

Enquête sur les vertus cachées des retards : une vision sociologique de l'utilisation stratégique de la contrainte temporelle dans les organisations

Par Denis JEAMBRUN

Les retards régulièrement subis par les grands programmes étatiques sont-ils synonymes d'échecs, ou constitueraient-ils, paradoxalement, une stratégie vers la réussite ? À travers l'apparition de retards dans la conduite d'un programme de drones, nous nous proposons dans cet article de mettre en évidence l'émergence d'une stratégie tirant profit de ces retards. Les contraintes et les intérêts des acteurs les poussent à tolérer, à accepter, voire à implémenter cette stratégie malgré les inconvénients afférents.

Objet et méthodologie de notre enquête

Les hommes de l'art et la presse constatent régulièrement des « retards » dans tel ou tel grand programme industriel dont le client est souvent un État. Les interprétations communément admises consistent à évoquer la grande « *complexité technique* » du programme ou à blâmer la grossière « *incompétence* » des uns ou des autres. Pourtant, la complexité et l'innovation technologique sont des facteurs que les ingénieurs connaissent bien. De multiples méthodes de conduite de programmes existent et les managers qui les mettent en œuvre sont souvent très expérimentés. Pourtant, les problèmes persistent.

Plus étonnant encore, malgré la gravité des conflits qui éclatent alors, ces programmes sont rarement interrompus. Le client pourrait pourtant dénoncer le contrat au motif de défaillances du fournisseur. *A priori*, par le truchement des dédommagements exigibles, le client ne subirait pas de pertes financières. Ce paradoxe est illustré par le cas que nous avons étudié : la durée d'exécution du programme a été multipliée par quatre, sans que le client étatique ait rompu le contrat.

Partant de ces paradoxes, nous formulons l'hypothèse que ces retards ne seraient pas uniquement la conséquence d'erreurs ou de dysfonctionnements. Ils seraient aussi la clef d'une possible solution, dans un contexte sous fortes contraintes.

À travers un cas concret, nous nous intéresserons à l'analyse des contextes et des enjeux des différents acteurs concernés afin de déterminer pourquoi ces acteurs réussissent à s'accommoder des retards. Il devient dès lors possible de déterminer une typologie des avantages que chaque acteur retire de la situation de blocage. Plus que la maîtrise des délais, c'est la maîtrise des retards qui serait stratégique.

Pour cette étude, nous avons recouru principalement à l'analyse stratégique en sociologie des organisations (CROZIER et FRIEDBERG, 1977). Cette étude porte sur un programme de drones d'observation pour l'Armée de l'Air française. Les informations ont été recueillies en 2009. Les machines furent livrées au début de cette même année. Ainsi, les acteurs étaient encore présents dans les différentes organisations concernées, et leurs souvenirs étaient récents. Cependant, la nature confidentielle (militaire) du programme rendait l'enquête difficile. Les acteurs n'étaient pas enclins à s'exprimer sur le sujet, même si, bien évidemment, aucune information classifiée ne leur était demandée. Les crises étaient récentes et les tensions restaient vives. Bien que non impliqué dans ce programme, l'auteur était cependant salarié du principal fournisseur industriel depuis plus d'une décennie et poursuivait, en parallèle, des études universitaires avec un groupe issu du client étatique. Cette configuration immersive lui a permis de mener une enquête de terrain (PERETZ, 2007). Les informations

proviennent également de sources formelles, telles que des rapports parlementaires, la presse spécialisée, des journaux internes et des comptes rendus de comités d'entreprise (BOURDON et FILLIEULE, 2004). Un mémoire a été rédigé cette même année (2009) sous l'égide du Centre de sociologie des organisations de Paris.

Pour expliquer les difficultés du programme, les personnes interviewées parlent souvent d'« *erreurs de casting* ». Une telle hypothèse a le mérite de la simplicité, voire de la popularité, au moins chez ceux qui ne sont pas la cible de ces critiques. Cependant, la perspective crozienne de l'étude implique d'observer trois postulats. En premier lieu, les acteurs réagissent de manière rationnelle, même si cette rationalité est limitée par les moyens dont ils disposent et par l'environnement dans lequel ils évoluent (CUIN, 2005). Les acteurs ne sont donc pas stupides. En second lieu, les acteurs (individus ou groupes) poursuivent des buts qui leur sont propres, en priorité ceux dans lesquels ils trouvent un certain intérêt pour eux-mêmes ou leur groupe d'appartenance. Ainsi, ces buts ne sont pas nécessairement ceux fixés par l'organisation. Enfin, en troisième lieu, les organisations conservent généralement des zones dans lesquelles l'acteur dispose d'une certaine liberté d'action pour développer sa stratégie et la mettre en œuvre. Il s'agit de « zones d'incertitude » qui sont mal contrôlées par certains, mais bien maîtrisées par d'autres. À l'intérieur de ce champ d'action, l'acteur échangera (négociera) sa maîtrise de telles zones contre celle d'autres zones dont il a besoin. Cette capacité d'influence (réciproque) constitue le « pouvoir » à l'intérieur du jeu social. Ce pouvoir est plus ou moins grand et est généralement déséquilibré entre les acteurs (FRIEDBERG, 1997).

Après cette description du programme observé, nous nous intéresserons brièvement aux contextes dans lesquels évoluent les acteurs afin d'entrevoir les rugosités observées aux interfaces. Puis, à partir d'éléments issus de l'analyse stratégique, nous montrerons comment, paradoxalement, les acteurs ont pu s'accommoder des retards, voire en faire une stratégie implicite commune pour résoudre un problème *a priori* insoluble.

Précisons également que les structures organisationnelles du client et, plus encore, celles de l'industrie concernée sont particulièrement complexes. L'analyse se focalisera sur les interfaces client/fournisseur à travers celles de deux principaux acteurs. Les autres acteurs seront évoqués uniquement lorsque leur action semblera déterminante ou indispensable à la compréhension de l'action.

Description du programme étudié

Le cas étudié est un programme de « grands » drones destinés à la Défense française. Il porte l'acronyme SIDM pour : Système Intérimaire de Drones Moyenne altitude. Le programme est lancé dans les années 1990 une période marquée par de fortes réductions budgétaires. Il est notifié en 2001, avec une livraison du système en mai 2003. L'Armée de l'Air allait ainsi

remplacer ses drones « Hunter ». Mais la livraison officielle n'interviendra qu'au début de l'année 2009.

Dans les années 1990, on s'interroge encore sur l'efficacité de l'utilisation des drones à des fins militaires. Avant de consentir de lourds investissements, l'Armée veut expérimenter les capacités de cette nouvelle génération d'outils de renseignement. La Délégation Générale de l'Armement (que nous appellerons l'« Agence » dans la suite de cet article) est en charge des achats d'équipements de l'Armée française. Ce processus est strictement cadré, notamment par le Code des marchés publics et l'instruction générale n°1514. À l'époque, l'Agence vient de subir une réforme importante qui l'a privée d'une grande partie de son expertise et qui interdit la création de nouveaux départements. C'est ainsi, et bien qu'il s'agisse de technologies notablement différentes, que le service des programmes de missiles tactiques se vit confier la maîtrise d'œuvre du programme qui nous intéresse ici.

Si le système est qualifié « *d'intérimaire* » dans son acronyme, c'est parce qu'il devait être suivi d'un « vrai » système initialement prévu pour 2008-2009. Pour la compréhension des industriels, ce vocable décrivait implicitement une maturité du produit se situant à mi-chemin entre l'expérimental et l'opérationnel (le système final).

Un premier industriel français, déjà fournisseur de drones plus petits, propose alors un système adapté d'un drone américain. Cette approche permettait de réduire les coûts et les délais de livraison. Un autre industriel français (qui fusionnera avec d'autres entreprises au début des années 2000 et que nous appellerons ici l'« industriel européen (ou mandataire) »), fournisseur d'un missile « dronisé » de renseignement, veut également gagner ce contrat. Les délais imposés sont de deux ans en raison de l'obsolescence du système antérieur. Les contraintes budgétaires du client sont fortes. Mais son mécanisme d'appel d'offres et sa position de monopsonne (unique acheteur) national donnent à l'Agence les moyens de satisfaire ses exigences. De son côté, l'industriel européen veut à tout prix gagner pour entrer sur ce nouveau segment de marché. Il propose donc ses services « à marge nulle » (c'est-à-dire à un prix particulièrement bas) et un délai de réalisation de 21 mois au lieu des 24 demandés. L'industriel européen obtient le contrat, avec un autre industriel non européen (que nous appellerons l'« industriel cotraitant »). Ce dernier est alors un des rares constructeurs aéronautiques au monde à produire un élément clé du système : la plateforme, c'est-à-dire la partie « avion » du système.

Bien qu'élevées, les performances techniques exigées restent atteignables. Cependant, un grand nombre d'équipements d'alors n'ont pas le niveau de performances suffisant ou n'ont pas la taille, le poids ou la résistance nécessaire. Il faut développer ou adapter la plupart des équipements. Il faut également les intégrer dans le système, les tester, puis valider l'ensemble. De fait, ni les délais ni les coûts ne peuvent être respectés. De plus, des fonctionnalités supplémentaires sont demandées par le client. Les indus-

triels n'avaient, semble-t-il, pas prévu ces fonctions en raison d'une rédaction particulière des clauses techniques du contrat. Ces clauses, déjà complexes en elles-mêmes, font référence à de multiples normes militaires. Il est dès lors difficile d'avoir une vision globale des performances opérationnelles requises. Les ingénieurs chargés de la traduction en solutions techniques, qui sont des civils, ne perçoivent pas toujours correctement les contraintes des opérations militaires. De plus, du côté de l'industriel mandataire, le programme n'a pas été confié à la division qui était déjà en charge d'un drone opérationnel. Cette « *erreur de casting* » initiale serait la conséquence des termes d'un pacte d'actionnaires conduisant à une séparation des métiers, au travers d'une spécialisation de chacune des filiales, probablement afin d'éviter une concurrence interne et la duplication de structures similaires.

Le contrat est mis en œuvre dans un nouvel esprit (OUDOT, 2007). Auparavant, l'Agence payait la quantité (heures) de travail fournie. Cela pouvait inciter certains à laisser dériver les programmes pour s'assurer d'une rente. Maintenant, l'Agence paie le produit fini à un prix fixé par avance (c'est-à-dire une contractualisation forfaitaire). L'industriel est totalement responsable du respect des coûts, des délais et des performances. Il doit payer les éventuels surcoûts et dédommager son client s'il ne respecte pas les termes du contrat. Ces dédommagements, proportionnels aux retards, sont également trois fois supérieurs à la norme constatée dans les contrats du même type. De plus, ils ne sont pas plafonnés. Un fonctionnaire de l'Agence a justifié cet aspect hors-norme par la nécessité de « *réfléter l'urgence opérationnelle à laquelle doit répondre le système* ». L'Agence souhaitait ainsi « *motiver* » l'industriel afin que les délais soient respectés.

Dans la suite de ce texte, l'Agence et l'Armée prises ensemble seront appelées « client ». Quant à l'ensemble des industriels, nous les désignerons par les termes « les fournisseurs » ou « l'industrie ».

La criticité de la situation apparaît rapidement chez l'industriel mandataire. Fin 2002, un premier audit interne est lancé. Il met en exergue « *l'absence de management des risques* ». La livraison, qui devait initialement avoir lieu en 2003, est reportée, sans qu'il y ait une forte réaction du client. En effet, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement américain décide de restreindre l'exportation de certains composants électroniques. Cela a des incidences sur la réalisation du programme pour lequel il devient nécessaire de développer d'autres solutions techniques. Un accord est alors trouvé entre l'industrie et l'Agence sur l'octroi d'un délai supplémentaire de 8 mois, sans pénalité financière. Les responsables industriels ne demanderont pas d'autre aménagement contractuel visant à prolonger les délais avant la fin officielle du programme en 2004. Quand cette possibilité de prolongation est évoquée, il est déjà trop tard. L'Agence ne peut plus accepter d'avenant à un contrat « *terminé* », car elle considère que « *ce contrat n'existe plus* ». N'ayant

pas été livrée, l'Agence n'effectue pas les derniers paiements. Dès lors, elle n'a plus d'autre moyen de pression que l'aspect « *dissuasif* » des pénalités de retard inscrites au contrat. L'industriel mandataire maintient qu'il va livrer « *dans les 6 mois* ». Le temps passe, mais ce délai prévisionnel de livraison reste pratiquement invariable et l'Agence constate que « *la date de livraison est "shiftée" en permanence* ».

Du côté de l'Armée, une équipe d'une quarantaine de personnes est dans l'expectative. Cette équipe doit rester mobilisée pour la formation des futurs utilisateurs, ainsi que pour la validation et la mise en service du nouveau système. Les deux premières sessions de formation ont lieu en septembre 2003 et en septembre 2004. La suivante n'interviendra qu'en juillet 2008. L'Agence doit convaincre l'Armée de ne pas dissoudre cette équipe en raison de la livraison, supposée imminente, du système.

En réponse à ces difficultés, des audits internes sont initiés. Les uns et les autres doivent se justifier longuement vis-à-vis de leur propre hiérarchie. Le cas est fréquemment évoqué au Parlement. Fin 2005, dans un rapport du Sénat, l'Agence estime que « *la performance de l'industriel n'était pas satisfaisante* ». Des propos auxquels le président exécutif du groupe industriel mandataire répond en ces termes : « *Le projet [...] avait rencontré de nombreuses difficultés géopolitiques et techniques, qui ont provoqué des retards, ainsi que des efforts financiers importants de la part de l'entreprise [...]. L'ensemble des éléments du SIDM devrait être mis à la disposition de l'Armée de l'Air au printemps 2006* ». Effectivement, fin 2005, le vecteur aérien du système est en état pour des essais. Mais, en France, les autorisations de vol voire simplement de stationnement de tels aéronefs sont difficiles à obtenir. La décision est alors prise d'effectuer les vols de qualification dans le pays du cotraitant, en Israël. 2005 est aussi l'année de l'arrivée d'un nouveau président de la filiale mandataire. Celui-ci fait provisionner des pertes sur le programme pour un montant important. Ce provisionnement est un acte comptable qui a pour objectif d'anticiper de fortes baisses des résultats financiers. Ces provisions détériorent les résultats de l'ancienne direction. En utilisant ces provisions les années suivantes, cette nouvelle direction limitera l'impact des pertes sur son propre bilan. De fait, les résultats opérationnels sont particulièrement mauvais en 2005. Mais cela constitue aussi une rupture avec le passé : la stratégie passe du « *n'importe quoi, mais tout de suite* » imposée par un échéancier déjà dépassé à une possible planification de sortie de crise. L'arrivée de ces ressources financières va jouer un rôle positif pour trouver les compétences techniques faisant défaut chez le fournisseur.

Le début des essais en configuration opérationnelle sur le territoire français intervient fin 2006. C'est – enfin ! – « *un premier succès* » pour les industriels et pour l'Agence (qui vient tout juste de surmonter l'imbroglio administratif de l'obtention des autorisations nécessaires). Chez l'industriel, on pense « *tenir le bon bout* ». La livraison devrait intervenir rapidement.

Mais ces essais sont plutôt une énième occasion de petites crises interculturelles nées du hiatus entre la rigueur bureaucratique, le formalisme de l'Agence et « *le pragmatisme d'un industriel de l'armement issu d'un pays en guerre* », en l'occurrence le cotraitant israélien.

Ainsi, l'Agence exerce un contrôle strict et contractuel sur le programme. Les industriels doivent s'acquitter de nombreuses tâches administratives. Il leur est difficile de mobiliser simultanément toutes les ressources nécessaires aux validations. Dans le même temps, l'Agence n'accepte pas de validation partielle, le contrat prévoyant une seule validation globale. Elle l'acceptera cependant, plus tard. Mais, conformément à sa mission, elle restera inflexible sur la sécurité.

Sur le terrain, de « *très bonnes relations de travail* » se nouent désormais entre le personnel industriel et le personnel opérationnel étatique. De plus en plus, les ingénieurs vont se mettre à régler les problèmes en dehors des canaux hiérarchiques officiels. Du côté Agence, comme du côté industriel, les responsables sont souvent court-circuités. On explique que « *si l'on attend qu'ils prennent une décision, on ne finira jamais...* ». Par ailleurs, les hiérarchies ne semblent pas s'opposer à ces réseaux relationnels informels. Elles disent même percevoir l'intérêt des « *relations de confiance* » qui s'établissent et de l'amélioration de la performance qui en découle.

Le système marche de mieux en mieux. Cependant, son acceptation officielle par le client n'intervient qu'en janvier 2009. En fait, cette date est plutôt à rapprocher de celle de la dramatique embuscade de Surobi, en Afghanistan, le 19 août 2008. Dix militaires français y trouvèrent la mort. À l'époque, des rapports de la Commission Défense de l'Assemblée Nationale avaient fait état de débats sur l'urgence de l'arrivée des drones pour potentiellement éviter de tels pièges. Les drones offrent une meilleure vision des théâtres d'opérations, notamment dans des régions montagneuses comme celle de la vallée de l'Uzbin où eut lieu l'embuscade. Sans le drame de Surobi, d'après l'estimation des acteurs, les débuts opérationnels de ces drones seraient intervenus fin 2009, voire début 2010, au lieu de février 2009.

Les contextes

Deux grands types d'organisation se font face. Les fournisseurs sont des industriels privés aux enjeux essentiellement financiers. Les clients sont des administrations étatiques aux fonctionnements bureaucratiques (CROZIER, 1963). À la rugosité entre l'économie et la règle s'ajoutent des identités potentiellement antagonistes.

Les fonctionnaires de l'Agence participent à une tâche régalienne de l'État, la défense de la Nation. Cette tâche de très haute importance est élevée au rang de « *vertu* » ou d'une « *logique de l'honneur* »

(d'IRIBARNE, 1989), dans une tradition française (d'IRIBARNE, 2006) perpétuée depuis l'Ancien Régime, notamment par les Grands corps de l'État, qui représentent une part importante des effectifs de l'Agence. Cette tradition serait modelée par des droits et des devoirs inhérents à une « *société d'ordres* » que chacun porte en fonction de son statut, de son « *rang* » dans la communauté. À la valeur supérieure du service de l'État sont associés le prestige de l'institution et les attributs de la culture militaire : les uniformes, les grades, les décorations, les cérémonies, la personnalisation des réussites, les formations, etc. Soit tout un champ d'action bien structuré par des rites, des coutumes, des symboles et des héros qui ancrent les valeurs de l'institution (DONNADIEU, 2003). *A contrario*, les tâches marchandes des fournisseurs sont perçues comme étant de moindre importance, voire dégradantes. Cette relation comporte des risques de perturbations et d'irrégularités (interruptions de service, prix excessifs, corruption, etc.) qui constituent des tabous dans cette culture. Dès lors, le rejet par les fonctionnaires des industriels deviendrait même une sorte de devoir envers le groupe social d'appartenance. À titre d'exemple, les fonctionnaires de l'Agence qui rejoignent l'industrie se plaignent d'être considérés comme des « *traîtres* » par leurs ex-collègues. Ces derniers les associent même parfois à un terme monosyllabique, renvoyant au plus vieux métier du monde.

De manière symétrique, le « *fournisseur* », qui regroupe des industriels privés, a aussi ses préjugés sur le client étatique. Les éternels clichés sur des fonctionnaires pointilleux, craintifs, feignants, etc. réapparaissent fréquemment. Au travers des témoignages recueillis, l'on constate cependant un effort de compréhension du client. Il est possible que la dépendance du fournisseur vis-à-vis de son unique et stratégique client national induise cette modération. Le fait que certains directeurs de l'industriel mandataire soient issus de l'Agence contribue probablement à cette compréhension. Cependant, ces efforts se bornent souvent à une constatation d'incompréhension : « *[Entre l'État et l'industrie, il faudrait] plus de confiance, moins de défiance* », demandait un président de l'industriel et ancien haut-fonctionnaire de l'Agence. Mais la frustration est grande pour les salariés des fournisseurs. Leurs compétences et leur sérieux, qui forgent leur identité d'ingénieur (SAINSAULIEU, 1999), sont mis en question non seulement par le client, mais aussi en interne. En effet, cette partie de l'industriel européen a, à sa tête, une direction allemande qui intervient en gestionnaire pour stigmatiser les pertes des Français. Tout cela renforce une certaine aigreur et démotive un peu plus. Étonnamment, l'arrivée, fin 2007, de quelques salariés allemands très expérimentés (notamment des pilotes d'essais) et plutôt en fin de carrière (n'ayant donc plus rien à prouver) a permis de faire baisser les tensions et de se refocaliser sur les aspects techniques. Par exemple, le nouveau patron allemand des essais organisait tous les matins une brève réunion, durant laquelle le travail de

la journée était distribué. Ses fondamentaux managériaux et ses compétences aéronautiques semblaient satisfaire tout le monde, même les plus rétifs.

L'intérêt paradoxal des retards d'exécution

Les contraintes de l'environnement ont certainement permis l'émergence d'une situation complexe menant aux retards. Pour autant, ces contraintes étaient-elles suffisantes pour créer une situation d'une telle ampleur et pour maintenir durant cinq ans un état de crise permanent ? La structuration du champ d'action passe par les contraintes et les règles des organisations, mais aussi par les stratégies et actions des acteurs et des groupes d'acteurs, dans ce type de contexte (FRIEDBERG, 1997). Les acteurs (ici des groupes organisés) doivent avoir des motivations propres pour accepter, voire pour pérenniser une telle situation. À défaut, le jeu serait absurde. Les acteurs avaient-ils des raisons objectives et des intérêts dans ces retards ? Certes, de telles motivations n'ont jamais été spontanément et explicitement évoquées par les interviewés. Cependant, les retards constatés n'étaient-ils pas finalement la seule clé envisageable pour résoudre les problèmes auxquels les acteurs devaient faire face ?

L'intérêt des retards d'exécution pour l'industrie **La réduction des coûts de développement**

Des ingénieurs expliquent qu'il est possible de réduire certains coûts directs en passant un peu plus de temps sur un projet et en y consacrant un nombre réduit de personnes. En effet, un grand nombre de personnes

travaillant sur un même sujet implique beaucoup de temps passé à s'interfacer (définition et distribution des rôles, spécification des sous-modules et de leurs interfaces, processus d'échange d'informations formels et informels, arbitrage des conflits, etc.). Plus le nombre des personnes impliquées est important, moins chacune d'elles peut se consacrer à ses propres tâches. Les individus doivent en effet communiquer davantage sur le plan technique et s'investir davantage sur le plan social, pour assurer leur intégration et la cohésion de l'équipe. Ce problème peut en partie être réglé en mobilisant plus de managers. Mais cette solution est coûteuse et risque d'augmenter la probabilité de tensions interpersonnelles.

Ce nombre plus important de personnes implique également d'autres coûts, notamment des coûts administratifs : plus de personnel « indirect » pour le secrétariat, la paie, les ressources humaines (gestion courante, recrutements, etc.), mais aussi plus de surfaces de locaux à louer ou à acheter, à chauffer, à nettoyer, à garder, etc. Les périodes entre deux contrats sont plus difficiles à gérer, car cela nécessite de replacer plus de personnel et augmente ainsi la probabilité de « sous-charges » (des salariés payés sur fonds propres en raison d'un manque d'activité et non sur des contrats clients). Certes, l'industrie fait appel à des salariés sous-traitants pour des missions aux durées déterminées correspondant aux durées des contrats. Cependant, cette solution ne la dédouane pas de l'ensemble des coûts précédemment cités, auxquels s'ajoutent des frais administratifs et les marges des sociétés de services.

Certains responsables de projet se réfèrent à différents outils et méthodes pour calculer le nombre adéquat de personnes à mobiliser sur un projet.



Sablier multiple, XVI^e siècle, Écouen, Musée national de la Renaissance.

« Plus le nombre de personnes impliquées est important, moins chacune d'elles peut se consacrer à ses propres tâches. »

Photo © RMN-Grand Palais / René-Gabriel Ojéda

Une formule empirique permet d'estimer la durée réelle d'un projet. Un support de formation interne réalisé dans les années 1990, à l'usage des responsables de projet, mentionne cette formule :
Durée (mois) > $\sqrt{\text{Charge (hxm)}}$.

Soit, par exemple, pour un projet de charge égal à 100 hxm (mois de travail total pour un homme), la durée sera supérieure à 10 mois (hors congés), même si l'on fait travailler plus de dix personnes sur le projet. Avec l'augmentation des effectifs, les coûts salariaux augmentent proportionnellement plus vite que la quantité de travail produite (soit une chute de la productivité). Dans notre exemple, cela devient particulièrement sensible au-delà de dix personnes. Sachant que le nombre de salariés mobilisés sur un projet est fixé par ceux qui étaient déjà présents au début, auxquels s'ajoutent progressivement de nouveaux venus. Des ajouts qui ne peuvent excéder un certain rythme lié aux moyens nécessaires à leur intégration, tout particulièrement en phase de démarrage (phase dite de « *ramp-up* »).

Ainsi, le management technique doit obtenir des délais supplémentaires pour pouvoir limiter les pertes financières et pour que le programme reste gérable.

La sauvegarde de l'expertise

Il y a parfois plusieurs années entre un contrat et le contrat suivant. Pendant ce laps de temps, les équipes industrielles doivent être dissoutes et le personnel redistribué sur d'autres projets. Une entreprise commerciale évite de « *payer des salariés à ne rien faire* ». Les acteurs industriels savent que la reconstruction de l'équipe d'origine s'avère le plus souvent impossible. Or, l'expérience acquise par les ingénieurs industriels travaillant dans ce domaine est complexe et longue à forger. Aucune école ou université ne formaient d'étudiants à de telles technologies. Plus encore, il n'y avait alors que deux ou trois entreprises dans le monde ayant la maîtrise de ce type de système, dont l'une était précisément le cotraitant. Donc, pour l'industriel mandataire, l'expertise de ses ingénieurs est une ressource rare et coûteuse à obtenir. Cette expertise serait de nouveau longue et coûteuse à reconstruire si ces ingénieurs venaient à être disséminés sur d'autres projets, voire embauchés par des concurrents (par exemple, par le rival malheureux). Le problème du maintien des compétences est récurrent dans l'industrie. D'ailleurs, l'industrie et l'Agence cherchent habituellement à enchaîner les contrats (et les avenants) de même lignée pour assurer une continuité des équipes spécialisées. Ce maintien des compétences semble également être dans l'intérêt de l'Agence, laquelle peut espérer ainsi de meilleures réalisations, pour des coûts moindres et dans des délais plus courts.

Ici, les retards pouvaient constituer un moyen de conserver les équipes techniques jusqu'à l'annonce du prochain contrat analogue.

Une pression sur la concurrence

Les retards peuvent constituer une manière d'éviter une nouvelle et rapide remise en concurrence des fournisseurs. Un nouvel appel d'offres n'arrive norma-

lement qu'à l'issue du précédent programme. Dans ce laps de temps, la concurrence peut disparaître, si elle n'obtient pas d'autres contrats ou si elle ne peut justifier de lourds investissements internes. C'est ce scénario qui s'est déroulé, au détriment du concurrent d'origine. Il n'a pas pu développer l'activité requise. Il s'est certes maintenu dans une activité « drone », mais dans le segment inférieur, celui des drones dits tactiques. À ce jour, le groupe industriel étudié reste le seul en Europe à avoir développé et mis en œuvre un tel système.

La structuration de sous-systèmes d'action concrets client-fournisseurs

Si des annonces successives de faibles retards n'empêchent pas des crises dans les relations interpersonnelles entre client et fournisseur, elles permettent d'amortir les tensions. L'adversité dans laquelle se trouvent plongés tous les acteurs peut devenir un ciment relationnel. Pour obtenir le système, le client dépend du fournisseur. Et, pour la validation du système, le fournisseur dépend du client. De plus, l'allongement de la durée du programme permet de garder plus longtemps un lien social. Ces relations interpersonnelles constructives se retrouvent sur le terrain, ainsi qu'à l'échelon des directions. Outre l'importance qu'ont ces « systèmes d'action concrets » (CROZIER & FRIEDBERG, 1977) dans la résolution des problèmes, ils ont également une grande importance pour l'obtention de nouveaux contrats. En effet, cette proximité permet au fournisseur d'avoir une meilleure connaissance des programmes et des structures internes du client. De plus, l'expertise technique est détenue presque exclusivement par l'industrie. Avec ces atouts, le fournisseur peut exercer une certaine influence. Tout en restant dans le cadre strict de la loi, le client cherchera à obtenir un futur produit dont les caractéristiques soient proches de ce qu'il connaît déjà ou de ce qui lui a été suggéré par son entourage : soit, *a priori*, un produit proche du savoir-faire de son fournisseur en place, et donc potentiellement favorable à ce dernier.

Une préparation du futur

Déjà, à l'époque, il semblait évident que ni la France ni l'Europe ne consacraient les budgets nécessaires au développement d'un tel programme. Il fallait donc développer des prototypes de futurs drones sur fonds propres ou avec des participations étatiques limitées. Les parties allemande et espagnole de l'industriel mandataire développaient ainsi un prototype de drone de combat. Certaines déclinaisons envisagées pour des missions de reconnaissance pouvaient, et pourraient encore, constituer le successeur du système de drones étudié ici. Ces développements étaient strictement confidentiels, jusqu'au premier vol, en avril 2006. Même la partie française n'en fut pas informée avant ledit vol. Plus les retards s'accumulaient et plus l'entité industrielle allemande du mandataire était en mesure de proposer un système mature dont, en simplifiant, les clients n'avaient plus qu'à choisir les options. Mais les développements furent freinés par un certain nombre de difficultés managériales, financières et techniques internes ainsi

que par la persistance de désaccords politiques, notamment au niveau européen. Pour autant, l'achat de drones américains MQ9-Reaper par la France, en 2013, a donné un certain crédit à la stratégie de « *vente sur étagère* » initiée ici par l'industriel européen.

Jeu et enjeu de la vente

Les risques pris par l'industrie dans l'appel d'offres se justifient grandement par l'enjeu que représente un nouveau marché. Cet enjeu n'a pourtant pas le même poids pour tous les acteurs internes du mandataire. En effet, certains peuvent accepter des budgets serrés ou des délais raccourcis, car ils n'en supportent pas directement les conséquences (DUPUY, 2011).

En simplifiant les complexes organisations industrielles, le fournisseur possède un département pour la vente (les « *sales* ») et un département pour les études et la production (la « *prod* »). Le département des ventes intervient en amont du processus industriel. Il est proche de la direction (présence au conseil d'administration, positions hiérarchiques élevées, formations et parcours professionnels de ses membres souvent similaires à ceux de la direction générale, emplacement des bureaux aux mêmes étages supérieurs, etc.). Ce département a pour objectif « *le [montant du] carnet de commandes* ».

Le département de la production a beaucoup moins de proximité avec la direction. Son pouvoir dans l'organisation est moindre. Par exemple, la « *prod* » a souvent du mal à obtenir les investissements nécessaires à son fonctionnement et à son amélioration. Mais « *la prod est responsable des perfos, de la marge et du respect des plannings* » (ici, la marge représente le chiffre d'affaires du programme, moins les coûts de production). Or, si la « *prod* » peut améliorer les processus pour diminuer les coûts et les délais, cette capacité n'est pas extensible indéfiniment, surtout en l'absence de moyens. Et même après avoir tenu compte d'éventuelles optimisations de la production, la marge dépend toujours du prix de vente (lequel doit, de toute façon, être supérieur aux coûts de production). De même, les délais contractualisés ne devraient pas être inférieurs aux délais nécessaires à la production du système. Cependant, pour le département des ventes, il est plus simple et plus sûr de vendre à bas prix et dans des délais courts, car le client privilégiera le fournisseur ayant cette politique commerciale face à la concurrence. Les analyses des ingénieurs (devis et plannings) sont « *retailées* » à la baisse dans les réponses aux appels d'offres. Les motifs invoqués par les commerciaux sont : « *le client ne payera pas ce prix [...]. Il n'attendra pas aussi longtemps son système* ». En fait, les fournisseurs peuvent aussi être leurrés par l'Agence. Dans le contexte, il semble plus facile d'obtenir plusieurs contrats à des prix inférieurs à ceux de la concurrence qu'un seul contrat de montant équivalent avec « *une bonne marge opérationnelle* ». Le département des ventes remplit son objectif de carnet de commandes (volume financier des commandes engrangées), sans avoir à s'intéresser, outre mesure, aux conséquences pour les autres acteurs ou pour les marges financières

de l'entreprise. En aval, la « *prod* » doit « *faire avec* ». Elle n'arrive pas dès lors à atteindre ses objectifs.

Dans le fort déséquilibre des pouvoirs en présence, non seulement le client impose sa volonté, mais les « *sales* » remportent le contrat, et assoient ainsi leur réputation, cela aux dépens non seulement de la « *prod* », mais aussi d'une concurrence dont les contraintes en matière de coûts et de planning seraient davantage valorisées dans leurs réponses aux appels d'offres.

L'intérêt d'un retard d'exécution pour le client étatique

Le maintien de la concurrence

Si l'Agence avait cassé le contrat, elle se serait retrouvée face à un monopole national. En effet, seuls deux industriels « *crédibles* » avaient répondu à l'appel d'offres initial. Le perdant de cet appel d'offres avait gagné un précédent marché dans le même domaine (le SDTI : système de drone tactique intérimaire). L'Agence avait planifié ces deux marchés de systèmes pour répondre à des besoins opérationnels : le SIDM dans le domaine « *stratégique* », pour une vue globale des théâtres d'opérations sous le contrôle de l'Armée de l'Air, et le SDTI « *tactique* », pour une collecte d'informations plus locales, sous la maîtrise des forces terrestres. Ces deux programmes permettaient de créer un environnement industriel concurrentiel. Outre sa mission d'équipement des forces armées, l'Agence répondait ainsi à une double contrainte : assurer et maintenir une souveraineté à travers la maîtrise de technologies clés par des industriels nationaux et, dans le même temps, permettre la mise en concurrence de ces industriels afin d'éviter une dérive des coûts. Dès lors, le contrat devait continuer en dépit des retards afin de maintenir ce duopole. Ce maintien était d'autant plus envisageable que, du fait de la nature forfaitaire du contrat, il n'engendrait pas de coûts externes supplémentaires pour l'État.

Quand le provisoire dure longtemps

Dans les années 1990 et 2000, l'Agence manque de vision claire sur l'emploi de tels systèmes. Elle manque aussi de budgets. Cette dernière contrainte n'est certainement pas la moindre.

Comme nous l'avons vu précédemment, le système est alors qualifié d'« *intérimaire* » en attendant de disposer du « *véritable système opérationnel* ». Ce système « *intérimaire* » doit permettre de tester les technologies utilisées et de mieux définir les « *concepts d'emploi* ».

Ce nouveau vocable décrit des produits se situant à mi-chemin entre le prototype et le système réellement opérationnel et industrialisé. En fait, il sera les deux à la fois : il permet d'expérimenter et, depuis presque dix ans, d'effectuer des missions opérationnelles. Cette astuce sémantique a donc permis de négocier « *un système opérationnel au prix contractuel d'un démonstrateur* ». Pour étayer cette hypothèse, on remarquera que l'achat du système opérationnel (le « *vrai* ») était initialement prévu pour figurer dans la loi de programmation militaire 2003-2008. Mais ce ne fut pas le cas. Certes, l'Armée a déploré un

« *trou capacitaire* » jusqu'en 2009, mais les économies ainsi réalisées sur la période sont significatives. À ce jour (en 2017), ces drones SDIM sont toujours en service sous la dénomination opérationnelle « *Harfang* ». Leur nombre a même été légèrement augmenté, et certains d'entre eux ont été modernisés.

Cependant, l'appareil reste en sous-capacité pour les missions prévues. Ce point devait être résolu par la version non intérimaire. Mais le marché n'a toujours pas été spécifié. En 2013, la décision a été prise d'acheter des drones américains turbopropulsés de quatre tonnes, les MQ-9 Reaper (contre une tonne, pour le SIDM à moteur à pistons). Cependant, des projets de grands drones européens réapparaissent régulièrement. Le constructeur national d'avions de chasse est particulièrement actif dans le domaine des drones de combat. Quant à l'industriel européen de la présente étude, il continue d'accroître sa gamme de drones de divers types et de diverses tailles. Le projet initial de bâtir une industrie nationale et européenne des drones est donc toujours d'actualité.

Le gain généré par les pénalités de retards

Bien que les responsables de l'Agence expliquent que les pénalités de retard ont pour seul objectif de « *motiver les fournisseurs à livrer dans les délais* », il n'en demeure pas moins que les industriels doivent contractuellement verser d'importants montants. Dans le cas étudié, le montant théorique de ces pénalités atteignait environ cinq fois le montant global du contrat. De tels niveaux financiers paralysent le management industriel « *comme un lapin dans les phares d'une voiture* », selon un ingénieur. Ils n'arrivent pas à dégager de marges de manœuvre pas plus que le temps nécessaire pour trouver des solutions. Mais l'Agence ne semble pas se préoccuper de cet aspect. D'ailleurs, si l'Agence avait minimisé ces pénalités pendant le programme, cela aurait pu sembler contraire à l'objectif. Le message aurait été que l'Agence n'accordait finalement pas autant d'importance aux délais qu'elle ne l'avait affiché initialement.

En définitive, les pénalités furent négociées à hauteur du montant du contrat initial⁽¹⁾. Ainsi, *in fine*, l'Armée disposa de son système, avec certes un grand retard, mais livré « *gratuitement* ».

⁽¹⁾ Ce montant semble motivé par un raisonnement juridique. L'industrie aurait été fondée à prétendre que l'Agence commettait un abus de pouvoir en allant jusqu'à faire des bénéfices sur la prestation achetée, car le montant des pénalités exigibles se serait élevé à environ deux cents millions d'euros pour un marché d'une quarantaine de millions d'euros. L'industrie aurait pu arguer que cela résultait d'un délai trop faible imposé par l'Agence et d'un calcul de pénalités de retard trois fois supérieures à l'usage. L'Agence a probablement estimé qu'elle était fondée à exiger le « *remboursement* » d'une prestation qu'elle n'avait pas obtenue dans le respect des termes du contrat. Ce qui aurait abouti au montant finalement accepté par les parties.

Gratuité de la maintenance

Les retards constituent une situation opportune pour obtenir un support particulièrement économique. En effet, l'industrie devrait assurer le MCO (maintien en conditions opérationnelles) jusqu'à l'acceptation du système par le client. Or, l'Agence s'est montrée particulièrement pointilleuse sur le processus d'acceptation. Un tel processus était nouveau et sans véritable équivalent. Dès lors, l'Agence devait établir des validations se situant « *entre l'aéromodélisme et les avions de chasse* ». Elle choisira les procédures les plus complexes. Certes, le principe de précaution est invoqué et cela se justifie certainement dans le contexte. Cependant, les conditions de test auraient pu être mieux adaptées, comme elles le furent d'ailleurs à la fin du programme. De même, contractuellement, les paramètres devaient être validés ensemble, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de possibilité d'incrémentation des procédures pour mettre au point le produit par étapes, *via* des « *acceptations* » successives. Or, faire un produit « *clés en main* » était impossible, car, à l'époque, en France, personne ne savait caractériser les performances réellement utiles, ni même l'emploi opérationnel de tels systèmes. L'Agence n'a dérogé à cette règle que très tardivement, et sous de fortes pressions.

En conséquence, les crédits alloués peuvent être consacrés aux effectifs étatiques plutôt qu'au MCO. Cette hypothèse semble étayée par un rapport du Sénat du 20 octobre 1999. Ce rapport fait état des difficultés rencontrées du fait de l'augmentation de la masse salariale (titre III de la loi de finances) à la suite de la professionnalisation des Armées. Notamment, il explique que les rémunérations des militaires « *sont les seules qui, en fait, soient véritablement et immédiatement inéluctables. En effet, même le paiement des engagements contractuels passés avec les fournisseurs des Armées peut, moyennant le paiement d'intérêts moratoires, être momentanément différé. En amont, le retard pris par la plupart des grands programmes, bien qu'il soit très coûteux à terme, s'explique, en grande partie, par l'incapacité à financer à la fois l'équipement des Armées et le paiement des dépenses de rémunérations et de charges sociales* ». Ainsi, la variable d'ajustement du client devient ses dépenses externes, donc ses fournisseurs, envers lesquels il minore et diffère ses paiements.

Une captation des budgets durant plusieurs cycles des lois de programmation militaire (LPM)

Les budgets étatiques sont difficiles à obtenir. Ils le sont plus encore quand les programmes s'étalent sur plusieurs années. Une loi de programmation militaire (LPM) est définie pour une période de cinq ans. La continuité d'un budget n'est pas garantie au-delà de ladite période. Ainsi, une stratégie de l'Agence pourrait être d'initier des programmes *a priori* « *courts* » et « *peu coûteux* », pour que ceux-ci soient acceptés par les décideurs. *In fine*, ils seront plus longs à réaliser et nécessiteront de nouveaux financements. Le programme étant déjà engagé, les budgets nécessaires devront être inscrits dans la prochaine LPM pour pouvoir terminer le programme, sinon il serait nécessaire de l'arrêter. Pour les programmes coûteux, stratégiques ou

emblématiques, cette décision est portée par le niveau politique (au-dessus de l'Agence et de l'Armée). Il serait nécessaire de justifier ce qui apparaîtrait alors comme de mauvais choix ayant engendré des pertes financières à travers les sommes déjà dépensées pour des programmes inachevés. Les acteurs étatiques seraient alors décrédibilisés.

Dans le cas étudié, le programme reste peu coûteux pour l'État. Les surcoûts de développement sont entièrement supportés par l'industrie. Enfin, le personnel militaire mobilisé doit de toute façon être payé (sur cette mission ou sur une autre), sans oublier les différents gains financiers déjà évoqués aux paragraphes précédents. Dès lors, il n'y a rien à gagner à arrêter le programme. Pour la tranquillité de tous et sans qu'il en coûte aux deniers publics, mieux vaut continuer et le mener à son terme.

Réduire le nombre des appels d'offres

Tant qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir le « vrai » système, l'Agence n'a pas besoin de mobiliser des moyens pour lancer un nouvel appel d'offres. Un cadre de l'Agence remarquait qu'il avait fallu environ dix ans pour aboutir à la passation du marché qui nous intéresse. Du fait d'un important *turn-over* dans cette administration, peu d'agents (voire aucun) ont pu suivre le processus du début jusqu'à la fin. Outre la frustration ou l'ennui que peut ressentir le personnel dans une telle situation, la procédure a un coût salarial important pour l'Agence. Les moyens humains qui n'ont pas besoin d'être mobilisés ici peuvent l'être sur une multitude d'autres tâches. Pour ceux qui travaillent directement sur le programme actuel, il n'est pas nécessaire de les désinvestir de tâches qu'ils maîtrisent désormais parfaitement pour leur confier le travail lourd et ennuyeux (selon certains) de rédaction de l'appel d'offres du « vrai » programme. Cette démarche permet un travail plus approfondi sur le système actuel, dans l'optique de son amélioration. Enfin, tous ces retours d'expériences permettront une meilleure spécification du futur programme.

L'obtention des délais nécessaires aux démarches administratives

Les autorisations nécessaires pour importer le système sur le territoire national et procéder aux expérimentations/validations sont particulièrement longues et complexes. Les essais ne débuteront qu'en septembre 2006, alors que le contrat prévoyait la livraison du système final en mai 2003. En fait, ces essais avaient commencé trois ans plus tôt, à l'étranger, en raison de ces contraintes administratives (importation, autorisation de vol, etc.). Même si les industriels avaient tenu leurs délais, le système n'aurait très vraisemblablement pas pu être utilisé par le client avant fin 2006. Les difficultés rencontrées par le fournisseur ont donné à l'Agence le temps nécessaire à la réalisation de ces démarches administratives. Sans ces difficultés, l'Agence aurait porté la responsabilité des retards.

Les retards sont donc apparus comme intégralement imputables aux industriels, alors même qu'une part importante de ces retards, inévitables, était liée à la bureaucratie étatique.

Solution : une stratégie des (petits) retards

Des annonces successives de faibles retards, et non du retard réel, constitueraient une possible stratégie non explicite. Les décideurs industriels voient trois types de contrainte :

1. Les industriels ne peuvent développer un tel système dans les délais contractuels – donc les coûts associés sont hors budget ;
2. Ces délais supplémentaires impliquent des « *pénalités exorbitantes* ». Même si le montant des pénalités peut être partiellement renégocié en fin de contrat, il est certain que les industriels devront payer une part (voire la totalité) de ces pénalités, car, à ce stade, l'Agence ne fait montre d'aucune souplesse ;
3. Si l'industrie avouait toutes ses difficultés et les retards qui en découlent, l'Agence pourrait alors arguer de son besoin imminent pour arrêter unilatéralement le contrat, comme ses prérogatives en droit public lui en donnent la possibilité. Elle demanderait alors le remboursement et un dédommagement pour acheter « *sur étagère* » un autre système. Les portes de ce marché se refermeraient pour l'industriel mandataire.

Les deux premiers points sont source de surcoûts (risques avérés), ils doivent être limités. Le troisième point est un risque critique qu'il faut éradiquer. Les industriels planifient alors une « *livraison dans six mois* », même si les équipes techniques savaient que cela était impossible. À l'Agence, on remarque *a posteriori* que « *même si on l'avait voulu, on n'arrête pas un tel programme pour [un retard de] six mois* ». Les délais annoncés sont trop courts pour que la partie étatique puisse envisager d'interrompre les développements du système « *sans faire de procès d'intention* » aux industriels. En effet, il est difficile de dire que l'industriel ment avant que ce soit un fait avéré. L'Agence deviendrait responsable de nouveaux retards : pourquoi interrompre un programme qui devrait se terminer dans six mois pour le relancer avec de nouveaux fournisseurs et avec des délais de livraison de deux ans, au minimum ? De plus, nous venons de voir que le client peut trouver quelque consolation à ces retards.

La stratégie consiste ainsi à annoncer des délais supplémentaires toujours notablement inférieurs à la durée de la procédure d'achat d'un tel système. Les fournisseurs « *prennent des actions* » pour montrer à l'Agence qu'ils agissent afin de résoudre le problème. Cela permet une dérive progressive du planning pour arriver à finir correctement le travail et, accessoirement, pour minimiser les réactions du client. Cette stratégie est facile à initialiser, car le client sait que les délais sont intenable, y compris pour lui-même.

Puis, un deuxième phénomène entre alors en jeu lorsque les dépassements des délais deviennent trop importants pour que le client continue à accorder crédit aux dates de livraison planifiées par le fournisseur. La « promesse » de livraison imminente faite par les fournisseurs a été propagée dans l'organisation étatique par le client lui-même. L'Agence était parve-

nue à convaincre l'Armée que les industriels allaient bientôt livrer un système en état de marche, au motif que les fournisseurs ne pouvaient pas faire autrement, compte tenu de la pression économique des pénalités. Cette affirmation a été colportée jusqu'aux plus hauts niveaux, créant un phénomène de « *dépendance au sentier* » (PIERSON, 2000). En effet, une fois ce processus engagé, il est de plus en plus difficile de se déjuger (de prendre un autre « sentier »), car les coûts augmentent avec le temps. Une réorientation serait également un sérieux accroc à la crédibilité du client, car le rôle de ses agents consiste à contrôler et à corriger les aléas. Enfin, comme les équipes continuent à travailler, plus les retards s'accumulent, et plus la probabilité d'achèvement du programme augmente. Donc, *a priori*, la livraison serait bien imminente. Une annexe au procès-verbal du Sénat du 22 février 2006 affirme : « *le début des opérations de réception [...], en février 2006, et la mise à disposition [...], en mai 2006* ». En réalité, ils sont intervenus respectivement fin 2008 et début 2009.

Ainsi, et malgré la longue situation de crise qui trouve ici son origine, le stratagème a permis de verrouiller la situation. Chaque acteur se voit reprocher, *a posteriori*, le fait d'avoir commis des erreurs. L'Agence, qui semblait avoir initialement tout pouvoir sur ses fournisseurs, est confrontée à l'incertitude de la date de livraison. Elle est dépendante des industriels, lesquels, à défaut de maîtriser les délais, maîtrisent une communication « optimiste ». Certes, ils doivent travailler à se reconstruire une crédibilité, mais, pour le moment, ils conservent le marché.

Il est à noter qu'aucun acteur n'a explicité cette stratégie au cours des entretiens ou de conversations informelles. Elle aurait émergé spontanément au cours des nombreuses tentatives infructueuses de contrôle de la situation, par un hypothétique processus de sélection darwinienne.

La sortie de crise peut se percevoir suivant quatre volets : technique, militaire, médiatique et politique :

1. Sur le plan technique, il n'y a pas eu de sortie de crise « spectaculaire », mais un long et laborieux travail pour aboutir à un système qui fonctionnât ;
2. Sur le plan médiatique, la presse spécialisée s'était faite très critique à l'encontre de l'industrie. Elle change radicalement. Par exemple, dans un article d'avril 2009 d'Air & Cosmos ayant pour titre « *Drones SIDM, la divine surprise* », on peut lire : « *À l'issue de deux mois d'utilisation opérationnelle en Afghanistan, l'Armée de l'Air tire un premier bilan très positif de l'engagement de ses drones SIDM. [... Ils ont] des avantages que même les Predators américains n'ont pas* » ;
3. Côté politique, on est moins démonstratif. Mais il est rapidement envisagé d'acheter d'autres systèmes, comme en atteste un rapport du Sénat, dès le 1^{er} juillet 2009 ;
4. Mais c'est certainement sur le plan de l'utilisateur final, l'Armée, que se trouve l'élément déterminant. Tant qu'il n'y avait pas un besoin avéré, le client

pouvait attendre. Ce ne fut plus le cas après le dramatique accrochage d'août 2008 en Afghanistan, lequel a mis en évidence un manque de capacité opérationnelle, comme en témoignent plusieurs rapports de l'Assemblée Nationale, dès octobre 2008. À partir de février 2009, ces drones voleront en opération avec des taux d'utilisation allant très au-delà de ce que prévoyait le cahier des charges.

Ce n'est finalement que lorsque le « besoin » est avéré que la « solution » va être regardée avec bienveillance. Même les utilisateurs les plus critiques deviennent beaucoup plus tolérants, voire dithyrambiques, envers une « solution » qui n'a pourtant pas été spécifiquement développée pour répondre aux problèmes rencontrés, mais qui devient absolument nécessaire dans la situation de crise de l'époque (ALLISON G., 1971).

Outre son utilité technique, le système considéré est aussi un élément d'affichage politique. Les décideurs doivent reprendre l'initiative non seulement vis-à-vis de l'opinion publique, mais aussi des troupes qui pourraient manquer de confiance envers le dispositif militaire. Les décideurs montrent ainsi qu'ils agissent (MOREL, 2004), même si, au moment où la décision est prise, personne ne sait vraiment si le système sera adapté aux besoins.

Conclusion

En résumé, le client veut et doit obtenir son produit dans des conditions que le fournisseur ne peut tenir, tout particulièrement en ce qui concerne les délais. Le fournisseur signe cependant une offre conforme aux exigences du client. Il obtient ainsi le contrat. *In fine*, il a aussi pour objectif stratégique de capter ce nouveau et prometteur segment de marché des « grands drones ». Sous la forte pression du client, le fournisseur cherche à remplir ses objectifs techniques (produire) et à atteindre ses enjeux stratégiques (remporter un nouveau marché). Pour cela, il a besoin de temps. Sans entrevoir d'autres alternatives, le fournisseur poursuit donc sa stratégie initiée au moment de l'appel d'offres : il « minimise » les délais qui lui sont réellement nécessaires pour réaliser le produit. Il annonce invariablement un délai supplémentaire de 6 mois : c'est la « stratégie des (petits) retards ». En effet, il craint que le contrat ne soit rompu au profit de ses concurrents, qui prendraient alors une avance quasi irrattrapable. Chaque organisation trouve implicitement des avantages à cette situation. Notamment, le fournisseur « réduit ses coûts » directs en évitant d'avoir un trop grand nombre de personnes à coordonner, voire à embaucher. Il lisse son plan de charge en évitant les à-coups entre des périodes de fortes charges de travail et d'autres, plus légères. Il affaiblit la concurrence, qui ne peut investir longtemps sur fonds propres. Ses équipes ont plus de temps pour instaurer une « relation de proximité avec le client » et concevoir un système « sur étagère ». De même, l'Agence optimise ses coûts grâce aux pénalités de retard. Elle obtient un système « intérimaire » qui se transforme en système réellement opération-



Photo © Collection British Library / KHARBINE-TAPABOR

« Le lapin blanc », illustration de John Tenniel (1820-1914) pour l'ouvrage de Lewis Carroll (1832-1898), *Alice aux pays des merveilles*, édition anglaise de 1890.

« Comme on ne peut remonter le temps, à défaut d'« être à l'heure », il ne reste plus qu'une seule échappatoire : les retards. »

nel (il n'y a pas d'achat du « vrai » système durant ce laps de temps). Pendant ces retards, le fournisseur ne facture pas de service de maintenance. L'Agence réalise l'acquisition dans des délais qu'elle n'aurait pas pu explicitement accorder (en raison des besoins des utilisateurs finaux, mais aussi dans le cadrage d'une seule loi de programmation militaire). Indirectement, elle obtient également le temps supplémentaire qui lui est nécessaire pour réaliser de difficiles démarches administratives et réglementaires.

Les acteurs se défendent d'avoir recherché de tels « avantages ». Cela semble évident au regard des désagréments subis. Le client s'est lui-même piégé en propageant dans sa hiérarchie les promesses de livraison imminente faites par le fournisseur. Puis, plutôt qu'une rupture, les acteurs trouvèrent implicitement des compensations, des intérêts, dans les retards du programme.

L'inconnu (l'incertitude) s'accroît à mesure que l'attendu réside dans un futur de plus en plus lointain. Or, d'après le postulat crozien suivi ici, la maîtrise de

l'incertitude d'un acteur par rapport à un autre est le siège du pouvoir. Le temps est donc un paramètre majeur de ce type de stratégie. Comme on ne peut remonter le temps et à défaut d'« être à l'heure », il ne reste plus qu'une seule échappatoire : les retards.

Les cas de grands programmes aboutissant dans les délais initialement planifiés restent l'exception, probablement en raison de la complexité de tels programmes, de la nature particulièrement hétérogène des contextes et du temps long de l'action. Mais des stratégies émergentes, basées implicitement sur des retards, pourraient également en être une des explications, plutôt qu'une simple conséquence.

Bibliographie

- ALLISON G. (1971), *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- BOURDON R. & FILLIEULE R. (2004), *Les Méthodes en sociologie* (12^{ème} éd.), PUF.
- CROZIER M. (1963), *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil.
- CROZIER M. & FRIEDBERG E. (1977), *L'Acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- CUIN C.-H. (2005), « Le paradigme « cognitif » : quelques observations et une suggestion », *Revue française de sociologie* 46(3), pp. 559-572.
- D'IRIBARNE P. (1989), *La Logique de l'honneur*, Paris, Le Seuil.
- D'IRIBARNE P. (2006), *L'étrangeté française*, Paris, Le Seuil.
- DONNADIEU G. (2003, mai 17-18), *L'intégration sociale dans les organisations*, <http://www.afscet.asso.fr/gdAnde03.pdf>
- DUPUY F. (2011), *Lost in management – La vie quotidienne des entreprises au XXI^e siècle*, Le Seuil.
- FRIEDBERG E. (1997), *Le Pouvoir et la règle – Dynamiques de l'action organisée* (2^{ème} éd.), Paris, Points Seuil, Collection « Essais ».
- MOREL C. (2004), *Les Décisions absurdes – Sociologie des erreurs radicales et persistantes*, Paris, éd. Gallimard, Collection « Folio Essais ».
- LOUDOT J.-M. (2007), *Choix contractuels et performances. Le cas des contrats d'approvisionnement de la Défense*, thèse en sciences économiques, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne.
- PERETZ H. (2007), *Les Méthodes en sociologie – L'observation* (2^{ème} éd.), Paris, La Découverte.
- PIERSON P. (2000, June), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94(2), pp. 251-267.
- SAINSAULIEU R. (1999, juillet), « L'identité au travail d'hier à aujourd'hui », *Développements* (19), A. D. Emploi (éd.), pp. 3-14.