

QUAND L'ETAT DOIT PRENDRE L'INITIATIVE DE LÉGITIMER LES SOCIÉTÉS MILITAIRES PRIVÉES

PAR

PHILIPPE CHAPLEAU (*)

L'avenir des armées nationales passe-t-il par un plus grand recours à l'externalisation? Faut-il se résoudre à faire appel à des prestataires civils spécialisés dans la sécurité, le soutien, la formation, le renseignement pour palier les carences de ces armées nationales? Puisque ces questions déjà anciennes restent posées et que les rapports qui tentent d'y répondre se multiplient, il convient d'admettre que le débat qui oppose partisans et adversaires de ce qu'on appelle, assez génériquement, les sociétés militaires privées (1), fait à l'évidence du surplace dans un certain nombre d'Etats européens, dont la France. En revanche, il a été relancé aux Etats-Unis, pays le plus engagé dans l'*outsourcing* militaire et où les pratiques sont désormais discutées, après avoir été longtemps discutables. En revanche encore, le recours à ce type de prestataires est indiscutablement et mondialement croissant.

C'est tout le paradoxe entre une réflexion qui donne l'impression de tourner en rond et des pratiques qui s'amplifient au moment où la dégradation des budgets militaires s'accélère.

La polémique n'étant pas close, en décliner les fondamentaux devrait s'avérer tout aussi utile qu'analyser les évolutions du marché des services militaires privés.

NORME OU EPIPHÉNOMÈNE ?

La guerre d'Iraq aura au moins eu le mérite de médiatiser l'action des «*private military companies*» (PMC) ou sociétés militaires privées (SMP), dont la firme américaine Blackwater est devenue le symbole. On n'oubliera

(*) Journaliste au service politique du quotidien *Ouest-France*.

(1) «Société militaire privée» (SMP), traduction littérale de «*private military company*», est une appellation que refusent de nombreux prestataires de services militaires, car elle leur apparaît trop négativement connotée, rappelant notamment les activités délictueuses de certains mercenaires de l'ère de la décolonisation africaine ou les dérapages plus récents de sociétés de sécurité privée impliquées dans des fusillades incontrôlées et des violations des droits de l'homme. Dans le livre *Les Nouveaux Entrepreneurs de la guerre. Des mercenaires aux sociétés militaires privées* (Vuibert / INHESJ, 2011), l'auteur du présent article propose deux sigles : ESOA (pour «Entreprises de soutien opérationnel aux armées») et SPER (pour «Sociétés de protection en environnements à risques»).

pas que c'est après la mort de quatre de ses employés en avril 2004, à Faloujah, que l'attention médiatique s'est portée sur les entreprises civiles déployées en soutien des troupes de la coalition et que c'est la fusillade de Nisour Square, le 16 septembre 2007, quand les *security contractors* de cette même entreprise ont ouvert le feu sur des civils, qui a enfin convaincu l'administration américaine de réguler les activités des sous-traitants du ministère de la Défense (DoD) et du Département d'Etat (DoS).

Cette médiatisation a, en revanche, faussé la perception, en se concentrant spécifiquement sur l'action des sociétés de sécurité chargées de la protection des biens et des personnes dans les environnements à hauts risques d'Iraq puis d'Afghanistan. Elle a réduit le champ d'activités des PMC aux seules missions de protection armée et concentré l'attention sur les risques éthiques, avérés certes, que fait courir la délégation de l'usage de la force armée.

Médiatiquement, ce parti pris s'explique : d'une part, le personnage du *security contractor* apparaît comme le plus spectaculaire et le plus controversé des nouveaux acteurs du champ de bataille; d'autre part, certaines activités des SMP restent des plus discutables si on prône la préservation des pouvoirs dits «régaliens» et le respect des droits de l'homme. Ce parti pris apparaît toutefois éminemment regrettable puisqu'il a introduit une dimension caricaturale en réduisant les activités des prestataires de services militaires à une forme de néo-mercénariat foncièrement répréhensible.

En réalité, le recours à ces sociétés de sécurité s'inscrit dans un phénomène plus large d'*outsourcing*, d'externalisation de certaines fonctions et missions traditionnellement confiées aux forces armées nationales. C'est donc l'ensemble des prestations et non pas la seule sécurité armée qu'il est nécessaire de considérer, ainsi que les vecteurs du processus décisionnel qui conduit un Etat à déléguer.

Une norme militaire

Refaire ici l'histoire du mercénariat serait inutile : il existe de nombreux livres qui en retracent l'évolution au fil des trente derniers siècles (2). En revanche, en rappeler deux particularités est essentiel. D'une part, le mercénariat a toujours et d'abord été une relation marchande établie entre trois acteurs : un client – un pouvoir politique aux capacités militaires insuffisantes –, un entrepreneur de guerre – qui négocie le contrat, de type *condotta*, capitulation ou encore lettre de marque, et qui recrute – et un «homme de l'art» de la guerre – un soldat professionnel qui va mettre ses compétences à disposition contre une rémunération. D'autre part,

(2) Plusieurs ouvrages retracent l'évolution du phénomène depuis l'Antiquité. Cf. notamment l'ouvrage de Sarah PERCY, *Mercenaries : the History of a Norm in Interational Relations*, OUP, 2007; Philippe CHAPLEAU, *Les Mercenaires de l'Antiquité à nos jours*, Editions Ouest-France, 2006.

jusqu'aux années 1970, les mercenaires ont directement participé aux combats, conduisant des opérations offensives, prenant part aux batailles, croisant en haute mer pour intercepter les vaisseaux des nations ennemies ou tout simplement rivales.

Actuellement, la relation marchande perdure, encore plus codifiée, voire mondialisée puisque certains entrepreneurs de guerre, en particulier anglo-saxons, dépendent de multinationales ou de grands groupes financiers.

En revanche, le rôle des sociétés militaires privées a évolué. Quoi qu'en disent leurs détracteurs, elles ne conduisent pas d'actions offensives. Leurs clients, qu'ils soient des États ou des organisations supra-étatiques du type OTAN, ONU, ne leur demandent plus de faire la guerre à la place des armées gouvernementales. Ainsi, les opérations de combat terrestres et aériennes en Iraq ont été effectuées par les forces armées nationales des pays de la coalition rassemblée par les États-Unis. Ainsi encore, les récentes opérations onusiennes d'imposition de la paix ont bien été confiées aux contingents de Casques bleus fournis par les États contributeurs.

Toutefois, il existe bien le risque que l'action offensive soit, à son tour, déléguée et qu'on «contracte» des SMP pour qu'elles se chargent d'opérations de combat direct. Le renforcement de la menace dans l'océan Indien et la faiblesse des moyens étatiques déployables face aux pirates pourraient, par exemple, pousser des États à externaliser la police des mers et à confier à des entreprises privées l'imposition de la sécurité maritime. Les carences onusiennes, autre exemple, suscitent des ambitions chez les prestataires de services militaires, lesquels ont, à plusieurs reprises déjà, proposé des troupes de combat pour des opérations d'imposition de la paix.

La vigilance s'impose donc : il va falloir résister à la tentation d'une externalisation comparable à celle qui a prévalu pendant l'Antiquité, le Moyen-Age et même une partie de l'époque moderne. S'il fallait donner un seul exemple des risques prévisibles, il suffirait de se pencher sur l'histoire de la VOC, la Compagnie hollandaise des Indes orientales, première SMP multinationale, à laquelle les Provinces Unies avaient délégué non seulement le monopole du commerce à l'est du cap de Bonne-Espérance, mais aussi la conduite des opérations diplomatiques et militaires : la VOC s'est vite affranchie de la tutelle gouvernementale, nouant, selon ses intérêts mercantiles, des alliances ou attaquant ses rivaux portugais et anglais...

Deux raisons pour externaliser

L'externalisation des fonctions et missions militaires ne relève ni de l'anecdote ni de l'épiphénomène. Certes, les récits des aventures, parfois romantiques, parfois pitoyables, des mercenaires de l'après-Seconde Guerre mondiale ont donné l'impression que les activités des «chiens de guerre» étaient à la fois condamnées et condamnables. Il apparaît impossible de s'en

tenir à cette perception restreinte et donc de refuser en bloc le recours à des prestataires de services militaires en arguant qu'il ne constitue qu'un phénomène ponctuel, accidentel et répréhensible. L'externalisation dans le domaine de la défense repose, depuis l'Antiquité, sur deux facteurs.

Le plus ancien – et pourtant celui qu'on n'invoque qu'en seconde position –, c'est le besoin de capacités additionnelles. Des besoins de capacités humaines d'abord. Ainsi les Grecs, pour faire face au désengagement des citoyens du champ de bataille, ont dû recruter des mercenaires – les *misthophoroi*, c'est-à-dire ceux qui reçoivent une solde, le *misthos*; ainsi, Richelieu admet, dans son *Testament politique*, que «*les Etrangers sont absolument nécessaires pour maintenir le corps des armées*», puisque «*nous manquons de soldats bien disciplinés, fermes et confiants en leur devoir*» (3). Des besoins en capacités matérielles ensuite. C'est ce qui explique la création de la guerre de course, délégation du droit de guerre maritime délivrée par des souverains aux marines anémiques. C'est, plus récemment, le recours à des ESOA : ces entreprises de soutien opérationnel aux armées ont fourni des avions de transport, installé des camps clefs en main, déployé des équipements de transmission au profit d'armées dont les capacités s'avéraient insuffisantes. Quand la Marine nationale fait appel à l'entreprise V-Navy, c'est parce que le nombre de ses navires militaires disponibles est insuffisant pour les immobiliser à des fins de formation et d'entraînement : V-Navy fournit donc deux bâtiments (l'un à Brest, l'autre à Toulon) pour la formation des unités de commandos marine et pour l'entraînement et la qualification à l'appontage des pilotes d'hélicoptères (4). Globalement, les capacités additionnelles fournies par des prestataires de services militaires relèvent principalement de la logistique et de la formation, mais elles peuvent aussi toucher le domaine du renseignement, du déminage et du soutien médical.

Plus récemment, le facteur économique a prévalu. Externaliser, c'est réaliser des économies ou, tout du moins, en avoir l'ambition. En Allemagne, l'initiative TPLS (*Third Party Logistic Support Services*) a permis, en recourant à National Air Cargo Services, DHL, DSV, Ebrex, Toifor et Supreme, de faire passer les coûts de déploiement (transport et installation des bases) de 884 millions d'euros en 2004 à 650,5 millions d'euros en 2010. De plus, dans le cadre d'un partenariat avec la société LDH (spécialiste de l'habillement), la Bundeswehr devrait réaliser des économies de plus de 860 millions d'euros sur 12 ans, grâce à une meilleure gestion des achats (-19 %) et des stocks (-59 % de stocks à gérer). En France, la Cour des comptes a publié, début 2010, une communication sur «*les coûts et les bénéfices attendus de*

(3) Sur ce sujet, cf. Hervé DRÉVILLON, «*Mercenariat, entreprise militaire et souveraineté royale dans l'armée de Richelieu*», in Jean-Christophe ROMER / Laurent HENNINGER (dir.), *Armées privées, armées d'Etat*, IRSEM, 2010, pp. 47-63.

(4) Pour en savoir plus sur le contrat de V-Navy, cf. le blog Lignes de défense, lignesdedefense.blogspot.com.

l'externalisation au sein du ministère de la Défense», dans laquelle elle estime que «*la réalité des gains économiques est très difficile à apprécier*»; toutefois, elle précise que «*sur les dossiers examinés par la Cour, une évaluation de l'impact économique n'a été possible que pour six d'entre eux. Pour l'un, le bilan est négatif, pour un autre, il est suffisamment faible pour pouvoir être considéré comme incertain; quatre, enfin, présentent des gains économiques apparents, parfois très importants*». Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, pays d'intense *outsourcing* (25 % du budget militaire britannique est consacré à l'externalisation à cause d'un recours effréné aux partenariats public-privé, les PPP), les gains avérés sont sujets à discussion en dépit des affirmations du DoD et du MoD qui assurent réaliser des économies, mais sans présenter de référentiels crédibles, en raison de l'absence de comptabilité analytique permettant de déterminer la réalité des coûts. Pour sa part, POGO (*Project on Government Oversight*) estimait, dans un rapport de 2010 intitulé *Bad Business : Billions of Taxpayers Dollars Wasted on Hiring Contractors*, que le coût d'un *contractor* employé par une administration ou un ministère américain(e) est 1,83 fois plus cher que celui d'un fonctionnaire fédéral.

Au final, l'argument du moindre coût reste éminemment discutable, surtout lorsque des audits font apparaître – on le verra plus loin, dans le cas du DoD – des dérives inacceptables et des surcoûts flagrants.

L'amplification du phénomène

Le recours aux prestataires privés s'est intensifié depuis dix ans, en particulier depuis la décision américaine de lancer des opérations militaires d'envergure en Afghanistan puis en Iraq. Des opérations qui se sont avérées très exigeantes en termes logistiques, mais pour lesquelles le pouvoir américain et ses alliés ont toujours rechigné à déployer les effectifs demandés par les états-majors.

Pour preuve de cette intensification, certains spécialistes citent l'inflation du nombre de *contractors* (5) sur les théâtres d'opérations extérieures : 1 *contractor* pour 5 soldats pendant la guerre du Vietnam, 1 pour 55 pendant la guerre du Golfe, 1 pour 1 dans les Balkans, 1,5 pour 1 en Iraq selon Georges-Henri Brisset des Vallons (6). Des *contractors* qui aussi bien assurent la sécurité des personnes et des sites, se chargent de la maintenance des véhicules et des systèmes d'armes et du transport routier ou aérien ou bien sont impliqués dans des opérations de *facility management*.

D'autres spécialistes insistent sur la valeur des contrats. Celle des contrats LOGCAP (*Logistics Civil Augmentation Program*) passés par

(5) Les *contractors* sont les employés civils des entreprises sous contrat avec les forces armées et pas nécessairement des *security contractors* ou des *armed contractors*.

(6) Georges BRISSET DES VALLONS, *Irak, terre mercenaire*, Favre, 2009, p. 26.

l'armée de terre américaine a ainsi bondi de 2 milliards de dollars (LOGCAP 1, en 1992) à 35,7 milliards de dollars (LOGCAP 3); l'actuelle enveloppe initiale du LOGCAP 4 est déjà de 15 milliards.

L'amplification s'explique aussi par le nombre croissant de prestations offertes par le secteur civil. Aux traditionnelles prestations dans les domaines de la logistique, de la formation – aussi bien initiale que spécialisée – et de la sécurité s'ajoutent celles qui ont trait au soutien médical, au renseignement (depuis la surveillance aéroportée jusqu'à la traduction, en passant par l'analyse des données, la lutte antiterroriste), et la sûreté maritime...

Enfin, le nombre croissant d'entreprises se positionnant sur le créneau des services militaires et sécuritaires est notable. Cela, en dépit de la diminution des budgets de la défense et de cadres réglementaires souvent inadaptés. Les prestataires de services, majoritairement anglo-saxons il y a encore cinq ans, doivent désormais compter sur des concurrents de Scandinavie, d'Asie – des firmes chinoises ont répondu à des appels d'offres onusiens pour la fourniture de camps clefs en main –, d'Afrique australe... Dans l'Union européenne, il faut aussi compter avec des entreprises allemandes, françaises, espagnoles, certes de petite ou de moyenne taille pour la grande majorité, mais qui évoluent sur des niches ou comptent sur l'émergence d'un grand marché de la sécurité maritime.

SMP et pays émergent

Le développement des SMP s'accélère aussi parce que des nations comme la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, la Russie... ont pris position sur ce marché. Ces Etats sont, certes, de nouveaux ou de potentiels clients pour les entreprises de services militaires. Surtout, ce qui est encore plus notable, c'est l'intrusion sur le marché jusqu'alors largement dominé par les Anglo-Saxons d'entreprises enregistrées dans ces pays émergents. Des entreprises qui, on l'a vu lors du salon Milipol, en octobre 2011, s'attaquent au marché de la sécurité – parce que les forces de sécurité locales sont soit débordées, soit corrompues, en tout cas inefficaces –, à la fois en tant qu'équipementiers et prestataires de services.

Le cas russe illustre bien cette évolution. Longtemps cantonnées au territoire national, les sociétés de sécurité privées (SSP) russes, dont le nombre était estimé à 30 000 en 2009 – elles employaient alors 745 000 personnes –, ont commencé à s'internationaliser. Les plus connues de ces SSP sont : Oskord Security Group, Alligator, Gart Security, Storm Group, Grom Security Company, Oryol... A ces SSP s'ajoutent des logisticiens, dans le domaine aéronautique en particulier, présents en Afghanistan et en Iraq. De plus, depuis le vote d'une loi le 4 juillet 2007, les grandes entreprises du secteur énergétique peuvent désormais développer leurs propres services de pro-

tection, lourdement armés. «*Elles peuvent même réaliser des fouilles de véhicules et conduire des arrestations au-delà des périmètres dont elles ont la garde*», comme l'explique Ronan de Cadoudal dans une étude sur la «privatisation de la force armée en Russie post-soviétique» (7). Un autre projet de loi est à l'étude pour étendre les compétences de ces armées privées et leur permettre d'assurer la protection des installations et des intérêts des grandes firmes russes à l'étranger, en particulier dans les zones à risques, selon l'auteur de cette même étude.

En Inde aussi, le développement des sociétés de sécurité (7 millions d'agents de sécurité et plus de 150 000 firmes, selon la Central Association of Private Security Industry) a suscité l'émergence d'un véritable secteur industriel (8), dopé par un marché intérieur gigantesque : d'ici à 2016, les investissements dans le secteur de la sécurité privée devraient atteindre 12,5 milliards de dollars. Parmi les principaux acteurs, citons TerraForce Security Services, Security & Intelligence Services (aussi implantée en Australie) et Topsgrup (qui dispose de filiales en Grande-Bretagne et en Israël). En outre, la hausse des cas de piraterie dans l'océan Indien a conduit ces sociétés à proposer des prestations maritimes : escorte et embarquement d'équipes de protection – les autorités indiennes ont d'ailleurs réglementé la composition, les activités et la nature de l'armement des EPE en août 2011 (9).

La Chine, quant à elle, favorise l'essor de ses prestataires de services sécuritaires ou militaires. Des logisticiens ont ainsi répondu à des appels d'offres onusiens en 2010, pour la reconstruction des camps des Casques bleus d'Haïti. Le 12 avril 2011, le ministère chinois de la Sécurité publique a autorisé la création d'une société privée de sécurité dans la province du Henan. Une première dans ce pays, où de telles structures existaient déjà officieusement.

L'intrusion de sociétés issues des pays émergents s'explique, d'une part, par leurs ambitions commerciales et, d'autre part, par la volonté de leur gouvernement d'affirmer leur diplomatie autonome, les SMP étant aussi un instrument de politique étrangère.

LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

S'il est une autre question, également ancienne, qui n'a toujours pas trouvé de réponse définitive, c'est bien celle du contrôle des SMP. La réflexion tourne, trop souvent, uniquement autour de la prévention des violations des droits de l'homme et du respect d'une éthique encore mal défi-

(7) Ronan DE CADOU DAL, «Privatisation de la force armée en Russie post-soviétique», IRIS, 2011.

(8) Le 21 août 2011 a même eu lieu la première édition de la Journée de la sécurité privée!

(9) Cf. le blog Lignes de défense, lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2011/08/31/l-inde-precise-les-modalites-d-embarquement-des-agents-de-se.html.

nie. Elle devrait, en outre, ne pas rester cantonnée aux seules activités des sociétés de sécurité ou des sociétés de protection en environnements à risques (SPER), dont les employés sont très souvent armés, mais englober la totalité des activités de l'industrie des services militaires privés. Il s'agit bien sûr de protéger les populations locales des pays où sont déployées des SMP, mais aussi de faire respecter les droits des clients et ceux des employés de ces sociétés et, de plus, d'imposer aux entreprises un devoir de transparence en matière de recrutement, performance et facturation.

Des avancées?

Il serait injuste de ne pas admettre que la réflexion progresse. Le document de Montreux (10), finalisé en 2008, a été le premier document de portée internationale précisant le droit international applicable aux activités des «entreprises militaires et de sécurité privées» (EMSP) présentes dans une zone de conflit armé. Il énumère les bonnes pratiques qui peuvent aider les États à prendre les mesures nationales utiles pour s'acquitter de leurs obligations au regard du droit international. Ses préconisations sont applicables à trois types de pays : les États qui contractent avec des EMSP, les États sur le territoire desquels opèrent les EMSP et les États d'origine de ces entreprises. Dans le droit fil des réflexions contenues dans le Document de Montreux, le consortium Priwar (11) a publié en mars 2011 ses propositions destinées aux pays de l'Union européenne : «*Priv-War Recommendations for EU Regulatory Action in the Field of Private Military and Security Companies and their Services*» (12).

L'*International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (ICOC), un code de conduite pour les entreprises de sécurité privée, a été dévoilé en novembre 2010 (13). «Mécanisme non étatique», comme le précisent bien ses concepteurs, c'est un document destiné aux entreprises de services, qui détaille les devoirs des sociétés de protection en milieu à risques en termes de respect du droit international humanitaire, ainsi que les principes éthiques, commerciaux et tactiques qui doivent guider leurs activités et leurs relations, autant avec leurs clients qu'avec leurs employés.

Les préconisations contenues dans ces trois documents n'ont toutefois qu'une portée limitée. D'une part, elles ne s'adressent qu'aux sociétés de sécurité agissant en territoire étranger. D'autre part, il s'agit de préconisa-

(10) Cf. le site Internet www.cetim.ch/fr/documents/montreux-fra.pdf.

(11) Il rassemble sept universités européennes : le European University Institute (Florence); l'ILUISS «Guido Carli» (Rome); Justus-Liebig Universität (Giessen); Université Panthéon-Assas (Paris II), Centre Thyridide; the University of Sheffield, School of Law; la Riga Graduate School of Law; Utrecht University.

(12) Sur ce sujet, on lira le *post* consacré à Pri War sur le blog Lignes de défense, lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2011/06/30/pri-war-sept-universites-europeennes-se-penchent-sur-les-smp.html. Un lien permet d'accéder aux recommandations.

(13) Cf. le site Internet www.icoc-pp.org pour accéder aux documents et à la liste des entreprises signataires du Code. Elles étaient 211 en octobre 2011.

tions établies dans un cadre international qui exigent une mise en œuvre nationale, ainsi que l'élaboration, par les États, de mécanismes coercitifs d'imposition de ces principes. Le temps des mesures «non contraignantes» est révolu. Or, la transcription nationale de ces principes a bien du mal à se concrétiser.

L'exemple américain

Le positionnement de l'administration américaine illustre bien l'ambiguïté ambiante. Les dérapages d'Iraq et d'Afghanistan, qu'ils aient été d'ordre éthique ou commercial, ont suscité un élan vers l'imposition de mesures contraignantes. Ainsi, le vote de lois encalminées dans les méandres parlementaires a été reconsidéré. C'est le cas d'une loi finalement votée le 5 janvier 2011, le «*Ike Skelton National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011*», qui réduit ou supprime la prime attribuée à un sous-traitant au terme d'un contrat si un de ses *contractors* a commis une imprudence ou mis en danger un employé (civil ou militaire) du gouvernement fédéral. En revanche, le *Civilian Extraterritorial Jurisdiction Act of 2010* (CEJA) n'a toujours pas été adopté; ce texte, à la différence du MEJA (*Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2010*), qui ne s'applique qu'aux sous-traitants du DoD, permettrait de poursuivre, en cas de délits, les *contractors* sous contrat avec toutes les agences fédérales (DoS, DoE, USAID...).

En outre, plusieurs services fédéraux dont les moyens avaient été réduits par l'administration Bush ont retrouvé des capacités d'action. C'est le cas de la Defense Contract Audit Agency (DCAA) et de la Defense Contract Management Agency (DCMA). Les performances de la DCAA avaient été jugées très discutables par le Government Accountability Office (GAO) à deux reprises (en juillet 2008 et août 2009), puis par POGO, qui, en mars 2010, l'accusait de manquer de transparence. La DCMA est, pour sa part, en pleine recomposition après avoir été mise en cause pour son manque de moyens et de professionnalisme (14) : entre 1992 et 2008, ses effectifs permanents étaient passés de 19 403 à 9 423, soit une baisse de 51 %, alors que le nombre de contrats à traiter avait augmenté de 50 % ; ses effectifs actuels sont en augmentation, avec 11 000 permanents en juin 2010 et 11 200 en septembre de la même année. C'est à ces deux agences qu'il revient de superviser les relations des armées avec leurs sous-traitants et de remédier aux critiques exprimées par la *Commission on Wartime Contracting* dans son rapport final de septembre 2011 (15).

Ce rapport, très médiatisé parce qu'il détaillait les fraudes commises et épinglait des entreprises comme KBR, Agility, DynCorp, Louis Berger

(14) Cf. à ce sujet le rapport du 8 avril 2010 diffusé par l'inspecteur général des armées, *Defense Contract Management Agency Acquisition Workforce for South West Asia*, disponible sur le site Internet www.dodig.mil/audit/reports/fy10/10-051.pdf.

(15) Pour lire ce rapport, cf. le site Internet www.wartimecontracting.gov.

Group (16)..., dénonce d'abord les errements des ministères et des agences fédérales, leur manque de supervision des contrats de services, l'absence de coordination entre donneurs d'ordres... En Iraq et en Afghanistan, entre 2002 et 2011, erreurs d'appréciation, collusion et fraudes auront coûté quelque 60 milliards de dollars au contribuable américain.

Faut-il, pour autant, en finir avec l'*outsourcing*? Pour les rédacteurs du rapport, la question n'est pas de dire s'il faut éviter d'externaliser et choisir de recourir à l'*insourcing* pour réintégrer des fonctions au sein des organismes gouvernementaux. Selon la commission, il est urgent et impératif de remédier à ce scandale parce qu'il y aura «*une autre crise, qu'elle prenne la forme d'un conflit à l'étranger ou d'une catastrophe intérieure, comme une attaque terroriste massive ou une catastrophe naturelle*» et parce que «*les Etats-Unis ne seront pas en mesure de conduire des interventions extérieures d'envergure sans un soutien massif de la sous-traitance*».

Conclusion de la commission : «*pour éviter une répétition du gaspillage et de la fraude constatés en Iraq et en Afghanistan, les agences vont devoir faire preuve d'une plus grande compétence à gérer les contrats et d'une plus grande discipline dans la gestion intensive des contractors*». Cette conclusion a rassuré l'industrie américaine des services militaires privés, dont les revenus principaux ne sont pas générés par les services de sécurité, mais par les prestations de soutien logistique qu'elle fournit aux armées et autres organismes fédéraux : en Iraq et en Afghanistan, la facture pour la sécurité a été douze fois moins importante que celle pour le soutien logistique (48 milliards).

Ce qui est en jeu

Que des Etats – puisque ce sont eux les principaux clients des SPER et autres ESOA – choisissent d'externaliser des fonctions et des missions qui orbitent autour du fameux «*cœur de métier*» des armées nationales ne doit apparaître ni comme un scandale éthique ni comme un péril démocratique. C'est actuellement une réalité économique avec laquelle il faut composer, mais qu'il est nécessaire d'encadrer en amont de sa mise en œuvre. Or, l'observation du processus d'externalisation dans le domaine de la défense démontre que la décision est souvent opportuniste, fréquemment dictée par une urgence opérationnelle, une incapacité matérielle ou une faiblesse budgétaire. Si la phase initiale (identification du besoin, lancement des appels d'offres et choix du prestataire) semble globalement maîtrisée, le suivi de la prestation et l'évaluation finale ne figurent pas souvent au nombre des préoccupations des donneurs d'ordres.

(16) Le président de Louis Berger Group a en fait l'amère expérience puisqu'il a été écroué le 20 octobre 2011, après la découverte de cas de surfacturation (jusqu'à 140 % du prix réel) au détriment de l'USAID en Iraq et en Afghanistan. A ce sujet, cf. le communiqué de presse du FBI du 20 octobre 2011, disponible sur le site Internet www.fbi.gov (*Press releases 2011*).

L'administration américaine en a fait l'amère et coûteuse expérience. Malgré des mises en garde répétées du GAO ou d'organisations comme POGO, le DoD a longtemps fermé les yeux sur les errements de ses propres services et des entreprises sous-traitantes déployées aussi bien en CONUS (*Continental US*) qu'en OCONUS (*Outside Continental US*). Il aura fallu que la Commission on Wartime Contracting publie son rapport accablant pour que la communauté militaire américaine réagisse; et encore ce rapport a-t-il eu la chance d'être diffusé en pleine crise économique, où chaque dollar compte désormais!

En France, le gouvernement, le ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères ont adopté une attitude ambiguë. Gérard Longuet, ministre de la Défense, a ainsi déclaré le 3 mai 2011 : «*il n'existe pas actuellement de société militaire privée française*». Une telle déclaration devant la commission de la Défense nationale et des forces armées relève, disons, de l'ignorance... Le ministre n'avait certainement pas entendu parler de l'étude lancée en 2010 par le SGDSN ou du rapport sénatorial de la même année ou des nombreux colloques consacrés à cela. À moins qu'il n'ait choisi de faire un *distinguo* subtil entre SMP et externalisation, entre «gros bras» d'Iraq et sous-traitance anodine. Les autorités françaises, au nom de la prudence – c'est tout à leur honneur –, hésitent à lancer de nouvelles externalisations dans les domaines sécuritaires et militaires. Toutefois, à l'image d'un Monsieur Jourdain – «*Par ma foi, il y a plus de quarante ans que je dis de la prose, sans que j'en susse rien*»(17) –, elles externalisent depuis longtemps – et pas seulement la maintenance des véhicules de la gamme commerciale ou la restauration –, mais elles veulent donner l'impression qu'elles ne le savent pas. Il n'est donc pas incompréhensible qu'elles rechignent à adopter le Document de Montreux ou à contraindre les entreprises françaises spécialisées dans la sécurité à signer l'ICOC ou encore à contribuer à la rédaction d'une charte franco-française de bonne conduite des SPER et ESOA. Pendant ce temps-là, la concurrence étrangère rafle les marchés au nez et à la barbe des sociétés françaises désorientées par les signaux contradictoires émis par le pouvoir français, pour qui délégation semble synonyme d'une admission de sous-performance de l'action de l'Etat.

L'enjeu de la «régulation», ce n'est pas l'imposition d'un cadre normatif, mais le succès d'un contrat avec une ESOA ou une SPER. Un succès qui s'apprécie en fonction de trois paramètres d'égale importance : la performance – la prestation a-t-elle été réalisée de façon optimale, dans le respect du cahier des charges? –; l'économie – les objectifs financiers du client et du prestataire ont-ils été atteints? –; les droits individuels – les droits des employés du prestataire et ceux des populations du pays où a lieu la pres-

(17) MOLIÈRE, *Le Bourgeois gentilhomme*, acte II, sc. 4.

tation ont-ils été respectés ? Ce succès passe, en outre, par un suivi global de la prestation et la vérification scrupuleuse qu'aucun intérêt (personnel, entrepreneurial ou étatique) ne se trouve lésé. Il s'agit donc de ne pas tronçonner cette « régulation » en la basant, par exemple, sur le seul droit international humanitaire et en ignorant les questions de droit du travail ou d'évaluation des performances. Quant à l'ordonnateur de cette régulation, il sera un acteur national qui mettra en œuvre des instruments de suivi et de coercition, cela, quel qu'en soit le coût, puisque entre faire ou faire faire, le choix ne peut se réduire à une simple manœuvre budgétaire opportuniste.

QUEL AVENIR POUR LES PRESTATAIRES DE SERVICES MILITAIRES ?

Alors que les tergiversations se poursuivent dans les coulisses des ministères et dans les amphithéâtres, sur le terrain de l'*outsourcing* militaire, les pratiques évoluent toujours. On peut toutefois s'interroger sur les orientations du marché. L'âge d'or des SMP (à partir de 2003) est-il en train de se clore ? Parmi les éléments de réponses doit figurer le facteur déjà développé plus tôt : le phénomène d'externalisation dans les domaines militaire et sécuritaire a tendance à s'amplifier. Cela étant, l'apparition de nouveaux acteurs et l'offre de nouvelles prestations ne démontrent pas que le marché restera aussi porteur qu'il l'a été. D'autres facteurs, liés à la conjoncture stratégique et à la dégradation économique, sont à prendre en compte.

Après l'Iraq et l'Afghanistan ?

Le retrait total des troupes américaines d'Iraq, confirmé le 21 octobre 2011 par le président Obama, signifie que les *contractors* vont également massivement réduire leur présence en Iraq. Au cours du troisième trimestre de l'année fiscale 2011, le Pentagone recensait encore 62 689 employés de firmes sous-traitantes – un chiffre en baisse de 2,4 % par rapport au trimestre précédent – : 18 900 Américains, 34 974 *Third Country Nationals* (TCN) et 8 815 Iraquiens. 19 177 *contractors* étaient, en outre, localisés dans d'autres pays de la zone du Centcom. Désormais, ce ne sont que quelques centaines de *contractors* qui supervisent le ré-acheminement du matériel vers les garnisons américaines ou les bases du Centcom, où sont gérés, par des entreprises privées, les stocks prépositionnés.

Simultanément au retrait du DoD s'est effectuée une montée en puissance du DoS, le Département d'Etat, dont les quelque 15 000 employés d'Iraq et les nombreuses emprises vont être protégés par des sociétés privées. Le 4 octobre 2011, un porte-parole du DoS a confirmé qu'au moins 5 000 agents de sécurité seraient déployés. En outre, l'Office of Security Cooperation-Iraq (OSC-I, l'ex-Iraq Security Assistance Mission, chargée de

la formation et du conseil auprès des forces de sécurité iraqiennes) fait également appel à du personnel de sécurité et à des logisticiens, dont le nombre reste imprécis.

En Afghanistan, l'évolution de la situation n'est guère plus prometteuse pour les SMP. L'ISAF et le Pentagone, dont les relations avec le régime Karzaï se détériorent, s'en tiennent toujours à un retrait pour 2014 (18). Selon les chiffres du Pentagone, au cours du troisième trimestre de l'année fiscale 2011, 93 118 *contractors* étaient recensés en Afghanistan : 23 294 Américains, 25 666 TCN et 44 158 Afghans. Parmi eux : 15 305 *Private Security Contractors*. Ces volumes devraient rester stables encore deux ans, avant de décliner sensiblement lorsque le retrait des troupes de la coalition s'accélénera.

Il est clair que les prestataires de service logistiques (transport, restauration, maintenance, conseil, traduction... (19)) vont être pénalisés par la fin des déploiements américains en Iraq et en Afghanistan. Les sociétés spécialisées dans la protection rapprochée et l'escorte de convois routiers, ainsi que celles qui se chargent de la formation des troupes iraqiennes et afghanes le seront aussi, mais à un horizon un peu moins proche.

De nouveaux théâtres?

La dégradation des marchés afghans et iraqiens oblige les sociétés, en particulier anglo-saxonnes, à explorer de nouveaux marchés.

L'Afrique constitue toujours un marché prometteur. Dégradation de la situation sécuritaire au Maghreb, besoins endémiques en formation des armées continentales et implication croissante de Washington sur l'ensemble du continent... : les facteurs de développement commercial existent. Toutefois, les marchés au plus fort potentiel, comme celui du Nigeria, restent décevants. Et ce n'est pas dans la Libye de l'après-Kadhafi que les SMP feront des affaires.

La piraterie maritime, dans l'océan Indien et dans le golfe de Guinée, a fourni un nouveau créneau dans lequel se sont positionnées de très nombreuses sociétés européennes, américaines mais aussi asiatiques. L'incapacité des forces navales de l'Union européenne (UE) ou de l'Alliance atlantique à patrouiller les zones sensibles au large du Yémen et de la Somalie, à proximité des Seychelles et dans le canal du Mozambique, ainsi que l'échec des pirates à capturer des navires embarquant des équipes de protection armées, démontrent que le recours au privé est une solution efficace. Ce dont sont conscients les armateurs, qui n'hésitent plus à faire appel aux sociétés de sécurité maritime. Toutefois, dans l'océan Indien, la concurrence

(18) Bien que des contrats passés avec des SMP en 2011 courent jusqu'en octobre 2015.

(19) Sur ce sujet, cf. l'article de Marjorie CENSER : «After dramatic growth, 'soft power' contractors face more uncertainty», *Washington Post*, 4 sept. 2011.

entre opérateurs est rude – il existerait 160 sociétés dans ce créneau, selon la Security Association for the Maritime Industry – et, en dépit d'un intense trafic maritime, le marché reste limité. L'ouverture d'un second marché dans le golfe de Guinée pourrait favoriser les prestataires de service, mais les attaques interviennent souvent dans les eaux territoriales : c'est donc aux Etats côtiers (Bénin, Cameroun, Ghana, Nigeria...) d'assurer la police de la mer. Pour l'heure, aucun n'a choisi d'externaliser cette mission.

La lutte contre la piraterie apparaît donc comme une niche, disputée de surcroît, qui offre des possibilités limitées aux prestataires de services militaires. Outre les services de protection embarqués et la fourniture de navires d'escorte, les prestations externalisées pourraient inclure de la surveillance aéroportée. C'est ce que réalise, pour le compte de l'Union européenne, la société CAE Luxembourg, dont les avions de surveillance et de détection sont basés aux Seychelles.

La crise économique : quel impact ?

L'incertitude économique mondiale et l'exacerbation de tensions budgétaires ne peuvent pas être ignorées. Leurs effets sur les armées sont prévisibles. La baisse des budgets militaires, déjà engagée dans de nombreux pays occidentaux, va s'accompagner d'une seconde vague de démobilisations – la première a suivi la chute du Mur de Berlin – et de coupes claires dans les effectifs. Les annonces européennes (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, France...) et américaines qui se sont succédé en 2010 et 2011 en témoignent.

Les coupes vont également affecter les matériels : ceux en dotation et ceux en commande. Les arsenaux, en particulier occidentaux, vont être réduits et les forces armées vont devoir recentrer leurs efforts sur le fameux « cœur de métier », c'est-à-dire la conduite des opérations de combat (20).

Ce recentrage pourrait profiter au secteur privé, qui devrait être amené à prendre à son compte, dans le cadre d'externalisations ou de délégations de services, d'autres fonctions exercées jusqu'alors par les agents de l'Etat. On pense bien sûr au soutien de l'homme, à la gestion administrative, à la formation, à la logistique (transport, MCO...). Dans les pays d'Europe de l'Ouest, où l'externalisation reste limitée, le secteur privé a des chances de bénéficier du « rétrécissement » des moyens militaires. Dans les pays anglo-saxons, où ces fonctions sont déjà largement externalisées, la situation sera plus délicate pour les prestataires de services militaires ou sécuritaires. Toutefois, des deux côtés de l'Atlantique, leurs moyens humains et matériels

(20) « L'Etat n'a pas vocation à exercer des activités qui ne font pas partie de son cœur de métier [...] et qu'il peut donc déléguer », ressort-il du 3^e rapport d'étape de la *Revue générale des politiques publiques*, fév. 2010, p. 3. Reste à s'entendre sur ce « cœur de métier ».

étant réduits, les armées occidentales devront, en cas de crises (les *contingency operations*), faire appel aux capacités additionnelles du secteur privé.

Vers un nouveau paradigme de la défense nationale?

La dégradation des comptes publics oblige à anticiper de nouveaux modes de gestion publique; le domaine de la défense n'y fera pas exception. Déjà, la Revue générale des politiques publiques annonce le retrait de l'Etat de certaines activités et l'abandon, encore épisodique, du maintien en régie au profit du recours à un prestataire privé.

Toutefois, la «révolution dans les affaires militaires» françaises est encore à venir: elle ne devrait intervenir qu'autour de 2015, une fois close l'opération extérieure en Afghanistan et à condition que n'éclate aucune nouvelle crise militaire. D'ici à cette date, l'Etat français va devoir définir le «cœur de métier» de ses armées et mettre en place un cadre de référence pour les externalisations qui vont s'imposer. C'est à l'instauration de ce nouveau paradigme de la défense nationale qu'il faut travailler en France, mais aussi dans le cadre de l'Union européenne, puisque la mutualisation des moyens militaires, tout autant que ceux des prestataires de services militaires, est un gage de réussite.

