

La privatisation des forces armées : une évolution inéluctable ?

par Jean MARGUIN
Chercheur associé à la Fondation pour la Recherche Stratégique (1)

Des forces armées privées sont impliquées dans la plupart des conflits actuels. Il s'agit d'une forme nouvelle de mercenariat qui n'a plus rien à voir avec les " affreux " de jadis. Plutôt que de la condamner sans appel, comme le fait l'ONU, il semble plus judicieux d'en exploiter les avantages et d'en organiser le contrôle international afin de garantir la fiabilité des engagements et le respect des droits de l'homme. Pour ce faire, trois axes de réflexion sont nécessaires, sur les missions régaliennes de l'Etat, le rôle régulateur des institutions internationales et la stratégie des industriels français et européens dans ce domaine.

ABSTRACT

Private forces are involved in most conflicts today. These new mercenaries have nothing in common with those of the past. Rather than condemning private armies out of hand, as the UN does, it would seem more appropriate to exploit their advantages and to organize international control in order to guarantee their accountability and the respect of human rights. To do so, it is necessary to consider three aspects : missions that are the domain of the national sovereignty, the role of international institutions and the strategy of French and European industries.

Octobre 2007...

L'Organisation Mondiale de Prévention des Crises (OMPC) constate son échec. Cet organisme, créé en 2003 par l'ONU pour mettre en œuvre la panoplie des moyens préventifs mis à la disposition de la communauté internationale par les technologies de l'information, est resté impuissant. La République démocratique du Congo vient d'envahir le Rwanda et une partie de l'Ouganda. Le Kenya et le Soudan

menacent d'intervenir. Depuis l'échec en 2002 des négociations de la *Nile Basin Initiative*, qui visait à mieux gérer les ressources en eau du bassin du Nil, une vive tension régnait à nouveau dans la région des Grands Lacs. Le conflit éclate sur fond de rivalités ethniques latentes, de pénurie d'eau chronique et de prosélytisme religieux. Pourtant, depuis plusieurs

(1) j.marguin@frstrategie.org, site de la FRS : <http://www.frstrategie.org>.

mois, l'OMPC avait dépêché sur le terrain les spécialistes de l' *International Private Negotiation & Diplomacy Inc.* qui avaient tenté de rétablir le dialogue entre les parties. Devant l'extension de la crise et le désastre humanitaire prévisible, la communauté internationale décide d'intervenir sous l'égide de l'ONU. Cependant, les opinions publiques sont partagées : pourquoi risquer la vie de citoyens pour des pays lointains qui, de surcroît, n'ont jamais fait la preuve du désir sincère de régler pacifiquement leurs problèmes internes et externes ? Qui plus est, certaines nations, qui conservent des intérêts dans la région, hésitent à prendre parti pour l'un ou pour l'autre. Les nations confient donc à la *Military Rescue & Humanitarian Inc.* le soin de mener une opération militaro-humanitaire pour rétablir la paix et venir en aide aux populations. Cette firme multinationale, dont le siège est à Monaco, fait partie des fournisseurs habituels de l'ONU. Elle travaille également à la demande expresse de certaines nations. Son contrat, d'une durée de deux mois, stipule les résultats à obtenir sur le terrain. A elle de gérer, avec ses sous-traitants, les moyens pour y parvenir. Des clauses de pénalité sont prévues en cas de dépassement de délai et de non respect des lois de la guerre et violation des droits de l'homme : pénalités financières et poursuite devant les instances juridiques internationales. Après avoir soigneusement étudié le contexte opérationnel et les forces en présence, la firme envoie immédiatement sur le terrain deux modules opérationnels de cinq mille hommes, un Module Opérationnel Militaire (*Military Capability Package*, MCP) et un Module Opérationnel Humanitaire, dont la coordination est assurée par une cellule de commandement. La paix est rétablie en trois semaines, les populations regagnent leurs villages et les équipes de la *Civilian Rehabilitation & Reconstruction Ltd.* peuvent commencer à restaurer le fonctionnement d'une vie civile normale.

Nombre d'évolutions actuelles semblent montrer qu'un scénario de ce type, loin d'être seulement vraisemblable, a toutes les chances de se réaliser. Il serait donc judicieux de s'y préparer dès à présent, qu'on le déplore ou non.

L'autre plus ancien métier du monde se met au goût du jour

Le mercenaire n'a pas toujours souffert de l'image déplorable qu'il a maintenant. Sans remonter à la lointaine Antiquité, on se souvient des armées de l'Ancien Régime qui n'hésitaient pas à employer des régiments étrangers de pays alliés, Suisses, Ecossais et Irlandais. Il est vrai qu'à l'époque plus ancienne de la guerre de Cent Ans, les Grandes Compagnies avaient ravagé nos campagnes en œuvrant pour leur propre compte. L'Italie des *condottieri* (*condotta* signifie contrat), l'Allemagne du XVI^e siècle ont également connu ce phénomène, avec tous ses excès. Avant l'apparition, avec Valmy, du sacrifice pour l'idéal national, on se battait pour l'honneur, pour Dieu... ou pour une rétribution (en espèces sonnantes et trébuchantes ou en nature). Loin de paraître anormal, c'était la règle. Depuis, l'image du mercenaire s'est fortement détériorée. Encore récemment, le rôle joué en Inde, en Afrique et en Amérique latine par des milices privées et quelques personnages en quête d'aventure y a largement contribué. Leurs agissements, moralement contestables, ont associé l'image du mercenaire aux activités clandestines et délictueuses et aux trafics en tout genre ⁽²⁾.

Avec les récents conflits africains et balkaniques est apparue une nouvelle forme de mercenariat, le *mercenariat entrepreneurial*, qui marque l'entrée du mercenariat dans l'ère industrielle ⁽³⁾, avec des sociétés de services nationales ou multinationales spécialisées dans les services armés de sécurité et de défense. Rien qu'en Afrique, on dénombre près de 90 sociétés de ce type, dont certaines, comme *Executive Outcomes* (Afrique du Sud), *Sandline International* (UK) et *MPRI* (USA) sont intervenues en Angola, en Sierra-Leone mais aussi en Asie du Sud-Est et en Bosnie.

⁽²⁾ Philippe Champleau, François Missier, *Mercenaires S.A.*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998.

⁽³⁾ David Isenberg, *Soldiers of Fortune Ltd. : A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*, Center for Defense Information Monograph, Nov. 1997, www.cdi.org.

Les formes actuelles du mercenariat

Sur les théâtres d'opération actuels et notamment en Afrique, on rencontre deux grandes formes de mercenariat, parfois sur le même théâtre :

- un mercenariat *classique*, avec :
 - le mercenariat *traditionnel* qui est le fait d'individus ou de petits groupes d'aventuriers prêts à se mettre au service des causes les plus douteuses pourvu que les compensations en valent la peine, dans la pure tradition des "affreux" ;
 - le mercenariat *idéologique* ou religieux de partisans ou de fanatiques religieux ;
 - le mercenariat *technique* qui accompagne les fournitures d'armements ;
- un mercenariat *entrepreneurial* de sociétés de services armés, dont la croissance est importante, surtout dans les zones d'influence anglo-saxonne.

Comme le note très justement Grégoire de Saint-Quentin ⁽⁴⁾ le mercenariat entrepreneurial s'alimente au "terreau des conflits intra-étatiques".

⁽⁴⁾ Grégoire de Saint-Quentin, *Mercenariat et Mutations Stratégiques*, Revue *Défense Nationale*, avril 1997.

Une définition légale qui n'est plus adaptée

Les Conventions de Genève dans le protocole additionnel (Protocole I du 8 juin 1977) du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux donnent du mercenaire la définition suivante (article 47) :

- Le terme "mercenaire" s'entend de toute personne :
- a) qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé ;
 - b) qui en fait prend une part directe aux hostilités ;
 - c) qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une Partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle qui est promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette Partie ;
 - d) qui n'est ni ressortissant d'une Partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une Partie au conflit ;
 - e) qui n'est pas membre des forces armées d'une Partie au conflit ;
 - f) qui n'a pas été envoyée par un Etat autre qu'une Partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit Etat.

Cette définition n'est plus adaptée au contexte actuel car elle pourrait s'appliquer à certaines unités régulières (notre Légion étrangère ?) alors qu'elle exclut, pour la plupart, les nouvelles formes de mercenariat. Il en résulte que les résolutions votées par l'ONU pour mieux contrôler les activités des mercenaires restent lettre morte, les Etats clients, qui souvent les ont signées, continuant à faire appel à leurs services.

MERCENARIAT CLASSIQUE

TYPE DE MERCENARIAT	MISSION	CLIENTS	EXEMPLES
<p><u>Mercenariat "traditionnel" :</u></p> <p><i>Individus isolés ou petits groupes</i></p>	<p>Protection de personnes, participation aux opérations, conseils</p>	<p>Gouvernements ou groupes factieux, conflits intraétatiques</p>	<p>Bob Denard, Jean Schramme, les "affreux"</p>
<p><u>Mercenariat idéologique ou religieux :</u></p> <p><i>Individus isolés ou petites unités combattantes</i></p>	<p>Participation directe aux actions, formation, endoctrinement</p>	<p>Mouvements insurrectionnels ou terroristes étrangers</p>	<p>Les partisans, les "fous de dieu", les "Afghans", certains terroristes</p>
<p><u>Mercenariat "technique" :</u></p> <p><i>Personnels techniques des fournisseurs d'armement</i></p>	<p>Pilotage d'aéronefs, mise en œuvre d'armements, maintenance</p>	<p>Etats acheteurs d'armements</p>	<p>Constructeurs de matériels d'armement</p>

MERCENARIAT ENTREPRENEURIAL

TYPES D'ACTIVITÉS	EXEMPLES DE FIRMES
<p><u>Soutien aux opérations militaires</u></p> <p><i>Combat</i> : soutien ou participation à des opérations militaires lancées par un gouvernement</p>	<p>Sandlin Executive Outcomes (EO)</p>
<p><u>Conseil militaire</u></p> <p><i>Assistance et entraînement</i> : entraînement des forces gouvernementales y compris les forces spéciales et les corps d'élite (armements, tactiques et organisation des forces)</p> <p><i>Acquisition d'armements</i> : achat direct et conseils</p> <p><i>Analyse stratégique</i> : évaluation des menaces</p>	<p>Military Professional Resources Inc. (MPRI), Saladin Security, Vinnel Corporation, BDM International, Sandline, EO, Defence Systems Ltd. (DSL), Strategic Applications International (SAIC)</p> <p>Levdan, Sandline, EO</p> <p>Sandline, MPRI, Rapport Research and Analysis, Saladin, EO</p>
<p><u>Soutien logistique</u></p> <p><i>Logistique</i> : transport de matériels, protection humanitaire, opération de maintien de la paix de l'ONU</p> <p><i>Activités post-conflit</i> : restauration des infrastructures publiques, déminage</p>	<p>DSL, Brown and Root, Pacific Architects and Engineers (PAE), Dyncorp</p> <p>DSN, Saracen, Saladin</p>
<p><u>Sécurité civile</u></p> <p><i>Protection de sites et d'entreprises</i> : gardiennage, protection des personnels</p> <p><i>Analyse des risques sécuritaires</i> : évaluation des risques sécuritaires et des investissements nécessaires</p>	<p>DSL, Rapport Research and Analysis, Control Risks Group (CRG), Group 4, Saladin, AirScan Line, Kroll</p> <p>CRG, DSL, Sandline, Rapport, Kroll</p>
<p><u>Prévention de la criminalité</u></p> <p><i>Enquêtes et recueil de renseignement</i> : sur la criminalité contre les entreprises et les organisations (fraude, racket, etc.), renseignement sur les partenaires potentiels, évaluation des interférences politiques dans les activités commerciales</p> <p><i>Prise d'otages</i> : négociation et conseil.</p>	<p>Kroll, Saladin, CRG, Network Security Management, Argen, Carratu International, Asmara</p> <p>CRG, Saladin, Brinks, EO, Kroll, Neil Young Associates</p>

D'après David Shearer, Private Armies and Military Intervention, Adelphi Paper 316, IJSS, feb. 1998.

tatiques", dans lesquels les grandes nations répugnent à intervenir. Dans ces conflits internes, des minorités armées s'opposent, pour la conquête du pouvoir, à des gouvernements affaiblis dénués de toute représentativité. Les armées locales, mal payées, mal entraînées et sous-équipées sont inefficaces. Des deux côtés,

on fait donc appel aux sociétés de services armés qui fournissent encadrement et formation et recrutent localement sans aucune difficulté.

Contrairement à une opinion répandue, ces sociétés, par leur professionnalisme, n'ont pas à leur actif que des échecs. En dix mois, les troupes d'*Executive Outcomes* ont permis de

restaurer la paix en Sierra Leone, là où les unités de maintien de la paix de l'ONU et de l'OUA avaient échoué. Ce calme temporaire permit d'organiser en mars 1996 les premières élections présidentielles depuis 23 ans. De plus, une collaboration étroite de cette société avec les organisations humanitaires et le gouvernement a permis l'amélioration du sort des réfugiés et le retour à la vie civile de nombreux enfants soldats. Les contrats n'ayant pas été renouvelés, on sait depuis ce qu'il est advenu.

Outre qu'ils remplissent un besoin évident, les services privés peuvent être éminemment "rentables". L'intervention efficace de EO pour le rétablissement de la paix en Angola a coûté 60 millions de dollars au gouvernement, à comparer au million de dollars par jour dépensé par l'ONU pour mettre en place un gouvernement unitaire et aux 678 millions de dollars qu'a coûté le maintien de forces armées nationales de 1994 à 1995.

Au plan de l'éthique, certaines sociétés ont un code interne de bonne conduite pour le respect des lois de la guerre, d'autres adhèrent aux conventions de Genève ou ne traitent qu'avec les gouvernements légaux. Les Nations unies, de leur côté, ne continuent pas moins à les assimiler aux mercenaires "traditionnels" de la pire espèce, en affirmant qu'elles mettent en péril la souveraineté des Etats, privent les peuples de leur droit à l'autodétermination et contribuent aux violations des droits de l'homme⁽⁵⁾. Certes, des progrès importants restent à faire au plan du respect des droits de l'homme, mais les armées gouvernementales ne sont pas non plus, tant s'en faut, exemptes de tout reproche. La position de l'ONU, représentative des opinions officielles des Etats-nations, s'éloigne de plus en plus de la réalité des faits. Au reste, il arrive à l'ONU elle-même de faire protéger ses bureaux par des mercenaires, comme à Kinshasa en 1997...

La contagion gagne nos pays

Plusieurs facteurs jouent en faveur d'une extension rapide des services armés privés. Ils sont d'ordre économique, militaire et sociétal.

La **réduction drastique des budgets** milite en faveur de la mise en commun des moyens. Or il s'agit non seulement des moyens de production, ce que les concentrations industrielles récentes contribuent à réaliser, mais aussi des équipements utilisés par les armées nationales. Pourquoi, dès lors, conserver la propriété nationale de la totalité de ces moyens ? S'il s'agit de les partager entre partenaires, les solutions privées sont certainement les plus souples et les moins coûteuses à mettre en œuvre.

De plus, avec l'**augmentation du coût des armements**, certains "petits" pays n'auront plus les moyens d'entretenir une armée moderne. Les capacités militaires de leur armée risquent de passer sous le seuil minimal nécessaire. Ils auront donc intérêt à louer les services de prestataires privés pour continuer à tenir leur rôle international.

La réduction des budgets s'accompagne d'une **réduction encore plus sévère du format des forces**. Entre 1987 et 1997, les effectifs cumulés de la France, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la Russie sont passés de 5,23 à 1,24 millions d'hommes⁽⁶⁾. Un nombre considérable d'anciens militaires sont donc passés dans les secteurs civils qui, de ce fait, ont acquis une expertise nouvelle qui ne demande qu'à s'exprimer. Par ailleurs la professionnalisation des armées tend à rapprocher les spécialistes des métiers des armes, qu'ils soient publics ou privés.

Par ailleurs les armées privées sont peut-être un moyen de résoudre le dilemme sociétal constitué par l'extrême **sensibilité de nos opinions publiques** aux malheurs des peuples et leur profonde **réticence à exposer la vie de nos soldats**. Comme le dit très justement le fondateur de Sandline : *" Si les personnels de nos compagnies militaires privées sont tués, cela n'a pas le même impact émotif que si ce sont des soldats des forces nationales "*.

Enfin, au plan de l'**efficacité militaire**, ce n'est pas faire injure à nos armées nationales

⁽⁵⁾ Enrique Bernales Ballesteros, *Rapport E/CN.4/1998/31*, Commission des Droits de l'Homme, ONU, 1998.

⁽⁶⁾ IISS, *The Military Balance, 1987-1997*.

que de penser que des forces internationales privées constamment sur le terrain, mobilisées sans délai et affranchies de toutes les lourdeurs administratives habituelles auraient une efficacité au moins comparable, sinon supérieure.

Plus d'une fois l'ONU a fait la preuve de son inefficacité, au Rwanda, en Sierra Leone, au Libéria, en Angola, en Bosnie. L'aveu de Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, après le génocide du Rwanda est éloquent (7) : " *Si j'avais disposé d'une brigade avec sa puissance de feu et ses hommes, bien équipés et bien entraînés, j'aurais pu sauver des centaines de milliers de vies humaines* ".

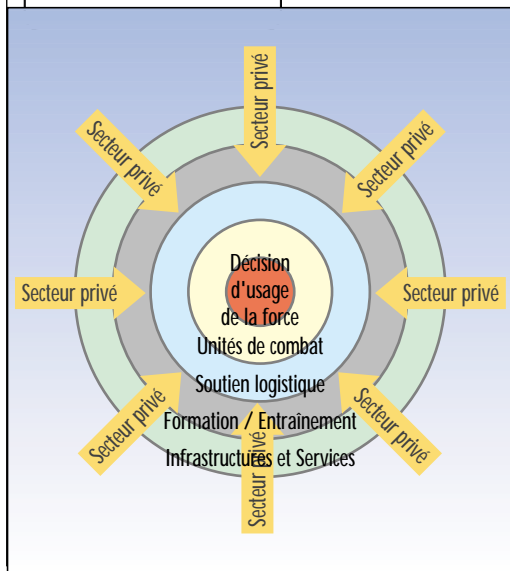
Plusieurs facteurs complémentaires, de nature différente et peut-être moins avouable, jouent en faveur du développement des armées privées. Le premier, d'ordre politique, est lié à la **liberté d'action** que le recours aux organismes privés donne aux gouvernements des grandes puissances, dans leur stratégie d'influence. Les interventions de MPRI ont plus d'une fois permis à l'exécutif américain d'intervenir dans un conflit en évitant les foudres du Congrès. L'autre facteur est lié à la **compétition commerciale** acharnée – d'aucuns parlent de guerre commerciale – que se livrent les grandes puissances entre elles. La présence sur le terrain de services armés privés est certainement la façon la plus efficace de marquer sa présence dans un pays, de bien connaître ses besoins et de préparer les futurs marchés de reconstruction et de développement civils. Ce n'est pas par hasard que *Executive Outcomes* fait partie d'une nébuleuse de sociétés exerçant dans les domaines de l'énergie et des mines d'or et de diamant.

Le secteur étatique, une citadelle assiégée

Ce n'est pas céder à la mode d'un libéralisme effréné que de demander à l'Etat de se concentrer sur ses fonctions régaliennes afin d'être plus efficace. Parmi ces fonctions, assurer la sécurité des citoyens n'est pas la moindre. C'est le rôle principal de l'outil de défense.

Dès à présent, certains pays ont engagé leur défense dans un processus d'*externalisation* qui commence par les services les plus "périphériques" : logistique, instruction et formation, entretien d'infrastructures, parcs immobiliers, intendance. La Grande-Bretagne avec la *Private Finance Initiative (Public/Private Partnership*, pour le Ministère de la Défense), est pionnière dans ce domaine pour l'ensemble du secteur public. Sur le seul secteur de la défense, 26 contrats sont achevés pour un milliard de livres, et près de 90 sont en préparation pour près de 4 milliards. Une économie annuelle de plusieurs centaines de millions de livres est escomptée. L'externalisation s'étend maintenant à des tâches plus proches du métier militaire comme la location de matériels de transport et on parle de l'étendre aux véhicules blindés et aux hélicoptères. La procédure n'est pas sans poser quelques problèmes contractuels et l'expérience montre qu'elle n'est pas toujours rentable. Une opération de ce type ne peut être lancée que si elle respecte des critères précis. Les États-Unis se sont engagés sur la même voie, à une échelle moindre, toutefois. En France, la professionnalisation des armées va accélérer le démarrage du processus.

LES CERCLES RÉGALIENS



(7) Thomas K. Adams, *The New Mercenaries and the Privatization of Conflict*, Parameters, Summer 1999.

Etre acteur ou rester spectateur ?

Devant la montée du processus de privatisation, que nous tenons pour inéluctable, trois axes de réflexion nous paraissent nécessaires.

Le premier, d'ordre **éthique et juridique**, vise à assainir et réhabiliter la notion de mercenariat, sous sa forme moderne entrepreneuriale. Il faut trouver des réponses aux problèmes moraux qu'elle soulève : fiabilité des engagements, respect des lois de la guerre, garantie pour les droits de l'homme. De nouvelles formules contractuelles, assorties de clauses suspensives et de pénalités adaptées, pourront offrir ces garanties, mais il faut également que les juridictions internationales élaborent des règles déontologiques propres à cette nouvelle profession et mettent en place les procédures de contrôle nécessaires ⁽⁸⁾. La réglementation internationale actuelle des ventes d'armes (*UN Register of Conventional Arms*), qui impose des déclarations simultanées des importateurs et des exportateurs, pourra servir de point de départ.

Le deuxième axe, d'ordre **politico-militaire**, est une réflexion de fond sur le rôle de l'Etat et la notion de **souveraineté**. Autour d'un "noyau dur" de missions qu'il ne saurait déléguer, s'enroulent des *cercles régaliens* concentriques de tâches qui pourront, sous certaines conditions, être progressivement confiées à des intérêts privés. La construction d'une défense

européenne, en *dénationalisant* certaines tâches, pourrait être une première étape du processus de privatisation des forces. (cf. figure page précédente).

Le troisième axe, enfin, concerne les **industries françaises et européennes**. Les grands industriels de l'armement et des services sauront-ils, en association avec les banques d'affaires, proposer aux Etats des solutions clés en main fiables et moralement acceptables pour les décharger de lourds investissements et de tâches "périphériques" ? Seront-ils assez réactifs pour ne pas être distancés par leurs concurrents anglo-saxons qui, pour certains d'entre eux, sont déjà en place.

Si nous ne participons pas à ces évolutions, il est à craindre qu'elles se fassent sans nous. Quel sera alors notre rôle dans le scénario militaro-humanitaire évoqué plus haut pour octobre 2007 ? Au moment où la majeure partie des pays du monde confieront leurs missions de sécurité collective et la protection des opérations humanitaires à des multinationales privées, à quoi servira notre armée et quelle sera notre contribution à la stabilité mondiale ?

⁽⁸⁾ Herbert Howe, *Global Order and Security Privatization*, Strategic Forum Nr 140, National Defense University, May 1998.