les coûts de fourniture par un transfert

2. Voir Bellais et Foucault (2003).

de la charge financière, des risques financiers et technologiques et une rationalisation de la dépense de gestion.

Cette vision idéale des relations contractuelles doit toutefois être replacée dans un cadre d'analyse critique des conditions économiques assurant des partenariats public-privé efficaces et bénéfiques aux deux parties.

### Nature économique des contrats PPP

En général, les parties contractantes s'engagent sur des durées très longues, de 10 à 40 ans le plus souvent, et se partagent les risques. Ce dernier aspect est fondamental. D'un côté, l'État doit s'assurer de la fiabilité de son fournisseur. De l'autre, le partenaire privé doit avoir la garantie d'un flux régulier de paiements sur la durée du contrat qui serviront à garantir les investissements et à permettre les montages financiers adéquats. D'une certaine façon, cette forme de contrat ressemble à une intégration verticale<sup>3</sup> entre l'État et son partenaire. Le gain pour le premier est non seulement de ne pas avoir à financer les équipements dès leur mise en service, mais aussi de bénéficier des capacités de gestion et d'innovation des firmes par rapport à une gestion administrative classique.

Le choix des PPP n'est pas neutre en période d'austérité budgétaire : le risque existe que des financements privés se substituent aux financements publics, alors que le principe de tels partenariats est de dégager des ressources additionnelles. Dans ce cas, les PPP ne contribuent pas à accroître la satisfaction des besoins collectifs, mais se limitent à réduire la contrainte financière de l'État

3. Cf. B. Klein, R. Crawford et A. Alchian (1978), « Vertical Integration, Appropriate Rents, and the Competitive Contracting Process », *Journal of Law and Economics*, 21 : 297-326.

et, parfois, à réduire la pression fiscale. La réduction des dépenses publiques peut, de son côté, être illusoire lorsque l'on prend en compte les engagements budgétaires couvrant toute la durée des contrats.

Il faut en effet raisonner sur les coûts résultant de l'ensemble des contrats (somme des paiements effectués au fournisseur) et non pas uniquement sur les investissements initiaux tels qu'ils pourraient apparaître dans les comptes publics si la Défense réalisait elle-même ces dépenses en capital. Une approche en termes de cycle de vie montre que les gains peuvent être illusoire, à l'instar du coût réel d'une dépense financée par du crédit. La baisse de la contrainte financière immédiate peut se transformer en surcoût et « engluet » l'État dans des engagements sur longue période, réduisant d'autant ses marges de manœuvre pour des besoins nouveaux.

Les PPP n'ont de sens et d'intérêt qu'à certaines conditions :

- un service défini de manière suffisamment précise ;
- un faible degré d'incertitude pour les deux parties ;
- un transfert réel des risques au partenaire privé. Il existe des frontières naturelles à de tels partenariats, particulièrement évidentes dans le cas de la Défense.

Si les activités banalisées rentrent évidemment dans ce cadre (transport civil, immobilier, alimentation, etc.), les activités les plus spécifiques de la Défense apparaissent incompatibles avec les PPP en raison de leur nature économique, stratégique et de souveraineté.

D'un point de vue économique, ces trois conditions renvoient à la difficulté d'établir une relation contractuelle complète affranchie du problème de l'incertitude qui pèse entre les parties contractantes. Depuis une vingtaine d'années, la théorie économique des coûts de transaction développée par Oliver Williamson, admet que l'existence d'asymétries d'information est due à la rationalité limitée des agents, aux comportements oppor-

tunistes (*moral hazard*) et à la spécificité des actifs (Williamson, 1985). Dans le secteur de la Défense, il est évident que le degré d'incertitude qui entoure la nature des menaces rend plus difficile la recherche de contrats complets entre les autorités militaires et les entreprises. Cette incertitude stratégique sur les besoins futurs peut poser deux problèmes :

– *Le recours aux contrats de longue durée, comme incitation à contracter, favorise l'émergence de stratégies opportunistes (hold-up strategy)*. Celles-ci peuvent se traduire par des coûts de production élevés, par l'extension de la durée du contrat ou encore par sa rupture volontaire. L'absence de transfert de risque supprime l'intérêt du partenariat pour l'État et la garantie implicite donnée par ce dernier entraîne des comportements opportunistes de la part du partenaire privé qui détient des équipements spécifiques et connaît seul le niveau exact de ses coûts. Dans de telles conditions, le recours aux PPP est plus souvent un pis-aller budgétaire qu'une solution économiquement et militairement efficace.

– *Un deuxième phénomène opportuniste peut naître mais du côté de l'État*. La défaillance d'un fournisseur clé n'étant pas possible, le ministère mettra tout en œuvre pour sauver (*bailout*) l'entreprise en difficulté ce qui est évidemment incompatible avec un véritable transfert de risque. Le « rachat » du réseau de satellites *Iridium* par le ministère américain de la Défense illustre bien les inconvénients et les limites d'un partenariat pour les investissements entre la Défense et une entreprise (ici, Motorola), dès lors que le partenaire privé anticipe un possible sauvetage par les armées pour des raisons stratégiques. Au final, des actifs trop spécifiques et des transactions trop fréquentes dans un univers d'information imparfaite peuvent sérieusement remettre en cause l'intérêt des partenariats public-privé.

À partir de ce double constat, la théorie économique des contrats propose trois outils pour mieux appréhender les effets non-désirés des PPP.

## Analyse théorique des relations contractuelles

En premier lieu, la théorie des contrats incomplets (Hart, 2003) part du principe qu'une ligne de démarcation peut être tracée entre les problèmes contractuels qui proviennent de l'incomplétude des contrats et ceux qui proviennent de l'asymétrie l'information entre les contractants (Huet et Saussier, 2003). C'est pourquoi, dans les modèles de contrats incomplets, l'information entre les agents est supposée symétrique et les agents ne sont pas forcément dotés de rationalité limitée.

Un contrat incomplet décrit une relation contractuelle où l'une des parties dispose d'un supplément d'information dans l'exécution des obligations fixées par le contrat. Dit autrement, il existe une forte incertitude sur le comportement des agents contractants dès lors qu'il devient techniquement ou financièrement impossible pour un agent de vérifier l'ensemble des états possibles de la relation contractuelle.

La principale proposition de l'article de Hart (2003) consiste à remarquer que si le service à rendre à la population peut être très bien défini alors que les investissements nécessaires à la mise en place des infrastructures le sont moins (ou sont non vérifiables) dans le contrat, alors il est optimal de déléguer le service en un seul bloc, car le délégataire investira à un niveau optimal au travers d'un contrat d'« obligation de résultat ». Il sera en effet peu judicieux pour le délégataire de profiter de l'incomplétude du contrat au niveau des investissements à mettre en place s'il est aussi en charge de fournir le service qui va avec les infrastructures et que la qualité et les caractéristiques du service à rendre sont bien contractualisables.

Évidemment, dans le cas inverse où les investissements sont plutôt contractualisables mais le service l'est moins, il vaut mieux déléguer en deux blocs, s'assurer d'un niveau optimal d'investissement avec un premier contrat aussi complet que possible et s'as-

surer ensuite d'un niveau de qualité de service minimum au travers de contrats incomplets d'une durée de court terme, que l'on répète afin de mettre en concurrence régulièrement les opérateurs (lorsque la structure du marché le permet).

L'article de Hart, Shleifer et Vishny (1997) permet de préciser les cas où la puissance publique devrait refuser de déléguer le service à un opérateur privé. Nous nous trouvons en particulier dans une telle configuration lorsque :

- le service attendu n'est pas parfaitement contractualisable, notamment la qualité du service ;
- un comportement opportuniste du partenaire (cherchant à réduire les coûts ou à réduire la qualité du service rendu) peut surgir ;
- les consommateurs ne peuvent mettre en concurrence les opérateurs (ce cas concerne principalement les services publics avec participation de l'utilisateur).

En second lieu, la théorie des coûts de transaction (Williamson, 1985) suggère que l'incomplétude des contrats est le résultat de deux hypothèses caractérisant les agents et l'environnement dans lequel ils évoluent. D'une part, les agents sont supposés avoir une rationalité limitée. D'autre part, l'incertitude et la complexité qui caractérisent l'environnement auquel ils sont confrontés font que leur rationalité limitée les empêche d'anticiper tous les états futurs.

La durée des contrats et la nature spécifique des investissements inclus dans les PPP peuvent donner lieu à des coûts de transactions non négligeables entre les parties. Et c'est précisément l'impossibilité de prendre en compte l'ensemble des états futurs (en raison de coûts de négociation et d'information élevés) qui conduit à l'émergence de comportements opportunistes. Autrement dit, l'État (ici le Ministère de la Défense) n'a aucune raison économique de refuser de transférer à un fournisseur privé plus efficace la réalisation d'une prestation ou d'un service à la

condition que les économies liées aux coûts de production de l'agent privé ne soient pas annulées ou inférieures aux pertes générées par les coûts de transaction.

En troisième lieu, la théorie de l'agence (Laffont et Tirole, 1993) montre que dans une relation entre deux partenaires, l'un (le principal) met en place des incitations pour que l'autre (l'agent) ait le comportement souhaité et révèle tout l'information sur la transaction. Dans le cadre de PPP, il importe pour le principal (la puissance publique) de minimiser les risques liés à l'aléa moral.

Dans l'hypothèse probable d'incomplétude des contrats, la modalité contractuelle retenue résultera alors d'une négociation *ex post* qui déterminera les conditions de la transaction ou de réalisation du service.

Dans la mesure où il est impossible que les co-contractants prévoient l'ensemble des événements susceptibles d'intervenir durant la vie du contrat, il importe de prendre en compte les conditions de renégociation du PPP. Au cœur de cette négociation, l'asymétrie d'information conduit chaque agent à adopter une stratégie qu'il souhaitera gagnant-gagnant (Bradford, 2001).

Finalement, les PPP sont encore largement ignorés des champs d'étude empirique alors qu'ils présentent toutes les caractéristiques de contrats enfermant des phénomènes de sélection adverse et d'aléa moral. En effet, dans le cadre des PPP signés au Royaume-Uni, aucun travail n'a mis en évidence la structure des incitations déployées par les agents publics pour évaluer les risques de *bail-out*, d'insuffisance technologique, ou encore de rupture contractuelle. En fait, les contrats PPP signés sont désignés comme des contrats optimaux à la seule lumière des économies financières générées par l'État.

## Premiers bilans des PPP

Dans tout contrat, la théorie économique distingue quatre fonctions principales : partage du risque, incitation à l'effort, révélation de l'information et externalités vers une tierce partie. Dans le cadre des PPP, ces fonctions permettent de dessiner les contours du modèle économique sur lequel repose l'efficacité de la relation contractuelle public-privé.

### *Le partage du risque*

La fonction de partage du risque est inhérente au contrat PPP dans la mesure où l'État co-contracte avec un entrepreneur au sens schumpétérien<sup>4</sup>. En transférant vers l'agent privé une part plus ou moins grande d'une fonction de production publique (investissement et gestion compris), l'État transfère également une partie de sa responsabilité liée au risque d'investisseur. L'autre part de responsabilité à la charge de l'État consiste en sa décision de définir les besoins, les quantités et les actions correctrices nécessaires.

Dans le cadre de missions de service public ou de fonctions de sécurité, le transfert du risque ne peut être total et définitif. L'État doit conserver une possibilité contractuelle de réversibilité avec son partenaire privé (en particulier si ce dernier est défaillant). Il est donc indispensable que les deux parties s'accordent sur une évaluation des risques encourus dans le futur.

De nombreux travaux ont été récemment consacrés à la classification des risques. Oldfield et Santomero (1997) retiennent quatre familles de risques : le risque crédit, le risque engagement, le risque opérationnel et le risque juridique. Par ailleurs, King (1999) complète cette typologie en distinguant les risques systé-

4. C'est-à-dire qui accepte de supporter le transfert de risque inhérent à sa fonction.

matiques (liés à l'environnement macroéconomique) des risques spécifiques (liés à un actif particulier, un secteur économique ou un segment de marché).

L'architecture contractuelle des PPP suppose une évaluation monétaire la plus fine possible de l'ensemble de ces risques. Le degré d'aversion au risque de chaque investisseur déterminera *in fine* le coût de la prise en charge du transfert de responsabilité dans le partenariat.

### *L'incitation à l'effort ou aléa moral*

La question de l'incitation à l'effort se pose dans un contexte de risque moral où le comportement (effort) de l'agent n'est pas observable. Le risque le plus sérieux pour le principal est l'attitude opportuniste de l'agent. Comme nous l'avons décrit précédemment, une solution consisterait pour le principal à intégrer verticalement l'agent en échange de coûts de fonctionnement élevés. Or, le choix de PPP consiste précisément à limiter ce type d'organisation « hiérarchique » en raison des déséconomies d'échelle attendues et du faible niveau de concurrence.

Une autre voie, développée par Hartley et Parker (2003), revient à introduire de la confiance et de la réputation dans la relation contractuelle des parties afin de réduire les coûts de transaction et de mise en place de sanctions ou contraintes légales si l'une des parties ne respecte pas l'engagement initial. Dans une situation idéale, la confiance contribue à ce que des agents dotés de rationalité limitée s'engagent dans une négociation et une contractualisation fondées sur l'apprentissage des méthodes et comportements passés (Lorenz, 1999).

### La révélation de l'information ou la sélection adverse

Dans un contexte d'incertitude, l'État a besoin de connaître en détail la qualité de la prestation du client. Pour cela, l'État peut mobiliser des ressources internes d'évaluation et d'expertise (État stratège), concevoir des dispositions contractuelles incitatives à la révélation ou prévoir des phases de négociation régulière avec un montage financier adéquat. Encore une fois, l'État doit se prémunir des risques de rente informationnelle dont dispose le fournisseur.

Ce cas de figure est susceptible de se produire si la puissance publique décide de confier la réalisation d'une prestation complète (*bundling contract*) plutôt qu'une segmentation des tâches (*unbundling contract*).

Dans cette perspective, Hart (2003) trouve un résultat intéressant et à contre-courant de la littérature sur les partenariats. En effet, l'avantage retiré d'une contractualisation PPP n'est pas à rechercher du côté des modalités de financement ou d'assurance mais plutôt du côté des coûts de contractualisation. En faisant l'hypothèse qu'un agent privé a plus de difficulté à emprunter que l'État, Hart compare les conditions optimales d'une fourniture publique classique et celle avec un agent privé.

### Effets externes vers une tierce partie

Les contrats peuvent affecter le comportement d'une tierce partie dans un contexte de relations stratégiques. Souvent négligés, les établissements bancaires et d'assurances jouent un rôle prépondérant dans la réussite d'un partenariat public-privé. C'est pourquoi, la perspective de marchés rentables et de durées de contrat suffisamment longues inciteront d'autres partenaires à s'inviter au projet. « Ainsi les investissements privés et les financements associés devront être intégrés dans les discussions, les

sûretés sur les actifs et les droits du projet nécessaires à la réalisation des financements seront mis en place, et les conditions permettant un éventuel transfert, traduites en particulier dans les modalités d'un refinancement éventuel en cours de projet » (Vannier, 2003).

### Conclusion

À la lumière de la théorie des contrats, on comprend mieux pourquoi les PPP n'apportent que des solutions partielles et doivent être utilisés avec circonspection.

De tels contrats permettent à l'État de se débarrasser de certaines productions ou prestations, qui bien souvent ne constituent pas le « cœur de métier » de la Défense. En aucun cas, ils ne sauraient constituer une solution miracle. L'appel au secteur privé ne doit pas conduire à une privatisation déguisée de la Défense, qui reste au cœur des fonctions régaliennes de l'État. Les PPP sont un outil intéressant pour améliorer l'efficacité d'une armée libérée de tâches annexes et concentrée sur ses missions essentielles. Ils ne doivent surtout pas devenir une fin en soi, au risque de mettre en péril la fonction même de Défense.

En donnant aux entreprises privées la possibilité d'assurer des activités traditionnellement confiées aux armées, les partenariats public-privé (PPP) transforment non seulement bien des habitudes mais risquent d'entamer les notions même de souveraineté et de service public, métamorphosant la physiologie de la Défense. Il est d'autant plus important de revenir sur ces transformations<sup>5</sup> que la France comme d'autres pays producteurs d'ar-

5. Cet article s'appuie sur un programme de recherches du groupe ECADES (Economie, Armement, Défense et Sécurité), qui a notamment donné lieu à une présentation avec Renaud Bellais lors de la *Sixth Annual Middlesex Conference on Economic and Security* (Londres, juin 2002).



mement s'engagent aujourd'hui dans la voie tracée par le Royaume-Uni.

#### **Encadré 1 : La LPM et les financements innovants**

*La loi de programmation militaire 2003-2008 met l'accent sur des pistes de recherche d'efficacité par l'intermédiaire de dispositifs déjà existants et d'autres plus innovants. Parmi ces derniers, citons la rationalisation et la transparence des modes de gestion, l'externalisation et l'alternative à l'acquisition patrimoniale. Extraits...*

##### **c. La rationalisation et la transparence des modes de gestion**

Les modes de gestion seront rationalisés et modernisés, en accompagnement du mouvement de réforme de l'État. Le pilotage par contrôle de gestion sera généralisé à l'ensemble du ministère. La démarche qualité dans la conduite et la réalisation des programmes d'armement sera poursuivie. Cet ensemble de mesures concrètes doit rendre plus claire et plus lisible la répartition et l'utilisation des crédits alloués à la défense dans le cadre de la mise en place de la loi organique sur les lois de finances.

##### **d. L'externalisation**

La politique engagée par le ministère en matière d'externalisation depuis plusieurs années sera poursuivie et accentuée. Afin de ne pas immobiliser indûment une partie de leurs effectifs, les forces armées peuvent alléger le poids des tâches ne revêtant pas un caractère opérationnel ou non essentielles en temps de crise, en contractant avec des personnes publiques ou privées. Pour les opérations, elles peuvent également recourir à l'externalisation de capacités

qu'elles ne possèdent pas ou de manière limitée dans le cadre de la mise en place, du soutien et du désengagement des forces.

##### **e. L'alternative à l'acquisition patrimoniale**

La solution patrimoniale ne répond pas toujours aux besoins opérationnels ou fonctionnels ni forcément à l'optimisation financière. Au cours de la période de programmation, il paraît opportun d'examiner des solutions innovantes qui s'appuient sur des expériences connues, tant en France qu'à l'étranger. Elles pourraient consister à procéder à des expérimentations dans certains domaines significatifs tels que les programmes d'armement, des opérations immobilières ou l'achat de prestations voire de capacités.

##### *Loi de programmation militaire 2003-2008*

## Bibliographie

- BELLAIS R., FOUCAULT M. (2003c), « Jusqu'où peut-on privatiser la défense », *Sociétal*, Vol. 40 (2), p. 43-46.
- BEZANÇON X. (1995), *Les services publics en France*, Paris : Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.
- BRADFORD M. (2001), « The British model of private finance initiative and public-private partnerships ten years after : Toward international extension in the defense sector? », *Journal of Structured and Project Finance*, Vol. 7 (3), p. 61-71.
- FOUCAULT M. (2003), « Une défense efficace : critères économiques et évaluation de politiques publiques », *Revue Champs de Mars*, Vol. 14, Paris : La Documentation Française.
- GROUT P. (2003), « Public and private discount rates in public private-private partnerships », *Economic Journal*, Vol. 113, March, p. 62-68.
- HART O. (2003), « Incomplete contracts and public ownership : Remarks, and an application to public-private partnerships », *Economic Journal*, Vol. 113, March, p. 69-76.
- HART O., SHLEIFER A., VISHNY R. (1997), The proper scope of government : theory and an application to prisons, *Quarterly Journal of Economics*, November, 1127-1161.
- KLEIN B., CRAWFORD R., ALCHIAN A. (1978), « Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process », *Journal of Law and Economics*, 21, 297-326.
- LAFFONT J.-J. (1999), « Etapes vers un État moderne : une analyse économique », pp. 117-149 in État et Gestion Publique, Actes du colloque du 16 décembre 1999, Conseil d'Analyse Economique n°24, Paris : La Documentation Française.
- LAFFONT J.-J. et TIROLE J. (1993), *A theory of incentive in regulation and procurement*, Cambridge : MIT Press.
- LORENZ E. (1999), « Trust, contract and economic cooperation », *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23 (3), p. 301-15
- HUET F., SAUSSIER S. (2003), « Contractual Arrangements and the Provision of Public Interest Services : A Transaction Cost Analysis », *ATOM Working Paper* 2003-17, 20 p.
- NISKANEN W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine Atherton.
- OLDFIELD L.S., SANTOMERO A.M. (1997), « Risk management in financial institutions », *Sloan Management Review*, Fall, P. 33-46.
- SMITH A. (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, vol. 2, GF-Flammarion n°626, Flammarion, Paris, 1991.
- SNYDER C., TROST R., TRUNKEY R. (2001), « Reducing government spending with privatization competitions : A study of the department of Defence experience », *Review of Economics and Statistics*, 83(1), 108-117.
- VANNIER J. (2003), « Des partenariats public-privé pour moderniser notre système de défense », *Défense Nationale*, Vol. 5, p. 53-66.
- WILLIAMSON O. (1985), *The Economics Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.