

Introduction à la GESTION DE LA DÉFENSE



Éditeurs:
Hari Bucur-Marcu
Philipp Fluri
Todor Tagarev



Série sur la Sécurité et la Gestion de la Défense no. 1.FR

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev (éditeurs)

Introduction à la Gestion de la Défense

Centre pour le Contrôle Démocratique
des Forces Armées – Genève
(DCAF)
www.dcaf.ch

Série sur la Sécurité et la Gestion de la Défense

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est l'une des institutions principales dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et de la gouvernance du secteur de la sécurité. Le DCAF fournit un soutien consultatif et de l'assistance pratique pour faciliter une gouvernance démocratique efficace du secteur de la sécurité.

La série sur la sécurité et la gestion de la Défense explique des principes et des approches visant à formuler et mettre en œuvre des politiques de sécurité et de défense, présente des résultats d'études de recherches en matière de politiques; et fournit des exemples de bonnes pratiques pour la transformation et la gestion des organisations du secteur de la sécurité, des processus organisationnels et des ressources.

L'audience concernée de cette série inclut des professionnels de la législature et du pouvoir exécutif du gouvernement, du domaine de la sécurité et de la défense, ainsi que des organisations de la société civile qui s'engagent à rendre les organisations de sécurité et de défense plus transparentes, responsables, efficaces et efficientes.

Editeur en chef : Dr. Todor Tagarev, chercheur associé au DCAF

Procon Ltd.
www.procon.bg

Introduction à la GESTION DE LA DEFENSE

Hari Bucur-Marcu
Philipp Fluri
Todor Tagarev
(éditeurs)

Genève, 2013

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, éd(s.), *Introduction à la Gestion de la Défense* (Genève: Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève, 2013).

Série sur la Sécurité et la Gestion de la Défense no. 1.FR

Version originale: Anglais, 2009

Version française:

© Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève, 2013

Editeur exécutif: Procon Ltd., <www.procon.bg>

Traduction française: Lydia Amberg (anglais – français)

Couverture: Hristo Bliznashki

ISBN 978-92-9222-198-0

TABLE DES MATIERES

Préface.....	1
Philipp Fluri	
Introduction	3
Hari Bucur-Marcu	
Gouvernance, Gestion, Commandement, Direction: Situer le Contexte pour des Études en Gestion de la Défense.....	15
Valeri Ratchev	
La Planification de la Défense – Les Processus de Base dans la Gestion de la Défense.....	47
Todor Tagarev	
Introduction au Développement des Forces fondé sur des Programmes	79
Todor Tagarev	
La Gestion des Finances.....	99
Gerd Frorath	
Gestion du Personnel.....	133
Jack Treddenick	
La Gestion des Acquisitions.....	165
Anthony Lawrence	
La Transparence dans la Gestion de la Défense	197
Willem F. van Eekelen	
A Propos des Auteurs	216

Liste des Figures

Principales différences entre la direction et la gestion.	36
Approche systémique du processus décisionnel des politiques de la Défense.	42
Contextes internes et externes de la gestion de la Défense.	45
Principales disciplines de la planification de la Défense.	51
Liens entre les horizons de planification, les plans et la mise en œuvre.	53
Changer la « structure de force future » en tant qu'objectif du développement des forces. ...	55
Définir les objectifs de la Défense.	59
Les capacités en tant que « moyens » dans la politique de Défense.	65
Joindre les objectifs et les capacités exigées en utilisant des scénarios de planification.	66
Etablir les liens entre les capacités et les tâches.	69
Génération et évaluation de propositions de forces alternatives.	70
Le modèle de Bartlett du développement stratégique.	72
Structures de forces, niveaux de risques et de budget.	73
Modèle de base de la gestion des risques.	75
Evolution des capacités et risques lors de la transition vers les futures structures de force. 76	
Choisir un programme de la Défense.	85
Restructuration de l'armée américaine lors du programme des années 2004-2009.	92
Le programmation de Défense servant de filtre des demandes concurrentielles.	93
Gestion des ressources de la Défense.	100
La « nouvelle économie publique » et interdépendances.	108
Application de la comptabilité analytique et flux de données.	116
Exemple de transmission de données.	118
La gestion du portefeuille du personnel militaire.	135
Profil de diminution d'effectif (attrition) hypothétique.	145
Distribution hypothétique d'état d'équilibre.	146

Liste des Tableaux

Les rôles et la place de la gestion à différents niveaux organisationnels de la Défense	7
---	---

Préface

Philipp Fluri

Directeur adjoint du DCAF

La réforme du secteur de la sécurité étant un sujet d'actualité très important, il a été jugé nécessaire de publier une introduction à la gestion de la Défense facilement accessible.

Cette publication est le résultat de la coopération entre le DCAF et le Ministère de la Défense de l'Estonie. Je souhaiterais remercier les maîtres de recherche associés Dr. Bucur-Marcu et Dr. Tagarev pour leur travail d'édition très appliqué ainsi que tous les auteurs pour le temps et l'effort qu'ils ont investi dans la rédaction de ces articles, qui reflète leur haut niveau académique et leur grande expertise dans le domaine de la Défense. Je souhaiterais en outre remercier Monsieur Lauri Lindstroem, qui travaille actuellement au Ministère des Affaires Etrangères de l'Estonie pour avoir procuré les fonds qui ont permis la publication du présent volume.

Genève, janvier 2009

Introduction

Hari Bucur-Marcu

En termes historiques, la gestion de la Défense en tant que sujet d'intérêt est apparue dans le secteur de la Défense il n'y a que peu de temps. Cela fait tout juste cinq décennies que certaines nations occidentales ont introduit le concept de la gestion de la Défense en s'intéressant à des questions telles que la distribution des ressources financières ou humaines, résolvant des problèmes stratégiques ou opérationnels à l'aide d'une approche globale, ou en utilisant des outils pratiques dans la gouvernance du secteur de la Défense. Une telle démarche exige un certain niveau d'excellence dans chaque département du secteur de la Défense. Une des méthodes permettant de réaliser cet objectif qui a fait ses preuves consiste à appliquer les fonctions de gestion, de planification, d'organisation, de direction et de contrôle de ces segments et activités de l'organisation de la Défense qui peuvent contribuer à maximiser la performance opérationnelle des forces armées.

Les problèmes qui nécessitent des solutions de gestion sont les mêmes dans l'ensemble de l'espace Euro-Atlantique, indépendamment du statut de chaque nation individuelle, qu'elle soit pays membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou pays partenaire. Certains de ces problèmes datent d'il y a plusieurs décennies mais sont devenus plus importants ces quinze dernières années. Parmi ces problèmes, il y a les réductions de personnel et de dépenses suite à des « dividendes de la paix » après la fin de la Guerre Froide, ainsi que les exigences supplémentaires pour des forces prêtes et faciles à déployer qui opèrent loin de leurs bases et qui doivent être maintenues pendant de plus longues périodes.

Afin d'examiner l'application d'approches gestionnaires pour faire face à ces problèmes et à d'autres problèmes similaires, les exigences pour les forces devraient apparaître dans un contexte général de questions démocratiques sur le statut de la Défense et des enquêtes se rapportant aux résultats du secteur de la Défense en général, et les forces de la Défense en particulier. C'est une condition préalable très importante car il

est très peu probable qu'une organisation financée par l'argent public, y compris une organisation de la Défense, entreprenne des mesures pour renforcer l'efficacité, à moins qu'il y ait des avantages pour elle ou une pression exercée sur elle. Si ce constat est accepté, alors toute approche théorique vers la gestion de la Défense devrait être ancrée dans le domaine du contrôle démocratique sur la Défense et les forces armées.

Définir la Gestion de la Défense

Il n'existe pas de définition universelle de la « gestion de la Défense », mais le terme résume l'approche selon laquelle les organisations de la Défense ont besoin de transformer les politiques de Défense en pratique, et en faisant cela de développer des mécanismes de planification pertinents et durables, ainsi que des systèmes de soutien et d'infrastructure.

Il y a environ cinquante ans, la Défense fut identifiée comme un bien public produit par un gouvernement démocratique au nom du peuple. A peu près en même temps, le monde scientifique découvrit que les gouvernements sont, par leur nature même, des producteurs inefficaces de biens publics. Alors la question suivante fut posée : Comment les gouvernements peuvent-ils assurer une Défense plus efficace ? Une partie de la réponse fut trouvée dans l'intégration de pratiques de direction gestionnaires dans le secteur de la Défense. La gestion, à son tour, peut être décrite comme la science, ou la manière cohérente dont une organisation fonctionne dans le but de remplir ses objectifs sous certaines conditions données, et ceci de manière efficace, en exécutant de manière appropriée les fonctions de planification, d'organisation, de direction et de contrôle.

La modernisation du secteur de la Défense représente un autre défi important auquel les gouvernements de la communauté Euro-Atlantique doivent faire face depuis au moins une décennie. Certaines nations se concentrent sur la transformation de leurs forces armées pour mieux répondre aux nouveaux défis liés à la sécurité du 21^{ème} siècle, alors que d'autres entreprennent des restructurations ambitieuses du domaine entier de la Défense dans le but de construire de nouvelles institutions de Défense, ceci était particulièrement le cas pour les nations qui ont récemment effectué une transition d'un régime communiste à un régime démocratique ou qui sont actuellement dans les phases finales de cette transition. Tous ces États ont des attentes stratégiques concernant les réformes de la sécurité et de la Défense, considérant le succès de ces réformes comme moyen de faciliter leur intégration dans la communauté Euro-Atlantique et d'améliorer la sécurité et la prospérité de leurs peuples.

La réalisation de ces objectifs stratégiques nécessite une meilleure distribution des ressources publiques limitées, une manière plus efficace de faire usage de ces ressources et enfin un résultat plus visible et responsable des programmes gouvernementaux, y compris des programmes de la Défense. Dans de plus en plus de nations, l'administration publique remplace la forme plutôt inflexible et très bureaucratique de son travail pour le compte du public par une gestion du secteur public plus souple et plus

responsable. La question suivante se pose alors : « Comment les gouvernements peuvent-ils « produire une Défense » plus efficace ? ». Une partie de la réponse se trouve dans l'introduction des bonnes pratiques gestionnaires du secteur des affaires dans la Défense – secteur dans lequel la réalisation des résultats prévus dans un environnement compétitif est d'une importance capitale pour la survie de l'organisation.

L'initiative de l'OTAN-CPEA¹ dans le domaine du partenariat de coopération intitulé *Projet de Partenariat d'Action pour la Création d'une Institution de la Défense (PAP-DIB)* est un bon exemple de combinaison d'efforts nationaux pour des réformes grâce à une meilleure institutionnalisation de la Défense et de l'intérêt international pour soutenir un tel programme. Une partie de cette initiative est directement liée au concept de la gestion de la Défense. Un des objectifs déclarés dans le document PAP-DIB, à savoir l'objectif cinq, exige que les nations se lancent dans la création d'institutions de Défense pour « développer des mesures efficaces et transparentes pour optimiser la gestion des ministères de la Défense et des agences avec une responsabilité pour les questions de Défense, et les structures associées de la force, y compris les procédures pour promouvoir une coopération inter-organisations », alors que l'objectif neuf traite de la gestion des dépenses de la Défense.²

D'un point de vue gestionnaire, la planification se différencie de la planification des opérations militaires, cependant elle a un impact direct sur le développement de la force ou sur les acquisitions d'équipement militaire majeur. La planification gestionnaire implique à la fois une concentration sur les objectifs recherchés tels qu'ils sont décrits dans les politiques associées ainsi qu'une certaine flexibilité dans la réalisation de ces objectifs. En outre, l'organisation, dans un sens gestionnaire, apporte une flexibilité à des structures normalement rigides en organisant des processus de travail à l'intérieur de ces structures au lieu de réorganiser les structures elles-mêmes. A son tour, le fait de diriger signifie d'une part d'assumer des responsabilités et d'autre part le fait de déléguer certains éléments du processus décisionnel – processus qui diffère largement de la chaîne de commandement bien établie dans les forces armées. Le contrôle consiste surtout à prêter attention aux développements et à intervenir en cas de nécessité afin de recentrer le personnel sur ses objectifs.

D'autre part, la gestion de la Défense ne peut pas remplacer le processus militaire spécifique de la planification et de la conduite des opérations militaires, ou encore acquérir des capacités de combat. En revanche, la gestion de la Défense est en mesure de

¹ OTAN-CPEA désigne l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – Conseil du Partenariat Euro-Atlantique. Les membres de l'Alliance et les partenaires sont représentés dans ce Conseil.

² Documents fondamentaux de l'OTAN : *Projet de Partenariat d'Action sur la Création d'une Institution de la Défense (PAP-DIB)* (Bruxelles, 7 Juin 2004), disponible en ligne sur www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm.

réunir des personnes à l'intérieur des organisations de la Défense, de leur offrir une formation pour les missions et de l'équipement ainsi qu'un soutien pour un meilleur accomplissement des objectifs et des missions de la Défense.

La Place de la Gestion de la Défense au Sein du Secteur de la Défense

La gestion de la Défense, en tant que processus institutionnel, se situe entre l'élaboration d'une politique de la Défense et le commandement et contrôle des forces militaires. Elle devrait aborder des domaines d'action tels que la gestion des ressources de la Défense, la gestion du personnel, la gestion des acquisitions, qui sont tous des domaines dans lesquels—lors de la mise en œuvre de la politique de la Défense—il est probable que des incertitudes intrinsèques nécessitent une plus grande flexibilité et une prise de décisions en conséquence, et il est également probable que des problèmes inattendus apparaissent, nécessitant une identification correcte et des solutions appropriées.

Au fil du temps et dans plusieurs nations, différents systèmes de gestion ont été testés pour vérifier leur pertinence en termes de planification, d'efficacité et de responsabilité. Développés spécialement pour le secteur public ou empruntés aux pratiques des affaires, les systèmes comme le Système Planification, Programmation, Budgétisation (PBBS) le Système de Gestion de Performance (PMS) ou la Gestion de la Qualité Totale (TQM) ont tous une histoire de réussite et d'échecs qui mérite une analyse dans un livre sur la gestion de la Défense. La principale observation qui en ressort est qu'aucune approche théorique de la gestion de la Défense en général ne prévoit un système de gestion spécifique ou une philosophie de la gestion. Lorsqu'une nation identifie un réel besoin d'améliorer la performance de son secteur de la Défense, il est essentiel qu'elle accepte que l'introduction d'une culture gestionnaire dans le secteur de la Défense est plus importante que les instruments gestionnaires qu'une nation décide d'utiliser.

A la fois d'un point de vue théorique et pratique, on peut conclure qu'il existe deux approches principales de la gestion et celles-ci ne sont pas mutuellement exclusives. Une peut être décrite comme identifiant les problèmes et trouvant des solutions à ces problèmes, et l'autre peut être décrite comme trouvant des solutions pour avoir une approche plus efficace envers la résolution de problèmes.

La gestion de la Défense apporte une clarté à des domaines d'activité qui sont souvent caractérisés par des incertitudes et elle permet d'évaluer si oui ou non le chemin qui a été choisi pour résoudre le problème est le plus efficace ; si les problèmes rencontrés sont identifiés et résolus de manière pertinente, tout en laissant d'autres domaines fonctionner tels quels. Le tableau 1 décrit les différents niveaux de gestion au sein

Tableau 1: Les rôles et la place de la gestion à différents niveaux organisationnels de la Défense

Niveau	Politique	Planification	Gestion
Stratégique	Stratégie de sécurité nationale Concept stratégique de la Défense	Directive de planification de la Défense Projet de capacités stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • Comment implémenter des politiques et des projets stratégiques • Identifier et résoudre les problèmes stratégiques
Opérationnel	Stratégie militaire Politiques exécutives (c.à.d. personnel, passations de marché, affaires publiques) Doctrines de service commun (Armée, Air, Marine)	Projets opérationnels Programmes de développement des capacités Programmes de passations de marchés Programmes de formation	<ul style="list-style-type: none"> • Comment implémenter des politiques opérationnelles, des stratégies et des doctrines • Comment identifier et résoudre des problèmes opérationnels
Actuel	Termes de référence Déclaration de mission de l'organisation Les procédures opérationnelles courantes Descriptions de travail	Projets de travail Projets d'exercice Projets d'opérations sur le terrain	<ul style="list-style-type: none"> • Comment implémenter des politiques organisationnelles et des projets actuels • Identifier et résoudre les problèmes actuels

des ministères de la Défense, face à deux autres domaines importants d'activité organisationnelle, à savoir la formulation et la planification de politiques.

Ensuite, il y a la gestion stratégique de la Défense, qui permet l'identification de problèmes stratégiques et l'analyse, ainsi que la mise en application, de solutions adaptées. La vie quotidienne est remplie d'exemples de ce genre de problèmes. Les plus importants, en termes stratégiques, sont habituellement décrits comme traitant de différents aspects de la question suivante : « combien est assez ? » Il est possible que la gestion de la Défense puisse apporter des solutions cohérentes et adaptées en réponse à des

dilemmes du genre « du beurre ou des canons » (les coûts d'opportunité de la Défense par rapport à d'autres biens publics, et avec une répartition optimale des ressources nationales), ou l'autosuffisance des capacités de la Défense par rapport aux responsabilités partagées avec d'autres partenaires ou alliés et la délégation adaptée d'autorité.

Ensuite, il y a la gestion opérationnelle, traitant des problèmes de performance de la Défense, en particulier au niveau des services, mais aussi à un niveau plus général, par exemple, concernant le personnel ou la logistique. Et il y a aussi, bien sûr, la gestion de la Défense au niveau actuel, considérant les problèmes quotidiens et leurs solutions potentielles dans n'importe quelle unité de la Défense.

Ces types de gestion devraient être différenciés en fonction de leur niveau – au moins en termes de mécanisme et de procédures, alors que les instruments de la gestion exécutive restent les mêmes (en effet, ils ont été développés sans tenir compte de leur niveau d'application). En pratique, ces niveaux pourraient être identifiés par la nature de la fonction gestionnaire plutôt que par les mécanismes employés.

Les Caractéristiques Institutionnelles Nécessaires pour Réussir une Gestion de la Défense Efficace

Partout où la gestion de la Défense est apparue en tant qu'approche conceptuelle visant à renforcer l'efficacité du secteur de la Défense, cela a suscité à la fois beaucoup d'espoir et de réelles inquiétudes. L'expérience de différentes nations démontre que certaines initiatives de la part de la Défense n'ont pas été fructueuses, même plusieurs années après leur application. Dans l'ensemble, en termes de résultats, le bilan n'est pas satisfaisant. A plusieurs reprises, les gouvernements ont dû revenir aux premiers principes et développer de nouvelles approches pour assurer un niveau d'efficacité satisfaisant des dépenses publiques pour la Défense. Ils ont dû ajouter des projets à leur agenda dans l'optique de mieux clarifier les futurs changements, et les concepts sous-jacents de gestion qui devraient être incorporés dans la Défense.

Qu'elle soit fondée sur l'efficacité ou sur la résolution des problèmes, la gestion de la Défense exige certaines conditions liées à des structures de décision existantes et à des systèmes d'application. Parmi ces conditions, il y a généralement le contrôle, la responsabilité, l'intégration, la légitimité ou la moralité. Lorsque ces facteurs sont absents, il est absolument indispensable de les atteindre d'une manière ou d'une autre. Ce qui nous mène vers un dilemme. Est-ce que la création de conditions appropriées fait partie de la structure de gestion de la Défense ou s'agit-il d'un aspect d'un autre domaine, comme par exemple l'institutionnalisation ou la planification de la Défense ? La réponse est que le fait de créer des conditions appropriées n'est pas de nature gestionnaire en soi, pour autant que la gestion s'occupe davantage de l'application des politiques et de trouver des solutions plutôt que de définir des exigences. Au niveau du secteur de la Défense au sens propre, certaines conditions institutionnelles devraient être prises en compte afin

d'augmenter les chances de succès à toute entreprise souhaitant introduire des pratiques de gestion. Pour garantir une efficacité maximale, les ministères de la Défense devraient remplir deux conditions lorsqu'ils présentent et développent de tels outils et pratiques : ils doivent faire partie du cadre de la gestion du gouvernement et offrir une structure organisationnelle qui est séparée du personnel de la Défense. En d'autres termes, un ministère de la Défense devrait adopter la même philosophie gestionnaire que le gouvernement entier, même si le domaine de la Défense rend ce ministère distinct des autres départements du gouvernement. Cela est important pour assurer un dialogue approprié entre les responsables politiques à tous les niveaux du gouvernement et pour faciliter le flux de ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques. Dans la communauté Euro-Atlantique, il existe des exemples de gouvernements qui ont porté une attention particulière aux ministres de la Défense dans le processus de présentation des différentes formes de gestion, comme par exemple une répartition des ressources fondée sur des programmes et une planification multi-annuelle.

Mais il existe également des gouvernements qui n'ont fait aucun essai de nouvelle gestion de gouvernance publique dans leur secteur de la Défense. Indépendamment des phases d'exécution, tous ces ministères devraient finalement adopter la même philosophie gestionnaire. Ceci implique une formation adaptée de l'ensemble du personnel effectuant des mesures de gestion, l'institutionnalisation des principes de gestion et des procédures, ainsi que le fait d'acquérir de l'expérience organisationnelle en utilisant au minimum un cycle de planification avant d'estimer que le système de gestion est acquis.

Concernant la séparation entre la direction civile et la direction militaire (y compris le personnel), il est important de noter qu'il s'agit d'une condition fondamentale. En ce qui concerne la séparation entre la direction civile et la direction militaire et leur personnel, cette condition est très importante si on considère la gestion comme étant un instrument permettant de renforcer l'organisation, et non pas un substitut des procédures bien ancrées du commandement et contrôle militaire. C'est-à-dire que la gestion serait en fait la responsabilité de base des dirigeants civils, alors que les commandants militaires maintiendraient leurs rôles actuels et ne seraient pas transformés en gestionnaires. Cette séparation est présentée ici avec des objectifs purement théoriques. En réalité, la démarcation entre les rôles civils et militaires dans la gestion de la Défense est plutôt floue, particulièrement au niveau stratégique. Si la tâche principale de la gestion de la Défense était de diriger les efforts de l'organisation de la Défense vers une réalisation efficace des objectifs de politique, alors tous les problèmes autres que la conduite des opérations militaires seraient renvoyés à la gestion de la Défense, que ce soit dans le domaine civil ou militaire.

L'institutionnalisation de la gestion de la Défense est caractérisée par les spécificités locales de chaque nation ou de secteur de la Défense. Certaines nations choisissent d'établir des comités de gestion de la Défense avec des missions dévouées et des termes de référence, alors que d'autres nations ne font pas de séparation institutionnelle

entre les structures organisationnelles et les fonctions de la gestion.³ Cette section traite uniquement l'analyse des conditions institutionnelles, ou de principes, en laissant de côté les structures et les fonctions appropriées.

Voici les conditions institutionnelles de base nécessaires pour une gestion d'un ministère de la Défense efficace (il existe sans doute de nombreux autres aspects qui pourraient être cités ici mais ils risquent de ne pas avoir les mêmes spécificités de gestion que celles-ci) :

- Légalité de toutes les mesures organisationnelles et institutionnelles
- Mécanismes et procédures adaptés aux décisions de gestion et à la surveillance
- Réglementations en termes de transparence/responsabilité
- Intégration de tous les participants lors des phases de mise en œuvre des décisions de gestion.

La légalité est une des conditions institutionnelles les plus importantes pour toute organisation, y compris celle de la Défense. L'introduction de tout cadre de gestion dans le secteur de la Défense devrait être accompagnée de, ou précédée par, une législation appropriée. Une telle législation devrait inclure des provisions qui réglementent les structures organisationnelles et leurs attributs de gestion. Chaque fois que le domaine public est impliqué, et particulièrement dans les secteurs de la sécurité et de la Défense, des provisions juridiques claires et précises donnent un sentiment de protection contre les abus et la corruption mais imposent également une responsabilité aux dirigeants militaires et civils relative à leurs décisions et leurs actes.

En outre, un système de décision juridiquement établi permettrait une flexibilité dans la mise en œuvre des politiques. Tout mécanisme efficace de formulation de politique et de réalisation au sein du gouvernement—et particulièrement dans le secteur de la Dé-

³ A titre d'exemple, on peut notamment citer le Royaume-Uni, où un Conseil de la Défense est présidé par le Secrétaire d'État et composé d'officiers civils et militaires haut placés. Leur rôle inclut les prises de décisions en matière de Défense. Ici, il s'agit de la gestion de la Défense en tant que compétence prise en charge par le Conseil de la gestion de la Défense, présidé par le Secrétaire Général adjoint qui offre une direction de haut niveau et une gestion stratégique de la Défense. Le comité est composé de membres non-ministériels du Conseil de la Défense et de membres externes, indépendant et non-exécutifs. Aux États-Unis il y a uniquement un Comité de Gestion de la Défense, constitué d'un Conseil interne de directeurs dans une entreprise composée de personnes civiles et militaires de haut niveau dans le Département de la Défense. En France, il existe deux comités au niveau du Ministère de la Défense: Le comité ministériel d'investissement présidé par le Ministère de la Défense et chargé de vérifier les besoins opérationnels ainsi que les aspects financiers et économiques liés aux investissements les plus importants à l'intérieur du Ministère, avant qu'ils soient lancés ; et le Comité des Finances qui s'occupe des questions budgétaires.

fense—comporterait un système d'équilibre de pouvoir, qui garantirait à la fois que la politique soit compatible avec les objectifs ultimes et les intérêts de la nation, et qu'il soit bien compris et efficacement implémenté par les organisations appropriées. Mais la phase de mise en œuvre n'est jamais linéaire. Certaines intentions risquent d'être mal comprises, d'autres irréalistes, et d'autres encore deviennent parfois obsolètes lors de la dernière phase de la mise en œuvre suite à des changements de conditions internes ou externes. Dans un système très bureaucratique et rigide, tout ces cas de figures nécessiteraient une réitération du processus d'élaboration de la politique ainsi qu'un recours aux décideurs de haut rang – ce qui signifie souvent, en termes pratiques, que les politiques ne sont pas implémentées du tout. Dans la plupart des cas, ce genre de situation mène à une perte considérable de ressources rares qui sont déjà investies dans des efforts similaires ayant échoué. Si le système permet, d'un point de vue juridique, de prendre des mesures correctives de gestion lors de la mise en œuvre de la politique, il ne serait pas nécessaire de répéter le processus de formulation politique tant que les objectifs restent les mêmes. Les directeurs seraient responsables, au nom de la loi, d'atteindre les objectifs déclarés dans la ligne de conduite, tout en utilisant leurs pouvoirs discrétionnaires pour choisir la meilleure manière d'appliquer cette ligne de conduite. En termes juridiques, on s'attend à ce que tous les postes de fonctionnaires à tous les niveaux de la hiérarchie organisationnelle aient des responsabilités de gestion clairement établies.

Pour qu'une gestion de la Défense soit efficace, il est important qu'un processus décisionnel et des mécanismes et procédures de surveillance appropriées soient intégralement institutionnalisés. Concernant les objectifs de la Défense, les systèmes de contrôle de qualité les plus importants sont ceux qui mesurent la performance au niveau stratégique, à savoir ceux qui relient les objectifs des politiques aux résultats concrets de la Défense (par exemple des structures de forces et des capacités). Toutefois, les mécanismes de surveillance devraient être développés à tous les niveaux. Au niveau opérationnel, et en particulier au niveau actuel, cette institutionnalisation implique des rôles de surveillance décrites dans les profils des postes du personnel civil et militaire dans les postes exécutifs, et ces attributions devraient être complétées par des mécanismes de surveillance de qualité appropriés ou à des systèmes développés au niveau approprié.

L'institutionnalisation des mécanismes de surveillance implique aussi l'introduction de procédures relatives au flux d'information dans l'organisation de la Défense, car aucune surveillance ne peut être efficace sans connaissance des aspects pertinents et des réalisations dans la mise en œuvre de la politique. En effet, ces mécanismes de surveillance devraient répondre à des questions comme :

- La politique en question a-t-elle été parfaitement comprise par l'armée ?
- Comment la politique est-elle appliquée ?

- Une fois appliquée, quels sont les résultats de cette politique ?

L'utilisation d'outils appropriés devrait permettre de répondre à ces questions. Une manière de sélectionner ce genre d'outils consiste à inclure des outils d'approbation (l'approbation de documents de mise en œuvre comme par exemple des stratégies, doctrines, concepts ou réglementations; l'autorisation des fonds au sein de l'exécution du budget; l'approbation des procédures, de la surveillance du programme, etc.) et des outils de vérification (modèles théoriques, simulations, essais, exercices d'évaluation, inspections, études et entretiens, révisions et leçons apprises, audits et autres). Au moyen du processus d'institutionnalisation, ces outils doivent être confiés à des postes dédiés à l'organisation de la Défense, et être accompagnés d'une description appropriée.

La transparence doit également être institutionnalisée. D'un point de vue gestionnaire, le mécanisme de transparence principal qui doit être entièrement institutionnalisé est un système de compte-rendu. Un tel système révèle des résultats partiels et complets des programmes de mise en œuvre de politiques et de stratégies. De plus, l'institutionnalisation nécessite des provisions et des réglementations pour effectuer des compte-rendus des structures de la Défense et pour faciliter l'échange d'information hiérarchique d'une part, et d'autre part entre les différentes équipes. Cependant, un tel système de rapport ne remplacerait aucunement les systèmes d'audits classiques.

L'intégration, en tant qu'exigence d'institutionnalisation, traite des relations organisationnelles parmi les membres du personnel. En termes de gestion, les membres du personnel doivent être encouragés à participer à tous les processus de mise en œuvre des politiques. Cette exigence doit être facilitée en appliquant des réglementations organisationnelles, telles que des procédures d'opérations standards qui facilitent une telle participation.

L'aspect le plus important de l'institutionnalisation de la gestion de la Défense est l'utilisation d'outils de gestion dans le but d'augmenter la performance organisationnelle en accomplissant des missions et de trouver les meilleures solutions aux problèmes identifiés pendant le processus d'application de politique de Défense. En tant que science appliquée, la gestion a développé une large gamme d'outils, allant de philosophies globales à des outils mathématiques permettant de résoudre des problèmes mineurs. La plupart, si ce n'est la totalité de ces instruments, peuvent être utilisés dans la gestion des organisations de la Défense.

En fin de compte, le type d'outils que la Défense choisit d'utiliser peut être le résultat de décisions internes ou externes. Cependant, on s'attend à ce que le secteur de la Défense adopte le même système de gestion global que le gouvernement. Comme indiqué ci-dessus, les exemples de telles philosophies de gestion ou de systèmes de gestion totale sont la gestion de la Qualité totale, la Gestion de la Performance et la Mise en pratique d'un système de planification, de programmation, et préparation du budget. Au

sein de cette philosophie globale de gestion, le ministère de la Défense décide quels outils principaux seront employés à travers les organisations de la Défense. De tels outils sont le tableau de bord équilibré (*Balanced Scorecard*), l'analyse comparative (*Benchmarking*) et la reconfiguration de processus (*Process Reengineering*) les cartes de pointage, les points de référence, et le processus d'ingénierie.

Il est important de réglementer les outils et les mécanismes utilisés dans la gestion de la Défense, et ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, des réglementations clairement définies permettent d'élaborer un objectif commun et ainsi qu'une certaine cohérence. Tous les membres de l'organisation « parleraient ainsi la même langue », passeraient moins de temps et gaspilleraient moins d'effort à essayer de comprendre ce que les autres disent ou font. Deuxièmement, la création d'outils et de mécanismes de Défense communs facilite la formation et l'apprentissage organisationnel.

Un domaine qui ne nécessite pas beaucoup de réglementations est l'utilisation d'outils dits « techniques » comme par exemple les tableaux et les diagrammes, les calculatrices, les trajectoires, les graphiques, le brainstorming, et beaucoup d'autres. Les unités au sein de l'organisation de la Défense devraient être libre de choisir quels outils elles souhaitent employer et pour quelles tâches.

A Propos de ce Livre

Parmi les nations intéressées par une telle approche, quels sont les éléments théoriques et les pratiques de la gestion de la Défense qui présentent un intérêt fondamental pour les dirigeants civils et militaires et leur personnel; pour les conseillers et les consultants; pour les chercheurs académiques et les professionnels; et enfin pour les étudiants ? Alors que les publications traitant de la gestion du secteur public ont gagné du terrain ces dernières années, la littérature sur la gestion de la Défense reste rare et dispersée parmi une large palette de sujets variés plus ou moins utiles pour la compréhension générale du sujet.

Ce texte d'introduction a comme objectif de mettre en place un cadre permettant de poursuivre le débat sur la gestion de la Défense. Dans le premier chapitre, nous présentons une étude théorique approfondie sur la gestion de la Défense et sur sa place parmi les concepts complémentaires et quelque peu concurrentiels de l'élaboration de politiques, de la gestion, de l'administration, du commandement et contrôle et de la direction. Le deuxième chapitre aborde le sujet de la planification de la Défense en tant que processus fondamental au sein de la gestion de la Défense, permettant au lecteur d'être guidé à travers le processus complexe de la planification tout en considérant les principaux défis et les mécanismes facilitant cet objectif. Le troisième chapitre du livre, présente les bases du développement de la force fondé sur un programme, et explique de quelle manière les programmes sont utilisés pour faire le rapprochement entre les objectifs politiques et les décisions d'attribution de ressources. Le quatrième chapitre traite de la gestion des finances et évalue les questions clés de la gestion de la finance

de la Défense. Le cinquième chapitre examine la complexité de la gestion du personnel dans le contexte de la sécurité nationale et analyse l'offre et la demande du personnel dans le secteur de la Défense. Le sixième chapitre traite de la gestion des acquisitions et décrit l'identification de conditions appropriées, l'approvisionnement et la gestion de systèmes d'armes complexes, et d'autres sortes d'équipement et de services pour le secteur de la Défense. Enfin, le dernier chapitre se penche sur le cadre législatif nécessaire à la formulation des politiques de Défense et la gestion de leur application, avec une attention particulière portée sur les meilleures pratiques afin de garantir une efficacité maximale de la dépense des ressources publiques.

Nous espérons que ce livre sera d'une grande utilité pour toute personne souhaitant élargir sa connaissance du domaine de la gestion de la Défense. Les auteurs de ce livre présentent des analyses complètes du sujet, à la fois d'un point de vue théorique et pratique. Ils présentent et évaluent les principes et les théories fondamentaux relatifs aux changements qui ont eu lieu dans l'approche gestionnaire de la Défense, ainsi que les meilleures pratiques dans les domaines spécifiques comme la gestion organisationnelle, la planification des ressources humaines, les acquisitions et la finance. Toutefois, cette étude pourrait encore être complétée par de plus amples clarifications sur certains rôles et interactions entre la gestion de la Défense et d'autres sujets liés à la Défense, tel que l'institutionnalisation de la Défense, le contrôle démocratique, les politiques, la stratégie et la planification de la Défense.

Nous pensons que ce livre permettra de mieux comprendre les conditions préalables nécessaires pour appliquer les techniques de la gestion de la Défense ; ainsi que les aspects spécifiques dans différents secteurs ou départements de l'organisation de la Défense lors de la transition vers la gestion de la Défense.

Chapitre 1

Gouvernance, Gestion, Commandement, Direction: Situer le Contexte des Études de la Gestion de la Défense

Valeri Ratchev

Introduction

Toute institution de la Défense moderne sous-entend une capacité de définir et de réaliser les objectifs souhaités de manière efficace dans un cadre démocratique. Cela suggère que ce genre d'institution soit efficace, c'est-à-dire qu'« elles fasse avancer les choses ». Ce type d'institution doit en outre être compétent, capable de produire des effets désirés sans provoquer trop de pertes ou de gaspillages, tout en minimisant l'énergie et les coûts. La transparence et la responsabilité dans le fonctionnement de telles institutions forment les bases d'une réelle surveillance civile du processus décisionnel et de la performance de la Défense.

Il n'y a pas d'aspects qui soient plus importants que d'autres dans l'organisation moderne de la Défense. Chacun est unique et indispensable pour obtenir le maximum de résultats avec un minimum de dépenses. D'une certaine manière, on pourrait compenser les insuffisances dans l'un ou l'autre de ces aspects mais sur une longue durée seul un ensemble bien développé et bien préservé de ces éléments permet de créer des institu-

tions de Défense compétentes, stables et efficaces, en mesure de répondre aux attentes du public tout en contribuant au renforcement des institutions démocratiques.

Aujourd'hui, le défi pour l'institution de la Défense moderne consiste à créer un nouvel équilibre entre les fonctions des forces armées et les moyens disponibles en laissant suffisamment de place pour les opérations et les investissements en capitaux. A une époque où les ressources sont toujours plus limitées et les exigences stratégiques changeantes, il est nécessaire d'extraire le plus de bénéfice possible de l'argent qui a été dépensé pour la Défense. C'est précisément l'objectif de la gestion de la Défense.

Les exigences en termes d'efficacité et de rendement ne sont certainement pas particulières aux organisations de la Défense. Toute entreprise doit être efficace et compétente afin de garantir sa prospérité et sa survie. Pourtant, les organisations de la Défense ne peuvent pas être gérées de la même manière que n'importe quelle autre entreprise. La Défense nationale a une grande responsabilité envers sa nation : En effet, elle a souvent une influence capitale sur les développements politiques, sociaux, ainsi que sur le renforcement de la nation et de l'État. Mais elle est, en quelque sorte, gérée de la même manière qu'une entreprise, c'est-à-dire axée sur les profits.

Ce chapitre explique ce que constitue la gouvernance de la Défense, la manière dont elle se différencie de la gestion et du commandement, et ce qu'est le rôle de la direction stratégique. Sur cette base nous identifions les domaines des institutions de la Défense qui peuvent être améliorées de manière considérable au moyen de l'application de pratiques d'affaires modernes. Par conséquent, la valeur de la gestion de la Défense est définie en fonction des approches bureaucratiques et du commandement militaire traditionnel.

Ce chapitre ne prêche pas un modèle de gestion de la Défense en particulier. Il établit plutôt le contexte permettant une étude détaillée des principales questions de la gestion de la Défense présentées dans les chapitres suivants. Les thèmes et les sujets présentés dans cet ouvrage sont fondés sur des données et des observations dans les pays qui créent, réforment, ou transforment leurs institutions de la Défense et illustrent les points principaux à considérer pour ceux qui participent à la discussion, la planification, la création et la mise en place des activités relatives au renforcement institutionnel de la Défense. Ainsi, ce chapitre présente une orientation ainsi que des conseils aux décideurs politiques qui souhaitent comprendre de quelle manière une institution de la Défense peut être développée en structure efficace et démocratique de la sécurité nationale et internationale, en produisant une Défense adéquate à un coût acceptable sur le plan social.

Orientation Conceptuelle

Il y a plusieurs termes qui sont utilisés pour expliquer la manière dont une institution de la Défense est gérée : « gouvernement », « direction politique », « gouvernance », « gestion », « administration publique », « direction stratégique », « commandement et

contrôle », etc. Dans le langage quotidien et dans les documents institutionnels, ces termes sont souvent compris et utilisés de manière interchangeable. En réalité, chacun de ces termes représente un point de vue conceptuel et une approche particulière appropriée dans le contexte national, global ou le contexte spécifique d'une institution de la Défense. De plus, dans le domaine du renforcement de la Défense, ces termes sont souvent perçus comme étant d'origine (et d'intérêt) « occidental(e) » et ne sont apparus que récemment dans d'autres nations. Ces termes sont plus ou moins pertinents, selon le système politique, l'organisation étatique et le type d'institution de Défense en question. De plus, ces termes peuvent être utiles pour décrire un développement historique d'un pays, d'une culture, d'une maturité économique et sociale et d'un environnement stratégique.

Les efforts pour créer, réformer ou transformer une institution de la Défense nationale exigent l'élaboration d'un concept suffisamment cohérent pour offrir des conseils pour la création d'une organisation capable de jouer un certain rôle désigné politiquement et d'assumer des fonctions de manière efficace et compétente. Les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays peuvent être utiles ; mais les différents développements politiques rendent chaque cas unique. En outre, bien que la plupart des questions principales dans la création d'une institution de la Défense, du développement et de la transformation soient génériques, les différences d'un pays à un autre « dans les structures de l'histoire, de l'environnement, de la sécurité et des structures institutionnelles peuvent être si vastes que les leçons tirées dans les démocraties les plus anciennes ne sont souvent pas entièrement pertinentes pour les nouvelles (démocraties) ».¹

Les institutions de la Défense ne peuvent pas être développées individuellement et indépendamment des réalités culturelles, administratives et politiques de leur pays. La Défense est un domaine très spécifique et n'est pas un « îlot de rationalisme, d'efficacité et de compétence » au milieu d'un environnement national dans lequel les autres structures gouvernementales sont profondément bureaucratiques. Le développement, la réforme et la transformation de la Défense ont le potentiel de guider le processus de la modernisation d'un gouvernement national, comme cela s'est produit dans de nombreux pays d'Europe de l'Est dans le cadre de la préparation de leur adhésion à l'OTAN. Le concept de base d'une institution de la Défense devrait refléter des questions telle que la culture administrative et les traditions nationales, la présence d'une capacité de gestion à des niveaux politiques, macro-organisationnels et de performance, l'environnement des affaires privées, les capacités d'enseignement et de formation et la

¹ Thomas C. Bruneau et Richard B. Goetze Jr., « Ministries of Defense and Democratic Control », dans *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, éd. Thomas C. Bruneau et Scott D. Tollefson (Austin, TX: University of Texas Press, 2008), 71-98; citation pages 71-72.

volonté de la société d'accepter des innovations radicales et des changements intégraux.

En même temps, la Défense nationale des sociétés démocratiques est traditionnellement axée sur les menaces militaires externes. L'évaluation prospective de l'environnement stratégique d'un pays a également un impact sur l'élaboration de son concept spécifique de la Défense. La chaîne de commandement national, le processus décisionnel de la Défense, les procédures d'attribution des ressources de la Défense, la taille du budget de la Défense, l'organisation, la structure et les perturbations des forces armées sont, en grande partie, fonction de la perception nationale (sociétale, politique, établissement de la Défense) des menaces militaires. Le concept d'organisation et le développement d'institutions de la Défense dépendent du niveau perçu de la menace. Lorsqu'il existe une menace sérieuse, le processus décisionnel devient plus court et moins transparent, les institutions de la Défense plus « militarisées » et le rôle des civils marginalisé. Lorsque le pays bénéficie d'un environnement stratégique stable, particulièrement quand il est membre d'une alliance stable, l'institution de la Défense a une position moins « exceptionnelle », plus transparente et finalement ne diffère pas beaucoup des autres institutions publiques.

Cependant, en cas de développement institutionnel intensif ou de transformation organisationnelle de la Défense, il est difficile de situer le contexte du sujet sans au préalable comprendre la signification des différents termes et concepts. Ci-dessous nous allons examiner les principaux termes et leurs concepts respectifs: gouvernement et gouvernance, gestion et gestion de la Défense, administration publique, commandement et contrôle et direction.

« Gouvernement » et « Gouvernance »

Les concepts de « gouvernement » et de « gouvernance » diffèrent en termes de contenu et d'orientation, et ont des origines historiques différentes. Comme l'explique l'Institut canadien sur la gouvernance :

Il existe une tendance assez répandue, qui consiste à utiliser le terme « gouvernance » comme un synonyme de « gouvernement ». Cette confusion de termes risque d'entraîner des conséquences fâcheuses. Une question de politique publique qui à l'origine était liée à un problème de « gouvernance » devient donc implicitement un problème de « gouvernement », ce qui entraîne une approche forcément « gouvernementale » erronée ayant comme but de résoudre le problème.²

² Des textes traitant ce sujet sont disponibles sur le site internet de l'Institut canadien sur la gouvernance : www.iog.ca. Cette citation est extraite du livre de John Graham, Bruce Amos et Tim Plumptre: *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, IOG Policy Brief No. 15 (Ottawa: IOG, August 2003), 2, disponible sur: <http://www.iog.ca/publications/policy-brief15.pdf>.

L'origine du mot « gouvernement » signifie « diriger » (naviguer) à la fois en grec et en latin. La dichotomie entre « gouvernement » et « gouvernance » tient ses origines des deux questions de base de la politique : qui devrait gouverner et de quelle force devrait provenir le contrôle gouvernemental ? Enfin, de quelle manière le pouvoir exécutif politique devrait-il être distribué au sein du gouvernement et dans la société ?

En fonction de « qui gouverne », les formes de gouvernement historiquement établies sont les suivantes: l'anarchie (personne ne gouverne), la dictature (une seule personne gouverne); l'aristocratie (la minorité gouverne); la démocratie (la majorité gouverne) et l'unanimité (tout le monde gouverne). La démocratie représente donc uniquement une parmi plusieurs formes de gouvernement. Elle a été décrite par Abraham Lincoln comme étant « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». Le philosophe grec Aristote disait que « les vraies formes de gouvernement ... sont celles dans lesquelles une ou plusieurs personnes gouvernent dans le but de servir l'intérêt commun ».³ Le gouvernement démocratique s'occupe des objectifs publics dans lesquels le gouvernement lui-même devrait être le serviteur du peuple—plutôt que le maître—car la force de la vraie démocratie découle de certains droits et libertés fondamentales. Ces droits et libertés doivent être protégés pour garantir une démocratie réussie. *Démocratie* signifie égalité. Nous nous basons sur le terme « gouvernement démocratique libéral » tel qu'il est défini par Alexis de Tocqueville, et mettons l'accent sur le fait que le libéralisme équivaut à la liberté. Sans entrer dans les détails, nous acceptons la thèse selon laquelle les sociétés modernes du 21^{ème} siècle ont comme objectif d'établir des démocraties libérales efficaces et compétentes plutôt que d'établir des démocraties sans libéralisme.⁴

Le niveau de pouvoir nécessaire dans un gouvernement d'une démocratie est déterminé en fonction de la conviction que les gouvernements doivent être restreints et non pas faibles. En effet, les personnes qui ont un raisonnement autoritaire estiment qu'il s'agit d'un point faible lorsqu'ils observent des processus politiques et prises de décision marqués par la transparence, les débats et les dissidences, la responsabilité, la surveillance et un contrôle public. En réalité, il s'agit là de facteurs fondamentaux renforçant une démocratie. Les éléments de base d'un pouvoir gouvernemental démocratique sont les secteurs dans lesquels il garde le monopole sur l'autorité. En fonction du niveau de maturité de la démocratie et du développement de l'économie de marché, ceux-ci peuvent inclure, *inter alia*, le monopole des ressources naturelles, des terres, des routes et de la politique étrangère. L'utilisation du pouvoir militaire et de violence meurtrière devrait être uniquement entre les mains d'un gouvernement démocratique. D' où la thèse

³ « Aristotle: from The Politics », c. 340 BC, Book III, dans *Internet Ancient History Sourcebook*, www.fordham.edu/halsall/ancient/aristotle-politics1.html.

⁴ Cette thèse est parfaitement argumentée par Giovanni Sartori dans *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987).

qu'en dehors du secteur de sécurité de l'État, il ne devrait pas y avoir d'organisations militaires, paramilitaires, de police ou de services de renseignements. Toutes ces organisations doivent être intégrées dans un processus décisionnel politique intégral caractérisé par un contrôle civil dans le but de maintenir leurs compétences et de faire respecter les normes démocratiques.

La présence d'un système d'équilibre des pouvoirs efficace fait partie des éléments les plus importants de toutes les démocraties. Son objectif est de s'assurer que le pouvoir politique soit suffisamment dispersé et décentralisé pour éviter tout monopole possible de la part de l'État et de faire en sorte que le peuple garde un contrôle maximal de la gouvernance. Le système d'équilibre de pouvoirs—et donc la séparation des pouvoirs—permet un *partage* des responsabilités, plutôt qu'une *division*. Cette notion est très importante pour une mise en pratique adéquate des mécanismes nécessaires dans les politiques de la Défense.⁵ Dans un tel environnement, la force de chaque centre de pouvoir ne consiste pas à diriger, mais plutôt à argumenter et à persuader. Le système peut souvent être lent, compliqué et même inefficace, mais il assure une protection contre un abus potentiel de pouvoir de la part de tout parti – il s'agit là d'un défi que chaque démocratie doit soulever.

Au fil des époques, en passant par un gouvernement classique à un gouvernement représentatif moderne (républicain), l'État a été perçu comme une société politique capable d'établir un contrôle au travers d'un choix politique. Elle établit le gouvernement central en tant que prestataire principal de contrôle et de règlements sur le territoire national. En cette qualité, le gouvernement possède des capacités qui lui permettent de défendre son territoire et ses intérêts nationaux en utilisant le pouvoir militaire (seul ou à l'aide d'autres moyens) et de défendre et promouvoir les intérêts nationaux à l'étranger (seul ou avec des alliés) dans l'éventualité où il serait menacé par une autre force militaire. Le fait que la probabilité d'une guerre dite « classique » entre deux États démocratiques modernes ait diminuée ces dernières années ne signifie pas pour autant que ce rôle n'ait plus d'importance ni que le gouvernement (l'exécutif) soit le seul pouvoir à avoir une autorité et une responsabilité de déterminer et de mettre en place une politique de Défense.

L'usage fréquent du concept de « gouvernance » n'a débuté que récemment. Il existe aujourd'hui de nombreuses définitions de ce terme.⁶ Selon Paul Hirst, la gouvernance est généralement perçue comme une alternative au « gouvernement » central

⁵ Pour une définition du terme « politique de défense » et de ses liens avec la gestion de la Défense, voir: Todor Tagarev, « The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms) », *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (printemps-été 2006), 15-34, <https://consortium.pims.org/the-art-of-shaping-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

⁶ Joan Corkery, éd., *Governance: Concepts and Applications* (Brussels: IAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999), 368-371.

(fort), c'est-à-dire une alternative au contrôle exercé par l'État. Hirst expose brièvement cinq versions de « gouvernance » dans les domaines suivants : politique, international, social et des entreprises.⁷

La gouvernance d'entreprise, qui est une conséquence logique du fait d'avoir de grandes entreprises influentes avec des actionnaires très dispersés d'un côté et une gestion professionnelle active de l'autre, a comme objectif d'offrir une transparence et une responsabilité de la gestion exécutive et d'empêcher les entreprises de devenir des autocraties dans un environnement où la démocratie est la principale source de légitimité.

La gouvernance publique, qui provient de la privatisation des fonctions et des services publics traditionnels, vise à introduire un nouveau modèle de services publics distincts de celui de l'administration publique sous contrôle hiérarchique et la responsabilité directe des fonctionnaires qui ont été élus politiquement.

La gouvernance sociale, quant à elle, se manifeste discrètement et présente une nouvelle manière de gouverner, fondée sur un réseau composé de syndicats, d'associations commerciales, d'ONG et de représentants locaux de l'autorité dans le but de créer des nouveaux pactes sociaux négociés au niveau central.

La gouvernance internationale utilise le concept de « gouvernance sans gouvernement » dans le domaine des relations et des régimes internationaux. Elle est fondée sur la notion largement acceptée selon laquelle de nombreux problèmes internationaux comme le réchauffement climatique, le commerce international, le contrôle des armes, et les normes internationales dans de nombreux domaines ne peuvent pas être résolus par les États-nations seuls. L'internalisation de la gouvernance fondée sur des accords intergouvernementaux et des organismes puissants comme le Fonds Monétaire International, l'Organisation Mondiale du Commerce, la Banque Mondiale et le G8 qui élargissent les actions privées et « le retrait de l'État », soulève des questions importantes à propos de qui contrôle ces acteurs supra-étatiques internationaux et de quelle manière, et si ce phénomène entraîne une limitation du pouvoir et de la capacité de la démocratie.

La bonne gouvernance a d'abord gagné du terrain dans le domaine du développement économique et social. Largement soutenue par les pays occidentaux et encouragée par le pouvoir des agences internationales comme la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International comme une mesure économique et des conditions politico-sociales pour leurs prêts, la « bonne gouvernance » est un concept qui est fondé sur l'accord selon lequel il est impossible d'avoir une gestion économique efficace et un environnement social stable sans la pleine application des principes démocratiques et du marché. Le concept reconnaît le fait que le développement n'est pas juste une création des marchés et de la promotion des investissements et des politiques macro-économi-

⁷ Paul Hirst, « Democracy and Governance », dans *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, éd. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 13-35.

ques, mais que les institutions sociales, les lois et les règlements, les valeurs humaines et citoyennes sont également importantes. Ainsi, la « bonne gouvernance » en tant que concept se traduit en une structure politique efficace et propice à des mesures économiques privées – des régimes stables (pas nécessairement démocratiques), l'État de droit, une administration d'État efficace et une réelle société civile. En tant que stratégie, elle a comme objectif de développer une version libérale de l'architecture sociale, marquée par une séparation nette entre l'État « limité » et, dans la mesure du possible, une société autorégulée et une économie libérale. La tâche qui consiste à définir les principes de « bonne gouvernance » est à la fois difficile et controversée – cependant il existe une liste de principes autour de laquelle il peut y avoir un consensus, même au-delà des démocraties libérales. Un tel accord demeure en partie un travail considérable effectué par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur le droit international et les droits de l'homme ⁸:

- *Participation* – tous les hommes et toutes les femmes doivent avoir une voix dans le processus de prise de décision – soit directement, soit à travers des institutions intermédiaires légitimes qui les représentent. Une telle participation est fondée sur la liberté d'association et de la parole, ainsi que sur les capacités de participer aux prises de décision de manière constructive.
- *Consensus sur l'orientation* – parmi les différents intérêts, la bonne gouvernance a un rôle de médiateur entre ces différences pour créer un accord sur ce qui est dans le meilleur intérêt du groupe, et dans la mesure du possible, sur les politiques et les procédures.
- *Vision stratégique* – les dirigeants et le public ont une perspective étendue et à long terme de la bonne gouvernance et le développement humain, ainsi qu'un sens de ce qui est nécessaire pour un tel développement. Il faut également prendre connaissance des complexités historiques, culturelles et sociales dans lesquelles cette perspective est ancrée.
- *Réactivité* – les institutions essaient de servir tous les actionnaires et, respectivement, de mettre en place les procédures adéquates.
- *Efficacité et Rendement* – les processus et les institutions produisent des résultats qui répondent aux besoins tout en faisant le meilleur usage des ressources.
- *Responsabilité* – les décideurs au sein des gouvernements, du secteur privé et des organisations de la société civile doivent être responsables devant le public

⁸ Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Governance and Sustainable Human Development* (1997). Ces principes, légèrement modifiés, sont présents dans d'autres documents du PNUD. Voir par exemple : *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*, <http://mirror.undp.org/magnet/docs/gov/Lessons1.htm>.

et les actionnaires institutionnels. Cette responsabilité est différente en fonction de l'organisation et de la décision, qui est soit interne ou externe.

- *Transparence* – elle est fondée sur la libre circulation de l'information. Les processus, les institutions et l'information sont directement accessibles par ceux qui sont concernés, et une quantité d'information suffisante est disponible pour comprendre et suivre leur activité.
- *Équité* – tous les hommes et toutes les femmes ont la possibilité d'améliorer ou de maintenir leur bien-être.
- *État de droit* – les structures juridiques devraient être justes et appliquées de manière impartiale, en particulier les lois relatives aux droits de l'homme.

Comme mentionné auparavant, la politique de la Défense est formulée et exécutée non seulement par l'organisation de la Défense en soi, mais aussi par une variété d'autres secteurs gouvernementaux et sociétaux. La question de la gouvernance peut être examinée, respectivement, à deux niveaux.

Au niveau national, la gouvernance se rapporte à la manière dont d'autres acteurs, tels que les agences de l'État, l'administration locale, les organisations de la société civile, les commerces etc., peuvent participer au fonctionnement et au processus de mise en œuvre des décisions de politique de la Défense, en particulier lorsqu'il s'agit de décisions liées aux intérêts et préoccupations publics.

Au niveau de l'institution de la Défense, on peut parler de gouvernance institutionnelle ou de gouvernance dans « l'espace organisationnel ». Elle comprend ces activités du ministère de la Défense pour lesquelles elle rend des comptes au gouvernement, au président (quand ce poste comprend la fonction du commandant suprême des forces armées), et au parlement (ou « au conseil des directeurs »).

Pour résumer la discussion sur la « gouvernance » en tant que concept, nous pouvons utiliser la définition suivante, souvent acceptée comme étant applicable de manière universelle pour chacun des cinq types de gouvernance mentionnés ci-dessus:

La gouvernance représente les interactions entre les structures, les processus et les traditions qui déterminent la manière dont le pouvoir et les responsabilités sont exercés, la manière dont les décisions sont prises et de quelle manière les citoyens ou autres actionnaires ont leur mot à dire. Fondamentalement, il s'agit du pouvoir, des relations et de la responsabilité: qui influence, qui décide et comment les décideurs sont tenus responsables.⁹

⁹ Ibid.

La Gestion et la « Gestion de la Défense »

Historiquement, le terme « gestion » a été utilisé—et continue à être utilisé—de plusieurs manières différentes. En effet, il peut se rapporter aux nombreuses décisions nécessaires pour diriger une production complexe ou une organisation à but non-lucratif, une agence de l'État ou encore une unité administrative locale. Il s'agit d'un type d'approche descriptif utilisé pour expliquer la gestion en tant que processus ainsi que les tâches dont les gestionnaires et les superviseurs doivent s'occuper. La gestion peut également être appliquée par quelqu'un dans le but de diriger les gens à réaliser un objectif privé précis avec moins de ressources et ce dans le délai le plus court possible. On peut aussi utiliser le terme « gestion » pour se référer à un ensemble de connaissances réunissant les approches fondées sur les théories et les philosophies politiques, économiques, sociologiques, psychologiques ou anthropologiques avec comme objectif de créer une approche systématique (théorie) sur la manière dont certains objectifs particuliers pourraient être effectués au moyen d'actions « scientifiquement » déterminées (stratégie, politique), en créant et en utilisant une organisation appropriée et en exploitant des ressources déterminées (limitées).

Les racines de la gestion moderne se trouvent à la fois dans l'administration et le commerce, qui devraient constituer le point de référence lorsque quelqu'un adapte les principes et les pratiques de gestion aux autres domaines d'activités publiques, privées ou personnelles. Les « pères » de la gestion—Henri Fayol, Max Weber et Chester Bernard—se sont concentrés sur des organisations complètes, alors que d'autres comme Frederick W. Taylor, Henry Gantt, et Lillian et Frank Gilbreth avaient comme objectif d'améliorer la productivité.¹⁰ Les deux directions de ces anciennes études de gestion ont impliqué des recherches et un travail appliqué et ont abouti dans la fameuse théorie administrative et la gestion scientifique qui forme la base de la théorie de la gestion classique. D'une part, la théorie administrative se concentrait sur les fonctions de gestion et a tenté de générer des principes administratifs au sens large pour servir de directive pour la rationalisation des activités organisationnelles. D'autre part, Taylor et ses disciples ont insisté sur le fait qu'il était possible d'analyser de manière scientifique les tâches accomplies par des travailleurs individuels dans le but de découvrir les procédures qui produiraient le résultat maximum avec le minimum d'énergie et de ressources.

En s'appuyant sur des théories classiques de la gestion, les théories contemporaines tendent à expliquer et interpréter les environnements organisationnels qui sont en évolution constante.

La théorie de la contingence affirme que lorsque des dirigeants prennent une décision, ils doivent prendre en compte tous les aspects de la situation présente et agir sur

¹⁰ Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York, NY: Harper & Brothers, 1911).

ceux qui sont le plus important selon le contexte. Fondamentalement, c'est l'approche de l'éventualité (« cela dépend de »). Par exemple, l'effort constant d'identifier la meilleure direction ou le meilleur style de gestion pourrait actuellement conclure que la meilleure manière dépend de la situation. Lorsque l'on envoie des troupes au combat, il est peut-être préférable d'utiliser un style autocratique. En revanche, lorsque l'on dirige un hôpital ou une université, il est fort possible qu'un style de direction plus participatif soit encouragé.

La théorie des systèmes (ou « analyse systémique ») a eu un effet considérable sur la science de la gestion et sur la compréhension des organisations en général. Un « système » est un ensemble de pièces rassemblées ayant comme but d'accomplir un objectif global. Lorsqu'une des pièces du système est enlevée ou modifiée, c'est la nature entière de ce système qui est modifiée. Un système peut être considéré comme étant composé de contributions (entrants), de processus, de productions (rendements) et de résultats. Les systèmes partagent les réactions de ces quatre aspects de ces systèmes. Dans une organisation, les données à analyser (les entrants) incluent les ressources telles que les matières premières, l'argent, les technologies et les personnes. Ces données passent par un processus au cours duquel elles sont planifiées, organisées, motivées et contrôlées pour remplir des objectifs organisationnels. Les résultats sont des « produits », comme par exemple les capacités de force. Les résultats seraient par exemple une qualité de vie améliorée ou l'état global de la sécurité nationale. Les réactions sont les informations venant des clients ou par exemple la perception du public par rapport à la sécurité fournie par l'État. Ce cadre s'applique à tout système, y compris les sous-systèmes (départements, programmes, etc.) dans l'organisation générale.

La théorie de la complexité quant à elle, reconnaît que les événements dans l'organisation et dans son environnement extérieur sont rarement contrôlés, car ceux-ci deviennent plus complexes avec le temps. Dans cette évolution, ils deviennent aussi plus volatiles (ou subissent des influences qui ont des effets dramatiques) et doivent par conséquent dépenser plus d'énergie. Alors qu'ils dépensent plus d'énergie, ils cherchent plus de structure pour maintenir une stabilité. Cette tendance continue jusqu'à ce que le système se divise. Ensuite, soit le système fusionne avec un autre système, soit il se désagrège complètement.

Pour les fins du présent livre, la gestion peut être considérée comme un processus de planification, d'organisation et de personnel administratif, de direction et de contrôle des activités dans une organisation de manière systématique ayant comme but de réaliser un objectif commun particulier (institutionnel). Le fait de responsabiliser les personnes et de rendre une organisation plus efficace et plus compétente qu'elle n'aurait été sans la gestion et les directeurs (ministres, directeurs, commandants) est à la fois une méthode scientifique et tout un art. Respectivement, les quatre piliers de la gestion sont: la planification, l'organisation et le personnel administratif ; la direction ; le suivi ; et le

contrôle. Ces fonctions sont universelles – qu'il s'agisse de la gestion d'un magasin de chaussures, d'un département gouvernemental ou d'une force aérienne.

La planification est la sélection et le classement séquentiel des tâches nécessaires pour atteindre un objectif organisationnel. Les plans peuvent être stratégiques, fondés sur le long ou le court terme, délibérés ou de circonstance. Le plan décrit l'objectif et les approches (stratégies, politiques, principes) – il est le fondement même des décisions en matière d'organisation et de recrutement.

L'organisation et le recrutement comprennent l'attribution et la coordination de rôles et de fonctions qui doivent être accomplis par les unités ou les membres d'une organisation ainsi que la distribution des ressources nécessaires entre eux afin d'atteindre un objectif précis dans un période prédéfinie. Ceci inclut le processus de recrutement, de sélection, de formation, de placement et de développement du personnel conformément à leurs rôles et leurs tâches souhaités. La qualité du personnel et la manière dont celui-ci est organisé détermine la manière de diriger.

La direction et l'encadrement englobent un processus de motivation, de direction et d'influence du personnel avec le but de réaliser l'objectif commun. Elle nécessite un sens de l'organisation et des compétences, ainsi que la capacité de motiver le personnel ; tout ceci dans une atmosphère de travail agréable. Si elle est accompagnée d'une surveillance et d'un contrôle systématique, la direction peut être efficace tout au long du processus jusqu'à l'objectif final.

La surveillance et le contrôle sont les démarches qu'un directeur (commandant) entreprend pour s'assurer que toutes ses unités se dirigent de manière coordonnée vers l'objectif final. En d'autres termes, le contrôle est utilisé pour garantir que lorsque la réussite d'un objectif dépend d'une action prise par une autre unité, il faut faire en sorte que cette action soit prise.

Ces vues conceptuelles de base, théories, principes et fonctions de gestion sont tous applicables dans une organisation de la Défense. Bien sûr, l'origine du terme « gestion de la Défense » est fondée sur la certitude que l'organisation de la Défense est une grande institution complexe qui comporte de nombreux niveaux – comme toute autre organisation gouvernementale ou entreprise commerciale.

Toute grande organisation nécessite une planification qui est exécutée par un directeur. Cette personne, d'une manière ou d'une autre, décide de la façon dont l'affaire sera menée et/ou ce que son unité devra faire pendant une durée prédéterminée. En d'autres termes, le directeur fixe des tâches qu'il ou elle et ses subordonnées accomplissent. La principale différence entre la planification « industrielle » et la planification « militaire » est que les plans militaires de guerre comportent un élément d'incertitude, du moins en temps de paix – car ces plans ont pour but d'accomplir des objectifs éventuels qui seront poursuivis uniquement en cas de guerre. De son côté, le directeur industriel se prépare pour des opérations réelles qui auront sans aucun doute lieu au cours de la même année, ou dans les deux années qui suivent. Une gestion de la Défense qui prévoit une

préparation globale à la guerre est plus proche de la planification industrielle, car son but est de trouver une bonne association entre la préparation des soldats et du matériel militaire, bien qu'une déclaration de guerre ne soit qu'une éventualité.

Chaque directeur construit, maintient, organise et recrute son organisation. Un directeur doit décider quelle combinaison de ressources permettant l'accomplissement des objectifs envisagés est la plus économique. Ceci est également valable pour le commandant militaire, sa vision et ses concepts concernant les opérations à mener. Le directeur et le commandant militaire procèdent ainsi afin de faciliter le contrôle des individus et des unités lors de la réalisation de leurs objectifs.

Les directeurs et les commandants dirigent leurs subordonnés en utilisant différentes capacités et instruments permettant d'augmenter leur motivation et la mobilisation physique et psychologique, qui—lors d'une mission de combat—peut aller jusqu'à des sacrifices personnels. Les instruments qu'ils emploient sont différents, mais leur effet sur la poursuite des objectifs est le même.

Le suivi et le contrôle de la performance permettent au directeur et au commandant de comprendre l'efficacité et la compétence des décisions qu'ils ont prises et si nécessaire, les aident à faire des ajustements dans leurs projets originaux. Qu'elle soit de type de marché ou de type bureaucratique, la stratégie de contrôle doit offrir aux directeurs et aux commandants des informations pertinentes, opportunes et fiables, relatives aux progrès, ainsi qu'aux changements éventuels de l'environnement interne et externe – exigeant dans certains cas des mesures correctives ou une stratégie complètement nouvelle.

Toutefois, l'organisation de la Défense se démarque sur plusieurs aspects spécifiques et toute ambition d'utiliser des pratiques des affaires et des techniques administratives provenant d'exemples généraux devrait être analysée dans le moindre détail. Nous ne voulons pas mettre en avant des arguments artificiels dans le but de faire du secteur de la Défense un cas particulier. En même temps, un concept distinct de la gestion de la Défense ne peut et ne doit pas être séparé des approches utilisées dans la gestion d'autres organisations publiques ou commerciales dans un environnement démocratique national.

Les relations entre les civils et les militaires sont un aspect, parmi d'autres, qui contribue au fait que l'élaboration de politiques de la Défense et sa gestion soient singulièrement différentes des autres politiques publiques et modèles de gestion bien établis. On peut affirmer que le type particulier des relations civilo-militaires dans un pays détermine l'organisation même de sa Défense et de sa gouvernance, de sa gestion ou du commandement et contrôle. Le caractère unique de l'armée—ou ce que Samuel Huntington appelle « l'impératif fonctionnel »—est parfois perçu comme un obstacle à la mise en œuvre de principes et de pratiques venant d'autres secteurs tels que la gestion, l'administration, la direction, etc. Des chercheurs de l'administration et de la gestion publique faisant autorité notent que la mise en pratique dans le secteur de la Défense de

théories conceptuelles modernes dérivées de disciplines qui se développent rapidement « ... semble souvent non-satisfaisante ». ¹¹

Richard Kohn conclut que le contrôle civil de l'armée fait aujourd'hui face à deux types de défis : pour les démocraties matures ayant une expérience solide du contrôle civil et des établissements militaires centrés sur la Défense externe, le défi consiste à savoir si les civils peuvent exercer une suprématie dans le domaine de la politique et du processus décisionnel de la Défense. Il se peut que les civils rencontrent des difficultés en exerçant leur autorité. Ceci peut arriver dans plusieurs cas : par exemple lorsque le secteur militaire bénéficie d'un prestige considérable, qu'il dispose de capacités bureaucratiques avancées, qu'il croit que son aptitude à remplir sa mission est menacée ou lorsqu'il a des doutes concernant les dirigeants civils. ¹²

Les nouvelles démocraties ou les démocraties émergentes ayant peu d'expérience dans le domaine du fusionnement d'un gouvernement populaire et du contrôle civil, doivent faire face à un défi encore plus important : s'assurer que l'armée ne tente pas de renverser un gouvernement élu ou d'affronter l'autorité civile. Dans ce cas-là, il est indispensable d'instaurer une tradition de contrôle civil, de développer un système de neutralité politique au sein de l'établissement militaire et d'empêcher ou de prévenir toute possibilité d'intervention militaire dans le domaine politique.

Kohn continue son argumentation en soutenant que ce qui importe dans la construction d'une institution de Défense moderne est d'établir—et de maintenir—le contrôle civil sur la formulation et la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité. Dans les nouvelles démocraties, le défi est bien plus grand. En effet, lorsque les civils tentent d'établir leur suprématie sur les affaires militaires, ils risquent de provoquer une désobéissance, et peut-être même, une intervention militaire.

Les difficultés liées à l'application dans le secteur militaire des concepts, des théories et des pratiques venant du secteur civil proviennent du fait que la guerre, comme affirmé par Clausewitz et confirmé par l'expérience récente en Yougoslavie, en Afghanistan, en Irak et en Tchétchénie, a effectivement « sa propre grammaire ». Les sociétés modernes et postmodernes ont acquis une grande compréhension et ont adopté des pratiques politiques dans le processus de prise de décision dans le domaine de la politique de sécurité nationale, dans lequel la politique militaire de la Défense est perçue comme un élément très important de la politique de sécurité. ¹³ Ces pratiques politiques réunissent

¹¹ Jason Dempsey, Jay Parker et Thomas Sherlock, « Introduction to Civil-Military Symposium: Public Administration and Management », *Public Administration and Management* 10, no. 2 (2005): 57-60.

¹² Richard H. Kohn, « An Essay on Civilian Control of the Military », *American Diplomacy* 2, no. 1 (1997), www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_3/kohn.html.

¹³ Cependant, hormis quelques exceptions, ceci est rarement le cas pour d'autres composants de la politique de sécurité.

l'administration et l'organisation (l'établissement d'un Ministère de la Défense), la législation (l'introduction des lois de la Défense), le contrôle parlementaire (l'établissement d'un comité de la Défense), la transparence publique et la responsabilité (le renforcement de la capacité de la société civile sur les questions de la Défense) et la nomination de civils dans des institutions de la Défense, etc. Dans un tel environnement, des considérations telles que la formulation et l'équilibre stratégique entre la sécurité nationale et les intérêts de la Défense ; la distribution des rôles et l'attribution des ressources parmi les objectifs formulés et les organisations du secteur de la sécurité, sont toutes des responsabilités des dirigeants politiques civils, et non pas d'une direction autonome du secteur militaire unifié.

En remplissant une telle fonction, les dirigeants civils utilisent des pratiques telles que la « direction politique », « la gestion administrative et organisationnelle », « la direction stratégique et politique », « la gestion des ressources » et « les feedback et le contrôle », etc. A l'intérieur de la même structure, les militaires utilisent des termes comme « travail d'état-major » (qui est différent du « travail administratif »), « commandement et contrôle » (différent de « feedback » ou « compte rendu ») et « esprit militaire et direction » (qui ne coïncident pas avec les principes moraux et sociaux ou avec une direction fondée sur le pluralisme). Peter Feaver fournit une excellente explication de ces différences en assurant que pour les États, « le défi civilo-militaire consiste à concilier une armée qui est suffisamment puissante pour répondre à toute demande venant des civils, avec une structure militaire suffisamment subordonnée pour faire uniquement ce que les civils l'autorisent à faire ». ¹⁴ L'organisation de la Défense (d'un point de vue national ou gouvernemental), sa direction politique et sa gestion opérationnelle, la chaîne de commandement militaire nationale et la direction dans le domaine de la Défense, devraient toutes refléter ces spécificités afin d'éviter une dégradation des relations entre les civils et l'armée et une séparation en deux groupes mutuellement exclusives et contradictoires. Dans tous les cas, il est primordial d'accepter l'importance des bonnes relations civilo-militaires dans l'établissement et la gestion des institutions de la Défense.

Compte tenu de ces considérations, il est important de préciser ce que le « ministère » (ou le « département ») de la Défense est censé faire. Dans les pays où le corps législatif a été librement élu, l'institution de la Défense est avant tout un organe gouvernemental à travers lequel les dirigeants élus donnent des conseils, des instructions et des ordres à l'armée. Deuxièmement, c'est aussi une sorte de quartier général opérationnel où ces conseils sont transformés en projets concrets et en conditions pour le financement, les ressources humaines et matérielles, la législation et autres formes de soutien. Enfin, le ministère devrait représenter l'« administration centrale » de la Dé-

¹⁴ Peter D. Feaver, « The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control », *Armed Forces and Society* 23, no. 2 (Winter 1996): 149-178.

fense nationale de manière générale, en s'occupant du personnel des forces armées, des finances, de la logistique, des acquisitions, de la formation, du soutien social et des infrastructures.

Après avoir pris en compte toutes ces fonctions différentes, il s'agit désormais de trouver un concept approprié permettant d'organiser et de faire fonctionner un ministère de la Défense. Il existe trois domaines différents – *la direction politique, le commandement des opérations* et « tout le reste », qui peut être déterminé comme la sphère de la Défense. Ces trois domaines doivent être coordonnés mais exigent tous une conceptualisation séparée, différentes aptitudes professionnelles, des capacités de « leadership », savoir mener une équipe, et sont fondées sur des réglementations et des pratiques distinctes. Il est impossible de remplir toutes les trois fonctions de base en utilisant une seule et même matrice conceptuelle et une seule procédure. L'objectif consistant à offrir à sa nation une organisation de Défense efficace, transparente et responsable, privilégie la bonne organisation et la conceptualisation adéquate des opérations dans chacun de ces domaines particuliers.

Certains ont suggéré de considérer l'institution de la Défense en tant que « grande organisation commerciale » qui pourrait être dirigée entièrement comme une unité commerciale. D'un point de vue conceptuel, cela signifie la mise en œuvre d'un « concept complet de la gestion de la Défense » fondé sur des concepts respectifs et des pratiques empruntées des plus importantes organisations industrielles, organisées selon des relations fonctionnelles. En réalité, une analyse détaillée du « produit de la Défense » d'un point de vue politique, sociologique, et psycho-social n'aboutit pas à des conclusions très utiles. Les produits de la Défense représentent non seulement les seules capacités de combat des forces armées,¹⁵ mais également un sentiment public et politique de sécurité, le statut international du pays, le caractère national global, et sa disposition envers le caractère des autres nations, le sentiment collectif envers la démocratie et la gouvernance démocratique, etc. Remplir un tel ensemble de conditions diverses suppose une approche à la fois complexe et différenciée de l'organisation de la Défense et des opérations.

On peut conclure que même si les théories et les pratiques de la gestion moderne peuvent être utiles pour une compréhension globale de l'organisation et de l'évaluation des performances des institutions de la Défense, la mise en œuvre de techniques gestionnaires spécifiques devrait être limitée à des activités en-dehors de la direction politique et du commandement opérationnel de la direction comme la gestion du personnel, des finances, de la durée de vie des systèmes d'armes, des service et acquisitions de matériel, d'installations militaires et de la durée de vie des biens immobiliers, ainsi que la

¹⁵ Todor Tagarev, « Methodology for Defence and Force Planning », dans *Methodology and Scenarios for Defence Planning* (Sofia: Military Publishing House, 2007): 179-207.

gestion des programmes et des risques. La contribution collective d'une gestion évoluée est indispensable pour réussir des initiatives pour transformer la Défense.

L'Administration Publique

La principale caractéristique du concept d'administration publique est le rôle de la société civile dans le processus de gouvernance. Il est bien connu que la société civile peut uniquement exister dans un environnement politique libéral et démocratique. De ce fait, l'application d'administration publique dans sa forme originale est uniquement possible lorsqu'une société civile est garantie, et que celle-ci est suffisamment mature et consolidée, et qu'elle est prête et capable d'influencer le gouvernement et le processus de la gouvernance. Les pouvoirs du gouvernement, quant à eux, sont suffisamment évolués pour comprendre que la participation de la société civile, au lieu d'éroder le pouvoir du gouvernement, aide au contraire à lui donner plus de pouvoir et de longévité. Woodrow Wilson, 28^{ème} président des États-Unis et un des pionniers du fameux mouvement progressiste, dans son étude de 1887 intitulé *The Study of Administration*, a soulevé plusieurs questions par rapport au niveau approprié de participation citoyenne dans la prise de décision du gouvernement. Il y décrit le problème en posant la question suivante : « Quelle place doit prendre l'opinion publique dans la conduite de l'administration publique? ». Sa réponse était que l'opinion publique doit avoir le rôle d'esprit critique faisant autorité. Wilson ne remet pas en question le droit du public d'influencer l'administration; la question était : comment assurer une participation publique ?

Max Weber, considéré comme le père de la sociologie moderne, a fait une étude portant sur le type idéal de cette forme organisationnelle en analysant le phénomène de la bureaucratie administrative. La bureaucratie de Weber est fondée sur les principes des domaines juridictionnels fixes, sur une hiérarchie au bureau et plusieurs niveaux d'autorité. La structure de la bureaucratie a une base permanente et a les caractéristiques suivantes: la promotion fondée sur le mérite; des services fiables pour les employés ; une structure pyramidale; une autorité dans les postes de surveillance; et un système de règles formelles. La bureaucratie de Weber suppose qu'un individu fasse son chemin du bas jusqu'en haut de la structure pyramidale, en gagnant de l'autorité et des augmentations salariales au fur et à mesure de ce processus. La théorie de Weber sur la bureaucratie est toujours pertinente de nos jours. Cependant, sa notion d' « unité du commandement » (tous les ordres viennent d'un seul individu) a été critiquée.¹⁶

¹⁶ D'après Luther Gulick, la division de travail contrôlée par des subordonnés dans une chaîne de commandements permet d'être plus efficace. Il affirme que « les divisions au travail sont les fondements d'une organisation, et même la raison d'être d'une organisation ». Gerald Garvey suggère que la question principale dans la théorie d'organisation est le placement de l'autorité et des connaissances d'experts au sein de l'organisation. En fait, la majorité de la littérature contemporaine traite des mérites de confier toute l'autorité à une seule personne, vs. la distri-

Selon le célèbre académicien et écrivain Peter F. Drucker, le concept d'administration publique provient de la gestion.¹⁷ Il affirme qu'après la Grande Dépression, les gens étaient insatisfaits du travail fourni par les directeurs d'affaires qui n'avaient pas surmonté le défi posé par les industries à forte croissance et avaient ainsi contribué à la catastrophe économique et sociale qui suivit, et à toutes les conséquences qui y étaient liées. Afin d'éviter des attitudes négatives envers les directeurs d'affaires publiques et des services, ils ont été dissociés des directeurs d'affaires menacés, moyennant l'introduction du concept de l'administration publique.¹⁸ Un des objectifs principaux de cette nouvelle discipline était de faire une distinction claire entre le fonctionnement du secteur public à la fois du processus politique et de pratiques commerciales.

En effet, traditionnellement les académiciens se sont concentrés sur des domaines de l'administration publique tels que la théorie classique des organisations, la dichotomie de Wilson entre la politique et l'administratif, le fédéralisme et la gestion des employés. Or, récemment, le domaine de l'administration publique a été élargi pour accueillir un ensemble de sujets modernes, comme l'analyse des politiques, l'économie pour les gestionnaires publics, la théorie de la motivation, la direction, l'éthique, la théorie de prise de décision, la gestion des conflits, la compétence et l'efficacité, les prévisions budgétaires, la responsabilité envers le peuple et sa représentation, les relations intergouvernementales ou encore la gestion des ressources humaines. Le fait que l'administration publique provienne d'un ensemble de disciplines comme la psychologie, l'économie, la science politique, la théorie des organisations et le droit administratif démontre qu'il n'existe pas « une seule ou meilleure façon de gouverner ». Mais cela ne signifie pas que les questions liées à l'administration publique ne soient plus pertinentes – en fait, elles le sont tout autant aujourd'hui qu'il y a cent ans.

La distinction entre la gouvernance politique et les organes administratifs courants relatifs à l'intérêt de la société civile sert d'élément principal pour les concepts largement répandus de l'administration publique et des pratiques modernes. Dans leur ouvrage récent, Anthony Bertelli et Laurence Lynn résument l'expérience et les conclusions théoriques dans les textes principaux sur l'administration publique et concluent qu'« ils révèlent un processus de raisonnement professionnel qui explore les interrelations parmi les valeurs démocratiques; les dangers d'une bureaucratie non-contrôlée, politiquement corrompue ou irresponsable; la corruption du processus législatif; les impressions du

bution de ce pouvoir parmi les employés et les risques associés à ce pouvoir. Citations de Gerald Garvey, éd., *Public Administration: The Profession and the Practice* (New York, NY: St. Martin's Press, 1997).

¹⁷ En fait, l'intérêt que les gens portent au sujet appelé aujourd'hui « administration publique » date d'avant même *La République* de Platon, dans laquelle il traite des questions administratives liées à la gouvernance.

¹⁸ Peter F. Drucker, *Management Challenges for the 21st Century* (London: Butterworth-Heinemann, 1999).

contrôle populaire de l'administration; et les difficultés de créer des institutions judiciaires et exécutives qui peuvent équilibrer la capacité avec le contrôle d'une manière constitutionnellement appropriée ». ¹⁹

La dichotomie entre la politique et l'administration se situe au cœur des discussions sur les concepts et la théorie de l'administration. Le principe de cette dichotomie est que la politique et l'administration servent des intentions différentes. Il existe une distinction claire entre les politiciens élus qui ont obtenu l'« autorisation » de la société de gouverner d'une part, et de l'autre les experts de l'administration qui—en pratique, sinon dans la loi—ont un double rôle de soutenir les organismes de la gouvernance dans l'accomplissement de leurs tâches, et de défendre les intérêts de la société face au volontarisme politique. L'objectif de base des politiciens élus est de susciter des idées, d'établir des ensembles d'objectifs publics et de prendre des décisions concernant les ressources, les activités et la législation dans le but de transformer des concepts en réalité. Le but des administrateurs publics est de fournir une expertise neutre en soutien à la création et à la mise en œuvre des décisions politiques. D'après la conviction de cette dichotomie, « l'administration se situe à l'extérieur de la sphère politique ». ²⁰ Dans l'interaction entre ces deux éléments essentiels, les politiques devraient créer et guider l'administration publique dans un contexte politique. D'autre part, les administrateurs devraient être des experts sur ce sujet, rester neutres en offrant leur expertise et être organisés en une hiérarchie professionnelle, dissociés du niveau politique, mais sous le contrôle et la direction politique. ²¹

Lorsqu'il est utilisé dans les institutions de la Défense, le concept d'administration publique devrait refléter le fait qu'en plus des politiques et des administrateurs, les professionnels de l'armée entrent également en jeu. Ces trois parties constituent « le triangle fatal » de l'organisation de la Défense. Le fait que la direction politique (élue) soit placée au sommet de la hiérarchie est compréhensible, mais même ceci est remis en question, comme le prouve l'expérience de certains pays. Il s'agit en effet de pays qui appliquent le « style Prussien » d'organisation militaire – un « état-major » général, qui est directement, ou du moins informellement, subordonné au chef d'État et non au ministre de la Défense. Le rôle de l'administration dans ce modèle-ci est également mis en doute du fait que c'est vraisemblablement l'état-major général—plutôt que l'administration—qui dispose de l'expertise de la Défense. L'intérêt de l'état-major est

¹⁹ Anthony M. Bertelli and Laurence E. Lynn, Jr., *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006).

²⁰ Tansu Demir and Ronald C. Nyhan, « The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice », *Public Administration Review* 68, no. 1 (January-February 2008): 81-96.

²¹ Gary Miller, « Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000), 289-328, cité par Tansu Demir and Ronald Nyhan, *ibid.*

d'être le seul organisme pouvant offrir des conseils liés à la Défense aux politiciens et de rendre le moins de comptes possible à l'administration de la Défense. Un tel parallélisme est inévitable même lorsque le ministre de la Défense a un contrôle formel sur les militaires haut placés. Cela soulève de nombreuses questions liées à la fois aux relations civilo-militaires et à l'efficacité de l'institution de la Défense. Les plus importantes de ces questions sont décrites ci-dessous :

- L'absence de mécanismes internes permettant un équilibre entre les priorités des haut-fonctionnaires de l'armée et celles du ministère de la Défense (en cas de désaccord, le jugement final est fait par le premier ministre ou le président)
- Une seule source de savoir-faire/expertise (« qui, en dehors des officiers supérieurs de l'armée, connaît mieux les problèmes de la Défense? ») et le manque respectif d'alternatives
- Une capacité limitée pour un contrôle civil efficace (en pratique, seul le ministre en personne a un contrôle)
- Problèmes de sureffectif dans les quartiers généraux avec duplication considérable des structures et fonctions
- L'impossibilité d'appliquer des méthodes et techniques de gestion modernes (l'état-major général travaille en tant que personnel militaire même lorsqu'il exécute des fonctions entièrement administratives).

Une alternative organisationnelle consiste à implémenter le concept appelé « Ministère de la Défense intégré ». Il est fondé sur la supposition que le commandant stratégique des forces armées est une personnalité politique en temps de paix comme en temps de guerre – généralement il s'agit du président et/ou du ministre de la Défense, et non pas d'un officier supérieur de l'armée. Le rôle des dirigeants militaires haut placés est de conseiller les personnalités politiques et d'organiser la mise en œuvre de leurs décisions au sein des forces armées, c'est-à-dire qu'il/elle n'a pas d'autorité de commandement directe. Dans ce cas-ci, le quartier général de l'armée est un « QG commun » et deux postes haut placés—celui d'officier militaire de haut rang et celui d'administrateur civil de haut rang—garantissent un équilibre interne. En cas de divergence entre le savoir-faire civile et militaire, le ministre de la Défense prend le rôle de l'arbitre. Le plus haut niveau d'organisation de la Défense est intégré – les départements disposant d'un personnel civil et militaire ont un savoir-faire commun et des conseils fondés sur un consensus général.

Dans tous les cas, il existe une question principale liée à la distinction entre la direction politique élue et les administrateurs civils et militaires: le personnel professionnel peut-il porter assistance aux politiciens lors de la formulation et la mise en œuvre de la politique de la Défense, sans mettre en danger leur identité en tant que gestionnaires fondée sur l'efficacité? Les officiers administratifs professionnels et les officiers

supérieurs de l'armée ont un rôle unique dans un système politique démocratique. Ils travaillent dans l'intersection entre les mondes politiques et administratifs (en plus du commandement opérationnel dans le cas de la Défense) et déterminent à la fois la façon dont la démocratie opère en faveur de l'intérêt public et l'efficacité de la politique de la Défense en fournissant un « produit de la Défense » aux ressources nationales limitées dédiées à la Défense. Malgré le désir de simplement faire leur travail, ces directeurs et commandants ne peuvent pas ignorer le fait que leur rôle les place au centre de l'attention et des contrôles ; ainsi une surveillance permanente de leurs rôles, leurs responsabilités et leurs valeurs est assurée, alors qu'ils continuent de servir les dirigeants élus qui exercent leur pouvoir dans un environnement encore plus difficile.²²

Afin de résoudre la dichotomie entre les rôles politiques et administratifs, certains pays placent les représentants politiques au sein de la structure administrative du Ministère de la Défense. En général, ceux-ci sont des directeurs ou des responsables de départements haut placés et influents au niveau de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de la Défense. Leurs postes sont en général clairement définis dans un document normatif. Cela est nécessaire si l'on veut éviter des tentatives de politisation de la part de l'administration de la Défense. Dans certains cas, le nombre d'employés que le ministre a le droit de nommer est établi juridiquement sur des principes politiques. Un certain nombre de gouvernements a jugé nécessaire d'adopter une approche flexible, particulièrement dans des domaines tels que la coopération militaire internationale, la politique et la planification de la Défense ou la gestion des ressources. Tous les représentants politiques entrent en service en même temps que le ministre et peuvent quitter leur fonction en même temps que ce dernier, sans se soucier des leurs droits du travail. Dans tous les cas, l'introduction de « représentants politiques » nécessite une réglementation législative particulière.

Direction

L'institution de la Défense est peut-être la seule parmi toutes les agences gouvernementales qui dépend en tous les cas de la direction. Lors de l'élaboration d'un concept intégral de la gestion de la Défense, il est important de comprendre la différence entre la gestion et la direction. Une direction qui est à la fois solide et charismatique peut réussir à combler la plupart des déficits au niveau de la gestion, ce qui arrive rarement dans des grandes organisations axées sur les profits. Les dirigeants font en sorte de changer les organisations et les personnes. Comme Michael Maccoby l'affirme, la gestion est une fonction qui doit être exercée dans n'importe quelle affaire, tandis que la direction est

²² Questions posées par le professeur (à la Faculté d'Administration Publique à l'Université du Kansas) et maire John Nalbandian, « Reflections of a 'Pracademic' on the Logic of Politics and Administration », *Public Administration Review* 54, no. 6 (novembre-décembre 1994), 531-536.

une relation entre le dirigeant et celui qui est dirigé et qui peut dynamiser une organisation.²³

Selon l'esprit de l'époque actuelle, les gestionnaires sont avant tout des administrateurs – c'est-à-dire qu'ils rédigent des projets, établissent des budgets, suivent les performances et évaluent les progrès. Dans chaque grande organisation, la fonction de la gestion est en fait exercée par un nombre de gestionnaires à différents niveaux – il n'est pas nécessaire que toutes les fonctions soient exécutées par les mêmes personnes. Cela signifie que l'équipe de gestionnaires est beaucoup plus importante pour le succès de l'organisation que n'importe quel gestionnaire individuel. En outre, certaines fonctions peuvent être exercées par l'équipe (département, secteur, unité de production), alors que les autres peuvent être déléguées aux gestionnaires individuels, se libérant ainsi de l'équipe pour faire ce qu'ils considèrent comme étant leur travail principal. Cela signifie qu'un groupe de « créateurs » pourrait déléguer l'administration à un gestionnaire. Dans ce contexte, le gestionnaire est un directeur uniquement dans le sens où les personnes sont obligées de suivre ses indications liées à une fonction particulière.

DIRECTION	GESTION
La direction est une relation intégrante	Les gestionnaires parviennent à diriger uniquement en obligeant les gens à suivre leurs instructions
Les dirigeants utilisent la passion et provoquent des émotions chez les gens	Le gestionnaire utilise une méthode formelle et rationnelle pour organiser les gens
Les dirigeants pensent de manière innovante	Les gestionnaires ont un fonctionnement progressif
Les dirigeants suivent leur propre intuition, ce qui peut être plus bénéfique pour l'institution de la Défense	Les gestionnaires font les choses « à la lettre » et suivent les procédures formelles de l'institution
Les institutions sont souvent plus loyales envers un dirigeant qu'envers un gestionnaire	Lorsqu'un nouveau dirigeant est dévoué aux changements, il peut y avoir un conflit avec les gestionnaires traditionnels
Le dirigeant est suivi	Les gestionnaires surveillent
Le dirigeant croit que l'organisation pourrait mieux fonctionner	Un gestionnaire sait comment chaque couche du système fonctionne

Figure 1: Principales différences entre la direction et la gestion.

²³ Michael Maccoby, « Understanding the Difference between Management and Leadership », *Research Technology Management* 43, no. 1 (janvier-février 2000): 57-59.

Dans le secteur de la Défense, la direction a une grande importance stratégique. Son rôle n'est pas seulement de créer une vision honnête pour l'avenir de la Défense nationale, les forces armées, et les personnes travaillant dans la Défense, de formuler une stratégie crédible, de proposer une organisation adéquate pour exécuter la stratégie et de donner à cette organisation les ressources. Le rôle de la direction est également d'identifier des talents (les gens capables d'exécuter le travail fondamental), de motiver ces individus à travailler de manière productive et innovante, de diriger l'organisation au moyen de toutes les fonctions de la gestion et enfin, de renforcer le sentiment de confiance de manière générale.

Commandement et Contrôle

Le commandement et le contrôle sont des instruments et des mécanismes permettant de créer des produits concrets ou une valeur concrète (par exemple, la réalisation d'une mission militaire). L'unité du commandement et du contrôle a comme objectif de concentrer les efforts de plusieurs d'entités (individus et unités) et de ressources vers la réalisation d'un certain objectif. De ce point de vue, au niveau de la conceptualisation, le commandement et le contrôle peuvent être un autre synonyme de la gestion. La ressemblance est particulièrement visible lorsque la gestion est expliquée par un modèle du processus entier de la prise de décision.

Le glossaire de l'OTAN définit le terme « commandement » comme « l'autorité conférée à un individu des forces armées en matière de direction, de coordination, et de contrôle des forces militaires », qui comprend les responsabilités respectives et les activités dans la mise en œuvre des ordres liés à l'exécution des opérations.²⁴ De même, le *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* Américain définit le commandement et le contrôle comme l'« exercice d'autorité et la direction par un commandant correctement désigné sur les forces assignées et les forces rattachées dans l'accomplissement de la mission... ».²⁵

Cependant, les militaires dans différents pays ont une expérience spécifique dans l'exercice du commandement et du contrôle (C2).²⁶ Par conséquent, les experts déconseillent de simplement copier le modèle de l'OTAN, des États-Unis ou d'un autre pays, et recommandent plutôt de se concentrer sur la compréhension du paradigme et du potentiel d'une approche particulière pour commander et contrôler l'objectif de déve-

²⁴ *Glossaire OTAN de Termes et Définitions*, AAP-6 (2008) (NATO Standardization Agency, 1 avril 2008).

²⁵ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 12 avril 2001, modifié le 30 mai 2008).

²⁶ Les lecteurs intéressés par l'évolution de concepts et modèles Américains et autres C2 peuvent trouver des informations utiles sur le site internet *Command and Control Research Program*, www.dodccrp.org.

opper un concept applicable aux réalités du pays en question. David S. Alberts et Richard E. Hayes utilisent précisément cette approche pour expliquer la philosophie du commandement et du contrôle.²⁷ Ils expliquent le commandement et le contrôle à travers des applications quasi-universelles et définissent les fonctions C2 suivantes comme étant essentielles :

- Etablir l'intention: du point de vue du commandement, l'intention peut être définie comme une « formulation brève du but de l'opération et du résultat final souhaité. Elle peut également inclure l'évaluation du commandant de l'intention du commandant adverse et une évaluation du lieu et de la manière dont le risque est acceptable lors de l'opération ».²⁸ Dans cette définition, « le commandant » n'est pas limité à un niveau particulier de commandement ou à la capacité civile ou militaire du commandant. Le fait d'avoir une intention appropriée n'est pas suffisant; le commandement doit pouvoir l'exprimer de manière adéquate pour s'assurer que le personnel et/ou les combattants de guerre comprennent et partagent son intérêt. L'intention devrait aussi correspondre à la stratégie globale de la Défense nationale ou de la sécurité nationale.
- Déterminer les rôles, les responsabilités et les relations: les notions traditionnelles de commandement et de contrôle supposent une série de relations hiérarchiques prédéfinies qui, pour la majorité, sont fixes. Mais ni l'existence d'une hiérarchie, ni la nature statique des relations et des missions ne peuvent être supposés. Les rôles, les responsabilités et les relations peuvent être un résultat d'une auto-organisation et peuvent aussi changer en fonction de la période et/ou des circonstances. La détermination des rôles, des responsabilités et des relations sert à permettre, encourager et empêcher certains comportements. Au sein des concepts modernes tels que la guerre réseau-centrique, la collaboration est un de ces types de comportement. David Alberts et Richard Hayes proposent que les évaluations de la qualité d'une institution de Défense, c'est-à-dire la capacité d'une distribution particulière des rôles, responsabilités et relations et leur dynamique pour accomplir les fonctions dont on a besoin pour accomplir les tâches prévues devrait comprendre la considération de: 1) la totalité de l'attribution du rôle (est-ce que tous les rôles nécessaires et les responsabilités sont attribués ?); 2) l'existence de relations essentielles; et 3) si oui ou non les assignés savent et comprennent ce qu'on attend d'eux (dans la mise en œuvre/l'attribution de leurs rôles). Des problèmes liés à des chevauchements ou des lacunes de rôles sont également pertinents.²⁹

²⁷ David S. Alberts et Richard E. Hayes, *Understanding Command and Control* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006).

²⁸ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*.

²⁹ Alberts and Hayes, *Understanding Command and Control*, 41.

- Etablir les rôles et les limites : une série de mesures et de contraintes fixes et variables devrait être établie au sein du système de commandement et de contrôle. Les règles et les contraintes reflétant des coutumes comportementales, culturelles et sociales spécifiques d'un pays et les traditions de son institution de Défense sont fixes. Celles qui reflètent l'évolution des missions de la Défense, d'environnement, de doctrine, de capacités et les règles flexibles d'engagement, sont variables. La mesure dans laquelle les règles et les contraintes établies sont comprises, acceptées et suivies détermine une des facettes importantes de la qualité du commandement et du contrôle.
- Suivre et évaluer la situation et la progression: Un des principes de la performance de la Défense est qu'elle est fondée sur des projets de développement qui devraient être exécutés plus tard – après un travail organisationnel et une préparation adéquate. La liste entière de conditions initiales et de préparation est sujette à des changements. Ainsi, un des éléments principaux de tout système de commandement et de contrôle est la manière dont les changements sont reconnus et dont les ajustements sont faits. Le suivi et l'évaluation de toute approche du commandement et du contrôle devraient prendre en compte la situation toute entière, son développement et le processus global de planification, de préparation et d'exécution des missions.
- Inspirer, motiver et renforcer la confiance: ces trois fonctions interdépendantes, normalement associées à la direction déterminent: 1) la mesure dans laquelle les individus qui participent sont désireux de contribuer; et 2) la nature des interactions qui ont lieu. Les effets, le degré d'inspiration, de motivation et de confiance des participants, les produits et les services qui sont fournis peuvent potentiellement avoir un effet sur les transactions à travers les domaines informatif, cognitif et social. Les objets de confiance varient et sont composés d'individus, d'organisations et de collecteurs d'information ainsi que d'équipements et systèmes.³⁰
- Entraîner et enseigner: Tout système de commandement et de contrôle exige sans exceptions des connaissances et des aptitudes spécifiques qui sont les produits de l'enseignement et de la formation. Bien entendu, cela ne signifie pas que l'introduction des technologies militaires révolutionnaires entraîne le besoin de former tous les soldats pour devenir ingénieurs.
- Provisionner : les ressources disponibles sont un facteur décisif pour déterminer la faisabilité de satisfaire l'objectif initial et le degré de pertinence des dispositions organisationnelles. La manière dont les ressources sont attribuées et utilisées est souvent un facteur déterminant pour voir si l'objectif initial a été at-

³⁰ Ibid., 43-44.

teint. Le provisionnement de ressources doit être examiné à la fois d'un point de vue institutionnel et en fonction de la mission en question, et de points de vue à court terme et à long terme. La perspective institutionnelle à long terme se rapporte au développement des capacités de la Défense. Le provisionnement dans le contexte de la mission est toujours centré sur le court terme et est lié à l'attribution des ressources disponibles et au soutien des efforts opérationnels au fil du temps.

David Alberts et Richard Hayes démontrent que ces fonctions essentielles sont associées au commandement et au contrôle de toute institution ou mission de la Défense. Les fonctions peuvent être remplies de différentes manières. Ces différences dépendent de la façon dont l'autorité et les relations sont déterminées, dont les droits aux décisions sont distribués, de la nature des processus impliqués, de la manière dont l'information circule et enfin du niveau de sensibilisation. Le fait d'établir la manière dont ces fonctions sont effectuées détermine le modèle et l'approche du commandement et du contrôle spécifique.

Vers un Concept de la Gestion de la Défense

L'élaboration d'un concept cohérent ayant comme but de gérer l'institution de la Défense est profondément enracinée dans la question suivante: de quelle manière la Défense nationale est-elle unique comparée aux autres institutions civiles nationales? Il est possible de trouver des réponses à travers une grande gamme d'options et de pratiques théoriques – entre « complètement différent », « différent uniquement dans certains aspects », et « complètement civique ». Si l'attention est portée sur le spectre démocratique de l'organisation politique des sociétés, les réponses dépendent du sens de libéralisme dans une société particulière. Les trois options sont différentes à la fois de manière subtile et non subtile.

Dans le premier cas, « complètement différent » pourrait signifier le caractère exceptionnel de la Défense par rapport au système de service civil national en termes de statut juridique, réglementations, droits de l'homme et du citoyen, organisation de segments non-militaires, procédures pour l'attribution de ressources, transparence et responsabilité.

Dans le second cas, « différent uniquement dans certains aspects » signifie qu'une société et un État particulier ont une série d'instruments de sécurité nationale à leur disposition qui, en tant que système, est créée pour remplir les exigences publiques de sécurité. Par conséquent, la Défense devrait être distinguée des autres institutions civiles seulement en cas de situations et de questions extraordinaires.

Le troisième cas, « complètement civique », est généralement présent dans les démocraties libérales matures dont les sociétés ont établi des mécanismes visant à contrôler entièrement les institutions de secteur de la sécurité, de manière objective et

subjective. Un contrôle civil puissant et efficace place toutes les institutions étatiques, y compris la Défense nationale, sur un pied d'égalité.

Dans leur étude récente, Tansu Demir et Ronal Nyhan affirment que la dichotomie entre la politique et l'administration continue d'influencer l'administration publique, avant tout parce que de nombreux administrateurs encouragent toujours l'éthique de leur compétence neutre pour protéger leur indépendance des intrusions politiques.³¹ Ceci est particulièrement important dans le domaine de la Défense où la dissociation de l'armée de la politique n'est pas seulement importante pour l'institution, mais vitale pour la société. Dans tous les cas, lors du développement d'une institution de la Défense moderne, il faut trouver un moyen permettant de résoudre les relations difficiles parmi les trois principaux domaines de fonctions de la Défense – celui de la politique, de l'administration et du commandement. Une division claire de l'autorité et du travail entre les politiciens, entre les gestionnaires et les commandants est nécessaire, ainsi que la préservation d'une cohésion de l'institution et une coordination des processus organisationnels. Il s'agit en effet d'un fonctionnement très ambitieux, et à chaque pays de décider de la manière la plus appropriée, en fonction de traditions historiques, du développement social et de la culture bureaucratique toute entière.

Approche des systèmes sociaux

Un Ministère de la Défense est une organisation vaste et très complexe, quelle que soit la taille de ses forces armées. Harold Leavitt a décrit ces organisations comme une « série dynamique de systèmes interdépendants, conçus pour accomplir des tâches compliquées ».³² Comprendre l'institution de la Défense moderne débute par la reconnaissance que la Défense nationale en tant que fonction politique et sociale du gouvernement ou de l'État est réalisée dans un contexte de systèmes sociaux. Malgré le fait que les projets de décisions relatifs à la Défense nationale soient soutenus par des informations et des analyses, leur version finale dépend des considérations de politique étrangère, de politique interne, d'affaires intra-gouvernementales, de relations public-privé et même de comportements individuels. Avec la fin de l'ancienne idéologie et de lutte stratégique et les changements résultant de la mondialisation et de l'informatisation, le contexte politique et social change rapidement et de plusieurs manières différentes. Les affaires publiques modernes sont complexes, diverses et dynamiques. Tout comme la gestion moderne de la Défense. Une manière utile d'expliquer le champ d'application de la Défense consiste à la définir en termes opérationnels – ce qu'elle est, en quoi consiste

³¹ Demir et Nyhan, « The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice », 81.

³² Harold J. Leavitt, *Managerial Psychology: An Introduction to Individuals, Pairs, and Groups in Organizations* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1972), chapitre 24.

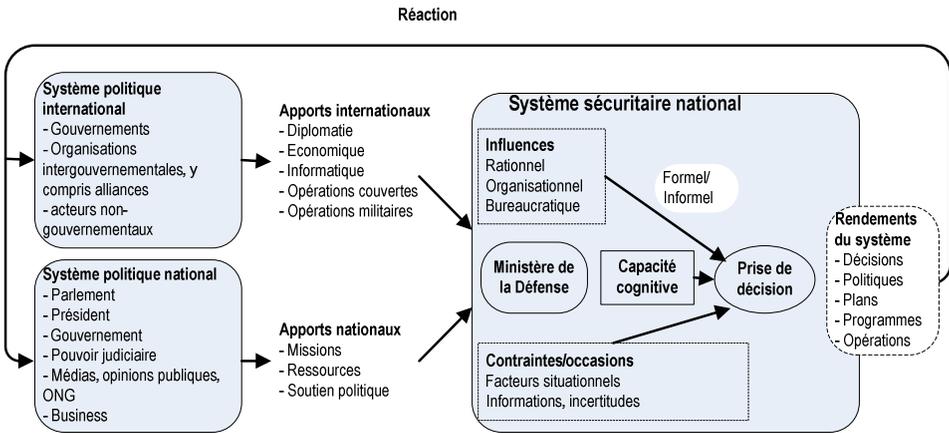


Figure 2: Approche systémique du processus décisionnel des politiques de la Défense.

son objectif, et de quelle manière elle offre des avantages à la société et à l'institution de Défense elle-même.

En suivant cette réflexion et la théorie de gestion de base, il est utile de prendre en compte les contextes externes et internes de la gestion de la Défense et de les considérer comme des systèmes interagissant de nature sociale.³³ Apparemment, l'institution de la Défense est située parmi les systèmes sociaux les plus complets – le système politique international et le système social national particulier auquel appartient le pays. Les deux ont une manière très distincte et très différente de contribuer à la gestion de la Défense (Figure 2).³⁴

Le système international exerce une influence au moyen de la diffusion de perceptions de menaces, de manœuvres diplomatiques, de développements de la technologie militaire et de l'établissement d'alliances et de coalitions ad-hoc, entre autres. Le système international est multidimensionnel et la présence de conflits dans ce système est courante. Néanmoins, les participants les plus importants utilisent des relations directes ou des normes et des organisations internationales afin de limiter ces conflits dans leurs dimensions nucléaire, écologique, humaine ou commerciale. Le terme « communauté démocratique » peut paraître artificiel pour certaines personnes mais il explique les politiques (y compris les politiques de la Défense) de ces gouvernements qui partagent des valeurs communes et des perceptions de la menace et contribuent à la

³³ En bref, un système social consiste en deux ou plusieurs acteurs reconnus socialement qui peuvent interagir de plusieurs manières différentes afin d'atteindre un but commun.

³⁴ Une version adaptée du diagramme utilisé par Richard Norton dans « Policy Making and Process: A Guide to Case Analysis », dans *Case Studies in Policy Making*, ed. Hayat Alvi-Aziz and Stephen F. Knott, 11ème édition (Newport, RI: Naval War College Press, 2008).

prévention, à la préemption et à la résolution des conflits. Alors que le système international est dominé par le comportement des États, les contributions internationales des politiques de la Défense nationale sont aussi déterminées par l'impact de la sécurité internationale et des organisations de la Défense et par les acteurs non-gouvernementaux à but social (par exemple Amnesty International, Greenpeace) ou commercial.

Le système national définit les rôles et la mission d'une institution de la Défense, ainsi que sa stratégie et son organisation et fournit des ressources disponibles en fonction de la perception sociale de la sécurité et de l'insécurité. Les sociétés chroniquement non-sécurisées sont méfiantes, irritables et radicales en termes de leur comportement social et politique. En règle générale, elles ont tendance à réduire davantage les libertés sociales et démocratiques et à prendre des décisions radicales en matière de réglementations, de budgets de la Défense, et des restructurations à grande échelle, et dans certains cas, des mesures de circonstances sont prises assez facilement. L'institution de la Défense elle-même devrait être en mesure d'assimiler toutes ces contributions en utilisant sa capacité cognitive et en produisant des résultats adéquats et rationnels conformément à la fois aux attentes du système national et du système international. Alors que l'architecture organisationnelle est importante lors des processus respectifs, l'influence de la culture bureaucratique, le comportement organisationnel et les personnes dans l'institution sont beaucoup plus importants. Pour ces raisons, aucun ministère de la Défense n'est égal à un autre, et ceci est valable même dans les démocraties matures. Pour illustrer ce propos, un responsable de la Défense qui n'arrive pas à voir le côté humain derrière les graphiques institutionnels risque d'être très inefficace.

En résumé, les systèmes politiques internationaux et nationaux contribuent de manière complexe et stratégique au processus décisionnel de la politique de la Défense. Ils peuvent également être considérés comme étant des « clients » du « produit de la Défense » nationale. L'environnement de la sécurité internationale, la politique étrangère et le profil de la sécurité du pays, le processus de politique de la Défense du gouvernement et les rôles des différents actionnaires dans sa formulation et sa mise en œuvre sont tous très importants pour les décisions en matière de Défense.

L'institution de la Défense elle-même peut être considérée comme un système social particulier. Elle possède toutes les caractéristiques de la société entière – les traditions, la culture, les dynamiques, les relations internes, y compris les particularités lors de la transformation politique du totalitarisme vers la démocratie. L'institution de la Défense est construite par des personnes ayant une culture particulière, des intérêts et des priorités qui varient non seulement d'un pays à un autre mais aussi, selon une certaine « période historique », et des intérêts personnels.³⁵

³⁵ Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*, Faculty research papers (Monterey, CA: Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, 2001).

Elle a une organisation spécifique et fonctionne (souvent) en respectant des normes uniques, des règlements et procédures dans le but de transformer des ressources financières, matérielles, humaines et informatives consacrées par la société, en un « produit de la Défense ». Tout ceci représente le contexte interne de la gestion de la Défense. Sa caractéristique particulière réside dans le fait que la prise de décision concernant les questions de Défense les plus importantes ne soit pas isolée à l'intérieur du ministère de la Défense, pas même au sein du gouvernement.

Le chef d'État, et surtout la branche législative, jouent un rôle spécial qui dans de nombreux cas reflète la division nationale spécifique et l'équilibre du pouvoir politique, et pas seulement la logique relative aux questions de la Défense. Ces éléments représentent l'aspect unique de la gestion de la Défense – son caractère civilo-militaire fondamental. Les relations civilo-militaires ont un rôle essentiel dans la gestion de la Défense et c'est exactement cela qui rend la Défense différente de n'importe quelle autre agence gouvernementale.

L'articulation, l'équilibre stratégique et la protection des intérêts des centres nationaux du pouvoir politique font tous parti des responsabilités de la direction civile, alors que la mise en œuvre des politiques est sous la responsabilité de l'armée. Ceci permet de préparer le terrain en vue d'un conflit. Le conflit est nécessaire et « naturel » pour une société démocratique et la gouvernance de la Défense est consacrée à le surmonter par le pouvoir de la direction et par l'utilisation des capacités de la gestion. Il convient de souligner que seulement dans ce contexte-ci, l'utilisation des pratiques simples de la gestion purement commerciale en vue de faire fonctionner la Défense nationale est associée à un échec. Ceci est également valable pour les ambitions d'appliquer une planification complètement bureaucratisée et des procédures de budget qui ignorent les avances faites dans la gestion commerciale.

En bref, l'institution de la Défense et ses ressources humaines, financières et matérielles, la doctrine militaire nationale et le niveau de maturité des relations civilo-militaires nationales constituent les éléments contextuels internes les plus importants de la politique de la Défense.

Le contexte intégré de la gestion de la Défense

Lorsque la gestion de la Défense est utilisée comme instrument rationnel pour le renforcement, la réforme ou la transformation de l'institution de la Défense, il convient de reconnaître que toutes les parties impliquées—les politiciens, les gestionnaires et les commandants—opèrent dans des contextes internes et externes très spécifiques. Il est important pour les politiciens, les directeurs et les commandants de comprendre comment ces spécificités contextuelles influencent le développement et la performance de l'institution de la Défense. La continuation d'une formulation de la politique de la Défense, sa mise en pratique et son évaluation englobent l'intégrité du contexte externe et interne de l'institution de la Défense (Figure 3).

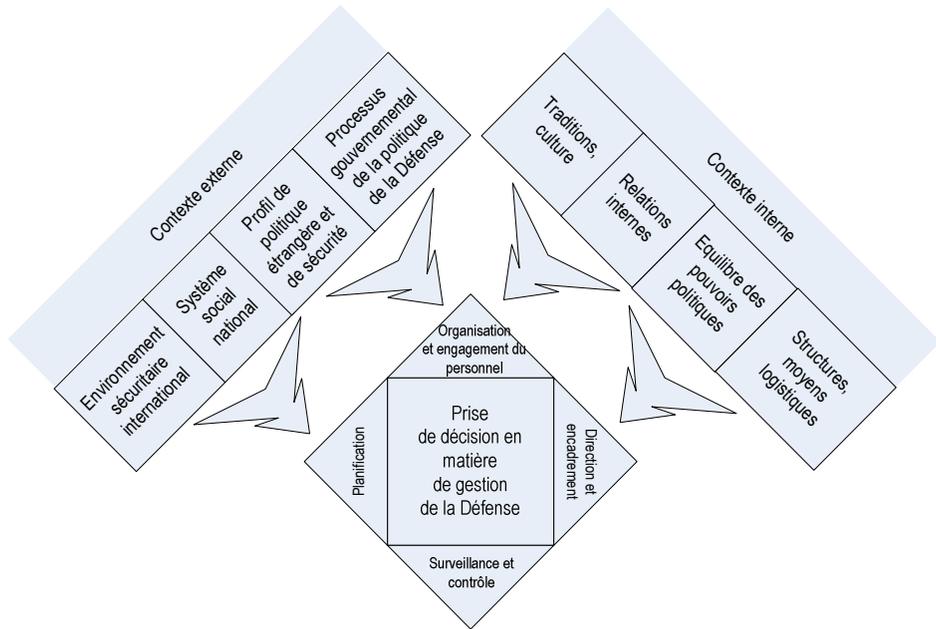


Figure 3: Contextes internes et externes de la gestion de la Défense.

Le rendement (« produit ») du système de la Défense dans un contexte social reflète généralement le sentiment public et social de la sécurité, ainsi que les différentes capacités militaires et de la Défense qui peuvent être utilisées par le gouvernement pour toute une série d'objectifs différents. La dimension du « produit de la Défense » est une question de gestion très spécifique. La présence de plusieurs parties intéressées implique plusieurs évaluateurs – par exemple un aspect qui peut convenir au ministère de la Défense peut très bien ne pas satisfaire les exigences des officiers haut placés de l'armée; et une situation qui convient à l'armée peut ne pas être acceptée par la société, et ainsi de suite.

Du point de vue de la gestion d'entreprise, l'évaluation du produit de la Défense est également compliquée par l'absence de « compétiteurs » ou d'une « étude de marché ». Ceci est également valable au sein de l'organisation particulière en différentes Armées. Le fait que chaque Armée—que ce soit l'Armée de Terre, la Marine, ou l'Armée de l'Air—dispose de capacités, ainsi que d'une doctrine, une culture et des traditions uniques, préparent le terrain pour une autre étape de conflit que la direction doit être en mesure de gérer en utilisant avant tout des techniques de gestion. Dans un contexte plus général, la relation ambiguë entre les résultats organisationnels et les conséquences internationales rend difficile l'identification des différentes contributions de chaque agence du secteur de la sécurité. En effet, il s'agit d'un domaine dans lequel les perceptions et

l'idéologie peuvent être des facteurs tout aussi pertinents que les données réelles. Le fait de mesurer les rendements est rendu plus compliqué par des facteurs sociaux, politiques, internationaux et psychologiques.

Conclusion

La gestion de la Défense utilise tout un ensemble de méthodes de travail : les analyses structurelles, opérationnelles et systémiques ; la planification et la programmation, la modélisation et la simulation, la création d'alternatives, la mesure de la performance et l'amélioration du processus, la gestion de projet, l'évaluation des risques et de nombreux autres méthodes et techniques applicables à différents niveaux de la formulation et de l'application d'une politique de Défense. La gestion de la Défense est en effet le principal instrument soutenant les efforts d'une transformation de la Défense.

Les chapitres qui suivent présentent des analyses détaillées de divers sujets liés à la gestion de la Défense. Ce chapitre a examiné les différences entre les notions de gouvernance, de gestion, d'administration, de direction et de commandement, ainsi que du rôle des relations entre civils et militaires qui rendent la gestion de l'organisation de la Défense unique parmi toutes les autres institutions de l'État et de commerce. Ainsi, le chapitre établit un contexte favorable pour des études approfondies sur la gestion de la Défense, ainsi que pour toute tentative d'amélioration de certains mécanismes de la gestion de la Défense et de l'institution de la Défense dans son ensemble.

Chapitre 2

La Planification de la Défense – Les Processus de Base de la Gestion de la Défense

Todor Tagarev

Introduction

De nombreux parlements et établissements de la Défense dans les pays partenaires, ainsi que chez plusieurs nouveaux membres de l'OTAN, sont toujours confrontés au concept de la politique de la Défense ; à la relation entre la politique et la planification ; au concept de capacité ; au lien entre les projets et les budgets ; à la relation entre le développement de la force et à la modernisation technologique ; et à d'autres problèmes coûteux et à haute visibilité. Ceci n'est pas surprenant car—contrairement à l'OTAN—la politique de la Défense et la planification des anciens membres du Pacte de Varsovie étaient entièrement centralisées. En effet, les capitales de ces pays, à l'exception de Moscou, ne disposaient pas, ou très peu, de connaissances et d'expérience en matière de politique et de planification de Défense.

En outre, dans les années 1990, les établissements de Défense des anciens pays du pacte de Varsovie et des ex-Républiques soviétiques représentaient uniquement une petite partie de ce que constituaient les institutions démocratiques encore immatures et généralement faibles. Même sous l'impact du déclin des économies et de l'absence d'un ennemi évident, les dirigeants politiques et militaires préféraient procéder à des changements superficiels tout en adhérant à des structures et à des développements de for-

ces acquis. Une des conséquences de ce procédé était que seul un très petit nombre de nouveaux membres de l'OTAN pouvaient réellement contribuer aux capacités existantes de l'OTAN.¹

Dans un premier temps, ce chapitre examine la notion de politique de Défense et l'importance de la transparence de la planification à long terme et des projets du développement de la force pour la gouvernance démocratique de la Défense. Dans un deuxième temps, les divers horizons de planification et les interactions entre les processus respectifs sont évalués, expliquant pourquoi et comment la planification de la Défense constitue un processus essentiel de la gestion de la Défense. Troisièmement, le chapitre présente brièvement les approches alternatives à la planification de la Défense. La quatrième partie présente un modèle de structure permettant un lien entre les objectifs politiques et la structure de la force et explique le rôle de la planification des risques. La conclusion touche brièvement aux contextes des processus de planification de la Défense nationale et insiste à nouveau sur l'importance de la transparence lors des prises de décision pour la responsabilité démocratique, l'efficacité et la compétence d'un établissement de la Défense.

Les sujets traités dans ce chapitre ne sont pas réservés exclusivement aux pays aspirants de l'OTAN et aux pays partenaires. Nous croyons que les experts civils et militaires de tous les pays engagés sur le chemin parfois périlleux de la gouvernance démocratique de la Défense peuvent bénéficier d'une meilleure compréhension des liens qui existent entre les défis de sécurité et les objectifs politiques en matière de planification de la Défense, d'une part, et de la planification de la Défense pour les mécanismes de la gestion des ressources, de l'autre. Car si par exemple, un Ministère de la Défense met en place un système de financement « parfait » et des procédures financières transparentes tout en soutenant le développement d'une structure de force qui ne convient pas à l'environnement de sécurité, aux objectifs politiques et à la stratégie du pays, alors le processus n'a pas beaucoup de sens.

La Planification de la Défense: Une Partie Intégrante de l'Élaboration des Politiques de la Défense

Ni le *glossaire des termes et définitions* de l'OTAN,² ni le *Dictionary of Military and Associated Terms* du Département de la Défense Américaine,³ proposent une définition du

¹ Voir par exemple: Jeffrey Simon, « The New NATO Members: Will They Contribute? » *Strategic Forum* 160 (Washington, D.C.: National Defense University, avril 1999), <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA394521>.

² *Glossaire OTAN de Termes et Définitions*, NATO Standardization Agreement AAP-6 (approuvé jusqu'à avril 2008), www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2008.pdf.

terme « politique de Défense ». Le Dictionnaire du Département de la Défense définit la politique nationale comme « un plan d'action au sens large ou des conseils adoptés par le gouvernement au niveau national dans le cadre de la poursuite d'objectifs nationaux ».

Parmi les définitions de « politiques » qui font autorité, les deux définitions suivantes tirées du dictionnaire Webster sont les plus appropriées pour notre discussion :

1. Un *moyen* ou une *méthode d'action* définie et sélectionnée parmi les alternatives existantes et dans un contexte de conditions données dans le but de guider et de déterminer des décisions actuelles et futures.
2. Un *projet* à grande échelle englobant les objectifs généraux et les procédures acceptables, particulièrement d'un organe gouvernemental.⁴

Un bon point de départ pour la discussion sur la politique de la Défense est de s'assurer que le terme couvre pleinement les fins (ce qui doit être accompli), les manières (comment nous avons l'intention d'agir) et les moyens (avec quoi nous avons l'intention d'atteindre ces objectifs).

En ce qui concerne les questions liées à la Défense et au secteur militaire, deux tâches particulières sont déterminantes :

1. Comment utiliser les moyens disponibles pour atteindre les fins désirées, par exemple dans le cas d'une agression militaire contre le pays; et
2. Les moyens qui permettraient aux militaires de traiter de manière efficace des menaces et défis qui pourraient survenir à l'avenir.

La première tâche comprend une planification stratégique et opérationnelle, à la fois intentionnelle et occasionnelle, ainsi que la direction des troupes au combat. Dans le langage courant, cela est généralement appelé « emploi de la force ». La deuxième tâche est une tâche principale de la politique de Défense et constitue le centre de ce chapitre.

Bien qu'évident pour la majorité des lecteurs, le principe selon lequel la politique de Défense englobe la définition à la fois des fins et des moyens, n'est pas facilement compris et accepté partout, en particulier dans les pays de l'espace post-Soviétique. Une des raisons est la différence de langue.⁵ Dans plusieurs langues, il existe un seul mot—*poli-*

³ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Department of Defense, 12 avril 2001, amendé le 30 mai 2008), www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf.

⁴ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary* (Springfield, Mass.: Merriam Webster Inc., 1991). Italiques ajoutés.

⁵ Il ne s'agit sûrement pas de la plus importante. L'absence d'expertise civile, une prévalence de schémas des relations civil-militaires et une culture de confidentialité, entre autres, contribue à une opacité et une inefficacité des politiques et des planifications de la Défense. Voir Daniel

tica—qui est utilisé pour traduire à la fois le « processus politique » et la « politique » et ce terme a de fortes connotations politiques.⁶ Par conséquent, une perception assez commune est que la politique de Défense se situe dans le domaine des politiciens. Mais le terme est perçu comme étant une décision à propos des fins, c'est-à-dire, le fait d'établir les objectifs que les forces armées doivent être capables d'atteindre. D'autre part, et étant donné le manque commun de connaissances sur les questions militaires parmi les politiciens et leur personnel civil dans les pays post-totalitaires, il y a souvent une conviction selon laquelle seule l'armée possède les connaissances et l'autorité pour définir le type de forces nécessaires pour remplir les objectifs (compris également comme « pour mettre en œuvre la politique » décidée par les politiciens). Selon la terminologie Soviétique par exemple, il s'agit de « l'intensification » (*stroitel'stvo*) des forces armées. Dans la période post-soviétique, cette compréhension est souvent déguisée sous forme de « politique militaire ».

Le but de la planification de la Défense, et en particulier de la planification de la Défense sur le long terme, est de définir les moyens, y compris la future structure de la force (SF), qui permet aux institutions de la Défense de traiter efficacement des potentiels défis futurs. Ainsi, la planification de la Défense sur le long terme doit être examinée en tant qu'élément intégral de la décision de l'élaboration des politiques de la Défense.

Les forces armées et leurs capacités uniques peuvent jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs politiques de Défense. En outre, la planification de la Défense englobe la planification des armes, de la logistique, du Commandement, du Contrôle et des Communications (C3), de la planification des ressources, de la planification civilo-militaire d'urgence et dans certains cas, de la planification nucléaire.⁷ Plusieurs de ces « disciplines de planification » traitent de composantes spécifiques des capacités de la force. Par conséquent, la planification de la force est considérée comme un processus central dans la planification de la Défense qui synchronise toutes les autres disciplines de la planification (Figure 1).⁸

La prochaine partie de ce chapitre explique les raisons pour lesquelles la planification de la Défense est le processus central de la gestion de la Défense et comment elle sert à gouverner toutes les autres activités de la gestion de la Défense.

Nelson, *Beyond Defense Planning*, dans *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, ed. Todor Tagarev (Sofia: DCAF Genève et George C. Marshall-Bulgaria, 2002).

⁶ Par exemple dans les langues slaves et romanes.

⁷ Ces disciplines de planification sont traditionnelles au sein de l'OTAN. Il existe un grand nombre de disciplines qui sont étroitement liées au processus de la planification de la Défense – Défense aérienne, standardisation, renseignement, planification opérationnelle et génération de forces. Voir « The Defence Planning Process: What Does It Mean in Practice? » (mis à jour le 15 juin 2007), www.nato.int/issues/dpp/practice.html.

⁸ *NATO Consultation, Command and Control Agency – Overview*, Presentation (octobre 2004).

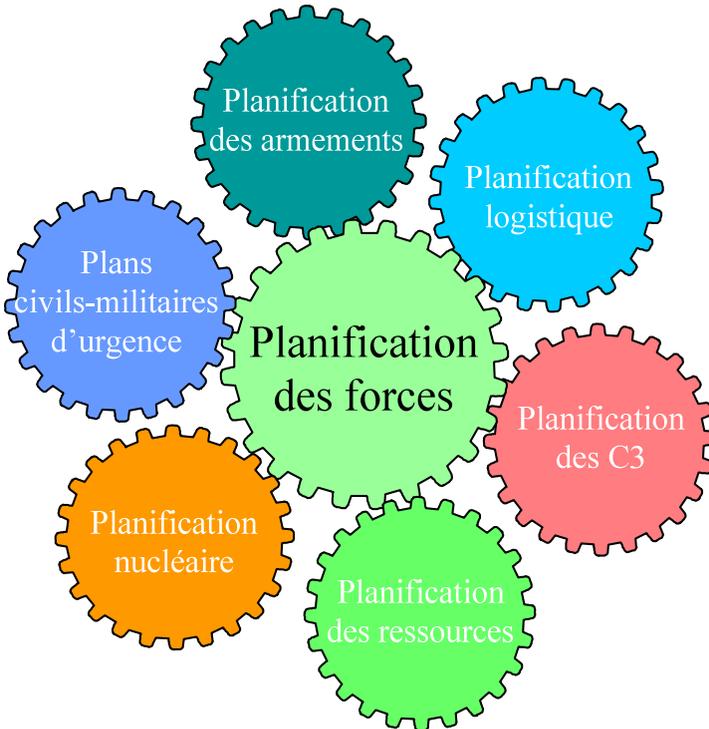


Figure 1: Principales disciplines de la planification de la Défense.

Les Horizons de la Planification de la Défense

Dans la plupart des systèmes de gestion de la Défense qui sont arrivés à maturité, il est possible de distinguer entre trois horizons de planification et leurs processus respectifs:

- La planification à long terme
- La planification à moyen terme, souvent désignée comme programmation
- La planification à court terme.

Dans la planification de la Défense à long terme, les planificateurs analysent les tendances dans l'évolution de l'environnement de sécurité, y compris les menaces et les défis, le rôle des alliances et leurs politiques ainsi que les stratégies de Défense et de sécurité. En analysant ces tendances, les planificateurs tentent de prévoir les besoins en matière de Défense. Ils évaluent les tendances de la technologie et le rôle des technolo-

gies émergentes de manière innovante en utilisant les forces armées.⁹ Sur cette base, ils définissent une future structure de force, décrite par ses principaux paramètres (par exemple le nombre de brigades et de bataillons de manœuvre, d'escadrilles navales et aériennes). Cette structure de force est parfois appelée « vision », alors que la France, par exemple, utilise le terme « modèle » des forces armées dans les années futures.

En règle générale, les planificateurs définissent les principales étapes lors de la transition de la structure de force actuelle vers la structure de force future ; celle-ci doit être réaliste, c'est-à-dire, les décideurs et les planificateurs doivent être suffisamment confiants que la force et la transition seront durables sous condition de contraintes anticipées dans les domaines financiers, technologiques et démographiques.

« Long terme » dans ce cas signifie que l'horizon de la planification dépasse le temps nécessaire pour développer les capacités de la future structure de force. Habituellement, il s'agit d'une période de dix à quinze ans, particulièrement quand un pays dépend des passations de marché des systèmes d'armes du commerce toutes prêtes, c'est-à-dire de systèmes d'armes développés par quelqu'un d'autre et accessibles sur le marché.¹⁰

Plusieurs pays tentent de voir plus loin dans le futur et par conséquent utilisent des horizons de planification encore plus larges. Des horizons de planification plus larges sont habituellement utilisés lorsque :

- a) les décideurs et les planificateurs évaluent la politique étrangère et les stratégies de sécurité, par exemple dans le but d'essayer de voir à quoi ressemblera le pays en 2050, et de former des alliances, des relations avec les pays voisins ou autres, etc.; et/ou
- b) un pays ayant de grandes ambitions technologiques souhaite mener des développements en matière de nouvelles technologies qui pourraient au final se transformer en systèmes d'armes dans 25 ou 30 ans.¹¹

⁹ Aussi appelé « concept d'opérations ». Par exemple, les intérêts des scientifiques et praticiens se focalisent actuellement sur deux nouveaux concepts connus sous les termes suivants: « approche basée sur les effets » et « opérations réseau-centriques ». Pour plus de détails, les lecteurs peuvent se référer à: Edward A. Smith, *Complexity, Networking, and Effects-Based Approaches to Operations* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006), http://www.dodccrp.org/files/Smith_Complexity.pdf, et sa référence).

¹⁰ Il n'est pas indispensable que ces systèmes d'armes soient incorporés dans les forces armées au moment où la planification à long terme a lieu, dans l'hypothèse où le système d'armes ait atteint une phase avancée dans le cycle de développement et sera disponible au moment où le pays décide de se le procurer.

¹¹ En règle générale, cela va de pair avec de grandes ambitions industrielles de la Défense.

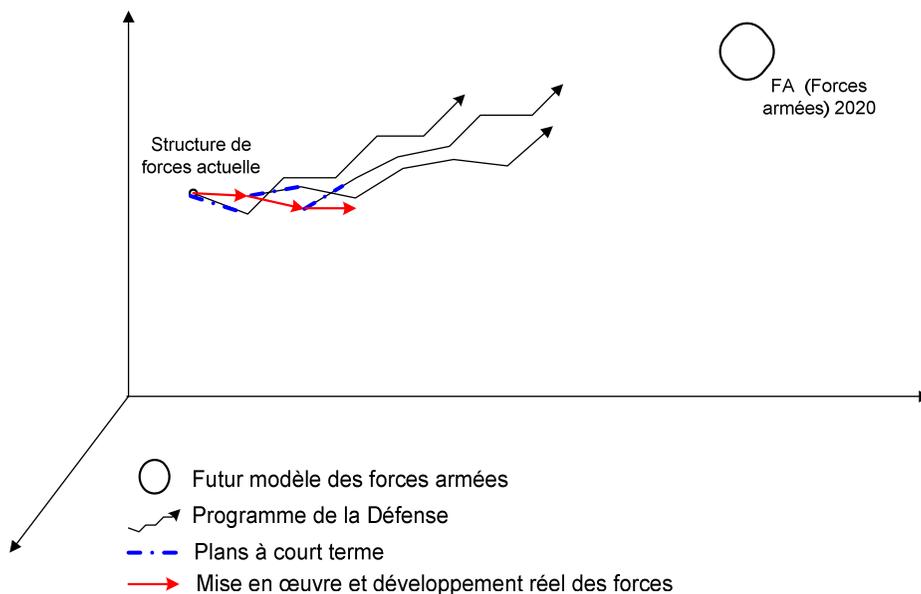


Figure 2: Liens entre les horizons de planification, les plans et la mise en œuvre.

Afin de faciliter une visualisation de ce qui est décrit ci-dessus, il convient de représenter une structure de force par un point dans l'espace de ses paramètres, ou de sa distribution dans l'espace. Parmi les paramètres potentiels, il y a les niveaux de capacité, les nombres d'unités de types particuliers, la taille du personnel, les systèmes d'armes principaux, les niveaux de formation, les stocks de munition, les pièces de réserve (de rechange) et les carburants (POL – Petrol, Oil & Lubricants), etc. Dans cet objectif, le développement des forces armées peut être présenté comme une trajectoire.

Le modèle futur des forces armées, désigné AF 2020 dans l'exemple de la figure 2 définit un domaine de l'espace de paramètre et sert à guider le développement de la force dans les années à venir.

Il guide notamment le processus de la planification sur le moyen terme. L'objectif principal de la planification à moyen terme est de garantir que les activités actuelles de la gestion de la Défense, par exemple la réorganisation, le recrutement, la passation de marché, la formation, les dépenses d'argent, etc., servent à atteindre les objectifs de la politique de la Défense et à construire la future force respective. L'horizon de planification à moyen terme est habituellement de quatre à huit ans. Il prévoit le développement—ou du moins un changement qualitatif—des capacités de la force.

Le projet respectif est souvent appelé « programme », et le processus de planification à moyen terme « programmation ». Pour des fins de prise de décisions et autres objectifs de gestion, le programme se base sur une structure hiérarchique bien dévelop-

pée qui comprend des programmes fondamentaux et sous-programmes de Défense, etc.¹² Beaucoup de pays de l'OTAN utilisent un horizon de planification de six ans pour leurs programmes de Défense.

Lors de la planification de la Défense à long terme, il est généralement recommandé de prendre en considération des options qui, théoriquement et dans certains cas, n'ont rien en commun avec la structure de force actuelle. Par contre, lors de la planification à moyen terme, les planificateurs doivent démontrer par quels moyens ils assurent une transition en partant de la structure de force actuelle (SF) vers un futur modèle des forces armées (voir figure 2). Les contraintes en matière de ressources deviennent également beaucoup plus importantes – le projet à moyen terme, particulièrement dans ses premières années, est créé strictement dans les limites des ressources prévues et en fonction des prévisions budgétaires de la Défense. La planification à court terme sert à détailler les deux premières années du projet à moyen terme, souvent dans le cadre de projets d'étude capacitaire—projets pour le recrutement, l'éducation, la formation, les passations de marché, la construction, etc.—et le budget respectif.¹³ Ainsi, ils sont strictement créés dans les limites des prévisions budgétaires.

Quand les projets de la Défense sont établis de cette manière, et mis en place de manière méticuleuse, toutes les activités de gestion de la Défense sont coordonnées et mènent vers la réalisation des objectifs de sécurité et de politique de la Défense. Mais même si tel est le cas, des événements imprévus et des changements dans l'environnement causent des déviations des projets à court terme. Par conséquent, la trajectoire du développement de la force actuelle s'écarte de celle qui a été désignée par le projet à long terme.

Bon nombre de systèmes de planification de Défense traitent de ce type d'incertitude au moyen d'un mécanisme « *roll-on* » de planification à moyen terme. Des nouveaux projets (ou programmes) à moyen terme sont créés annuellement ou tous les deux ans, avec la planification à court terme et la mise en place conséquente, permettant ainsi de diriger le développement de la force vers un futur modèle des forces armées (voir figure 2).

Un changement qualitatif dans l'environnement du développement de la force tel que l'émergence d'une nouvelle menace, la participation à une alliance, l'impact de techno-

¹² Pour plus de détails, les lecteurs peuvent se référer au livre de Todor Tagarev, « Introduction to Program-based Defense Resource Management », *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (printemps-été 2006), pages 55-69, disponible sur <https://consortium.pims.org/introduction-to-program-based-defense-resource-management-0>.

¹³ Les pays ayant des systèmes de planification de la Défense et de gestion du budget bien établis utilisent souvent des projets de deux ans. Cette approche correspond également à un cycle de deux ans de programmation de la Défense, comme par exemple aux États-Unis. Récemment, le Royaume-Uni a introduit un cycle de budget de 4 ans avec des procédures spécifiques permettant d'intégrer des exigences inattendues à l'intérieur du cycle de budgétisation.

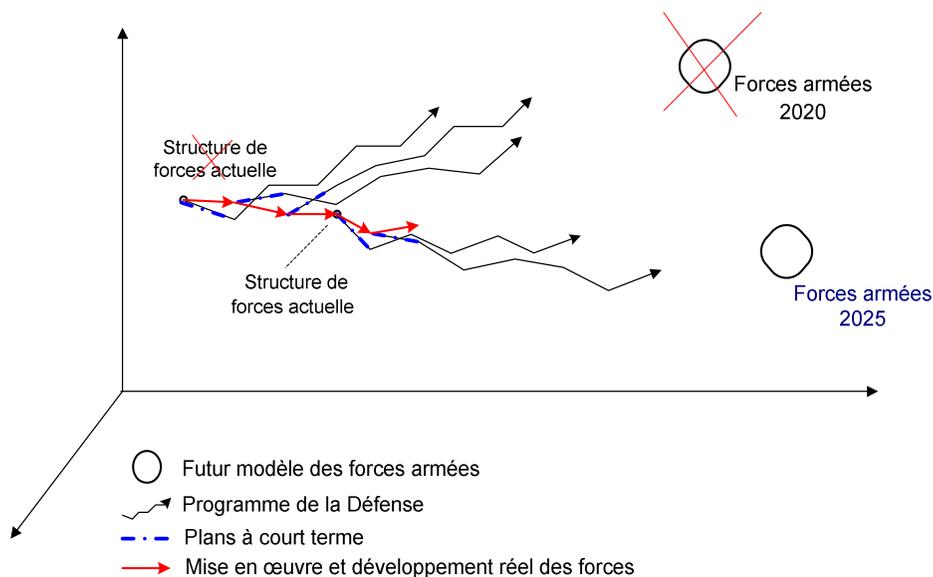


Figure 3: Changer la « structure de force future » en tant qu'objectif du développement des forces.

logies perturbatrices, la transition vers une force entièrement fondée sur un contrat, une modification considérable dans les priorités du gouvernement, etc. peut rendre le futur modèle des forces armées soit inadéquat dans le contexte des circonstances stratégiques, soit inabordable, soit les deux. Dans ce genre de cas, les pays disposants de mécanismes de planification de Défense matures lancent un nouveau processus de planification à long terme le plus vite possible – souvent dans le cadre d'une « révision stratégique de la Défense ». Ce nouveau cycle de planification à long terme produit un nouveau modèle futur des forces armées, par exemple l'« AF 2025 », qui est utilisé pour guider la planification à moyen terme et tous les autres processus de gestion de la Défense (voir figure 3).

La création de la future structure de force peut être examinée en utilisant plusieurs perspectives différentes, en fonction du facteur déterminant. La prochaine section présente brièvement les principales approches alternatives de la planification de la Défense.

Approches Alternatives de la Planification de la Défense à Long Terme

Deux des sources principales de la planification de la Défense faisant autorité présentent des catégorisations similaires des approches de planification de la Défense. Dans

l'édition de 2004 de *Strategy and Force Planning*, Bartlett, Holman et Somes décrivent neuf approches alternatives¹⁴ :

Dans l'approche *descendante* ou « *top-down* », ce sont les intérêts, les objectifs et la stratégie qui déterminent les décisions de la structure de force.

L'approche *ascendante* ou « *bottom-up* » porte principalement sur l'amélioration des capacités existantes de la Défenses et des systèmes d'armes qui s'y rapportent – l'amélioration a pour but de remplir les exigences des opérations actuelles et des projets opérationnels.

Dans l'approche par *scénario*, les planificateurs élaborent une série de situations représentatives, chacune décrivant les conditions d'embauche dans les forces armées. Les scénarios sont ensuite utilisés pour déterminer des fonctions qui pourraient répondre aux objectifs de certaines missions et identifier les exigences des capacités requises.

Dans deux approches étroitement liées et complémentaires, fondées respectivement sur l'évaluation des menaces et des vulnérabilités, les planificateurs cherchent le moyen de résoudre le problème lorsque sont identifiés à la fois une menace et une vulnérabilité contre cette menace. Les exigences en termes de capacité sont ensuite définies en comparaison avec les capacités de l'opposant présumé.

Une des approches—*compétences et missions principales*—a une base fonctionnelle. Dans cette approche, les exigences en matière de capacité des propres forces d'un pays ou de celles de ses alliés sont définies sans tenir compte des scénarios, des menaces ou des vulnérabilités perçues. Au contraire, elles sont définies en tant que compétences de base, par exemple pour atteindre la supériorité aérienne dans toute situation plausible. Ensuite, ces compétences s'ajoutent aux exigences de capacités de missions et aux sous-sections des exigences en temps de paix, de contingence ou de guerre.

L'approche *fondée sur les capacités* comprend également une analyse fonctionnelle. Les fonctions et les tâches réalisées dans les futures opérations prévues sont traduites en exigences de capacité. Ensuite, les planificateurs cherchent les unités de force capables de fournir ces capacités de manière efficace et compétente.

Au moyen de *plans de précaution*, les planificateurs cherchent à minimiser les risques en préparant les forces militaires à toute tâche envisageable dans la situation actuelle comme dans trente ans ou plus. Les exigences que l'on demande aux forces militaires prévoient ainsi un équilibre et une flexibilité à travers un grand nombre de défis. Il n'est donc pas étonnant que le coût associé soit extrêmement élevé. L'exemple historique le plus récent est la politique de l'Union Soviétique dans les années 1970 et 1980 qui a fini par contribuer à sa chute.

¹⁴ Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., et Timothy E. Somes, « The Art of Strategy and Force Planning », dans *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), 17-33.

Dans une autre approche, les planificateurs cherchent à atteindre une supériorité opérationnelle et stratégique grâce à la *technologie*. Cette approche est fondée sur l'idée selon laquelle les connaissances, la créativité et l'innovation permettent d'établir des systèmes supérieurs et un pouvoir militaire très puissant.

Enfin, dans l'approche *fiscale* de la planification de la Défense, la structure de force est organisée en fonction des limites budgétaires.

La deuxième source faisant autorité—le *Manuel sur la Planification de Défense à long terme*, publié par l'Organisation de l'OTAN pour la Recherche et la Technologie—présente une liste quelque peu différente des approches de la planification de la Défense quelque peu différente, à l'aide d'une structure en trois parties, en fonction des priorités.

Lorsque l'accent est mis sur le processus de planification, les analystes distinguent entre la planification *descendante* ou « *top-down* », et la planification fondée sur les ressources limitées.

En fonction du degré d'optimisme en matière de technologie ou de la confiance portée aux expériences ayant fait leur preuves dans le passé, les planificateurs expérimentés soulignent quatre approches possibles :

- L'optimisme en matière de technologie
- L'évitement du risque
- La planification par étapes progressives
- La déduction des leçons de l'Histoire.

Les trois dernières approches dans cette liste sont fondées sur des concepts testés et ayant fait leur preuves, ainsi que sur des structures de forces et sur des capacités existantes, et cherchent à augmenter leur efficacité et leur performance. Dans certaines conditions, elles peuvent être interprétées comme des variations de l'approche *ascendante* ou « *bottom-up* », décrite plus haut.

Trois approches supplémentaires peuvent être distinguées si l'accent est mis sur les fonctions ou sur des scénarios concrets en tant que fil conducteur pour mesurer la performance potentielle des forces futures. Ces trois approches sont les suivantes : La planification fondée sur les capacités, la planification fondée sur les scénarios, et la planification fondée sur la menace. Chacune de ces approches a des avantages et des inconvénients et elles sont rarement appliquées à la lettre. En pratique, une approche de planification de la Défense peut être un mélange de deux ou plusieurs alternatives principales.

Selon le *Manuel sur la Planification de Défense à long terme*, deux approches prévalent actuellement dans toutes les communautés matures de la planification de la Défense. Il s'agit d'une approche fondée autour de la prise de conscience des ressources (une forme plus modérée de la planification contrainte aux ressources) et la planification

fondée sur des scénarios.¹⁵ Depuis sa publication en 2003, les principaux objectifs de ce manuel sont : l'amélioration de l'orientation en termes de capacités dans la planification de la Défense et l'ajout de nouveaux concepts opérationnels, en particulier l'approche fondée sur les effets. Il a également comme objectif d'augmenter le niveau de flexibilité et de réactivité des mécanismes de stratégie et de planification par rapport aux changements dans l'environnement sécuritaire. Un autre objectif de ce manuel est d'augmenter le niveau de flexibilité et de réactivité des mécanismes de stratégies et de planification par rapport aux changements dans l'environnement de sécurité.

Créer un Lien Entre les Objectifs Politiques et la Structure de la Force

Dans les approches *descendantes* ou « *top-down* », l'élaboration de la politique de Défense provient de l'ambition de maintenir et de promouvoir : les valeurs et les intérêts d'une nation ou d'une alliance, la stratégie de sécurité fondamentale et le rôle de l'armée parmi les instruments du pouvoir national. Tous ces aspects ont un impact sur la détermination des objectifs de la Défense (comme démontré dans la fig. 4). Les objectifs de la Défense, quant à eux, sont souvent exprimés en missions de la Défense, en rôles potentiels pour les forces armées et en niveaux d'ambition dans le domaine de la Défense.

Analyse de l'environnement sécuritaire

Les objectifs, de sécurité, les stratégies et les objectifs de la Défense découlent de différentes valeurs, intérêts, défis de sécurité, risques et menaces, qui sont identifiés grâce à une analyse détaillée de l'environnement sécuritaire. L'analyse actuelle décrit les menaces posées par :

- le terrorisme international
- la prolifération des armes de destruction massive et les moyens de leur distribution
- les États faillis ou en faillite
- le crime organisé,

ainsi que toute une série d'associations entre elles.

Les autres risques proviennent de tensions ethniques et d'une incapacité à respecter une autre ethnie ou des valeurs religieuses et culturelles, de l'intolérance et de la xénophobie, des pressions démographiques et de la dégradation environnementale.

¹⁵ *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO Technical Report 69 (Paris: Organisation de l'OTAN pour la Recherche et la Technologie, avril 2003), <http://www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069>, 4.

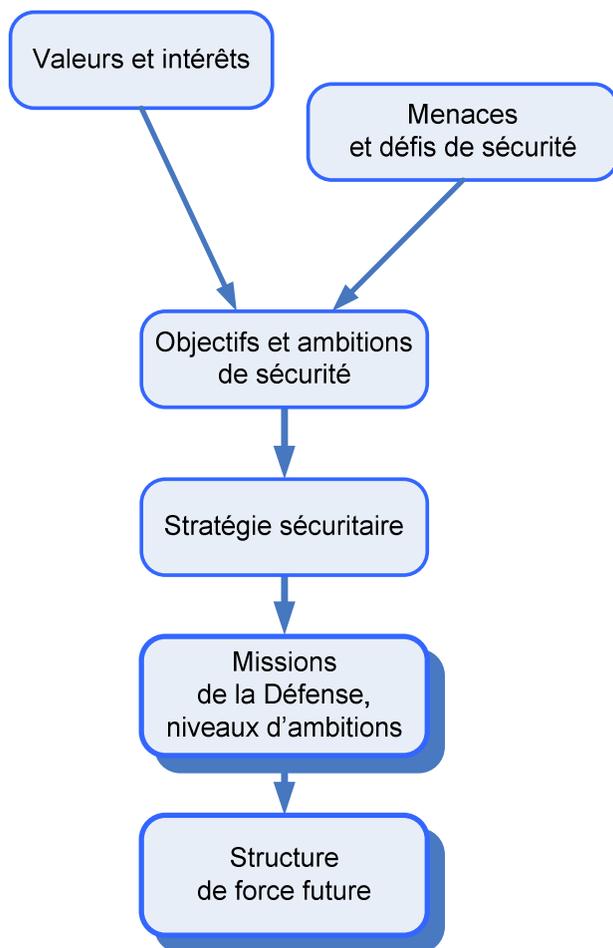


Figure 4: Définir les objectifs de la Défense.

Pour les pays en transition, il est particulièrement difficile de faire face au manque de responsabilité de la part des forces armées (et des autres organisations du secteur de la sécurité) envers la société civile ; à l'inefficacité de la Défense ; à la préservation de grandes structures de forces inefficaces et au manque de capacité de gestion pour résoudre une série de problèmes. Par exemple, les pays du sud-est de l'Europe (SEE) ont identifié dans un « document d'évaluation commun » « l'échec de la réforme [de la Défense] et les perturbations dans les processus d'intégration [Euro-atlantiques] [qui] pour-

raient avoir des conséquences négatives sur la sécurité régionale et internationale » comme étant un défi particulièrement difficile.¹⁶

Dans le cadre de l'analyse de l'environnement sécuritaire, il est très important de déclarer clairement et explicitement l'absence de risques et de menaces, en particulier ceux ayant eu un impact important sur les politiques de la Défense, jusqu'à une période récente. Dans l'exemple de l'évaluation des pays du sud-est de l'Europe, les pays se sont mis d'accord sur le fait qu'« il n'y a pas de risque perçu d'agression militaire entre les États de la région SEE dans l'environnement politique actuel et futur ».¹⁷

Les objectifs de sécurité

Les objectifs de la politique de sécurité d'un pays abordent les défis, risques et menaces sécuritaires actuels et prévisibles et reflètent les valeurs et les intérêts de la nation, ainsi que ses ambitions en termes de sécurité internationale.

Par exemple, l'objectif de la *National Security Strategy 2002* des États-Unis consiste à « aider à rendre le monde non seulement plus sûr mais également meilleur ». Dans ce sens, cette stratégie met en place les buts ou « objectifs sécuritaires » suivants :

- Liberté politique et économique
- Relations pacifiques avec les autres États
- Respect de la dignité humaine.¹⁸

En outre, la *National Defence Strategy* des États-Unis donne les définitions de quatre « objectifs stratégiques » en termes de sécurité et de Défense, conformément à la *National Defence Strategy* des États-Unis :

- Garantir la sécurité des États-Unis face à des attaques directes
- Garantir les accès stratégiques et maintenir une liberté d'action dans le monde entier
- Renforcer les alliances et les partenariats
- Etablir des conditions de sécurité favorables.¹⁹

¹⁶ *South East Europe Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities – SEECAP* (Budapest, Mai 2001), para. 16 g, <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010530-1.pdf>.

¹⁷ *Ibid.*, para 15.

¹⁸ *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, septembre 2002), 1, www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

¹⁹ *The National Defence Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: Department of Defense, March 2005), iv, détails sur pages 6-7, <http://www.dami.army.pentagon.mil/offices/dami-zxg/National%20Defense%20Strategy%20Mar05-U.pdf>.

Stratégie de sécurité

Une bonne stratégie de sécurité est en mesure de présenter un concept clair, réaliste et efficace de l'utilisation des instruments diplomatiques, économiques et militaires du pouvoir dans le but d'atteindre des objectifs de sécurité. En fonction des évaluations des risques et des menaces de sécurité, des forces traditionnelles, de l'évaluation de ses propres vulnérabilités et de celles de ses opposants et des opportunités identifiées, la stratégie de sécurité est à même d'envisager des rôles variés des forces armées parmi les instruments du pouvoir. On se réfère souvent à ces rôles comme à des « missions » des forces armées.

Objectifs et missions de la Défense

Le Papier Blanc sur la Défense de la Bulgarie de 2002 définit les missions suivantes pour les forces armées :

- Contribuer à la sécurité nationale en temps de paix
- Contribuer à la paix et à la sécurité dans le monde
- Participer à la Défense du pays.²⁰

Le Royaume-Uni définit ses « objectifs de la Défense » de la manière suivante :

Garantir la sécurité aux citoyens du Royaume-Uni et des territoires d'Outre-Mer en les protégeant, y compris contre le terrorisme; et d'agir comme « force du bien » en renforçant la paix et la stabilité dans le monde.²¹

Dans l'exemple des États-Unis utilisé auparavant, l'armée a pour mission de contribuer à la réalisation des objectifs de sécurité de quatre manières principales (le titre de la section respective de la stratégie nationale de la Défense des États-Unis souligne le rôle de la Défense en tant qu'instrument dans la mise en place de la politique de sécurité; ceux-ci peuvent être interprétés comme « objectifs de Défense ») :

- Garantir la sécurité des alliés et partenaires
- Dissuader les adversaires potentiels
- Décourager les agressions et les contrecarrer
- Vaincre les adversaires.²²

²⁰ *White Paper on Defence* (Sofia: Ministère de la Défense, 2002), 27, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/BulgariaEnglish.pdf>. Ce document a été adopté avant l'invitation de l'OTAN à la Bulgarie de joindre l'Alliance lors du sommet de Prague en 2002.

²¹ www.hm-treasury.gov.uk/d/sr04_psa_ch9.pdf.

²² *The National Defense Strategy of the United States of America*, iv, détails sur pages 7-9.

Les ambitions de la Défense

Les décideurs politiques et les planificateurs rendent les objectifs de Défense plus tangibles et plus mesurables grâce à des ambitions de Défense. Ces ambitions assurent une élaboration réaliste et spécifique des attentes du gouvernement par rapport aux rôles des forces armées, des opérations qu'elles devraient être capables de mener toutes seules, avec d'autres armées ou d'autres organisations du secteur de la sécurité, à la qualité du personnel, au niveau technologique des forces armées et au rôle de l'industrie de la Défense, etc.²³

En matière d'opérations par exemple, le « niveau d'ambition » établit en termes militaires le nombre, l'échelle et la nature des opérations qu'un pays ou une alliance devrait être capable de mener.²⁴ Un terme qui s'y rapporte est « le rythme opérationnel ». Il fait allusion au nombre et à la taille des missions effectuées par une force militaire et prend en compte la complexité et la durée de ces opérations. Ainsi, un rythme opérationnel élevé indique un grand nombre de déploiements assez importants, permanents, dans différents lieux.²⁵

Le niveau d'ambition de l'OTAN, tel qu'il a été déclaré, correspondait à la capacité de mener simultanément trois opérations communes majeures hors du territoire de l'Alliance.²⁶ La directive ministérielle de 2006 a instauré un nouveau niveau d'ambition – « être capable de mener un nombre plus élevé d'opérations à petite échelle ... que par le passé » tout en conservant « sa capacité à accomplir des opérations plus grandes ».²⁷

Pour 2010, les États – membres de l'Union Européenne (UE) se sont engagés à être capables « de répondre par une action rapide et décisive s'appliquant à une approche pleinement cohérente à la *gamme entière des opérations de crises* couvertes par le Traité de l'Union Européenne. Cela comprend les *fonctions humanitaires et de secours, de maintien de la paix, des forces de combat dans la gestion des crises*, y compris le *maintien de la paix*. Comme indiqué par la Stratégie de Sécurité Européenne, cela pour-

²³ Pour un exemple de source ouverte, les lecteurs peuvent se référer à Todor Tagarev and Valeri Ratchev, *Bulgarian Defence Policy and Force Development 2018* (Sofia: Military Publishing House, 2008).

²⁴ *The Defence Planning Process* [of NATO], www.nato.int/issues/dpp/index.html.

²⁵ *A Role of Pride and Influence in the World: Defence, Canada's International Policy Statement* (Minister of National Defence, 2005), 7.

²⁶ Voir par exemple Michèle A. Flournoy, CSIS, « Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions » (papier présenté au séminaire de Clingendael Security and Conflict Programme « Enhancing European Military Capabilities within the EU and NATO », The Hague, pages 14-15 décembre, 2005), notes de la page slide #17, www.clingendael.nl/cscp/events/20051214/Flournoy.ppt.

²⁷ « NATO sets new level of ambition for operations », *NATO Update* (8 juin 2008), www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0608b.htm.

rait aussi inclure *les opérations communes de désarmement*, le soutien aux pays tiers dans le *combat contre le terrorisme* et la réforme du secteur de sécurité ». ²⁸

De même, le « niveau d'ambition » d'un pays est défini en termes militaires tout comme le nombre, l'échelle et la nature des opérations qu'il devrait être en mesure de mener tout seul ou en faisant partie d'une coalition ou d'une alliance.

Le Royaume-Uni, dans son Livre Blanc actuel, définit les niveaux d'ambition suivants :

- Soutenir trois opérations simultanées, dont une opération durable de soutien à la paix
- Mener des opérations nationales limitées
- Etre la nation dirigeante ou représenter la structure pour les opérations de coalition, à petite et moyenne échelle
- Avec un délai de préavis plus long, être capable d'entreprendre des opérations de grande envergure en Europe, en Méditerranée et dans la région du Golfe. ²⁹

La deuxième et troisième de ces ambitions sont l'exigence de maintenir une gamme d'éléments de capacité maritime, terrestre, aérienne, logistique, C4ISR et des forces spéciales.

La France, dans sa Loi de Programmation Militaire de 2003-2008, définit également très clairement ses ambitions de Défense, en affirmant que le pays :

- Doit protéger l'autonomie de décision et d'action ..., y compris la capacité à agir seul en cas de nécessité (par exemple, assurer la Défense des territoires souverains et ... de respecter ses accords de Défense en Afrique et au Moyen Orient);
- Doit posséder les capacités d'une nation dirigeante lors d'une opération Européenne et posséder suffisamment de capacités militaires lui permettant de participer à une série d'actions militaires, particulièrement des opérations de forte intensité; et
- Doit maintenir « le savoir-faire technologique nécessaire pour assurer, au fil du temps, la crédibilité de dissuasion nucléaire, pour développer les ressources de

²⁸ *Headline Goal 2010*, approuvé par le Conseil des Affaires Générales et les Relations Externes le 17 mai 2004, avalisé par le Conseil de l'Europe le 17 et 18 juin 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>, italiques ajoutés.

²⁹ *Delivering Security in a Changing World*, Defence White Paper, volume I (Londres: présentés au Parlement par le Secrétaire de l'Etat de la Défense, décembre 2004), http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/147C7A19-8554-4DAE-9F88-6FBAD2D973F9/0/cm6269_future_capabilities.pdf.

protection contre de nouvelles menaces, et préserver une base industrielle ... » permettant de fabriquer des principaux systèmes de Défense.³⁰

La Loi de Programmation Militaire Française déclare également que dans le but d'atteindre ce niveau d'ambition, la France augmentera son personnel et ses dépenses dans le secteur de la Défense. Le Programme comporte beaucoup de détails sur la structure du budget et les objectifs qui seront réalisés en attirant un personnel de réserve et actif, sur le statut de l'armée et sur la modernisation de la force.

Le Canada affirme que ses forces mèneront toutes sortes d'opérations militaires au point de vue international, mais qu'elles feront normalement partie d'une coalition ou d'une alliance. Les Forces Canadiennes n'ont pas la capacité de réaliser les objectifs internationaux toutes seules ; d'où le fait qu'elles n'ont pas pu conduire ou même prendre les commandes lors des opérations de l'ampleur de la campagne du Kosovo en 1999. L'ambition du Canada est de mettre à disposition des « unités qui se suffisent à elles-mêmes tactiquement » (*Tactically Self-Sufficient Units* ou TSSU), et être capable de s'intégrer dans les programmes de Forces Interalliés. L'exigence minimum des TSSU est de pouvoir mener « des opérations d'intensité moyenne ».³¹

L'ambition de la Suède, d'un point de vue international, est d'être capable « *de mener* et de participer à *deux* missions internationales de *grande échelle*, chacune exigeant le déploiement d'un bataillon entier, ainsi qu'à *trois opérations plus petites*. Il sera également possible d'entreprendre quelques opérations avec *peu de préavis* et de *soutenir* d'autres opérations *sur une plus longue période* de temps. Les Forces Armées Suédoises seront capables de traiter *toute fonction liée à la gestion de crise* qu'on leur donne, allant des mesures de confiance à la prévention de conflits, en passant par des tâches humanitaires et de maintien de la paix et des mesures de respect de la paix ».³²

Dans sa doctrine militaire de 1999, la Bulgarie a formellement déclaré son ambition de défendre son pays. A cette époque, la Bulgarie avait annoncé son intention d'accéder à l'OTAN mais elle était encore loin de son adhésion à l'Alliance. En l'absence des garanties de l'Article 5 de l'OTAN et avec la crise du Kosovo très proche géographiquement et toujours dans sa phase la plus critique, les politiciens ont admis la possibilité d'agression contre le pays. L'ambition affirmée était d'être capable de défendre tout seul le territoire et la population. Et, plus important, cette doctrine militaire—un document pu-

³⁰ Projet de loi relatif à la programmation militaire de 2003-2008 (2002), 4-5, www.info-france-usa.org/atoz/mindefa.pdf.

³¹ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada: Department of National Defence, May 2002), 14-15, www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp.

³² *Our Future Defence: The Focus of Swedish Defence Policy 2005–2007*, Projet de loi de du gouvernement Suédois 2004/05:5, 14, italiques ajoutés, www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/21/19/224a4b3c.pdf.

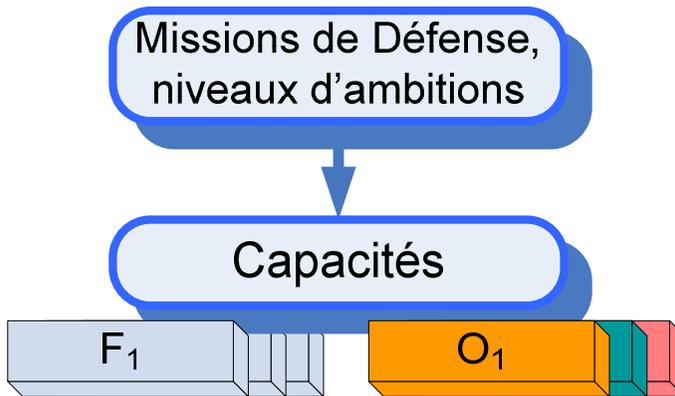


Figure 5: Les capacités en tant que « moyens » dans la politique de Défense.

blic approuvé par le Parlement—décrivait les paramètres de la possible agression dans un théâtre d'opérations, avec un délai d'alerte important et sans mobilisation entière de l'agresseur.³³

Des objectifs de la Défense aux capacités

En fin de compte, ce ne sont pas les forces en tant que telles qui sont importantes mais plutôt les capacités qu'elles possèdent, et leur pertinence quant aux objectifs de Défense (voir fig. 5). En outre, bien que la plupart des capacités soient fournies par les formations des forces armées (marquées dans la fig. 5 avec la lettre « F »), il existe des cas où les capacités nécessaires sont mises à disposition par d'autres organisations, par exemple, des services de renseignement non-militaires, la police, les compagnies maritimes, les transports aériens civils, etc.

Ici, la capacité est définie comme suit :

La capacité, fournie par un ensemble de ressources et d'aptitudes, de réaliser un résultat mesurable en accomplissant une tâche dans des conditions et des normes de performance spécifiques.³⁴

³³ *Doctrine Militaire de la République de Bulgarie*, approuvé par l'Assemblée Nationale en 1999, modifiée en 2002, www.mod.bg/en/doc_konc.html#.

³⁴ Pour des définitions alternatives, voir *Defence Capability Development Manual* (Canberra: Defence Publishing Service, Department of Defence, 2006), 4, <http://www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf>.

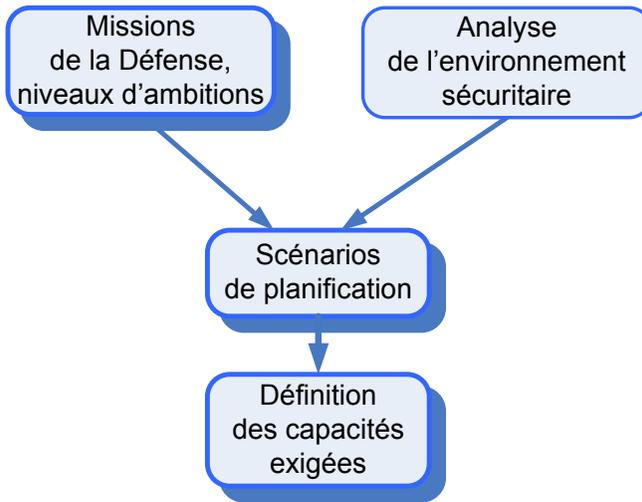


Figure 6: Joindre les objectifs et les capacités exigées en utilisant des scénarios de planification.

Ainsi, établir le lien entre les objectifs et les capacités n'est pas chose simple. La définition des capacités nécessaires pour réaliser les objectifs dépend des situations, ou des scénarios dans lesquels les forces armées pourraient être utilisées et explique la manière dont elles seront utilisées (voir figure 6).

Scénarios de planification

Dans la politique et la planification de la Défense, les scénarios sont utilisés comme exemples de situations de planification, définis en termes de paramètres environnementaux et opérationnels particuliers. Les scénarios de planification n'ont pas comme objectif de prédire les situations futures et les résultats; ils sont plutôt utilisés dans un processus de détermination de la structure de force et des projets de Défense. Ils servent plusieurs objectifs :

Dans un premier temps, les scénarios décrivent dans les grandes lignes les missions, sur la base des exigences ou des menaces auxquelles il faut s'attendre dans une période de 10-20 ans, comparables au temps nécessaire pour reformer les structures de force, développer et proposer des systèmes d'armes correspondants. Deuxièmement, les scénarios fournissent des hypothèses, relatives aux objectifs et aux ambitions vis-à-vis des exigences et des menaces. Troisièmement, ils sont utilisés par les planificateurs comme instrument pour définir les capacités, conduire les opérations et servir comme

terrain d'expérimentation afin d'évaluer les concepts opérationnels proposés, les exigences de capacité ou de système comparés aux objectifs formulés de la Défense.³⁵

Les politiques et les planificateurs doivent prendre en compte plusieurs scénarios afin de traiter la nature complexe des missions militaires et sélectionner un ensemble de scénarios. Cet ensemble de scénario devrait être représentatif des exigences de sécurité soulignées dans la politique de Défense. Ensemble, ces scénarios sélectionnés doivent reproduire la série entière des missions, des opérations, des objectifs et des intérêts. Enfin, tous les scénarios sélectionnés doivent être crédibles pour que les analyses et les projets qui en résultent soient acceptables.³⁶

Dans sa politique de Défense et son processus de planification, l'OTAN développe quelque 30 scénarios génériques de planification de Défense, allant d'une simple opération d'évacuation de non-combattants, jusqu'à la participation dans une grande guerre. Ces scénarios sont par la suite utilisés pour établir un inventaire des capacités requises.³⁷

Dans la proposition pour un Livre Blanc sur la Défense Européenne, un groupe opérationnel présente les cinq scénarios stratégiques suivants :

1. Une opération de soutien à la paix à grande échelle
2. Une opération humanitaire de forte intensité
3. Une guerre régionale qui vise à défendre les intérêts stratégiques européens
4. La prévention d'une attaque impliquant des armes de destruction massive (ADM)
5. La Défense intérieure.³⁸

A titre d'exemple national, le Canada a utilisé les scénarios génériques suivants :

1. Recherche et sauvetage au Canada
2. L'aide aux victimes de catastrophes au Canada
3. L'assistance humanitaire internationale
4. La surveillance du territoire Canadien et de ses alentours
5. L'évacuation de Canadiens à l'étranger

³⁵ Pour plus de détails, voir *European Defence: A Proposal for a White Paper*, Report of an independent Task Force (Paris: EU Institute for Security Studies, Mai 2004), 67-70, www.iss.europa.eu/uploads/media/wp2004.pdf, et *Handbook on Long Term Defence Planning*.

³⁶ La sélection de scénario est une activité très importante. Le besoin de détail et de nombreux scénarios de planification entre inévitablement en conflit avec la capacité analytique limitée de certains décideurs et planificateurs

³⁷ Flournoy, « Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions ».

³⁸ *European Defence: A Proposal for a White Paper*, 71-98.

6. Les opérations de soutien à la paix (Maintien de la paix)
7. L'aide du pouvoir civil /assistance civile aux agences du maintien de l'ordre
 7. a. Variante des armes chimiques
8. La souveraineté nationale / le respect des intérêts
9. Les opérations de soutien à de paix (imposition de la paix)
 9. a. Variante d'un État failli
10. La Défense de l'Amérique du Nord
 10. a. Variante des armes radiologiques
 10. b. Variante d'une cyber-attaque
11. La Défense collective.³⁹

En résumé, les scénarios sont utilisés pour décrire des considérations opérationnelles et pour rationaliser des exigences de capacité.

Récemment, dans le cadre de tentatives pour arriver à une gestion plus efficace et plus performante d'événements inattendus et imprévisibles dans les domaines de la technologie et de la sécurité, les communautés de planification de la Défense se sont tournées vers des schémas de planification plus élaborés en utilisant deux niveaux de scénarios – l'un décrivant les situations dans lesquelles les forces armées seraient utilisées (les scénarios des types listés ci-dessus) et l'autre décrivant les contextes potentiels pour façonner les politiques de la Défense ou « des futurs alternatifs ».⁴⁰

Des missions aux tâches aux capacités requises

La capacité est largement définie comme étant l'aptitude à accomplir une tâche particulière. Les scénarios de planification sont donc utilisés pour établir la série de tâches à accomplir dans les opérations. Pour qu'elle soit comprise de manière uniforme, chaque tâche qui doit être accomplie dans un scénario est définie par le terme respectif dans une liste de tâches génériques, ou un catalogue de tâches (qui est dans la fig. 7).

³⁹ *Descriptions – Departmental Force Planning Scenarios* (Canada: Département de la Défense Nationale, Mai 2005), www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/scen/intro_e.asp.

⁴⁰ Pour des exemples sur internet, voir Brian Nichiporuk, *Alternative Futures and Army Force Planning* (Santa Monica, CA: RAND Arroyo Center, 2005), http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG219.pdf; et Valeri Ratchev, « Context Scenarios in Long-term Defense Planning », *Information & Security: An International Journal* 23, no. 1 (2008): 62-72, <http://infosec.procon.bg>.

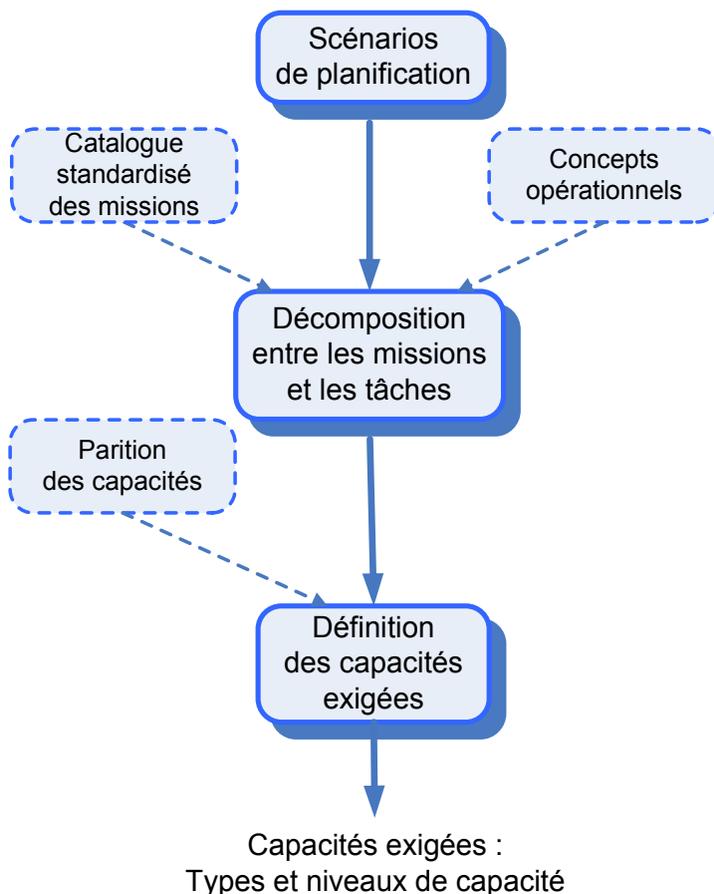


Figure 7: Etablir les liens entre les capacités et les tâches.

Par exemple, les planificateurs et les décideurs de la politique de la Défense Canadienne se servent, parmi d'autres documents, de « la liste Canadienne des tâches communes » en tant que « lexique commun ... pour la planification de la capacité ». ⁴¹ Concernant le système Américain de planification de la force, on se réfère à la série de tâches qui résulte de l'analyse du scénario établi pour chaque mission en tant que « liste de tâches essentielles de mission ».

En fait, les tâches ne pourraient pas être définies en dehors d'un concept spécialement conçu pour l'emploi des forces armées, « concept opérationnel ». Une grande importance dans le cadre des initiatives de transformation actuelles est accordée à l'« appro-

⁴¹ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, 19.

Scénario de planification m

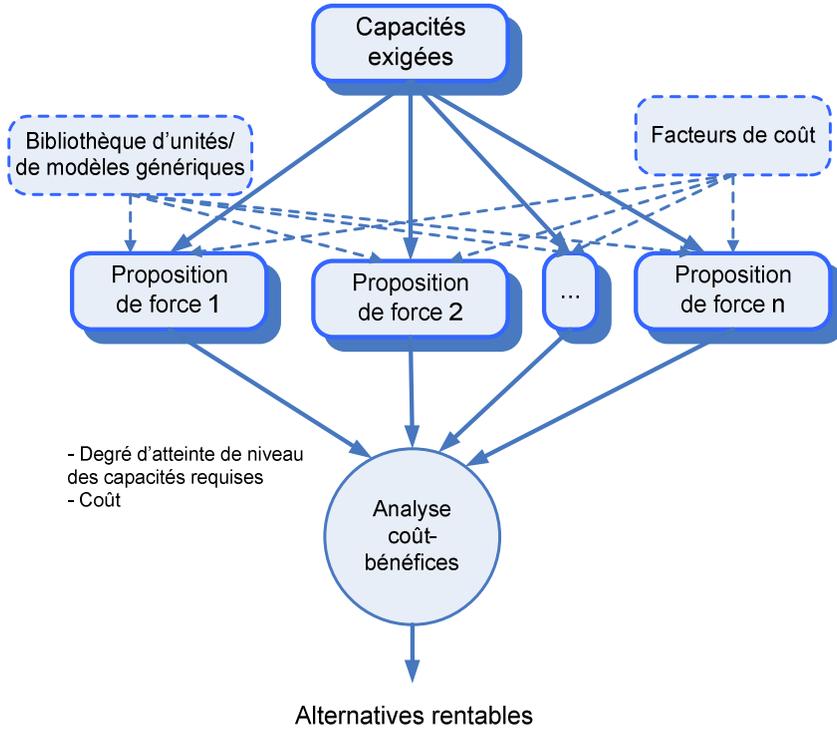


Figure 8: Génération et évaluation de propositions de forces alternatives.

che fondée sur les effets» comme concept opérationnel conducteur. Dans cette approche, les capacités sont tracées en fonction des effets désirés et des objectifs opérationnels.

Les listes de tâches essentielles de mission définissent les types de capacités nécessaires pour l'accomplissement des fonctions. Un autre outil méthodologique qui est parfois appelé « *division capacitaire* », est un thésaurus à l'intention des planificateurs de Défense et qui est également utilisé dans un certain nombre d'activités de gestion de la Défense (voir fig. 7). Enfin, les planificateurs définissent les niveaux de capacités nécessaires pour accomplir les tâches (ou « objectifs de capacité »).

La structuration des forces

Pour chaque scénario, les planificateurs établissent plusieurs propositions alternatives des forces armées qui pourraient apporter des capacités pour appliquer le concept opé-

rationnel, réaliser les objectifs de la mission, et évaluer l'efficacité du coût de chaque alternative.

Dans les systèmes de planification arrivés à maturation, les planificateurs entretiennent un répertoire d'unités génériques, ou de modules, et une série commune de facteurs de coûts (Fig. 8). L'utilisation de tels outils méthodologiques améliore de manière considérable l'efficacité du processus de planification. La clé pour générer des propositions de force est le concept d'intégration. Parmi les exemples des concepts d'intégration, il y a notamment le « *Groupement tactique* » de l'Union Européenne, le « *Tactically Self-Sufficient Unit, Brigade* » ou encore le « *Mission Capabilities Package* » Canadien. Le type de concept d'intégration que les planificateurs de Défense d'un pays ou d'une alliance utilisent dépend du niveau respectif des ambitions de Défense.

En tenant compte des hypothèses de l'accomplissement simultané de deux ou plusieurs scénarios de planifications et de la nécessité de rotation des unités lors des opérations, les planificateurs rassemblent des programmes, initialement conçus pour des scénarios individuels, en une seule structure de forces.

Dans les systèmes de planification avancés, les planificateurs évaluent rigoureusement, et sont responsable de la multifonctionnalité de certaines des unités et des effets de synergie parmi les diverses capacités. Ainsi, les planificateurs n'essaient pas d'optimiser la série de capacités (niveaux de capacité ou programmes de force qui s'y rapportent) pour un scénario particulier mais la série de capacités devrait plutôt être solide par rapport aux scénarios plausibles.

Réconcilier les objectifs, la structure de la force et les contraintes financières

La règle dans la planification et la définition de la politique de Défense est que les demandes dépassent la disponibilité des ressources. Ainsi, les décideurs et les planificateurs tentent de trouver un équilibre entre les objectifs, la stratégie et les moyens, avec le risque comme facteur d'équilibre.

Dans un modèle de développement stratégique rationnel, on attend de la part des planificateurs de traiter de la sécurité et des objectifs de la Défense, de la stratégie et des moyens, et de la planification des risques comme étant des variables jusqu'à ce qu'un équilibre soit trouvé.⁴² Bien-sûr, la quête d'une politique équilibrée est recherchée dans l'environnement de sécurité actuel et futur tout en tenant compte du fait que les ressources sont limitées (Fig. 9).

Par conséquent, une politique de Défense réaliste est fondée sur la reconnaissance qu'il n'est pas possible de garantir la sécurité contre toutes les menaces possibles. Au contraire, elle est fondée sur une approche impliquant la gestion des risques. Les décideurs et planificateurs politiques identifient quatre types de risques :

⁴² Connu sous le nom de Bartlett Model et décrit dans Bartlett, Holman, et Somes, « The Art of Strategy and Force Planning », 18-23.

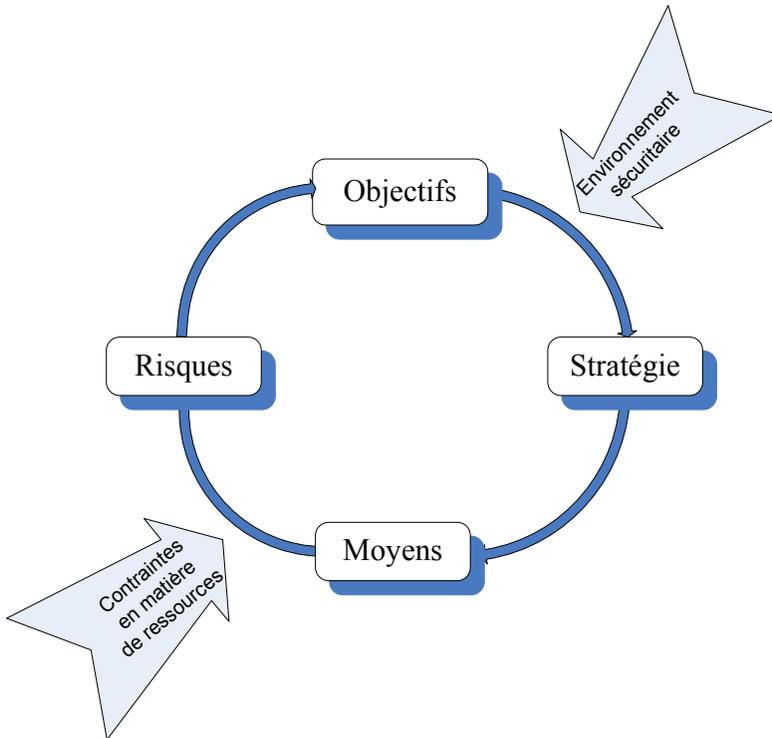


Figure 9: Le modèle de Bartlett du développement stratégique.

Risques opérationnels: liés à la structure de force actuelle qui, si elle est chargée de le faire, exécutera avec réussite la stratégie dans les limites de coûts humains, matériels, financiers, et stratégiques acceptables.

- Planification de la Défense, ou risques liés à des futurs défis : associés à la future capacité de mener des missions avec succès face à un ensemble d'éventuels futurs défis.
- Mise en œuvre, ou risques de gestion de la force: associés à l'implémentation réussie des décisions sur la structure de la force et des projets du développement de la force. La préoccupation première qui se pose ici est le recrutement, la formation et le maintien du personnel militaire et civil, équiper la force et maintenir un niveau de préparation adéquat.

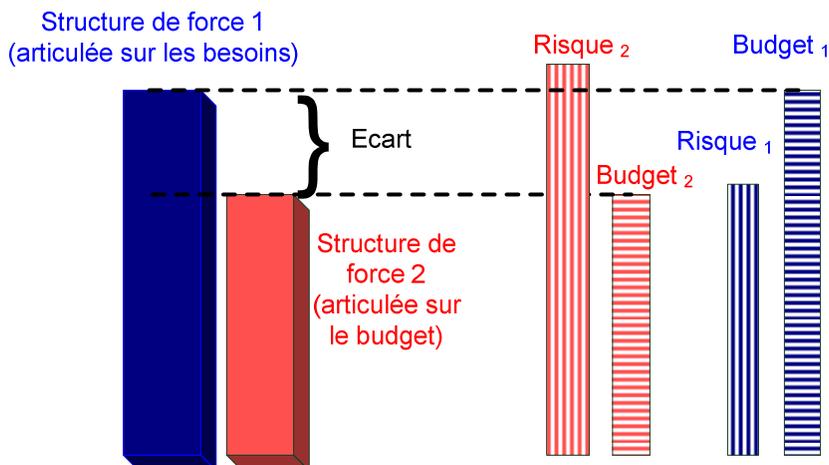


Figure 10: Structures de forces, niveaux de risques et de budget.

- Risques institutionnels: associés à la capacité de nouvelles pratiques de du commandement, de gestion et de commerce.⁴³

La seconde catégorie de risque est très importante lors de la prise de décisions de la planification de la Défense à long terme. Le risque de planification de la Défense est mesuré en fonction de l'impact, ou de la conséquence d'une issue défavorable, compte tenu de certains événements militaires, de violence organisée et de structure de la force. Ainsi, la mesure du risque est probabiliste. Elle est définie en fonction de la possibilité qu'un événement se produise, et par une estimation des conséquences qu'entraînerait cet événement.

Chaque structure de force est associée à un certain niveau de risques. La figure 10 montre la différence entre deux forces de structure. La Structure de Force ₁ est associée au Risque ₁ et pourrait être construite et maintenue si le Budget ₁ était disponible. Quand la Structure ₁ est définie comme étant « nécessaire », les planificateurs de la Défense supposent, souvent de manière implicite, que le Risque ₁ associé est acceptable. Lorsque les planificateurs doivent trouver une structure de force qui est « réaliste », c'est-à-dire, qui pourrait être construite et maintenue dans les limites du budget (Niveau ₂ de Budget dans la fig. 10), ils établissent des projets pour une structure de force associée au Risque ₂.

⁴³ *The National Defense Strategy of the United States of America*, 11. La stratégie de la Défense des Etats-Unis définit (1) opérationnel, (2) défis futurs, (3) la gestion des forces et (4) les risques institutionnels.

En pratique, la discordance entre les besoins, c'est-à-dire, les capacités de la Défense requises et les limites des ressources, est inévitable. Ce déficit créé un écart de capacités non financées. Que peut-on faire par rapport à cet écart ? Dr. Jack Treddenick, Professeur à la Faculté d'Etudes sur la Sécurité Internationale au Centre George C. Marshall en Allemagne, expose plusieurs possibilités :

- Prétendre que l'écart n'existe pas
- Revoir la stratégie militaire et/ou de sécurité nationale
- Revoir la structure de force requise
- Reconsidérer la distribution des ressources au sein de la Défense
- Chercher des améliorations en termes d'efficacité
- Transformer les forces armées.⁴⁴

Ainsi, une possibilité consiste à chercher une meilleure structure de force à l'intérieur du Budget₂—une composition différente de capacités, une utilisation plus performante des ressources—dans le but de réduire le Risque associé₂. Cette option n'est pas toujours réalisable. Une autre option consiste à reconsidérer la façon dont les forces armées opèrent. Enfin, une troisième consiste à modifier les stratégies de sécurité – par exemple en essayant de rejoindre une alliance, en améliorant la coopération de sécurité, en appliquant des mesures de renforcement de confiance avec des pays voisins, etc. Une quatrième option consiste à dépenser plus d'argent pour la Défense, ce qui permettrait une augmentation de la taille et/ou de la disponibilité des forces armées. Cinquièmement, il est possible de reconsidérer les objectifs de sécurité et le niveau d'ambition. Enfin, si toutes les autres opportunités sont épuisées, on risque de devoir accepter le niveau de risques associé à la structure de forces qui est envisagée.

Une proposition pour une structure de force peut être acceptée si elle est abordable et que le risque de planification associée est acceptable, c'est-à-dire, que la probabilité de la survenance d'un événement est considérée faible ou que les conséquences potentielles dans le cas d'un tel événement sont négligeables.

Afin d'évaluer les divers risques, des techniques telles que l'analyse d'expériences anciennes, des simulations ou le jugement d'experts sont employées. Quelle que soit l'approche, finalement le fait d'accepter (ou non) un risque de planification dépend en grande partie du décideur. Certaines personnes sont opposées aux risques, tandis que d'autres sont plus « enclines aux risques ». Par conséquent, même dans un cadre de prise de décision rationnelle, toute stratégie visant à la gestion de risque est par sa nature-même subjective.

⁴⁴ Jack Treddenick, « Transparency and Efficiency in Defence Planning and Spending » (papier présenté au PfP Consortium Security Sector Reform Conference, Garmisch-Partenkirchen, George C. Marshall Center, 13 décembre 2005).

**Estimation
du niveau
d'impact
négatif**

Important	Une gestion considérable est exigée	Les risques doivent être gérés et surveillés	Une gestion étaillée est indispensable
Modéré	Les risques valent la peine d'être acceptés, mais avec surveillance	Des efforts de gestion peuvent être utiles	Des efforts de gestion sont exigés
Faible	Accepter les risques	Accepter mais surveiller les risques	Gérer et surveiller les risques
	Basse	Moyenne	Haute

Probabilité

Figure 11: Modèle de base de la gestion des risques.

Dans l'ensemble, l'évaluation des risques devrait être intégrée dans le processus de prise de décision et dans la création de priorités parmi les différentes exigences concurrentes. La figure 11 présente un modèle de gestion de risques auto-explicatif.⁴⁵ Les évaluations de risques, parmi d'autres choses, peuvent être utilisées pour attribuer des responsabilités relatives à la gestion des risques en fonction selon des hiérarchies organisationnelles.

Déterminer les principales étapes lors de la transition

Une fois que les planificateurs ont défini une structure de force adaptée aux circonstances stratégiques futures, tout en étant acceptable et abordable, alors vient le moment de comparer les capacités actuelles et futures, d'identifier les manques et les surplus et de définir les étapes clés de la transition de la future structure de forces. Parmi de telles étapes, il peut y avoir par notamment :

- L'arrêt du service de l'armée de conscription;
- L'ouverture ou la fermeture d'une unité;
- La contribution d'une unité à une opération ou à une force permanente, par exemple, la Force de Réaction de l'OTAN ou la Force de Réaction Rapide Européenne et/ou

⁴⁵ Adaptation du texte *Integrated Strategic Risk Management (ISRM) in Defence* (Canada: Département de la Défense Nationale, 2003) www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/cosstrat/isrm/intro_e.asp.

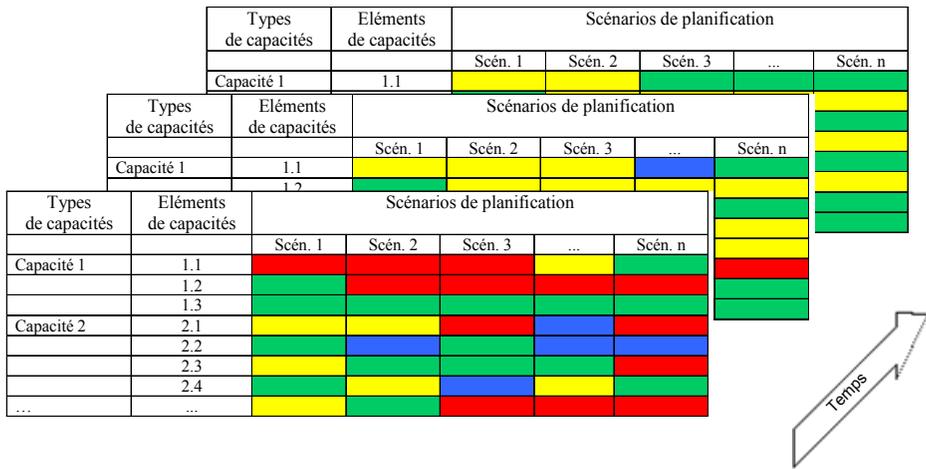


Figure 12: Evolution des capacités et risques lors de la transition vers les futures structures de force.

- L'introduction d'une nouvelle plateforme d'armes et /ou la réalisation de la totalité de sa capacité opérationnelle, etc.

La transition elle-même doit être abordable et fondée sur une stratégie de transition ou, du moins, sur la priorisation parmi les exigences concurrentielles – la participation aux opérations ou au développement de nouvelles capacités, la modernisation technologique ou l'investissement dans les personnes, etc.

En outre, il est recommandé d'évaluer les risques de planification pendant des étapes clés de la transition et de participer à la prise de décision au moyen d'aides visuelles adaptées. Différentes couleurs sont utilisées afin d'indiquer « suffisamment de capacités », « un surplus », « une déficience mineure » et « une déficience importante » (comme illustré dans la fig. 12).⁴⁶

Conclusion

Dans cette courte introduction à la planification de la Défense, il est impossible de présenter une analyse détaillée du sujet ou de traiter de toutes les questions importantes. En outre, il existe deux problèmes supplémentaires qui sont particulièrement importants pour les praticiens de la planification et de la prise de décision politique de la Défense.

⁴⁶ *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, octobre 2004), www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

Le premier problème concerne le contexte du processus de planification. Pour un établissement de Défense, la planification de la Défense est un processus complet qui réunit toutes les capacités exigées—y compris les systèmes d'armement et le C2—et les ressources respectives, ainsi que les capacités fournies par les organisations autres que les forces armées. Cependant, elle n'est pas « menée dans le vide ».

Il y a trois contextes qui peuvent avoir un immense impact sur le processus de planification de la Défense nationale et sur les décisions – le contexte international, le secteur de la sécurité et le budget. Dans un certain sens, la planification de la Défense nationale peut être intégrée dans les processus respectifs de planification de la Défense alliée (par exemple, la planification de la Défense dans l'OTAN et l'Union Européenne), la définition des rôles et la distribution des capacités parmi les organisations dans le secteur de la sécurité nationale et le processus de rédaction, de débat et de décision sur le budget de l'État.⁴⁷

En deuxième lieu, et en rapport avec la planification du secteur de la sécurité et des alliés, se trouve la question de la spécialisation. Dans l'environnement de sécurité actuel, beaucoup de pays ne peuvent pas faire face au défi de maintenir une force de structure qui soit à la fois équilibrée et efficace.⁴⁸ Des tentatives pour maintenir l'équilibre d'une structure de force tout en réduisant les effectifs mènent à une croissance exponentielle des coûts de l'unité. D'autre part, la spécialisation dans certaines niches de capacités peut fournir des contributions de grande valeur à la sécurité collective. Les décisions relatives à la spécialisation de capacité dans le secteur de la sécurité nationale peuvent aussi fournir des économies d'échelle.

Les décisions en matière de spécialisation vont avoir des conséquences notables sur les forces existantes, les traditions, les ambitions industrielles et technologiques de la Défense, et mènent inévitablement à un portfolio spécifique des capacités de la Défense.

En résumé, il n'existe pas d'algorithme pour l'application d'une planification de Défense fondé sur un scénario et orientée vers une capacité. Toutefois, les politiques de Défense efficaces sont fondées sur des approches disciplinées pour la création d'une structure de force et de projets de développement de force qui partagent certaines étapes communes :

- La définition des objectifs de la Défense, des missions et des ambitions
- La création et un accord par rapport aux scénarios plausibles ou environne-

⁴⁷ Todor Tagarev, « Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation », Lecture à l'Institut d'Etudes Avancées (IAE) de l'OTAN (Bansko, Bulgarie, 10-18 avril 2007); sous publication dans vol. 24 of *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

⁴⁸ Voir, par exemple *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Conference Report (Brussels: Center for Strategic and International Studies in cooperation with the New Defence Agenda, October 2005); Ugurhan G. Berkok, « Specialization in Defence Forces », *Defence and Peace Economics* 16, no. 3 (juin 2005): 191-204.

ments dans lesquels ces missions seront exécutées (incluant souvent le développement de concepts opérationnels adéquats la sélection d'une « ligne de conduite »)

- La décomposition des activités de scénarios en tâches et la définition des « listes de tâches essentielles de mission » (tâches qui sont souvent tirées des listes de fonctions génériques)
- La définition des capacités nécessaires pour accomplir les tâches. Cette étape comprend un nombre de sous-étapes, les deux dernières étant réalisées en itération:
 - La définition des types de capacités nécessaires
 - L'évaluation des risques de planification
 - La conception d'un programme de force à un coût abordable qui offre des niveaux de capacités permettant l'accomplissement des tâches avec un niveau de risque acceptable
- La mise en place d'une structure de force appropriée pour toutes les missions et les scénarios anticipés.

Toutes ces étapes peuvent être accomplies de plusieurs manières différentes. Ce qui importe est d'adhérer à une approche rationnelle et disciplinée et aux principes de transparence et de responsabilité. Les exemples tirés de sociétés démocratiques ayant une politique de Défense et des mécanismes de planification matures présentés dans ce chapitre peuvent soutenir d'autres pays dans leurs efforts de gérer de manière efficace et performante le développement de leurs forces armées.

Lecture Supplémentaire

Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes, *The Art of Strategy and Force Planning*, in *Strategy and Force Planning*, 4th edition (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), 17-33.

Handbook on Long Term Defence Planning, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003), www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069.

Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

Todor Tagarev, "The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)," *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 15-34, <https://consortium.pims.org/the-art-of-shaping-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

Chapitre 3

Introduction au Développement des Forces Fondé sur des Programmes

Todor Tagarev

Introduction

Le processus de la planification de la Défense à long terme tel qu'il est décrit dans le chapitre 2 nous permet de mieux comprendre les exigences de la Défense en termes de capacités, ainsi que le niveau de capacités qui peut être atteint de façon réaliste, et enfin les paramètres principaux des structures de forces respectifs. Cette stratégie trace les priorités et décrit l'approche générale en vue de la réalisation de futures capacités.

Pour de nombreuses raisons, les décisions prises lors du processus de planification à long terme ne peuvent pas être directement traduites en décisions d'affectation de ressources comme par exemple des décisions budgétaires, des objectifs annuels de recrutement, des plans d'acquisitions annuels ou biannuels, des niveaux d'entraînement et de savoir-faire, etc.

Une des raisons principales se trouve dans la durée de l'horizon de planification à long terme qui est généralement de 10-15 ans, et tandis que les décisions respectives tiennent compte des ressources,¹ elles ne sont pas forcément déterminées en termes de ressources. Les planifications à court terme doivent être méticuleusement chiffrées et

¹ C'est-à-dire que les futures structures de forces sont généralement réalistes et abordables.

évaluées par les budgets de la Défense. Une autre explication peut être trouvée dans le fait qu'il y a parfois des changements qui surviennent entre l'environnement du développement et le travail des plans à court terme respectifs. Parmi ces changements, il peut y avoir des différences entre les engagements opérationnels envisagés et les engagements opérationnels réels, ou des retards dans les acquisitions de certains systèmes d'armes, des variations entre les projections anciennes et actuelles des coûts du personnel, des taux d'inflations, le prix du carburant, les coûts des acquisitions, etc. Une troisième raison qui vaut la peine d'être citée dans ce texte d'introduction provient du fait que les décisions des développements des forces sont prises suite à une série de processus institutionnels distincts et, parfois, par plusieurs organes décisionnels. Par exemple, les résultats de la planification de la Défense à long terme peuvent être approuvés par le gouvernement tous les trois à cinq ans, tandis que le parlement décide une fois par an du budget affecté à la Défense et risque de devoir s'adapter à des changements inattendus.² De plus, tandis que la planification de la Défense à long terme est orientée sur les capacités, il existe des planifications distinctes de courte durée qui abordent l'utilisation de certains types de ressources—argent, matériel, services, etc.—et respectivement, le développement d'un des éléments des capacités de la Défense. Donc presque tous les établissements de Défense utilisent une sorte de « mécanisme » afin de coordonner le développement de tous les éléments de capacités et pour lier l'utilisation des ressources de la Défense aux objectifs de la politique de la Défense et aux projets à long terme.

Il existe deux approches différentes de la coordination des plans de la Défense à court terme et leur direction vers l'aboutissement d'objectifs de politique de la Défense. Dans la première approche, les responsables de la gestion de la Défense, qui sont souvent désignés responsables du budget, coordonnent leur planification horizontalement ainsi que les activités principales dans le cadre de l'exécution des plans, avec des individus de l'administration de la Défense ayant des responsabilités de développement de capacités. Au Royaume-Uni, les établissements de la Défense sont désignés comme « responsables de capacités ». Les programmes de la Défense et le processus de programmation forment la base de la deuxième approche. Les programmes de la Défense sont utilisés pour rapprocher les plans de court terme aux objectifs des politiques tout en garantissant un développement harmonieux de tous les composants de capacités.

Ce chapitre examine les questions principales relatives à l'utilisation des programmes de la Défense et du processus de programmation. Pour avoir une vue d'ensemble des questions générales de gestion de programmes—architecture de performances, alignement avec la vision au niveau supérieur, buts et objectifs, gestion du temps et de l'argent, leadership et responsabilités, etc.—le lecteur peut trouver de nombreux ouvra-

² On peut citer comme exemple le besoin de financer la gestion des conséquences des catastrophes naturelles.

ges publiés et disponibles sur internet.³ Ce chapitre porte sur un aspect particulier du développement de la force fondée sur des programmes: il s'agit de la structure du programme, qui est essentielle pour apporter une orientation de capacité du processus du développement des forces.

Le chapitre examine les principes et pratiques du développement de la force fondée sur des programmes, qui comme démontré ci-dessous, sont équivalents à la gestion des ressources fondée sur des programmes. Il traite des raisons pour lesquelles les programmes et la programmation sont utilisés, explique en quoi consiste une bonne décision de programme et de quelle manière elle dépend de l'organisation de la structure de programme, et souligne les activités principales du processus de la gestion de programmes et les liens entre elles. Pour conclure, le chapitre examine brièvement les principaux défis qui empêchent, ou ralentissent la mise en pratique des développements de la force fondée sur des programmes dans les pays en transition.

Raisonnement

Les nations dépensent de l'argent pour leurs forces armées avec l'intention de protéger leur sécurité et celle de leurs alliés et citoyens contre toute sorte de risques et de menaces. Cependant, ce ne sont pas les forces armées en tant que telles qui sont importantes, mais plutôt les capacités qu'elles apportent et qui contribuent à la mise en œuvre des politiques de sécurité d'un pays.

Par conséquent, lorsque l'on évalue les systèmes et pratiques de la gestion des forces, il est important de trouver des liens entre, par exemple, les décisions d'acquisitions de ressources et les décisions de politiques. Une question typique porte sur la manière dont les allocations des ressources mènent à la réalisation des objectifs des politiques de sécurité et de Défense d'un pays. Un aspect particulier est « l'orientation de la production », c'est-à-dire, comment l'utilisation des ressources de la Défense mène vers un « produit » requis permettant de mettre en pratique des politiques de sécurité et de Défense. Suite aux développements de la planification de la Défense de ces dix dernières années, il est généralement reconnu que les « produits » principaux d'un établissement de la Défense sont ses capacités.

De plus, au sein des bons systèmes de planification de la Défense et de la gestion des forces, la distribution des ressources prévoit une série de capacités qui est équilibrée à travers les missions des forces armées endossées au niveau national, les capacités sont développées et entretenues de manière rentable, les risques de planifications sont évalués minutieusement, et les estimations des risques sont incorporées dans la

³ Voir par exemple James T. Brown, *The Handbook of Program Management* (McGraw-Hill, 2007) et les références sur les sites web de *Project Management Institute*, www.pmi.org, en particulier *The Standard for Program Management, and Program Management Professional*, www.programmes.org, paru en 2006.

gestion des prises de décisions. Trois critères supplémentaires dans l'évaluation de la gestion des ressources de la Défense sont la transparence, la responsabilité et la flexibilité. Ces sujets sont abordés dans la deuxième partie de ce chapitre.

Il existe certainement plusieurs manières de créer un système de gestion de ressources de Défense efficace. Plusieurs États-membres et pays partenaires de l'OTAN, influencés par l'expérience des États-Unis depuis le début des années 60 utilisent des systèmes de gestion de ressources dans lesquels les projets sont liés aux budgets à travers des programmes.⁴

Par conséquent, les établissements de la Défense ont l'intention d'associer les demandes des politiques aux budgets. Deuxièmement, les programmes sont faits pour traduire des plans ou des visions futures des structures de Défense et de force- en général, 10, 15 ans dans le futur—en activités à court terme—choix budgétaires, acquisitions, entraînement, etc. Il est important de noter que les programmes de Défense permettent une transparence des liens existants entre les politiques et le budget, entre les visions à long terme et les plans à court terme. Cela signifie que ces liens deviennent plus compréhensibles pour les décideurs et les principales partie-prenantes.

Les programmes de la Défense sont des outils de gestion importants. A part leur fonction capitale pendant le processus de planification, ils ont également un rôle de vérification de la mise en pratique – en recevant des informations actuelles sur le statut des programmes de Défense, les dirigeants civils et militaires peuvent évaluer le statut des réformes et les efforts de transformations de la Défense, et exiger des mesures correctives, le cas échéant. De plus, les informations sur le programme de la Défense facilitent la vérification effectuée par la législature et les organisations spécialisées associées, par exemple le Bureau National d'Audit.

Qu'est-ce qu'un Programme de la Défense?

Actuellement, l'interprétation dominante concernant les programmes de la Défense est la suivante: un produit ou « rendement » d'un établissement de la Défense est la capacité que celui-ci possède pour réaliser, si nécessaire, des missions attribuées, pour contribuer à la mise en place de la politique de Défense d'un pays et de ses alliés.

Le développement d'une capacité nécessite une coordination entre la doctrine, les structures organisationnelles, le personnel, le système d'armes, l'infrastructure, l'entraînement, etc.

⁴ Le site internet du contrôleur du Bureau du Secrétaire de la Défense des États-Unis présente le contexte historique ainsi que des informations sur les développements actuels du Système de Planification, Programmation, Budgétisation et Mise en Œuvre (abréviation en anglais : PPBES), www.dod.mil/comptroller/center/budget/ppbsint.htm. Voir aussi texte de base de Charles J. Hitch et Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960).

Deuxièmement, le développement d'une capacité de la Défense, à quelques exceptions près, est un processus de longue durée. Par exemple, si un pays ne dispose pas encore d'avion de chasse avancé ou d'avion bombardier, et décide alors de développer des capacités permettant des frappes aériennes de précision à longue distance, ce processus peut facilement prendre une dizaine d'années, en comptant à partir de la prise de décision de développer une telle capacité jusqu'au moment où elle peut être utilisée efficacement.⁵

Troisièmement, le développement de nouvelles capacités risque d'être très onéreux. Le maintien de capacités qui ne sont pas liées aux capacités actuelles est également coûteux.

Quatrièmement, l'établissement de la Défense a plusieurs exigences, et le développement de capacités destinées à des opérations futures n'en est qu'une. En général, les décisions liées au type de capacités à développer, à quel niveau et dans quel délai, sont prises dans un cadre plus général et doivent également tenir compte des aspects suivants :

- Les besoins des opérations actuelles;
- Les investissements à long terme, par exemple en termes scientifiques et technologiques, le développement de partenariats stratégiques, etc. et
- L'importance de traiter les problèmes hérités du passé.

Pour toutes ces raisons, une gestion efficace de la Défense est fondée sur des programmes, y compris des développements de capacités des forces armées fondés sur des programmes. Avant d'examiner les questions de développement de forces fondé sur des programmes, il convient de préciser de manière plus formelle de quoi il s'agit lorsque l'on parle de capacité.

Modèles de Capacités

Le terme « capacité » est un concept quelque peu abstrait. Dans son usage ordinaire, le terme signifie la capacité d'être ou de modifier quelque chose. La communauté de planification nécessite un cadre, ou un modèle de capacité commun qui englobe tous les éléments de capacités, et qui soit généralement compris et accessible.

Les planificateurs de la Défense Australienne définissent le terme « capacité » comme suit :

Le pouvoir d'atteindre un certain effet opérationnel désiré dans un environnement nominé, dans une période spécifiée, et de soutenir cet effet pendant une période prédéfinie.⁶

⁵ Même au cas où quelqu'un produit déjà un avion qui correspond aux besoins en termes de capacités.

⁶ *Defence Capability Development Manual* (Canberra, Department of Defence, 2006), 5, www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.

Aux États-Unis, le *Homeland Security* utilise la définition suivante :

Une capacité offre une manière d'effectuer une ou plusieurs tâches(s) sous des conditions spécifiques et selon des normes de performances spécifiques.⁷

Une capacité peut être transmise de plusieurs manières différentes. Certains pays ont des modèles standardisés qui décrivent l'aspect de capacité du système :

- La construction de capacités canadienne est connue sous le nom de PRICIE,⁸ acronyme de :
 - Personnel
 - Recherche & Développement / Recherches Opérationnelles
 - Infrastructure & Organisation
 - Concepts, Doctrine & Entraînement Collectif
 - Infrastructures Informatiques (en anglais : *I.T. Information Technology*)
 - Equipement, Acquisitions et Services
- Les planificateurs Australiens utilisent une construction de 8 groupes appelés Constituants fondamentaux des capacités.⁹
 - Organisation
 - Personnel
 - Entraînement Collectif
 - Systèmes Principaux
 - Approvisionnement
 - Services
 - Soutien
 - Commandement et Gestion

⁷ *National Preparedness Guidance*, Homeland Security Presidential Directive 8 (Department of Homeland Security, avril 2005), 6-7

⁸ Egalement appelé *functional components of capability* (aspects fonctionnels de la capacité). Pour une description détaillée, les lecteurs peuvent se référer à *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canada : Département de La Défense Nationale, Mai 2002), 24-27.

⁹ *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, octobre 2004), 7, note de bas de page 4, www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

Ressources

(et coûts associés)

- Personnel
- Systèmes d'armes
- Équipement
- Infrastructure
- Entraînement
- Approvisionnement, etc.



Produit
(c.à.d, capacité de répondre aux exigences de la mission)

Figure 1: Choisir un programme de la Défense.

- Les planificateurs des États-Unis utilisent la construction DOTMLP qui est composé comme suit¹⁰ :
 - **D**octrine
 - **O**rganisation
 - **T**raining (Formation)
 - **M**atériel
 - **L**eadership
 - **P**ersonnes

Suite au développement du *Allied Command for Transformation* et son rôle croissant dans le processus de planification des forces de l'OTAN, on peut prévoir que le modèle de capacité ACT,—éventuellement avec quelques modifications—soit introduit dans le processus de planification de plusieurs pays. La construction de l'OTAN est appelée DOTMLPFI¹¹:

- **D**octrine
- **O**rganisation

¹⁰ Ibid., 7, note de bas de page 6. Le concept est couramment utilisé par les planificateurs de l'Armée de Terre Américaine (voir *How the Army Runs*, 10, 38-42), mais récemment l'Armée de l'Air et la Marine, ainsi que des organisations interarmées—en ajoutant *Facilités* à DOTMPLF—trouvent également que c'est utile d'analyser les exigences et les lacunes fonctionnelles, et d'identifier des solutions en utilisant des architectures d'entreprise. Voir par exemple Ted Warner, DOD's Ongoing Efforts to Implement Capabilities-Based Planning, *Monterey Strategy Seminar on Capabilities-Based Defense Planning: Building a 21st Century Force* (Monterey, CA: Center for Contemporary Conflict and the Cebrowski Institute for Information Innovation and Superiority, septembre 2004).

¹¹ Voir par exemple Amiral Sir Mark Stanhope, (then) Acting Supreme Allied Commander Transformation, Briefing to the Conference of National Armaments Directors /CNAD/ (26 octobre 2005), www.act.nato.int/multimedia/speeches/2005/051026asactcnad.html.

- Training (Formation)
- Matériel
- Leadership
- Personnel
- Facilities (infrastructure)
- Interopérabilité

Même si les modèles utilisés sont différents, ils sont tous destinés à être pertinents, cohérents, équilibrés en termes d'éléments de capacités, ou de contributions, alors que le développement d'une capacité nécessite un développement cohérent de l'être humain, des éléments du matériel, de la doctrine, de la structure et de l'entraînement, Un tel développement est fourni grâce aux programmes.

Programmes de Défense

Le programme de Défense vise à atteindre les objectifs de la Défense avec des ressources limitées. Le programme de Défense est :

Un plan intégré avec une utilisation des ressources disponibles et prévues (personnel, matériel, moyens financiers, etc.) avec l'objectif d'atteindre des résultats, c'est-à-dire de construire et de maintenir des capacités.¹²

La fonction principale d'un programme de Défense est de soutenir la prise de décision en matière de ressources, en associant les ressources aux produits (Diagramme 1) et en fournissant des plans « orientés vers le rendement ». En général, il s'agit de projets à moyen terme destinés à être utilisés entre 4 et 8 ans plus tard. Comme l'OTAN utilise des horizons de 6 ans dans sa planification de Défense et dans son processus de révision, c'est-à-dire pour la majorité des objectifs liés à la force, dans le format de rapport de Questionnaire de la Planification de la Défense, plusieurs membres de l'OTAN et États aspirant à l'être utilisent également des programmes qui se déroulent sur une période de 6 ans. En outre, le programme sert à lier des projets à long terme au budget et à d'autres projets à court terme.

Structure du Programme

Le programme de la Défense est fondé sur une structure de hiérarchie. Il est composé de programmes, de sous-programmes, etc. Il est conseillé aux pays qui ont l'intention d'introduire une gestion de la Défense fondée sur des programmes spécifiques,

¹² Adaption du document officiel du Ministère de la Défense, *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in the Ministry of Defence and the Armed Forces* (Sofia: Military Publishing House, 2001), 14-15.

d'adhérer à quelques principes de base de la conception d'une structure de programmes :

- Les programmes doivent permettre, de manière la plus précise possible, de relier les dépenses aux « produits », c'est-à-dire aux capacités (voir Diagramme 1).
- Le programme doit être complet, c'est-à-dire :
 - L'argent destiné au programme ne doit en aucun cas être utilisé en-dehors du cadre du programme;
 - Il doit prendre en compte tout l'argent dépensé pour la Défense (budget du Ministère de la Défense, budgets des autres ministères, programmes bilatéraux, OTAN, fonds fiduciaires, etc.);
 - Les décisions finales doivent toutes être prises en même temps, avec l'aide d'une analyse objective des compromises à faire.
- Le programme doit prévoir une distribution réaliste des responsabilités entre les responsables de programmes (les responsables de programmes devraient avoir un intérêt dans la bonne conception et dans la mise en œuvre du programme).
- Le programme doit être gérable (la structure du programme et ses procédures devraient offrir des possibilités d'évaluer objectivement l'allocation de ressources et de chercher des alternatives ou compromis).¹³

Les programmes de développement des forces sont seulement un des éléments d'une telle structure de programmes et les décisions relatives au développement de force sont prises dans le cadre des décisions de la programmation globale.

Lors l'application de la première de ces exigences, le Ministère de la Défense Nationale du Canada utilise une structure de programmes dans laquelle les programmes sont appelés « programmes de capacités ». Les planificateurs Canadiens utilisent cinq programmes de capacité qui, ensemble, « incluent tous les aspects fondamentaux de la Défense au Canada, en regroupant tous les éléments de la planification de capacités en une structure simple – mais pas simpliste ». ¹⁴ Les cinq programmes de capacités sont les suivants :

1. Commandement et Contrôle
2. Conduite des opérations

¹³ Todor Tagarev, « Introduction to Program-based Defense Resource Management », *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69. Cet article est également disponible en Russe et en Ukrainien.

¹⁴ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, 4-5.

3. Soutien des forces
4. Générer les forces
5. Politiques internes et stratégie.

Dans le développement de la gestion des forces armées fondée sur des programmes, les fonctionnaires de la Défense Ukrainienne délibèrent sur une structure de programmes réaliste et réalisable, composée de quatorze programmes :

1. Capacités pour les opérations de paix
2. Réaction Rapide
3. Défense du territoire du pays
4. Capacités d'élargir le potentiel de la Défense (Mobilisation et Réserves)
5. Commandement, Contrôle et Communications (C3 stratégique et opérationnel)
6. Infrastructures logistiques
7. Gestion de la force et de la Défense (MinDef, état-major général et unités de soutien)
8. Participation aux opérations (à l'intérieur et à l'extérieur du pays)
9. Science, recherche et développement
10. Formation, entraînement et recrutement
11. Soutien médical (sont comprises réhabilitation et cures dans sanatoriums)
12. Logement
13. Adaptation sociale
14. Utilisation du surplus du système d'armes, des équipements, des munitions et de l'infrastructure.

Les deux structures de programme se ressemblent dans la manière de traiter des « opérations actuelles (anticipées) » (programme # 2 dans la structure de programme Canadienne et programme # 8 dans la structure de programme Ukrainienne), structures de commandements et de contrôle (programmes # 2 and # 5, respectivement), et fonctions de gestions centralisées (programmes # 5 and # 7, respectivement).¹⁵ Contrairement au programme de structure Canadien, la structure Ukrainienne mentionne explicitement les exigences en termes d'investissement « dans le future » (programme # 9), ainsi que des problèmes hérités (programme # 14 et partiellement programme # 13), et les questions de « qualité de vie » (programme # 12, et dans une plus grande mesure, programme # 11).

¹⁵ Ces similitudes ont été établies avec du recul. Lors de la proposition de la structure de programme Ukrainienne, les experts n'ont pas utilisés les éléments de la construction Canadienne.

Les structures de programmes Canadiennes et Ukrainienne sont toutes les deux orientées vers les capacités. D'autres pays utilisent des structures de programme qui, dans une première étape, reflètent considérablement la structure organisationnelle de l'établissement de la Défense.

Par exemple, le « *Future Years Defense Program* » (FYDP), (le programme de Défense des années futures) est composé de 11 programmes de Défense principales :

- Programme 1. Forces stratégiques
- Programme 2. Forces polyvalentes
- Programme 3. Communications, renseignement et espace
- Programme 4. Mobilité (Transport aérien et maritime)
- Programme 5. Forces de protection et réserve militaire
- Programme 6. Recherche et Développement
- Programme 7. Approvisionnement général et maintenance
- Programme 8. Entraînements, Santé et autres activités du personnel
- Programme 9. Administration et activités associées
- Programme 10. Soutien à d'autres nations
- Programme 11. Forces d'opérations spéciales.¹⁶

L'expérience Bulgare fournit un autre exemple de programmes de structure orientés vers l'organisation :

- Programme 1. Forces terrestres
- Programme 2. Forces aériennes
- Programme 3. Forces navales
- Programme 4. Commandement central et soutien
- Programme 5. Interopérabilité et participation à des formations multinationales
- Programme 6. Education et qualification
- Programme 7. Sécurité : Police Militaire et contre-espionnage
- Programme 8. Sécurité grâce à la coopération et l'intégration
- Programme 9. Qualité de vie
- Programme 10. Science, recherche et développement
- Programme 11. Gestion administrative

¹⁶ *How The Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook*, 25th edition 2005-2006 (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2005), 147, <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/dclm/html/figureshd.htm> (24 avril 2006).

Programme 12. Systèmes C4ISR

Programme 13. Informations militaires (renseignements).¹⁷

Une structure de programme orientée vers les capacités permet aux décideurs de mieux comprendre les implications liées aux décisions de ressources. Cependant, quand le premier niveau de la structure de programme a une orientation organisationnelle dominante, des mesures supplémentaires doivent être incorporées afin de prévoir une approche du rendement de la gestion des ressources de Défense en utilisant, par exemple, l'expérience du Royaume-Uni avec l'institutionnalisation des « responsables de capacités ».

Les Programmes comme Moyen de Communication

Ensemble, tous les programmes combinés constituent le « Programme de la Défense ». ¹⁸ Les programmes individuels—c'est-à-dire des éléments du programme de la Défense—représentent un aspect très important du vocabulaire des débats et autres communications entre haut-fonctionnaires (au Ministère de la Défense, entre ministères de la Défense et ministère des finances, au Conseil ministériel), entre l'Exécutif et la législature, dans le parlement lors de délibérations sur les politiques de Défense et le budget de la Défense.

Les experts créent des programmes et des alternatives aux programmes. Cela nécessite une expérience solide et une expertise spécifique. Ceci est également valable pour effectuer des estimations de coûts, des conceptions et comparaisons avec des programmes alternatifs.

D'autre part, les décideurs—au niveau gouvernemental ou parlementaire—utilisent des programmes séparés et des programmes alternatifs comme éléments lors de la conception d'une politique de la Défense. Tout comme les mots que l'on utilise pour former une phrase,¹⁹ les décideurs utilisent un ensemble de programmes alternatifs pour répondre au mieux aux objectifs de la Défense.²⁰ Dans des systèmes de planification de Défense avancés, cette tâche est appelée « portefeuille de compétences ».

Par exemple, lors des délibérations sur la proposition du budget de la Défense en 2003, le Congrès Américain a décidé de ne pas financer un programme de développe-

¹⁷ *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defence and the Armed Forces* (Sofia: Ministère de la Défense, 2001).

¹⁸ La désignation la plus connue est la U.S. FYDP – Future Years Defense Program (« Programme de la Défense des Années Futures »).

¹⁹ Une autre métaphore consiste à considérer les programmes et les programmes alternatifs comme étant des blocs de différentes formes et tailles, parmi lesquels les décideurs peuvent choisir, dans le but de construire une maison solide dans les limites d'un budget anticipé.

²⁰ La recherche d'une telle construction est également sujette à une série de contraintes – en particulier les niveaux de budgets projetés.

ment d'un concept avancé d'armes nucléaires à faible rendement, aussi appelés « mini bombes atomiques ». Après les délibérations, les représentants ont décidé que ce programme ne faisait pas partie de leurs objectifs et que son acquisition aurait été compliquée par des contraintes législatives. Par conséquent, le programme a été annulé. Le programme avait une « étiquette » de 6 millions de dollars – donc le Pentagone n'a pas reçu cette somme.²¹

En comparaison, un débat traitant uniquement de ressources, ou de l'aspect « entrant » (input) dans la figure 1, ne peut pas constituer un débat sur la politique de Défense. Respectivement, une décision sur le budget de la Défense, formulée exclusivement dans la langue des catégories de budget (titres, appropriations, paragraphes, etc.), ne peut pas constituer une décision d'allocation de ressources transparente.²²

Dans l'exemple précédent, si le Congrès avait pris une décision uniquement au niveau du budget, le Pentagone n'aurait pas eu de difficulté à dépenser 6 millions de dollars américains d'une totalité d'un budget de 401 milliards de dollars américain pour le développement de mini bombes atomiques.²³

Un autre exemple concerne la décision de la législature Américaine d'augmenter le budget de l'armée en 2004 de presque 20 milliards de dollars comparé à l'année 2003, ainsi que d'élargir le plafond du personnel à 30'000 soldats. Il est important de noter que ces décisions reflètent les demandes d'opérations en cours, mais qu'elles étaient fondées sur le programme de 2004-2009. Le programme proposé envisageait de développer certaines capacités tout en éliminant quelques capacités plus traditionnelles, datant de l'époque de la Guerre Froide. La Figure 2 explique les détails de cette restructuration.²⁴ Par conséquent, le niveau du budget et du personnel étaient définis en fonction

²¹ Plus précisément, en 2004 le projet de loi sur l'autorisation de la Défense de 2004 autorisait la recherche sur des petites armes nucléaires inférieures à 5 kilotonnes, mais n'offrait pas de financement pour le développement ou la production de ce genre de système d'armes nucléaires. De plus, en 2004 la loi sur l'autorisation de la Défense contenait une provision qui exigeait de la part du Président George Bush de demander l'autorisation du Congrès avant de pouvoir lancer le développement de nouvelles générations d'armes nucléaires tactiques. Voir Merle D. Kellerhals, « Congress Agrees to Let Pentagon Study Low-Yield Nuclear Weapons », *Washington File*, 23 May 2003, www.iwar.org.uk/news-archive/2003/05-23-2.htm. Pour plus d'informations, voir Justine Wang, « Congressional Bills Passed Support Bush Agenda for New Nuclear Weapons » (Nuclear Age Peace Foundation, 9 décembre 2003), www.wagingpeace.org/articles/2003/12/09__wang_congressional-bills.htm.

²² « Transparent » dans ce contexte signifie « clairement compris », c'est-à-dire que les décideurs comprennent les conséquences positives et négatives de leurs décisions.

²³ Tout comme les législatures de plusieurs États-membres et pays-partenaires de l'OTAN.

²⁴ *Building Army Capabilities*, Draft Working Paper, prepared on behalf of President Bush (28 January 2004), www.comw.org/qdr/fulltext/0401armstructbrief.ppt.

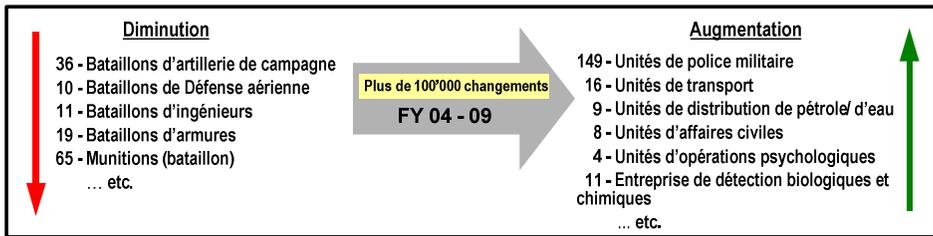


Figure 2: Restructuration de l'armée américaine lors du programme des années 2004-2009.

des décisions prises par rapport aux capacités, nécessaires pour atteindre des objectifs de Défense et de sécurité.

A Propos du Développement de la Force et du Processus de la Gestion des Ressources de la Défense

Les décisions relatives aux ressources sont prises dans le cadre d'un processus qui doit être transparent pour les décideurs, c'est-à-dire qui permette une piste de vérification claire en allant des objectifs de la sécurité nationale aux objectifs de la Défense, jusqu'à l'argent des contribuables. Parmi les conditions du processus de la gestion des ressources, ce texte d'introduction examine brièvement trois aspects essentiels :

- Comment créer des plans à un prix abordable et avec des ressources limitées ?
- Comment faire face aux incertitudes ?
- Comment soutenir la direction civile d'un Ministère de la Défense dans l'exercice de son autorité et de ses obligations en tant qu'agents de contrôle démocratique des forces armées ?

Décisions de programmes comme étape importante vers la budgétisation, l'approvisionnement et autres projets à court terme

Souvent, des décisions relatives aux capacités requises ou à des exigences de Défense en général, tiennent compte des ressources, c'est-à-dire qu'elles sont généralement évalué comme étant réalistes, mais ne sont pas forcément toujours dans les limites des contraintes financières (c'est-à-dire qu'elles excèdent par exemple le budget prévu). Lorsque des décisions de programmes sont prises, le coût du programme de la Défense de chaque année future ne dépasse pas la prévision du budget de la Défense de l'année respective.²⁵

²⁵ Souvent, cette exigence n'est strictement appliquée que lors des deux ou trois premières années du programme de la Défense.

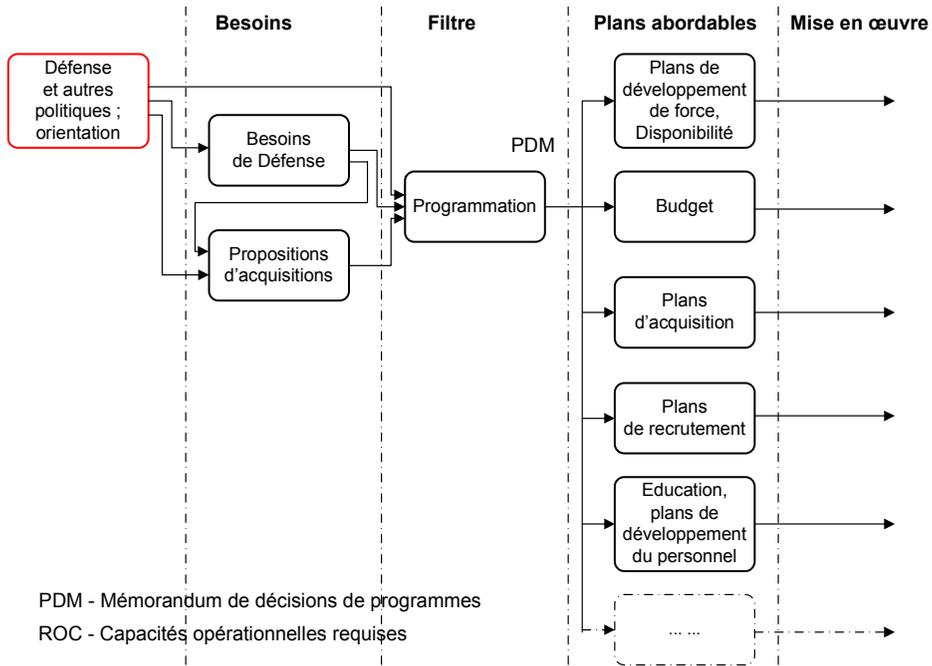


Figure 3: Le programmation de Défense servant de filtre des demandes concurrentielles.

La disponibilité d'un mécanisme de programmes de la Défense efficace est un facteur clé pour assurer de la transparence aux décideurs. Lorsque cela arrive, les décideurs haut placés se concentrent sur des décisions de programmes. Un seul programme de Défense approuvé fait autorité pour tous les projets à court terme, y compris le budget de la Défense, les projets d'acquisitions, etc.

A ce stade de la discussion, il importe de se souvenir des principes de la programmation cités ci-dessus. Le programme de la Défense doit être complet et détaillé: rien ne peut être effectué, et aucun argent dépensé en dehors des programmes, aucun processus de planification parallèle ayant des implications de ressources ne doit avoir lieu et toutes les décisions de programmes (au plus haut niveau du programme) sont prises lors du processus décisionnel. Il s'agit en effet de la seule manière de garantir que le programme de la Défense est abordable et que la programmation ait servi comme filtre de toutes les demandes concurrentes (voir fig. 3). Par conséquent, la stricte exécution de cet aspect du processus de la gestion des ressources garantit que tous les projets à court terme soient (1) abordables et (2) cohérents.

Comment Gérer l'Incertitude

Les programmes de Défense et les plans de manière générale, sont conçus sur les bases de certaines hypothèses et de prévisions et sont ensuite intégrés dans un environnement changeant. Par conséquent, il est rare qu'un programme ou un projet puisse être appliqué et atteindre les objectifs exactement tel qu'ils ont été décrits initialement. Parmi ces changements d'environnement, il peut y avoir la participation à une opération imprévue; des changements dans l'environnement économique, par exemple les taux d'inflations, les taux de change; des changements de revenus ou d'assurance sociale ; une incapacité d'atteindre les objectifs de recrutement et les délais des procédures d'acquisitions, etc.

Une manière efficace de gérer l'impact de ce genre d'incertitudes est l'utilisation de programmation « roll-on », c'est-à-dire que de nouveaux programmes sont créés deux fois par an²⁶ ou dans le cas d'incertitude plus importante une fois par an.²⁷ Un nombre important d'États-membres de l'OTAN utilise ce genre de mécanisme. La France est une exception – en effet, un programme fixé à 6 ans est approuvé par la loi française. Une fois appliqué, celui-ci est suivi par un autre programme de six ans approuvé par la législature. L'Ukraine est actuellement en train d'essayer de mettre en œuvre une approche similaire, malgré un niveau d'incertitude bien plus élevé.

Parfois, il arrive que le niveau d'incertitude soit encore plus important, par exemple suite à des hausses de taux d'inflations, d'un manque d'expérience de planification et d'une application peu disciplinée (par exemple l'achat de systèmes d'armes qui ne sont pas inclut dans les programmes), etc. Dans ce genre de cas, il est parfois nécessaire de revoir et de mettre à jour des décisions de programmes dans le cycle de planification et d'implantation budgétaire. Ce mécanisme est parfois appelé pré-programmation. Pendant l'année budgétaire, et si autorisé par la loi, ceci peut permettre une redistribution du budget parmi les programmes de la Défense. Les deux mécanismes offrent un certain degré de flexibilité dans la gestion des ressources de la Défense, tout en préservant une transparence et une obligation de rendre des comptes.

D'autres modifications—qualitatives—dans l'environnement du développement des forces armées (par exemple une nouvelle menace, la création de, ou l'adhésion à, une alliance ; les conséquences d'une technologie perturbatrice ; un nouveau parti politique au pouvoir, etc.), qui sont liées à des événements inattendus, ne peuvent pas être gérées avec l'aide de mécanismes conventionnels de la gestion des ressources de la Défense. En effet, pour faire à ce genre d'incertitudes, les pays doivent effectuer des analy-

²⁶ Par exemple, aux États-Unis, le Département de la Défense (DoD) *Planning, Programming, Budgeting, and Execution System* (PPBES).

²⁷ Le système Bulgare *Integrated Defence Resource Management System* peut servir comme exemple.

ses détaillées—parfois appelées « Révision Stratégique de la Défense »²⁸—qui facilitent la prise de décision relative aux futures structures de forces.²⁹ Il s'agit d'une structure de force cible, étendue sur environ 15 ans, qui guide la création de programmes de développement de force.

Participation des Haut Représentants Civils

La gestion des ressources de la Défense fondée sur des programmes est composée au minimum des étapes suivantes :

1. La préparation d'une orientation de la programmation
2. La conception de programmes et de programmes alternatifs
3. Révisions de programmes ; étape qui mène à une prise de décision concernant le programme de la Défense
4. La planification du budget
5. L'exécution budgétaire
6. La soumission de rapports
7. L'audit.

L'étape 2—la conception de programmes et de programmes alternatifs—est une activité d'experts, fondée sur une connaissance spécialisée et approfondie ainsi qu'une expérience dans le domaine respectif. La préparation de la planification du budget dans l'étape 4 devrait strictement refléter les décisions ministérielles prises lors de la révision du programme. Par conséquent, la planification budgétaire n'inclut pas de décisions ministérielles, qui sont qualitativement différentes des décisions prises lors de l'étape 3. L'utilisation d'information programmatique peut considérablement augmenter l'orientation du rendement dans l'exécution budgétaire et la création de rapports ainsi que de l'audit comptable – étapes 5, 6 et 7.

Toutes ces étapes sont importantes pour une gestion efficace des ressources de la Défense. Cependant, l'attention des haut fonctionnaires, y compris le Ministre ou le Secrétaire de la Défense, est portée sur l'orientation de la programmation et de la révision de programmes – l'étape 1 et l'étape 3 respectivement.

²⁸ Pour une SDR exemplaire, voir *The Strategic Defence Review – 1998 (CM3999)*, présenté au Parlement par le Secrétaire de l'État de la Défense par ordre de Sa Majesté (Londres, Ministère de la Défense, juillet 1998), www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf.

²⁹ En général, seuls quelques paramètres de la structure de force sont définis. Les planificateurs français par exemple utilisent le terme « modèle », tandis que les planificateurs américains utilisent plus fréquemment le terme « vision ».

Les conseils en matière de programmation, généralement délivrés par le Ministre de la Défense, fixent des objectifs de Défense précis, ainsi que les exigences principales, les priorités, le niveau général du budget, des analyses préliminaires de quotas pour chaque programme, des informations concernant les programmes de la Défense, et attribuent des responsabilités et fixent les horaires. Lors de l'étape 3, les experts vérifient la conformité de la conception des programmes et le respect de l'orientation de la programmation, mais ce sont les haut fonctionnaires qui prennent des décisions sur des programmes alternatifs qui seront financés, tel que les compétences qui seront développées, maintenues ou éliminées.³⁰ Cette décision est transcrite dans un document, souvent appelé « Mémoire des décisions de programme » et qui fait office d'une déclaration faisant autorité des décisions de politiques et de budget de l'établissement des haut fonctionnaires.

Ainsi, le processus de la gestion des ressources de la Défense fondée sur des programmes facilite la gestion et la transparence. Les experts militaires et civils conçoivent des programmes en accord avec les instructions politiques, et leurs propositions sont alors mises à disposition des décideurs. Une fois que les décisions sont prises, ils sont responsables de leur application. D'autre part, les leaders civils doivent respecter strictement les décisions qu'ils ont formulées lors de l'orientation de la programmation et le « Mémoire des décisions de programme ». Toutes les parties intéressées sont conscientes des implications des prises de décisions. En conclusion, la soumission régulière de rapports en format programmatique assure une surveillance efficace de la mise en œuvre des programmes.

Conclusion

Lors de la mise en application des principes du développement des forces fondées sur des programmes et de la gestion des ressources de Défense, les nouveaux États-membres de l'OTAN et les pays partenaires sont confrontés à un nombre de problèmes similaires. Voici une liste non exhaustive des problèmes principaux :

- Manque d'expérience pertinente dans le domaine de la planification de la Défense, en particulier dans la gestion des processus commerciaux, la conception de programmes de Défense, l'estimation des coûts des programmes, l'évaluation du rapport coût-efficacité, l'analyse des alternatives de manière générale, l'évaluation des risques de planification et l'incorporation des méthodologies dans le processus de la planification de la Défense.

³⁰ Pour des détails sur les interactions entre civils et militaires, fondés sur l'expérience du Ministère de la Défense de la Bulgarie, voir Todor Tagarev, *Control, Cooperation, Expertise: Civilians and the Military in Bulgarian Defence Planning Experience*, ISIS Research Reports # 14 (Sofia: Institute for Security and International Studies, 2003), www.isn.ethz.ch/isis/Publications/research_reports/research_report_14.htm (28 avril 2006).

- Absence d'un processus de planification opérationnel formel qui produit des paramètres objectifs définissant clairement les lacunes dans la structure de force existante lorsqu'elle est comparée aux objectifs opérationnels établis.
- Résistance organisationnelle, généralement fondée sur une culture de secret, en particulier à l'intérieur de l'établissement militaire, mais également parmi les communautés de planificateurs budgétaires et de gestionnaires financiers. En fait, une forme de résistance organisationnelle est presque inévitable, car l'introduction d'un nouveau type de gestion des ressources a comme résultat une redistribution du « pouvoir » ou des autorités du processus décisionnel.
- Un point très spécifique concerne l'usage du terme *programme*. Si un établissement de la Défense a l'intention d'introduire un développement de la force fondé sur des programmes, il devrait utiliser le terme de manière mesurée et uniquement dans le sens décrit dans cet article.

La dernière et la plus importante des leçons est que la mise en œuvre ne peut être efficace que lorsque le directeur des ressources—le Ministre de la Défense ou un Ministre adjoint désigné—agit conformément à la gestion des ressources fondée sur des programmes.

La gestion des ressources fondée sur des programmes est un outil très efficace pour gérer la transformation de la Défense, assurant à la fois la transparence du processus décisionnel, le contrôle démocratique et la responsabilité des représentants élus. C'est en fait un des rares outils disponible pour une mise en œuvre efficace de la planification axée sur des compétences et pour une évaluation de la mise en application des plans, programmes et budgets.

L'introduction de la phase de la programmation est notamment essentielle pour associer la politique de la Défense aux attributions monétaires, assurant une relation qualité-prix satisfaisante, et potentiellement un contrôle démocratique efficace des forces armées. La mise en pratique de la gestion des ressources de la Défense fondée sur des programmes peut être facilitée considérablement si le parlement exige la soumission d'un projet du budget de la Défense, accompagné d'un descriptif précis du programme, ainsi que des rapports sur les performances fondées sur des programmes de la part du pouvoir exécutif.

Pour conclure, le développement de la force fondé sur des programmes et la gestion des ressources de la Défense encouragent la participation civile dans le développement d'une politique de Défense et contribuent considérablement à une gestion des dépenses financières efficace, transparente et économiquement viable.

Chapitre 4

La Gestion des Finances

Gerd Frorath

Introduction

La gestion des finances de la Défense doit être examinée dans le cadre de la gestion des ressources de la Défense, qui est incorporée dans la gestion globale des ressources d'un pays. C'est en effet le principe fondamental dans l'analyse qui suit.

Plus que tout autre distribution de budget d'un pays, celui de la Défense est observé par les politiciens, les contribuables, les médias, l'économie et l'industrie, le secteur militaire et de la Défense, et enfin les pays voisins amis ou ennemis ainsi que les organisations internationales.

En principe, le budget national de la Défense devrait être établi en fonction de la sécurité et de la menace contre un pays. En réalité, le budget est établi en fonction de la disponibilité des ressources et non pas des menaces. Ceci est dû aux ressources limitées dont dispose un pays. Depuis la fin de la Guerre Froide, la réduction ou les rares augmentations des budgets de sécurité sont devenus une activité spectaculaire pour les décideurs à tous les niveaux gouvernementaux. D'une part, le lobby de la Défense ou de la sécurité dans les pays démocratiques est généralement assez faible comparé à celui dans les oligarchies. En effet, les démocraties ne nécessitent pas de forces armées dans leur Défense pour les aider à préserver leur pouvoir. Cela a comme effet un large soutien populaire des initiatives politiques visant à réduire le budget de forces. Dans les oligarchies, les budgets associés à la Défense sont placés sous le voile du secret gouvernemental et donc loin de l'œil critique du public. D'autre part, il convient de noter qu'aujourd'hui la situation de menaces et de sécurité en Europe a changé radicalement et nécessite des réformes.

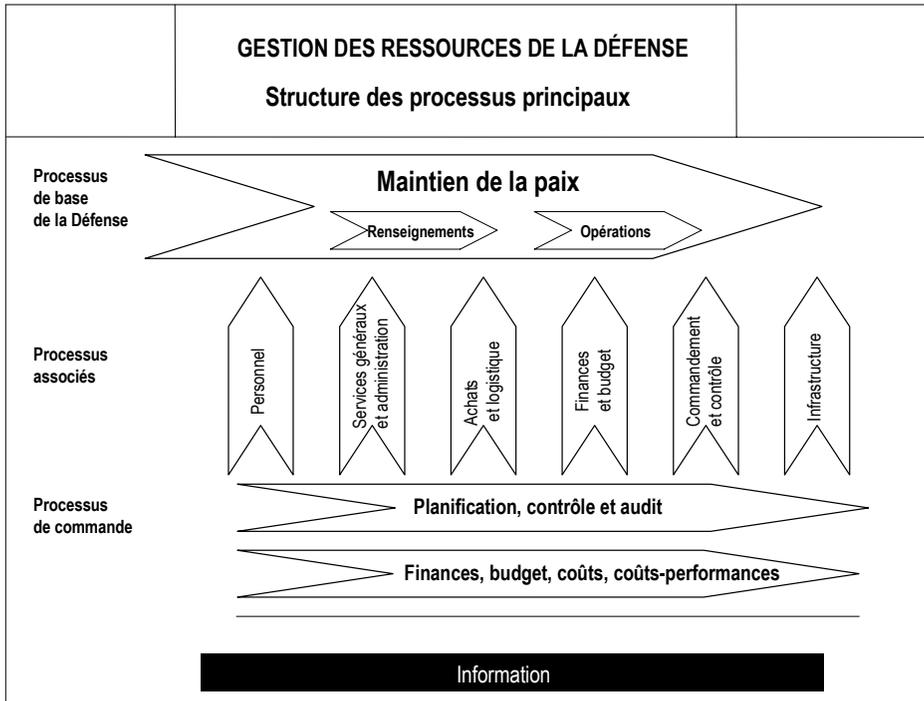


Figure 1: Gestion des ressources de la Défense.

De ce fait, lors d'une discussion sur la gestion des finances de la Défense, l'attention ne devrait pas être portée uniquement sur la Défense, mais sur la sécurité en général. En conséquence, lors de la discussion sur la gestion, il est important d'examiner chaque aspect financier permettant d'apporter une sécurité interne et externe au pays.

Il est important de souligner et d'expliquer aux citoyens que la sécurité—interne et externe, ainsi que la Défense—sont des biens publics absolument indispensables pour l'existence et la liberté des citoyens, et pour un développement efficace de l'économie, de la culture et de la prospérité du pays. Les citoyens doivent donc payer pour la sécurité et la Défense.

Les budgets de la sécurité—surtout le budget de la Défense et une partie du budget intérieur, de la trésorerie, et des finances—doivent être analysés et compris dans leurs interdépendances. La prochaine partie de ce chapitre permet de mieux comprendre ce processus (qui devient plus compliqué du fait que différents pays ont différentes définitions de la Défense, de sa gestion et de son financement).

Ce chapitre présente aux lecteurs une série de listes et de spécifications permettant de mieux comprendre son contenu. En outre, ces listes peuvent servir de « check-list ». Le chapitre se base sur les recherches et les expériences de l'auteur lui-même dans des

pays européens et américains dans le secteur public, en particulier dans le secteur de la Défense, mais également dans le secteur privé. L'auteur propose des solutions et des recommandations, fondées sur ces expériences. Il se concentre avant tout sur la Défense et sur la gestion des ressources financières en tant que type particulier de ressources de la Défense.

La Gestion Financière de la Défense et de la Sécurité

Paramètres, contraintes et facteurs critiques

Ce chapitre est consacré à la Défense examinée en tant qu'élément de la sécurité nationale (interne) et internationale (externe).

La Figure 1 montre la structure typique des interdépendances dans la gestion des ressources de la Défense. La Défense est définie en tant que « processus central » et d'une série d'autres « processus de soutien » (auxiliaires). Des « processus de conduite » sont nécessaires pour qu'il y ait une cohérence et pour faire en sorte que le reste du processus fonctionne correctement.

Dans la majorité des cas, les paramètres, contraintes et facteurs critiques sont différents dans chaque pays examiné, et définissent un cadre de gestion financière unique. Cependant, chaque pays doit trouver les moyens de mener une gestion transparente, fiable, flexible et efficace. Dans la recherche respective, il importe de considérer les implications de la situation politique, économique et sociale et le niveau de développement du pays en question. D'autre part, la gestion financière doit pouvoir garantir une stabilité dans le processus global de la gestion de la Défense et une utilisation efficace de ressources limitées.

A moins qu'elles n'aient déjà été mises en place dans des pays en transition, les interventions et les actions de l'État lancées par le gouvernement qui ont une influence directe sur la gestion financière sont fortement conseillées :

<i>Restructurer</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Le concept de la sécurité et de la Défense, faisant partie du concept politique global, prenant en compte la situation politique actuelle ○ L'administration publique et le secteur fiscal et leur mise en pratique ○ Le système de l'industrie, du commerce et de la banque (finances)
<i>Fixer</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ La portion du PIB (Produit Intérieur Brut) dépensée pour la Défense ○ La taille et la structure de la Défense et des forces de sécurité
<i>Soutenir</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Les partenariats publics-privés ○ Les initiatives privées dans la conversion et les acquisitions de la Défense ○ La privatisation des propriétés et de l'industrie de l'État
<i>Etablir</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Un audit externe et interne ; des systèmes de contrôle dans le secteur publique

Les faits et les contraintes suivants ont une influence directe sur la gestion des finances de la Défense :

- Des rôles clairement définis du parlement et des comités de Défense, de la sécurité, des affaires étrangères, etc.
- Des lois financières, budgétaires et administratives, des réglementations et procédures, ainsi que leur étude et application
- Des définitions distinctives et des responsabilités lors des processus de gestion de la Défense
- Changements dans les engagements internationaux et dans les contributions aux processus de planification, budgétisation, et contrôle
- L'agrandissement ou la réduction des forces et de leur structure
- Des restrictions budgétaires de court terme (par exemple dues à un plus petit revenu sur les taxes que prévu)
- D'importantes dépenses de l'État imprévues comme conséquence de catastrophes naturelles et autres dégâts majeurs
- Taux d'inflation, augmentation de salaires
- Disponibilité de la technologie de l'information et des systèmes de communication disponibles
- Obligation de participer aux appels d'offres internationales (par exemple les règlements de l'UE et de l'OTAN) ¹
- Les capacités, attitudes et mentalités du personnel (la morale du personnel, les perspectives de carrière, le professionnalisme, l'identité d'entreprise, la perte de privilèges, la corruption, et les problèmes ethniques).

Difficultés lors de la gestion financière de la Défense

Administration, bureaucratie et système de gestion financière

L'efficacité de l'administration dépend en grande partie des méthodes utilisées ou, si l'on emploie un terme populaire, de sa « bureaucratie ». Ce terme a souvent des connotations négatives car pendant des décennies et parfois même des siècles, les organes administratifs étaient connus pour imposer à d'autres membres de la communauté leurs propres règles, lois et méthodes de gestion. Parfois, la bureaucratie bénéficie de certains privilèges et avantages, qui sont bien souvent conservés par le personnel, même si cela entrave l'efficacité de la gestion d'entreprise. Dans ce cas, il est fort probable que le personnel administratif, qui est souvent sous-payé, utilise alors certaines procédures de

¹ Par exemple OTAN-AC/4-2261 ou les réglementations de l'Union Européenne.

gestion afin d'améliorer son propre statut financier au détriment de l'intérêt et de l'argent public.

Afin de d'établir un système de gestion efficace et de réduire les complications bureaucratiques, les législateurs doivent imposer une obligation d'évaluer les procédures d'administration et de gestion sur le pouvoir exécutif pour :

- Adapter le système à la situation politique, économique et sociale actuelle et permettre des ajustements flexibles par rapport aux changements dans l'environnement
- Adhérer aux standards et réglementations internationaux²
- Appliquer les règles de la «nouvelle gestion publique»³
- Se concentrer sur l'introduction de nouvelles méthodes économiques⁴
- Utiliser des systèmes de technologie d'information de communication modernes
- Fournir des informations concernant les dépenses quotidiennes et les revenus des différents comptes
- Faciliter, simplifier et accélérer les dispositions provisions des informations de budget grâce à un accès amélioré à l'accès et à la gestion des données
- Renforcer la transparence, la fiabilité, la responsabilité et la flexibilité
- Construire une organisation de gestion financière simple et transparente
- Décrire et appliquer des règles claires liées au personnel concerné, y compris des descriptions et missions du travail et de tous les éléments organisationnels
- Choisir des pouvoirs de prise de décisions qui correspondent aux critères de l'emploi et éviter les situations où tout le monde est informé, mais personne ne prend de décision
- Créer des lois financières claires, des réglementations compréhensibles, et garantir leur vérification et application
- Prouver l'importance de chaque transaction commerciale et évaluer le temps utilisé, les lignes de communication et les aptitudes du personnel impliqué
- Réduire les paiements en espèces dans le système financier entier

² Parmi les plus importants il y a notamment le International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), le International Accounting Standards (IAS) et le International Financial Reporting Standards (IFRS).

³ Une philosophie de gestion utilisée par les gouvernements depuis les années 1980 ayant comme but de moderniser le secteur publique, voir par exemple : http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management.

⁴ Par exemple, la philosophie *Input-Output-Outcome*. Le *Controlling* et autres techniques sont brièvement traitées dans la prochaine sous-section.

- Etablir des organes pour contrôler les finances internes et externes et pour les audits
- Définir clairement les responsabilités du Ministère de la Défense et les procédures lors de ses interactions avec d'autres ministères, en particulier avec le Ministère des Finances, de l'Economie, de l'Intérieur et l'Administration de la Trésorerie, et exiger l'utilisation de systèmes informatiques communs
- Faire participer des conseillers, des experts et du personnel expérimentés dans le domaine économique; les encourager à participer dans des processus apparentés.

Les services publics de certains pays et de plusieurs entreprises civiles acquièrent de l'expérience en incluant leur personnel dans ce processus d'évaluation et de renouvellement et en utilisant leur potentiel créatif afin de trouver de meilleures solutions. Les personnes travaillant dans des organisations doivent être encouragées à faire des recommandations et des propositions pour des améliorations, en particulier liées à des améliorations en terme d'efficacité, de conditions de travail, ou encore à des économies. Pour faciliter un tel engagement, il est primordial d'avoir un organe central ou une institution responsable de l'évaluation des idées et leur concrétisation potentielle en très peu de temps et de récompenser les gens qui ont fait des propositions, peu importe si elles ont été mises en œuvre ou pas (c'est le geste qui compte !). Les récompenses, prix de mérites et schémas d'encouragements sont concevables : versements de prime, congés, cadeaux, éloges officielles, promotions, séjours dans des centres de loisirs et de détente.

Les pays en situation d'économies de transitions doivent faire particulièrement attention, être critique et ne pas être pressés quand ils adoptent un « système occidental de financement de la Défense » complet ou partiel. En effet, il convient de procéder à un inventaire intensif de leur situation, de leur ressources, de leurs objectifs et capacités tout au début du processus. Il arrive que certains pays soient éblouis par l'offre du soutien gratuit et sont alors incapables de prévoir les conséquences financières qu'il peut y avoir. Dans certains cas, les offres sont démesurées par rapport à la dimension réelle de l'organisation de la Défense. L'expérience a démontré que très souvent, la mise en place des propositions venant de la part de « pays fournisseurs de systèmes et de soutien » a causé de nombreux problèmes et a fini par échouer.

Définition et limitation des fonctions et du budget de la Défense

L'affectation des ressources d'un pays est sans aucun doute une des missions et des décisions les plus difficiles du pouvoir exécutif et du parlement. La plupart des nations possèdent des ressources limitées, et par conséquent, le problème est la distribution de ces ressources—surtout la distribution de l'argent, et indirectement celle du personnel, du matériel et de l'infrastructure—afin de pouvoir atteindre les principaux objectifs, les

demandes nécessaires et les déficits, mais également pour contenter les électeurs. D'une année fiscale à une autre, les décideurs doivent relever le défi de garder un équilibre approprié des allocations budgétaires dans le pays. Le budget de la Défense doit ensuite être considéré sous la même contrainte: des allocations équilibrées de ressources limitées pour accomplir des tâches de sécurité et de Défense.

Il est nécessaire de définir les termes « Défense » et « fonctions de la Défense » car la plupart des pays utilisent différentes définitions en fonction de leur situation politique et historique individuelle. Il convient de noter que les organisations internationales telles que l'ONU, l'OTAN, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), la Banque Mondiale, et le Fonds Monétaire International (FMI), qui utilisent également des données de la Défense dans leur travail et leurs missions, emploient différentes définitions des « fonctions de Défense » et de « budget de la Défense ». Par conséquent, leurs critères de redditions de comptes sont tous différents – ceci complique donc le processus de reddition de comptes dans certains pays. Dans ce contexte-ci, les discussions autour des principes de transparence et de fiabilité servent à satisfaire de nombreuses exigences internationales et nationales, et elles aident à instaurer de la confiance au niveau international et national. Même l'OTAN, à travers son « Comité de la Révision de la Défense », examine vigoureusement les budgets de ses membres chaque année, pour déterminer si ceux-ci partagent une portion appropriée des charges totales de l'OTAN pour garantir que l'Article 5 de l'organisation puisse, si nécessaire, être appliqué à tout moment.

La transparence et la fiabilité permettent de démontrer au public, aux médias et aux partenaires nationaux et internationaux la valeur monétaire de la Défense et que la liberté n'est pas gratuite : les fonds publics sont bien dépensés, et les dépenses sont généralement bien contrôlées.

Mais il y a des limites à la transparence liées aux incertitudes de sécurité et de la nécessité de classer certaines informations relatives à la Défense. Certaines parties du budget de la Défense par exemple sont consacrées à des missions secrètes connues uniquement par un petit groupe de personnes (par exemple des membres du Comité de la Sécurité et de la Défense du Parlement et les acteurs principaux du ministère). Dans ce cas, une « annexe secrète » au budget peut résoudre le problème et le montant respectif peut apparaître camouflé dans le budget de la Défense ou dans un budget séparé de l'État.

Le prochain problème lié aux finances de la Défense concerne l'affectation et l'appropriation des revenus du budget. Si le secteur de la Défense a gagné de l'argent grâce à une certaine performance, cet argent devrait être crédité au budget de la Défense car l'établissement de la Défense a utilisé ses ressources pour « produire une performance ». En pratique financière, cela signifie qu'en plus des comptes de dépenses, des comptes de recettes doivent également être ouverts. Si le montant du revenu ne peut pas être estimé en avance, le compte doit être mis à zéro et rempli avec les

chiffres appropriés à une date ultérieure. Le responsable du budget de l'État, dans la plupart des cas le Ministère des Finances, essaye de créditer cet argent sur ses comptes.

Des exemples de revenus pourraient inclure :

- Une unité militaire travaillant pour, ou soutenant, une entreprise civile lors d'une construction d'une rue ou d'un pont
- Une unité de la Défense soutenant les organisateurs d'un événement sportif international (y compris) le personnel et le transport
- Un local de stockage inutilisé à l'intérieur d'une caserne, loué à une entreprise civile
- Une unité militaire engagée dans une mission de pompiers (mission de lutte contre les incendies) internationale ou au sein d'une mission de l'ONU.

En principe, le fait de réaliser des bénéfices (activités rentables) ne fait pas partie des objectifs du secteur de la Défense. Ce genre d'activité des unités de la Défense devrait être limité et pratiqué uniquement de manière exceptionnelle. La tendance dans certains pays de l'Est de prévoir des missions non-militaires devrait être supprimée ou largement diminuée. Les forces de la Défense doivent se concentrer sur les missions de Défense réelles, même si certaines capacités militaires—qui sont souvent liées à la réalisation de bénéfices—sont disponibles en temps de paix. Si ce genre de capacités de Défense à double objectif est toujours désirable, il doit être considéré en termes de revenus budgétaires et de dépenses.

Philosophie et procédures de la nouvelle gestion publique ou « New Economic Management »

Les ressources limitées destinées aux secteurs publics dans le monde entier nous poussent à revoir la manière de réfléchir à la gestion conventionnelle des ressources, les nouvelles manières de planification et d'exécution. Epaulés par la science, les experts dans le service public cherchent désormais de nouvelles solutions. La « nouvelle gestion publique » définit les mesures de performance en termes de produit, programme, projet, et autres aspects similaires. Le coût du « produit » doit être estimé en avance, et les gestionnaires doivent faire en sorte de garder les « coûts » dans les limites définies.

L'orientation de la philosophie « intrant » (ou *input*) vers la philosophie « extrant » (axée sur les résultats) constitue la base de la nouvelle gestion publique, à l'intérieur d'un marché libre. La forte croissance de l'informatique et des multiples opportunités qu'elle offre, présente de nouvelles approches pour le secteur public, y compris pour la Défense, pour réaliser de nouvelles règles et procédures gestionnaires.

Les systèmes de gestion qui sont axés sur les « extrants » et sur les « résultats » sont largement acceptés dans le secteur public. Leur mise en œuvre modifie ou remplace le système « caméralistique » (d'exécution du budget). Le système « caméralistique » (d'exécution du budget) axé sur les résultats est fondé sur le fait que l'entité souveraine (le gouvernement) dépense un certain montant par année fiscale (AF). Cette somme devrait être dépensée dans sa totalité au cours de cette période (AF), et il n'y a pas de contrôle relatif aux résultats.

Cependant, si la Défense est censée être transparente, il est nécessaire de savoir si les objectifs ont été atteints grâce aux dépenses de l'argent attribué. L'objectif du secteur public, dont le secteur de la Défense fait partie, est de vérifier les intrants (input) en contrôlant la sortie (la quantité des produits) et les résultats (la qualité et l'efficacité).

Toute cette construction peut être couverte par des systèmes de contrôle. Les conditions préalables pour cette procédure sont les définitions de la performance et les procédures disponibles pour mesurer cette performance.

Mais que signifie le terme « performance » au juste ? En anglais, en allemand et en français, ce terme a des significations différentes. Dérivé des sciences naturelles, la formule et la définition suivante pourraient être appliquées à la sphère économique, et par conséquent également au secteur de la Défense :

Performance = Travail par Temps

OU

Charge de travail liée à d'autres facteurs mesurables

La performance est le résultat souhaité dans un processus de production, ou de service dans le secteur des services, qui peut être déterminé par un facteur ou par une définition de produit (ou service).

Dans le secteur de la Défense, la détermination des chiffres de performances et des données de performance sont parfois difficiles et compliquées, mais faisables (réalisables).

Les objectifs du développement de ce genre sont les suivants:

- La possibilité de comparer la performance de différentes unités, agences ou produits, processus, etc.
- Appliquer le « benchmarking » (système d'étalonnage) : comparaisons internes et orientation vers la meilleure option
- Calculer le coût ou le prix
- Soutenir la planification et l'exécution financière
- Faire des comparaisons externes avec des entreprises civiles et des sous-missionnaires comme base pour les décisions d'externalisation ou d'internalisation

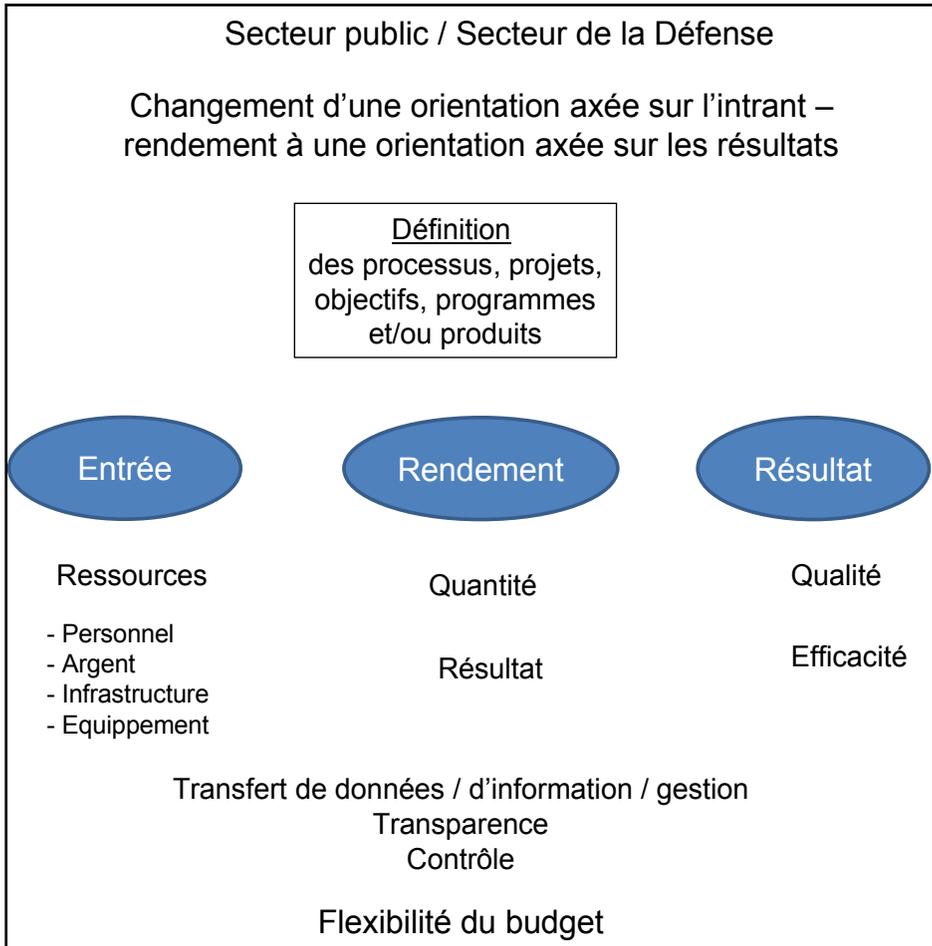


Figure 2: La « nouvelle économie publique » et interdépendances.

- Mener des évaluations économiques
- Soutenir les systèmes de contrôle internes et externes
- Fournir des informations utiles aux unités de gestion
- Soutenir les changements de gestion.

L'expérience dans les organisations d'entreprises et dans les organisations privées expose les avantages d'une gestion de finances moderne et efficace qui utilise des données et des graphiques de performance. De nombreux services publics et secteurs de Défense appliquent ces systèmes de manière efficace. Mais il est important de souligner

que ce genre de changements fondamentaux doit être préparé et réalisé progressivement, en commençant par quelques activités « pilotes » pour acquérir de l'expérience.

La fondation de nouvelles entreprises / agences par le gouvernement; externalisation

Dans le domaine de la coopération entre le gouvernement et les industries à l'intérieur de marchés libres, il devient de plus en plus commun de créer des agences ou des entreprises pour effectuer des missions et/ou des fonctions de la Défense, qui peuvent :

- Appartenir au gouvernement
- Appartenir partiellement au gouvernement (avec plus ou moins 50 % dans les mains du secteur privé); ou
- Être entièrement privées.

Les raisons pour avoir adopté une telle approche peut être économique; ou alors une conséquence—intentionnelle ou non—des réductions des forces. Il est important de comprendre que ce genre de nouveau modèle de coopération peut avoir un effet négatif sur le financement de la Défense et, probablement, sur le prix qui doit être payé par l'établissement de la Défense. Lors de la délibération de cette approche, il est important de clarifier les points suivants en avance :

- Les entreprises/agences doivent-elles payer des impôts ?
- Existe-t-il des attentes en termes de profit et une valeur actionnariale ?
- Qui est le bénéficiaire du profit (le gouvernement ou les actionnaires ?)
- Quel est le nouveau statut du personnel (soldats, fonctionnaires) de la nouvelle organisation, par exemple : s'agira-t-il d'une entreprise civile ?
- Qui couvrira les indemnités de licenciements en cas de réduction de personnel ?
- Qui contrôle les entreprises/agences et qui prend les décisions ?
- Quels sont les effets sur les infrastructures associées de l'État et de la Défense ?

Les options de base respectives touchent également à la question des activités relatives aux activités d'internalisation et d'externalisation et à leur financement.

Avant de prendre une décision liée à l'externalisation, il est conseillé de commencer par l'optimisation de l'élément ou le service organisationnel concerné. Par conséquent, l'« option optimisée » peut être comparée en termes de coût et d'offres de soumissionnaires civiles. Une condition préalable pour toute décision est que le secteur de la Défense ait calculé et évalué leur prix et leur performance (les prix et les performances en question). L'évaluation des offres devrait inclure des questions liées aux performances,

impôts, taux d'assurance, profits, taxes spéciales, frais à court terme, et probablement l'entretien des réserves, qui créent des charges supplémentaires pour le budget de la Défense. Dans la majorité de cas, les entreprises ne sont pas prêtes à fournir une facture détaillée, et préfèrent donner une somme totale.

Ultérieurement, il est possible qu'une entreprise civile atteigne une position de monopole qui mène à une dépendance de la part du secteur de la Défense concernant le prix et la disponibilité ainsi que la performance. Le fournisseur des services pourrait également être confrontés à des problèmes, par exemple en cas de conflits et de guerres, ou lors de soutien d'opérations dans des régions lointaines. Voici quelques exemples :

- Le service n'est pas disponible dans un délai très court
- Le personnel de l'entrepreneur a un statut de non-combattant
- Il n'y a pas de moyens de transport à disposition
- Augmentation des frais pour pouvoir couvrir des risques supplémentaires.

Parfois les entreprises commencent par une offre basse et augmentent leur prix par la suite.

Il convient de noter qu'entre 60 et 70 pour cent du budget de la Défense, dépensé dans le pays, revient à l'État en forme d'impôts directs et indirects et de contributions sociales. Il s'agit en effet d'un facteur majeur lors du processus de la prise de décision concernant des contrats avec des entreprises étrangères.

Etroitement liée aux options citées ci-dessus, il y a la nécessité de la part du directeur financier de réfléchir à des nouvelles manières de financement, changements gouvernementaux de la politique monétaire et éventuellement des changements législatifs et réglementaires.

Il existe plusieurs possibilités :

- Emprunter de l'argent au marché (secteur bancaire)
- Emprunter de l'argent à une entreprise mandatée
- Emprunter des fonds supplémentaires au Ministère des Finances, ou à la Trésorerie, et payer des intérêts
- Etablir un fonds de réserve permettant des dépenses plus tard dans les années fiscales à venir
- Vendre des propriétés de l'État (matériel, infrastructure) et créditer les revenus aux comptes de la Défense.

Des ressources limitées, la réduction de personnel administratif et des forces de la Défense, en combinaison avec l'application de nouvelles méthodes économiques, la diffusion de l'informatique moderne, les partenariats publics-privés, les externalisation, et une plus grande transparence et adaptation aux standards financiers internationaux à

l'intérieur de réseaux internationaux – tous ces facteurs forcent les gouvernements, les communautés, les organisations publiques et le secteur de Défense à développer de nouvelles solutions.

Les Tâches de la Défense et de la Sécurité

Retournons aux questions posées dans la section précédente: « Que peut-on considérer être une tâche de Défense/sécurité? » et « Comment définir Défense? ». Il est possible de trouver une réponse partielle à travers l'analyse des tâches et des missions de la Défense et de la sécurité faite des ministères concernés et l'utilisation de termes axés sur la pratique. L'expérience du Ministère de la Défense allemand offre les exemples suivants pour définir des tâches :

- *Tâches essentielles*, par exemple : opérations et exercices militaires
- *Tâches supplémentaires*, par exemple: soutien logistique, instruction et entraînement
- *Tâches neutres*, par exemple: installation d'un système informatique, dispositions de logement ou d'infrastructure militaires.

Cette différenciation peut mener à une réponse concernant la taille appropriée des forces de combat et de soutien ; des tâches qui devraient être effectuées par un personnel civil dans un service public (de Défense) ; ainsi que les tâches qui pourraient être transférées grâce à un « arrangement d'externalisation » vers des agences gouvernementales ou partiellement gouvernementales, des partenariats publics-privés ou des agences civiles.

En fonction des résultats de l'analyse et des décisions qui ont définies les différentes tâches de défense, nous devons considérer lesquelles sont des tâches de Défense typiques, donc quelles tâches doivent être couvertes par le budget de la Défense. Les exemples suivants doivent être évalués de manière plus approfondie :

- Assistance sociale et le système de santé
- Système et installations de loisirs
- Logement pour soldats et fonctionnaires
- Transport en temps de paix / administratif
- Système de retraite
- Système d'assurance
- Organisation pré-militaire
- Organisation paramilitaire
- Système de Défense civile
- Production de produits non-militaires

- Logistique, services et soutien
- Soutien aux autorités civiles lors de cas d'urgence et de catastrophes naturelles
- Conversion humaine, matérielle et infrastructurelle, désarmement
- Sécurité de l'État et systèmes de renseignements.

En règle générale, d'autres responsables gouvernementaux essayent d'éviter la prise en charge de ce genre de dépenses de leur budget.

Changements dans les Allocations du Budget

Nous allons désormais brièvement examiner les conséquences et interdépendances lors des planifications financières et de processus de gestion du budget lorsque des décisions sur les appropriations de budget sont réévaluées. Les décisions qui sont liées aux dépenses de manière indirecte ont souvent des conséquences similaires.

Si par exemple, on décide de ne plus fournir de logement gratuit au personnel militaire, cela signifierait qu'il faudrait offrir un salaire plus élevé aux soldats pour leur permettre de couvrir les coûts du crédit-bail immobilier. Par conséquent, les coûts personnels dans les plans financiers augmentent, les infrastructures de logements doivent être vendues ou externalisées, et la structure organisationnelle des unités ou agences qui s'occupent des logements doit être adaptée, tout comme leur budget respectif. De même, le gouvernement (ou l'agence/le ministère responsable) doit souvent décider s'il faut affecter une partie du budget de la Défense pour :

- Les missions internationales (mission de l'ONU, autres missions de maintien de la paix, mission de renfort de la paix, interventions humanitaires, opérations de secours en cas de catastrophe, etc.)
- Location ou intérêts pour financer des investissements militaires
- Augmenter les coûts de personnels, tels que des augmentations de salaire, etc.
- Soutenir le développement de technologies de pointe par des organisations civiles
- Gérer les dégâts environnementaux causés par les forces armées
- Paiements sociaux pour :
 - Personnel actif et personnel de réserve (Anciens combattants)
 - Sociétés /clubs/ organisations
 - Privilèges militaires
 - Sport et culture, etc.

Le gouvernement, c'est-à-dire les politiciens, soutenus par des planificateurs experts, doivent prendre des décisions de manière très méticuleuse concernant quel genre de tâ-

ches et de missions doivent être attribuées au personnel militaire, ce qui devrait être externalisé vers le secteur civil et ce qui devrait être effectué par d'autres ministères/agences, pays voisins ou organisations internationales.⁵ Ceci signifie que les coûts et les performances doivent être estimés avant le début du processus décisionnel.⁶

De plus, les experts effectuent des analyses de risques et développent des alternatives, y compris des options applicables « dans le pire des cas ». Les planificateurs et gestionnaires des finances doivent réagir ou résoudre les difficultés et problèmes suivants :

- L'industrie n'a pas de capacité à disposition pour fournir des éléments budgétisés
- Éviter une dépendance vis-à-vis d'autres pays, chômage, et perte de revenu d'impôts, en gardant des industries de Défense principales dans le pays
- Taux d'inflations, étranglement du marché ou de la production
- Obligations d'appel à la concurrence internationale
- Fiabilité et données de dépenses
- Restrictions budgétaires
- Manque de base centrale de données et d'accès à des données financières nécessaires
- Pas de flexibilité dans la planification et l'exécution du budget.

Structure du Budget de la Défense

Un des principaux thèmes relatifs à la gestion de la finance de la Défense est celui de la structure du budget. En effet, la structure du budget d'un pays est définie par des lois et des réglementations et ne peut pas être modifiée facilement, même si une bonne proposition est faite pour améliorer le système du financement de la Défense. Dans certains cas, il est possible que ce soit l'hésitation du personnel qui empêche la mise en place des changements nécessaires.

Les types de structures du budget de la Défense suivants sont utilisés fréquemment, avec les catégories de budget respectif :

- *Structure en fonction des groupes de coûts* : Personnel militaire et civil, Opérations et Maintenances, Acquisitions, Infrastructure, Recherche et développement, Administration ;

⁵ Dans des solutions provisoires, une mission ou une tâche serait réalisée conjointement par deux ou plusieurs organisations.

⁶ La section sur la comptabilité analytique ci-dessous fournit plus de détails.

- *Structure en fonction des lignes organisationnelles* : Armées de Terre, Marine, Armée de l'Air, Forces de Réserves, Forces de Sécurité Intérieure, Chemins de fer et forces de constructions, Gardes policière /douanières/ côtières, Services des renseignements, Autorités douanières ;
- *Structure combinant aspects budgétaires et organisationnels*: Ministère Fédéral de la Défense ; Provisions générales – (y compris revenus) ; Commandes Militaires (personnel et administration) ; Administration civile et personnel ; Services spirituels, médicaux et de bien-être ; Provisions et habillements ; Accommodation/infrastructure ; Communications et Informatique ; Equipement d'intendance ; Equipement maritime ; Equipement d'avion et de missiles ; Recherches militaires ; Développement et tests ; Allocations ; contributions à l'OTAN et autres organisations internationales ;
- *Structures en fonction de projets, programmes, procédures et produits (Exemples)*: Réductions des forces ; Programmes sociaux ; Défenses aériennes ; Entretien d'infrastructures/ logements ; Protections des côtes ; Recherches et sauvetage ; Réserves militaires d'entraînement ; Contributions et engagements internationaux ; Nouveaux avions de transports ; Nouveaux quartiers généraux ; Technologies de communication et d'information ;
- *Types de Budgets Mixtes* : Souvent, les budgets de la Défense sont des structures de types mixtes décrites ci-dessus. Chaque type a des avantages et des inconvénients. Peu importe le type de structure de budget qui est sélectionné, tant que les exigences de la Défense sont satisfaites.

Planification, Programmation et Budget

Responsabilité, flexibilité et transparence

Les deux facteurs principaux pour une gestion efficace et flexible de la gestion des finances qui correspondent aux demandes du public, des contribuables, des organes législatifs et de la communauté internationale sont les suivants : La responsabilité et la transparence.

Tenant compte de ce contexte-ci, les objectifs suivants sont alors poursuivis :

- Améliorer la planification, la programmation et la budgétisation de la Défense afin de garantir fiabilité, durabilité et responsabilité
- Déterminer les coûts et dépenses réels pour obtenir des prévisions budgétaires fiables
- Respecter le principe de l'efficacité économique pour arriver à une dépense minimale et une efficacité maximale

- Prendre des décisions quant à l'internalisation et l'externalisation dans les domaines de soutien commun, tandis que les tâches principales de type militaire et souverain restent dans les mains des forces armées.

L'expérience de l'Allemagne offre un bon exemple de transparence. Le budget de la Défense annuel final doit passer par la législature. Il est approuvé comme une loi comprenant environ 180 pages, et le public y a libre accès. Ainsi, tout le monde a accès aux données les plus importantes du budget, et l'élément démocratique de la transparence est donc parfaitement appliqué et suivi à la lettre. Cependant, même dans ces cas-là, les chiffres officiels de planification et du budget ne sont pas faciles à comprendre et bien souvent, l'interprétation nécessite l'aide d'un planificateur de budget expérimenté, sans lequel il est compliqué de comprendre à quoi correspondent les différents chiffres. Parfois, il est possible que les chiffres soient camouflés, falsifiés, ou pas suffisamment précis par manque de données empiriques et il arrive même que certains chiffres manquent complètement. Ce genre de cas rend le travail de gestionnaires financier et d'observateurs externes comme les médias, très délicat.

Le cycle de planification budgétaire

Dans les démocraties, le gouvernement et le parlement développent les concepts et objectifs politiques et ont une responsabilité budgétaire. Par conséquent, ils déterminent le cycle de planification et de programmation – ceux-ci sont toujours dépendants de l'année fiscale et du cycle fiscal (par exemple deux, trois, cinq ans). La différenciation du cycle est en termes de sa durée: il peut s'agir d'un cycle court, moyen ou long. Un cycle de moyen terme—trois ans ou plus—offre plus de stabilité à la planification et à la programmation financière, mais augmente également les risques de perturbations en cas de changements financiers inattendus. Le cycle à long terme engendre beaucoup d'incertitudes au niveau financier, et ne peut être fait que de manière très sommaire. Dans la plupart des cas, cela peut engendrer des coûts plus élevés et des délais dans l'exécution et implique souvent des problèmes supplémentaires au niveau de la gestion financières.

Certains concepts de la Défense incluent des programmes, projets, objectifs, etc. L'inclusion de programmation complique les calculs « coûts/performances ». Parallèlement au cycle de planification, l'Allemagne et certains autres pays ont développé une procédure appelée « analyse de compétences ». Ce genre de procédure parallèle est utilisé quand les ressources sont trop limitées pour être efficaces et répondre rapidement à des demandes changeantes, en particulier dans les missions internationales, grâce à des « lacunes de capacités », priorisation, planification et réalisation de missions internationales, dans une durée relativement courte. Mais ce parallélisme peut avoir un plus grand impact sur les planifications, programmation et budgétisation à court ou moyen terme, et nécessite une coordination supplémentaire importante.

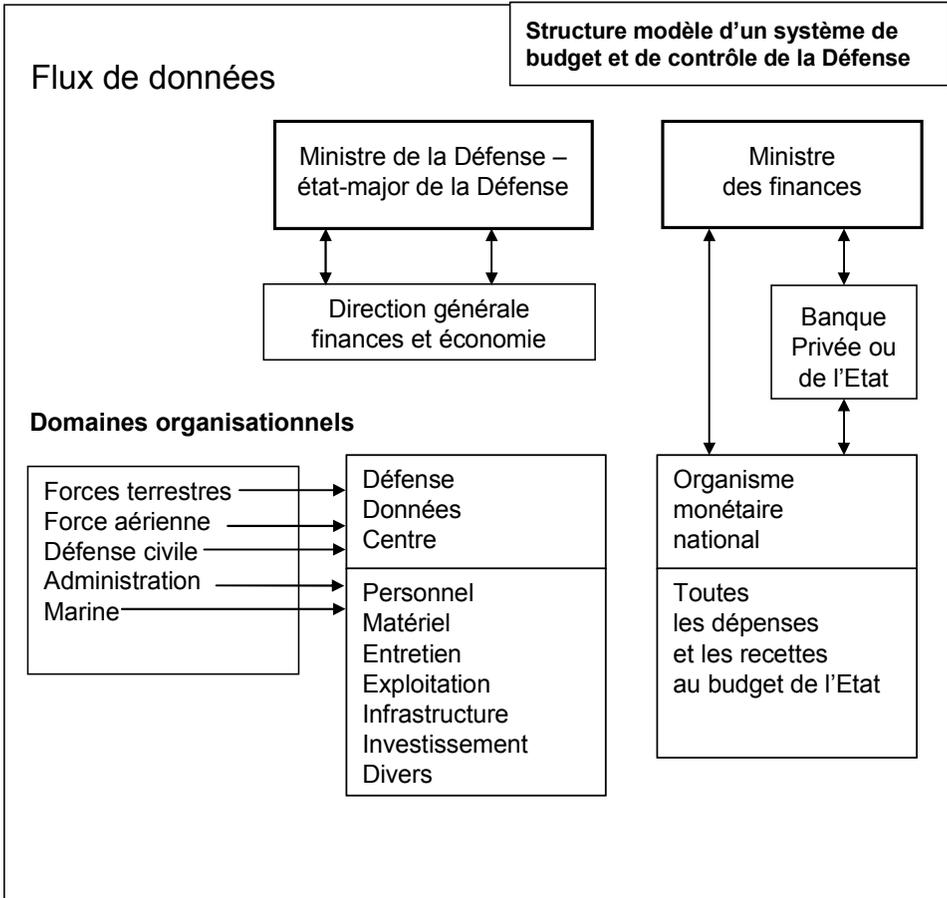


Figure 3: Application de la comptabilité analytique et flux de données.

Comptabilité Analytique

Les maillons les plus faibles dans la chaîne de la gestion de la finance sont les données de coûts et de dépenses. En pratique, la valeur et l'efficacité des prévisions financières, des planifications financières, des programmations, de la budgétisation et de la vérification sont avant tout dépendantes des données disponibles. Même les meilleures systèmes et procédures ne peuvent pas fonctionner de manière efficace si les données de bases sont incorrectes, obsolètes ou si elles ne sont ni fiables, transparentes ou reconnaissables.

Application de la comptabilité analytique

La comptabilité analytique est la condition préalable principale pour une gestion des ressources et de finances efficace dans les secteurs privés et publics de la Défense. Il convient de noter que le secteur public / secteur de la Défense a reconnu la valeur de la comptabilité analytique mais reste néanmoins loin derrière dans les développements du secteur privé.

Dans certains cas, les termes « coût » et « dépenses » sont utilisés de manière incorrecte. Les définitions générales sont les suivantes: Les coûts sont des ressources monétaires estimées consommées dans une certaine période. Les dépenses signifient que de l'argent doit être payé (en espèces ou autrement), et ensuite être comptabilisé dans un compte de budget. L'application et l'utilisation de la comptabilité analytique sont nécessaires dans les domaines suivants :

- Gestion des ressources, y compris planification du budget et des finances
- Responsabilité en matière des dépenses et des revenus de la Défense au sein du contrôle parlementaire
- Prestation d'informations aux citoyens, aux médias, à la communauté internationale (comme mesure de renforcement de confiance), aux organisations d'audit et de surveillance, au ministère de la Défense, aux organisations de la Défense, aux principaux responsables du budget, par exemple le ministère des finances ou la trésorerie
- Analyses et évaluations économiques
- Calculs de prix et comparaisons de coûts concernant les décisions d'internalisation et d'externalisation
- Privatisation et partenariats public-privés
- Evaluation des performances de coût et coûts de cycles de vie
- Facturation de remboursement national et international, partage des coûts et soutien financier.

La Figure 3 montre le flux des données dans l'organisation de la Défense avec un centre de données communes. Les unités et les services sont les fournisseurs principaux des données, alors que les « acteurs principaux » ont un accès clairement défini aux données générées.

Organisation de la comptabilité analytique

Une organisation de comptabilité analytique peut consister en des commandes, des unités, des agences, des centres de données, des institutions, etc. Elle traite de la comptabilité analytique avec les objectifs suivants :

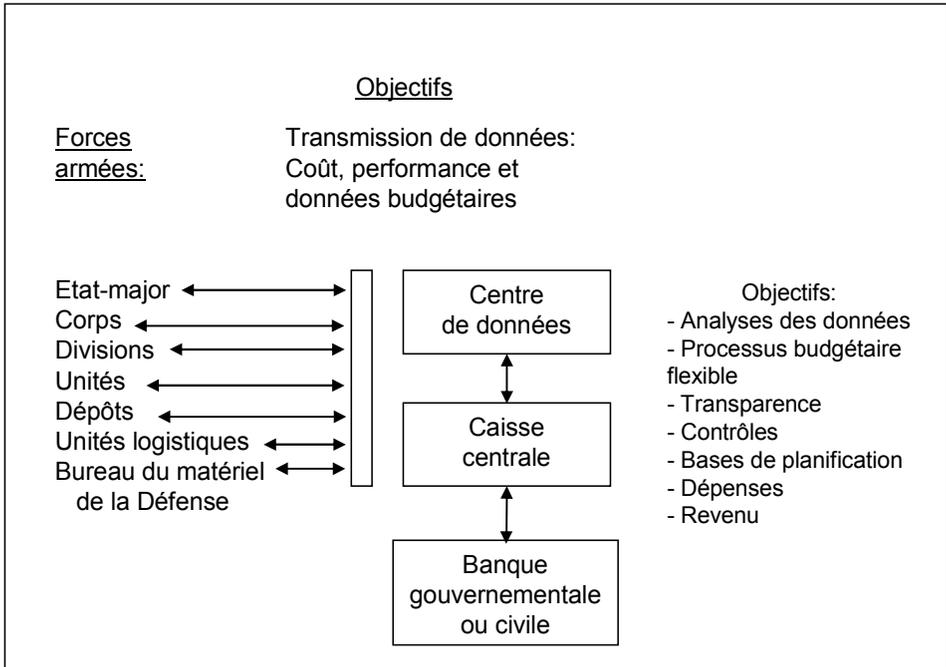


Figure 4: Exemple de transmission de données.

- Collectionner et traiter toutes les données pertinentes pour une comptabilité analytique efficace et efficiente
- Garantir des données de haute qualité en termes d'actualité, pertinence, transparence, fiabilité, différenciation et exactitude
- Raccourcir les lignes de communication pour le transfert des données, gagnant ainsi du temps
- Eviter d'accumuler trop de données qui ne peuvent pas être utilisées/ analysées (en d'autres termes, éviter de transformer les données en « cimetière de données »)
- Créer des centres de données (centre de traitements des données, un « entrepôt de données ») et centraliser la collection et le traitement des données
- Former et motiver le personnel impliqué dans l'organisation de la comptabilité analytique
- Garantir un accès rapide aux données à différents niveaux et selon le « besoin de savoir » tout en respectant les règles de discrétion.

Dans les pays ayant des forces armées relativement petites, un seul centre réunissant la comptabilité analytique et le traitement de données peut être suffisant. Un tel arrangement va simplifier la collecte, l'évaluation et le traitement de données. De plus, un tel centre peut également servir comme calculateur neutre et offrir une analyse économique pour le parlement, le bureau d'audit du gouvernement ou des autorités internes d'audit.

Des forces armées plus larges vont vraisemblablement nécessiter la création de centre de données régionaux à différents niveaux, alors que la communication et le traitement des données sont facilités par des technologies de communication et d'information de pointe.

Méthodologies et procédures de la comptabilité analytique

L'estimation du coût est fondée sur des données de dépenses historiques et empiriques. Par conséquent, un lien entre le budget avec les données de dépenses et les données des coûts est important et doit exister dans l'organisation. Plusieurs différenciations de coûts sont utilisées en sciences économiques et devraient également être utilisées dans le secteur de la Défense :

Coûts complets	Coûts partiels	Coûts spéciaux	
Coûts directs	Coûts indirects		
Coûts fixes	Coûts variables		
Coûts d'exploitation	Frais de fonctionnement	Coûts de maintien	Coûts salariaux
Cost-plus	Frais généraux/supplémentaires	Coûts administratifs	Coûts d'investissement

Avant d'utiliser ces termes, ceux-ci doivent être clairement définis, ainsi que leurs éléments constitutifs. Dans le cadre du Conseil OTAN-Russie, le comité économique de l'OTAN a lancé une initiative pour la standardisation de ces définitions, mais à ce jour n'est pas encore arrivé à ses fins.⁷

Dans la majorité des nations qui utilisent la comptabilité analytique, les trois catégories de coûts suivants sont généralement utilisés dans le secteur de la Défense :

⁷ NATO-Russia Council AdHoc Working Group Programme 2004, Annex 1, Conclusions du séminaire *Linguistic workshops on economic and financial terminology in the field of defence*. Les lecteurs intéressés peuvent trouver plus de détails dans ces deux études : SAS-028 *Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems* et SAS-054 *Methods and Models for Life Cycle Costing*. Les deux rapports, en texte intégral, peuvent être téléchargés gratuitement sur le site www.rta.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=pubs.

Coûts complets

Les coûts complets comprennent tous les éléments de coûts et sont calculés de manière comparative avec le secteur public et des entreprises civiles dans un but d'analyse économique, de construction de prix, de facturation de services et de produits donnés ou offerts par des organisations de la Défense au secteur public ou une autre entité qui fait une demande.

Coûts partiels

Les « coûts partiels » excluent certains éléments de coût. Ils sont calculés pour des agences nationales ou internationales, par exemple les Nations Unies (ONU), des institutions et des ministères de la Défense étrangers—sur les bases d'un accord—afin de simplifier les calculs et de construire un certain niveau de confiance. Généralement, cette approche est utilisée pour définir et déclarer les coûts supplémentaires qui apparaissent aux frais des fournisseurs de produits, par exemple lors de missions de soutien pendant des catastrophes naturelles, provisions de transport aérien ou tout autre soutien à d'autres ministères.

Coûts spéciaux

Les coûts spéciaux sont définis en fonction de leur objectif. Par exemple, les coûts pour des opérations et pour le soutien (fondés sur des consommations réelles et dépenses associées) et pour les acquisitions, etc., forment la base pour le calcul des prévisions des données de coûts utilisées par le Ministère de la Défense lors de la planification budgétaire.

Ces coûts sont fondés sur des données empiriques. Ce qui signifie que les coûts moyens pour les années précédentes sont utilisés pour former la valeur de base. Sur ces bases, les planificateurs des coûts génèrent de nouveaux coûts en prenant en compte toutes les tendances, les paramètres et les intentions orientées vers l'avenir. Ces prévisions de coûts sont relativement difficiles à calculer et devraient être modifiées lors de la phase de planification, si cela s'avère nécessaire.

Pour garantir un calcul simple et transparent, un « schéma standard » qui comprend les différents coûts ou les éléments de coûts doit être développé pour différents « groupes de coûts », et des coûts supplémentaires. L'expérience allemande présente un exemple pratique. Chaque année, le centre de comptabilité analytique publie un livre de 160 pages (ainsi qu'un CD-ROM avec le même contenu) avec des chiffres et des conseils concernant leur application. Afin de fournir une optimisation et un compte rendu, les utilisateurs sont priés d'évaluer régulièrement la qualité et l'utilité de ces conseils concernant les coûts. Les mêmes données de coûts sont disponibles à travers le secteur de la Défense et doivent être utilisés comme base commune et égale pour plusieurs objectifs de gestion financière, y compris les prévisions, la planification du budget, le contrôle et l'audit, des calculs individuels de coûts-performance et pour des investigations économiques. Le Centre est également tenu d'envoyer une version publiée de ces

directives au Ministère des Finances, à l'Organisation Fédérale de l'Audit, au Parlement, aux services de Défense, et autres autorités apparentées.

Un certain nombre de problèmes supplémentaires liés à la comptabilité analytique sont communs :

- Estimer les frais généraux (les coûts allant de l'unité de production, jusqu'au Ministère de la Défense)
- Prendre en considération l'inflation et les taux de convergence monétaires
- Mélanger les calculs des coûts et les dépenses
- Modifier les relations entre les coûts fixes et les coûts variables et, en particulier, estimer les coûts communs.

Un système de comptabilité analytique efficace est capable de résoudre ce genre de problèmes.

Nous allons utiliser des exemples pour démontrer comment les exigences d'un calcul de coûts efficace peuvent être atteintes: Les salaires du personnel devraient être complètement centralisés, et surtout ne pas être versés en espèces, mais plutôt par transfert sur des comptes en banques personnels. Toutes les informations du paiement doivent être transférées au centre de données sans tarder. Par conséquent, le système de traitement de données sera en mesure de produire des informations sur les dépenses à court terme. A n'importe quel moment, le centre de comptabilité peut recevoir des informations actuelles et calculer les chiffres pour les périodes fiscales actuelles et futures – c'est-à-dire concernant l'exécution, la planification, et le contrôle budgétaire, et pour tout autre usage décrit ci-dessus.

Les mesures principales permettant d'établir une banque de données efficace sont les suivantes :

- Standardisation, par exemple des réglementations de procédures et des calculs de coûts
- Centralisation, par exemple, la collecte centrale de données effectuée par le centre des données
- Actualisation, par exemple, comptabilité quotidienne des dépenses et transmission rapide
- Transfer d'informations/ de données, par exemple par des systèmes de courrier électronique
- Logiciels de pratique courante (pour toutes les agences dans la Défense et autres ministères)
- La formation du personnel (fournir des capacités nécessaires pour gérer les systèmes)

- La création de calculs de coûts/performances au sein de toutes les grandes unités et agences (progressivement, en commençant par les unités les plus importantes, éventuellement comme « actions pilotes »)
- S'assurer de la maintenance, la protection et la sécurité des données.

Comptabilité du rapport coûts-performances

Lorsqu'un système de comptabilité analytique est créé, la première étape consiste en l'introduction d'un système de comptabilité du rapport coûts-performances. Les bases d'une comptabilité du rapport coûts-performances est un système de comptabilité analytique fonctionnel et une détermination d'experts des différentes performances (voir fig. 2).

Dans le passé, il n'y avait pas de contrôles sur la « sortie » (la production ou la quantité), ni sur le résultat (l'efficacité ou la qualité) de l'utilisation des ressources des organisations de la Défense. Les systèmes de comptabilité dans le secteur privé ont trouvé une manière de remplir les exigences respectives de mesures et de contrôle. Dans le secteur de la Défense, ceci signifie que la performance, le travail, le service, le rendement, les programmes, les procédés, les projets, les objectifs, les missions et les tâches doivent être déterminés et associés aux coûts. Ensuite, une fois que l'activité a été accomplie, nous devrions être en mesure de répondre à la question suivante: « L'objectif d'efficacité respectif a-t-il été atteint et si nécessaire, pouvons-nous faire une comparaison avec le secteur privé pour les analyses comparatives, des externalisations, et autres objectifs ? ».

La vérification du rendement du travail/des résultats fondée sur une comptabilité du rapport coûts-performances sera un instrument utile pour prouver si le commandant ou la personne en charge à tous les niveaux de l'organisation de la Défense a atteint les objectifs et les missions de manière efficace. Il est très important de souligner que pour la performance, c'est-à-dire pour le service social, la motivation, la préparation au combat des soldats ou des systèmes d'armes, ou des niveaux de capacité, pour lesquels il est impossible de calculer une valeur monétaire, nous devons encore travailler sur le développement de « chiffres de valeur standard ».

La comptabilité des rapports coûts/bénéfices est examinée en suivant la même ligne, même si la définition de « bénéfice » peut s'avérer compliquée. Elle peut être appliquée de préférence lors des acquisitions de la Défense, du développement de l'infrastructure et du secteur matériel et de l'entraînement. Les chiffres de la comptabilité du rapport coût/bénéfice révèlent une uniformité avec le coût. La détermination des chiffres de bénéfices ou d'utilité se fait en fonction d'évaluations subjectives.

Réalisation techniques

Quand les ressources sont limitées, la plupart des établissements de la Défense ne peuvent pas espérer recevoir de fonds supplémentaires pour construire, par exemple, un système de communication et d'information moderne, tel qu'il serait nécessaire pour soutenir une budgétisation et une comptabilité de coûts avancées, dans un délai restreint. Il est donc important de commencer par analyser les systèmes disponibles et examiner de quelle manière un système de traitement de données nouveau ou optimisé peut être installé.

Pendant ces dernières années, certains secteurs de la Défense et de la gestion financière ont créé, en ligne avec les développements informatiques rapides, de nombreux systèmes de traitement de données et sont aujourd'hui confrontés au problème suivant: Faut-il unifier ou remplacer ces systèmes différents ? La « solution idéale » serait d'équiper tous les ministères et l'organisation entière des finances et des affaires avec le même système. L'équipement technique devrait être standardisé, provenir du marché privé, et inclure—en plus du secteur de la finance et de la comptabilité—les domaines de la logistique, de la gestion du personnel, de l'infrastructure, des acquisitions, le contrôle de rendement et l'administration, (avec certains de ces domaines ajoutés ou adaptés lors d'un stade ultérieur). Compte tenu de la tendance vers les standards internationaux de comptabilité, il est possible que dans l'avenir l'on puisse sélectionner et introduire des logiciels disponibles dans le monde entier qui sont utilisés efficacement dans le secteur privé.⁸ Les pays dont les forces armées sont relativement petites et avec des ressources financières, humaines et matérielles limitées, peuvent trouver des solutions en utilisant des systèmes informatiques ou téléphoniques existants pour effectuer des transmissions de données simples. Les systèmes informatiques en service devraient être utilisés le plus longtemps possible, avec une transition progressive vers le système « standard ». Les planificateurs doivent prendre en compte la nécessité d'utiliser le plus longtemps possible les anciens et les nouveaux systèmes en même temps, sans pour autant interrompre les services principaux de gestion financière. Ceci constitue un réel défi.

Parallèlement à l'installation du système, des procédures et des règlements du système financier/comptable doivent être modifiés ou adaptés. L'expérience d'experts de la Défense étrangers peut s'avérer utile à ce stade-ci.

Exécution du Budget

Un des principaux problèmes lors de l'exécution du budget est lié au fait que les chiffres du budget, qui ont été définis une ou plusieurs années avant le début de l'année fiscale, ne sont pas définitives à cause du processus de planification et de l'accord relativement

⁸ Du type SAP R3, IBM et autres logiciels similaires.

long et compliqué des organisations respectives, par exemple le Ministère des Finances, l'Office national d'audit, etc. Une solution consiste à modifier et à mettre à jour les données grâce à une liste d'option de dernière minute, approuvée par le parlement à la fin de la « période de lecture du budget » et juste avant le début de l'exécution du budget.

Une autre possibilité est de tenir compte de la situation financière réelle, et de résoudre des problèmes pour permettre des transactions flexibles dans le budget. Certains problèmes peuvent être résolus en établissant des règles de flexibilité budgétaire, par exemple pour permettre un transfert d'argent dans le budget, d'un élément d'appropriation à un autre, d'une année fiscale à une autre, d'un projet/ programme/ objectif à un autre, et d'un ministère à un autre.

Ce genre de procédure budgétaire flexible peut être appliqué à presque tous les niveaux de responsables budgétaires. Lorsqu'un des services administratif a économisé de l'argent en fournissant un élément, celui-ci devrait avoir le droit d'utiliser cet argent pour un autre élément ou objectif, dans le cadre de certaines limites. Ceci aura comme effet une augmentation des responsabilités du personnel autorisé à dépenser l'argent de manière modérée et leur donnera la motivation et la compréhension que les transferts effectués apportent des bénéfices personnels et organisationnels. Une condition préalable est la confiance entre les niveaux supérieurs et secondaires et ces transactions financières ne devraient pas abuser de cette confiance. À l'intérieur des services, une flexibilité lors de l'exécution du budget devrait être liée à des programmes d'économie de ressources et de programmes de recommandations (décrits brièvement ci-dessus). Certaines nations ont atteint des résultats très positifs grâce à l'utilisation de ce genre de procédures budgétaires flexibles.

Dans certains pays en transition, le temps du transfert entre les données financières du niveau le plus bas, en passant par la hiérarchie organisationnelle, pour atteindre le Ministère de la Défense, risque de prendre entre quatre et six mois. Ce type de délai rend les informations relatives aux prises de décisions adaptables—les données financières lors de l'exécution budgétaire—pratiquement inutiles.

Un exemple illustrant ceci est ce qu'on appelle la « fièvre de décembre ». Dans le passé, une certaine quantité de ressources (ou ce qu'on appelle « apport ») était disponible soit pour l'année fiscale, pour une période définie, soit pour une mission. C'était—et ça continue d'être—une manière efficace de déclarer officiellement que toutes les ressources prévues pour cette période ont été utilisées ; et ensuite de convaincre le fournisseur (le responsable budgétaire) de consacrer le même montant, ou un montant supérieur, pour la période suivante. À la fin de l'année fiscale—dans la majorité des pays cela correspondra à la fin du mois de décembre—les organisations de la Défense souffrent alors de la « fièvre de décembre », tout en essayant de dépenser tout l'argent restant, parfois pour acquérir des choses inutiles, juste pour éviter des réductions pour l'année à venir. Par conséquent, la flexibilité permettant le transfert d'argent d'une année fiscale à une autre, met en place des conditions qui découragent les dépenses inutiles.

Contrôle et Audit

Contrôle financier

Le contrôle financier et l'audit sont des éléments indispensables pour le traitement démocratique, efficace et responsable du budget, et par conséquent doivent être considérés en tant qu'éléments essentiels du système de la gestion financière. Les interdépendances du contrôle financier et de l'audit sont si intenses qu'une différenciation distincte n'est pas toujours possible. Le contrôle des finances constitue une partie intégrale du processus de contrôle tout entier (voir fig. 2 et le texte accompagnant).

Dans la gestion de la Défense, le terme « audit » représente le contrôle des calculs mathématiques de données financières, le fait d'éviter des erreurs de comptabilité, et des affaires liées à l'argent noir et la corruption, et le fait de suivre des procédures et des responsabilités financières clairement définies. Le contrôle est conçu pour garantir que l'argent du contribuable soit dépensé de manière efficace, économique et responsable, en utilisant un mécanisme de contrôle régulier.

Les conditions préalables suivantes sont nécessaires afin de procéder à un contrôle financier :

- Période/délai déterminé (années fiscales)
- Transparence, comptabilité correcte
- Spécialisation et exclusivité, identification du montant prévu par titre/nombre et description spécifique de l'objectif ou des programmes
- Prise en compte exhaustive de toutes les dépenses et tous les revenus prévus
- Identification spéciale des éléments de planification à moyen terme et long terme et les coûts, dépenses et revenus prévus
- Sérieux, précision et fiabilité des données financières.

Des contrôles internes et externes ainsi que des organes de contrôle doivent être établis. La description suivante montre une solution quasi-idéale pour gérer le contrôle et l'audit.⁹

Le cycle du contrôle parlementaire débute par un processus de planification budgétaire et se termine par la soumission d'un rapport final d'audit venant de la part du *Governmental Audit Office* (GAO) ou d'autres institutions similaires, contrôlées par le parlement. Le parlement va ensuite procéder à une discussion concernant les résultats de l'audit dans le *Parliamentarian Auditing Committee*, en présence d'un Secrétaire général du Ministère de la Défense ou du Ministère des Finances, le Directeur du Budget et le Chef des Forces Armées. Tout autre individu responsable peut être amené à transmettre

⁹ Ces arrangements proviennent de l'expérience allemande du contrôle et de la gestion d'audit au sein du secteur de la Défense.

un rapport au comité. Si un cas se termine en laissant de graves inquiétudes au sein du comité, des mesures correctives sont normalement exigées de la part des parlementaires. L'application de ce type de mesures est parfois supervisée par le GAO. Il est important que les membres du parlement et leurs employés possèdent des capacités en termes de réglementations et de procédures de budget afin de pouvoir mener efficacement leurs missions d'audit. Il est possible que ces personnes aient parfois l'impression que ce processus prenne trop de temps, mais ils doivent continuer à acquérir l'expertise nécessaire, car l'argent est la ressource la plus importante. Cette tâche difficile peut être facilitée dans le parlement grâce au soutien de cadres d'état-major (ayant le rang de Lieutenant-Colonel, ou des employés civils disposant d'expertise pertinentes) qui travaillent pendant deux ou trois ans avec les employés parlementaires et servent de liens entre le parlement et les ministères. De même, une coopération étroite avec les ministères et le GAO est également nécessaire.

Les directives politiques et les intentions personnelles peuvent influencer le processus. L'audit peut être bloqué ou dirigé dans une certaine direction par les partis ou par des membres du parlement influents. Il arrive que des intérêts internationaux, nationaux, régionaux, lobbyistes, militaires, sécuritaires, industriels, privés ou autres essayent d'éviter un audit approprié. Il est important de savoir que ceci ne libère pas le personnel de ses obligations d'informer et de consulter des décideurs concernant les résultats et les conséquences potentiels.

Le Bureau de l'Audit assiste le parlement dans la surveillance des dépenses et revenus budgétaires: Le GAO est responsable devant le Comité de l'Audit du Budget – sur les bases de la Constitution. En conséquent, il travaille soit pour le compte du parlement, soit pour lui-même. Cette institution neutre peut uniquement exercer ses fonctions constitutionnelles d'audit des dépenses, revenus et économies sur les bases de budgets transparents. Les membres sont tout aussi indépendants que les juges. Ils proposent des idées et des mesures qui visent à améliorer la gestion des ressources. D'autre part, les personnes responsables des fonds gaspillés peuvent être amenées à compenser les dégâts qu'elles ont causés. Par conséquent, les audits menés par le GAO se sont avérés être des instruments très utiles dans le contrôle des affaires budgétaires et financières.

Organisations internes d'audit et de contrôle

Tous les principes et toutes les procédures relatives au contrôle et à la gestion du budget de la Défense ne sont pas particulièrement utiles s'il n'y a pas de contrôle strict du côté des dépenses de l'argent. Ce contrôle final est exécuté par la Direction Générale du Budget, différents bureaux de contrôle, et des branches financières et budgétaires, des audits internes et une révision interne à plusieurs niveaux d'organisation subordonnés aux ministères. Ceci inclut l'audit de l'exactitude de la comptabilité, des caissiers et des transactions financières à un niveau bas (par exemple, un bataillon), et en outre une vérification des dépenses économiquement efficaces (par exemple, divisions militaires,

grandes agences, écoles, bureaux d'approvisionnement et des installations de maintenance). Un avis consultatif de la part des experts vérificateurs est toujours inclus et encouragé.

Le Ministère des Finances, en tant que responsable budgétaire principal de l'État est dans un processus continu d'audit afin de soutenir à la fois le pouvoir Exécutif et le parlement dans la poursuite des objectifs et responsabilités qui suivent :

- Imposer un blocage complet ou partiel du budget, des réductions ou des augmentations au cours de l'année fiscale, si nécessaire
- Approuver des dépenses en excès des comptes budgétaires jusqu'à environ cinq millions d'Euros (par titre, sous-titre, projet, programme) et en informer le parlement
- Approuver des engagements pour des projets de construction d'une grande envergure
- Approuver les demandes avant les nouveaux engagements envers des organisations internationales, par exemple l'ONU, l'OTAN, l'UE ou d'engagement de gouvernements internationaux
- Décider en coopération avec le ministère concerné, comment les budgets sont structurés et quels revenus peuvent être crédités.

Lorsqu'un contrôleur ou un élément de contrôle respectif est présent dans la structure de l'organisation, ils sont directement subordonnés aux membres de la direction organisationnelle qui est responsable de la gestion des ressources.

Autres experts comptables externes

Dans certains cas, les experts comptables externes sont appelés à soutenir des organisations de Défense, généralement lorsque des questions et des solutions économiques sont envisagées. Des organisations internationales telles que l'ONU, l'OTAN, l'OSCE, l'UE, la Banque Mondiale et autres, effectuent des contrôles sur des budgets nationaux ou internationaux lorsqu'ils envisagent de faire une contribution financière à un pays ou une institution.

L'importance du contrôle financier et de l'audit

La sécurité interne et externe et la Défense font partie des questions les plus importantes pour un pays et pour ses habitants, et par conséquent, une quantité importante de ressources doit être consacrée afin de garantir la sécurité. Ce procédé doit naturellement être contrôlé. L'utilisation de ressources et le contrôle et l'audit nécessaires doivent contribuer aux tâches suivantes :

- Accomplir les objectifs de la sécurité politique et du concept de la Défense

- Maintenir l'équilibre entre la sécurité et autres mission d'un pays, par exemple, vie sociale, éducation, économie
- Contrôler le budget de l'État en suivant non seulement les contributions (« input »), mais également (et surtout) le rendement (« output ») et l'orientation des résultats
- Bloquer, débloquer, réduire, augmenter des parties du budget
- Fournir une « bonne sécurité publique » ou le produit « sécurité » tout en suivant les principes de l'économie et de la bonne gouvernance
- Fixer des réglementations précises, y compris des contrôles financiers, en s'appuyant sur un « code budgétaire », et autres lois et réglementations. Définir des responsabilités dans le processus de la budgétisation et du processus de gestion de ressources entier
- Fournir un budget transparent, sérieux et fiable au public, au parlement, aux ministères nationaux, aux agences/forces de sécurité et aux partenaires internationaux
- Construire un niveau de confiance élevé et améliorer la coopération avec les partenaires
- Eduquer, entraîner, et motiver le personnel de la gestion à remplir les exigences et les missions décrites.

Si ces conditions préalables sont remplies et certains éléments existent—même si seulement à un certain niveau—il est possible de créer un audit et un contrôle financier efficace. Le directeur des finances et son équipe sont au centre de ces processus.

Normes et Standards Internationaux et Coopération dans la Gestion Financière

Il existe d'énormes différences entre les pays et les organisations en termes de gestion financière, ce qui empêche l'application de normes et de standards communs. Les ministères dans un pays utilisent fréquemment différentes procédures et instruments pour gérer les finances, sans vraiment tenir compte d'une comptabilité adéquate. Très souvent, le secteur de la Défense dans un pays donné n'est pas autorisé à adapter ou modifier son système de gestion si cela entraîne une déviation des réglementations communes de budgets.

En outre, les organisations internationales telles que l'OTAN, l'UE, l'OSCE, le SIPRI etc. appliquent différentes interprétations du processus de planification du budget de la Défense et de la sécurité. Ceci entraîne une grande variation d'interprétation des données, augmentant ainsi les risques de l'application de données non-comparables de la part des organisations internationales. Ceci peut alors entraîner des malentendus politi-

ques. Par conséquent, il est très important de travailler dans la direction de la création et/ou de l'amélioration de normes communes dans la gestion financière.

Standardisation de l'OTAN

L'OTAN et d'autres institutions internationales tentent de contribuer au développement de règles et de réglementations communes relatives à la comptabilité et aux finances et d'encourager les nations à soutenir cet effort. Plusieurs États-membres et pays non-membres de l'OTAN coopèrent sur des questions financières. Il existe quelques accords, traités et protocoles d'accords bilatéraux et multilatéraux—en grande partie fondées sur des concessions mutuelles et un équilibre—qui recommandent des règles de performances, de soutien et de finances entre les partenaires dans ce genre d'accords. Voici quelques exemples :

- L'utilisation d'un secteur d'exercice et d'installations dans un État-membre de l'OTAN
- Participation à des cours offerts par des pays étrangers
- Utilisation de facilités portuaires par des bateaux, soutien à l'aide en cas d'urgences, etc.¹⁰

Dans ce cas, la totalité des coûts n'est pas incluse dans la facture. Très certainement, uniquement la consommation individuelle de la part des personnes ou des unités respectives est reflétée.

Un autre exemple illustrant la coopération financière est celui de la *European Air Group*, qui régleme l'assistance mutuelle en matière de transport aérien. Ce groupe a créé une réglementation pour la conversion de données pour différents avions afin de faciliter le processus de remboursement. Les données de conversion sont fondées sur différents coûts partiels et sur un calcul de performance des pays et simplifient le processus de facturation pour le personnel des finances qui est impliqué. En cas d'assistance mutuelle en matière de transport aérien, un document de soldes est établi entre les deux pays. La dette dans ce solde converti doit être réglée par le pays tous les deux ans, évitant ainsi une facturation pour chaque élément.

Standardisation internationale

D'autres arrangements internationaux contribuent également à une uniformité et à une standardisation de la gestion de la finance. Des États de l'Amérique du Nord sponsorisent des organisations internationales comme le *International Accounting Standard*

¹⁰ Des exemples des accords suivants ont été utilisés pour créer cette liste : Germany-Russia Memorandum of Understanding (MoU) on Naval Ship Visits, Germany-France-Poland MoU on the Use of Land Exercise Areas, the multinational MoU on Eurocorps and the multinational MoU of Baltic Sea littoral states on Search and Rescue.

Board (IASB) et le *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB). Leur tâche principale consiste à développer des normes internationales de finances, de comptabilité et autres aspects du secteur public afin de rendre les accords financiers transparents, comparables, et dans certains cas, tout simplement réalisables.

Ces comités ont publié la série de réglementations suivante :

- IAS – Normes Comptables Internationales
- IFRS – Normes Internationales d'Information Financière
- IPSAS – Normes Comptables Internationales pour le Secteur Public.

Ces normes sont acceptées et appliquées par l'Union Européenne et plusieurs nations d'Europe occidentale, y compris dans leur secteur de la Défense. Les activités du IASB et du IPSASB sont complétées par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance (IAASB) et la Fédération Internationale des comptables (*International Federation of Accountants*, IFAC), qui contribuent également au développement de réglementations et recommandations internationales de la gestion financière.¹¹ Toutes ces réglementations proviennent des « bonnes pratiques » dans la gestion financière au sein du secteur privé et contribuent à la transparence et aux opportunités pour des comparaisons internationales. En particulier, elles présentent un aperçu détaillé des :

- Soldes comptables ;
- Eléments actifs, équité, relevés des propriétés et des finances ;
- L'estimation de la valeur de tous les éléments actifs et des dettes ; et
- La situation financière complète et les tendances.

Un défi relativement récent concerne l'application de ce qu'on appelle la « comptabilité en partie double » ainsi que la gestion financière et le système de comptabilité respectifs. Ce système a le potentiel de soutenir les standardisations cités ci-dessus ; mais un changement intensif de paradigme en termes de comptabilité et de finances est alors nécessaire.

Solutions et Recommandations pour la Mise en Œuvre des Réformes

Les réformes dans le secteur des finances de la Défense peuvent uniquement être mises en pratique, si parallèlement des réformes économiques, sociales, financières et en matière d'administration publiques ont lieu, et une fois que la nature changeante de l'environnement sécuritaire a été prise en compte.

¹¹ Le site web de la Fédération Internationale des Comptables (www.ifac.org) fournit des informations sur tous les comités et séries mentionnés dans cette section.

Le gouvernement doit établir un concept général qui représente de manière adéquate les facteurs de sécurité et de la Défense. Souvent, les efforts pour atteindre ce but restent fragmentaires et dispersés. Mais ceci ne veut pas dire que ces deux secteurs sont déchargés de leur obligation de revoir leur champ de spécialisation et de vérifier si celui-ci est compatible avec les réformes. L'analyse des processus de gestion de la finance—qui est brièvement expliquée ici—va révéler des lacunes, des points faibles et des modifications à faire. Un groupe d'experts, libre dans sa manière de penser et d'agir, devrait être chargé d'analyser et de développer différentes options. Ce groupe peut être composé d'experts civils et militaires, de personnel international et même de conseillers d'entreprises. Les systèmes, procédures, privilèges, et processus de travail existants, bien implantés et familiers doivent être soumis à un contrôle et évalués de manière critique mais constructive.

Il est important d'avoir le soutien de la direction politique et militaire, ainsi que du personnel. Un fonctionnement complètement transparent du groupe et du flux d'information peut aider à acquérir ce soutien. De mon point de vue et d'après mon expérience personnelle, il est également important de commencer par ce que j'appelle une « campagne d'explication ». Si nous voulons que les réformes et les changements soient réussis, le personnel doit être convaincu que la réforme apportera des bénéfices communs et individuels, comme un salaire constant, des perspectives professionnelles et aucun risque de perte d'emploi. Les principes qui devraient guider cette campagne sont les suivants : « pas de critiques du passé, aller de l'avant, et améliorer le futur ».

De plus, le potentiel créatif des personnes devrait également être pleinement utilisé dans le processus de réformes car les « experts locaux » développent fréquemment des idées formidables qui peuvent être extrêmement utiles dans l'a mise en œuvre d'une réforme. En utilisant un « programme d'amélioration créative »¹² des incitations financières ou autres peuvent être fournies pour reconnaître et motiver le travail du personnel. Les organisations font souvent l'erreur de faire participer le personnel à plein temps aux réformes, tout en les faisant continuer leurs tâches habituelles. De plus, le matériel et les infrastructures nécessaires manquent, mais la réforme doit être appliquée pour atteindre le succès politique. De nombreux pays ont déjà déterminé les failles et les manques dans leurs systèmes de gestion de la finance de Défense mais les ressources nécessai-

¹² Ce genre de programmes créatifs d'amélioration est appliqué dans peu d'institutions du secteur public, par exemple le Ministère de la Défense de l'Allemagne, la ville de Cologne, et dans beaucoup d'entreprises du marché libre comme Siemens, Mercedes, BMW, Volkswagen et RWE.

res pour reformer ces systèmes sont très limitées ou même indisponibles. Toutefois, ce fait ne doit pas servir d'excuse pour les dirigeants et pour les cadres supérieurs pour ne pas effectuer des réformes nécessaires et avantageuses pour le pays tout entier.

Chapitre 5

Gestion du Personnel

Jack Treddenick

Introduction

La main d'œuvre est la ressource militaire la plus importante: Les budgets et les systèmes d'armes peuvent être transformés en capacités militaires efficaces à condition qu'il y ait des personnes capables et motivées qui sont indispensables pour garantir la sécurité d'une nation. La gestion efficace du personnel – c'est-à-dire trouver les bonnes personnes et les placer dans des postes adaptés, et ceci pendant une période adéquate, tout en les motivant pour qu'ils travaillent dur et de manière intelligente, est une condition absolument fondamentale pour qu'une armée soit efficace. Or, comme dans toute situation qui exige une motivation humaine, surtout dans des conditions particulières, il s'agit d'un défi de gestion particulièrement complexe.¹

¹ Pour une discussion approfondie des questions actuelles concernant la gestion du personnel militaire, voir: Curtis Gilroy and Cindy Williams, eds., *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006), et Cindy Williams, éd., *Filling the Ranks: Transforming the U.S. Military Personnel System* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004). Pour une enquête plus technique sur des recherches plus récentes des études économiques de la gestion du personnel militaire, voir: Beth J. Asch, James R. Hosek, et John T. Warner, « New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era », in *Handbook of Defense Economics*, volume 2, éd. Todd Sandler et Keith Hartley (Amsterdam: Elsevier, 2007), 1076-1138. Pour une enquête plus ancienne traitant du même sujet, voir: John T. Warner et Beth J. Asch, « The Economics of Military Manpower » dans *Handbook of Defense Economics*, volume 1, éd. Keith Hartley et Todd Sandler (Amsterdam: Elsevier, 1996), 347-398.

Ce chapitre examine cette complexité. Tout d'abord, une section avec un aperçu général qui est fondé sur l'hypothèse que l'objectif ultime de la gestion du personnel militaire est la mise en place d'une structure de force qui est adaptée aux besoins de sécurité particuliers d'une nation. Ensuite, nous allons voir que ce processus de gestion du personnel doit constituer en fait une sorte de mécanisme de marché, fondé sur le principe de l'offre et de la demande. Du côté de la « demande », le défi est de savoir quelle capacité de main d'œuvre et quel mélange de qualités professionnelles sont nécessaires. Ces qualités doivent être déterminées dans le cadre d'un processus de planification des forces qui sache tenir compte à la fois des demandes en personnel et des décisions concernant l'équipement, la doctrine et l'organisation. Mais en fin de compte, la demande en personnel repose sur quatre considérations primordiales: l'état de l'environnement sécuritaire international; l'utilité perçue des forces militaires dans cet environnement; la technologie de guerre; et comme toujours, la question budgétaire est également un facteur essentiel. Ces facteurs et leurs enjeux pour le personnel sont traités dans la troisième et la quatrième partie de ce chapitre.

Du côté de « l'offre », il s'agit de gérer un processus de cycle de vie de recrutement, ainsi que l'entraînement, la promotion et le déploiement des forces, tout en ayant un nombre suffisant de personnel pour arriver à une synchronisation dynamique entre la distribution d'individus et de qualification professionnelle disponibles, et la distribution d'individus et de qualifications professionnelles réellement requises pour soutenir la structure des forces. La cinquième partie de ce chapitre examine ce processus en détail. En particulier, le chapitre traite des difficultés auxquels les responsables des ressources humaines doivent faire face. En effet, la gestion du personnel militaire est parfois un processus inflexible, surtout considérant les changements démographiques et ceux liés au marché du travail. La sixième partie du chapitre propose certaines idées pour faire face à ces défis, en changeant par exemple le processus de demandes de personnel afin de le rendre plus flexible et donc plus réactif aux exigences militaires. Le chapitre conclut avec une section résumant la nécessité d'entreprendre des changements de gestion des ressources humaines dans l'armée et enfin, quelques réflexions sur les facteurs qui vont déterminer l'ampleur et la vitesse à laquelle va se dérouler cette transformation.

Gestion du Personnel : Un Aperçu

En théorie, l'objectif de la gestion du personnel est plutôt simple : Il s'agit en effet d'avoir à disposition un nombre adapté de personnes disposant d'un mélange approprié de professionnalisme, d'expérience, d'âge et de niveau de grade pour soutenir la structure de forces nécessaire. Ceci peut paraître simple, certes, mais les choses se compliquent lorsque l'on s'aperçoit que les structures de forces requises sont sans cesse en train d'évoluer et de se transformer en fonction des changements de l'environnement sécuritaire, des technologies militaires, des ambitions nationales et des contraintes financières. Par contre, les systèmes de gestion du personnel nécessitent généralement une

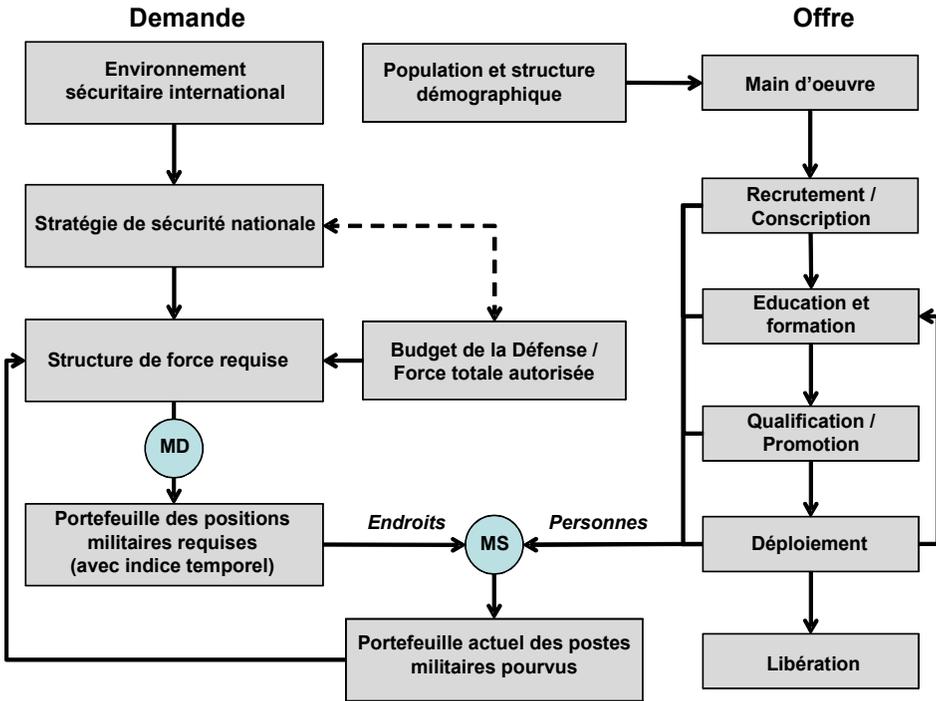


Figure 1: La gestion du portefeuille du personnel militaire.

longue période pour pouvoir recruter, entraîner, déployer, promouvoir et rendre autonome leur personnel afin de répondre aux exigences posées par les structures de forces. A chaque étape de cette transformation, le personnel doit faire face à des problèmes spécifiques liés à la motivation humaine.

La figure 1 présente un aperçu de ce problème. Une nation est censée répondre aux menaces et aux opportunités qui se présentent dans l'environnement sécuritaire international en formulant une sorte de stratégie de sécurité nationale. Cette nation va ensuite avancer une stratégie militaire en fonction de sa perception de l'utilité des forces militaires pour faire face à ces menaces et opportunités. La structure des forces requise pour soutenir cette stratégie va ensuite mener à la demande de personnel militaire, en termes de nombre et de capacités requises. Mais les restrictions budgétaires, les besoins de personnel seront aussi influencés par des limitations légales et administratives de la taille totale du personnel imposées par les gouvernements et les parlements. Cependant, il est possible que ces contraintes correspondent aux exigences des besoins de la sécurité nationale. Donc finalement, la structure des forces qui voit le jour est toujours un compromis entre ce que l'on souhaiterait et ce qui est faisable en termes budgétaires.

En pratique, c'est le résultat d'un jonglage entre les éléments politiques et bureaucratiques d'une part, et les éléments économiques et financiers de l'autre.

Dans le cadre des contraintes imposées par le processus politique, les planificateurs et les responsables de la Défense doivent prendre des décisions liées à la structure des forces, telle que la répartition des ressources sur plusieurs niveaux: entre le personnel et l'équipement, les différents services militaires, les différentes activités à l'intérieur de chaque service, et finalement entre différents types de personnel et d'équipement à l'intérieur de chaque activité. Mais les structures de forces ne sont pas statiques: au contraire, elles sont sans cesse en train d'évoluer en termes d'équipement, de doctrine et d'organisation et donc la demande de personnel a un élément très dynamique. C'est-à-dire qu'il y aura une évolution dans le temps des exigences du personnel militaire liées à la quantité d'exigences professionnelles du personnel. Et même avec la planification la plus minutieuse, il y aura toujours des chocs qui viendront perturber le système, tels que des changements budgétaires inattendus, des augmentations ou des baisses imposées de la taille totale des forces, des décisions prises par motivation politique, des restructurations organisationnelles, des redéploiements, etc. Il est donc important que ce système de ressources humaines ait une dimension temporelle pour qu'il puisse s'adapter aux nombreux changements et renseigner les agences de personnel. Le premier objectif de la gestion du personnel (indiqué « MD » dans la figure) est de transformer tous ces facteurs et d'arriver à un portefeuille indiquant les exigences en termes de personnel, où chaque élément est clairement défini en termes de capacités nécessaires, niveau d'expérience, âge et grade. Plus simplement, il est important d'identifier quels postes doivent être remplis, à quel moment, et par qui.

Le deuxième objectif majeur est d'offrir le bon mélange de capacités professionnelles, d'âge et de grade approprié afin de remplir les exigences du portefeuille. C'est le point focal du côté de l'offre de la gestion du personnel militaire, marqué comme « MS » sur la figure 1 et montré comme un processus sur le côté droit de la figure. Ici, la tâche consiste à décider du nombre approprié d'individus à recruter, promouvoir et renvoyer chaque année. En quelque sorte, ce processus n'est pas différent de n'importe quelle autre institution publique ou privée qui doit s'occuper de la gestion de son personnel. Cependant, il existe une différence fondamentale. Les systèmes militaires, contrairement à la majorité des autres institutions, sont des systèmes relativement fermés. En général, ils n'acceptent de nouvelles recrues qu'au niveau débutant et ne garantissent pas d'embaucher des gens de manière « latérale » aux niveaux plus élevés. La justification première est que seul ce procédé-ci peut garantir les coutumes, les morales et le sens de communauté – facteurs nécessaires pour maintenir les caractéristiques uniques du recrutement militaire. Ce genre de système est caractérisé par des réglementations d'âge d'entrée très strictes, et une carrière professionnelle très uniforme, en général avec une tendance à appliquer un système de « promotion ou sortie » qui s'étend jusqu'à la retraite. La promotion elle-même dépend de l'accomplissement de tâches bien

définies, y compris des progressions à travers des étapes d'éducation et d'entraînement indispensables, la responsabilité en tant que supérieurs hiérarchiques, et une large expérience acquise à travers des changements fréquents de mission et d'emplacement. De par leur nature, les systèmes de personnel de ce genre encouragent un renouvellement rapide du personnel, en particulier aux niveaux inférieurs et maintiennent ainsi les forces relativement jeunes et vigoureuses. Une attrition continue aux niveaux supérieurs garantit une taille appropriée à chaque niveau dans la hiérarchie du commandement et un flux constant d'ouvertures afin de motiver les individus plus jeunes à obtenir une promotion. Ce genre de système de personnel très fermé donne donc plusieurs avantages importants pour l'organisation militaire. Cependant, est-ce que ce système peut offrir la flexibilité nécessaire pour faire face aux demandes changeantes du personnel militaire dans une période de stratégie incertaine et des changements sociaux et économiques et en termes de personnel ?

L'Environnement Sécuritaire et l'Utilité des Forces Militaires

Les changements dans l'environnement sécuritaire international transforment la manière dont les nations utilisent leurs forces militaires et donc leur besoin en personnel militaire. La mondialisation, dont les racines se trouvent dans les technologies de l'information, a créé un monde nettement plus décentralisé ; où le pouvoir des États a considérablement diminué face aux acteurs transnationaux ; où la politique de l'identité, la politique des tribus, des groupes ethniques et des religions ont altéré le système d'État sur lequel étaient traditionnellement fondées les relations internationales. En même temps, la mondialisation a offert aux personnes vivant dans des régions sous-développées la capacité de voir la disparité entre leur condition et celle des personnes vivant dans des les régions développées—et tout ce que cela implique—l'envie, le mécontentement, la frustration et la déstabilisation. Ceci a comme conséquence un environnement sécuritaire international beaucoup plus complexe, moins stable et plus imprévisible.

A l'intérieur de cette complexité, cette interdépendance économique a fait diminuer, mais n'a certainement pas fait disparaître complètement, la probabilité d'une guerre entre deux grandes puissances. D'autre part, la fin de la Guerre Froide a conduit à un relâchement de contraintes du comportement d'États clients, et l'effondrement de l'Union Soviétique a entraîné plusieurs changements majeurs dans les alignements nationaux, qui ont vraisemblablement augmenté les risques de conflits régionaux. Au-delà de ces facteurs, la mondialisation a également créé des incitations et des moyens pour des acteurs non étatiques de porter atteinte à la stabilité internationale à travers des attaques terroristes, des guérillas, et autres formes de guerres non-conventionnelles, y compris l'utilisation potentielle d'armes de destruction massive. La mondialisation leur offre un sanctuaire potentiel à l'intérieur d'États faillis, qui, par manque de possibilité ou d'envie de participer au processus de la mondialisation, ont perdu toute cohérence économique et politique.

Ce qui semble avoir comme effet pour la majorité des pays, à part ceux confrontés à des problèmes internes de territoire, est qu'il n'y a pas de menace militaire conventionnelle extérieure. Nous constatons plutôt que la sécurité des nations individuelles est étroitement liée à une stabilité internationale générale, une stabilité qui peut être menacée par des conflits régionaux, par la simple existence d'États faillis, et peut-être par des États qui peuvent avoir un intérêt à déstabiliser l'équilibre global ou qui encouragent des acteurs non étatiques à agir dans ce sens. Pour qu'une stabilité internationale prévale, ce genre de menace devra être géré si possible de manière diplomatique, économique et politique, et en cas de besoin, militaire. Tout au moins, cela signifie que les forces militaires vont généralement être nécessaires pour apporter des conditions de sécurité et de stabilité immédiate, et qu'elles seront indispensables pour permettre aux moyens non-militaires d'être efficaces. Mais les forces militaires, dans le type d'opérations actuelles sont sans doute nécessaires, bien qu'insuffisantes pour établir sécurité, stabilité et fonctionnalité. Les activités militaires dans ces opérations vont devoir être augmentées et intégrées à d'autres agences nationales et internationales, qui peuvent fournir l'aide et les efforts de reconstruction nécessaires pour garantir que les États faillis deviennent des entités stables, fonctionnelles et donc moins menaçantes pour l'équilibre international.

Les opérations de ce type, qui ne menacent normalement pas les intérêts fondamentaux d'autres États, nécessitent une participation multinationale, pour apporter de la légitimité à l'effort, et aussi parce que peu d'États sont d'accord ou capables de prendre tout seul un tel poids sur eux, surtout quand les intérêts vitaux des nations ne sont pas menacés directement. Le passé nous prouve que l'emploi opérationnel le plus réaliste des forces militaires d'un pays typique au 21^{ème} siècle sera effectivement dans des opérations multilatérales. Si cela s'avère être le cas, il y aura des implications majeures pour les demandes en personnel. Premièrement, ce type d'opération demande un travail intense et met la pression sur les forces armées des pays de petite ou moyenne taille à contribuer de manière efficace. Le fait de maintenir cette contribution sera encore plus difficile, et ce poids risque d'être lourd, surtout quand la majorité des opérations sont censées s'étendre sur une longue durée, ce qui nécessite une rotation régulière des troupes. De plus, les unités militaires qui participent à ce type d'opération vont devoir être de type Corps expéditionnaire, c'est-à-dire qu'elles devront disposer de moyens pour envoyer leurs forces dans les secteurs prioritaires et être capable de les maintenir une fois arrivées. Une fois sur place, ces forces nécessiteront l'entraînement et les capacités technologiques pour pouvoir travailler au sein du commandement et contrôler le réseau des forces multinationales ainsi que pour coordonner leurs activités avec les populations locales et la multitude d'agences internationales qui feront sans doute partie de l'opération.

Si ce type d'opération de stabilité devient la norme dans les prochaines décennies, et aujourd'hui cela semble effectivement très réaliste, il y a une deuxième implication ma-

jeure liée à la structuration des forces et aux exigences de personnel, du fait de la nécessité d'une révision générale de la manière dont nous percevons la guerre. Le succès dans ce type d'organisations—où la puissance est souvent inutile et risque même d'être contreproductive—n'exige pas autant la défaite d'une force ennemie que de convaincre les populations de la nécessité d'adopter des normes internationales qui permettent d'atteindre une prospérité politique interne et, à terme, globale. Ceci transforme le concept entier en ce qui concerne la victoire militaire. Les rôles et méthodes opérationnels du secteur militaire doivent par conséquent être réinventés. Les troupes impliquées dans les opérations de stabilisation, par exemple, devront être en mesure de faire face à des situations d'opération de combat, de maintenance de paix et de soutien humanitaire – tous ces aspects réunis dans la même opération, souvent dans une région géographique de petite taille, et souvent en une seule journée. Dans ce contexte, l'environnement opérationnel peut évoluer rapidement, signifiant que les petites unités nécessitent la formation, la flexibilité, les renseignements corrects et surtout, une direction capable de réagir rapidement et efficacement face à des circonstances changeantes dans un environnement complexe et multidimensionnel.

Tandis que beaucoup de pays sont persuadés que des opérations de stabilisation multilatérales sont indispensables pour la structuration des forces et la planification des activités de personnel, il est important de ne pas oublier la possibilité que leurs forces armées risquent d'être requises pour d'autres emplois, en allant de l'assistance humanitaire à la protection souveraine, en passant par des guerres majeures conventionnelles. Le retour potentiel de menaces venant d'États est réaliste alors que les conditions politiques, économiques et régionales changent sans cesse, surtout au niveau régional. De plus, alors que les technologies de communication et les ordinateurs deviennent de plus en plus importants et omniprésents non seulement dans les conflits mais dans le fonctionnement de toutes les sociétés modernes, la guerre virtuelle, l'attaque à distance des réseaux informatiques domestiques et la défense de ces réseaux deviennent une préoccupation de plus en plus pressante dans les activités militaires. Des dispositions doivent être prises pour faire face à toutes ces possibilités. La difficulté se trouve dans le fait que chacune de ces menaces nécessite des technologies, un personnel et de des équipements variés. Certains nécessitent plus de système d'armes de haute technologie, d'autres d'un plus grand nombre de soldats – mais dans tous les cas, un personnel ayant des qualités exceptionnelles est absolument indispensable.

La Demande en Personnel Militaire

Chaque pays répond différemment à l'émergence de ces notions de sécurité. Chacun aura donc sa propre approche pour créer des capacités militaires, façonnée en fonction de son passé historique, sa culture, son niveau de développement économique et sa situation géographique. Par conséquent, chaque pays aura également sa propre approche pour déterminer la taille et la composition de ses forces armées. Mais au-delà de

ces particularités spécifiques, il y a certaines considérations générales qui ne peuvent, en aucun cas, être contournées. La considération la plus fondamentale est que chaque stratégie de personnel doit être exactement alignée avec une certaine notion de stratégie militaire nationale, ainsi que ses intérêts sécuritaires. Sans ce lien, la gestion du personnel a peu de chance d'être réussie et n'a pas beaucoup de sens.

Logiquement, la structure de force requise commence par l'élaboration de la stratégie sécuritaire d'une nation qui, à son tour, est façonnée par une sorte de sens de valeurs et intérêts nationaux, des menaces perçues envers ces valeurs, l'emplacement géopolitique à l'intérieur de l'environnement sécuritaire international du pays et bien-sûr, ses ambitions internationales. Ces considérations vont (ou du moins devraient) avoir une influence sur les rôles des forces armées et seront donc les déterminants de base quant à leur taille et leur composition. Mais d'autres facteurs entrent également en jeu. La taille du budget de la Défense, et la manière dont le budget est dépensé, va mettre des limites à la réalisation de toute proposition de structure de force. Il existe également d'autres contraintes, non financières, telles que des limites mandatées de la taille des forces armées, et de la taille de certains composants spécifiques. A l'intérieur de ces contraintes, la demande pour du personnel militaire va être déterminée, d'abord en considérant quelles capacités militaires spécifiques devront être acquises, et à quelle échelle, et ensuite comment ces capacités vont être produites (c'est-à-dire, avec quelle sorte de combinaison entre personnel et équipement).

Contraintes financières

Une prévision budgétaire efficace nécessite un équilibre entre le personnel, les opérations, la maintenance, et les dépenses d'investissement. Quand par exemple l'échelle des salaires et autres bénéfices personnels dépassent les augmentations totales du budget de la Défense, alors elles doivent être compensées soit par des réductions du nombre de personnel, soit par des réductions des dépenses pour l'équipement et pour les opérations. Si le nombre du personnel reste pareil, et les dépenses pour l'équipement réduites à cause d'une augmentation du coût du personnel, il y aura inévitablement des répercussions sur l'équilibre entre l'équipement et le personnel. Le fait de garder de l'équipement ancien peut intensifier ce déséquilibre alors que les coûts de réparation et de maintien rendent la possibilité d'acheter du nouvel équipement encore plus difficile. Ces pressions nécessitent de la part des planificateurs de Défense des prises de décisions compliquées concernant la distribution du personnel, de l'équipement et des dépenses opérationnelles. Lorsque les budgets ne sont pas en mesure de supporter une augmentation de personnel et d'équipement sans altérer les capacités militaires, alors il est important de considérer la question suivante: Que peut atteindre le secteur militaire, de manière réaliste, avec les ressources qu'il a à sa disposition ? Il est fort probable que la vision de la structure de force souhaitée doive être révisée et que quelque chose de plus abordable soit envisagé – avec comme conséquence inévitable un

changement considérable du nombre et du mélange de capacités dans le secteur militaire. La gestion du personnel doit être en mesure de prévoir et de développer la capacité de s'ajuster à de telles pressions.

Contraintes non-financières

A part les contraintes financières imposées par les budgets de la Défense, les responsables des budgets et les planificateurs des forces doivent travailler dans les limites en termes de personnel, imposées par le gouvernement ou le parlement. L'effet de ces limites est une diminution supplémentaire de flexibilité des planificateurs et des gestionnaires lors de la prise de décision de la configuration de la main d'œuvre idéale. Il est également possible qu'il y ait d'autres effets plus graves, comme le fait d'encourager une vision de la planification des forces qui soit organisée en fonction du plafond de la main d'œuvre, au lieu de faire les concessions nécessaires entre le personnel et l'équipement afin de créer la structure de force la plus efficace et à un prix raisonnable. Le résultat est que les structures de forces sont déformées : le nombre de personnel est augmenté alors que les dépenses pour du nouvel équipement sont réduits à ce qui reste une fois que les coûts de personnel sont couverts.

Technologie

Les technologies militaires ont changé de manière radicale au cours des dernières décennies. Ceci est particulièrement évident en ce qui concerne l'utilisation de l'information technologique et des réseaux, mais également celles des systèmes d'armes, disposant de plus en plus de vitesse, de discrétion, de précision et de mortalité. Du fait que les militaires veuillent capitaliser sur ces technologies, ils vont nécessairement transformer la manière dont ils agissent. Du point de vue de la planification, ceci implique un besoin de rééquilibre constant dans le mélange des capacités et de l'expérience dans les structure de forces. Alors que le capital est de plus en plus souvent substitué pour de la main d'œuvre, cela pourrait également signifier que le nombre du personnel pourrait être diminué sans que cela ait des répercussions sur les capacités. Ceci va bien sûr dépendre du type de missions entreprises; certaines missions de par leur nature vont continuer à nécessiter un grand nombre de personnel, même si les forces impliquées sont mieux équipées. Cependant, indépendamment de l'effet sur le nombre de personnel, il est évident que les avancées dans la technologie militaire vont exiger des améliorations de la qualité du personnel militaire.

Changements qualitatifs : Le nouveau « soldat modèle »

La nature changeante de la guerre, poussée par la technologie et l'environnement volatile de l'environnement sécuritaire, a de sérieuses implications sur les qualifications, l'entraînement et l'éducation du personnel militaire. Les capacités requises pour des opérations de stabilité de faible intensité d'une part et celle de guerre à forte intensité

fondée sur des réseaux d'autre part, vont changer par rapport aux capacités qui étaient nécessaires pendant le siècle dernier. Si, comme beaucoup de gens l'estiment, des missions de stabilisation expéditionnaires multinationales deviennent la norme au fil de ce siècle, le soldat idéal ne sera non seulement un combattant doué et agressif, mais il disposera également de connaissances d'administration et la conscience culturelle lui permettant d'être un diplomate efficace, un administrateur civil et un policier. Il devra en outre faire preuve de sensibilité, de patience, et d'abstention. Ce sont des qualités qui ne sont généralement pas associées aux soldats, mais elles sont tout de même nécessaires: Premièrement, pour faire face aux populations locales qui sont prises dans le chaos du conflit et qui peuvent parfois changer rapidement d'allégeance, et puis deuxièmement pour s'occuper des médias intrusives qui peuvent rapidement transformer un conflit mineur en une énorme crise politique et internationale.² Le soldat devra également être doué en langues étrangères et notamment maîtriser celle du pays dans lequel il est déployé, et dans la langue universelle des opérations militaires, qui est en général l'anglais. Il aura de préférence un niveau d'entraînement et d'éducation qui lui permettent de prendre des initiatives entrepreneuriales dans différentes circonstances, souvent sans avoir l'information adéquate et nécessaire, et souvent sans direction de la part d'une autorité supérieure. Il y aura une énorme pression et de grandes responsabilités délégués aux jeunes dirigeants et ils devront posséder la plus utile de toutes les vertus militaires: la capacité d'exercer un jugement dans des conditions de stress extrême. Par conséquent, les qualités militaires souhaitables sont, dans l'ordre ascendant, les suivantes : l'expérience, le jugement, la prise d'initiative et les compétences techniques de haut niveau. La jeunesse et la vigueur restent des facteurs importants, mais leur impact commence à diminuer. Ces changements vont bien sûr avoir un effet important sur la composition des structures de forces et pourraient bien altérer les dynamiques fondamentales du recrutement militaire.

L'Offre en Matière de Personnel Militaire

Du côté de la demande, la fonction de la gestion du personnel est de s'assurer que les conditions du personnel générées dans le système de planification des forces soient respectées, à la fois en termes de nombre et de qualifications. En pratique, cela nécessite une synchronisation délicate du flux du personnel à travers un système complexe et interdépendant d'activités de recrutement, formation, promotion, déploiement et libération. L'incapacité de gérer cette synchronisation de manière efficace peut avoir comme

² Ce phénomène a provoqué la notion appelée « caporal stratégique », le soldat en bas de l'échelle dont les actions peuvent influencer non seulement la situation tactique immédiate, mais également la situation stratégique. Voir: Charles C. Krulak, « The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War », *Marines Magazine* 28, no. 1 (janvier 1999), www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm.

conséquence un sérieux déséquilibre dans les structures du personnel, provoquant des manques de personnel, de qualifications, de niveaux de rangs et d'âge, de compétences, et des surplus dans d'autres secteurs. Les deux possibilités représentent une mauvaise répartition de ressources militaires limitées et les deux peuvent entraîner des incapacités à atteindre des objectifs militaires. Considérant la nature très indépendante des structures militaires, certains manques dans un domaine peuvent avoir des impacts négatifs sur le bon fonctionnement de l'organisation militaire toute entière. Des surplus peuvent également avoir des effets néfastes car ils entraînent souvent des dépenses inutiles en personnel, avec de l'argent qui aurait pu être utilisé de manière beaucoup plus productive pour des achats d'équipement, des réparations ou des entretiens.

Le fait de gérer la synchronisation du flux de personnel devient davantage problématique lorsque les structures de forces changent. La relation complexe entre la cause et l'effet qui caractérise ce système signifie que même le moindre changement en besoins peut avoir des répercussions sur le système, prendre plus d'ampleur et créer des effets à travers toute la structure de force. Dans ce genre de circonstances, si l'on prend des décisions en étant mal informé, cela peut entraîner des conséquences de longue durée. Par exemple, des réductions générales de la taille des forces peuvent être mandatées pour des raisons budgétaires ou stratégiques. Celles-ci peuvent être difficiles à atteindre, surtout lorsqu'elles doivent être accomplies dans une période prédéterminée. Mais en suivant une approche plus passive et plus réfléchie, en faisant en sorte que la réduction se fasse à travers l'attrition normale—lorsque des membres partent volontairement ou prennent leur retraite—tout en réduisant le recrutement, peut en fait entraîner des déséquilibres importants : le vieillissement ou le manque de forces, ainsi qu'un surplus de personnes haut gradées. En l'absence d'une gestion prudente, les capacités, l'âge et le grade qui émergent suite à de telles approches, et qui peuvent causer des affectations inappropriées de ressources de la Défense, peuvent traîner pendant des décennies avant d'être éliminées.³ Une gestion plus proactive de ce genre de réductions (ou augmentations) exige une variation non seulement des taux de recrutement mais également d'entraînement, de promotion, de déploiement et de libération pour avoir des changements plus équilibrés. Mais pour faire cela, il est nécessaire d'avoir un système de ges-

³ Villani donne un exemple intéressant de ce problème dans sa description de la révision complète de la structure du personnel des forces armées Italiennes, survenue à la suite d'une décision de passer d'une armée de conscription à une armée professionnelle. La période de transition depuis le passage de la loi initiale à la réalisation de la nouvelle structure de force étatique devait prendre environ 20 ans. Pendant cette période, du moins au début, il a avait encore un nombre excessif d'officiers et d'officiers non-commissionnés, malgré le fait que certains aient bénéficié d'une retraite anticipée et d'autres aient reçu un emploi dans un autre département gouvernemental. Voir Domenico Villani, « Recruitment in a Period of Transformation: the Italian Experience », dans *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, éd. Curtis Gilroy et Cindy Williams (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006), 381-396.

tion de personnel très réactif, avec des informations adéquate et suffisamment de flexibilité lors des prises de décisions afin de pouvoir faire les changements nécessaires d'une manière efficace et dans les limites temporelles. Il est également nécessaire de posséder des connaissances des dynamiques de bases du personnel.

Dynamiques du personnel

En termes pratiques, le défi consiste à savoir, pour chaque catégorie de personnel, combien de personnes l'on doit recruter, combien de personnes il faut garder, entraîner, déployer, et renvoyer chaque année au cours de l'horizon de planification afin de pouvoir maintenir la structure de force désirée. Pour atteindre cet objectif, les planificateurs du personnel doivent connaître non seulement le profil temporel des structures de forces, mais également avoir une idée précise des taux d'attrition, c'est-à-dire la proportion de la force, ou de chacun de ses éléments particuliers, dont on pourrait attendre le départ à un moment donné.⁴ Des résultats d'attritions normaux résultent du départ de membres dont la période d'engagement contractuel (ou leur obligation de conscription) est arrivée à terme, ou de personnes ayant atteint l'âge de la retraite. Contrairement à l'attrition du recrutement dans le secteur civil, où les individus ont le droit de partir quand ils le souhaitent, les taux d'attrition normaux de personnel militaire, ou leur complément, les taux de réintégration, sont relativement stables et prévisibles, surtout dans leur totalité, car les militaires sont généralement contraints par la loi à respecter les délais de leur période d'engagements. Toutefois, les taux d'attrition normaux ont tendance à varier selon l'âge, l'expérience, la formation, la catégorie d'occupation et le grade, et donc pour être utiles dans la planification des exigences de personnel, ils doivent être spécifiques en termes de chacune de ces caractéristiques. Outre cette attrition normale, une attrition inattendue peut avoir lieu, y compris le renvoi volontaire pour des raisons de compassion, de mortalité ou de blessures graves, de congé en raison d'incapacité ou d'activité criminelle, etc. Alors que ce genre de diminution est plus aléatoire que l'attrition normale, il est possible qu'elle inclue une régularité statistique et donc une certaine prévisibilité. Des renseignements réguliers et fiables concernant ces diminutions, qu'elles soient normales ou inattendues, constituent la base d'une planification efficace du personnel. Il est donc indispensable de disposer de bases de données détaillées et mises à jour régulières.

En associant les des taux de diminution d'effectifs normaux à ceux d'une diminution d'effectifs imprévue, un profil temporel pour chaque catégorie peut être créé, indiquant comment l'inventaire de personnel change au fil du temps. Par exemple, la figure 2 indique un profil de diminution hypothétique de 100 recrues, avec un cycle d'effectif qui inclut une période d'engagement de trois ans, une période de réengagement de 5 ans,

⁴ La section est partiellement fondée sur des concepts traités dans A.R. Smith, « Defence Manpower Studies », *Operational Research Quarterly* 19, no. 3 (septembre 1968), 257-273.

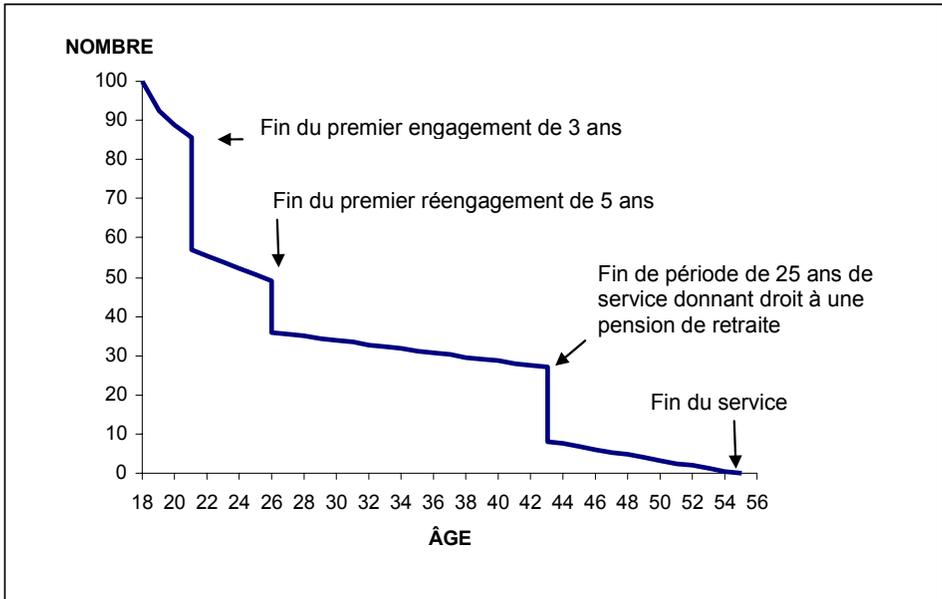


Figure 2: Profil de diminution d'effectif (attrition) hypothétique.

une période d'engagement indéfinie, une période de 25 ans qualifiant la pension et un âge de retraite obligatoire de 55 ans. Selon cet exemple, une attrition normale se déroule lors de la troisième, cinquième et trente-septième année de service. La qualification de pension lors de la vingt-cinquième année devrait également provoquer un nombre de départs discontinu. Une attrition inattendue aura lieu entre ces étapes importantes et est représentée dans le diagramme par des valeurs tendanciennes, avec des valeurs plus fortes lors de la période initiale d'engagement. Ces valeurs diminuent lorsque les qualifications des pensions approchent, et augmentent à nouveau lorsque l'âge de retraite obligatoire approche.

Le taux d'attrition offre également un aperçu de l'état stationnaire de la population qui peut être atteint à travers un taux particulier de recrutement. Pour illustrer cet exemple hypothétique, la figure 3 montre qu'un engagement annuel continu de 100 recrues dans une catégorie professionnelle spécifique aurait comme résultat de générer un état stationnaire de la population d'environ 1200, car 100 recrues âgées de 18 ans compensent annuellement le départ de 100 personnes de différents groupes d'âge. Le taux de sortie annuelle stable est donc de 8.3 pour cent. En termes d'années de services, ce taux de sortie annuelle stable aurait une distribution qui inclurait 100 individus n'ayant pas d'expérience (recrues), 93 ayant fait une année de service, 89 ayant fait deux ans de service, et ainsi de suite. L'âge moyen de cette population serait d'environ 28 ans.

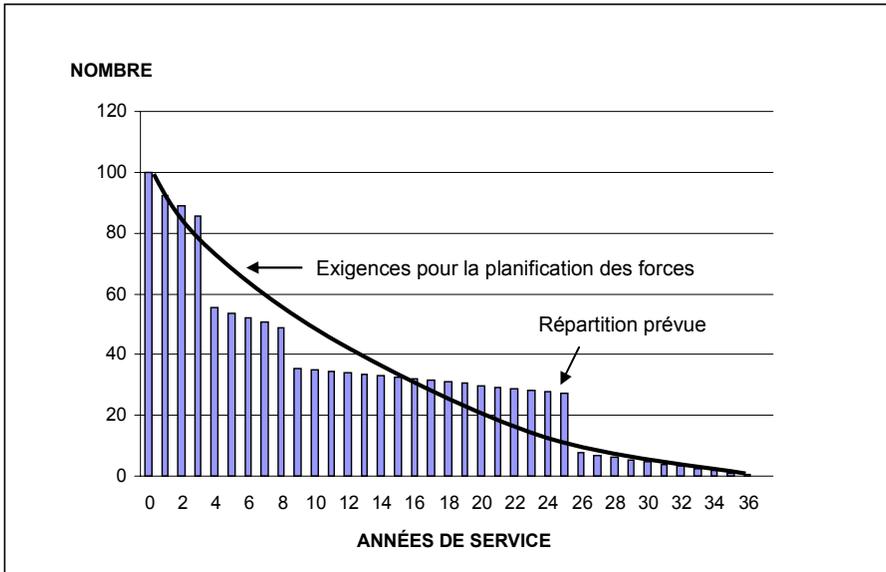


Figure 3: Distribution hypothétique d'état d'équilibre.

Une comparaison de ce taux de population stable et de la prévision du nombre nécessaire pour maintenir la structure de force envisagée donne des estimations des ajustements qui devront être faits à travers des programmes de recrutement, de rétention, de promotion et de renvoi du personnel. Voir la figure 3 pour un exemple. Idéalement, la prévision de la distribution devrait concorder avec les exigences de la planification des forces. Cependant, dans ce cas, un nombre considérable de manques apparaît dans la période entre 4 et 14 ans de service, alors qu'il y a des surplus dans la période entre 17 et 25 ans de service. Néanmoins, puisque les systèmes de main d'œuvre militaire sont généralement des systèmes fermés, ils n'acceptent que peu de recrues au-dessus du niveau d'entrée de base et ne sont donc pas en mesure de combler ces manques en aval avec un recrutement latéral. Des taux plus élevés de recrutement initial pourraient évidemment combler ces manques avec le temps, mais ne peuvent pas résoudre le décalage sous-jacent entre les exigences et la disponibilité car eux, de leur côté, créeraient de nouveaux surplus indésirables ou intensifieraient des surplus existants. De même, les militaires sont généralement contractuellement tenus de garder des individus dans les catégories de surplus. Des décisions de séparation involontaires pourraient bien-sûr être utilisées pour éviter ces surplus mais leur usage abusif, qui en soi est une pratique de gestion inadaptée, pourrait créer des problèmes entraînant une perte de moral liée à une rupture de contrat. Ceci risque d'avoir des implications plus étendues concernant le recrutement et la rétention de manière générale. Par conséquent, sans changements dans le taux d'attrition, ces types de manques et de surplus sont

efficacement intégrés dans la structure de force. Il s'ensuit que le défi permanent de l'offre du personnel consiste à trouver une série de structures d'incitation qui pourra produire un taux qui correspond à la prévision de la distribution de force requise. Ceci est suffisamment difficile en soi mais, comme mentionné auparavant, les responsables du personnel devront également s'occuper des exigences de la planification des forces qui, elle aussi, devient de plus en plus volatile, alors que les militaires se concentrent sur de nouveaux types de capacités militaires. Dans la figure 3, ceci signifie que la distribution des exigences en soi est en train de changer et de se déplacer avec le temps, ce qui suggère que la gestion de l'offre du personnel, avec tous ses problèmes internes, doit également faire face à une cible mouvante.

Le recrutement des forces

Etant donné le profil temporel des exigences des forces et des bonnes estimations des taux d'attrition, la détermination des objectifs de recrutement initiaux est relativement simple.⁵ En effet, il est courant d'utiliser des modèles mathématiques dans les ministères de la Défense pour créer des estimations de recrutement.⁶ Cependant, comme nous l'avons vu, ce genre de prévision est très dépendant des taux d'attrition assumés. De plus, alors que ces taux sont généralement stables, ils peuvent et vont changer suite à des changements spécifiques des conditions de service, y compris le salaire et autres bénéfiques, les opportunités d'éducatons, l'intensité des rotations du personnel, surtout lorsqu'elles sont comparées à d'autres opportunités ailleurs, et plus généralement les changements sociaux et économiques. De ce fait, les prévisions générées mathématiquement relatives au nombre de recrues doivent être interprétées sur les bases d'une expérience solide de la gestion du personnel militaire.

Une fois que le nombre et le type de qualifications ont été déterminés, la prochaine étape consiste à décider de quelle source va provenir cette nouvelle admission. Une des sources potentielles les plus importantes est la conscription et le recrutement de personnel non-formé. Dans les deux cas, il s'agit pour la majorité de recrutement de jeunes personnes de niveau secondaire ayant quitté l'école. Dans certains cas, même si ce n'est pas très fréquent, il est possible d'engager du personnel qui n'est que partiellement entraîné, c'est-à-dire des personnes qui possèdent des capacités utiles dans le secteur militaire, par exemple dans le domaine technique ou administratif, mais sans capacités

⁵ Pour une explication de l'arithmétique de base permettant de calculer les exigences d'un engagement dans une force stable, voir Warner et Asch, « The Economics of Military Manpower », 350.

⁶ Pour un aperçu de l'usage des modèles de planification du personnel militaire, (ancien mais très détaillé), voir : David L. Jaquette, Gary R. Nelson, et R.J. Smith, *An Analytical Review of Personnel Models in the Department of Defense*, Report prepared for Defense Advanced Research Projects Agency (Santa Monica: Rand, 1977).

militaires. De même, il peut être utile d'engager des personnes possédant à la fois des capacités et de l'expérience utiles dans le secteur militaire. Cette catégorie peut également inclure des personnes travaillant actuellement dans le secteur militaire, mais qui pourraient être ré-entraînées et transférées vers d'autres catégories professionnelles.

Le fait qu'un pays utilise la conscription comme source majeure de personnel non-formé dépend de plusieurs facteurs: la culture, l'histoire et sa position géostratégique, surtout si ce pays a besoin de grandes forces armées mobilisables pour sa Défense territoriale. Cependant, cela dépendra également des perceptions du rapport coût-efficacité des forces conscrites et volontaires. Le meilleur avantage de la conscription est la disponibilité d'acquisitions fiables, à un prix apparemment avantageux, en tout cas pour le secteur militaire. Il existe également d'autres avantages apparents. Par exemple, la conscription peut être un outil efficace pour la construction de la nation et la cohésion sociale, surtout grâce à la notion de sacrifice partagé. Elle peut également être un outil de recrutement efficace pour les forces armées professionnelles en expliquant aux jeunes personnes les opportunités associées au service militaire.⁷

Mais la conscription a aussi des inconvénients. D'une part, même si ce n'est sûrement pas toujours le cas, les soldats ne sont pas forcément enthousiastes par rapport au service militaire et ne font donc pas nécessairement de bons soldats. D'autre part, les périodes relativement courtes qui sont généralement requises, sont probablement inadéquates pour transmettre les capacités et les expériences nécessaires pour être préparé aux complexités des conflits modernes, pas seulement dans l'utilisation et la maintenance de systèmes d'armes de haute technologie, mais également dans le type et la variété de mission qui sont actuellement exigés de la part des forces militaires. De plus, la conscription génère des rotations du personnel continues, ce qui implique des contraintes d'entraînement coûteuses. Par la suite, ceci met en doute l'argument selon lequel la conscription est une source de personnel à faible coût. Mais le personnel peut quand-même sembler relativement peu coûteux, surtout en termes de budget. Par contre, les budgets ne tiennent pas compte des coûts d'opportunité, surtout en termes de leur usage alternatif et ailleurs dans l'économie. Le fardeau de cette perte est porté par les conscrits eux-mêmes, puisqu'ils sont en fait soumis à une taxe dans le montant de la différence entre ce qu'ils pourraient gagner dans l'économie civile et les salaires généralement très bas qu'ils reçoivent en tant que conscrits.⁸

⁷ Gerhard Kümmel explique qu'en Allemagne pendant ces dernières années, environ la moitié des militaires de carrière et de nombreux bénévoles de court et long terme, ont été recrutés parmi ceux qui étaient conscrits. Voir Gerhard Kümmel, « An All-volunteer Force in Disguise: On the Transformation of the Armed Forces in Germany », dans *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*.

⁸ Une comparaison plus complète des coûts sociaux entre la conscription et le recrutement volontaire inclurait les effets de distorsion plus ou moins importants liés aux taxes nécessaires pour payer chacun d'eux. Du fait que la courbe de l'offre ou l'engagement est censé grimper,

La conscription peut aussi potentiellement nuire à la structuration des forces. Du fait de la présence d'un grand nombre de personnel apparemment peu coûteux, les commandants, par exemple, n'auront que peu de motivation à moderniser et se verront peut-être encouragés à échanger leur personnel contre du capital. Par conséquent, ils risquent d'utiliser par la suite des forces de taille importante, alors que le courant actuel de l'organisation militaire aurait plutôt tendance à encourager des forces plus petites, plus efficaces et très mobiles. Tout en constatant les contributions sociales potentielles, il semblerait que la conscription ne soit pas cohérente – ni avec les exigences des conflits modernes, ni avec les réalités des économies et les sociétés actuelles. Les solutions pour atteindre les objectifs en termes de personnel militaire se trouvent donc plutôt du côté de l'engagement volontaire, avec l'objectif de créer des forces professionnelles ayant des capacités, de l'expérience, et qui sont prêtes à servir pour des périodes plus longues.

Le fait de s'engager volontairement est un choix très personnel et qui implique des considérations au-delà de celles habituellement associées à des choix professionnels. Par exemple, certaines jeunes personnes sont peut-être simplement à la recherche d'aventure ou d'une occupation avant de se lancer dans les études universitaires ou une carrière civile. Elles peuvent également être inspirées par le prestige associé à une carrière militaire, le patriotisme, la camaraderie du service militaire et, pour certains, les avantages d'une vie disciplinée. Mais la décision dépendra également de facteurs de salaire et autre prestations, d'entraînement, de possibilités d'éducation, de conditions de travail et de droits à des pensions. Et étant donné les spécificités de la vie militaire, il y aura un intérêt dans les arrangements individuels et de soutiens familiaux, y compris la disponibilité de services de logement, de scolarisation, ainsi que des services médicaux et de loisirs. La décision d'engagement englobe également des considérations des inconvénients du service militaire, y compris la discipline, la restriction de liberté personnelle, différents inconforts, la fréquence des déploiements et les dangers potentiels envers la vie et l'intégrité physique du personnel.

Ces avantages et inconvénients liés à l'engagement militaire seront comparés aux choix alternatifs disponibles aux recrues potentielles. Dans la classe d'âge des recrues, ces alternatives représentent en général soit la poursuite de leur éducation, soit ou la recherche d'emploi dans le secteur civil. En effet, dans cette classe d'âge, la poursuite de leur éducation signifie la réussite du niveau secondaire, et par la suite participer à la

les coûts marginaux de chaque engagement supplémentaire dépassent son salaire; par conséquent, le coût total et perte d'impôts des forces professionnelles augmentent de manière exponentielle. Cependant, comme la courbe d'offre pour les conscrits est horizontale, des effectifs supplémentaires sont ajoutés à un coût marginal, qui correspond au salaire du conscrit. Par conséquent, le coût total et les pertes associés aux conscrits n'augmentent que de manière linéaire. Ainsi, une force professionnelle implique plus de pertes qu'une force de conscrit de la même taille.

main d'œuvre, la poursuite de l'éducation post-secondaire, ou l'engagement professionnel. Et alors que ce groupe a par le passé été une source importante de recrues, en vue de la demande croissante de la part du secteur militaire d'un personnel ayant accompli des études supérieures, il est possible que ce groupe ne soit plus capable de fournir un personnel suffisamment qualifié. Dans tous les cas, étant donné les avantages salariaux destinés aux universitaires dans le secteur privé, un nombre croissant finit l'école secondaire et poursuit généralement des études postsecondaires, au lieu de s'intégrer tout de suite dans le monde du travail ou de rejoindre le service militaire. Ceux qui poursuivent leurs études et acquièrent des diplômes universitaires seront également moins motivés à s'engager dans le service militaire, d'autant plus que les compensations sont rarement en concurrence avec les salaires que peuvent atteindre les diplômés universitaires. Cette difficulté est accentuée par une hausse de la convergence des technologies civiles et militaires, qui créent une demande au sein du secteur militaire pour le même type de personnes qui sont déjà convoitées dans le marché du travail civil.

L'approvisionnement en personnel, qu'il soit fondé sur le service militaire obligatoire ou l'engagement volontaire, dépend de la taille et de la distribution de l'âge de la population d'un pays. De nombreux pays subissent actuellement d'importants changements à ces niveaux-là. Alors que les taux de naissances chutent et l'espérance de vie augmente, les populations vieillissent et dans certains cas ont même commencé à diminuer. Ce problème est moins présent dans les pays dits « immigrants » comme les États-Unis, le Canada et l'Australie. Par contre, dans de nombreux pays, surtout en Europe, il y a une réelle transformation démographique qui entraîne une baisse de personnes dans les tranches d'âges du recrutement militaire. Lorsque l'on considère qu'une majorité des personnes dans cette tranche d'âge est inapte à être engagée dans les forces armées pour des raisons médicales ou autres; quand une grande partie de cette tranche d'âge décide de poursuivre une éducation universitaire; et quand d'autres secteurs économiques sont en compétition pour recruter des personnes dans cette même tranche d'âge, alors il est évident qu'il y a un réel défi par rapport au recrutement de personnes qualifiées. Et ceci d'autant plus quand l'institution militaire est perçue comme peu importante au point de vue national, ou pire, quand l'institution militaire est mal perçue par le public.

Il semblerait que les implications des changements démographiques en termes de recrutement militaire soient exagérées, surtout dans les forces armées plus petites et plus professionnelles, ce qui risque de faire chuter le chiffre d'affaire. Les demandes de recrutement annuelles vont donc diminuer et représenter une petite fraction de personnes ayant l'âge requis, et donc facilement gérable. Cependant, cela peut être trompeur. Pour illustrer cette argumentation, nous pouvons utiliser des informations allemandes pour soutenir notre exemple.

En assumant que la tranche d'âge appropriée se situe à peu près entre 15 et 24 ans, alors l'Allemagne verra sa base de recrutement diminuer d'environ 9.4 millions en 2008

à 7.6 millions en 2050.⁹ A titre uniquement illustratif – si l'Allemagne est contrainte de se transformer complètement en forces volontaires avec sa capacité actuelle d'environ 250'000 et en supposant, avec prudence, que le taux de sortie soit de 10 pourcent—il pourrait être plus élevé—alors en l'an 2050, l'Allemagne nécessitera un taux de recrutement d'environ 3.5 par mille membres de la tranche d'âge pertinente. Toutefois, il s'avère que des taux de succès plausibles en Europe se situent autour de 2 par mille.¹⁰ En appliquant ce taux à la tranche d'âge allemande indique que la taille maximale réaliste est de seulement 142'000.

Lorsque l'on adresse le défi lié au recrutement militaire, il est nécessaire de se concentrer sur les intérêts non-financiers des recrues potentielles afin de leur faire vivre une vraie expérience militaire, et en même temps fournir un salaire et autres prestations, y compris des opportunités éducatives et professionnelles qui puissent suffisamment compenser un salaire plus élevé et autres prestations offertes par des employeurs civils ou l'éducation universitaire. En d'autres termes, le système militaire doit tout faire pour être un employeur attractif, surtout lorsque les jeunes personnes complètent l'école secondaire – car ces jeunes sont dans la tranche d'âge qui est très importante pour le recrutement. Une fois ceux-ci établis dans des carrières civiles ou des universités, il y a peu de chances qu'ils rejoignent l'armée. Par contre, à ce stade-là, les bénévoles peuvent encore être persuadés de repousser leur éducation, grâce à des promesses de subventions d'éducation à la fin de l'embauche militaire ; ou en leur offrant un entraînement et une expérience spécifiques dans un domaine particulier pour les aider à la préparation du recrutement post-embauche. D'autres projets vont permettre à des bénévoles, surtout des candidats pour les postes d'officier, de bénéficier de programme universitaires, soit dans des facultés civiles ou militaires, en échange d'un engagement futur dans les forces armées. Il existe également d'autres mesures d'encouragement, comme par exemple des primes, le choix de missions post-entraînement, ou des garanties en termes de contenu de programmes ou de région géographique. Mais lorsque l'institution militaire n'est pas populaire auprès du public, le recrutement ne doit pas uniquement être fondé sur des programmes de salaires attractifs et de promesses de formation, mais elle doit également être soutenue par de vastes campagnes d'information publique afin de donner la meilleure impression possible de l'institution militaire pour mettre toutes les chances de leur côté.

⁹ United States, Census Bureau, Population Division, *International Data Base*, www.census.gov/ipc/www/idb/country/gmportal.html#DI.

¹⁰ Rickard Sandell, « Coping with Demography in NATO Europe: Military Recruitment in Times of Population Decline », *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, 78. Sandell trouve des taux de sortie entre 11-13 pourcent pour l'Espagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Maintenir les forces

Après le recrutement initial, la tâche principale de la gestion du personnel consiste à maintenir la structure de force grâce à la fidélisation d'un nombre adéquat de personnes possédant des qualifications appropriées. Cela signifie par exemple que les taux d'attrition doivent être gérés efficacement pour faire en sorte que les manques et les surplus de personnel soient évités dans tous les rangs, occupations, qualifications et catégories d'expérience. Les responsables du personnel doivent se concentrer de manière permanente sur des stratégies qui encouragent la fidélisation quand il y a des manques ; et le départ anticipé quand il y a un surplus. Idéalement, il faudrait avoir un système de personnel militaire capable de réconcilier rapidement et efficacement les intérêts et préférences de l'individu avec ceux de l'institut militaire. A l'intérieur de ce genre de système, les individus seraient motivés par le salaire, les bonus, y compris des bénéfices non-pécuniaires du service militaire, l'encourageant ainsi à rester le plus longtemps possible. Lorsque ces services ne sont plus exigés, il doit pouvoir être suffisamment motivé par des salaires compétitifs et autres prestations, y compris les paiements de congé. Pour être efficace, un tel système devrait aussi être structuré pour retenir uniquement les individus les plus compétents, en favorisant les performances individuelles et en encourageant les moins compétents à partir volontairement.

La gestion des taux de l'attrition dépend en grande partie des termes de la structure d'engagement qui est en place. Une de ces structures peut par exemple comprendre une série de périodes d'engagement fixes et renouvelables, de trois ou cinq ans chacune, qui soit en place tout au long du recrutement initial jusqu'à la retraite. Une autre structure pourrait par exemple inclure deux ou trois courtes périodes d'engagement initial, de trois ou cinq ans, qui sont ensuite suivies d'une période d'engagement dans laquelle le membre de service peut continuer à travailler pendant une période indéfinie, mais il aura le droit de démissionner à n'importe quel moment, en général après avoir donné une période de préavis. Il est également possible qu'il y ait un mélange de structures, avec quelques membres engagés par un modèle de réintégration périodique et d'autres par le modèle « indéfini » ou « sur mandat ». Chaque type de modèle a des avantages et des inconvénients pour la structure militaire et pour les individus. Dans le modèle de réengagement, la structure militaire a l'avantage évident d'être en mesure de modéliser la distribution des forces en fonction de l'âge, l'occupation, l'expérience, la qualification, le rang et le niveau de performance – et ceci sur une base quasi-continue, en décidant d'accepter ou non les demandes de réengagement. Mais cet avantage est évidemment dépendent de la disponibilité des individus à postuler pour un réengagement. Les facteurs intangibles tel que le patriotisme, un sentiment d'objectifs communs, une solidarité de groupe, des possibilités d'accéder à une fonction de direction et un sentiment de devoir – restent parmi les plus importants pour motiver les individus à poursuivre leur carrière militaire. Les bonus de réengagement et des concessions par rapport à des devoirs futurs, les lieux et les opportunités de formation et d'entraînement seront

également des instruments de gestion importants pour convaincre les militaires à poursuivre leur carrière.

L'inconvénient évident pour un individu dans le modèle de réengagement est que ce dernier crée une certaine inquiétude par rapport à la sécurité de l'emploi, une considération qui n'est pas de très grande importance pour les jeunes membres mais qui devient de plus en plus important au fil des années de service.¹¹ Avec les incertitudes vis-à-vis d'un emploi continu, il est possible que des individus hautement qualifiés renoncent à la réintégration et préfèrent un emploi plus sûr et plus stable. Le modèle de mandat a l'avantage de ne pas présenter ce risque. De plus, il garantit une hausse de prévisibilité dans le secteur militaire. Mais il a également un certain inconvénient – celui du risque d'une fidélisation d'individus qui n'effectuent pas leur tâche pleinement, et qui seront renvoyés qu'avec beaucoup de difficulté. Le choix d'une structure d'embauche sera le résultat d'un compromis délicat entre tous ces facteurs mais un modèle qui comprend, par exemple, une séquence de deux périodes d'engagement initiales, par exemple une de trois années et une autre d'environ cinq années pour des personnes sélectionnées, qui par la suite pourraient être engagées pour une durée indéterminée. Ce modèle semble offrir de nombreux avantages. Premièrement, il permettrait de donner aux forces militaires suffisamment de temps pour identifier les personnes qui semblent être les plus prometteuses et en même temps il faciliterait ce processus en leur donnant la possibilité d'avoir un emploi à long terme. Deuxièmement, ce modèle permettrait une flexibilité au niveau de la gestion en trouvant un juste équilibre entre le nombre et les capacités des personnes et les exigences.

Dans le cas de figure utilisé ci-dessus, les manques d'effectifs pendant les 4 à 14 ans de service décisifs pourraient être réglés en offrant une augmentation de salaire et autres bénéfices pendant cette période. Les surplus dans la tranche d'âge des 15-25 ans de service, qui sont directement liés à l'éligibilité de la pension à 25 ans de service, pourraient être éliminés en réduisant cette période (ainsi que la pension) à environ 15 ans ou moins, et en utilisant des réajustements de salaire pour retenir le nombre d'effectif désiré pendant cette période. Si cette pension est non-contributive, et donc un sursis de paiement conditionnel, elle n'aura que peu d'effet sur la fidélisation de ces jeunes individus, qui ont sûrement des taux de préférences temporelles plus importants que des individus plus âgés. Par contre, ce salaire aura beaucoup d'importance pour des in-

¹¹ Après avoir déplacé ses forces armées d'une conscription à un système d'engagement volontaire, l'Italie a d'abord eu beaucoup de difficulté à engager du personnel à cause de l'inquiétude que tout le monde n'allait pas pouvoir recevoir la garantie d'une position permanente dans le service militaire ou autres départements gouvernementaux après la période d'engagement initiale de 3 ans. La législation qui suivit permettait à toute personne qui complétait un programme bénévole d'une année et qui était ensuite sélectionnée pour un deuxième mandat de quatre ans aura la garantie d'un emploi permanent. Voir Villani, « Recruitment in a Period of Transformation: The Italian Experience ».

dividus qui se rapprochent du seuil de qualification et elle sera à la fois une motivation pour rester dans le service militaire jusqu'à ce que ce seuil soit atteint, et également une motivation pour quitter le service militaire une fois ce seuil atteint. Le résultat est la forte discontinuité en termes de fidélisation, démontrée dans la figure 3. Dans ce cas, une solution préférable pour gérer le taux d'attrition serait d'éliminer complètement ce genre de pension et de réattribuer les fonds pour augmenter le salaire actuel, surtout celui des personnes plus jeunes. En effet, ceci encouragerait le maintien de personnes plus jeunes et assurerait des ressources permettant d'établir des arrangements de pension alternatifs, y compris des systèmes par répartition avec accès au droit de pensions relativement rapide, et moins de possibilité de fausser les taux d'attrition.

Outre l'âge et les années de service, les motivations pour rester dans le service militaire peuvent être liées au statut d'un membre du militaire par rapport à des personnes à charge. En effet, le salaire et autres bénéfices peuvent dépendre de l'état civil et du nombre d'enfants. Alors que le salaire et les bénéfices relatifs aux personnes à charges n'ont pas de lien direct avec la performance ou des raisons de rester dans le secteur militaire, les gens ayant des personnes à charge auront bien sûr plus d'incitations à continuer leur emploi que ceux n'ayant pas de personnes à charge. De plus, il y aura certainement un écart entre le salaire et les bénéfices qui créera une incitation à avoir des personnes à charges avec comme conséquence que les forces armées seront profondément touchées par le poids de cette caractéristique sociale. Pour le secteur militaire, cela signifie des coûts supplémentaires liés aux déménagements, la scolarité et autres frais de services de soutien familial. Ainsi, les coûts réels liés aux personnes à charge seront plus importants que ce que pourraient indiquer les écarts de salaire. Des taux élevés de personnes à charges dans une structure de forces armées peut également avoir des effets sur les exigences liées à la disponibilité. Dans tous les cas, cela soulève des questions d'équité par rapport à d'autres membres similaires n'ayant pas de personnes à charge. D'autre part, les mesures incitatives visant à attirer et garder des employés prévoient bien évidemment des programmes de soutien pour les familles, surtout étant donné les circonstances spécifiques de la vie militaire. Cependant, des différences de salaire fondées sur les statuts des personnes à charge seraient clairement injustifiées et la plupart des militaires ne prévoient aucune disposition à cet égard.

Les taux d'attrition des effectifs du personnel ne sont pas uniquement liés aux questions de salaire et de pensions. Les questions de justice humaine sont tout aussi importantes, ou même encore davantage. En effet, le maintien d'individus qualifiés et motivé professionnellement est uniquement possible dans un environnement de travail qui est fondé sur la justice et l'impartialité, permettant à tous les membres du même statut d'être traité de la même manière en matière de promotions, de soutien personnel, de discipline et d'attributions de tâches. Cela risque de ne pas être facile à accomplir, surtout en ce qui concerne les tâches et les affectations, où il y en aura toujours qui seront plus intéressantes que d'autres. Il est évident que des individus insatisfaits par leurs tâches

n'auront que peu d'incitation à être performants dans l'exécution de leurs tâches ou même à continuer leur service militaire. Cependant, comme mentionné auparavant, ce type de problème devrait être abordé en alignant des préférences individuelles avec des exigences militaires. Une manière d'effectuer cela consisterait à offrir à la fois des incitations financières et non-financières—des missions de suivies, des congés, etc.—pour que les tâches moins intéressantes soient effectuées par des volontaires. Une manière encore plus précise consisterait à utiliser un système d'enchères qui permettrait aux personnes d'indiquer le paiement minimal qu'ils seraient prêts à accepter en échange d'un poste difficile à pourvoir. En fonction des qualifications de l'individu et autres critères, comme la période d'engagement restante de la personne en question, les responsables du personnel seraient ensuite d'accord d'accepter l'offre la plus basse, qui—du moins théoriquement—répond à la fois aux intérêts de l'individu, et aux exigences du service militaire. Ainsi, en saisissant les préférences individuelles et en donnant aux membres militaires la capacité d'influencer leur propre tâches et leur carrière semblerait avoir le potentiel d'améliorer le maintien et la motivation à travers les forces militaires entières.¹²

Tout en rendant le secteur militaire attrayant, le système de gestion du personnel militaire doit aller au-delà d'une simple préoccupation de la taille des forces armées. Il doit également garantir que les intérêts du secteur militaire soient bien servis, en gardant les individus les plus efficaces disposant des capacités les plus pertinentes. Le réengagement devrait donc être offert comme un privilège et non pas comme un droit ; donnant ainsi aux militaires une occasion de se débarrasser des individus non-productifs et inefficaces. Seuls ceux ayant démontré des compétences de haut niveau de performances devraient avoir le droit d'être réengagés. Le système de promotion devrait être utilisé à des fins similaires, en sélectionnant ceux ayant fait preuve de capacités pertinentes, de qualités personnelles et de grand potentiel pour accéder à un rang supérieur; tout en empêchant cet accès à ceux ne disposant pas de ces compétences.

Changement de Paradigme: L'Ouverture du Système

Peu importe le type de gestion d'attrition qui est sélectionné, chaque type devra être ciblé différemment à travers les différentes catégories professionnelles, plus ou moins considérablement, car il est probable que chaque catégorie ait son propre profil d'attrition. L'expérience de combats, par exemple, a peu d'applications alternatives en-dehors du secteur militaire. On peut donc s'attendre à ce que les décisions de réengagement des spécialistes de combat ne soient pas particulièrement influencées par les écarts salariaux constatés dans l'économie civile. Par contre, concernant d'autres pro-

¹² Les forces armées américaines ont fait l'expérience d'un nombre important de modèles d'enchères de ce type-là. Voir Donald J. Cymrot et Michael L. Hansen, « Overhauling Enlisted Careers and Compensation », in *Filling the Ranks*, 137-142.

fessions, par exemple les spécialistes d'information, les pilotes et les ingénieurs, qui nécessitent des capacités facilement transférables à des occupations alternatives, alors les considérations liées aux écarts salariaux seront nettement plus importantes lors des décisions de réengagement. De plus, les capacités militaires ont différents cycles de vie en termes d'efficacité. Les compétences de combat par exemple, qui dépendent de la jeunesse et la vigueur, peuvent être efficaces pendant environ 10-15 ans, alors que celles des techniciens, ingénieurs et docteurs seront efficaces pendant plusieurs décennies. Ceci présente une contradiction délicate – d'une part, ceux disposant des capacités les moins profitables économiquement—mesuré uniquement en termes de leurs opportunités alternatives d'embauche—auront peu d'incitations à quitter le secteur militaire une fois que leurs capacités physiques ont atteint leur sommet, et leur efficacité commencé à chuter. D'autre part, ceux disposant des meilleures opportunités alternatives d'embauche—et qui sont également ceux dont la contribution envers le secteur militaire aurait la plus longue durée de vie—auront peu de motivations à rester si le salaire et autres différences de bénéfices dans le secteur civil sont suffisamment élevés. Des régimes de pensions rigides et des échelles de salaire inflexibles peuvent donc affaiblir la capacité du secteur militaire à entrer en compétition avec des personnes offrant des alternatives attrayantes dans le secteur privé. Afin de convaincre les spécialistes dans ces catégories-ci, et de préserver un équilibre professionnel dans la structure de forces globale, il est indispensable d'entrer en compétition avec les salaires et autres bénéfices disponibles pour des positions équivalentes dans le secteur civil.¹³ Mais un programme de salaire et de bénéfices militaire commun pourrait entraîner un surpaiement des personnes dont le rôle est moins « indispensable », en les encourageant à rester. Ceci accentuerait le déséquilibre en termes de profession et d'âge.

La résolution de cette contradiction est dans la création d'un système de salaire et de personnel plus flexible à l'intérieur des forces militaires. De manière plus générale, il faudrait une différenciation plus importante des types de carrières militaires, à travers toutes les catégories : entraînement, déploiement, promotion, conditions de services, y compris les pensions, salaires et bénéfices. Même pour un travail au bas de l'échelle, les programmes de formation et de paiement devraient prévoir des recrutements à différents niveaux de capacités et d'éducation. Différentes catégories professionnelles auraient des fonctions et des durées, différents critères de promotion et différentes dates de retraite. Les structures de salaires pourraient être différenciées afin de tracer les niveaux de salaires dans des professions similaires dans le secteur privé. Les régimes de

¹³ Cela sous-entendrait une augmentation importante de la variabilité des niveaux de salaires militaires à travers plusieurs individus pour correspondre à la distribution de compensations au sein de l'emploi civil. Ceci peut avoir des implications sur le moral car un sens de compensation et de sacrifice partagé est une partie intégrale de la philosophie militaire.

pensions, par exemple, pourraient être structurés de manière à ce que les spécialistes décident de prendre leur retraite à un âge plus jeune que d'autres spécialistes.

En même temps, les différenciations de carrière sembleraient également exiger un alignement de carrières militaires avec leur équivalent dans l'économie civile. En d'autres termes, des modèles de carrière devront devenir « verticalement plus différenciés » à l'intérieur du secteur militaire, tout en étant « horizontalement plus intégrés » dans l'ensemble de l'économie. Un technicien par exemple, aurait un parcours professionnel et des conditions de services très différents de ceux d'un pilote—comme c'est le cas actuellement—mais ces différences refléteraient désormais leurs opportunités alternatives respectives dans l'économie civile. Concernant les éléments des armes de combat, qui ont moins d'occupations équivalentes dans le domaine civil, les modèles d'avancement professionnel se concentreraient davantage sur le salaire, les promotions, les plans de retraite. Ces éléments, reflétant la nécessité de rotation de personnel au niveau junior, motivent également les personnes les plus douées à se hisser à des niveaux de commandement plus élevés.

Ces notions de reconstruction professionnelle reflètent la réalité du contexte démographique, économique et stratégique changeant dans les sociétés contemporaines. En particulier, elles reflètent la décentralisation et la fluidité croissante des affaires humaines, provoquées par la mondialisation. La décentralisation n'est pas adaptée aux idées militaires traditionnelles de hiérarchies centralisées, à l'intégrité des commandes, et à la standardisation. Mais il semble que même les opérations de guerre—surtout celles que l'on dit « centrées sur les réseaux »—évoluent dans ce sens-là. Cependant, l'introduction de structures professionnelles et de systèmes de salaires et prestations largement différenciées représente de réels défis pour les responsables du personnel militaire. Premièrement, cela entraînerait une plus grande souplesse dans les échelles de salaire et les emplois que celle qui a traditionnellement existé dans les organisations militaires. Cette absence de variabilité avait apparemment justement un rôle important. Les organisations militaires, malgré toute l'importance qu'elles portent sur la hiérarchie, sont en fait des organisations de productions orientées vers l'esprit d'équipe et cette tendance semble augmenter au fil des années. Mais puisque la base du travail en équipe est la coopération et non pas la compétition, il semblerait que des différenciations en termes de récompenses—récompenses, qui dans des d'activités coopératives sont logiquement faites pour l'effort d'équipe plutôt que pour le bénéfice individuel—pourraient potentiellement affaiblir les efforts coopératifs.

De même, des différences salariales en fonction des professions, pourrait entraîner des situations où des spécialistes situés en bas d'échelle, par exemple dans le domaine de l'informatique ou d'entretien d'avion, soient mieux payés que leurs chefs qui sont peut-être moins qualifiés au niveau technique. Ceci risque de mettre en danger les concepts-mêmes d'autorité et de responsabilité du commandement à travers lesquelles les militaires « fonctionnent », surtout si les membres qui sont le mieux payés sont ca-

pables de quitter le secteur militaire facilement et de trouver un autre emploi ailleurs qui est tout aussi bien payé. Mais il faudrait que des mécanismes soient mis à disposition permettant de dissocier le salaire du rang et de l'autorité tout en laissant intacte le rang et l'autorité. Les entreprises et les universités le font automatiquement, car elles reconnaissent qu'il s'agit là d'un aspect de la flexibilité dans la gestion nécessaire pour attirer le talent recherché à une époque où le marché du travail devient de plus en plus flexible. Si le secteur militaire ne cherche pas de telles solutions, cela signifie qu'il se dissocie de ses propres ambitions liées à la technologie de pointe.

L'idée de structures professionnelles différenciées et l'alignement plus étroit avec ces structures de l'économie civile est un défi majeur pour le modèle conventionnel du secteur militaire. Le pas séparant l'alignement et l'interchangeabilité est très court, un concept qui semble encourager un système plus ouvert, un système permettant un mouvement latéral plus fluide entre l'emploi militaire et civil. Dans un tel système, les responsables du personnel pourraient combler les lacunes en recrutant des personnes adaptées et qualifiées, provenant directement du marché du travail civil. En conditions normales, des membres en exercice seraient éventuellement plus libres de partir vers un emploi civil, ou vers des hautes études comme ils l'entendent, et ceci sans préjudice quant à leur réintégration dans le secteur militaire, le cas échéant.

Il s'agit d'un concept qui présente des avantages évidents pour le secteur militaire. D'une part, il transforme ce qui préalablement a été qualifié comme étant un inconvénient militaire—la compétition intense lors du recrutement des spécialistes en technologie nécessaires pour les guerres modernes—en un avantage potentiel. Alors que les compétences deviennent de plus en plus transférables entre le secteur privé et le secteur militaire, ce dernier pourrait dépendre davantage des transferts latéraux pour répondre rapidement à des manques, qui dans des systèmes fermés pourraient prendre des années pour aboutir. En outre, ceci permet de réduire les dépenses de ressources du secteur militaire pour la formation et l'entraînement, car ceux-ci sont largement disponibles ailleurs, surtout dans les secteurs technologiques et administratifs. En effet, étant donné le rôle majeur de l'industrie civile dans la recherche et le développement, en particulier dans les domaines de l'électronique et d'informatique qui font partie des exigences militaires essentielles, un niveau de connaissance professionnel pourrait en effet mieux prospérer en dehors plutôt qu'à l'intérieur du secteur militaire. Dans ce genre de domaines, un modèle professionnel qui véhicule des emplois à travers des phases de tâches militaires et d'emploi dans le secteur civil présente peut-être la meilleure solution, permettant à la fois de répondre aux préférences individuelles et aux besoins du secteur militaire.¹⁴

¹⁴ Asch et Warner suggèrent que les caractéristiques de la rigidité du modèle conventionnel peuvent également avoir des effets négatifs pour le système militaire de compensation et de promotion. En empêchant l'entrée latérale, la profession militaire exige une réserve de grande

Malgré ces avantages théoriques, une augmentation de l'intégration des structures professionnelles militaires et civiles soulève des questions complexes de pratiques, surtout à l'égard de la gestion professionnelle et du leadership. Comment faire pour qu'une recrue qui a les compétences nécessaires mais pas d'expérience militaire, soit intégrée dans le système hiérarchique ? Comment peut-on attendre de la part d'un officier qu'il devienne Général s'il a commencé sa carrière militaire en tant que Colonel ? Plus important encore, une intégration accrue semble mettre en danger les notions fondamentales de l'entreprise et de la philosophie militaire qui maintiennent les capacités nécessaires à la guerre. Par exemple, comment une armée de spécialistes peut-elle travailler dans une équipe de manière efficace ?

La plupart de ces problèmes peuvent être résolus. Premièrement, différentes spécialités professionnelles devraient avoir différents modèles de carrière avec différentes politiques concernant l'entrée latérale ou de réentrée, mais chacun nécessiterait un entraînement de base permettant d'orienter les nouveaux venus, de tout niveau, vers la philosophie et le mode de vie militaire. Par la suite, lors des différentes étapes de leur carrière « militaro-civile », les recrues participeraient à des entraînements collectifs afin d'assurer une application efficace de leur capacité au sein d'une équipe. Des cours de remise à niveau à l'attention des personnes réintégrant le secteur militaire seraient adaptés aux différentes catégories professionnelles et deviendraient des activités courantes de la formation de base. De plus, des transferts professionnels internes et des réaffectations devraient être largement acceptés, en associant préférences individuelles et exigences militaires, éventuellement en procédant à des cours de réadaptation au sein du secteur militaire mais également avec la possibilité de permettre au candidat de chercher lui-même un cours de réadaptation grâce aux infrastructures ou même à des emplois civils. Un tel reclassement a l'avantage d'étendre le champ de connaissance et donc la flexibilité des forces militaires.

Le champ d'application pour le transfert de spécialistes de combat vers l'économie civile semble être plus limité. Néanmoins, le concept des opérations militaire est en train de changer. Alors que le combat reste bien évidemment le point central de l'activité militaire, il y a de plus en plus d'activités militaires qui sont désormais liées à la stabilisation

qualité au niveau de l'emploi au bas de l'échelle, pour garantir qu'il y ait suffisamment d'individus qualifiés dans les niveaux plus élevés. Du fait qu'il est impossible d'identifier une capacité réelle au niveau de l'emploi au bas de l'échelle, la seule manière d'employer des individus possédant des capacités de plus haut niveau consiste à augmenter le salaire au niveau d'entrée et à améliorer la disponibilité moyenne des demandeurs. Ceci peut entraîner, à son tour, l'impression que l'échelle des salaires de l'organisation toute entière est faible comparée à des organisations n'ayant pas de contraintes liées à l'entrée latérale. Beth J. Asch et John T. Warner, « A Theory of Compensation and Personnel Policy in Hierarchical Organizations with Application to the United States Military », *Journal of Labor Economics* 19, no. 3 (juillet 2001), 523-562.

et à la reconstruction, et celles-ci, de par leur nature, exigent une coordination et une coopération avec des agences civiles. Il serait donc judicieux d'encourager les spécialistes du combat à élargir leur expérience entre des agences militaires et civiles qui font un travail semblable. De plus, comme le commandement et contrôle de ces arrangements de forces plus complexes devront très probablement rester dans le domaine d'application des haut fonctionnaires spécialisés dans le combat, le déplacement latéral de ces spécialistes entre des emplois militaires et des positions de haut fonctionnaires exécutifs dans des entreprises privées, des gouvernements ou des organisations internationales paieraient d'énormes dividendes pour développer leur compétences de gestion.

Les forces de réserve sembleraient avoir un rôle important, voire fondamental, dans la mise en place des structures de recrutement qui encouragent l'intégration d'emplois militaires et civils. Dans la majorité des pays, le rôle des forces de réserve a changé considérablement au fil des dernières décennies. Traditionnellement, il y avait une base de mobilisation, généralement pour la Défense territoriale, alors que les forces professionnelles normales fournissaient l'entraînement et le cadre administratif et de commande requis pour activer et déployer cette base de mobilisation. Cependant, à notre époque de mondialisation, où la sécurité de la plupart des pays dépend de la stabilité internationale, peu de pays considèrent la Défense territoriale comme étant une préoccupation majeure. Par conséquent, les forces de réserve, pour la plupart, se sont transformées en réserves de personnel ayant des compétences particulières, y compris la capacité de combat, à laquelle on peut faire appel pour combler les lacunes des forces normales. Dans certaines circonstances, ceci peut être sur une base unitaire, mais l'applicabilité de l'entraînement collectif pour les unités de réserves semble empêcher cette option, particulièrement dans le cas des unités de combat. Cependant, des anecdotes du passé semblent indiquer que des réserves disposant de capacités spécialisées utilisées lors de leurs occupations civiles peuvent représenter des atouts considérables lors de situations opérationnelles réelles.¹⁵

Les membres de forces de réserve combinent des carrières civiles avec des carrières militaires à mi-temps – leur permettant ainsi de pratiquer leurs propres professions civiles tout en maintenant leurs liens avec le monde militaire. Cette association permet d'entretenir leurs compétences militaires de base et surtout de continuer leur immersion dans le monde militaire. Elle offre également l'occasion d'adapter leurs compétences particulières aux exigences militaires. Ainsi, une personne qui construit sa carrière en alternant des périodes de services militaires avec un travail civil trouvera dans les forces de réserve une solution idéale pour accomplir ceci. Les unités des forces de réserve deviennent ensuite une sorte de station de transfert idéale facilitant le mouvement de spécialistes vers et hors d'un emploi normal. Ces unités sont également à même d'identifier

¹⁵ Correspondance avec des membres des Marine Corps des États-Unis en poste en Irak.

et de recruter des individus ayant à la fois les compétences exigées de la part des planificateurs de forces et la volonté et la flexibilité de poursuivre une carrière plus libre fondée sur une alternance entre emploi civil et militaire. En tant que telles, elles deviennent l'élément essentiel pour rendre le secteur militaire plus compétitif au sein du marché pour les compétences particulières et en même temps lui apportent une flexibilité salutaire dans la gestion de l'offre du personnel.

Il existe bien sûr d'autres méthodes pour accéder à une telle flexibilité lorsque le recrutement et l'entraînement conventionnels n'arrivent pas à réagir assez rapidement. Une méthode consiste à utiliser des fonctionnaires civils à des fins militaires, surtout dans des emplois administratifs et autres domaines non-combattants, soit pour une période à court-terme, soit pour un emploi permanent. L'avantage évident de cette méthode est que les individus possédant les compétences nécessaires peuvent généralement être disponibles rapidement, à condition que la bureaucratie gouvernementale dans le domaine du recrutement soit suffisamment efficace. L'inconvénient est qu'ils peuvent souvent être disponibles rapidement uniquement lorsqu'on ne leur demande ni les compétences, ni les connaissances ou le sens de l'adaptation militaires requises. Bien-entendu, si ces qualités ne sont pas indispensables pour remplir une certaine fonction, alors cela paraît logique de rendre plus « civile » l'ensemble de l'emploi en question.

Une autre option qui est devenue très courante au fil des dernières années, consiste à sous-traiter non pas des positions spécifiques, mais plutôt des tâches spécifiques à des entreprises civiles. L'avantage de cette alternative est qu'elle offre des compétences spéciales de manière ponctuelle. Elle peut également être moins coûteuse que des services internes, soit par des employés militaires ou civils, car en règle générale, ces firmes doivent entrer en compétition pour des contrats, et ceci sur des bases de coûts le plus faibles tout en étant capable de réaliser des économies d'échelle non-disponibles pour les gouvernements. Les entrepreneurs peuvent également utiliser une main d'œuvre qui soit moins coûteuses que celle provenant des gouvernements ; mais en cas de manque de compétences requises, ou en cas de services qui doivent être accomplis sous conditions dangereuses, les entrepreneurs ont la flexibilité de payer des salaires encore plus élevés, et qui sont rarement disponibles dans les bureaucraties gouvernementales. Cependant, l'utilisation d'entrepreneurs soulève d'autres questions, y compris celle de la difficulté à contrôler et renégocier des contrats lorsque certaines circonstances changent. La fiabilité est également une question importante, en particulier lorsque des entrepreneurs civils sont capables de quitter une situation devenue menaçante avec rien d'autre à part une responsabilité financière, une occasion qui est bien évidemment inaccessible pour des personnes militaires. Il y a également des questions du statut légal des entrepreneurs civils qui peuvent limiter la manière dont ceux-ci ont le droit de contribuer à des opérations militaires. Dans le meilleur de cas, en vue de leurs limitations, l'usage d'employés et d'entrepreneurs civils pour des raisons de flexibilité en ter-

mes de personnel, peut alors uniquement être perçue comme étant une mesure provisoire. Une solution plus durable consisterait à tirer parti de la fluidité du marché et à établir un système de transferts à long terme d'individus compétents entre des emplois militaires et civils grâce à l'intermédiaire d'un système de réserve solide.

Conclusion

La mondialisation et la technologie forcent les militaires à transformer leur structure et concepts organisationnels, et leur inventaire d'équipements, tout en gardant à l'esprit leur objectif d'atteindre l'agilité et la réactivité nécessaires pour affronter ce monde rempli d'incertitudes. Le personnel étant le médium à travers lequel tous ces changements ont lieu, il est primordial que la gestion du personnel devienne à la fois agile et réactive. Or, les systèmes militaires, par leur nature même, sont des systèmes à débit. Laissés seuls, ils nécessitent de longues périodes afin de se reconfigurer et s'adapter aux circonstances changeantes, en particulier concernant l'élimination des insuffisances et de surplus de personnel, à la fois en termes de nombre et de capacités professionnelles particulières. En même temps, les changements démographiques et la convergence grandissante d'exigences en matière de capacités dans les secteurs militaires et civiles intensifient la concurrence de personnel semblable. Ces deux facteurs—l'inertie structurelle interne des systèmes de personnel militaire et la compétition externe liée aux capacités—représentent des défis majeurs pour la transformation efficace des forces militaires et soulignent le besoin de concepts de gestion de la force efficaces, qui permettront de lier l'offre du personnel aux exigences changeantes du personnel.

Le fait d'augmenter la réactivité des structures du personnel militaire face aux exigences militaires changeantes signifie renforcer les incitations qu'ont les individus à rejoindre, rester dans, et quitter le secteur militaire volontairement au fil des changements alors que la demande envers leurs services change. Ceci signifie avoir à sa disposition un système de gestion de personnel suffisamment flexible et qui puisse façonner des aspects tels que le salaire, les plans de retraite, les prestations de réintégration et de séparations, les incitations et possibilités éducatives qui peuvent contribuer à unir l'intérêt et les préférences d'un individu et ceux du secteur militaire. Cela signifie également que les salaires et autres bénéfices doivent rester compétitifs avec ceux du secteur privé. De plus, les systèmes de gestion de personnel doivent également devenir plus innovateurs dans d'autres domaines, en particulier en profitant de la flexibilité croissante des marchés du travail et en devenant plus ouverts au déplacement latéral d'individus compétents entre l'emploi militaire et l'emploi civil. En aidant le déplacement de ce type de mouvement, les forces de réserve peuvent devenir des catalyseurs permettant d'augmenter de manière considérable la flexibilité du personnel ; par conséquent, elles deviennent des éléments essentiels dans l'ensemble de la transformation militaire.

Néanmoins, peu importe le degré d'innovation, la gestion du personnel ne peut jamais être efficace sans avoir au préalable été complètement intégrée dans un système

de planification et de budgétisation efficace de la Défense, qui unit de manière rationnelle toutes les ressources à la stratégie militaire et évalue de manière continue le schéma de l'utilisation des ressources par rapport à cette stratégie. C'est en effet la seule manière permettant de définir logiquement la demande pour le personnel militaire, non seulement en termes de nombre, mais en termes de gamme entière des capacités requises, y compris les compétences professionnelles, l'âge, l'expérience et le niveau de grade. Par conséquent, la planification des exigences du personnel devrait idéalement être incorporée dans la planification de la Défense sur plusieurs horizons temporels successifs. Au niveau stratégique, cela nécessite une planification d'environ 20 ans dans le futur, en se concentrant sur les paramètres généraux en fonction des estimations par rapport aux conséquences que peuvent avoir l'environnement stratégique émergent ainsi que les nouvelles technologies sur le type de forces militaires qui sera nécessaire dans le futur. A ce stade, les planificateurs s'intéresseront également aux implications que vont avoir les changements d'environnement démographiques, économiques et sociaux pour les façons dont les futures forces pourront être organisés et quels changements seront nécessaires pour leur intégration. Une planification à long terme, disons 10 à 15 ans, permettra d'utiliser des chiffres précis concernant les exigences de personnel, au fur et à mesure de la solidification des structures de forces et de l'acquisition d'équipement. Du côté de l'offre, les exigences futures en termes de personnel seront comparées aux prévisions des disponibilités afin de pouvoir identifier les manques et les surplus et formuler des options requises pour gérer ces exigences. La planification opérationnelle, étendue sur un horizon d'environ 3 à 5 ans, servira, elle, à identifier des exigences organisationnelles spécifiques, alors que du côté de la demande, la quête de personnel pouvant répondre à ces demandes aura commencée. Afin d'atteindre l'agilité et la réactivité nécessaires pour garantir que l'offre de la main d'œuvre continue à répondre aux demandes changeantes, il est indispensable que ces trois phases de planification de la main d'œuvre—la phase stratégique, la phase à long terme et la phase opérationnelle—soient harmonisées et réalisées sur une base annuelle continue.¹⁶

Comme pour d'autres aspects de la transformation militaire, les réformes de la gestion du personnel vont inévitablement devoir faire face à des obstacles institutionnels et politiques. Une résistance naturelle est inévitable lors du processus de tout changement, et ceci est utile dans le sens où le changement « inutile » coûte très cher et risque d'avoir des conséquences irréversibles. Cela est tout particulièrement le cas dans le secteur militaire – car toute conséquence d'un changement qui s'est mal passé peut s'avérer désastreuse. Ce qui est avant tout nécessaire, comme d'ailleurs pour d'autres aspects de la transformation militaire, est l'expérimentation et les essais de plusieurs

¹⁶ Pour un exemple de ce genre de structure de planification, voir Ministère de La Défense Nationale du Canada, Canada, Department of National Defence, *Military HR Strategy 2020* (Ottawa: Minister of National Defence, 2002), www.forces.gc.ca/hr.

concepts de gestion du de la main d'œuvre. Ce type d'expérimentation peut permettre de tester les bénéfices revendiqués, fournir des informations sur les coûts et les aspects pratiques de son application, éviter des conséquences imprévues et finalement proposer d'éventuelles améliorations. Avant tout, si l'expérimentation réussit à valider de nouveaux concepts de gestion du personnel, cela peut entraîner des achats de la part d'autorités capables de les appliquer, de ceux qui les exécuteront, et de ceux qui en subiront les conséquences. En fin de compte, les pratiques de gestion du personnel sont plutôt liées aux personnes et aux cultures militaires, plutôt que des systèmes. C'est donc avant tout le rythme de changement culturel, et non pas technologique ou doctrinal qui détermine le rythme de réforme de gestion du personnel. Il s'agit surtout de trouver la bonne direction de ce changement.

Chapitre 6

La Gestion des Acquisitions

Anthony Lawrence

Introduction

L'acquisition est le processus par lequel l'équipement et/ou les services dérivés d'agences externes sont utilisés dans le renforcement des capacités militaires.¹ Les agences externes sont généralement des fournisseurs de l'industrie de la Défense par lesquels les équipements sont procurés suite à des arrangements contractuels qui réglementent la chaîne d'approvisionnement. Habituellement, l'« équipement » fait référence aux systèmes d'armes ou autres matériels de guerre; toutefois, les processus d'acquisition peuvent également être utilisés pour obtenir d'autres types de matériels qui ne sont pas liés à la guerre mais dont l'établissement de la Défense a besoin, comme par exemple des systèmes d'informations ou d'infrastructure. Les « services » sont des éléments non-physiques qui sont nécessaires dans la construction de la capacité militaire et qui peuvent provenir de sources externes, comme par exemple de nombreuses formes de services de conseils, les supports logistiques, ainsi que des cours de formation et d'entraînement.

Même si l'acquisition comprend l'activité d'approvisionnement, un terme qui est souvent utilisé pour désigner l'achat de la part du gouvernement de biens et de services chez des fournisseurs externes, il s'agit en réalité d'une discipline beaucoup plus vaste. Les systèmes d'armes modernes sont complexes, coûteux et fonctionnels pendant de nombreuses années. Les décisions prises pendant les phases initiales d'un projet

¹ Capacité: « un résultat ou effet opérationnel ou un effet que les usagers d'équipement doivent atteindre » (U.K. MoD Acquisition Management System Glossary, at www.ams.mod.uk).

d'acquisition, en particulier celles qui définissent ce qui va être acquis, peuvent avoir des effets négatifs sur les projets, et si elles ne sont pas identifiées suffisamment tôt, risquent de mettre en péril le projet tout entier. L'acquisition tente de prendre ces risques en compte en utilisant une approche globale qui considère le projet en tant qu'entreprise à travers son cycle de vie tout entier, en allant de l'identification des besoins jusqu'au processus d'élimination. L'acquisition comprend donc des activités visant à identifier les besoins d'équipement et/ou les services pour répondre aux exigences de l'utilisateur : le fait de les fournir, de garantir leur soutien tout au long de leur cycle de vie, et de prévoir leur élimination.

Pourtant, le processus d'acquisition n'a pas comme seul but d'acheter de l'équipement et/ou des services, mais il doit également veiller à ce que les budgets de la Défense soient dépensés intelligemment et que l'équipement représente un bon rapport qualité-prix. Le responsable de l'acquisition doit donc trouver le meilleur compromis entre les performances requises par l'utilisateur, le coût du projet et le l'échéancier pour le projet. Il devra ensuite trouver des solutions viables pour faire face aux fréquentes tensions qui existent entre ces différentes demandes. Ceci nécessite une objectivité, de la discipline et une transparence. De plus, il faut veiller à ne pas sous-estimer les risques, car ceux-ci peuvent surgir à n'importe quel moment et, dans certains cas, avoir des conséquences catastrophiques. En effet, la complexité, les coûts, la sophistication technologique, et la longue durée de vie des systèmes d'armes rendent l'acquisition d'armes une des tâches les plus difficiles dont l'établissement de la Défense doit s'occuper en temps de paix. L'acquisition d'armes bénéficie donc d'une gestion bien évaluée et réfléchie. La gestion des acquisitions doit utiliser des techniques et des processus de gestion ayant comme objectif de réduire les risques de projets et de garantir que des capacités adéquates soient utilisées – et ce, à un prix abordable.

Ce chapitre étudie certaines questions pertinentes du domaine de la gestion des acquisitions. Celle-ci est examinée dans un contexte plus large en évoquant quelques processus qui précèdent la décision de lancement de projet d'acquisition. Le chapitre étudie l'utilisation de stratégies d'acquisition permettant de trouver la meilleure manière d'acquérir des équipements et/ou des services et de démontrer ces choix aux parties prenantes et lors des cycles d'acquisition – en tant que moyens permettant de gérer le projet, une fois lancé.

Champ d'Application

Alors que le processus d'acquisition couvre plusieurs disciplines et fonctions, il est possible de la diviser en trois champs d'activités principales :

- Décider ce qu'il faut acquérir
- Décider de la manière d'acquisition
- Le processus d'acquisition.

A première vue, faire des choix d'acquisition semble être une tâche très simple. Il s'agit en fait d'une étape clé qui aura une grande influence sur le succès du projet d'acquisition en entier. Les budgets de la Défense sont rarement suffisants pour couvrir toutes les exigences de la Défense – et les projets d'acquisition doivent être évalués et priorisés afin de créer un programme de Défense général le plus complet et équilibré possible (et bien sûr, les projets individuels doivent être gérés correctement pour garantir un bon rapport qualité-prix et une utilisation adaptée des ressources de la Défense). Un examen approfondi des exigences compétitrices et une réflexion créative sur les manières d'y répondre sont donc fondamentales pour une acquisition efficace; une participation à ces activités aidera à réduire les risques de projet et à augmenter, de façon générale, les chances de réussite.²

Les décisions concernant l'acquisition d'équipement et/ou de services sont généralement prises au terme d'une préparation de stratégie d'acquisition : il s'agit d'un document formel sur lequel sont notés et expliqués les différentes décisions qui sont prises. Cette étape contribue à réduire les risques et à augmenter les chances de réussite du projet. Le processus entier d'acquisition de l'équipement et/ou des services,—leur entretien, de les maintenir grâce à leur utilisation et enfin, de les supprimer—est divisé en plusieurs étapes. Cette division permet d'une part de rendre l'acquisition plus simple et d'autre part d'introduire des pauses durant lesquelles il est possible de réviser et évaluer le processus et prendre des décisions concernant le futur du projet. Ce processus est appelé « cycle d'acquisition ».

Il convient de noter que ces 3 secteurs d'activités sont interconnectés et n'ont pas nécessairement lieu dans l'ordre, tel que la présentation en forme de liste pourrait laisser à penser. Comme nous allons le voir ci-dessous, il y a par exemple un avantage à intégrer des activités ayant comme but d'identifier et de clarifier ce qui doit être acquis à l'intérieur de cycle d'acquisition même.

Qui Participe ?

Le bon déroulement de l'ensemble des activités dans le processus d'acquisition dépend de plusieurs disciplines et compétences. Le processus d'acquisition est souvent trop complexe pour être réalisé par des personnes individuelles, ou même par un groupe d'individus, et la tâche générale doit être partagée entre plusieurs entités. Il n'y a pas une seule bonne méthode pour cela. Les différents établissements de Défense ont choisi de diviser le processus en plusieurs étapes et parmi plusieurs personnes. Il est toutefois possible de distinguer entre quatre catégories de personnes, ou parties prenantes :

² Dans ce chapitre, le *projet* d'acquisition englobe l'ensemble des activités visant à fournir les équipements et/ou les services afin d'atteindre des performances, des objectifs de budget et de délais préalablement définies, tandis que le *programme* de Défense est l'ensemble des projets actuellement mises en place ou planifiés.

En premier lieu viennent *ceux qui priorisent les exigences* en matière d'équipement et/ou de services. L'élaboration des exigences ne se fait pas en quelques minutes, mais plutôt au cours d'une longue période de réflexion pendant laquelle les exigences sont clarifiées de manière progressive et élaborées dans le moindre détail. Prenons comme exemple un besoin initial : la capacité de détruire les chars d'assaut d'un ennemi potentiel. Ce besoin initial, grâce à une analyse des différentes options possibles, peut être divisé en une exigence pour des missiles anti-char et finalement à une description détaillée décrivant les spécifications exactes de la performance exigée. La tâche qui consiste à conduire et à gérer cette période de temps et d'analyse—et donc celle qui définit l'exigence—n'appartient pas nécessairement à une seule unité, mais peut au contraire être transférée d'un groupe à un autre (voir le prochain chapitre pour de plus amples détails). Peu importe la manière dont la tâche est attribuée, l'utilisateur, c'est-à-dire le représentant des forces armées, qui est responsable de l'élaboration des exigences, fait partie des personnes les plus importantes dans ce processus. Evidemment, l'utilisateur possède les connaissances et l'expertise pratiques du fonctionnement des systèmes militaires et sait donc quelle sorte de capacité est nécessaire pour effectuer une tâche militaire donnée. Et pourtant, comme nous allons le voir plus tard, cela ne signifie pas forcément que l'utilisateur est la personne la plus adéquate pour prendre des décisions en matière d'équipement ou pour gérer l'ensemble du processus d'acquisition. La communauté des utilisateurs—c'est-à-dire, les forces armées—vont généralement prendre le dessus lors des premières étapes des prises de décisions. Par contre, les étapes suivantes sont généralement gérées par des spécialistes des acquisitions. Ceux-ci constituent la deuxième catégorie des parties intéressées.

Les spécialistes des acquisitions sont généralement responsables de la gestion de la majorité des acquisitions: elle consiste à préciser les détails des exigences, prendre contact avec les fournisseurs, garantir la livraison de l'équipement et/ou des services nécessaires, gérer le soutien de base et organiser le stockage. Les acquisitions étant très complexes, de nombreux pays ont trouvé utile de créer des départements ou des agences spécialisées dans ce domaine et d'encourager la gestion des acquisitions en tant que spécialisation professionnelle. Cette approche a comme avantage d'encourager le développement et le partage de l'expertise en matière des acquisitions, sur des bases à la fois individuelles et collectives, tout en permettant à l'utilisateur de se concentrer sur les activités militaires de base. De plus, la gestion d'un projet d'acquisition exige que la responsabilité financière—c'est-à-dire l'obligation de dépenser les fonds publics intelligemment—soit déléguée au responsable des acquisitions et exécutée au moyen de l'utilisation appropriée du budget pour ce projet. Cette démarche met en avant un important principe de base: mieux vaut séparer la fonction de l'utilisateur de celle des finances. En effet, l'utilisateur, pour des raisons tout à fait compréhensibles et légitimes, a tendance à chercher la meilleure solution technique pour régler un certain problème de capacité. Or, l'intérêt de l'établissement de la Défense en général—sans compter les

gouvernements, les parlements, les forces armées et les contribuables—est de trouver un équilibre entre le meilleur équipement possible pour les forces armées et dépenser les fonds publics correctement. Ceci exige la participation d'un acteur neutre—le responsable des acquisitions—qui sera responsable de la sélection des meilleures solutions possibles pour résoudre les tensions qui existent parfois entre ces deux exigences.

Le processus d'acquisition comporte plusieurs sous-spécialisations – par exemple la gestion des demandes, des projets, des risques, de l'administration, des finances, de soutien, de qualité, de sûreté, de fiabilité, ainsi que des questions contractuelles et juridiques. Une équipe de projet multidisciplinaire, parfois appelée *Integrated Project Team* (IPT) est fréquemment formée sous la responsabilité du spécialiste de projet ou des acquisitions dans le but de réaliser un projet d'acquisition. La majorité de ce chapitre parle du rôle et des activités de ces spécialistes des acquisitions.

La troisième catégorie des parties prenantes est composée de *ceux qui vont assurer le contrôle* des projets d'acquisition : il s'agit généralement de membres de la direction de l'établissement de la Défense. Le besoin d'assurer le contrôle ne provient pas d'une incapacité à faire confiance aux spécialistes des acquisitions. Elle est plutôt liée à des facteurs de la gestion de la défense plus étendues. Au niveau des programmes, il est nécessaire d'avoir un contrôle indépendant de l'ensemble du programme d'acquisition, ainsi qu'un équilibre continu, car les priorités changent et les projets atteignent différents stades de maturité. Il est également important de garantir une cohérence au niveau de l'application de normes lors du programme d'acquisition et lors des relations entre l'établissement de la Défense et des agences externes. Ces parties prenantes participent également au niveau des projets en déléguant l'autorité au responsable des acquisitions, en fixant des objectifs et en observant les performances des projets. Enfin, en plus de leur rôle d'assurer le contrôle des projets, ces parties prenantes ont souvent d'importantes fonctions supplémentaires, visant à une gestion efficace des acquisitions, en particulier en garantissant que les équipes de projets disposent de suffisamment de ressources financières (en prenant le rôle des sponsors du programme d'acquisition au sein de l'établissement de la Défense) et de personnes qualifiées.

La dernière catégorie des parties prenantes sont les *agences externes* qui ont les moyens de fournir les équipements et/ou les services nécessaires. Il s'agit en général d'entreprises privées, ou dans certains cas, d'agences gouvernementales. Le projet a une plus grande chance de réussite si la relation entre l'établissement de la Défense et les agences externes est coopérative plutôt que combative, permettant ainsi aux deux côtés de reconnaître les capacités et les attentes de l'autre.

Etablir les Exigences des Acquisitions des Équipements

Les systèmes d'armes et autres éléments militaires sont souvent très coûteux et très complexes d'un point de vue technologique. Leur acquisition exige beaucoup d'effort et de temps et va habituellement servir plusieurs années, et parfois avoir un rôle très diffé-

rent de celui pour lequel ils ont été conçus initialement. Ceci est surtout le cas pour les plateformes : de nombreux pays continuent à gérer des systèmes terrestres, maritimes ou aériens sur des bases de plateformes achetées plusieurs décennies auparavant et les ont mis à jour afin de pouvoir les réutiliser aujourd'hui. L'avion B-52 américain qui a été utilisé pour la première fois en 1955, et dont la cellule pourra encore être utilisée au-delà de l'année 2040 est un très bon exemple.³ Très peu de centrales d'achat dans d'autres secteurs sont tenues de gérer des projets à l'échelle et l'envergure de ceux gérés par les spécialistes des acquisitions de la Défense.

Il est également important de souligner que le budget des dépenses de la Défense est limité. Il est très improbable que les ressources mises à disposition pour équiper les forces armées d'un pays suffisent à répondre à toutes les exigences nécessaires pour soutenir leurs activités. Cela signifie que des décisions importantes doivent être prises au sujet de ce qui doit être inclus dans le programme de la Défense et ce qui au contraire, est dont on peut se dispenser. Considérant que la Défense est une activité financée par l'État, ses programmes d'acquisition sont observés par les médias, le public et le parlement. Ceci est tout à fait normal, mais signifie que les problèmes liés à la Défense peuvent facilement devenir des problèmes politiques. Pour ces raisons, il n'est pas seulement indispensable que l'approvisionnement de projets individuels soit géré de manière minutieuse et que l'argent de la Défense soit bien dépensé, mais également que les meilleures décisions soient prises avant que de grandes sommes d'argent soient dépensées. Des erreurs commises au début d'un projet peuvent faire obstacle au bon fonctionnement des forces armées pendant de nombreuses années, si ceux-ci s'avèrent être inadéquats ou inutiles. Ces systèmes resteront inutilisés pendant de longues périodes ou nécessiteront des adaptations coûteuses pour devenir fonctionnels. Il est donc plus judicieux de savoir dès le début ce qui est nécessaire et important et de faire des choix en fonction de ces besoins.

D'où viennent les exigences de nouveaux projets d'acquisition ? Au niveau de la planification stratégique, les tâches militaires et les hypothèses de la planification de la Défense sont dérivées des politiques de Défense et établissent dans les grandes lignes ce que les forces armées devraient accomplir. Cette analyse va par la suite permettre d'établir les exigences de capacités et de les comparer aux capacités existantes, ce qui va rapidement révéler des déficits de capacités. Le processus d'acquisition est en quelque sorte l'art de transformer des capacités de production et autres formes d'expertise disponibles en contributions qui répondent à des déficits identifiés. Ces déficits peuvent apparaître pour de nombreuses raisons. Voici les raisons les plus fréquentes :

- Les politiques ont changé. Il se peut que de nouvelles tâches militaires aient été ajoutées, exigeant donc de nouvelles capacités. Exemple : l'accent qui a été

³ United States Air Force, *B-52 Stratofortress Fact Sheet*, <http://www.af.mil/factsheets/factsheet.asp?id=83>.

mis sur les opérations expéditionnaires de l'OTAN et des États européens, exigeant une flexibilité, une adaptabilité et un déploiement des forces armées.

- La menace a changé. De nouvelles menaces sont peut-être apparues ou la forme des menaces existantes a changé. Si ces menaces sont jugées assez importantes pour être combattues activement par les forces militaires, le renforcement ou l'acquisition de nouvelles capacités est peut-être nécessaire.
- La technologie a évolué. Les développements technologiques peuvent créer de nouvelles et meilleures manières de mener des opérations militaires. (L'inverse est un développement de technologie qui risque de rendre obsolète les équipements existants.)
- La doctrine a changé. Une doctrine est définie en fonction d'un État (ou parfois d'une alliance). Les forces armées vont apprendre les unes des autres sur l'emploi de la force militaire et tendent à évoluer de manière semblable. Des changements de doctrine peuvent aussi créer des nouvelles et meilleures manières de mener des tâches militaires, en annulant et remplaçant les anciennes techniques.

Il est indispensable d'examiner méticuleusement et logiquement les déficits existants en termes de capacités afin de pouvoir établir des priorités pour éviter d'être ensuite incapable de les gérer à cause de contraintes budgétaires. Les politiques de Défense et les hypothèses de planification constituent la première étape dans cet effort, mais souvent les conseils fournis dans ce genre de documents sont vagues et il est alors nécessaire d'effectuer une analyse méticuleuse pour pouvoir établir un programme de Défense équilibrée et efficace. Cela a traditionnellement été fait au niveau des types d'équipements (chars, avions, bateaux, pièces d'artillerie) et a fréquemment mené à une mauvaise gestion de prise de décision. On est souvent parti du principe que les pièces d'équipement obsolètes devaient être automatiquement remplacées par un modèle plus récent, ou qu'il fallait acheter le même type d'équipement qu'un ennemi potentiel. Ces considérations peuvent être justifiées, mais pas toujours. En général, ce genre d'hypothèse empêche la réflexion et peut mener à des décisions d'acquisitions peu adéquates.

Des tendances récentes vers une planification fondée sur les capacités ont été utiles pour inciter ceux qui fixent des exigences, à prendre en compte d'autres solutions techniques et doctrinales pour répondre aux besoins, à part la solution la plus immédiate et la plus évidente.⁴ La planification fondée sur des capacités oblige la personne qui établit

⁴ Planification basée sur les capacités: « Le résultat d'une telle planification ne consiste pas en un système d'armes et de niveau d'effectif, mais plutôt une description des tâches que devraient accomplir les groupes des structures de forces, exprimées en termes de capacités. Une fois que l'inventaire des capacités est défini, l'option des forces physiques la plus rentable, la

les exigences à retourner aux principes de base lors de l'évaluation des différentes solutions pour répondre aux manques de capacités. Il ne faudrait jamais partir du principe que si une tâche militaire donnée a traditionnellement été remplie d'une certaine manière, celle-ci représente forcément la meilleure solution. Par exemple, la participation récente de plusieurs armées occidentales à des opérations de maintien de la paix a eu comme résultat une tendance à adopter des capacités leur permettant des mobilisations rapides et parfois à longue distance. Ceci ne devrait pas automatiquement mener à des décisions de moderniser ou d'élargir la flotte de transport aérien, alors que d'autres solutions pourraient être plus adaptées – par exemple la location ou l'achat de bateaux, ou encore des arrangements avec des entreprises de fret aérien commerciales. Il s'agit d'avoir un point de vue critique lors de l'évaluation des manques de capacités, éventuellement en utilisant des méthodes et des outils analytiques, avant de se précipiter directement sur une solution particulière ; notamment parce que les manières traditionnelles de mener les affaires risquent d'être excessivement coûteuses et que l'incapacité de trouver des solutions créatives et imaginatives pour répondre à des manques de capacités peut avoir comme résultat que ces dernières soient perçues comme étant moins importante au sein du programme de la Défense.

Plusieurs de ces considérations sont examinées de manière plus complète dans la rubrique de la planification de la Défense ou du développement des forces, plutôt que d'acquisition, et les détails de leur exécution vont donc au-delà de l'étendue de ce chapitre. Cependant, comme mentionné ci-dessus, l'établissement d'exigences est un processus d'amélioration progressive qui, à un moment donné, devrait être transmis au responsable des acquisitions. Les États ont adopté différentes approches quant au moment où cette transmission de responsabilité devrait avoir lieu. Ceci dépend des lois ou des coutumes attribuées aux agences impliquées. Néanmoins, les expertises techniques détaillées sont de moins en moins fréquentes dans les établissements de Défense modernes. Concernant les projets complexes, il est utile de chercher de l'expertise auprès d'agences externes lors du processus d'établissement d'exigences même, par exemple en faisant appel à des consultants. Compte tenu de cette considération, de nombreux États forment des équipes d'acquisition désignées comme spécialistes de la Défense, surtout lorsqu'il s'agit d'obtenir des services de la part d'agences externes.

Il convient de souligner deux autres considérations à ce stade-ci. La première est simplement liée au fait qu'il existe un grand avantage si l'on intègre le responsable des acquisitions le plus tôt possible dans le processus global d'établissement de priorités en termes d'exigences – à la fois pour évaluer les possibilités en termes d'acquisitions et

plus efficace et la plus adaptée pour mettre en œuvre ces capacités ». Organisation pour la Recherche et la Technologie OTAN, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, AC/323(SAS-025) TP/41, avril 2003, 4.

les options liées à cet acquisition, et également pour que la personne en question ait une bonne compréhension des exigences telles qu'elles sont perçues par l'utilisateur.

La deuxième considération est liée au moment où il faut transférer le processus d'établissement d'exigences à l'équipe d'acquisition: il est important que l'équipe d'acquisition ne soit pas contrainte de manière inutile dans l'exercice de ses responsabilités financières à cause d'une exigence quelconque de l'utilisateur. Le responsable des acquisitions recevra la meilleure offre possible de la part d'agences externes, incluant dans la majorité des cas, une étude approfondie des offres concurrentes concernant l'équipement et/ou les services ; et une analyse des différents compromis que l'on pourrait faire parmi la performance, les coûts, et les délais des projets. Lorsqu'une exigence est trop spécifique, la palette des solutions possibles risque de ne pas être valide, et le responsable des acquisitions sera obligé d'exclure certaines solutions qui devraient être acceptables. Un minimum de bon sens est nécessaire pour juger quelles exigences devraient être ou ne pas être autorisées à contraindre le responsable des acquisitions, mais il est utile d'introduire dans ce contexte la distinction entre les exigences des utilisateurs et les exigences techniques. En termes simples, le premier définit ce qui est intéressant à proprement parler pour l'utilisateur final, alors que le deuxième définit de quelle manière un certain effet doit être atteint. En fin de compte, des techniques seront nécessaires pour établir et gérer des contrats avec des agences externes, et en présentant des critères d'acceptation pour les prestations, définit en détail ce qui doit être fourni. Mais si ces techniques sont adoptées à un stade trop précoce, ils dirigeront le projet d'acquisition vers une solution technique particulière. D'autres solutions plus faisables et peut-être plus efficaces devront alors être rejetées sans même être évaluées et le responsable des acquisitions sera incapable de dire en toute honnêteté que le meilleur rapport qualité/prix a été atteint. La définition des exigences techniques devrait donc être repoussée à une étape ultérieure du projet et être entre les mains du responsable des acquisitions, plutôt que de la communauté des utilisateurs.

Il est utile d'illustrer ce point par un exemple. Supposons qu'un pays ait identifié un point faible dans son secteur de la Défense : Par exemple, la capacité de protéger sa force d'infanterie contre une attaque aérienne. Par la suite, un système antiaérien portable a été sélectionné comme étant la meilleure manière de répondre à ce problème. L'utilisateur doit avoir une certaine conviction que les cibles aériennes menaçant la région peuvent réellement être détruites. Cela signifie qu'il est nécessaire d'avoir au minimum deux exigences de la part des utilisateurs: la taille de la région qui doit être protégée et le niveau de certitude qu'un certain nombre de cibles sera détruit. Néanmoins, il peut y avoir des solutions techniques à ce problèmes puisque différents systèmes peuvent être construits en utilisant différentes combinaisons d'équipement: des systèmes de radar avec différentes portées de détection ; des missiles avec différentes portées et différentes possibilités d'attaque etc. Si l'utilisateur essaye de préciser ces paramètres techniques—c'est-à-dire la manière dont les choses doivent être faites—le projet

d'acquisition sera conduit vers des solutions techniques qui risquent de ne pas offrir la meilleure relation qualité-prix.

Considérations de la Performance, des Coûts et de l'Échéancier

La discussion ci-dessus suggère que l'identification de la solution technique préférée pour répondre à un manque de compétences devrait être considérée comme faisant partie du processus d'acquisition et que le responsable des acquisitions devrait avoir suffisamment de liberté d'action pour examiner et évaluer les options disponibles pour répondre aux exigences de l'utilisateur. En général, cela signifie qu'il faut faire un choix entre différentes options ayant chacune des niveaux de performances différents et des grandes variations en termes de coûts. De plus, et surtout lorsque les équipements et/ou services ne sont pas d'emploi courant, le délai d'arrivée en service peut varier de manière considérable.

Ces trois facteurs—performance, coût et échéance du projet—vont en quelques sortes être dépendant l'un de l'autre. Il faut par exemple s'attendre à ce qu'un équipement offrant une meilleure performance—tel qu'un véhicule d'infanterie blindé capable d'atteindre une plus grande vitesse, ou une plus grande protection de son équipage—est probablement plus coûteux que le même modèle avec une performance inférieure. Mais la tentation d'acheter le meilleur équipement disponible—et donc souvent aussi celui qui est le plus cher—n'est pas forcément le meilleur choix ; en effet cela peut entraîner une « catastrophe d'acquisition » (par exemple lorsque un équipement est acheté mais qu'il n'existe pas de capacité permettant de le maintenir efficacement). Cela signifie qu'il y aura sûrement une absorption de ressources qui aurait pu être utilisée dans d'autres programmes de Défense. De même, l'option la moins coûteuse, et donc généralement la plus intéressante au niveau financier, n'est pas forcément la meilleure. D'autres options offrent peut-être une performance considérable ou des avantages au niveau de l'échéance – en échange d'un petit investissement supplémentaire. Au lieu de se concentrer sur chacun de ses facteurs de manière individuelle, il est important d'évaluer les trois en tant qu'ensemble et de manière parallèle afin de trouver la meilleure performance possible, dans les limites des délais, et à un prix abordable. Un certain degré de jugement est nécessaire dans ce processus d'échange, mais la solution privilégiée va souvent (mais pas toujours) être la moins coûteuse parmi celles qui réunissent tous les critères d'exigence.

Il convient de noter à ce stade que les coûts devraient être considérés dans leur totalité. L'expérience du passé montre que le prix de vente initial d'un équipement représente seulement une fraction du coût total et ne constitue donc pas une base assez fiable pour comparer les options concurrentes. Par exemple, un équipement à prix bas risque d'être peu fiable et nécessiter plus de réparations qu'un équipement qui était initialement plus coûteux. Le coût de son cycle de vie risque donc d'être plus élevé. Une sé-

rie de techniques existe permettant d'estimer les coûts de cycle de vie (ou son coût total) et pour décider quels éléments devraient être attribués au projet.

Parmi les trois facteurs, la performance est le facteur sur lequel l'établissement de la Défense aura le plus de contrôle. Puisque ceci va sans doute engendrer des dépenses importantes, il est important que ceux qui établissent les exigences fassent une évaluation honnête des exigences réelles, et que ces exigences soient soumises à un contrôle indépendant. Une fois de plus, il est normal qu'il y ait une tentation parmi ceux impliqués dans le projet à exagérer (souvent sans même le vouloir) leurs exigences. Mais l'intérêt plus général de l'établissement de la Défense est de voir que suffisamment de performances sont acquises pour faire face au manque de capacités, mais que ceci est fait sans utiliser trop de ressources. Les exigences de performance devraient donc être soumises à une interrogation pour confirmer qu'elles fassent réellement parti de ce dont les utilisateurs ont besoin. Là où une meilleure performance est disponible, le prix sera également plus élevé et les personnes qui fixent les exigences devraient pouvoir être en mesure de démontrer pour quelles raisons la performance supplémentaire est nécessaire. Cette pratique est indispensable pour établir des points de révision qui seront ensuite examinés par les preneurs de décision et pour autoriser la suite du projet ou au contraire exiger une révision (voir « Les cycles d'acquisition » ci-dessous). Un certain jugement est nécessaire mais il est également possible d'avoir recours à des études plus approfondies afin d'établir les exigences, par exemple des analyses opérationnelles. L'équipe de l'approvisionnement va devoir décider si un investissement à ce stade-ci peut être justifié en assurant que ceci permette d'économiser de l'argent plus tard au fil du projet, grâce à une approche plus réaliste en termes d'exigences.

Il est également possible que d'autres formes de compromis soient faites entre les différents paramètres de performance dans un système militaire et ceux-ci risquent également d'avoir un impact sur les dépenses et les délais de projet. Par exemple, il est possible de devoir choisir entre l'acquisition d'un petit nombre d'équipement et un grand nombre d'équipement moins efficace – les deux offrant, en fin de compte, un niveau de service semblable. Une fois de plus, il est indispensable que l'équipe d'acquisition ait suffisamment de liberté pour examiner les différents compromis à faire et ensuite décider quelle est la meilleure solution à adopter. L'équipe ne devrait pas être limitée par des spécificités trop étroites, et devrait pouvoir prendre une décision quant à la meilleure solution technique à adopter. Elle ne devrait pas non plus être limitée par des spécificités trop détaillées venant de la part de la communauté des utilisateurs (ou plutôt : des spécificités définies en termes techniques au lieu d'être définies en terme d'utilisation). Dans l'exemple ci-dessus, en réalité ce dont l'utilisateur a vraiment besoin est une mise à disposition d'équipement, plutôt qu'un nombre défini d'équipement.⁵

⁵ « La capacité d'un élément à être dans un état d'effectuer une fonction requise sous certaines conditions à un moment donné ou sur une durée prédéfinie, en assumant que les ressources

Pour finir, alors que cette discussion a soutenu que les spécialistes des acquisitions devraient avoir un rôle dirigeant dans l'identification des meilleures solutions à adopter, il est important d'insister sur le fait que l'équipe d'acquisition ne peut pas avoir tous les droits de façon complète et unilatérale dans ce secteur. Tout compromis de performance va devoir être expliqué et négocié avec l'utilisateur. S'il y a un constat par rapport à la priorité de certains facteurs, la question sera traitée par une autorité supérieure. Cela ne signifie pas qu'il y aura forcément une relation conflictuelle entre les utilisateurs et les spécialistes des acquisitions, mais certains pays ont jugé utile de réglementer les relations entre les deux communautés en définissant une forme de relations acheteur-fournisseur entre eux.

Accessibilité de Projets

Ce qui a été décrit jusqu'ici est un processus basique d'étude et d'analyse qui va progressivement mener à des décisions plus stables par rapport à ce qui doit être acquis. Au plus haut niveau, la politique de la Défense va décider quelles tâches devront être poursuivies par les forces armées; l'analyse de capacité va alors examiner plusieurs manières d'atteindre ces objectifs, et choisir la manière la plus efficace et l'utilisateur va décrire les exigences dans les grandes lignes pour un certain type d'équipement et/ou service. Ce processus, répété à travers l'ensemble des manques de capacités permet la construction d'un programme de Défense à long terme. Un plan pour le développement des forces armées, qui dure en général dix à vingt ans, énonce les solutions en termes de personnel et d'équipement nécessaires pour traiter les exigences capacitaires. Le programme sera plus concret au début du projet, alors que des solutions pour résoudre les problèmes d'équipement ont souvent déjà été sélectionnées. Il deviendra plus provisoire au fil des années, et les différentes options à disposition seront analysées et réduites progressivement. Cette discussion ne peut pas avoir lieu sans d'autres discussions parallèles liées aux coûts. Parallèlement au programme de la Défense, il y aura donc un plan financier, traitant la même période et fournissant des données pour chacun des éléments du programme. Les données financières seront également plus fiables au début du programme, et plus indicatives au fil des années.

Le plan financier est nécessaire pour démontrer que les projets individuels sont abordables. C'est-à-dire que le coût de cycle de vie peut être intégré à la fois dans les plans futurs pour les dépenses de la Défense et du personnel. Il s'agit donc d'une question d'aspect pratique ou de crédibilité des futurs programmes de Défense. Donc, l'accessibilité ne peut pas être évaluée par des responsables des acquisitions qui voient uniquement les détails de leur propre projet (même si leur contribution va permettre

externes nécessaires soient fournies ». Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, NATO R&M Terminology Applicable to ARMPs, ARMP-7 (Edition 1), juillet 2001, 2-1.

d'apporter les données brutes), mais plutôt par des planificateurs de la Défense, qui ont une vue d'ensemble sur le programme de la Défense.

L'accessibilité est un aspect du projet qui nécessite une révision régulière. Plus un projet mûrit plus les estimations des cycles de vie seront justes. En même temps, le programme de la Défense va sans aucun doute changer, ainsi que certaines de ses priorités et les projets vont devoir être justifiées face au nouveau contexte général. C'est une autre raison pour laquelle les projets devraient être soumis à des révisions formelles et régulières, programmées à l'avance, qui sont normalement déjà incorporées dans le cycle d'acquisitions (voir « cycle d'acquisitions » ci-dessous) et entrepris par des scrutateurs indépendants.

Il convient également de noter que l'accessibilité doit être évaluée durant chaque étape du cycle de vie du projet. Il y aura un pic de dépenses et, de manière similaire, des pics et des baisses en termes d'effectifs. Ce processus de planification prévisionnelle exige de la part des planificateurs que les conséquences des décisions du contenu du programme soient projetées dans le futur – en d'autres termes, les coûts de cycles de vie devraient être examinés dans leur totalité en parallèle avec les coûts initiaux. Les conséquences de ces variations de budget doivent être gérées, nécessitant une évaluation d'accessibilité non seulement pour calculer si les ressources entrent dans le budget actuel, mais également pour adresser des questions à long terme concernant les finances et les effectifs.

L'accessibilité est sans doute une des évaluations les plus importantes à faire lors d'une décision de continuation ou d'arrêt d'un projet. Mais à part le fait de devoir être convaincus qu'un projet est accessible, les décideurs veulent également être certains qu'il soit bien géré – ils voudront voir une stratégie d'acquisition qui garantit de bonnes chances de réussite du projet.

Les Différentes Stratégies d'Acquisition

Une stratégie d'acquisition est une description de la manière dont une certaine capacité doit être acquise. Premièrement, il existe plusieurs manières d'acquérir de l'équipement et/ou des services. L'exigence de produire une stratégie d'acquisition force le responsable des acquisitions à considérer la gamme d'options disponibles et de justifier son choix. Il ou elle devra réfléchir longuement aux avantages et inconvénients des différentes capacités qui sont acquises. Cette discipline va aider à avoir une approche plus confiante envers les différents choix. Deuxièmement, une stratégie d'acquisition fournit un document de référence pendant la durée du projet, qui peut être très longue et avoir plusieurs rotations de personnel. Troisièmement, une stratégie d'acquisition permet de prouver aux scrutateurs que le projet se déroulera correctement, et donc mérite d'être inclus dans le programme de la Défense, par exemple qu'il suive des exigences légales pour les marchés publics, qu'il atteindra un bon rapport coût-avantages et que les risques de projets ont été réduits à un niveau acceptable. Pour ces raisons, les stratégies

d'acquisition prennent habituellement la forme de documents formels rédigés en fonction d'une structure approuvée (qui servira également de pense-bête / check-list pour s'assurer que le responsable des acquisitions a pris en considération l'ensemble des facteurs nécessaires pour une acquisition efficace).

Les stratégies d'approvisionnement devraient être perçues comme des documents « vivants ». Plusieurs de leurs éléments vont évoluer lors de la progression du projet et tous les aspects ont une importance particulière. Ils devront donc être suivis, vérifiés, améliorés et approuvés régulièrement. Alors qu'elles vont varier en fonction des types de projet et que les pays vont diviser la stratégie en plusieurs types, les fonctions de bases seront les mêmes. À part la documentation qui devra être fournie et expliquée pour placer la stratégie dans son contexte, la première étape pour l'équipe d'acquisition est généralement la décision, la description et la justification de l'option des acquisitions. Il existe plusieurs manières d'acquérir l'équipement et/ou les services nécessaires pour gérer un manque de capacité et l'option d'acquisition préférée peut être atteinte en abordant sous plusieurs angles différents. Par exemple :

- *Faut-il acquérir de nouveaux équipements ?* Certains types d'équipement peuvent être loués au lieu d'être achetés. Un calcul des coûts des cycles de vie (et des questions liées) pourrait indiquer que les offres de location présentent une meilleure solution à long terme pour répondre à certaines exigences. Par exemple, de nombreux pays ont décidé de louer des flottes de véhicules disponibles dans le commerce pour les voitures de service et autres utilisations de transport en état de paix. Là où ces options ne sont pas disponibles, l'achat d'équipement neuf et/ou de services ne devrait pas être perçu comme la seule ou la meilleure manière de gérer les insuffisances de capacités. Il est possible par exemple, de modifier des équipements existants (soit de l'inventaire de l'État soit de l'étranger) et d'accepter de l'équipement reçu de la part de donateurs, etc. Toutes ces options sont à prendre en considération tout aussi sérieusement que l'achat d'équipement neuf et provenant du commerce et de nouveaux développements. Néanmoins, ces options ne sont généralement disponibles que très rarement et les acquisitions dans le domaine de la Défense impliqueront l'acquisition de nouveaux équipements et/ou de services.
- *Les équipements/services sont-ils disponibles dans le commerce ou doivent-ils être développés ?* Le fait de répondre à un manque de capacités en développant de l'équipement pour faire face aux exigences particulières a de nombreux avantages, avant tout l'utilisateur recevra exactement ce dont il a besoin (ou, du moins, ce dont il croit avoir besoin). Il peut également y avoir des occasions où c'est la seule option disponible, quand la technologie recherchée n'existe pas, par exemple, ce qui est souvent le cas avec la science de pointe qui doit être appliquée pour des raisons militaires. Mais le développement de l'équipement

militaire est généralement une activité coûteuse et risquée, et les projets de cette nature ne sont disponibles que dans certains pays, en général ceux qui disposent de leur propre industrie de la Défense. La majorité des États devront faire des choix entre plusieurs systèmes disponibles sur le marché, soit des produits commerciaux ou militaires « sur étagères ». Du fait que ces systèmes ont été développés dans l'objectif de répondre aux besoins de l'acquisiteur d'origine, l'acquisition de COTS/MOTS exigera souvent certaines concessions par rapport à des exigences du nouvel utilisateur. D'autre part, les équipements et/ou les services ont normalement une expérience prouvée en termes d'utilisation, les problèmes auront déjà été abordés, et il y aura généralement des preuves de performance positives. De plus, les coûts de développement auront déjà été pris en compte pour rendre le produit meilleur marché et l'existence d'une conception prouvée efficace rendra le produit disponible dans des délais plus brefs. Ces avantages rendent l'acquisition de COTS/MOTS plus attractive surtout auprès de pays qui ont traditionnellement développés des systèmes d'armes, surtout dans les secteurs de la technologie de l'information, et un grand nombre de ces pays aujourd'hui encouragent ce type de projet. Cependant, il est important de souligner que même des acquisitions de COTS/MOTS impliquent généralement une petite quantité de travail de développement limitée, dont on doit tenir compte lors de l'évaluation de risques de projet. Par exemple, il peut s'agir d'acquisitions de services, qui seront presque toujours adaptés spécialement aux exigences spécifiques de l'utilisateur, et le travail d'intégration nécessaire pour garantir que les systèmes provenant de différents fabricants fonctionnent ensemble (par exemple, les équipements liés aux « capteurs et tireurs » et de « commandement et contrôle » qui font partie de la plupart des systèmes de Défense.

- *Quel est le champ d'application ?* La stratégie d'acquisition devrait également être en mesure de décider, dans les grandes lignes, ce qui doit être acquis. Les systèmes de « capteurs, tireurs » et « commandement et contrôle » cités ci-dessus par exemple, pourraient être traités en tant que trois projets d'acquisitions différents, avec l'équipe d'acquisitions et l'utilisateur responsables pour l'intégration dans le système entier. Cependant, dans l'usage courant, et en suivant la logique des meilleures pratiques utilisées dans l'ingénierie des systèmes, de transférer la responsabilité de la production du système entier à un entrepreneur principal (contractant principal), à qui il sera demandé de contracter avec des sous-traitants et de livrer l'équipement ou les services en suivant les spécificités, coûts et délais. Un autre aspect du champ d'application doit être pris en compte, c'est-à-dire quels éléments de soutien devraient être inclus dans le projet. Lors de l'acquisition d'un système de Défense complexe, il peut être judicieux d'acquérir des éléments de soutien, comme des rechanges,

accessoires techniques et de maintenance, et des programmes d'entraînement (ou au moins un programme qui vise à « former les formateurs »).

- *Les équipements et/ou les services requis sont-ils disponibles chez plusieurs fournisseurs ?* Dans le cas où plusieurs fournisseurs sont capable d'offrir les l'équipement et/ou les services voulus, il faudra généralement procéder à une compétition d'acquisitions pour identifier les meilleurs services (en comparant les équipements et/ou services, les coûts, les performances et les délais). Le processus de compétition, qui inclut l'encouragement des parties intéressées à faire des offres par rapport à une série d'exigences, l'évaluation de ces offres et la sélection d'un gagnant (voir « Acquisitions compétitives » ci-dessous) est généralement perçu comme un moyen efficace de garantir le meilleur rapport qualité-prix lors des acquisitions publiques et représente donc un élément intégral des stratégies d'acquisitions de la plupart des pays. Si la compétition s'avère impossible, ou si elle a été exclue, il est quand-même important de faire des efforts pour garantir le meilleur rapport qualité-prix possible. Il est possible, par exemple, d'encourager une compétition au niveau de la sous-traitance, afin de diviser le projet en plusieurs phases. Celles-ci peuvent inclure la compétition, ou encourager l'entrepreneur à garder des coûts faibles, grâce à des arrangements de tarifs (voir ci-dessous). Dans des situations où aucune compétition n'est possible, l'équipe d'acquisitions devra, dans tous les cas, décider des termes minimaux qu'elle juge acceptable—en particulier, les coûts—et être prêt à refuser un contrat sauf si ces termes peuvent être atteints.
- *D'autres pays sont-ils intéressés par un projet d'acquisition semblable ?* Quand d'autres pays ont des exigences similaires, il est possible de mener un projet international d'acquisition. Ceci risque aussi d'engendrer un sacrifice de ses propres exigences; d'autre part, les coûts de projet sont partagés avec d'autres pays et l'économie d'échelle peut avoir comme conséquence une baisse de prix de l'unité de l'équipement et/ou des services qui sont nécessaires.
- *La capacité doit-elle être acquise en une seule fois ?* Le fait d'étendre les acquisitions dans plusieurs sous-projets (acquisitions évolutives ou incrémentielles) présente des avantages dans la réduction des risques, surtout pour des projets qui impliquent du travail de développement, et dans le profilage du budget du projet.

Évaluées ensemble, ces considérations permettront à l'équipe d'acquisition de déterminer une option d'acquisition complète qui peut être justifiée et documentée dans la stratégie d'acquisition. Ils peuvent par exemple décider de louer de l'équipement chez un seul fournisseur, ou de faire une compétition pour sélectionner les meilleures solutions COTS pour répondre à leurs exigences. Une fois cette décision prise, l'équipe aura besoin de décider comment exécuter cette option particulière, une fois de plus justifiant

et enregistrant leurs décision dans la stratégie d'acquisition. Ces considérations peuvent inclure :

- La structure du projet: Comment le projet sera-t-il divisé sur la durée, quels sont les objectifs de chaque étape, et quels sont les étapes clés? Ce processus sera généralement fait en se référant à un cycle d'acquisition. (voir « L'acquisition – les cycles d'acquisition », ci-dessous).
- La structure de la gestion: Comment l'équipe du projet sera-t-elle organisée pour gérer l'acquisition? Quelle expertise sera nécessaire en particulier, et à quel moment? Comment, et à quelle fréquence, l'équipe sera-t-elle en contact avec le fournisseur?
- Les coûts (prix): Comment le fournisseur sera-t-il payé? Il existe essentiellement deux possibilités: payer un prix convenu pour la livraison d'une série d'équipement ou de services (des arrangements de prix fixes) ou couvrir les coûts encourus par le fournisseur, en plus d'une somme convenue, pour le profit (*coûts plus* arrangements de paiement).⁶ La première possibilité est plus répandue aujourd'hui, surtout pour les acquisitions COTS/MOTS, et elle a l'avantage de pouvoir prévoir et encourager les fournisseurs à réduire les coûts. La deuxième possibilité est parfois nécessaire lors de projets comprenant des risques élevés et des facteurs imprévisibles—en général ceux qui exigent des efforts de développement importants—et que le fournisseur n'est pas d'accord d'assumer seul. Plusieurs formes hybrides de prix, qui réduisent les risques financiers du fournisseur mais encouragent néanmoins le fait de garder les prix bas, peuvent être très utiles dans ces circonstances-ci.⁷
- Modalités de paiement: A quel moment le fournisseur sera-t-il payé? La longue durée de la plupart des projets d'acquisition signifie que les fournisseurs exigeront souvent des paiements échelonnés et en avance, avant la fin du projet. Dans ces cas-ci, une technique de gestion efficace consiste à associer les paiements à des étapes marquantes, de manière à ce que le fournisseur soit obligé d'avoir démontré des progrès du projet, afin de mériter le paiement. Ces étapes marquantes et les conditions de paiement devront toutes être identifiées et documentées.

⁶ Les prix fixes, une fois convenus, ne varient pas. Avec des arrangements de prix fixes, une somme de base est convenue mais peut varier en fonction de formules convenues avec des variations dans les conditions économique, par exemple inflation ou des taux d'échanges internationaux.

⁷ Des arrangements tarifaires (de prix) peuvent par exemple inclure des sommes de bénéfices (profit) fixes sans tenir compte des coûts, ou de objectifs de coûts avec des formules associés aidant à calculer les bénéfices (profit).

- Stratégie de soutien: Comment l'équipement sera-t-il soutenu au fil de sa vie fonctionnelle ? L'identification de solutions efficaces et intégrées de soutien lors des étapes initiales est un élément clé pour le calcul des prix des cycles de vie et permet ainsi d'arriver à ce qu'un projet représente un bon rapport qualité-prix. Une stratégie de soutien devrait prendre en compte les questions de soutien logistique lors de l'utilisation opérationnelle ; et des questions plus « routinières » en temps de paix telles que les réparations et la maintenance.
- La gestion des risques: Quels sont les risques principaux pour le projet et comment vont-ils être gérés ? Un plan de risque permettra d'identifier les risques majeurs pour le produit, en général en évaluant la probabilité de l'apparition de ces risques et leur impact, et en proposant des façons d'atténuer ces risques (voir « La gestion des risques » ci-dessous). Comme pour la stratégie d'acquisition en général, le besoin de développer un plan de gestion de risques pousse l'équipe d'acquisition à réfléchir en avance à des problèmes qui risquent de mettre en péril les performances du projet, les paramètres de coût et de délais et de proposer des solutions (certaines de ces propositions, par exemple le fait d'inclure des phases supplémentaires dans le projet ou des termes de contrats qui transfèrent la gestion des risques vers le fournisseur, seront également reflétés ailleurs dans la stratégie d'acquisition. Le fait que les risques de projets soient dans des limites acceptables peut être un facteur d'intérêt pour les scrutateurs et une considération majeure lors de la décision de faire avancer ou non un projet.
- Eléments d'actifs fournis par le gouvernement : Quels sont les actifs fournis par le gouvernement qui sont nécessaires et de quelle manière les fonds seront-ils gérés ? Alors que le fournisseur sera responsable de la gestion de la majorité des ressources du projet, la plupart des projets d'acquisition nécessiteront également des ressources de l'établissement de la Défense. Cela se traduit par exemple en informations qui sont nécessaires pour la progression du projet, ou d'équipement existant qui doit être intégré avec la nouvelle acquisition, de l'infrastructure, ou des infrastructures pour tester des armes. Collectivement, on désigne l'ensemble de ces actifs des « éléments actifs fournis par le gouvernement », et puisqu'ils sont sous la responsabilité de l'équipe d'acquisition en termes de provision au fournisseur, et méritent donc une attention spéciale de gestion. Sur ce même thème, il peut y avoir d'autres projets dans le programme de La Défense qui fournissent une capacité liée au projet qui est en considération (par exemple, l'acquisition d'un nouveau bateau peut être liée à un projet destiné à l'amélioration des infrastructures portuaires) ; tout lien avec ces projets devra également être considéré lors de la stratégie d'acquisition.

- Système d'acquisition par compensation (*offset*): Peu de pays disposent d'industries de la Défense importantes et doivent donc acquérir des équipements et/ou des services de fournisseurs étrangers. « Offset » fait référence à des transactions négociées en parallèle avec le contrat d'acquisition et qui ont pour but de compenser le manque à gagner du marché national du à ce besoin d'acquisitions extérieures. De nombreux pays ont besoin de fournisseurs de Défense pour identifier et élaborer des propositions de compensation pour pouvoir obtenir des contrats d'acquisitions ; les propositions de compensation doivent donc être développées et évaluées aux côtés des propositions principales d'acquisition. Les compensations peuvent se présenter sous différentes formes – participation directe lors du processus d'acquisition (par exemple travail de développement partagé ou une manufacture sous licence). Il n'y a que peu de pays disposant d'industries de Défense internes – la majorité des pays doit acquérir des équipements de Défense et/ou des services de la part de fournisseurs étrangers. « L'offset », ou englobe les transactions qui ont été négociées en parallèle avec le contrat d'acquisition, et qui est destinée à compenser le marché domestique de certaine manière dans le besoin de faire des acquisitions à l'étranger. De nombreux pays nécessitent de la part des fournisseurs une identification et une mise en œuvre des arrangements « offset » comme condition pour recevoir un contrat d'acquisition; les propositions « offset » doivent donc être développées et évaluées parallèlement aux principales propositions d'acquisition. Le « offset » peut avoir différentes formes et peut par exemple se traduire en une participation directe des industries du pays participant au projet (par exemple un travail partagé de développement ou une fabrication agréée), à travers l'organisation de contrats de la part du fournisseur pour d'autres équipements et services dans le secteur de la Défense du pays acqui-siteur ou autres industries de technologie de haute gamme, à l'organisation de contrats dans des domaines qui ne sont pas liés (*offset indirect*). L'exigence d'inclure des arrangements « offset » au sein d'un projet d'acquisition est généralement défini dans la législation ou dans des réglementations de l'État et ce ne sera donc pas une décision de l'équipe d'acquisition. De même, ce genre de réglementations va souvent spécifier le type de « offset » requis (ou, du moins, souhaité), la valeur minimale du/des projet/s « offset », généralement exprimé en pourcentage de la valeur du projet d'acquisition, et les critères généraux pour l'évaluation du ou des projet(s) « offset » dans le cadre de l'évaluation générale et de la sélection des fournisseurs. Toutefois, la stratégie d'acquisition devra reconnaître le « offset » en tant qu'élément du projet général et expliquer en détail toute exigence « offset » et comment l'interface entre le projet d'acquisition et le projet « offset » sera géré.

- **Considérations techniques diverses:** Souvent, une série d'autres considérations seront également nécessaires pour la stratégie d'acquisition. Elles peuvent inclure : l'assurance de qualité pour le projet; toute question liée à l'environnement et à la sécurité (souvent, celles-ci proviennent de la législation de l'État); des considérations de sécurité, des mesures de gestion nécessaires pour garantir que l'équipement et/ou les services aient remplis les exigences spécifiées.

En résumé, la stratégie d'acquisition devrait être un document complet expliquant en détail de quelle manière un projet particulier sera exécuté. Le marché de la Défense est très varié et change constamment. De plus, le fait qu'un projet ait fonctionné dans le passé ne signifie pas forcément qu'il va fonctionner dans l'avenir, ni qu'il soit adapté pour être appliqué dans un autre projet. Il est donc judicieux de revenir aux principes de bases et d'exiger qu'une stratégie d'acquisition soit préparée pour chaque nouveau projet (en appliquant les leçons apprises lors des projets précédents). Il est également important que les stratégies d'acquisition (et autres approches de gestion d'acquisition) soient préparées et suivies même lors des plus petits projets, même si un minimum de bon sens est nécessaire dans ces cas-ci pour décider du niveau de détail à intégrer.

Acquisitions Compétitives

Le besoin d'aboutir à un rapport qualité/prix favorable lors du processus d'acquisition de la Défense exige en général que les solutions possibles correspondantes aux besoins de l'utilisateur soient comparées et qu'ensuite une solution favorable soit choisie parmi l'éventail de l'équipement et/ou des services (ou parmi les propositions pour leur développement) disponibles sur le marché. La manière la plus efficace, la plus honnête et la plus transparente de procéder à ce processus est d'organiser une compétition d'acquisition. La compétition est répandue dans les marchés publics, et est soumise à des lois ou des réglementations dans de nombreux États. Néanmoins, le processus prend beaucoup de temps et exige un certain effort de la part de l'équipe d'acquisition. Cela exige donc un effort de planification et il y aura des occasions où les avantages probables seront contrebalancés par le temps et l'effort investi (ceci ne devrait pas simplement être assumé, mais plutôt clairement démontré lors de la stratégie d'acquisition).

Le point de départ pour toute compétition devrait être le fait de communiquer ses exigences aux fournisseurs potentiels et d'exiger de leur part des propositions pour répondre à ces exigences. Ceci est généralement fait en lançant un appel d'offres ou une demande de propositions à des fournisseurs potentiels. Le format de ces documents varie, mais ils contiennent généralement une spécificité de l'exigence qui doit être respectée ainsi que des instructions concernant la manière dont la réponse devrait être préparée (tel que le contenu et le format exigé, des instructions pour la livraison et la date de

clôture). Il n'est pas nécessaire d'inviter chaque fournisseur potentiel à faire une proposition, mais si certains de ces fournisseurs sont exclus, il doit y avoir des raisons valables dans l'intérêt de l'honnêteté. Le fait de solliciter des expressions d'intérêt et d'appliquer les critères de qualifications nécessaires, peut-être à travers une session de compétition préalable, sont toutes des manières permettant d'éviter des problèmes à ce stade. Il est également important que chaque fournisseur qui est invité à faire une proposition soit clairement capable de répondre aux exigences particulières (données) ; en d'autres termes, la compétition doit être authentique, et non pas une simple compétition superficielle avec l'espoir qu'un des fournisseurs gagnera.

Suivra ensuite une période permettant aux soumissionnaires de faire des propositions. Là encore, le format peut varier, mais l'équipe d'acquisition devrait exiger que les réponses des soumissionnaires contiennent au minimum des propositions en termes de techniques capables de répondre aux insuffisances en question, de cadre temporel pour le projet, ainsi que de prix. Des informations supplémentaires utiles pourraient inclure des arguments pertinents pour répondre aux exigences du projet (tel qu'un bilan d'entreprise et des qualifications du personnel impliqué dans le projet) et des arguments pertinents pour garantir un bon déroulement du projet (par exemple une ébauche de la planification du projet, la structure de la gestion du projet et des évaluations des risques liés au projet). Cependant, il convient de souligner que la préparation des soumissionnaires est une affaire coûteuse et qui prend beaucoup de temps. L'équipe d'acquisition devrait donc limiter ses exigences d'information uniquement aux éléments qui seront effectivement utilisés lors de l'évaluation des soumissionnaires et pour assister la sélection de l'entrepreneur. Lors de cette étape, il est courant de permettre aux soumissionnaires d'aller vers l'équipe d'acquisition avec des questions afin de clarifier les exigences présentées dans le document d'invitation ; dans ce cas, afin de garantir une compétition juste et équitable, il est important que les mêmes informations soient fournies à tous les soumissionnaires. En règle générale, l'équipe d'acquisition doit faire en sorte de traiter chaque soumissionnaire potentiel de manière égale.

Une fois que la date de clôture a été dépassée, les offres reçues peuvent être évaluées par l'équipe d'acquisition et les autres parties intéressées. Là encore, dans l'intérêt de l'équité, cela devrait être un processus formel et structure. L'équipe d'acquisition devra certainement décider en avance des critères d'évaluation qu'elle utilisera et les appliquer de manière équitable pour toutes les offres. Des schémas formels d'évaluation et de méthodes de notation numériques constituent des approches utiles pour garantir de l'objectivité et de l'équité. Comme noté auparavant, la solution privilégiée sera celle qui sera la moins coûteuse tout en répondant à tous les critères techniques, mais il y aura des exceptions en termes de rapport qualité/prix, par exemple lorsqu'un soumissionnaire offre des avantages de performance significatifs en échange d'un faible coût supplémentaire.

S'il y a un gagnant évident, l'équipe d'acquisition peut continuer avec le contrat. S'il est difficile de faire un choix entre deux ou plusieurs offres, un second tour de soumission peut être organisé entre eux, en invitant les « meilleures offres et les offres finales » qui seront évaluées de manière similaire du premier tour. Lorsqu'une partie se démarque clairement comme étant la gagnante, l'équipe de l'acquisition peut alors aller de l'avant avec le contrat. Mais quand le choix s'avère plus difficile à faire entre deux ou plusieurs soumissions, une deuxième phase peut être initiée entre les différentes soumissions en invitant les « meilleures offres finales », qui seront évaluées de manière similaire à l'offre originale. Au cœur de ce contrat se trouveront les propositions faites lors des soumissions gagnantes, modifiées si nécessaire avec des négociations post-soumission entre l'équipe d'acquisition et le fournisseur (en d'autres termes, le fournisseur sera lié contractuellement à sa proposition de soumission). Les négociations postérieures à l'appel d'offres peuvent servir à faire des petites modifications aux propositions de la soumission finale, mais elles ne devraient pas servir à autoriser un fournisseur favori à faire des changements substantiels avec le but d'avoir un avantage injuste sur les autres soumissionnaires. En plus de la proposition d'appel d'offres, qui décrit la manière dont le fournisseur va répondre aux exigences du projet, le contrat va également inclure des termes commerciaux qui règlent la relation entre clients et fournisseurs. Le contenu de ces termes dépend du système légal utilisé par l'établissement de Défense; de nombreux États ont développé une série de clauses contractuelles qui sont utilisées comme base pour les contrats.⁸

Gestion des Risques

L'utilisation de techniques de gestion de risques dans un projet d'acquisition est un moyen de prendre en compte et de gérer les événements imprévus pouvant perturber les coûts de la performance et les délais et que les chances de réussite du projet soient augmentées si ces événements (ou des événements similaires), peuvent être identifiés à l'avance. La taille et la complexité des projets de Défense rendent la possibilité de risques très réaliste, et une approche progressive d'un cycle d'acquisition peut être perçue comme un mécanisme qui permet de s'assurer que les risques ont été réduits à un niveau relativement (convenablement) bas avant que le projet puisse commencer sa prochaine phase.

La gestion des risques désigne le processus d'identification de risques de projets, l'évaluation de leur importance, et la planification de la manière dont ils seront traités.

⁸ On peut par exemple utiliser une série de clauses contractuelles pour des projets d'approvisionnement de la Défense, qui soit adaptée pour une utilisation nationale, qui a été développé par le Groupe de Travail de l'OTAN : Le Groupe de l'OTAN sur les pratiques d'acquisitions (AC/313), *Lignes directrices sur les termes contractuels pour les programmes coopératifs (AACP-2)*, septembre 1994, www.nato.int/structur/AC/313/intro.htm.

Les risques de projets de Défense peuvent provenir de plusieurs sources différentes – soit de l'intérieur de l'établissement de la Défense (risques internes) et de fournisseurs ou fournisseurs potentiels et autres sources externes (risques externes). Les sources de risques internes peuvent inclure des changements au niveau des exigences de l'utilisateur, des changements de priorités de Défense qui puissent menacer l'accessibilité économique et des changements gouvernementaux (au sein du gouvernement) ayant des conséquences politiques néfastes pour le projet. Les sources de risques externes peuvent inclure par exemple des difficultés financières chez les fournisseurs, une immaturité technologique, et l'incapacité conséquente d'apporter des fluctuations monétaires (fluctuations de taux de change) qui par la suite mène à des coûts de projets plus élevés. L'identification et le catalogage de ces risques est la première étape de la gestion des risques. Des techniques utiles pour aider l'identification de ces risques incluent les leçons tirées des expériences du passé, des séances de brainstorming (réflexion), des analyses de scénarios, et l'utilisation de plans de projets comme base d'analyse méthodique.

L'évaluation de l'importance de chacun de ces risques est généralement faite en jugeant leur probabilité ainsi que les conséquences sur le coût, le temps et la performance. Cela peut être fait à la fois qualitativement (en utilisant, par exemple, des termes tels que « haut », « moyen » et « bas ») ou quantitativement, à l'aide de l'application d'une échelle de notation numérique appropriée. Un risque est défini en tant que produit de probabilité et d'impact, dont le calcul permet de comparer les risques entre eux et priorisés : les risques élevés nécessitent une concentration en termes gestion plus élevée. Il est évidemment plus simple d'effectuer ces risques et d'analyser les résultants en utilisant une méthode quantitative, ce qui implique la besoin d'utiliser un ensemble de définitions standardisées pour assister la quantification de risques (par exemple, l'impact sur le délai peut être noté de 1 à 5 suivant une échelle indiquant les délais prévus pour les projets de 1 à 12 mois).

Les plans utilisés pour gérer les risques existent en plusieurs formes – il faut d'abord identifier quel genre de plan devra être utilisé pour traiter un cas spécifique.⁹ Premièrement, les risques sont parfois mitigés par des actions positives qui ont comme but de réduire soit la probabilité de leur apparition, soit de l'impact en cas de leur apparition. Par exemple, s'il y a un risque que les exigences de l'utilisateur vont changer après que le contrat ait été négocié, une étude clarifiant les exigences de l'utilisateur peut être incorporée dans le cycle d'Acquisition. Deuxièmement, s'il existe un risque élevé que la technologie ne soit pas suffisamment mature et que le projet n'aboutisse pas dans les limites

⁹ Un acronyme utile pour ces quatre formes est le CAAT (en anglais: Control, Avoid, Assume, Transfer) en français: CEAT (Contrôler, Eviter, Assumer, Transférer). Department of Defense Defense Acquisition University, *Risk Management Guide for Dod Acquisition*, Fifth Edition (Version 2.0), juin 2003, 21.

des budgets et du délai, il est possible qu'il faille choisir à la place une solution utilisant des technologies parvenues à maturité. Troisièmement, les risques peuvent parfois être acceptés. Cela sera souvent le cas pour des petits risques, ou ceux qui sont si grands que d'autres actions de gestion seraient peu pratiques ou extrêmement coûteuses. Enfin, les risques peuvent être transmis à un autre parti – par exemple le fournisseur, un arrangement contractuel principal, lorsque l'entrepreneur principal accepte les risques de certains aspects du projet, comme l'interaction avec la gestion des sous-traitants ou des intégrations de système, ou une tierce personne, en général à travers des assurances. Cependant, Il est important de souligner, que le fait de transférer les risques implique généralement une prime, et que même si la gestion de risque peut être transférée à un tiers, les conséquences finales de l'apparition d'un risque—l'incapacité de répondre aux besoins de l'utilisateur en respectant les limites temporelles et financières—restera dans l'établissement de la Défense.

Le résultat de ce progrès produit un « plan de risques » – une stratégie documentée qui identifie les risques potentiels, qui évalue leur gravité et qui résume la manière dont ils seront réglés en cas de besoin. Le plan de risque devrait être perçu comme étant un document évolutif, qui est adapté et révisé au fil du temps. Généralement, les niveaux des risques du projet devraient diminuer alors que le projet progresse, même si de nouveaux risques seront inévitablement identifiés au fur et à mesure de la progression du projet et que de nouveaux besoins sont identifiés.

Deux derniers points devraient être pris en compte. Premièrement, il est important que l'identification et la gestion des risques soient vues de manière positive. Les problèmes dans un projet sont inévitables – plus ils seront identifiés rapidement, plus vite des projets pourront être mis en place pour les résoudre, plus il y a des chances que le projet pourra réussir. Il est donc important qu'une ambiance dans laquelle la gestion des risques soit encouragée, plutôt qu'une ambiance qui assimile risques de projet et défaut de projet.

Deuxièmement, il est important de noter que les risques ont un aspect inverse : l'opportunité. C'est-à-dire que des événements imprévus ayant le potentiel de nuire au projet, il est possible qu'il y ait des événements qui surgissent qui vont avoir un impact positif sur le projet tant que l'opportunité est saisie à temps. Le fait de saisir la possibilité et l'impact de certaines opportunités permet à l'équipe d'acquisition de décider comment gérer la situation et met l'équipe dans une position puissante pour capitaliser sur toute opportunité qui puisse surgir.

Les Cycles d'Acquisition

Introduction

Les cycles d'acquisition fournissent une structure pour la gestion du processus du début (l'initiation du projet) jusqu'à la fin (la cessation de l'équipement ou des services de pro-

jet). Ainsi, les cycles ont une fonction durable; ils décomposent le cycle de vie global en une série de petites phases, chacune ayant l'avantage d'être plus facilement gérable (individuellement) que l'ensemble des phases. Chaque phase comprend des processus d'acquisition et nécessitera un certain rendement ou certains produits. Dans le secteur de la Défense, on peut citer comme exemple le Système d'Acquisition de la Défense des États-Unis¹⁰ et le cycle du CADMID¹¹ du Royaume-Uni, mais il existe également de nombreux exemples du secteur privé ainsi que d'autres parties du secteur public.

Un cycle d'acquisition est donc un cadre de gestion qui tente de guider l'équipe d'acquisition à travers un processus complexe d'acquisition en appliquant des leçons utilisées lors d'expériences et de procédures précédentes. Il exige également une discipline de la part de l'équipe d'acquisition permettant de s'assurer que les questions clés sont abordées de manière approfondie et que le projet soit fructueux. De plus, le cycle d'acquisition garantit que des opportunités soient disponibles lors de tout le projet (en général vers la fin de chaque phase de projet) aux scrutateurs parmi les hauts fonctionnaires pour la révision des progrès du projet et pour prendre des décisions si oui ou non un projet devrait être continué d'une phase à une autre. Le projet global d'acquisition dans ce cas-là est d'offrir une meilleure chance pour le succès de projet en garantissant que les insuffisances en termes de capacité soient compensées par le type d'équipement adéquat, au bon moment, et à un prix raisonnable, et que le risque lié au processus d'acquisition soit réduit. Cependant, il convient de souligner que les acquisitions de la Défense restent une affaire compliquée, même avec l'aide d'un cadre structuré fourni par le cycle d'acquisition; la conception et l'utilisation d'un cycle d'acquisition devraient être perçus comme étant des compléments et non pas des substitutions d'une gestion d'acquisition spécialisée.

L'accentuation sur les cycles d'acquisition par rapport au projet global reflète le principe que les implications à long terme de solutions de capacités—en particulier celles des coûts de cycles de vie—devraient être prises en compte lors de la décision initiale. Une approche de l'ensemble signifie que les problèmes qui auraient pu surgir plus tard au cours du projet, peuvent souvent être évités en faisant des investissements rapides dans l'identification et l'atténuation des risques de projet. Les cycles d'acquisition les plus contemporains se concentrent donc le plus souvent sur les premières phases du cycle de vie—et fournissent un nombre considérable de ressources—lors de l'évaluation de solutions possibles face aux insuffisances de capacités. Dans le cadre du programme

¹⁰ Voir les Directives du Département de La Défense États-Unis 5000.1, *The Defense Acquisition System*, 12 mai 2003 et les Instructions du Département de la Défense des États-Unis 5000.2, *Operation of the Defense Acquisition System*, 12 mai 2003.

¹¹ L'acronyme est dérivé des noms des six phases qui constituent le cycle : Concept, Evaluation, Démonstration, Fabrication, En-Service (in-Service), Disposition. Pour plus de détails, voir les sections CADMID sur le système de la gestion des acquisitions sur www.ams.mod.uk.

du CADMID, par exemple, le Royaume-Uni fixe des chiffres objectifs d'environ 15% de l'ensemble des coûts des acquisitions à investir lors des deux premières phases du cycle, dont la majorité sera dépensée pour diminuer les risques.¹²

Le processus global d'acquisition peut être divisé de plusieurs manières différentes, et les états ont tous adopté des solutions différentes en fonction des caractéristiques des projets d'acquisition qu'ils suivent. Par exemple, les quelques états qui développent des équipements militaires ont plus tendance à adopter des cycles d'acquisition dans lesquels le travail de développement est traité lors d'une phase de projet séparée ; le développement est un processus risqué nécessitant une attention particulière à la gestion. Evidemment, ce type d'approche sera moins utilisé par des états qui ont tendance à acheter de l'équipement « prêt à l'emploi » quand les activités de développement sont minimales. Cependant, un cycle d'acquisition générique peut inclure quatre grands domaines d'activités, c'est-à-dire 4 phases de projet: définir le type d'équipement et/ou de services qui sont à acquérir, leur utilisation, et leur élimination. Ces domaines sont examinés en plus de détails ci-dessous.

Le choix des équipements et/ou des services à acquérir

Comme nous l'avons déjà évoqué auparavant, le choix des acquisitions se traduit souvent en processus d'amélioration régulière lors duquel les différentes solutions à dispositions sont étudiées: et à un certain moment, la responsabilité de ce processus devra être transmise de la communauté des utilisateurs à la communauté d'acquisition. Le moment de ce processus varie, et il y a des bénéfices dans les deux communautés impliquées lors de la transition; par contre, comme nous l'avons également mentionné auparavant, c'est une bonne pratique pour la communauté d'acquisition de décider quels équipements et/ou services devraient être acquis en fonction des exigences globales exprimés par l'utilisateur. Les activités qui définissent l'équipement et/ou les services peuvent par exemple inclure l'établissement des exigences du projet, l'analyse des options conceptuelles et choisir une solution définissant les exigences concernant l'équipement et/ou les services en suffisamment de détail et de les communiquer aux fournisseurs. Les décisions prises à ce stade du projet impliquent des ressources de projet considérables ; il est donc conseillé de partager ces activités en deux ou plusieurs phases de projet, et de fournir des informations de révision et de contrôle aux hauts fonctionnaires.

¹² U.K. MoD Investment Appraisals Board Secretariat, *Smart Approvals Guidance*, Version 9.1, June 2005, « Main Gate » – page 1. Les deux premières phases du cycle CADMID sont le « concept », qui identifie les options capables de gérer les manques en termes de capacités, puis la phase « évaluation », qui examine ceux-ci en plus de détail et ils sont examinés en plus de détail et une d'entre elles est sélectionnée.

Le point de départ de ces activités est une déclaration convenue, qui saisit et documente formellement les besoins de l'utilisateur en ce qui concerne les équipements et/ou les services.¹³ On peut alors trouver un éventail de concepts qui examine les capacités nécessaires ainsi que des études préliminaires traitant par exemple la manière dont une certaine capacité est censé effectuer dans des conditions opérationnelles, la disponibilité de technologies, et une estimation des échelles temporelles et des coûts approximatifs. A ce stade, certains compromis doivent être examinés entre ces différents aspects. Les concepts peuvent ainsi être évalués et, si nécessaire, réduits à un nombre plus facilement gérable. Lors de ce stade primaire, il est possible que ce travail soit fait avec l'aide d'études écrites, en se basant sur les jugements techniques et militaires des utilisateurs et de l'équipe de projet ou des entrepreneurs. Néanmoins, des analyses opérationnelles de haut niveau, des recherches appliquées et des ressources technologiques peuvent aussi être utilisés pour assister la démarche de l'évaluation. Afin d'être certain que le choix final représente un rapport qualité-prix avantageux, il est important qu'une grande variété de solutions soit évaluée et que des solutions créatives et imaginatives soient encouragées. Il est également nécessaire de consacrer autant d'attention à des stratégies d'acquisitions parallèles (alternatives), car celles-ci représenteront également des facteurs importants lors de la sélection de l'option privilégiée.

Des études de cette nature, qui peuvent avoir lieu sur plusieurs itérations à des niveaux croissants de détails et de sophistication, vont permettre à l'équipe de projet de réduire les concepts capables d'adresser les insuffisances et finalement mener à la sélection d'une seule option technique.¹⁴ Cela devrait représenter le compromis le plus équilibré. En tant que tel, il nécessitera peut-être des modifications par rapport aux exigences de départ des utilisateurs (dans les cas où par exemple, des exigences de haute performance indiquent que le projet global ne sera pas abordable). Celles-ci devront être négociées et convenus avec l'utilisateur.

C'est à ce stade-là que l'exigence doit être exprimée dans une forme plus technique comme base de contrats avec les fournisseurs potentiels. Normalement, cela prend la

¹³ Comme noté auparavant, les besoins des utilisateurs devraient définir les aspects qui sont intéressants pour les utilisateurs. Ils vont donc normalement prendre la forme de besoins fonctionnels (ils vont définir ce qui doit être fait, pas comment), chacun avec des mesures appropriées (par exemple, combien, où, pendant combien de temps) ; ils ne devraient pas diriger l'activité d'acquisition subséquente dans un certain sens (une certaine solution technique ou prévenir l'équipe d'acquisition de considérer certains compromis).

¹⁴ Concernant des projets complexes et coûteux, il serait judicieux de mener des modélisations systémiques et des analyses détaillées, de la recherche appliquée et du travail technologique ou des projets de démonstrations techniques. Suffisamment de travail doit être fait en détail afin de permettre à l'équipe d'acquisition de prendre des décisions de manière confiante tout en sachant que les risques ont été réduits à des niveaux gérables qui permettent la continuation du projet.

forme d'une spécificité de système – une déclaration claire et sans ambiguïtés qui contient suffisamment d'information, d'exigences techniques, pour permettre à des fournisseurs potentiels de proposer une solution. Cependant, tout comme les exigences des utilisateurs devraient être écrites de manière à influencer les acquisitions consécutives, les exigences techniques préparées à ce stade ne doivent pas contraindre les fournisseurs potentiels à offrir leurs propres solutions pour répondre aux exigences. Les exigences techniques, tout comme les exigences d'utilisateurs, devraient être exprimées sur papier en fonction de ce qui doit être fait, et sur quelles bases cela doit être fait, et non pas la manière exacte de procéder.

Pour revenir à l'exemple précédent, nous avons donc établi que les utilisateurs futurs du système portatif de Défense aérienne avaient identifiés une série d'exigences, qui incluaient la taille de la zone à protéger et le niveau de certitude de la destruction de certaines cibles. Les exigences techniques pourraient définir la manière de laquelle ces besoins d'utilisateurs seraient mesurés, les tests ou autre preuves nécessaires pour démontrer que les exigences des utilisateurs ont été respectées et que les standards techniques (par exemple ISO, Mil-Std) ont été appliqués. Comme le terme l'indique, les spécifications de système, les exigences devraient être spécifiées au niveau global du système, et non pas aux sous-systèmes (comme par exemple les radars, les lance-missiles, et les systèmes de commande et de contrôle). La déclaration des exigences techniques ne devrait donc pas mandater des paramètres techniques comme les distances des radars ou la probabilité de meurtre par missile, qui influencerait le fournisseur potentiel en termes de décision d'équipement. Il existe deux raisons pour cela. Premièrement, le savoir-faire et les connaissances nécessaires pour les compromis techniques pour atteindre les meilleurs résultats de rapport qualité-prix se trouvera plus probablement du côté des fournisseurs plutôt que du côté de l'établissement de la Défense. Deuxièmement, si le système global ne réussit pas à produire les résultats attendus, il sera difficile de tenir responsable le fournisseur si il a été exigé de sa part d'adopter certains paramètres techniques au lieu d'une liberté d'agir dans la construction du système.

Obtenir les équipements et/ou les services

Le contenu de cette zone d'activité dépendra de la nature du projet et le système d'acquisition choisie. Il peut, par exemple, contenir une partie ou l'ensemble de: activités de développement (la création de nouveaux équipements et/ou de services pour répondre aux exigences du système); la procédure de commande d'équipement ou la création de programmes de services ; l'acquisition de produits COTS ou MOTS ; la livraison et les essais d'homologation. Cette zone peut donc aussi être divisée en plusieurs phases de projet si la complexité du projet indique qu'une approche plus régulière pour réduire les risques est nécessaire ou que des décisions de gestions supplémentaires pourraient être utiles.

Toutefois, quelle que soit la nature du projet, une activité très importante dans ce secteur est la sélection du fournisseur. Certains projets seront fondés autour d'un seul fournisseur ; mais dans la majorité des cas, il y aura plusieurs fournisseurs potentiels à disposition et une sélection de fournisseurs sera faite grâce à une sorte de compétition. Les exigences techniques devront être transmises aux fournisseurs potentiels—en général par le biais d'offres ou de demandes de propositions—ensuite les réponses des soumissionnaires devront être évaluées, un fournisseur devra être choisi et un contrat établi (voir « Acquisitions compétitives » ci-dessous). Ce secteur d'activité conclura avec l'acceptation de l'équipement et/ou de services, en fonction des critères du contrat.

Utiliser l'équipement et/ou les services

Ce domaine d'activité utilise souvent le plus grand pourcentage des ressources globales du projet, mettant en avant l'importance de prendre en considération de l'analyse complète du projet—en particulier, les coûts des cycles de vies—lors des phases initiales du projet. Lors de cette partie du projet, l'équipement et/ ou les services seront employés dans le service militaire. Les activités dans ce domaine qui tombent dans les attributions de la gestion des acquisitions peuvent inclure la consommation de services, l'achat et la consommation de pièces de réserve et l'entretien de l'équipement (qui peut être un service sous contrat) et, en général, de l'équipement développé pour répondre à des exigences, la démonstration de fiabilité faisant partie des critères d'acceptation du projet.

Un autre aspect clé de ce domaine d'activité peut être par exemple la mise à jour de l'équipement (dû aux changements d'exigences). Des services de mise à jour peuvent être considérés en tant que petits projets indépendants et devraient être conduits en conséquence.

L'élimination de l'équipement et la cessation des services

La dernière étape de l'activité concerne la conclusion du projet et inclut la phase de la disposition de l'équipement et de la cessation de services. La cessation de services est relativement simple, et est effectué en fonction des termes établis dans le contrat du projet. De même, la disposition d'équipement physique est assez directe, mais peut engendrer des coûts (en particulier parce que les normes écologiques exigent une destruction responsable) ou même un revenu (par exemple par la vente d'équipement, la récupération des déchets ou l'extraction de pièces). Au final, ces possibilités doivent être considérées en avance et intégrés dans la globalité de la stratégie d'acquisition.

Ceci est également l'occasion de faire une estimation du projet et de ses leçons de la gestion des acquisitions (c'est une bonne pratique de documenter au fil du projet plutôt que d'essayer de les énumérer lors de la conclusion du projet alors que beaucoup de temps a passé et qu'il y a souvent eu des changements de personnel). Un processus solide des « enseignements tirés » des expériences précédentes sera utile pour les projets futurs et également pour éviter des erreurs similaires, garantir que les procédures

d'acquisition soient complètes, détaillées et à jour et contribuer au développement des meilleures pratiques à adopter. Pour assurer le succès de ce processus, il est absolument nécessaire que les haut responsables encouragent une ambiance de confiance et d'honnêteté dans laquelle les individus ne sont pas pointés du doigt.

Conclusion

Il existe plusieurs manières de construire des cycles d'acquisition pour aborder ces grands domaines d'activité; différents États le font de manière différente, en fonction de la nature des projets qu'ils poursuivent et des exigences formelles relatives à la gestion et au contrôle, il est important de noter deux aspects généraux importants. Premièrement, une grande partie de la discussion ci-dessus traite des étapes initiales du cycle d'acquisition. Nous avons déjà noté plusieurs fois que les décisions prises au début du projet auront une implication majeure et que le fait de s'assurer à ce stade-là que les décisions sont les bonnes, va aider à réduire la possibilité de risques généraux et donc augmenter les chances de réussite du projet. Il est donc important que les cycles d'acquisition comprennent des stages initiaux bien définis et bien approvisionnés. Deuxièmement, les cycles d'acquisition ne sont pas valables uniquement pour des projets complexes. Alors que les cycles d'acquisition peuvent être abrégés pour des projets plus simples, les principes que ces cycles fixent, sont valides pour tous les projets et la discipline qu'ils nécessitent est utile pour tous les autres projets.

En conclusion, il est important de noter que différentes compétences sont nécessaires pour les différentes phases du cycle d'acquisition. Les phases initiales par exemple, se concentrent sur les solutions à une certaine exigence, alors que les phases vont plutôt aider à gérer le projet de manière efficace. Cela indique que la composition d'une équipe d'acquisition peut varier lors de son cycle de vie tout entière- ce qui doit d'ailleurs être pris en compte lors de la planification du projet.

Contrôle des Projets

Un des objectifs des cycles d'acquisition est de créer des possibilités pour les cadres supérieurs de revoir les passages phares d'un projet et de prendre des décisions concernant l'avenir de ce projet. L'objectif de la révision de projet n'est pas de permettre aux cadres supérieurs d'intervenir inutilement dans la gestion journalière d'un projet, mais plutôt de leur permettre d'être confiant que le programme de Défense global et que les projets individuels soient abordables et qu'ils vont générer une bonne relation qualité/prix au cours du cycle de vie du projet. Les cycles d'acquisition peuvent ainsi fournir des points de ruptures pratiques lors desquels les cadres supérieurs peuvent être persuadés que le travail requis afin d'atteindre les buts de chacune des phases du projet a été fait en profondeur, et peuvent établir des conseils et des limites pour la prochaine étape du projet. S'il y a encore des risques évidents au sein du projet, alors les scruta-

teurs peuvent exiger que l'on remplace une (ou toutes les) partie(s) de la phase, ou qu'un travail additionnel doit être effectué afin de compléter l'analyse en question.

L'analyse est donc un processus qui a lieu à l'intérieur de l'établissement de la Défense; c'est un processus différent des révisions courantes de projets, qui en tant qu'élément de bonne pratique de gestion devraient avoir lieu entre l'équipe d'acquisition et le fournisseur. Afin de parvenir à un consensus autour des besoins et des valeurs des projets, il serait judicieux de s'assurer qu'ils soient examinés par les représentants de la majorité des parties-prenantes du projet – ce qui indique le besoin d'un comité permanent qui superviserait l'ensemble du programme de la Défense. La composition du groupe va varier mais il inclura très certainement les responsables financiers de l'établissement de la Défense, les planificateurs et les représentants de la communauté d'acquisition des utilisateurs. Outre la surveillance du progrès des projets, le comité sera également responsable d'accepter ou non le lancement de projets individuels.

A part l'autorisation du projet, il n'existe pas de points fixes concernant l'examen, en effet, cela dépendra, entre autres, du cycle d'acquisition utilisé, de la taille et de la complexité du projet et de la maturité globale de l'établissement de Défense. Alors que la fin de chaque phase de cycle d'acquisition crée un point de rupture naturel, il n'est pas nécessaire que chaque phase se termine par un contrôle formel. En effet, il est utile d'établir un ensemble de règles qui définissent quand cela est nécessaire.

De même, il n'existe pas d'exigences fixes concernant ce qui doit être contrôlé; en effet, un ensemble de procédures doit être défini pour pouvoir les établir. Certaines exigences viendront de la responsabilité globale du programme des scrutateurs, par exemple, des considérations d'accessibilité ou la justification continue des exigences pour un projet à l'encontre d'autres priorités de Défense. D'autres exigences seront plus liées à des projets individuels : par exemple le fait de démontrer que les risques liés aux projets ont été définis et des mesures correctrices mises en place, que la stratégie d'acquisition représente un bon rapport qualité/prix. Ces deux ensembles d'exigences démontrent qu'à la fois l'équipe d'acquisition et la communauté de la Défense entière doivent être impliquées dans la supervision et l'examen d'un cas.

Remarques Finales

Ce chapitre a examiné certaines questions liées à la gestion de l'acquisition ainsi que quelques techniques qui peuvent être appliqués afin de garantir plus de chances de réussite d'un projet. Les États ont choisi de mettre en œuvre ces techniques de plusieurs manières. Il existe de nombreux avantages à formaliser des approches nationales de l'acquisition en sélectionnant les techniques appropriées aux circonstances locales et en les documentant dans la forme de réglementations d'approvisionnement ou de guides manuels. Cela va garantir une cohérence concernant l'approche et facilitera l'apprentissage de leçons apprises lors de projets individuels et de développer les meilleures pratiques à adopter.

Les points principaux de ce chapitre peuvent être résumés de la manière suivante :

- Les acquisitions de la Défense impliquent bien plus qu'une simple acquisition d'équipement et/ou de services pour répondre aux besoins des utilisateurs. Il s'agit d'une activité complexe qui devrait être traitée de manière globale (et divisé en plusieurs étapes).
- Il est très important d'effectuer un contrôle minutieux de la mise en place et de la ligne de conduite des projets individuels.
- La gestion de projets de la Défense peut être facilitée si elle est partagée en différentes phases distinctes.
- Un investissement dans les phases initiales d'un projet, en particulier dans les activités qui définissent ce qui doit être acquis, donnera un avantage certain aux phases suivantes. Comme l'acquisition doit inclure des solutions qui un rapport coût-avantage bénéfique, elle ne devrait pas être contrainte par des spécificités ou des exigences trop détaillées.
- Les risques liés aux projets sont inévitables, mais peuvent être planifiés.

Lecture supplémentaire

Deux sources détaillées en langue anglaise sont disponibles sur internet. L' Acquisition Operating Framework du Ministère de La Défense du Royaume Uni¹⁵ est disponible sur www.aof.mod.uk/index.htm, et le Defense Acquisition Guidebook de la Defense Acquisition University du Département de La Défense des États-Unis peut être trouvé sur le site <https://akss.dau.mil/dag/welcome.asp>. Les deux permettent la navigation des questions d'acquisition et incluent des installations de recherche.

¹⁵ Au moment de la rédaction de cet article, le Royaume-Uni était en train de développer le Acquisition Operating Framework (AOF) qui remplacera le Acquisition Management System (AMS). Le contenu du AMS a été transféré au AOF. Pendant ce processus qui a duré environ 12 mois, le contenu du AMS était disponible sur le site www.ams.mod.uk.

Chapitre 7

La Transparence dans la Gestion de la Défense

Willem Frederik van Eekelen

Introduction

La responsabilité et la transparence forment ensemble les bases de la démocratie. Or en termes pratiques, l'application de la transparence varie énormément, surtout dans les secteurs de la Défense et de la sécurité. La Défense est différente des autres secteurs du gouvernement du fait de son monopole de l'utilisation de la force et de la présence d'un établissement militaire à sa disposition, qui a sa propre vision quant à la protection des intérêts nationaux. La primauté des affaires politiques sur les affaires militaires a été largement reconnue, mais une relation harmonieuse entre elles nécessite avant tout un équilibre de confiance qui se traduit en pratique par un refus de la part des politiciens de faire des tentatives de micro-gestion après avoir accepté des documents et des mandats stratégiques ; et que les militaires, à leur tour, acceptent d'être responsable de la manière dont ceux-ci sont appliqués. Ceci est particulièrement important dans les opérations de soutien à la paix, opérations qui se basent sur des moyens de communications modernes, et qui incitent le leadership à suivre chaque décision du commandant. Mais c'est également important dans les domaines moins visibles de la gestion de la Défense.

La Défense se distingue aussi des autres départements gouvernementaux du fait que ses objectifs s'étendent sur le long terme. La planification devrait être fondée sur des plans à long terme d'environ 10 ans ou plus, tout en gardant suffisamment de flexibilité pour gérer certains développements ou délais inattendus dans la réalisation d'objectifs précis. D'autres départements n'ont pas le même rapport entre

l'investissement et les frais de fonctionnement que le secteur de la Défense, qui dans ses activités ressemble à une entreprise commerciale. Le domaine le plus difficile dans les relations civilo-militaires est l'allocation des ressources destinées à l'application des leurs activités, qui est souvent jugée insuffisante par les militaires, mais qui doit être évaluée par les entités politiques dans une compétition avec d'autres départements. En fin de compte, c'est la politique qui aura le dernier mot, mais dans le sens où les responsabilités finales concernant les forces adéquates seront entre les mains des politiciens du Conseil des Ministres ou du Parlement.

Au début des années 60, le Secrétaire de la Défense des États-Unis Robert McNamara introduit un système appelé *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), ayant comme objectif de lier les budgets aux missions militaires. Il estimait que si les jeunes analystes prodiges arrivaient à prouver qu'un certain système d'armes était indispensable, il allait leur fournir ce système. Le but prévu du système PPBS était d'apporter un soutien au Secrétaire de la Défense lors de la prise de décision sur l'allocation du budget entre différents programmes en compétition pour accomplir des objectifs spécifiques de la Défense nationale. L'ultime objectif du système consistait à offrir la meilleure combinaison de forces armées, d'équipement et de soutien dans les limites des contraintes fiscales.

En tant que système, le PPBS a connu des haut et des bas, mais il reste un outil utile pour justifier les propositions budgétaires en clarifiant ce qu'elles sont censé apporter en termes de quantité et de qualité des biens et des services et en déterminant des allocations de ressources fondés sur des niveaux de dépenses appropriées pour atteindre les objectifs prévus. De plus, au terme du cycle de planification, il est possible de déterminer si les objectifs atteints valaient le prix investi. De cette manière, le système est un fondement important pour garantir la transparence et le contrôle en ce qui concerne l'opinion du parlement et du public.

McNamara avait l'avantage d'avoir à sa disposition des budgets de Défense importants, ce qui lui permettait de respecter les priorités établies. Toutefois, lorsque les budgets diminuaient, le PPBS avait tendance à produire des listes de priorités qui pouvaient uniquement être réalisées une fois que d'autres programmes étaient retardés ou si certaines allocations spécifiques étaient devenues disponibles. En Europe, des pays comme l'Allemagne ou la Roumanie ont fait l'expérience d'établir des plans de Défense qui étaient impossible à réaliser avec les budgets de Défense anticipés.

Une des tâches principales du chef d'état-major est de créer un plan fusionné, en incorporant les besoins des différentes armées à l'intérieur des ressources prévues et disponibles. Il devrait être le responsable de la « planification d'entreprise », celui qui offre une part équitable à chaque personne dans le système, tout en faisant des choix difficiles si nécessaire. Ceci reste une de ses fonctions les plus difficiles, d'autant plus impitoyable lorsque des coupures budgétaires doivent être faites. Ensuite, il s'occupe des « postériorités », c'est-à-dire des activités secondaires, qui a priori ne causeraient pas

trop de « dégâts » au cas où ceux-ci devaient être abandonnés. En général, leur considération entraîne beaucoup de désaccords, car parfois une « postériorité » pour l'un peut être une priorité pour l'autre.

Étant donné que la Défense est fondamentalement un travail de longue haleine, il s'ensuit que sa planification devrait être fondée sur des documents consensuels qui définissent les intérêts stratégiques du pays ainsi que les moyens pour les protéger et les renforcer. Idéalement, ces documents (en général sous forme de livre blanc ou de note de Défense) devraient être rédigés avec une période de 10 ans en vue, tout en permettant de nouvelles mises à jour au début d'un nouveau cycle législatif. Ces documents ont comme objectif d'établir la structure et les tâches des forces de la Défense et d'inclure une planification budgétaire multi-annuelle, du moins à titre indicatif, afin d'assurer une continuation et une cohérence. De même, ils devraient définir les obligations internationales et les critères de participation aux opérations de soutien à la paix.

En principe, la responsabilité dans les secteurs de la Défense et de la sécurité devrait ressembler aux pratiques usuelles du gouvernement, en particulier en fournissant un niveau approprié de détail budgétaire, mais il existe des exceptions évidentes. Même s'il devrait être possible d'indiquer des lignes budgétaires pour les services de renseignements, les détails de leur travail doivent rester confidentiels. Ce besoin est accentué par la fusion de la sécurité interne et externe, qui est en grande partie dû à l'émergence des groupes terroristes et de crime organisé. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un dilemme : Nous devons maintenir la liberté individuelle et la sécurité publique, ce qui a une implication sur l'administration de la justice ainsi que sur l'application de la transparence dans les affaires gouvernementales.

Politiquement, la responsabilité est appliquée de manière politique à la relation avec le parlement et de manière financière à la Cour des Comptes (aussi appelé Bureau National de l'Audit) et des procédures de comptabilité internes au Ministère de la Défense. Dans de nombreux pays il existe aujourd'hui des *Public Information Acts* qui permettent aux personnes, et surtout aux médias, de chercher des informations sur des décisions politiques et la manière dont elles ont été prises. Ces lois constituent un supplément important aux questions écrites et orales que les parlementaires se posent. Les gouvernements devraient révéler, expliquer et justifier leurs politiques et leurs projets. Ils devraient également dire ce qu'ils souhaitent faire et expliquer les raisons lors de débats publics—au parlement et dans les médias—où l'on peut ensuite évaluer leurs priorités et étudier certaines alternatives. Plus il existe de la transparence et de la responsabilité, plus il y a de chances de maintenir un soutien public de l'armée.

Un élément décisif dans la relation civil-militaire concerne les procédures établies sur la surveillance parlementaire. Les deux côtés devraient déterminer exactement quelles informations ils ont le droit de recevoir et de donner, et de quelle manière les comités parlementaires vont traiter ces informations. Parmi les membres de l'OTAN, les aspects

budgétaires et législatifs sont relativement bien gérés, ce qui n'est pas toujours le cas en termes de politiques, domaine dans lequel d'importantes différences persistent.

L'État de Droit

Le respect et l'application de l'état de droit sont devenus des critères fondamentaux pour évaluer la nature démocratique d'un État et pour juger si celui-ci est éligible pour devenir membre d'organisations telles que l'OTAN ou l'Union Européenne. Bien entendu, les lois sont importantes, mais leur « parcours » est encore plus important. En effet, certains systèmes d'État autocratiques produisent également des lois mais celles-ci n'ont que peu de légitimité comparées à la législation dans les démocraties pluralistes. Le « rôle » de la loi est de protéger la sécurité, la propriété et les droits de l'homme de tout citoyen et de restreindre l'utilisation du pouvoir politique en soumettant les autorités du gouvernement à la loi. Les éléments d'un système d'état de droit sont :

- Un pouvoir judiciaire indépendant
- Institutions de la Défense des droits de l'homme indépendantes
- Pouvoirs gouvernementaux déterminés par la Constitution et/ou des lois
- Elections libres et justes
- Transparence et accès au pouvoir politique
- Systèmes de police et de détention dont les pouvoirs sont clairement définis par des lois
- Système militaire et système sécuritaire ayant des bases légales
- Accès à la justice grâce à des avocats justes et abordables; pas de taxes prohibitives et de délais qui pourraient décourager les gens à faire appel à la justice.¹

Selon Voorhoeve, il y a huit conditions fonctionnelles qui doivent être remplies :

- Toutes les lois doivent être appliquées de manière égale à tous les citoyens, sans discriminations fondées sur des différences personnelles ou collectives juridiquement non pertinentes
- Le droit à un procès juste doit être garanti pour tous
- Pas de détention arbitraire, ni de torture ou de traitement cruel et inhumain envers les détenus/prisonniers

¹ Voir Joris Voorhoeve, *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, Scientific Council for Government Policy /WRR/ (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007), 91-92.

- Toutes les lois sont promulguées ouvertement et peuvent être contrôlées par les citoyens et leur assistance judiciaire
- Pas d'application rétrospective du droit pénal
- Le pouvoir judiciaire est professionnel, intellectuellement indépendant et impartial
- Les pouvoirs des autorités proviennent de lois ; ceci est également valable pour les politiques, les décisions et les mises en œuvre
- Toutes les institutions responsables de l'application de lois reçoivent des moyens adéquats leur permettant d'accomplir leur travail correctement.

Les Parlements, la Politique de la Défense et les Nouvelles Missions

Opérations

Après la fin de la guerre froide, la Défense collective ne faisant plus partie des priorités, l'attention générale était plutôt portée sur les nouveaux liens entre la sécurité interne et la sécurité externe ainsi que sur les demandes d'opérations de soutien à la paix. Les prises de décisions relatives à la participation dans des opérations de paix sont devenues plus politiques et la profession militaire est non seulement devenue plus dangereuse mais également plus complexe. En commençant par des opérations militaires dans les Balkans, les armées ont dû assumer de nombreuses nouvelles fonctions, allant de la diplomatie à la médiation en passant par l'administration et le développement – des rôles faisant appel à leur capacité d'entraînement et de coordination. De nouvelles structures de gestion ont dû être mises en place, afin de faire face à tous les nouveaux acteurs impliqués dans les conflits, y compris un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG).

Répondant à une invitation du Parlement Européen, le DCAF a récemment mené une étude sur la manière dont les parlements nationaux participent aux prises de décisions dans les opérations de soutien à la paix. Le DCAF a ensuite distingué plusieurs méthodes ainsi que les meilleures pratiques.² L'étude a identifié entre autres l'établissement de provisions légales relatives aux autorisations des dépenses pour les opérations militaires à l'étranger – prenant la forme d'un plafond financier, une limite des

² Voir Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior et Suzanna Gavrilescu, *Parliamentary Oversight and Civilian and Military ESDP Missions; The European and National Levels*, EP/EXPOL/BI/2006/38 PE 348.610 of October 2007. Le rapport analyse 4 missions ESDP *EUFOR Althea*, *EUFOR DRC*, *EUPM BiH*, *EUBAM Rafah*. Il y a eu des discussions dans le Sous-comité de la Sécurité de Défense (SEDE) du Parlement Européen lors d'un séminaire le 11 février 2008.

troupes (par exemple l'Espagne a actuellement fixé les limites de ses troupes à 3000 soldats, la Finlande à 2000 et la Lituanie à 420) ou une restriction géographique. Il est également important que les parlements insistent sur la transparence de la manière dont l'argent a été dépensé lors des missions, ainsi que sur des évaluations des résultats. Cette pratique devrait aussi être exigée de la part de l'ONU, l'OTAN et l'UE.

La profession militaire s'est également transformée. Elle est devenue plus dangereuse, plus exigeante en termes d'absences du domicile, et plus variée de par la nécessité d'adaptation à l'ensemble du conflit, de la stabilisation et de la reconstruction. Cela signifie que le ministère de la Défense doit consacrer plus de temps et d'entraînement à toute une série de tâches et à l'enseignement de l'ensemble du déroulement d'un conflit, qui a lieu à l'autre bout de la planète dans un pays totalement inconnu, et qui risque de durer longtemps avant qu'il y ait une éventuelle résolution de conflit. Une attention particulière doit être portée aux soldats revenants souffrant de stress et de syndromes post-conflit. Plus les militaires doivent jouer un rôle de « soldat gardien » dans les opérations de soutien à la paix, plus ils ont droit à une attention et à une protection physique maximale. Globalement, nos populations ont accepté que les opérations militaires en Irak et en Afghanistan entraînent des blessés et des morts—mais avec chaque nouvelle victime, la population se pose de nouvelles questions—ces sacrifices sont-ils justifiés, quel est le but de ce conflit, quelle est la motivation, le sacrifice de leur pays est-il proportionnel à celui des autres pays participants ?

La Défense, elle aussi, a pris un aspect plus politique. Dans la Défense collective, normalement l'aspect militaire devrait normalement être la priorité, mais les opérations de soutien à la paix ont un élément principalement politique. Le rôle des médias le démontre bien : pendant les opérations militaires en Irak en 2003, les journalistes étaient « intégrés » dans les forces armées (*embedded journalism*) ; lors des combats de guérilla, ils pouvaient se déplacer facilement sur le territoire, parfois à leurs propres risques et périls. C'est ainsi qu'ils obtenaient des récits et des impressions exclusifs des conflits et de la manière dont les soldats faisaient leur travail; ce qui en revanche avait un impact sur la perception globale du conflit. Ce qui se passe dans le monde aujourd'hui est transmis sur nos écrans de télévision le soir même. Par conséquent, la transparence des médias, à la fois chez nous et chez nos correspondants à l'étranger peut également avoir un impact négatif car elles transmettent les informations en temps réel et par ce fait contribuent à maintenir la crédibilité de notre politique étrangère.

La privatisation des fonctions de la Défense

La transparence est devenue plus diffuse depuis qu'il y a une tendance à privatiser de nombreuses fonctions dans l'établissement de la Défense – des fonctions qui auparavant étaient perçues comme le noyau même du travail de la Défense. La réduction des forces armées a entraîné une concentration sur les capacités de combat et à la perception parfois erronée, selon laquelle certaines fonctions ne nécessiteraient pas une dis-

ponibilité permanente sous conditions opérationnelles et peuvent être plus économiques en les déléguant à des entreprises privées. On peut trouver ce genre de pratique dans les secteurs de la restauration ou de la logistique ou encore dans les entreprises privées de sécurité. Le même phénomène se produit ailleurs dans le gouvernement. La décision de réduire le nombre de fonctionnaires, ce qui a entraîné la création d'agences de mise en œuvre et de contrats de conseils. Dans le secteur de la Défense, la privatisation est présente dans les domaines de la restauration, de la logistique, des entreprises privées de sécurité et de surveillance. Le DCAF a fait une étude approfondie de ce sujet et en particulier sur la question de la responsabilité lorsque les choses tournent mal.³ Il est impératif que les organisations de la Défense restent responsables et transparentes. Concernant la corruption, il existe un double problème : l'attribution du contrat est peut-être le résultat d'un traitement préférentiel et l'entreprise choisie a vraisemblablement recouru à des pratiques de corruption dans ses affaires.

Défis lors de la mise en œuvre

Une des principales lacunes dans de nombreuses démocraties parlementaires est le fossé entre la législation et la mise en œuvre. Les gouvernements rédigent des lois, les parlements les modifient et les approuvent, mais peu de personnes se soucient de la manière dont ces lois sont ensuite appliquées. Les objectifs premiers ont-ils été atteints, et si ce n'est pas le cas, quelles sont les raisons de cet échec ? Au Pays-Bas, le parlement consacre un mercredi pendant chaque mois de mai pour le contrôle et la vérification de la dépense du budget pour les objectifs prévus, populairement surnommé *minced meat day* (journée de la viande hachée). Cette pratique met en avant les difficultés liées à la réalisation de plans et de budgets dans une économie complexe. En outre, il est difficile de prévoir les effets à long terme de la législation. Beaucoup de choses peuvent être dites sur les clauses de suspension ou sur les examens périodiques visés à améliorer ou à modifier des points sensibles. La demande de ce genre de contrôle augmente du fait de la compétition entre les partis politiques, qui, après chaque scandale ou accident repartent en réclamant de nouveaux contrôles, souvent suite à la publication de gros titres de journaux quotidiens. Un minimum de franc-parler est nécessaire, car en fin de compte le citoyen est plus intéressé par une approche équilibrée, avec le moins de bureaucratie possible. Idéalement, la solution serait d'exiger une autorégulation des organisations professionnelles impliquées.

Les Parlements et le Processus d' l'Acquisition

Un des problèmes spécifiquement lié aux dépenses de la Défense est la nécessité de trouver des équipements à la fois durables et de bonne qualité, ayant une durée de vie

³ Fred Schreier et Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional paper No. 6 (Genève: DCAF, 2005).

d'environ 40 ans. Cela signifie que l'achat de nouveaux équipements a un grand impact sur l'avenir des forces armées, qui militent pour le potentiel de croissance et la capacité d'être modernisé lors de « programmes de modernisation ». Il est tout aussi important d'évaluer les « coûts de cycle de vie » en comparant différents équipements. La transparence est alors particulièrement importante, et la totalité des coûts devrait être révélée, y compris les adaptations nécessaires de l'infrastructure, du personnel et de la formation. Le fait de compter uniquement le coût du nouveau matériel ne suffit pas. Mais qui vérifie ces calculs ? Cette fonction ne peut pas être effectuée uniquement par le service qui a besoin de nouvelles armes. En effet, il est préférable d'avoir en plus une deuxième opinion de la part d'un organisme indépendant.

Une autre conséquence de la longue durée de ces cycles de vie militaires est la revendication à long terme que peut avoir une décision individuelle sur des futurs budgets de la Défense. Et surtout, quand il s'agit de commandes importantes qui ne sont pas livrées ou payées dans une année individuelle, et qu'elles sont étendues sur une décennie ou plus longtemps encore. Les parlementaires doivent être attentifs à la somme d'argent encore disponible pour les nouveaux achats. Dans le passé récent, il y a eu des exemples en Allemagne et en Roumanie où les plans de la Défense ont excédé le budget futur.

Le processus d'acquisition dans le secteur de la Défense n'est jamais une décision individuelle – elle comprend en effet plusieurs étapes. En commençant par le concept de la stratégie nationale ou autres documents de politiques similaires ; il faut formuler des besoins militaires et établir des priorités parmi les nombreuses propositions faites par plusieurs services différents. Il faut également définir une enveloppe budgétaire comprenant les coûts de cycles de vie. Ensuite, les marchés doivent être examinés afin de vérifier si les équipements requis sont déjà disponibles ou s'il faudra les développer ou les modifier. Par la suite sont développés des contacts préliminaires avec des fournisseurs et une liste avec des alternatives. Une fois ces étapes accomplies, des négociations ont lieu concernant les prix, les délais de livraisons et les mécanismes de compensation pour conclure la meilleure affaire possible. Chacune de ces étapes se prête à une transparence et à une surveillance parlementaire.

Les besoins militaires découlent d'un processus durant lequel les expériences du passé, les nouvelles méthodes stratégiques et tactiques, ainsi que les nouvelles possibilités technologiques et les capacités des adversaires potentiels sont évalués. Les recherches opérationnelles et les manœuvres militaires sont devenus de nouveaux instruments militaires. Le processus commence généralement par des plans et des sections de politiques des employés des forces armées concernées, mais la nécessité d'une planification intégrée des forces a tendance à augmenter le rôle des employés de la Défense. Dans le passé, l'absence d'un contact régulier entre les différents secteurs (opérationnels, recherches, technologie et acquisition) représentait une lacune. La

transparence interne est donc devenue tout aussi importante que la transparence externe.

Le processus de la planification de la Défense de l'OTAN avait l'avantage que le commandant suprême des forces alliées ait formulé des « propositions de forces » comme conseil pour la planification nationale avec l'objectif de construire une Défense collective cohérente. Aujourd'hui, cet objectif est toujours valable, mais a été en grande partie remplacé par une approche sélective face aux crises internationales, créant ainsi des « coalitions de pays disposés à agir » à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Alliance. La politique de Défense n'est pas seulement devenue un élément de politique de sécurité, mais également un élément unificateur de part l'incertitude avec laquelle les opérations de paix sont menées. Par conséquent, l'incitation de la standardisation multilatérale d'équipement n'a pas eu la poussée espérée. En même temps, les nouvelles demandes d'intervention, et plus récemment, les « guerres asymétriques » ont compliqué le processus d'évaluation des exigences futures. Flexibilité et mobilité sont devenus de nouveaux mots clés, difficiles à concrétiser. Les décisions dépendent en grande partie du niveau d'ambition que les pays se fixent et leur volonté de prendre la responsabilité pour des opérations qui n'étaient pas initialement liés à la défense de leur intégrité territoriale et leur indépendance. De plus, la menace accrue du terrorisme a eu le double effet de lier la sécurité interne et externe d'une part, et de porter l'attention sur des compétences hi-tech dans un processus de transformation. Les soldats à pied, risquant leur vie, nécessitaient une protection contre les mines et autres engins explosifs. Plusieurs pays ont dû changer leur programme d'acquisition compte tenu des nouvelles expériences, dont l'usure et la détérioration de l'équipement.

Un circuit d'approvisionnement type de la Défense

Le niveau de participation parlementaire dans les décisions d'acquisitions varie énormément selon les pays. L'Allemagne par exemple excelle dans le contrôle minutieux de son budget. Les Pays-Bas, eux, ont adopté un « circuit type » pour le processus entier d'acquisition dans leur secteur de la Défense. La première communication est envoyée au parlement une fois les conditions opérationnelles établies dans les grandes lignes : le genre d'équipement, une indication générale de la quantité de matériel à remplacer, une estimation du prix complet, et la manière dont les dépenses seront réparties au fil des années.

Une fois que le Comité de la Défense a pris note du document—ce qui signifie qu'il n'a pas été rejeté—la deuxième phase consiste en études préparatoires sur toute une série de sujets. Les exigences opérationnelles doivent être traduites en spécificités techniques. Le marché doit être analysé et une liste complète avec tous les fournisseurs potentiels doit être rédigée. Si rien n'est disponible dans le futur proche, alors un projet de phase de développement doit être fait en coopération avec les industries et, si possible, avec d'autres pays intéressés.

La troisième étape consiste en une analyse approfondie des informations reçues par les fournisseurs intéressés. Ces fournisseurs sont-ils capables de répondre aux exigences spécifiques ou proposent-elles des alternatives ? Leur équipement est-il utilisé par d'autres pays, et si oui, quelles sont leurs expériences de la performance de ces équipements ? Quelles sont les possibilités pour la coproduction et pour les compensations ? Cette analyse devrait mener à une liste de fournisseurs alternatifs.

La quatrième phase concerne les préparations des acquisitions, faites sur les bases d'offres négociées, éventuellement complétées par des essais sur le terrain. La Direction Générale d'armements va les comparer en tenant compte de différents critères. Si plusieurs offres correspondent aux critères, d'autres éléments seront introduits dans la comparaison – par exemple la sécurité et l'efficacité militaire. Simultanément, le Ministre des Affaires Economiques va négocier la coproduction et, si nécessaire, la compensation en dehors du projet concerné. Au fil du temps, le parlement est devenu plus exigeant et insiste sur les contrats de compensations avec les industries locales pour chaque dollar ou euro dépensé par la Défense. Lors de cette phase, certaines informations sont parfois classifiées, surtout concernant les caractéristiques d'armes. Cependant, la nécessité de garder toutes ces informations secrètes ne devrait pas être exagérée, puisque tout ce qui intéresse les parlementaires peut être trouvé dans des journaux professionnels. Et en cas de nécessité, des briefings confidentiels sont organisés.

La phase finale, la décision donc, est soumise à un lobby intense, impliquant les médias, les parlementaires et les groupes de réflexion. Les décideurs sont alors invités à visiter des usines ou à participer à des manifestations. Ceci est également la phase lors de laquelle tout le monde doit être particulièrement vigilant quand il s'agit d'accepter des faveurs qui pourraient donner l'impression d'influencer les prises de décisions. Les pratiques varient sur la façon dont l'autorité sera désignée pour signer le contrat final, désignation parfois précédée d'une lettre d'intention. Aux Pays-Bas, des contrats en-dessous de 5 million € sont laissés à l'armée concernée. Les contrats allant jusqu'à 25 million € doivent être inclus dans le projet global de la Défense présenté au parlement par le responsable des forces de la Défense dans son rôle de planificateur financier. Les contrats entre 25 million € et 100 million € doivent être approuvés par le comité parlementaire, mais la poursuite de l'exécution est mandaté au service, sauf si le projet a été qualifié « sensible sur le plan politique ». Les contrats d'une valeur supérieure nécessitent le feu vert du parlement avant de pouvoir être signés; les contrats au-delà de 250 € nécessitent l'approbation du Cabinet entier avant de pouvoir être présentés au parlement.

Un modèle fondé sur ces lignes-là n'est pratiqué que dans quelques États-membres de l'OTAN. L'analyse n'est pas négative en termes de contrôle de la législation, mais il est moins bon en termes de contrôle du pouvoir exécutif. C'est uniquement en Allemagne, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne et au Royaume-Uni, le Ministre de la Défense a été obligé de fournir des informations au Comité de la Défense sur les décisions relatives aux acquisitions une fois dépassée une certaine limite. Dans ces pays, à part le

Royaume-Uni, le Ministre de la Défense avait besoin d'un accord parlementaire préalable afin de pouvoir conclure le contrat. Au Canada, en République Tchèque, au Pays-Bas et en Norvège, l'implication du comité pour spécifier les besoins de nouveaux équipements est assurée. Cela va parfois jusqu'à la comparaison d'offres et à la sélection d'un producteur en République tchèque, au Pays-Bas et en Norvège. Seuls les parlements tchèques et néerlandais ont communiqué leur implication dans l'évaluation des compensations et d'arrangements de compensation.⁴

La disponibilité d'employés qualifiés est étroitement liée au contrôle parlementaire. Il est rare que les parlements prennent l'initiative de recherches ayant comme but de remettre en question des avis officiels, bien que des auditions soient organisées plus fréquemment. Seuls les parlements français et allemand ont des employés à disposition qui travaillent spécifiquement sur des sujets de la Défense et assistent les membres du parlement.⁵

Structures internationales, sources d'information et expertise

La majorité des parlements n'ayant souvent pas de conseillers dans le secteur de la Défense et de la sécurité, va par conséquent souvent dépendre du travail d'observation et d'analyses effectuées par des instituts indépendants, groupes de réflexion et organisations non gouvernementales. Au niveau international, le *SIPRI Yearbook on Armaments, Disarmament and International Security* est devenu, au fil des années, un outil indispensable dans le domaine de la recherche sur les dépenses militaires, des productions et du trafic international d'armes. Le *Military Balance and the Strategic Survey*, publié par l'Institut International d'Etudes Stratégiques (International Institute for Strategic Studies, IISS), fondé à Londres, est tout aussi important. L'institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne (IESUE) à Paris publie une grande quantité de cahiers de Chaillot et de publications occasionnelles traitant de sujets liés à la politique étrangère et de sécurité commune (Common Foreign and Security Policy, CFSP) et réunit les directeurs de nombreux instituts nationaux à l'occasion d'un meeting annuel de la « State Union » avec Javier Solana.⁶ Le DCAF a élargi son domaine initial du contrôle démocratique des

⁴ Voir Willem F. van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces – The National and International Parliamentary Dimension*, Occasional Papers No. 2 (Genève: DCAF, 2002) and Willem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Papers No. 5 (Genève: DCAF, 2005). Les deux rapports peuvent être téléchargés gratuitement sur le site du DCAF, www.dcaf.ch. Le premier présente des réponses parlementaires lors d'un questionnaire. D'autres procédures parlementaires pourraient avoir évolué depuis.

⁵ Voir Van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*, 13-14.

⁶ Voir Burkard Schmitt, *European Arms Cooperation, Core Documents*, Chaillot Papers No. 59 (Paris: ISS, avril 2003) et Burkard Schmitt, *The European Union and Armaments. Getting a Bigger Bang for the Euro*, Chaillot Papers No. 63 (Paris: ISS, août 2003).

forces armées vers des questions plus vastes liées au secteur de sécurité et de la bonne gouvernance. Leurs publications destinées aux parlementaires et leur recueil sur le renforcement institutionnel de la Défense traitent de la transparence, de la responsabilité et des processus de l'acquisition d'armes. Parmi les ONG, le travail effectué par *Transparency International* et *SaferWorld* vaut également la peine d'être mentionné.

Le Conseil Européen a créé l'Agence de la Défense Européenne en 2003 avec les objectifs à long terme suivants :

- Contribuer à l'identification des objectifs de capacités des États-membres et vérifier s'ils respectent leurs engagements
- Promouvoir l'harmonisation des besoins opérationnels ainsi que l'adoption de méthodes d'acquisition efficaces et compatibles
- Proposer des projets multilatéraux, garantir la coordination et gérer les programmes spécifiques
- Soutenir et encourager les recherches dans le domaine des technologies de la Défense ; coordonner et planifier des activités communes ; et l'étude de solutions techniques pour résoudre des problèmes opérationnels dans le futur
- Contribuer à la mise en place de toute mesure pouvant contribuer au renforcement de la base industrielle et technologique de la Défense et à l'amélioration de l'efficacité des dépenses militaires.⁷

Durant ses trois années d'existence, l'EDA a produit plusieurs résultats positifs. Le marché européen de la Défense a été facilité par la publication d'un bulletin de plans et d'offres nationaux mais les offres transnationales restent très limitées. Un code de conduite facultatif a comme objectif de réduire l'effet de l'Article 269 du Traité de l'Union Européenne qui exclut le matériel de la Défense du marché interne de l'UE. Malheureusement, dans le domaine des recherches, l'EDA a été un échec quasi-total. Avant la fin de ses activités, le précurseur de l'EDA—le groupe armement d'Europe occidentale—menait des projets communs coûtant environ 300 million d'euros, mais ceux-ci n'ont jamais été aboutis. Le programme d'investissement commun coûtait seulement environ 54 millions d'euros et a provoqué des problèmes liés à la propriété intellectuelle.

La Commission Européenne—Les commissaires de la commission européenne Verheugen et McCreevy—ont annoncé deux directives: l'une visant à réglementer le reste du marché ne faisant pas partie de l'interprétation limitée de l'Art. 269, et l'autre à faciliter le transport entre deux pays de l'UE. La Commission a rappelé que la restructuration du *European Defence Equipment Market* était essentielle s'il voulait survivre à la mon-

⁷ Voir Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security* (Bruxelles/Genève: CEPS/DCAF, 2006), et en particulier le chapitre 7 intitulé « Towards an EU Armaments Agency ».

dialisation. Il sera intéressant d'observer comment le parlement Européen va utiliser ces directives. Plusieurs pays, y compris la France et le Royaume-Uni, se disputent la compétence du parlement Européen (et de la Commission Européenne) pour pouvoir gérer des problèmes intergouvernementaux tels que la PESC (Politique Etrangère et de Sécurité Commune) et la politique européenne commune en matière de sécurité et de Défense. Le Haut Représentant de l'UE informe régulièrement le Parlement mais les débats autour de ces thèmes restent encore un sujet délicat. L'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale reste le seul organe opérationnel de l'UEO depuis le Traité d'Amsterdam qui a eu comme résultat le transfert des fonctions de l'UEO vers l'UE. Les rapports de l'UEO continuent à être de très bonne qualité, mais l'absence d'un dialogue avec un Conseil a fait que cette organisation est devenue obsolète. Par conséquent, les contrôles parlementaires de la PESC et de la PESC sont rudimentaires – La question est la suivante: Qui est-ce qui les contrôle réellement ?

Corruption

Le professeur américain Joseph Nye définit le terme « corruption » de la manière suivante :

Un comportement qui s'écarte des tâches officielles d'une fonction publique par motivation de gain financier personnel ou de renforcement de statut; ou qui implique la violation des règlements contre les conduites de certains types d'influence de nature privée. Ceci inclut des comportements tels que la malhonnêteté, le népotisme et le détournement de fonds.⁸

La corruption touche à la fois à la violation des lois régissant les fonctions publiques, et à la transgression des normes éthiques non-codifiées mais néanmoins très répandues et acceptées. Certaines de ces normes se développent sur une longue durée, comme par exemple l'interdiction du financement de partis politiques. Il est également possible d'utiliser une définition de « corruption » plutôt orientée vers le marché financier: un échange d'argent pour des décisions (des biens), que les acteurs privés cherchent à acquérir (la demande) et que les agents publics sont prêts à vendre (fournir) en évitant d'être arrêtés (responsabilité). Une troisième définition se concentre sur l'intérêt public et perçoit la corruption comme un comportement déviant qui soumet l'intérêt public au gain personnel. La corruption prospère là où l'éthique publique a dégénéré ; là où il n'existe pas de règles claires permettant de poursuivre des intérêts généraux ; là où les activités

⁸ Joseph S. Nye, « Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis », *The American Political Science Review* 61, no. 2 (juin 1967), 417-427.

publiques et privées manquent de moyens de réglementation efficace qui permettraient une enquête judiciaire juste et impartiale.⁹

La corruption est un phénomène transnational et global, une menace cachée contre le bon fonctionnement d'un gouvernement et de l'état de droit. Elle permet de remplir les poches de certaines personnes avec de l'argent destiné à des fins publiques et modifie les décisions et les actions quotidiennes des agents gouvernementaux. La corruption est souvent associée aux personnes responsables des achats d'équipement et aux bénéficiaires d'aide au développement, mais elle touche également les fournisseurs et les donateurs. La prévention de corruption a été reconnue comme étant une responsabilité de l'ensemble des États, des institutions non-gouvernementales et des entreprises privées. La Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003 a été signée par 140 États et a été approuvée après la ratification de 30 de ses signataires. La Convention régleme la récupération et la restitution de biens qui ont été acquis par le biais de la corruption, mais évidemment ce sont les résultats de chaque signataire et de leur système judiciaire qui comptent ; il s'agit donc d'une question nationale et l'efficacité de la Convention dépend alors de la volonté et de l'application de chaque pays individuel.

Lors de la Conférence ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce en novembre 2001 à Doha, les ministres ont exprimé la nécessité d'avoir une Convention multilatérale sur la transparence et la responsabilité financière dans le secteur gouvernemental et ont décidé que les négociations aient lieu après la Conférence de Cancun en 2003 « sur les bases d'une décision qui devra être prise, par consensus explicite, concernant les modalités des négociations ». Les pays en développement ont clairement exprimé qu'ils souhaitaient que ces négociations ne limitent pas la marge de manœuvre des fournisseurs locaux. A Cancun, aucun accord n'a été pris à l'issue des négociations et c'est finalement le Conseil général qui, en août 2004, a décidé que ce point ne fasse pas parti du Programme de travail de Doha et qu'il n'y aurait donc pas de négociations à ce sujet pendant le programme de Doha pour le développement. Depuis cette décision, le Groupe de Travail de la Transparence dans les pratiques de passations des marchés a été inactive.

Une bonne gouvernance nécessite une transparence des prises de décisions et idéalement une absence de corruption. Ces deux termes, « transparence » et « le moins de corruption possible » sont pratiquement indissociables. Avant l'émergence de la Communauté Economique Européenne, il y avait un dicton connu dans le nord de l'Europe qui disait qu'au sud de la « frontière des olives »—la ligne située dans le sud à partir de laquelle poussent les olives—il existait d'autres morales, surtout en ce qui concerne l'application de certaines règles et notamment le paiement d'impôts. En effet,

⁹ Voir Yves Mény and Luís de Souza, « Corruption: Political and Public Aspects », dans *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ed. Neil J. Smelser et Paul B. Baltes (Oxford: Elsevier, 2001), 2824-2830.

la corruption est plus enracinée dans certaines sociétés que dans d'autres. Dans certains pays, le fait de payer une personne pour des services fournis qui de toute façon font partie de son travail, est une pratique très répandue. Ces différences sont devenues plus apparentes lors de l'agrandissement de l'OTAN et de l'UE. Peu de temps avant l'entrée dans l'UE de la Pologne, la Commission Européenne a conclu que la corruption était profondément ancrée dans ce pays et qu'elle représentait un problème grave en Lettonie et en République Tchèque. L'adhésion de la Roumanie a failli être suspendue à cause de problèmes liés aux déficiences administratifs et juridiques. Dans de nombreux pays, le fait de donner des pots-de-vin à des policiers sous-payés pour éviter une amende est très courant.

Chaque institution—qu'elle soit gouvernementale ou non—ayant suffisamment de moyens pour payer des biens et des services peut être victime/responsable de corruption. Elle peut apparaître sous forme de remboursements sur les paiements contractuels, de « commissions », de paiements sous la table qui ne figurent pas sur les factures, de faveurs en-dehors du contrat comme par exemple des vacances payées, de financements de partis politiques et de paiements à des individus influents afin de les faire changer de décisions. La corruption à grande échelle a souvent lieu de manière indirecte, en passant par des agents ou leurs intermédiaires, afin d'éviter le contact direct entre l'acheteur et le fournisseur. Il n'y pas de limites à l'inventivité humaine – et les nombreuses manières utilisées pour influencer des processus d'acquisition sans pour autant être hors-la-loi le prouvent bien. Une application de règles claires et précises concernant les limites à respecter dans les relations entre officiels et fournisseurs est donc nécessaire afin éviter ce genre de pratiques.

Rien ne permet d'affirmer que les personnes travaillant dans le secteur de la Défense sont plus susceptibles d'avoir recours à des pratiques de corruption que ceux travaillant dans d'autres départements gouvernementaux. Mais le fait que le budget de la Défense soit si grand et qu'il y ait un nombre important de personnes travaillant dans la Défense fait que la corruption dans ce secteur soit assez répandue. La corruption à petite échelle semble être un plus grand problème pour les fonctionnaires de police que pour ceux de la Défense, car ils ont souvent un contact plus proche avec la population. Un domaine où la police et la Défense se rejoignent est celui de la conscription et par conséquent, la corruption apparaît sous forme d'exemptions ou d'ajournements ou encore l'accès à des postes plus attractifs. De même, certains officiels dans le secteur de la Défense participent à des activités commerciales en vendant des biens militaires pour obtenir un gain personnel. Mais contrairement à certains de leurs collègues dans d'autres départements, le personnel de la Défense va rarement tricher sur la qualité et la durabilité de l'équipement, car cela pourrait entraîner des conséquences fatales pour les acheteurs. En outre, il y a de plus en plus de réglementations en termes de responsabilité, et ceci dans les moindres détails, et la majorité des départements de la Défense disposent d'un bureau spécial qui vérifie le processus d'acquisition. Afin de pouvoir travailler de manière

efficace et sans qu'il y ait de la pression sur la perspective de carrière de leur personnel, ces bureaux doivent avoir une position indépendante en dehors de la ligne de commandement.

Le problème de la corruption se situe davantage dans le mouvement de lobby des industries de la Défense dont l'existence dépend souvent de grands contrats. Ce genre de contrats est rare et souvent décrit comme étant des « achats du siècle », mais ils sont toujours l'aboutissement de recherches innovatrices et très coûteuses. Leurs campagnes publicitaires sont agressives aux niveaux des politiques et des techniques employées. La concurrence est particulièrement féroce lorsque plusieurs offres répondent aux exigences, et les décisions seront alors prises en fonction de facteurs supplémentaires, y compris des considérations de politique étrangère.¹⁰

De quelle manière la direction politique et les parlementaires devraient-ils se positionner dans cette lutte pour l'honnêteté ? Les parlementaires et les dirigeants ont besoin d'autant d'informations que possible mais devraient éviter d'être dûment influencé par les compétiteurs. Dans une procédure ouverte, tous les fournisseurs potentiels devraient obtenir un traitement égal, au moins au début. La direction politique du département devrait éviter d'avoir un contact direct avec ses agents, mais un ministre ou un secrétaire d'État responsable des acquisitions devrait être autorisé à visiter une usine à condition que cette personne visite aussi tous les autres concurrents sérieux. Les parlementaires ont plus de liberté dans leurs contacts, mais il est déconseillé qu'ils aillent visiter des installations de production tout seul. Afin d'éviter toute démarche inappropriée, il serait préférable que les comités de la Défense organisent des visites ou qu'il y ait au moins un porte-parole de la Défense d'un autre parti politique qui accompagne la personne visitant les lieux.

Dans un système régional, les parlementaires exercent un lobby pour leur circonscription et les activités industrielles qui s'y rattachent. Aux États-Unis, cela se traduit parfois en clause additionnelle dans des projets de lois de La Défense, dans d'autres cas, la pression est plus discrète. Pour résister à un tel lobby, qui a souvent aussi des répercussions au niveau de l'emploi, les ministres et leurs conseillers doivent procéder à une analyse détaillée de la qualité et du prix de leur solution favorite, s'ils ont l'occasion de persuader le parlement.

La lutte contre la corruption doit se dérouler à la fois au niveau individuel et au niveau organisationnel. La moralité individuelle peut être influencée par l'éducation, qui a

¹⁰ *Transparency International* explique que plus de la moitié des contrats de la Défense est faite sans compétition, ce qui, en général, signifie que l'acheteur n'a pas pu faire la meilleure affaire possible. La compétition va sûrement renforcer la transparence et la responsabilité financière des entreprises, mais elle ne va pas faire disparaître la corruption. De plus, plusieurs pays soutiennent leur « champions nationaux » dans un processus de consolidation qui semble être nécessaire pour leur survie.

comme but de transmettre un sens de valeur dès le plus bas âge. Les organisations et les entreprises devraient rédiger des codes de conduite et clarifier ce qu'ils auront le droit d'accepter de la part d'un fournisseur : une tasse de café, un repas, un cadeau de Noël, ou au contraire rien du tout ? Des progrès importants ont été réalisés grâce à la création du code d'éthiques de la police.¹¹ Si celui-ci est intégré efficacement dans les écoles de police, cela pourrait permettre aux officiers d'assimiler ces jugements de valeur. Tout officier devrait également participer à des travaux pratiques leur permettant d'être confronté à des cas précis de dilemme moral. Prenons comme exemple ce cas-ci : un commissaire de police est chargé de construire une extension pour son bureau. Il se trouve qu'au même moment, son épouse voudrait faire construire une nouvelle cuisine dans leur domicile. La question suivante se pose alors : Serait-ce correct d'engager la même entreprise pour les deux travaux ? La plupart des gens diraient que non, car ils seraient suspicieux quant au prix demandé pour les travaux de la cuisine. S'ajoute alors un nouvel élément dans l'équation : Les deux travaux doivent être faits par une entreprise ayant passée une procédure d'habilitation de sécurité. Or malheureusement, il existe une seule entreprise dans la région possédant un tel certificat. Cela vous ferait-il changer votre opinion et si oui, quelles mesures de contrôle pourraient être appliquées pour éviter les doutes concernant des liens inappropriés ? Bien entendu, en conditions normales, il y aurait lieu de faire appel à la concurrence. Ce raisonnement par cas nous montre que la plupart des gens deviennent conscient des complexités que lorsqu'ils examinent un processus logique qui les pousse à réfléchir aux bonnes et aux mauvaises pratiques. Cette approche est également valable pour la formation de professionnels de la Défense.

Remarques Finales

Le déplacement de la Défense collective aux opérations de soutien à la paix a eu des répercussions importantes sur les attitudes envers la Défense et la sécurité en général. Ce changement d'attitude est dû à deux facteurs principaux : premièrement, le lien renforcé entre la sécurité interne et externe, qui est survenu suite à l'émergence du terrorisme, des crimes organisés et de l'immigration illégale ; et deuxièmement, la reconnais-

¹¹ Le Code européen d'éthique de la police joint à la Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme (2001)10 du Comité de Ministres du Conseil de l'Europe, adopté le 19 Septembre 2001. Dans le paragraphe 19 du Code il est écrit « Les organisations policières doivent être prêtes à donner des informations objectives sur leurs activités au public, sans pour autant révéler des informations confidentielles. Des directives professionnelles seront établies ». Paragraphe 20 : « L'organisation de police doit contenir des mesures pour assurer l'intégrité et la performance correcte du personnel de la police, etc. ». Le code ne définit pas le terme « intégrité », et ne mentionne pas le terme « corruption ». Cette élaboration doit être faite par les officiers de police individuels.

sance du fait que la sécurité est une condition préalable indispensable avant de pouvoir introduire des mesures de développement et de reconstruction réussies. Un aspect nettement plus problématique est le caractère intrinsèquement sélectif des processus de prise de décision nationaux concernant la participation dans des opérations de soutien à la paix. Du fait d'un manque de préparation lors de l'engagement dans des opérations risquées, il y a actuellement un nombre insuffisant de forces disponibles dans la Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS) en Afghanistan. Pire encore, les conditions variables dans lesquelles les forces armées sont engagées rend la gestion très compliquée. Même s'il n'est pas indispensable pour tous les membres de l'OTAN et de l'UE de participer à la totalité des opérations, il serait néanmoins utile de planifier un scénario afin de pouvoir réagir rapidement en cas de crise. Le Traité de Lisbonne pourrait en effet concrétiser ce plan du côté de l'UE et après le sommet de l'OTAN à Bucarest, il pourrait y avoir un nouveau concept stratégique pour l'Alliance initié par la nouvelle administration des États-Unis. Au niveau national, la décision de joindre une opération nécessitera une préparation encore plus délicate de la part du public et des parlements. La distribution d'information et d'instructions des comités parlementaires concernés est indispensable. Sur ce point, plusieurs États Européens ont encore un long chemin devant eux. La plupart d'entre eux disposent de procédures adéquates pour les processus budgétaires et législatifs, mais beaucoup de parlements manquent d'implication dans le processus de prises de décisions. Cependant, une information adéquate grâce à des bilans sur les situations sera essentielle pour préparer l'opinion publique à la possibilité que les opérations durent plus longtemps que prévu et coûteront sans doute plus de vies et de ressources que prévu.

Dernier point, la communauté internationale doit améliorer la coordination des organisations gouvernementales et non-gouvernementales qui participent à la gestion des crises. Notre manière de faire actuelle n'est sans doute pas la plus efficace et provoque d'ailleurs de nombreuses critiques quant au gaspillage de ressources. L'OTAN et l'UE doivent mettre à jour leurs concepts stratégiques qui datent de 1999 et de 2003 respectivement. L'UE utilise des concepts de Réforme du Secteur de la Sécurité, ce qui n'est ni le cas de l'OTAN, ni de l'ONU. Les leçons des guerres en Irak et en Afghanistan sont les suivantes : dès le début d'une opération militaire, il est indispensable d'avoir préparé des plans pour les phases qui suivent la phase de stabilisation post-conflit, de la reconstruction, du développement, et des réformes du secteur de la sécurité.¹² Ces mesures ne

¹² Une autre notion permettant d'obtenir une devise (monnaie) est appelée « l'approche 3D » : « Défense, Diplomatie et Développement ». Dans ce contexte-ci, le terme « Défense » devrait décrire le rôle militaire dans la phase de conflit et « Diplomatie » le domaine de négociations plus vaste, la stabilisation et la mise en place des bases pour une bonne gouvernance. Les lecteurs intéressés peuvent obtenir plus d'informations à ce sujet dans l'article de Robbert Gabriëls, « A 3D Approach to Security and Development », *Connections: The Quarterly Journal* 6, no. 2 (été 2007), 67-73.

doivent pas être perçues comme des activités consécutives, mais doivent au contraire être intégrés dès le début dans une approche globale. Si cette condition de base n'est pas respectée, alors nos efforts seront condamnés à produire uniquement des effets temporaires, et les crises recommenceront. Cette approche globale devrait être reflétée dans le travail de nos gouvernements et de nos parlements, en rassemblant les différents acteurs et les éléments de sécurité: l'armée, la police, la justice, la reconstruction et le développement. C'est ainsi que nous aurons une chance d'assurer un soutien continu pour nos institutions de la Défense.

A Propos des Auteurs

Hari Bucur-Marcu

Dr. Hari Bucur-Marcu est conseiller académique au Centre d'Etudes de l'OTAN à Bucarest, Roumanie et conseiller auprès du Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie. Ses 30 années d'expérience militaire comprennent la planification de Défense et des postes à l'OTAN ou liées à l'OTAN. Pendant ces cinq dernières années, Dr. Bucur-Marcu était impliqué dans la formation et l'entraînement dans le domaine de la sécurité et de la Défense, ainsi que dans des études liées au renforcement d'institutions de la Défense.

Philipp Fluri

Dr. Philipp Fluri est le Directeur adjoint du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) à Genève et directeur exécutif du DCAF à Bruxelles. Il a rejoint le Département Suisse de la Défense en 1991 en tant qu'expert de sécurité internationale et a occupé des postes à l'état-major général et au Secrétariat Général pour les plans de Défense. Il a ensuite travaillé en tant qu'expert de la démocratisation et des droits humains à l'AG de l'OSCE Tchétchénie en 1995/6 et en tant que représentant personnel du président de l'OSCE sur la question Karabakh en 1996. En 1998 il fut nommé coordinateur des relations civils-militaires au secrétariat général pour les politiques de défense et de sécurité.

Gerd Frorath

Gerd Frorath est capitaine retraité de la marine allemande et consultant freelance dans le domaine des affaires liant la sécurité et l'économie. Au cours d'une carrière distinguée de 40 ans, capt. Frorath a occupé différentes positions de cadre tel que Chef de Service du Budget Militaire, Conseiller Financier du Chef des Forces Armées et Chef du Centre de la Comptabilité Analytique, d'Analyse et de Finance de la Bundeswehr. Il a travaillé dans plusieurs emplois à l'OTAN ainsi que dans les opérations et les finances/audit au niveau international. Sa riche expérience lui permet de contribuer efficacement à des activités internationales, en particulier dans les pays de l'ancienne Union Soviétique, en Europe de Sud-est et en Afrique.

Anthony Lawrence

Anthony Lawrence est un chercheur accompli au International Centre for Defence Studies à Tallinn en Estonie et membre du personnel de Direction des Higher Command Studies au Baltic Defence College à Tartu en Estonie. Auparavant, Tony a travaillé au Ministère de la Défense du Royaume-Uni sur les questions d'acquisitions, politiques et planification. Il a également travaillé en tant que conseiller dans le département des acquisitions au Ministère de la Défense de l'Estonie.

Willem F. van Eekelen

Dr. Willem F. van Eekelen a débuté sa carrière en tant que membre du Service des Affaires Etrangères des Pays-Bas. Il a été élu au parlement en 1977 et a travaillé en tant que Secrétaire d'État pour la Défense des Affaires Européennes, et en tant que Ministre de La Défense. Il a été Secrétaire Général de l'Union de l'Europe Occidentale (1989-1994) et ensuite Sénateur au Parlement des Pays-Bas pendant huit ans. Il est membre du Conseil de Direction du *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), du *Centre for European Security Studies* (CESS), du Conseil Consultatif du DCAF et est membre du *Netherlands Advisory Commission on European Integration*.

Valeri Ratchev

Valeri Ratchev est diplomate et colonel retraité. Il est un expert confirmé dans le domaine de la sécurité nationale et internationale actuelle, transformations de Défense, et planification de forces armées, relations civil-militaires et la gestion des crises. Il publie et enseigne sur ces sujets en Bulgarie, en Europe et aux États-Unis. Il a participé dans plusieurs programmes internationaux en Ukraine, Moldavie, Arménie, Indonésie, Népal et d'autres pays. Son travail le plus récent traite de l'utilisation de scénarii dans le développement de la Défense à long terme, l'introduction de la planification fondée sur des capacités et l'organisation d'une structure « intégrée » du Ministère de La Défense en Bulgarie.

Todor Tagarev

Dr. Todor Tagarev est un chercheur accompli à l'Académie des Sciences et Directeur des Programmes au Centre National de Recherches sur la Sécurité et La Défense. Il est également chargé de recherches de la gestion de la Défense au DCAF et chercheur conseiller à l'état-major du Ministère de La Défense Ukrainien. Auparavant, il était directeur de la planification de la politique sur la Défense et les armes au Ministère de La Défense Ukrainien et présidait le département de la Défense et des forces armées du Centre « G.S. Rakovski » à l'Ecole de La Défense à Sofia. Dr. Tagarev est éditeur-en-chef de *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

Jack Treddenick

Dr. Jack Treddenick est Président de la section sensibilisation et projets spéciaux, et professeur d'Economie de Défense au George C. Marshall European Center for Security Studies à Garmisch-Partenkirchen en Allemagne. Il a travaillé plusieurs années dans le département de politique et d'économie au *Royal Military College* au Canada. Il a également travaillé en tant que chercheur associé à l'Université d'Aberdeen en Ecosse et était conseiller de faculté au *NATO Defence College* à Rome. Les recherches et intérêts actuels de Dr. Treddenick sont la Défense et la sécurité internationale, avec un intérêt particulier dans le domaine de la gestion et la transformation de la Défense, et les opérations de stabilisation.

Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être présentée, stockée sur un système serveur, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen électronique, mécanique, de photocopie, d'enregistrement ou autre sans l'autorisation préalable du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

La présente publication est distribuée à la condition qu'elle ne soit, à des fins commerciales ou autrement, prêtée, vendue, louée ou autrement distribuée sans l'autorisation préalable de l'éditeur, quel que soit le mode de reliure et de couverture (autre que celui de la présente publication) et sans que n'y figure de la part de l'éditeur suivant une mise en garde comportant la présente condition.

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., *Introduction à la Gestion de la Défense* (Genève: Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève, 2013).

Série sur la Sécurité et la Gestion de la Défense no. 1.FR

Version originale: Anglais, Genève, 2009

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
<www.dcaf.ch>
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Procon Ltd., Sofia
<www.procon.bg>
E-mail: office@procon.bg

Couverture : Hristo Bliznashki
Traduction : Lydia Amberg (anglais – français)

Nombre d'impression : 1 000 copies

Format: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-198-0



Le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF) est une des institutions principales dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS).

DCAF mène des recherches sur les bonnes pratiques et encourage la mise en place de normes appropriées aux niveaux national et international. Il émet des recommandations de politique générale, fournit un soutien consultatif aux acteurs sur le terrain ainsi que des programmes d'assistance pratique.

Les partenaires de DCAF sont des gouvernements, des parlements, des sociétés civiles, des organisations internationales ainsi que les forces de sécurité telles que les forces de police, les autorités judiciaires, les services de renseignements, les services des douanes et les armées.

www.dcaf.ch



Le Centre d'Etudes de l'OTAN (NATO Studies Centre) à Bucarest, Roumanie est un centre indépendant de recherches, entraînement et connaissances concernant des questions liées à l'OTAN, créé dans le cadre académique de l'Ecole Nationale d'Etudes Politiques et d'Administration Publique (National School of Political Studies and Public Administration). Il contribue à l'établissement d'une communauté de sécurité dans le domaine grâce à la collecte et la diffusion d'information, de programmes et d'entraînements éducatifs, recherches, conseils et représentations.



ProCon Ltd. est une entreprise de petite taille, flexible, fondée sur les connaissances, qui renforce les liens entre les sciences avancées et les développements technologiques et l'évolution rapide des exigences des gouvernements et des entreprises, qui est principalement engagé dans des problématiques de sécurité et de Défense. ProCon publie des livres, des brochures et des études monographiques en anglais et en bulgare, relatifs aux domaines de politiques contemporaines de sécurité et de questions technologiques. Sa publication phare est intitulée «Information & Security: An International Journal».

www.procon.bg

ISBN 978-92-9222-198-0



9 789292 221980