



HAL
open science

L'administration militaire française face au marché de la sécurité militaire privée : une 'exception culturelle' ?

Cyril Magnon-Pujo

► To cite this version:

Cyril Magnon-Pujo. L'administration militaire française face au marché de la sécurité militaire privée : une 'exception culturelle' ?. Anne Muxel; Barbara Jankowski; Mathias Thura. La sociologie militaire. Héritages et nouvelles perspectives, Peter Lang, 2021, 978-1-78997-874-2. hal-03239981

HAL Id: hal-03239981

<https://hal.science/hal-03239981>

Submitted on 27 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'administration militaire française face au marché de la sécurité militaire privée : une 'exception culturelle' ?

Magnon-pujo Cyril, « Chapitre 13 : L'administration militaire française face au marché de la sécurité militaire privée : une 'exception culturelle' ? », in Muxel Anna, Jankowski Barbara, Thura Mathias, *La sociologie militaire. Héritages et nouvelles perspectives*, Peter Lang, Bruxelles, 2021.

Biographie :

Cyril Magnon-Pujo est maître de conférences en science politique à l'université Lumière Lyon 2, et chercheur au laboratoire Triangle. Ses recherches, dans le champ de la sociologie politique de l'international, portent sur la construction sociale des normes et les mécanismes de 'gouvernance globale' dans le domaine de la sécurité. A partir des cas des armes autonomes et de la sécurité privée, il s'intéresse particulièrement aux interactions entre acteurs publics et privés. Dans ce cadre, il conduit actuellement le projet 'Gouverner la violence', et a publié, notamment, 'La souveraineté est-elle privatisable ? La régulation des compagnies de sécurité privée comme renégociation des frontières de l'État' (*Politix*, 2011) et 'Une simple affaire de mots ? Construction d'un discours d'autolégitimation des compagnies de sécurité privée' (*Critique internationale*, 2016). Sur la question des normes, l'article 'Réguler le mercenariat par le marché ? Du droit international à la norme managériale sur le marché de la sécurité privée' (*Actes de la recherche en sciences sociales*) est à paraître.

Résumé :

Au travers du cas du recours aux compagnies militaires privées par les armées françaises, britanniques et américaines, cette contribution entend revenir sur les transformations du monde militaire et la renégociation supposée de ses frontières autour de son 'cœur de métier'. La construction d'une position autour de la sous-traitance dans le domaine militaire s'est en effet avérée, en France plus qu'ailleurs, faire l'objet de débats tranchés rappelant à quel point, en lieu et place du développement d'un marché 'global' de la sécurité et de politiques 'transnationales', il est possible d'observer ici le poids des pratiques et des institutions militaires nationales. C'est à l'aune de ces politiques contrastées de la sous-traitance militaire que les reconfigurations du périmètre des armées doivent être considérées.

Mots clefs : compagnies militaires privées, ESSD, sous-traitance, marché, champ.

Abstract :

French Military Administration and the Market for Force: a 'Cultural Exception'?

Through the case of private military and security companies' employment by French, British and US armies, this chapter deals with the transformation of the military field and the presumed renegotiation of its perimeter on its core business. Comparatively to the aforementioned countries, in France, the construction of a policy on military sub-contracting turned out to be the subject of intense debates revealing how, instead of the development of a 'global' market for force and 'transnational' policies, we must notice the weight of national practices and military institutions. If the reconfiguration of armies' role and perimeter has to be considered, it is therefore only in the light of these contrasted policies on sub-contracting.

Keywords : Private Military and Security Companies (PMSCs), Contracting, Market, Field.

Introduction

Avec l'essor et le recours croissant aux compagnies de sécurité privée¹, l'idée d'un marché global de la sécurité – d'un 'marché de la force' pour reprendre l'expression de Deborah Avant (2005) – caractéristique d'une nouvelle pratique : celle de la sous-traitance des activités militaires et de sécurité, semble s'être imposée. Employées par des États (notamment pour le compte des ministères de la Défense ou des Affaires étrangères), des firmes privées, des organisations internationales ou non-gouvernementales, ces sociétés sont en effet devenues des recours fréquents, si ce n'est incontournables, dans la conduite des opérations extérieures menées par les armées des États développés ou dans les interventions sur des terrains considérés comme 'instables'. Comme le reconnaissait dès 2009, le ministre des Affaires étrangères britanniques, David Miliband : 'l'industrie des compagnies militaires et de sécurité privées est essentielle, inéluctable, et internationale. [...] Toute proposition du gouvernement britannique doit reconnaître tant le rôle positif que légitime de cette industrie à l'échelle globale' (*Foreign and Commonwealth Office* 2009 : 5).² Le sous-secrétaire au management du département d'État américain, Patrick Kennedy, développait une année auparavant une idée similaire – 'si les sous-traitants étaient retirés, nous aurions à quitter l'Irak' (Risen 2008) –, preuve tout à la fois d'une dépendance à l'égard de ce secteur privé et d'un recours à la sous-traitance envisagé comme voie légitime.

¹ Nous parlerons, dans ce chapitre, de 'compagnies de sécurité privée'. Les termes d'entreprises militaires et de sécurité privées' (EMSP) ou d'entreprises de services de sécurité et de défense' (ESSD) ont également cours. Nous les pensons, dans le cadre de ce chapitre, comme des synonymes.

² Toutes les traductions en français de citations originellement en anglais sont les miennes, sauf mention contraire.

Cette pratique de sous-traitance des activités de défense et de sécurité, sans être nouvelle, s'est développée sous ses formes actuelles dès les années 1970, avant de croître exponentiellement à partir des années 2000 dans le cadre de la Guerre globale contre le terrorisme, moment où les compagnies de sécurité privée apparaissent sur le devant de la scène.³ Aujourd'hui, leur emploi s'est démocratisé et diversifié, du Nord au Sud, et est l'indice de l'application des principes du *New Public Management* à un domaine régalien (Ortiz 2010, Stanger 2009), y compris en France. Depuis deux décennies, à l'échelle internationale, se structure ainsi une industrie : celle des compagnies de sécurité privée, se présentant comme des sous-traitants, refusant l'action armée offensive, et opérant dans le cadre de contrats, dans le but d'améliorer les capacités et le niveau de 'protection' de leurs clients. De l'autre côté du spectre, la mise en place progressive et l'institutionnalisation de politiques de sous-traitance par les armées et les États garantissent la stabilité d'un marché sans cesse croissant et désormais étendu de la logistique à la protection armée.

Pour partie vrai, mais simplificateur, ce récit laisse penser que le développement de la sécurité privée internationale est un phénomène récent, linéaire et global. Une analyse détaillée de la construction de ces politiques de sous-traitance dans les États développés invite toutefois à un regard plus mesuré tant ces dernières font débat et se sont avérées suivre des chemins divers. Dans le cadre de ce chapitre, nous nous attacherons ainsi à montrer comment la formalisation contrariée et incomplète de ces pratiques de contractualisation de la sécurité en France (en prenant pour contrepoint le cas des États-Unis et du Royaume-Uni) est révélatrice des enjeux politiques du dossier, mais également du poids des routines et cultures dans l'administration militaire française. C'est en effet en étant attentif à ces dernières que l'on peut comprendre comment la mise en place de ce 'marché global de la sécurité' s'est, *en pratique*, traduit par des arrangements variables entre acteurs publics et privés, et plus ou moins favorables à l'initiative privée.

Des pratiques de sous-traitance contrastées

³ Sur leur histoire, voir Kinsey (2006) ; sur les liens, discutés, entre mercenariat et compagnies de sécurité privée, voir Magnon-Pujo (2013).

Historiquement, on ne peut considérer le principe de la 'nation en armes' comme la norme de fonctionnement des armées. Ce n'est qu'avec la Révolution française que l'idée d'un soldat-citoyen se développe, mettant progressivement fin au recours aux troupes mercenaires pour composer les armées⁴. La mise en œuvre d'une armée nationale et citoyenne correspond ainsi à un épisode, enclenché au XVIIIe siècle et imposé depuis avec force comme une nouvelle norme et conduisant à la monopolisation progressive des formes de violence privée par l'État (Thomson 1994). Or, avec le développement de pratiques de sous-traitance des fonctions militaires, tout porte à croire que l'on assisterait depuis vingt ans, dans les États occidentaux, à un nouveau renversement. Il faut considérer en effet que le recours aux compagnies de sécurité privée est aujourd'hui important tant en valeur qu'en volume. Portée par l'idéologie néo-libérale, l'ouverture des économies et des marchés, les dynamiques de réduction des armées après la Guerre froide, ainsi que par la réévaluation du coût politique des interventions militaires, ce mouvement de délégation représente désormais un marché qu'il est difficile d'évaluer avec précision. Ce dernier est en effet porté par des entreprises qui agissent tant dans le domaine de la logistique militaire et de la maintenance des équipements, que dans celui de la planification, de la formation, de la surveillance ou de la protection armée. Rarement divulgués, les contrats passés concernent une grande variété de services et de clients, des organisations internationales aux firmes d'extraction en passant par les armées.⁵

Si l'on s'intéresse au cas des armées, les volumes de cette sous-traitance sont importants. A titre d'exemple, nous pouvons noter qu'entre 2007 et 2015, le seul ministère américain de la Défense a passé plus de 220 milliards de dollars de contrats avec des prestataires privés pour ses interventions en Irak et en Afghanistan ; ceux-ci déployant au plus fort de leurs missions jusqu'à 270,000 contractuels (dont 45,000 affectés aux missions de sécurité).⁶ Du côté français, l'externalisation des tâches militaires représentait 861 millions d'euros entre 2014 et 2017, dont 235,9 pour la seule année 2017 ; 46 pour cent de ce total étant lié au 'transport aérien stratégique'.⁷ A cet égard, et au-delà du cas spécifique

⁴ La loi Jourdan de 1798 sur la conscription générale met formellement fin, en France, aux armées de professionnels, au profit de la nation en armes, seule force jugée démocratique et légitime.

⁵ Voir, sur ce point, la note de lecture de Lavallée, Mérand, Mulone et Tanner (2018).

⁶ Chiffres issus des rapports trimestriels édités par l'*US Central Command* du département de la Défense. Disponibles sur https://www.acq.osd.mil/log/PS/CENTCOM_reports.html.

⁷ Données issues du rapport de la Cour des comptes (2019 : 19-20). Pour un cas d'étude précis, voire Larrieu (2018).

de la sécurité armée, il apparaît que les sociétés privées sont devenues, au cours des deux dernières décennies, des acteurs importants du champ de la défense et de la sécurité, celles-ci ayant progressivement réussi à apparaître comme des acteurs légitimes et contrôlés (Magnon-Pujo 2015), sous-traitants efficaces à même 'd'améliorer' et non de remplacer les armées.⁸

En pleine croissance depuis les années 2000, le marché de la sécurité privée internationale a vu se développer de nombreuses entreprises soucieuses de tirer parti de ce qui a pu être qualifié de 'ruée vers l'or'.⁹ La France ne fait pas exception, de nombreuses sociétés ayant vu le jour au cours de cette décennie en vue de s'imposer sur le marché international comme auprès de clients nationaux. Dans cet espace de concurrence, les structures les plus importantes en termes de chiffre d'affaires sont celles qui travaillent pour les principaux clients (États et firmes multinationales). Toutefois, si l'on veut être plus précis, il est à noter que cet espace répond avant tout à une organisation autour de deux axes principaux : l'un est économique et relatif au poids de la société en termes de chiffre d'affaires ; l'autre est réputationnel puisque sur ce marché, la perception et l'image des sociétés sont essentielles. L'absence de scandales, l'ancienneté, la promotion de mécanismes de contrôle et une posture discrète correspondent ainsi à des prérequis pour les prestataires désireux de dominer le marché.

Suivant ces éléments, nous pouvons alors observer que ce secteur est structuré, en dépit des nouvelles concurrences, autour d'une dizaine de compétiteurs, de taille très importante, avant tout américains et britanniques. Ce constat, loin d'être un détail, est révélateur des spécificités nationales dans le recours aux compagnies de sécurité privée. En effet, si l'on retrouve aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, et dans une moindre mesure en France un usage important et croissant de ces sociétés, les pratiques et politiques de contractualisation ne sont pas en tout point comparables. Il existe, à ce titre, des divergences historiquement fondées qui permettent de comprendre le décalage dans l'emploi, la légitimation et le poids des compagnies de sécurité privée.

⁸ À titre d'exemple, nous pouvons noter l'importance de sociétés telles que *Control Risks* ou *Aegis* au Royaume-Uni, *Triple Canopy*, *Academi* ou *DynCorp* aux Etats-Unis. Celles-ci participent non seulement à la sécurisation des installations et des personnes, mais également à la maintenance de matériels essentiels, à la formation des militaires, ou à la rédaction de doctrines de défense. En France, si l'étendue des tâches est plus restreinte, des entreprises telles *Amarante*, *Erys*, *Anticip*, *Gallice* ou *Géos* n'en prennent pas moins une place croissante.

⁹ Propos de Michael Cherkasky, président de la société *Kroll*, cité dans Borenstein et Dodd (2004).

L'institutionnalisation de l'externalisation comme principe directeur au sein des armées date, pour les Etats-Unis et le Royaume-Uni, des années 1990. C'est en 1995, que la *Commission on the Roles and Missions of the Armed Forces*, aux Etats-Unis, indique que 'leur approche est de sous-traiter les activités qui n'ont pas besoin d'être assurées par le gouvernement' (*United States Department of Defense* 1995 : ES 6). On retrouve cependant les premières affirmations de cette logique de fonctionnement, à un niveau plus général, dès 1966, au travers de la circulaire A76 qui considère la mise en concurrence comme le mode de gestion à privilégier pour les questions logistiques et techniques (c'est-à-dire à l'exception des fonctions 'intrinsèquement gouvernementales'), formalisant ainsi une pratique en vigueur depuis la guerre de Sécession (*United States Office of Management and Budget* 1966). Ce faisant, aux Etats-Unis, le recours à l'externalisation, plus qu'une pratique *ad hoc*, est une politique publique ancienne, mais sans cesse croissante, étendue aujourd'hui aux fonctions de protection et de renseignement. Cela conduit à ce que l'essentiel du marché de la sécurité soit lié à la commande publique, engendrant des liens de dépendance mutuelle forts entre les compagnies et les départements d'État et de la Défense.

Au Royaume-Uni, un procédé similaire d'institutionnalisation de la sous-traitance est initié suite à la publication de la *Strategic Defense Review* en 1998 (*United Kingdom Ministry of Defence* 1998). Il implique la reconnaissance précoce des compagnies de sécurité privée comme partenaires potentiels, sans que cela ne débouche toutefois sur une forte demande de la part du ministère de la Défense. A la différence du cas américain, le marché s'y construit principalement autour d'une demande privée provenant des entreprises extractives et de groupes souhaitant travailler en zone de conflits. Bien qu'agissant sur un même marché, les compagnies de sécurité privée américaines et britanniques se développent donc sur la base de pratiques de contractualisation nationales différentes.

Ce constat s'étend à la France où le recours à la sous-traitance, longtemps resté une pratique limitée et *ad hoc*, est promu à partir des années 2000 tout en étant dénoncé aujourd'hui encore comme étant le fruit d'une pratique peu pilotée et manquant de doctrine (Cour des comptes 2019: 7). Ainsi, la loi de programmation militaire de 2003 indique que 'la politique engagée par le ministère [de la Défense] en matière d'externalisation depuis plusieurs années sera poursuivie et accentuée' (République française 2003a) et ce, dans le but de ne pas immobiliser une partie des effectifs pour des tâches considérées comme non

opérationnelles ou essentielles. La faiblesse relative de la commande publique, sa restriction aux tâches logistiques et de transport, ainsi que l'absence de politiques claires sur le sujet empêcheront que se développe en France un marché de la sécurité privée capable de concurrencer les acteurs américains ou britanniques (Magnon-Pujo 2015). Ce secteur y est en effet peu développé et ne concerne qu'un nombre restreint de compagnies, au chiffre d'affaires limité et au portfolio réduit. Les entrepreneurs français y trouvent matière à dénoncer le peu d'allant de l'Etat, son conservatisme et une loi interdisant le mercenariat (République française 2003b) coupable à leurs yeux de ne pas créer un contexte favorable à l'initiative privée. Les acteurs publics quant à eux critiquent l'absence d'organisation de ce secteur, et déplorent le manque de professionnalisme de certaines entreprises françaises, cela ne permettant pas d'appuyer une politique générale de sous-traitance.

Ces pratiques de sous-traitance – plus ou moins développées, étendues ou anciennes – s'expliquent, selon Elke Krahmman, par des perceptions différentes de l'Etat et de son rôle dans le contrôle de la violence, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, mais aussi en France. Dès le XVIIe siècle on peut ainsi différencier un modèle 'républicain', valorisant un gouvernement centralisé où la sécurité serait l'apanage de l'Etat, et un modèle 'libéral', organisé autour d'individus cherchant avant tout à protéger leur liberté par la promotion d'un gouvernement fragmenté et un usage de la violence réparti entre acteurs privés et publics (Krahmann 2010). Selon Krahmman, l'adoption d'un modèle ou d'un autre expliquerait la facilité dans le recours actuel aux compagnies de sécurité privée, à l'image du Royaume-Uni, incarnation de la vision 'libérale', et dans une moindre mesure des Etats-Unis, ayant oscillé entre les deux avant de suivre cette même inclination dans les années 1980. À cela s'ajoute toutefois, selon nous, l'existence, ou non, d'un passé mercenaire dans certains Etats (comme en France et au Royaume-Uni), le 'stigmaté' rendant alors plus coûteux l'emploi de supplétifs privés du fait de leur association avec les premiers, désormais déconsidérés et interdits. Dans le cas du Royaume-Uni, cela explique pourquoi, en dépit de la mise en œuvre d'un modèle libéral, l'emploi de ces sous-traitants est avant tout le fait d'une demande du secteur privé. Si ce marché y est en effet considéré comme un mode d'allocation légitime des ressources, le recours par la force publique aux acteurs privés de la sécurité n'en demeure pas moins polémique car rapproché parfois des mercenaires.

Ces paramètres permettent de comprendre que, bien plus qu'une pratique uniquement motivée économiquement, la contractualisation des tâches militaires renvoie à des trajectoires politiques et des expériences distinctes. En dépit d'une tendance globale à l'externalisation des activités de défense, la construction d'un marché de la sécurité privée internationale apparaît largement dépendante des pratiques, des cultures et des jeux politiques nationaux. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de la sous-traitance des activités de renseignement, de protection, et de services armés, considérées comme plus sujettes à polémique du fait de leur association à des tâches profondément régaliennes et considérées comme relevant du cœur de métier des armées.

La construction progressive d'une politique de sous-traitance en France

En dépit d'un mouvement général favorable à l'externalisation de la défense, le secteur français de la sécurité privée s'est développé tardivement et timidement, en partie contraint par des injonctions contradictoires, y compris au sein de l'institution militaire. La France a développé une position singulière, et sans doute unique sur la question des compagnies de sécurité privée. Toutefois, loin de correspondre *par principe* à une 'exception culturelle', cette politique de sous-traitance des activités de défense s'est construite *en pratique* dans des institutions partageant des points de vue, des traditions et des intérêts parfois opposés.

Si l'on reprend la typologie d'Elke Krahnmann, depuis le XVIIIe siècle, la France s'inscrit dans une tradition 'républicaine' où la sécurité et la défense sont vues comme étant du ressort de l'État. C'est pourtant dans ce cadre que vont être engagées dans la seconde moitié des années 2000 des réflexions, au sein des armées, sur l'opportunité, le cadre, et les limites d'une sous-traitance des fonctions de défense à développer. L'impératif annoncé est de réajuster l'appareil militaire aux besoins et aux moyens disponibles, en s'inspirant du modèle libéral et anglo-saxon. On peut noter, ainsi, la multiplication de conférences (comme celles organisées à l'Hôtel des Invalides en mars 2008 et à l'École militaire en 2010¹⁰),

¹⁰ 'Armées privées, armées d'État : mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui', colloque organisé par le Secrétariat général pour l'administration, la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives et le Centre d'études d'histoire de la défense, Hôtel national des Invalides, Paris, les 27 et 28 mars 2008 ; 'Les forces armées face au défi de la privatisation de l'action militaire', colloque organisé par le Centre de recherche des écoles de

d'écrits (dans la revue Défense nationale, dans les Cahiers de l'école militaire ou ceux de la recherche doctrinale¹¹), et de travaux internes aux différents services du ministère de la Défense, preuves de cette dynamique et des questions posées quant à la pertinence d'une sous-traitance des activités de défense. Leur nombre, la disparité des appellations (des 'sociétés militaires privées' aux 'armées privées') et la diversité des discours tenus rappellent toutefois à quel point, à cette période, les avis divergent. Au sein des différents organismes du ministère, en fonction des traditions, du rapport au terrain, mais aussi du poids des contraintes budgétaires, les uns et les autres tentent d'imposer leur point de vue afin de forger la doctrine commune, mais sans qu'une ligne claire ne se dégage. De fait, la constitution d'une politique publique à l'égard des compagnies de sécurité privée pose problème, certains refusant l'idée même de débattre d'une sous-traitance qui concernerait d'autres domaines que la logistique. À cette période, et sans qu'une action coordonnée n'ait été décidée, la délégation aux Affaires stratégiques prend toutefois ce travail à sa charge, sans le monopoliser.¹² Elle établit, pour le compte du ministre, un état des lieux de la situation et développe préventivement cinq 'lignes rouges'¹³ afin de garantir un usage contrôlé et un recours aux compagnies de sécurité privée limité. Celui-ci illustre la logique qui prévaut alors : celle du cas par cas face à un usage que l'on ne peut penser de manière transversale et qui ne fait pas consensus. Dans le débat sur la sous-traitance, deux lignes s'opposent. Elles ne peuvent être assimilées à une lutte politique entre droite et gauche, entre militaires et civils, ou entre acteurs de terrain et de bureau. L'opposition tient d'abord à des conceptions différentes du rôle de l'Etat. Lors de nos entretiens¹⁴, nous avons ainsi trouvé des hauts gradés du ministère de la Défense particulièrement réticents à l'égard du secteur privé, entendu comme une source d'ennui et un risque pour une administration luttant pour voir son rôle et ses crédits garantis. À l'inverse, d'autres – de la Direction de la

Saint-Cyr Coëtquidan, le Centre de doctrine d'emploi des forces et le Collège de l'enseignement supérieur de l'armée de Terre, Ecole militaire, Paris, 18 mars 2010.

¹¹ Cf. Danet et Wioland (2010), Ecole militaire (2009), Jacquin (2010), Blanc (2010).

¹² Voir en parallèle le rapport du Collège des inspecteurs généraux des armées (2010).

¹³ *e.g.* préserver le contrôle étatique ; interdire la participation directe aux hostilités ; préserver l'autonomie de l'action militaire ; définir au cas par cas les champs d'activité concernés ; exiger une réponse adaptée au besoin (Commission des finances 2011).

¹⁴ Dans le cadre du travail de thèse sur lequel s'appuie ce chapitre, plus de 75 entretiens semi-directifs ont été conduits, en France, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et en Suisse, entre 2007 et 2014, avec des hauts-fonctionnaires, des militaires et des dirigeants de compagnies de sécurité privées, investis dans la construction d'une politique de recours et de contrôle de ces sociétés. Ces entretiens ont été complétés par plusieurs situations d'observation participante dans les forums internationaux œuvrant à la régulation des compagnies de sécurité privée.

protection et de la sécurité de la défense au cabinet – revendiquaient ouvertement leur volonté de ‘moderniser’ un dispositif qu’ils jugeaient inadapté, désireux de combler un retard qui aurait été pris dans la construction d’un marché au service de l’État.

C’est à partir de 2010 que l’on constate la mise sur pied d’une action plus spécifique. Une mission sur les ‘sociétés militaires privées’ est confiée au printemps au Secrétaire général du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).¹⁵ Elle l’aurait été sur décision présidentielle et suivant l’impulsion du secrétaire général de l’Élysée, sans que le procédé ne soit exposé publiquement, comme si l’affichage de réflexions sur le sujet était lui-même sujet à polémique.¹⁶ Par le biais d’une coordination interministérielle, les pouvoirs publics tentent ainsi de coordonner les travaux précédents et de définir une politique en la matière, en dépassant les oppositions internes au ministère et en s’appuyant sur la légitimité de consultations menées auprès des différentes parties intéressées : les entreprises du secteur et les ministères concernés. Les conclusions de la mission du SGDSN pointent la nécessité d’une action de l’État afin de favoriser l’émergence de ces sociétés et laissent entrevoir la recherche d’une voie française dans ce recours ; une voie où le ‘cœur de métier’ de l’armée serait préservé par le biais d’un recours limité à des prestataires certifiés par l’État et, ainsi, maintenus sous contrôle. Un texte aurait même été élaboré et aurait circulé, en lien avec le rapport parlementaire des députés Christian Ménard et Jean-Claude Viollet (2012) clairement favorables aux ESSD.¹⁷

Cette fenêtre ouverte au secteur privé, y compris pour sous-traiter des fonctions de défense, se referme toutefois rapidement. Avant qu’une loi ou qu’un dispositif ait pu être adoptés, la question est mise de côté. Cela tient notamment aux résistances marquées de certains individus en position d’autorité – particulièrement ceux précédemment investis dans le dossier de l’interdiction du mercenariat (initié sous l’ère de l’ancien ministre socialiste de la Défense Alain Richard) et toujours en poste –, à une faible volonté politique en dépit d’une évolution des positions, ainsi qu’au changement de majorité en 2012. Cette

¹⁵ Informations recueillies par le biais d’entretiens et d’observations à Paris (octobre 2010 et février 2014), avec des officiers et des hauts fonctionnaires. Il convient de préciser que ce travail de la part du SGDSN ne fait l’objet d’aucune publicité ni mention de la part de l’institution.

¹⁶ Claude Guéant est alors le secrétaire général de l’Élysée (de 2007 à 2011, sous la présidence de Nicolas Sarkozy).

¹⁷ Entretien avec un membre du cabinet du ministre de la Défense, janvier 2014.

trajectoire est regrettée par les tenants d'une ouverture sur le sujet, au premier rang desquels les sociétés privées, leurs utilisateurs potentiels et certains membres civils et militaires du nouveau cabinet du ministère de la Défense n'ayant de mots assez forts pour critiquer un 'blocage idéologique', fruit d'une posture dogmatique 'hypocrite' qui les 'oblige à bricoler'.¹⁸ De nombreuses divisions continuent ainsi de structurer les diverses administrations, opposant ceux qui surjouent l'idée d'une censure à ceux qui dénoncent le lobbying des sociétés, 'l'endogamie' entre privé et public, et le poids que certains voudraient donner à un sujet qui ne constituerait en réalité pas un enjeu essentiel pour les pouvoirs publics.

C'est par une voie parallèle que le dossier de la sous-traitance va réapparaître, autour du cas de la piraterie maritime et de la protection des navires croisant en zones dangereuses au moyen d'équipes embarquées, privées et armées, comme le demandent avec insistance les armateurs français. Face à des pirates qui cristallisent unanimement les critiques et dans un cadre légal différent – celui de la haute mer et non des interventions terrestres –, l'acceptation de la sous-traitance semble plus aisée. Cela conduit à ce que, sous la gouverne du SGDSN, un dispositif soit adopté par le biais de la loi relative 'aux activités privées de protection des navires'.¹⁹ Il propose de mettre en place une certification étatique des entreprises et des agents visant à assurer la protection de navires battant pavillon français. Cette dissociation formelle des problématiques maritime et terrestre permet en fait de reposer sous un angle moins polémique la question de l'externalisation de fonctions de défense dans un contexte où l'armée n'a plus les moyens d'assurer toutes les tâches. Elle contribue également à montrer que l'on peut avancer sur ces dossiers, en dépit des réticences et quelle que soit l'impulsion politique. En 2015, sans annonce officielle ni promotion, le cabinet du ministre de la Défense donne à nouveau mission à l'inspecteur général des Armées pour conduire une réflexion sur la question des 'entreprises de services de sécurité et défense françaises' pour les fonctions terrestres. Le rapport relatif au 'soutien des armées par des entreprises de services de sécurité et de défense françaises', rapport dit

¹⁸ Entretiens avec des individus proches du dossier, au sein du ministère de la Défense, des compagnies ou du Club des directeurs de sécurité et de sûreté des entreprises et du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques, 2013 et 2014, Paris.

¹⁹ Le *Projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires* est présenté au nom de Jean-Marc Ayrault par Philippe Martin et Frédéric Cuveillier, le 3 janvier 2014. Il est adopté à l'unanimité le 29 avril 2014 (République française 2014). Pour une analyse de la construction de cette loi, voir Larrieu (2017).

‘Fille-Lambie’ du nom de son rédacteur, est rendu aux parties concernées quelques mois plus tard, en août 2015 (Collège des inspecteurs généraux des armées 2015). Il permet de constater, après les tentatives de 2010, qu’en 2015 le sujet n’est plus celui de l’opportunité, ou non, d’une telle sous-traitance, mais bien celui de la méthode et des conditions pour la conduire de manière satisfaisante. Un recadrage du débat opère après une décennie de tâtonnements. L’ambition est désormais de ‘définir, dans le cadre législatif et réglementaire existant, une stratégie d’emploi des entreprises de services de sécurité et de défense en complément des capacités déjà détenues par les armées’ (Collège des inspecteurs généraux des armées 2015 : 4). Alors que le recours aux compagnies de sécurité privée s’est poursuivi tout au long du processus, il s’agit de construire *a posteriori* une politique publique en vue de dépasser la logique du pragmatisme à court terme et de systématiser leur usage en dépit des débats et des prises de position révélant la persistance des divergences internes à l’institution.

Si les armées françaises cherchent à adopter un dispositif qui leur soit propre, en s’attachant notamment au développement d’un marché sous le contrôle plus ou moins direct de l’État (à un moment où Américains et Britanniques réfléchissent également aux cadres à donner à une sous-traitance valorisée, mais considérée dorénavant comme trop peu encadrée), elles ne s’en dirigent pas moins vers une reconnaissance des opérateurs privés dans le domaine de la sécurité et de la défense. Les divisions sur ce dossier restent marquées. Elles auront contribué à freiner la constitution d’un marché de la sécurité privée à disposition des pouvoirs publics nationaux, mais aussi au-delà des frontières. Sur le marché ‘global’ de la sous-traitance des fonctions de défense, les pratiques et les politiques nationales jouent un rôle majeur, ne serait-ce que dans la forme prise par les entreprises du secteur, en partie contraintes par le contexte politique et les conceptions de l’État au cœur des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, mais aussi de l’Élysée.

Conclusion : Une reconfiguration du périmètre d’action

Le dossier de la sous-traitance des fonctions de défense suit, en France, une évolution heurtée. Le principe d’une externalisation n’est en effet introduit que progressivement, souvent poussé par des acteurs extérieurs au ministère des armées, sans

débat public, et non sans résistances. Solution parmi d'autres (si l'on considère, face à l'érosion régulière des budgets de la Défense, les possibilités d'étalement des dépenses, le report des projets ou la réduction du format des armées), le recours au secteur privé est avancé sans qu'une volonté claire n'ait été dégagée, et sans impulsion politique. Cela est en partie imputable au rôle projeté sur l'État dans ce domaine, au poids du stigmatisme mercenaire, aux perceptions ancrées chez nombre de militaires, ainsi qu'au manque d'allant pour un dossier représentant un coût symbolique, comptable, et opérationnel non négligeable. L'influence de certains individus clefs – dans les cabinets ou dans l'entourage des présidents de la République –, qu'ils soient en faveur ou contre cette sous-traitance, rappelle aussi l'importance des jeux bureaucratiques dans la non-construction d'une politique à ce sujet. Cette question bouscule en effet les administrations en les forçant à se poser la question de leur cœur de métier et du périmètre de l'Etat. Ce ne sont toutefois pas les divisions les plus couramment observées, entre civils et militaires, entre corps d'armée, entre régiments, voire entre générations qui structurent ce débat. Dans une situation où les administrations cherchent tout à la fois à préserver leurs prérogatives tout en conservant des marges de manœuvre dans un contexte budgétaire contraint, les positions se définissent d'abord de manière individuelle, à partir de l'expérience du terrain et des limites opérationnelles, ainsi que de carrières marquées par des emplois hors de l'institution d'origine. La valorisation du recours à la sous-traitance répond ainsi moins à l'adhésion à une logique libérale qu'à une forme calcul pratique conduisant à revoir le rôle du privé et du public.

Les cas du Royaume-Uni et des Etats-Unis sont ici d'utiles contrepoints. Dans ces deux pays, le recours à la sous-traitance résulte de cultures favorables à l'externalisation, de politiques néo-libérales claires, ayant donné lieu au développement de marchés de la sécurité aujourd'hui solidement établis. Pourtant, ces choix font aujourd'hui l'objet d'une remise en cause pratique alors que les administrations militaires et des affaires étrangères travaillent à encadrer et à définir plus clairement les limites dans l'emploi des prestataires privés (Magnon-Pujo 2020). Cela s'observe, à une autre échelle, au sujet des acteurs de la sécurité privée sur le sol national dont le rôle croissant a été accepté sous condition de leur contrôle, en France, par le Conseil national des activités privées de sécurité. Le recours croissant à la sous-traitance dans le domaine militaire, par choix ou par défaut, se traduit en effet par la mise en place d'"assemblages" de pouvoirs inédits entre acteurs publics et

privés²⁰, ces derniers ne se limitant plus au rôle d'exécutant mais participant à la définition de la notion de sécurité et des acteurs à même de participer à ce nouveau « continuum ». Ces transformations profondes, dans un domaine régalién, et leurs conséquences sur la redéfinition des périmètres d'action de l'armée et de l'État (Magnon-Pujo 2011) expliquent ces arrangements multiples et sans cesse renégociés entre acteurs privés et publics, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni comme en France.

Bibliographie

- Abrahamsen, R., and Williams, M. (2009). 'Security Beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics', *International Political Sociology*, 3 (1), 1-17.
- Avant, D. (2005). *The Market for Force: the Consequences of Privatizing Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanc, N. (2010). *Fiches de synthèse. Séminaires et colloques nationaux*, Paris : Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, Ministère de la Défense.
- Borenstein, S., and Dodd, S. (2004). 'PSC in Iraq See Big Paychecks, Big Risks', *Tribune Business News*, 2 avril.
- Collège des inspecteurs généraux des armées (2010). *Sociétés privées d'intérêt militaire*, Paris : Rapports n° 1322/DEF/IGA-GIETD et n° 100IDEF/IGA-Ar, Ministère de la Défense.
- Collège des inspecteurs généraux des armées (2015). *Soutien des armées par des entreprises de services de sécurité et de défense françaises*, Paris : Rapport (« Fille-Lambie ») n°388/DEF/IGA-A/DR, Ministère de la Défense.
- Commission des finances (2011). *Mission d'évaluation et de contrôle : les externalisations dans le domaine de la défense*, Paris : Commission des finances de l'Assemblée nationale, Audition du colonel François de Lapresle (DAS, ministère de la Défense), 26 avril.
- Cour des comptes (2019). *L'externalisation du soutien aux forces en opérations extérieures*, Paris : Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale.
- Danet, D., and Wioland, D. (2010). 'Les sociétés militaires privées : comment garder la main?', *Défense nationale*, 733, 86-92.
- Ecole militaire (2009). *Nouveaux engagements et privatisation : jusqu'où aller ?*, Paris : Les Cahiers de l'école militaire n° 2, Centre des Hautes Etudes Militaires, Ministère de la Défense.
- Jacquin, H. (2010). *L'emploi des sociétés militaires privées en Afghanistan et en Irak*, Paris : Cahier de la recherche doctrinale, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, Armée de Terre, Ministère de la Défense.
- Kinsey, C. (2006). *Corporate Soldiers and International Security: the Rise of Private Military Companies*, London: Routledge.
- Krahmann, E. (2010). *States, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Larrieu, V. (2017). 'Quand la sécurité maritime vire de bord. Sa mise en marché par l'État : désengagement ou nouvel interventionnisme ?', *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 29-49.

²⁰ La notion 'd'assemblage' développée initialement par Saskia Sassen est ici empruntée à Abrahamsen et Williams (2009).

- Larrieu, V. (2018). 'La mise en œuvre des préceptes du New Public Management dans les soutiens des armées françaises : échec ou réussite ?', *Les Champs de Mars*, 30 (1), 67-75.
- Lavallée, C., Mérand, F., Mulone, M., Tanner, S. (2018). 'Les pratiques hybrides de sécurité : le cas des multinationales du secteur de l'extraction dans les États faibles', *Études internationales*, 49 (3), 593-616.
- Magnon-Pujo, C. (2020). 'Réguler le mercenariat par le marché ? Du droit international à la norme managériale sur le marché de la sécurité privée', *Actes de la recherche en sciences sociales*, à paraître.
- Magnon-Pujo, C. (2011). 'La souveraineté est-elle privatisable ? La régulation des compagnies de sécurité privée comme renégociation des frontières de l'État', *Politix*, 95 (3), 129-153.
- Magnon-Pujo, C. (2013). 'Des mercenaires aux compagnies de sécurité privée. Construction et pratiques de légitimation de la violence privée commerciale dans le système international', *Déviance et société*, 37 (4), 487-508.
- Magnon-Pujo, C. (2015). *Normer la violence privée. La construction sociale d'un contrôle des compagnies de sécurité privée*, Paris : Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Ménard, C., and Viollet, J.C. (2012). *Rapport d'information sur les sociétés militaires privées*, Paris : Rapport pour la commission de la Défense nationale et des forces armées n° 4350, Assemblée nationale.
- Ortiz, C. (2010). 'The new public management of security: the contracting and managerial state and the private military industry', *Public Money & Management*, 30 (1), 35-41.
- Risen, J. (2008). 'Iraq Contractor in Shooting Case Makes Comeback', *New York Times*, 10 may.
- Stanger, A. (2009). *One Nation under Contract: the Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*, London: Yale University Press.
- Thomson, J. (1994). *Mercenaries, Pirates and Sovereigns. State-building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- United Kingdom Ministry of Defence (1998). *Strategic Defence Review*, London: HMSO.
- United Kingdom Foreign and Commonwealth Office (2009). *Impact Assessment on Promoting High Standards of Conduct by Private Military and Security Companies (PMSCs) Internationally*, London: Consultation document, Foreign and Commonwealth Office.
- United States Department of Defense (1995). *Commission on the Roles and Missions of the Armed Forces*, Washington D.C.: Report to the US Congress.
- United States Office of Management and Budget (1966). *Circular A-76*, Washington D.C.: Office of Management and Budget, Executive Office of the President.
- République française (2003a). *Loi relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*, Paris: loi n° 2003-73.
- République française (2003b). *Loi relative à la répression de l'activité mercenaire*, Paris: loi n° 2003-340.
- République française (2014). *Loi relative aux activités privées de protection des navires*, Paris: loi n° 2014-742.

Entrées d'index :

assemblages
 certification
 champ
 compagnies de sécurité privée
 Délégation aux affaires stratégiques (DAS)
 Etats-Unis
 Inspecteur général des armées

Krahmann, Elke
marché
mercenaire
 stigmaté
 interdiction
modèle libéral (du contrôle de la violence)
modèle républicain (du contrôle de la violence)
New Public Management
piraterie
pratiques
 de sous-traitance
 nationales
Royaume-Uni
Secrétariat de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
sous-traitance
 contractualisation
 en France
 externalisation