

# LES NOUVEAUX MERCENAIRES EN FRANCE : LA FIN DES TABOUS

PAR

THIERRY ROUSSEAU

BRUNO LE RAY

ET

PATRICK PACOREL (\*)

*«Le contrôle de la violence est l'une des questions fondamentales, peut-être la question fondamentale en politique. L'exportation de services militaires privés est de ce fait un sujet que nous devons appréhender d'une façon très sérieuse.»*

Jack STRAW, *House of Commons*, 2002

En France, l'Etat est l'un des fondements de l'identité nationale : il se voit reconnaître un pouvoir significatif et des devoirs particuliers, dits «régaliens», qu'il n'est censé ni négliger ni déléguer. La sécurité des citoyens comme la défense du pays font partie de ces obligations, au point qu'on considère habituellement qu'il détient le monopole de la violence physique «légitime».

En matière de défense, l'histoire montre toutefois que l'Etat a déjà délégué sinon le contrôle, du moins l'exercice de cette violence, en faisant appel à des mercenaires. Mode d'action ou vivier de recrutements, cette activité a connu des fortunes diverses en France : les dernières actions médiatisées de mercenaires français sur le continent africain ont laissé une image négative qui connote le terme même de mercenaire.

L'observation actuelle du monde et des conflits dans lesquels la France ou ses alliés sont impliqués oblige toutefois à prendre conscience du développement récent d'un nouveau mercenariat, plus «entrepreneurial». L'ampleur de ce phénomène encore peu connu en France pousse à comprendre pourquoi et comment le mercenariat a évolué de sa forme traditionnelle vers ces nouveaux modes de fonctionnement et quels sont les enseignements à en tirer.

(\*) Officiers d'active (France).

Parallèlement, au sein du ministère de la Défense, l'externalisation est en progression constante. Chez nos voisins anglo-saxons le mouvement est encore plus accentué; comme l'idée traditionnelle de mercenariat est moins présente, les sociétés militaires privées (SMP) se développent. A ce jour, ce mouvement n'a mis en évidence aucune incompatibilité avec les principes régaliens de l'Etat, l'éthique d'Etat ou l'éthique militaire et le citoyen comme le militaire s'en accommodent assez bien.

La convergence de ces éléments et la prise de conscience actuelle de l'évolution des modalités d'une défense nationale ou européenne conduisent à se demander si les SMP ne peuvent pas contribuer à faire face à des défis nouveaux complexes. Cette réflexion doit mesurer les limites de l'option, voire ses dangers, puis conduire à imaginer quelles structures et quels garde-fous pourraient servir au mieux les intérêts de la défense globale d'un pays comme la France.

## LES NOUVEAUX MERCENAIRES

### *Une actualité ancrée dans l'histoire*

Le phénomène du mercenariat, aussi vieux que la guerre elle-même, a présenté des formes différentes au cours des siècles : « grandes compagnies » du Moyen Age, corsaires, « Suisses » à la fidélité exemplaire. L'époque révolutionnaire met un terme, pour un temps, au mercenariat, avec le concept de « nation en armes », alliant le besoin d'effectifs de la République et le combat idéologique du peuple. La guerre n'est dorénavant plus une affaire de spécialistes qui luttent entre eux selon des codes établis : elle vise désormais davantage la conversion que la conquête.

La période post-coloniale voit réapparaître des formes marginales de mercenariat, mais ce mouvement prend, aujourd'hui, une forme nouvelle, pour quatre raisons : (1) la volonté de percevoir les « dividendes de la paix » après la chute du Mur de Berlin; (2) le désengagement militaire de régions de moindre attrait économique ou stratégique; (3) l'évolution de la structure des conflits vers des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix; (4) le triomphe du libéralisme dans le monde occidental, qui remet en cause le modèle de l'Etat fort.

C'est dans cet univers en gestation que sont apparues d'abord les sociétés de sécurité privées (SSP) et que se multiplient aujourd'hui les SMP (1). Elles sont soumises, comme toute entreprise, à des critères de rentabilité et

(1) Les sociétés étudiées sont les SMP chargées de fournir des prestations de nature militaire dans un environnement de crise, voire de guerre. Elles sont la facette militaire d'une activité dont le côté civil serait les SSP. La distinction entre les deux catégories est difficile, les activités pouvant facilement évoluer de l'une à l'autre en fonction de l'environnement dans lequel elles ont lieu. Parce que la différenciation est à la fois difficile et non essentielle, l'ONU emploie l'expression « société privée de prestation de services militaires et de sécurité ».

de productivité. Les SMP passent pour être réactives, rentables et efficaces : ainsi, les Executive Outcomes en Angola et les Military Professional Resources Incorporated (MPRI) en Croatie ont eu une action déterminante.

La crise iraquienne offre de nouvelles perspectives aux SMP. Début 2007, selon les chiffres du *Freedom of Information Act*, 180 000 civils de diverses nationalités travaillent pour le compte de 632 sociétés sous contrat avec le département de la Défense et les administrations américaines (160 000 militaires américains présents en Iraq), dont environ 30 000 sont employés par des sociétés de sécurité. Ils constituent le deuxième contingent de forces étrangères en Iraq.

### *Le marché des SMP*

Les SMP réalisent dans plus d'une centaine de pays un chiffre d'affaires annuel estimé à 100 milliards de dollars. Le marché est en pleine expansion et pourrait doubler d'ici 2010. La demande sécuritaire est considérable et l'offre la satisfait, au moins en quantité.

Souvent, ces sociétés sont dirigées par des militaires à la retraite, dont certains ont exercé de hautes responsabilités. Elles sont encadrées par des officiers et des sous-officiers d'excellente réputation, qui ont fait leurs preuves dans les meilleures unités. Le niveau de rémunération varie en fonction des risques encourus, du niveau de qualification, de l'expérience et de l'origine des employés, mais il est toujours très supérieur à ce qu'il est dans leurs armées nationales. Cela étant, si l'appât d'un gain substantiel et rapide n'est pas la moindre des motivations, les contrats sont souvent de courte durée, sans garantie de rémunération régulière.

Les SMP se présentent avant tout comme des entreprises. Certaines sont des filiales de groupes industriels aux secteurs d'activités bien plus larges. Elles se flattent souvent d'agir en toute transparence et d'adopter un code de bonne conduite. Cette structure entrepreneuriale diffère de l'ancien mercenariat : les activités ne sont désormais plus le fait d'individus au profil particulier, rassemblés pour un laps de temps donné dans la perspective d'une mission plus ou moins occulte, mais le fait de structures durables, légales et organisées dans le respect des législations nationales et internationales, faisant appel à des professionnels et capables d'apporter un service répondant à un besoin officiellement exprimé.

Les Etats sont les premiers clients des SMP, pour rétablir l'ordre interne comme pour participer à l'action des forces militaires. Ainsi, les Etats-Unis ont recours aux SMP car ils sont engagés sur deux théâtres majeurs, alors même qu'ils ont drastiquement réduit leurs effectifs après la fin de la Guerre froide ; ces sociétés deviennent essentielles dans la mise en œuvre de leur nouvelle doctrine de politique étrangère – d'autant que la plupart sont anglo-saxonnes, voire américaines – pour trois raisons majeures : l'impact

politico-médiatique des pertes (2), la rentabilité du recours aux mercenaires et la possibilité d'échapper à des enquêtes en s'appuyant sur le secret commercial des contrats. Les Britanniques ont une approche pragmatique, partant du principe que le phénomène est incontournable, mais souhaitent aménager la réglementation en vigueur pour fixer des règles plus explicites sur leur emploi : limitation aux opérations humanitaires et de maintien de la paix et sécurité des entreprises privées comme des ONG. Le cas français est particulier : la France ne recourt en principe pas aux SMP. Elle mandate néanmoins une entreprise commerciale contrôlée par l'Etat, Defense Conseil International (DCI), pour assurer des formations militaires techniques au profit d'armées étrangères qui ont acheté de l'armement français, mission assurée ailleurs par certaines SMP anglo-saxonnes.

L'ONU a recours aujourd'hui aux SMP pour assurer la sécurité de ses agents. Une réflexion au sein du bureau de la coordination des affaires humanitaires vise à aider, dans leurs relations avec les SMP, les organisations liées à l'ONU qui sont à la recherche de prestations de sécurité.

De leur côté, les entreprises cherchent à sécuriser leurs activités dans des zones à risques. Pour ces sociétés, le volet « confidentialité industrielle » est important : ils ont intérêt à faire appel à des sociétés de même nationalité, en particulier dans les prospections de marché.

Enfin, les ONG cherchent également parfois à s'entourer de « militaires » privés pour assurer leur sécurité, à défaut d'organisations étatiques efficaces localement, voire pour s'affranchir de leur dépendance. Néanmoins, les plus radicales évitent d'avoir recours à ces services pour ne pas brouiller leur image ni compromettre l'impartialité sur laquelle repose le principe même d'intervention humanitaire.

Les sociétés militaires privées offrent des services très différents les unes des autres : fournir des conseils du domaine militaire visant à structurer les forces armées d'un pays en vue de missions spécifiques, souvent en accompagnant la vente de matériels militaires ; entraîner les forces armées ; soutenir les troupes permettant ainsi aux armées de consacrer leurs forces vives au combat ; renseigner ; participer aux activités post-conflit ; assurer la protection rapprochée de personnalités. Aucune ne propose d'assurer des missions de combat *stricto sensu* : elles se placeraient dans la catégorie condamnable des mercenaires, ce qu'elles cherchent absolument à éviter. Au-delà de la dimension juridique, la dégradation d'image qui en découlerait compromettrait, à terme, leur développement économique. Leurs employés, plongés dans des situations extrêmes, peuvent néanmoins être conduits à utiliser leurs armes, voire à participer « directement » à des combats.

(2) En quatre ans, les SMP ont perdu plus de mille hommes (dont deux cents Américains) en Irak, sans que cela n'émeuve outre mesure les opinions publiques.

### *L'environnement juridique des SMP*

La réglementation juridique concernant les SMP peut être qualifiée de lacunaire, tant en droit international que dans les droits nationaux. Les principaux textes du volet international sont :

- l'article 47 du premier protocole additionnel du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève de 1949 : ce premier statut juridique international du mercenaire crée des limites juridiques, comme l'inapplicabilité aux guerres civiles;
- la Convention de l'OUA sur l'élimination des mercenaires en Afrique, adoptée le 3 juillet 1977 : le texte n'interdit pas aux gouvernements africains légitimes d'avoir recours à des sociétés de mercenariat;
- la Convention contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, adoptée sans vote par l'Assemblée générale des Nations Unies le 4 décembre 1989 : sa portée juridique est limitée car elle ne lie que les Etats qui l'ont ratifiée; de plus, ce texte risque de mettre en difficulté des militaires étrangers servant dans la Légion étrangère ou des militaires français servant au titre de la coopération militaire et de défense. Seuls trois membres de l'Union européenne ont ratifié cette Convention : la Belgique, Chypre et l'Italie.

Il faut attendre les années 1990 pour que le Conseil des Nations Unies pour les droits de l'homme s'intéresse plus complètement au sujet, *via* un rapporteur spécial, puis un groupe de travail sur «l'utilisation des mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes», et définisse la portée stratégique et politique de l'utilisation du mercenaire comme force paramilitaire coercitive.

Les autorités helvétiques et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont lancé une «initiative» en vue de mettre en place un cadre juridique, de promouvoir le dialogue entre les Etats sur le statut des entreprises militaires et de sécurité privées et d'élaborer le système de réglementation nécessaire.

Les approches nationales sur le sujet traduisent deux opinions : la conception traditionnelle du rôle souverain de l'Etat dans le domaine de la sécurité et la vision plus libérale d'un Etat qui promet avant tout efficacité et efficience.

La première approche est notamment celle de l'Afrique du Sud et de la France. L'Afrique du Sud possède la législation la plus développée sur les SMP, imposant une autorisation gouvernementale (*Regulation of Foreign Military Assistance Act* de 1998, *Private Security Regulations Act* de 2001 et nouveau texte en préparation). La France dispose de la loi du 14 avril 2003, ressentie par les sociétés françaises comme un véritable obstacle à leur développement : le texte, proche du premier protocole additionnel de 1977,

sanctionne les formes traditionnelles de mercenariat en élargissant la compétence des tribunaux français dans une dérogation aux règles internationales, il évite d'impliquer les militaires français, le soutien aux exportations et le conseil, mais comprend des termes sujets à interprétation (combat, conflit armé, participation directe à des actions de combat...); internationalement reconnu, il met la France à l'abri d'une critique de complicité objective.

La seconde approche concerne en particulier les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Le *Neutrality Act* américain interdit le recrutement de mercenaires sur le territoire américain, mais pas la vente de services militaires, activité pourtant privilégiée de ces sociétés; le recours aux SMP est favorisé pour la promotion des intérêts nationaux. Au Royaume-Uni, aucun texte de droit positif ne prend en compte les SMP, mais, en février 2002, un livre blanc proposant de réguler les activités de ces sociétés a notamment recommandé la mise en place d'une procédure d'autorisation et de contrôle; dans la pratique, une longue tradition favorise l'existence de ces sociétés, qui servent parfois de soutien à la politique étrangère.

En résumé, les SMP d'aujourd'hui ont une légitimité fragile car elles échappent pour la plupart aux dispositifs juridiques. En effet, le plus souvent : les textes ne prennent en compte que le mercenariat traditionnel dans le cadre de conflits classiques interétatiques ou coloniaux; les Etats concernés soit sont trop faibles pour les contrôler, soit se satisfont de la faiblesse des dispositifs de contrôle; le principe de compétence universelle est rarement appliqué; aucune coordination internationale n'est prévue entre les Etats pour contrôler et éventuellement sanctionner des activités considérées comme répréhensibles.

### *L'externalisation*

Le phénomène de sous-traitance des fonctions régaliennes est aujourd'hui une réalité. Dans l'environnement économique libéral et mondialisé, la sous-traitance apparaît comme une méthode d'actualité non seulement inévitable, mais encore efficace et souhaitable. Ses vertus espérées vont de la souplesse de (re)configuration à la lisibilité des fonctions, en passant par une efficacité budgétaire et/ou financière.

Son champ d'application dans le périmètre de la défense évolue vers des fonctions jusqu'alors exercées par des militaires, y compris hors du territoire national (hors fonctions de combat) : entretien des locaux et des espaces verts, alimentation, soutien informatique, gardiennage, affrètement de bâtiments (remorqueurs de haute mer), soutien logistique et technique de matériels militaires, soutien «général» en opération, fourniture de services stratégiques (communications d'infrastructure). Les Britanniques ont recours au concept de *private finance initiative*, qui leur permet de faire

assumer les investissements de défense par des sociétés privées (avions ravitailleurs, transmissions par satellite...).

Issue du libéralisme, la sous-traitance porte en germe certains maux, dont le moindre n'est pas la dilution des responsabilités. Ce problème, latent dès le contrat de délégation, devient plus évident au fur et à mesure que la crise s'aggrave. Il se manifeste dans le règlement quotidien des litiges, comme dans le traitement juridique *a posteriori*. Enfin, la sous-traitance en cascade est un facteur aggravant de cette perte d'identité des responsables.

Bien qu'en théorie une contractualisation de qualité puisse prévenir toutes ces difficultés, la fiabilité et la disponibilité du prestataire peuvent poser problème – le personnel n'est pas soumis aux mêmes contraintes de disponibilité que les militaires – et certaines entreprises n'ont pas la taille critique suffisante. De plus, les intérêts d'une entreprise, essentiellement mesurés en terme de rentabilité économique, sont d'un ordre différent de l'efficacité politique d'une défense.

Le gain économique de la sous-traitance est à estimer avec précaution. Aucune étude n'a permis de conclure clairement dans un sens ou un autre, car la prestation externalisée n'est jamais identique à la prestation effectuée en régie et la «rentabilité» de l'opération varie dans le temps. Une opération immédiatement positive peut s'avérer déficitaire avec l'évolution de la prestation et du marché.

On n'obtient pas les mêmes prestations d'un partenaire que d'une régie. Cela ne met pas en cause la qualité de la prestation, mais sa nature, qui est obligatoirement d'un autre ordre, du fait de mentalités différentes : l'externalisation oblige à redéfinir précisément le besoin et à repenser l'organisation globale.

## LES ENJEUX POLITIQUES ET SOCIÉTAUX

### *La dimension politique*

Une réflexion préalable à l'externalisation de la violence pose la question fondamentale de la volonté des Etats pour la réglementer, l'interdire ou la contrôler.

Les objectifs politiques dans l'emploi de SMP se développent dans un environnement caractérisé par :

- l'augmentation du nombre et de la diversité des modes d'intervention de l'Etat dans un monde toujours plus complexe;
- le recentrage des missions des forces armées autour d'un cœur de compétences militaires, vitales pour la sécurité nationale, qui dimensionne au strict besoin le recrutement et les réserves;

- une réticence à intervenir dans des conflits périphériques de basse intensité, sans intérêt stratégique majeur;
- une relative inadaptation des armées traditionnelles face à ces situations (sortie de crise, coordination interministérielle...);
- des modes d'intervention d'entreprises privées avantageux (coût, souveraineté moins directement mise en cause, ...);
- la possibilité de concilier la souplesse du privé et la moralité du public (par un contrôle de l'État);
- la modernisation des moyens et des méthodes.

La privatisation de la violence a cependant des conséquences politiques pour l'État :

- une perte d'autonomie politique;
- le maintien *volens nolens* d'une responsabilité étatique du fait de la dimension internationale des conflits et de la difficulté de distinguer opérations d'assistance et opérations de combat;
- des complications sur la conduite des opérations militaires dues aux difficultés de coordination, à la fiabilité des SMP (3) et au manque de moyens de pression;
- des risques dans l'emploi de SMP liés à la compétence des sociétés (formation, équipement, motivation, sous-traitances en cascade), aux liens occultes avec d'autres sociétés, à la possibilité d'échapper au contrôle démocratique, à la dimension éthique, aux difficultés du contrôle politique, aux conflits d'intérêt potentiels entre les objectifs économiques de l'entreprise et les objectifs politiques de l'employeur, au risque de contournement du droit en particulier international (embargo sur les armes...), *etc.* ;
- la concurrence en matière de recrutement – l'armée britannique vient de mettre en place un congé sabbatique pour permettre aux militaires de réintégrer les rangs de l'armée après quelques mois d'une aventure lucrative –, avec un effet négatif sur le moral des militaires.

Toute délégation de souveraineté ne peut donc s'envisager sans un minimum de précautions : imposition d'un minimum d'interopérabilité; coordination entre forces en présence agissant dans le même camp (4); mise en place d'un « accompagnement » des sociétés vers la performance; « contrôle ».

(3) Les risques en externalisation incitent à prévoir des solutions de remplacement (refus de travail sans amélioration de sécurité, après l'attaque sévère d'un convoi de KBR en Iraq en avril 2004), voire à préparer une réversibilité (grève de sociétés en charge d'externalisation du transport de carburant et du pliage des parachutes en Grande-Bretagne).

(4) Les SMP qui travaillent au profit de l'ONU, d'ONG ou d'autres entreprises ont peu ou pas de raisons de se soumettre à un commandement unique, en particulier leurs commanditaires. Elles peuvent néanmoins réaliser qu'il est de leur intérêt bien compris d'informer, pour leur sécurité, leurs partenaires sur leurs missions et leurs intentions (zones de déploiement) au commandement des forces armées nationales impliquées sur le terrain.

### *L'éthique militaire*

L'employé de SMP peut-il, «éthiquement», remplir tout ou partie des fonctions du militaire? Le militaire se considère souvent investi du droit et du devoir exclusifs de défendre son pays, identifiés par un statut particulier. Cependant, une analyse honnête montre de grandes proximités avec le mercenaire.

Ainsi, le militaire n'a pas le privilège du port ou de l'emploi des armes. D'un certain point de vue, il l'a «moins» que le policier ou le convoyeur de fonds, plus souvent amenés à être en situation d'utiliser une arme dans le cadre légal et pour l'exercice de leurs fonctions. Les différences liées au théâtre de cet engagement, sur le territoire national ou à l'étranger, ressortissent de la légalité et pas de l'éthique. Les conditions d'exercice de ce droit sont cependant différentes. Le policier, le convoyeur, le garde du corps ne doivent utiliser la force qu'en cas de légitime défense ou en cas de force majeure et de façon proportionnée à la menace. Cette condition n'a pas la même valeur pour le militaire, susceptible d'exercer un acte violent sans considération de légitime défense, dans le cadre d'ordres supérieurs. Toutefois, les interventions actuelles des militaires sont en majorité des «opérations de maintien de la paix» proches d'opérations de police : on attend de plus en plus des acteurs qu'ils respectent les conditions de l'emploi de la force imposées au «civil».

En outre, les lois de la guerre, les droits de l'homme et les droits du combattant ont vocation à être appliqués par tous les acteurs. Le fait d'être militaire donne seulement toute raison d'espérer qu'ils vont être respectés, mais cela tient autant à une organisation rigoureuse qu'à une déontologie qui ne sont pas l'apanage du militaire. Il y a une éthique d'Etat, une éthique d'entreprise et une éthique de l'individu, comme il y a une éthique d'armée. En effet, les SMP n'ont pas le monopole de la création d'une violence qui trouve sa source dans des fondements économiques, religieux ou ethniques. *A contrario*, l'exemple d'Executive Outcomes en Angola et au Sierra Leone de 1992 à 1995 démontre même qu'une SMP bien mandatée peut réussir là où une force onusienne classique est impuissante – et coûteuse).

Les mercenaires comme les militaires ne sont pas totalement à l'abri d'«agissements» qui ne respectent pas les règles «normales» d'humanité. Le militaire, par le type d'engagement personnel qui le conduit sur un théâtre d'opérations, par l'éducation reçue au sein des forces armées, par les conditions d'un emploi encadré par la loi, les règlements et les règles d'engagement, engagé au sein d'une unité elle-même commandée par un officier, présente des garanties, rarement mises en défaut dans les pays occidentaux, d'une utilisation «morale» de la violence. Cependant, certains contingents sous-entraînés ou sous-encadrés, originaires de pays qui n'ont pas la même

conception des droits de l'homme, ne sont pas exempts de tout reproche (viols, vente d'armes contre des diamants, observation passive de pillages...).

On peut aussi considérer que le militaire et le civil partagent le même niveau d'esprit de sacrifice sur la plupart des engagements d'aujourd'hui. Au-delà du partage du droit d'utiliser la violence et d'erreurs dans son application, le militaire a le sentiment que sa particularité est de la subir jusqu'à risquer sa vie. Cependant, à l'expérience, il peut témoigner que l'engagement de membres des ONG, de journalistes, de diplomates comme d'employés des SMP forcent aussi le respect : des civils, autorisés à la violence ou pas, savent s'engager corps et âme pour une passion, une cause ou un idéal et y laissent éventuellement la vie.

Les qualités morales des employés des SMP ont souvent été l'objet de critiques. La montée en puissance rapide du marché et la forte demande iraquienne ont certainement eu une influence négative sur la qualité du recrutement. Il est avéré que les SMP américaines ont asséché leur traditionnel vivier de recrutement national et baissé leurs critères de sélection. Il en est toutefois de même d'une certaine manière pour les forces armées américaines qui ont commencé à engager des non-nationaux, mais aussi des nationaux au casier judiciaire qui leur aurait interdit le statut de militaire avant 2003 (5).

Toutefois, le militaire sert pour le « succès des armes (de son pays) ». Cet engagement n'est pas un simple contrat révocable en fonction de clauses contractuelles négociées : le militaire s'engage à servir son pays, jusqu'à la mort si nécessaire, sans rompre au moment crucial. Ces nobles motivations peuvent cependant être relativisées au regard des actuels engagements des forces armées : par exemple, le soldat français en Afghanistan peut avoir du mal à faire le lien entre son engagement envers son pays et sa situation de combattant d'une force multinationale sous tutelle d'une organisation internationale, dans un pays aux limites de la zone d'intérêt de la France, pour un but peu évident, avec un soutien moral parfois mitigé de la population qu'il est censé libérer ou protéger.

Aujourd'hui le militaire est d'abord un volontaire, un « professionnel ». Il n'est donc plus « appelé » à servir la défense de son pays, mais bien acteur d'une démarche personnelle. C'est un contractuel qui vit de son métier. Pour lui aussi, le facteur financier peut être un véritable motif d'adhésion ou d'abandon de l'état de militaire.

Il faut enfin rappeler les nombreuses opérations menées par des SMP dans le respect de la légalité, mais dont on ne parle pas. Au-delà de la démarche individuelle, elles y sont incitées par une éthique du « *business* » qui, par la simple loi d'un marché qui tient grand compte de la réputation,

(5) Cette pratique a dépassé en 2006 le volume de 10 % des engagés de l'US Army.

oblige à faire le maximum pour respecter le détail et l'esprit de leurs engagements.

### QUELLES PERSPECTIVES EN FRANCE ?

#### *Les principes et les valeurs*

Dans le rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de la loi d'avril 2003, le sénateur Michel Pelchat soulignait que ce texte laissait «une place éventuelle à de telles sociétés, dès lors qu'elles ne seraient pas sollicitées pour participer à un conflit donné ou qu'elles ne seraient pas directement impliquées dans les hostilités, dans un cadre qu'il resterait alors, si cette voie était suivie, à organiser et à régler». La place évoquée suppose que les pouvoirs publics prennent position sur un sujet qui n'a pas été réellement débattu.

En France, aujourd'hui, certaines fonctions ne reposent plus sur le seul Etat : polices municipales, externalisations, etc. Au-delà de l'incohérence à refuser le développement de SMP françaises, l'Etat se prive d'un outil précieux, militaire, diplomatique, économique et social, complémentaire des armées, pour gérer les questions de sécurité.

Il est cependant nécessaire de définir d'abord le champ des prestations autorisées hors participation directe aux hostilités : renseignement, soutien logistique, conseil, entraînement, formation, protection et activités post-conflit. Il s'agit aussi de définir le cadre strict d'emploi, dans le respect des législations et des valeurs de la France : respect des principes et valeurs qui fondent l'action internationale, ainsi que des intérêts français, et collaboration avec les armées.

Il faut instaurer des mécanismes d'autorisation, sous la forme d'une «licence d'export» de «services militaires», qui validerait les contrats signés et autoriserait l'exercice de ce métier à l'étranger : habilitation à remplir certaines missions, enregistrement du personnel, notification, autorisation et suivi de l'exécution des contrats, comptes domiciliés en France ou déclarés lorsqu'ils sont à l'étranger, etc. Un grand nombre des mécanismes en question sont identiques à ceux qui existent déjà en matière de vente et d'exportation d'armes et sont mis en œuvre au sein de la CIEEMG (6).

Des procédures de ce type existent d'ores et déjà ou sont à l'étude dans certains pays. Aux Etats-Unis, l'une des principales lacunes réside dans l'absence d'administration spécialisée dans les procédures de contrôle des contrats (*a priori*, *a posteriori* et pendant leur exécution) : constitution de l'entreprise (moralité des dirigeants, des employés, charte éthique, permis d'exercer...), nature et exécution du contrat, réalité des coûts associés, etc.

(6) Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre.

L'agrément accordé dans ce cadre ouvre la porte à trois axes de progrès : (1) actions en coordination avec les forces nationales des pays alliés (interopérabilité, d'information...); (2) partage du renseignement; (3) organisation de l'action (mouvements, autorisations de tir...).

En matière de contrôle, plusieurs types de mesures d'encadrement des activités des SMP peuvent être déclinés aux niveaux national, européen et international. Les Etats ont intérêt à contrôler à leur niveau ce type de sociétés dont les activités impliquent leur responsabilité, qu'elles travaillent à leur profit ou non et, ce, même si tout contrôle présente le risque de conférer à la démarche un caractère politique.

Les problématiques de l'identité du contrôleur, de sa légitimité et de ses moyens d'action, la question de la juridiction compétente en cas d'infraction commise par un agent d'une SMP et du droit de la victime d'une SMP doivent être précisées. Le caractère transnational de l'activité des SMP et les possibilités de délocalisation plaident en faveur de la définition de règles à l'échelle internationale : auto-contrôle par le marché (les firmes ou les clients), contrôle sous la tutelle de l'ONU, par la Cour pénale internationale ou par une société privée. Compte tenu de la sensibilité du sujet, le dispositif doit être complété par un contrôle du contrôleur lui-même (par le pouvoir judiciaire et par le pouvoir politique) et la définition de voies de recours.

Enfin, pour être efficace, ce contrôle doit s'accompagner d'un régime de sanctions administratives (interdiction d'exercer), financières (amendes) ou judiciaires (mise en examen personnel).

Ce cadre international peut prévoir l'obligation, pour les Etats, de fournir, à une entité internationale éventuellement abritée par l'ONU, la liste des SMP établies sur leur territoire. L'«accréditation» serait instaurée en fonction du respect de règles universelles pré-acceptées : respect du droit international et des résolutions de l'ONU, contribution à la paix et à la stabilité internationale, respect des droits de l'homme, respect de la souveraineté des Etats, *etc.*

En Europe, la jurisprudence récente de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a soulevé quelques interrogations relatives à l'autorisation administrative préalable en matière de sécurité privée, en condamnant des Etats pour manquement aux obligations relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services. La Cour entendait, entre autres, rappeler la nécessité, pour les Etats, de prendre en compte les formalités exigées par les autres Etats membres.

Sous l'effet de l'achèvement du grand marché intérieur, une société sera inévitablement placée en concurrence avec les autres sociétés européennes et celles du monde entier, en particulier américaines. Une approche commune européenne est nécessaire pour aborder l'ensemble des questions touchant aux différents aspects de l'intervention d'opérateurs privés dans les

affaires de sécurité. La question pourrait être abordée par le biais d'actions communes dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou par une extension, aux activités des SMP, du code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armements, qui définit des critères tels que le respect des droits de l'homme, la prise en compte de la situation interne du pays en cause et la préservation de la sécurité et de la stabilité régionales.

### *L'expérience de l'externalisation*

En France, le ministère de la Défense mène depuis dix années une politique volontariste d'externalisation dans le cadre de sa modernisation, qui s'appuie sur les principales motivations suivantes :

- des entreprises civiles sont plus qualifiées que les armées pour certaines tâches dites ancillaires ou au contraire hyper-spécialisées;
- la ressource humaine militaire est rare, surtout depuis la professionnalisation;
- les armées doivent se recentrer sur leur cœur du métier pour demeurer efficaces;
- les contraintes budgétaires interdisant certains investissements impliquent l'achat de services.

Le retour d'expérience en France comme à l'étranger conduit à des constats utiles. Le phénomène est, sinon inéluctable, du moins actuellement incontournable, fondé sur des réalités politiques, économiques, financières et budgétaires et sur l'existence d'un marché mondialisé.

Une condition du succès est que l'externalisation s'inscrive dans un marché dynamique et concurrentiel, donc souvent international. L'application de ce principe du libéralisme peut poser problème, compte tenu des demandes parfois bien spécifiques d'une défense nationale.

L'externalisation des fonctions régaliennes n'a pas suscité de débat d'opinion, à la différence du mercenariat traditionnel : d'une manière générale, le citoyen français estime évident que la sécurité et la défense sont des responsabilités exclusives de l'Etat. Il trouve tout aussi naturel que l'Etat en dispose de façon monopolistique. Même s'il a aujourd'hui de moins en moins le monopole de la sécurité, personne ne soupçonne l'Etat français d'avoir délibérément renoncé à assumer une responsabilité régalienne.

Pourtant, le besoin de sécurité s'est accru dans des proportions formidables pour trois raisons principales : le développement de l'activité, l'augmentation des faits de délinquance et l'évolution du niveau d'exigence en matière de sécurité (7). Or, l'Etat n'a tout simplement plus les moyens de

(7) Ainsi entre 1960 et 2006, la population a augmenté de 30 %, la délinquance de 700 % et les forces de police de 75 %.

faire face à tout et laisse donc à d'autres une partie de la sécurité. Pour 257 000 policiers et gendarmes, il y a, à ce jour, plus de 200 000 agents de sécurité privés. Ainsi, l'Etat a été conduit à abandonner l'idée de monopole des moyens de sécurité. S'il n'y a plus monopole étatique, il y a toutefois hégémonie étatique : l'Etat ne gère plus, il régule. La situation est donc celle d'une «gestion privée de la sécurité» et non d'une «privatisation de la sécurité», même si certains juristes estiment que la privatisation de la sécurité est, en droit français, devenue constitutionnelle.

Ce phénomène n'est pas propre à la sécurité intérieure. Pour la défense et plus précisément les armées, l'externalisation n'est plus un tabou. Bien qu'en retrait du phénomène anglo-saxon, la France a accepté l'idée de faire exécuter par des sociétés privées certaines tâches dévolues auparavant aux militaires. Toutefois, l'idée d'une limite au phénomène a conduit à émettre le concept de «noyau dur» non externalisable, lié notamment aux opérations ou à des aspects de souveraineté, mais difficile à déterminer et non formellement défini à ce jour.

### *Un secteur d'activité à organiser*

La France ne dispose pas de SMP : aucune société privée ne revendique cette appellation. Cependant, des sociétés de sécurité commencent à avoir des compétences, des références et des chiffres d'affaires significatifs. Elles fournissent des prestations de sécurité à l'étranger, dans des conditions difficiles qui peuvent requérir des compétences militaires, et sont à la limite d'exercer des fonctions de SMP. Il y a un besoin de sociétés nationales pour exercer des activités stratégiques nécessitant une grande confiance réciproque, mais aucune société française n'a l'envergure suffisante.

La question du partage de la ressource humaine est structurante, pour les armées comme les SMP, au moment où le «*papy boom*» va produire ses effets. Les armées ont lié leurs actions de recrutement à la formation et au reclassement. Les SMP n'ont pas vocation à former leur personnel, à la différence des armées : pour des compétences spécifiquement militaires, elles cherchent à débaucher des militaires. Toutefois, leurs besoins sont spécifiquement liés à leurs marchés et la délimitation de leur cadre d'emploi limitera d'autant leur besoin en compétences particulières.

De leur côté, les armées ont intérêt à trouver, sur le terrain, des SMP aux meilleures compétences et à la meilleure éthique pour le meilleur service et à les utiliser comme débouché pour leurs militaires en fin de contrat. A ce titre, les armées peuvent s'inspirer utilement de la convention entre les armées et Air France, qui régule depuis plus de dix ans le flux de départ des pilotes.

La défense a donc intérêt à se rapprocher d'une structure représentative des SMP / SSP afin de poser les bases d'une régulation de ce marché.

Les SMP et les armées sont aussi en concurrence lorsque le marché civil recrute dans le vivier des réservistes opérationnels. La réserve doit être un partenariat équilibré entre les armées et les employeurs des réservistes; les SMP y ont tout intérêt car, dans certains cas en opérations, le statut de réserviste est la meilleure position pour leurs employés. Le droit français ne permet pas encore clairement cette pratique, mais il pourrait permettre de traiter de façon pragmatique certaines situations délicates, à condition bien sûr que les questions de déontologie professionnelle soient traitées par ailleurs.

### *Une amorce de feuille de route*

Des actions précises et concrètes peuvent montrer concrètement la volonté de l'État de traiter le sujet des SMP, d'assumer ses responsabilités et de s'inscrire dans une démarche d'amélioration de sa performance économique et dans les opérations extérieures. Quatre domaines peuvent être ainsi envisagés.

#### *Domaine préalable des études*

– Initier une réflexion sur une définition précise des fonctions à conserver par l'État et celles ouvertes aux SMP dans le domaine des capacités militaires.

– Expliciter les conséquences et les possibilités ouvertes par les législations française et internationale actuelles pour le domaine d'action des SMP.

– Concevoir un cadre juridique global dans la législation française sur le mercenariat, comprenant un régime de responsabilité efficace inspiré des dispositions existantes pour les sociétés de sécurité qui travaillent en France.

– Etablir en commun un cadre normatif susceptible d'être partagé par la plupart des pays, afin que les critères d'évaluation et de choix soient pertinents, exacts et partagés.

#### *Domaine de la réglementation*

– Etablir des règles encadrant l'autorisation exceptionnelle d'emploi, par les forces françaises, de sociétés dans des situations impliquant que leurs employés soient armés.

– Encadrer l'activité des sociétés françaises par la législation du travail et de la fiscalité, pour à la fois les contrôler et garantir un cadre favorable à leur développement.

– Imposer une certification « qualité » autorisant à négocier les contrats concernant les activités sensibles à risque, copiée sur les principes mis en œuvre par la CIEEM.

– Mettre en place des structures de contrôle simples et efficaces (organisation des sociétés, domiciliation des comptes ou déclaration des comptes à l'étranger, contrats, activités sur le terrain).

– Construire des outils financiers permettant à la fois de mesurer l'efficacité de l'emploi d'une SMP et de contrôler les flux financiers la concernant.

#### *Domaine des comportements*

– Imposer aux entreprises de se doter d'un code de conduite, avec des critères éthiques stricts agréés, à l'instar des sociétés françaises existantes ou de l'International Peace Operations Association plus anglo-saxonne.

– Rendre obligatoire un conseil de surveillance, distinct de la structure de direction, pour les SMP d'une certaine taille.

– Elaborer des règles régissant les comportements relatifs des forces armées françaises et des SMP.

– Mettre en œuvre un dispositif efficace d'accompagnement et de réinsertion des militaires, sur la base d'une coordination avec les sociétés concernées.

#### *Domaine des relations internationales*

Il convient de profiter de la présidence française de l'Union européenne en 2008 pour promouvoir une priorité en trois points :

– Encourager une uniformisation du dispositif législatif européen pour éviter des condamnations dans un État européen pour des actes qui ne sont pas répréhensibles dans un autre.

– Favoriser l'émergence de canaux de recommandations internationaux (informations mutuelles, entraide judiciaire, procédures d'extradition, volet financier...).

– Appuyer les recommandations normatives de l'ONU afin de faciliter l'élaboration de SOFA (8) convenables.

\* \*

\*

L'attitude actuelle de la France vis-à-vis de la privatisation des fonctions militaires est surtout fondée sur la perception négative d'un mercenariat qui n'existe plus. Dans un contexte mondial où les sociétés militaires pri-

(8) *Status of Forces Agreement*.

vées prennent une importance significative et croissante, elle doit passer par une analyse rationnelle pour envisager l'intégration de ce type de sociétés dans l'environnement de défense.

L'externalisation de fonctions régaliennes n'est plus, en France, un choix de société : aujourd'hui, les sociétés de sécurité privées participent de façon tout à fait institutionnelle à la sécurité des biens et des citoyens. Pour autant, l'Etat n'a pas renoncé, en France moins qu'ailleurs, à assumer ses responsabilités. Externaliser n'est qu'une option pour faire face à des situations nouvelles.

La défense est un domaine régalien particulièrement sensible, qui touche aux intérêts vitaux et stratégiques. L'expérience acquise de l'externalisation permet d'en envisager une mise en œuvre sur des fonctions plus directement militaires, comme chez les principaux alliés.

Dans les opérations de maintien de la paix en coalition, qui représentent la plupart des engagements militaires français actuels, les forces côtoient des employés de SMP. Une coopération efficace sur les théâtres d'opération est impérative. Parallèlement, la France a tout intérêt à pouvoir faire appel à des entreprises de droit et de culture français, plus à même que des sociétés anglo-saxonnes de défendre l'intérêt national.

Le paysage des SMP en France est quasi désert. Dynamiser le secteur oblige la défense à les associer au plus tôt à une réflexion sur un partenariat avec le monde militaire et à continuer de développer une politique d'externalisation maîtrisée. L'évolution des modes opératoires, les besoins capacitaires associés, la rationalisation du dispositif militaire ainsi que la raréfaction prévisible de la ressource humaine y poussent.

L'impérieuse nécessité de conserver le contrôle politique et stratégique en tenant compte des enseignements des opérations en cours conduit à mettre en place un dispositif particulier dans les domaines législatif et réglementaire. Il s'agira ainsi d'encadrer la responsabilité des SMP françaises, de contrôler les services qu'elles exportent, de valider les engagements qu'elles contractent, de certifier leurs aptitudes et qualifications, d'habiliter le personnel. Enfin, les armées doivent intégrer ces nouveaux acteurs dans leur planification, leurs procédures et éventuellement leur entraînement.

La prolifération des SMP est un phénomène actuellement anglo-saxon, que la France doit accepter : les opportunités qu'elles permettent peuvent être précieuses pour faire face aux défis actuels et à venir qu'affrontent sa défense et celle de l'Europe. Les mécanismes à mettre en place exploitent le retour d'expérience des alliés, examinent ce qui a été fait pour la sphère de la sécurité en France et s'appuient sur la politique et les outils de l'externalisation menée par le ministère de la Défense.