

LE SECTEUR PRIVÉ, NOUVEL ACTEUR DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Des entreprises militaires et de sécurité privées offrent de plus en plus de services fournis jadis par l'Etat. Simultanément, l'économie est elle aussi de mieux en mieux intégrée à la gestion commune des défis de politique de sécurité par le biais de partenariats publics-privés, par exemple dans le domaine de la protection d'infrastructures critiques ou de la prévention de conflits. Alors que la tendance à l'érosion du monopole de puissance de l'Etat soulève des questions épineuses, une meilleure inclusion du secteur privé dans la politique de sécurité est quant à elle très prometteuse.



Premier sommet de l'ONU avec des dirigeants économiques dans le cadre du Global Compact, 24 juin 2004

Ces dernières années, deux facteurs ont considérablement contribué au rôle accru du secteur privé dans la politique de sécurité. Premièrement, la mondialisation a complété le modèle étatique westphalien d'un réseau dense d'acteurs non étatiques. Favorisé par la libéralisation et la privatisation ainsi que par de nouvelles technologies de l'information, l'accroissement des flux transnationaux de capitaux, de biens, de services et de personnes a diminué l'aptitude de l'Etat à maintenir l'ordre et à régler.

Deuxièmement, la manière dont a changé la nature des conflits et des menaces depuis la fin de la guerre froide confronte plus intensément et plus directement les entreprises avec les défis de politique de sécurité. La plupart des conflits violents se déroulent aujourd'hui dans des régions situées en dehors de la zone de l'OCDE. Mais, parce que, parmi les quelque 60 000 multinationales en existence, un nombre croissant opère

aussi dans des pays en voie de développement, le secteur privé est de plus en plus touché par les crises politico-militaires. Il s'agit principalement de conflits intraétatiques où des civils et des installations privées sont souvent les cibles conscientes de la violence, raison pour laquelle les entreprises se voient exposées à des risques élevés. Inversement, le comportement des entreprises elles-mêmes peut promouvoir des conflits dans les Etats instables et se solder par une perte de leur réputation.

De nombreuses sociétés sont aussi concernées par les nouveaux risques dominant depuis quelques années la perception occidentale des menaces. Les risques issus du terrorisme islamique, de la prolifération des armes de destruction massive ou de la criminalité organisée soulignent que les entreprises ne peuvent plus vaquer aujourd'hui uniquement à leurs activités centrales et ignorer les développements de la politique de sécurité.

Entreprises militaires et de sécurité privées

Si l'on analyse le secteur privé en tant qu'acteur de la politique de sécurité, on peut distinguer grossièrement deux groupes d'entreprises: les entreprises militaires et de sécurité privées spécialisées dans la fourniture de services jadis étatiques dans le domaine de la sécurité et le groupe, bien plus important, des sociétés de plus en plus concernées par les défis de la politique de sécurité qui s'engagent le cas échéant à en venir à bout.

Le concept des prestataires de sécurité privés n'est pas nouveau. La Suisse était, avant l'ère des Etats-nations, un important exportateur de mercenaires, ce qui se reflète encore aujourd'hui dans la garde papale. Il faut cependant noter que le nombre et l'importance des prestataires de sécurité privés ont connu récemment une nouvelle recrudescence. Aujourd'hui, plus de 100 sociétés militaires et de sécurité exercent des activités internationales. On estime le volume total du marché à plus de 100 milliards de US\$. Ces sociétés proposent une palette de services sans cesse élargie qui empiète de plus en plus sur le domaine central de la politique de sécurité étatique. Citons par exemple la surveillance d'objets immobiliers, d'ambassades et d'aéroports, la protection de personnes ou de convois d'aide ainsi que des services militaires dans le domaine de la logistique, des conseils et de la formation, de la commande de systèmes d'armement complexes, des services de messageries ou même de la guerre. Elles comptent parmi leurs clients des Etats, des organisations, des sociétés et des ONG internationales. Les Etats-Unis, et en particulier les forces armées américaines, sont les

premiers à inclure des sociétés privées dans l'exécution des tâches de sécurité étatiques, bien que cette tendance se soit déjà largement imposée en Europe aussi.

L'externalisation des tâches de surveillance et de maintien de l'ordre dans le domaine de la sécurité intérieure est relativement peu contestée dans les Etats occidentaux. Egalement, le recours d'Etats faibles du Tiers-Monde comme la Sierra Leone aux services de sociétés militaires dans leur lutte contre les groupes rebelles ne fait pas grand bruit. Mais la délégation de tâches étatiques lors d'opérations de sécurité occidentales dans les zones de conflit font quant à elles l'objet de discussions animées. Les développements en Irak ont déclenché ces débats. Plus de 20 000 collaborateurs de sociétés militaires et de sécurité privées, soit un nombre supérieur à l'effectif réuni des troupes des alliés américains, y sont en effet aujourd'hui engagés. Alors que le rapport était encore, lors de la première guerre du Golfe, d'un *contractor* pour 50 soldats américains, il était déjà d'un pour dix lors de l'opération *Iraqi Freedom* en 2003. L'implication d'interprètes et des gens d'interrogation des entreprises de sécurité dans le scandale d'Abu Ghraib a attiré l'attention du public sur l'existence de ce phénomène.

Les maigres budgets de défense, un manque d'acceptation des pertes militaires de la part du public et un besoin simultanément élevé d'interventions militaires sont trois raisons essentielles qui expliquent l'augmentation massive de l'importance des prestataires de sécurité privés dans les zones de crise. Cette évolution n'est cependant pas dénuée de problèmes d'ordre politique et juridique. Même si les Etats ont conservé jusqu'à présent la majorité de leur responsabilité suprême en matière d'accomplissement des tâches, un amenuisement de leur monopole de puissance et donc de leur légitimité menace cependant. C'est d'autant plus inquiétant qu'une surveillance des sociétés militaires et de sécurité privées est largement absente. Seuls quelques Etats occidentaux réglementent la mise en œuvre des prestataires établis sur leur territoire dans les régions de crise. Ces sociétés sont, en règle générale, encore moins soumises à des contrôles de la part des Etats touchés par les conflits. Au niveau du droit international public, il y a certes des normes applicables, mais il s'avère extrêmement difficile d'imposer leur respect.

Il faut se garder de juger de manière uniquement négative un recours à des presta-

La Suisse et les entreprises militaires et de sécurité privées

De nombreuses unités fédérales font appel aux services de sociétés de sécurité privées

- ▮ Exemple: la surveillance du bureau de liaison suisse à Bagdad par une société sud-africaine
- ▮ Le Conseil fédéral examine s'il faut décréter des conditions minimum pour les commandes fédérales

Importance croissante de la Suisse comme base pour les sociétés militaires et de sécurité opérant mondialement

- ▮ Il manque un registre national
- ▮ Le Conseil fédéral examine l'assujettissement de ces sociétés à l'autorisation
- ▮ Les cantons sont invités à harmoniser les juridictions

Initiative du DFAE et du CICR (lancée en 2006)

- ▮ Initiation d'un dialogue interétatique concernant les sociétés militaires et de sécurité
- ▮ Objectifs
 - ▮ Renforcement et précision des obligations relevant du droit international public
 - ▮ Vérification des modèles de réglementation

taires de sécurité privés par les Etats, car un *outsourcing* peut se traduire par des prestations plus économiques et efficaces. Mais une privatisation à proprement parler ne peut être envisagée que dans les domaines en aval des aptitudes militaires centrales. Des règlements juridiques et administratifs seraient en outre souhaitables pour les sociétés militaires et de sécurité, ce qui ne sera pas facile à réaliser, certains Etats n'étant guère intéressés par un contrôle renforcé des domaines externalisés de leur politique extérieure.

Le secteur privé dans le domaine de la sécurité intérieure

Beaucoup de sociétés autres que des entreprises de sécurité à proprement parler sont cependant aussi impliquées aujourd'hui dans la politique de sécurité. On mentionnera d'abord les secteurs économiques auxquels il revient un rôle central dans la gestion de nouveaux risques. Ainsi par exemple, le secteur financier est un acteur incontournable pour les mesures contre le financement du terrorisme. La protection des infrastructures critiques telles que les transports, les télécommunications ou l'eau n'est pas réalisable sans l'aide de sociétés exerçant des activités dans les secteurs correspondants.

C'est pourquoi dans le domaine de la sécurité intérieure on trouve souvent des partenariats publics-privés. Les Etats et les acteurs privés conjuguent leurs efforts pour rechercher des solutions à des défis concernant les deux parties et dont aucune des parties ne peut plus venir à bout seule.

Bien que les partenariats coopératifs multiacteurs soient de temps en temps aussi empreints d'une méfiance mutuelle (p. ex. en ce qui concerne l'échange d'informations sensibles) et de priorités différentes, l'intérêt commun pour la protection et la

stabilité offre cependant en règle générale une base permettant de mettre sur pied des systèmes d'information, de prévention et de gestion des crises.

Sécurité internationale: les sociétés et la prévention des conflits

Mais la grande majorité des sociétés sont devenues, dans le contexte de la prévention des conflits, des acteurs s'occupant de politique de sécurité. Les efforts visant à empêcher que les activités des entreprises n'aient un effet promoteur de conflits figurent au centre des préoccupations. L'éventail des mesures potentiellement déstabilisantes de sociétés agissant dans les pays en voie de développement est varié. Il va du soutien de régimes dictatoriaux et du financement indirect d'acteurs de guerre avec des «diamants du sang» et des transactions pétrolières à l'implication dans des systèmes de corruptions locaux. Des exemples négatifs mis en lumière par des ONG au moyen de campagnes de dénonciation (*naming and shaming*) ainsi que l'impression largement répandue selon laquelle la mondialisation se concentrait jusqu'à présent exclusivement sur les besoins de l'économie ont forcé le secteur privé à agir.

L'idée d'entreprises conscientes de leur responsabilité sociale (*responsabilité sociale des entreprises, RSE*) s'impose par conséquent de plus en plus comme composante centrale de la gestion des entreprises. Un nombre rapidement croissant de sociétés soutient des codes de comportement et des standards sociaux et écologiques minimum tels qu'ils ont été développés ces dernières années par des associations économiques, des ONG mais aussi des organismes internationaux comme l'UE et l'OCDE. Par cette amorce de prévention des dégâts (*do no harm*), elles prennent un engagement important en matière de politique de sécurité. Des voix critiques attirent l'attention sur le

fait qu'il s'agit d'une mesure volontaire et que les sociétés ne peuvent pas être sanctionnées en cas de non-application. On peut rétorquer que le comportement RSE des entreprises d'aujourd'hui est surtout suivi attentivement par les ONG et que des actions promotrices de conflits peuvent avoir pour conséquence la critique des consommateurs et une baisse du chiffre d'affaires.

Outre les mesures d'autorégulation, des partenariats publics-privés se profilent aussi dans ce domaine, partenariats qui englobent également ici, outre les acteurs étatiques et privés, des ONG. L'un des exemples les plus célèbres de processus *multistakeholder* est le Global Compact des Nations unies. L'objectif de ce pacte est de promouvoir dix principes concernant les droits de l'homme, les normes de travail, la protection de l'environnement et la lutte contre la corruption. En y participant, les sociétés soulignent qu'elles sont conscientes de leurs responsabilités et aident également l'ONU à venir à bout des défis de la mondialisation.

Promotion de la paix par le secteur privé

La contribution du secteur privé à la prévention internationale des conflits s'est jusqu'à présent largement concentrée sur la prévention des dégâts. Mais des efforts sont aujourd'hui en cours pour convaincre également l'économie de s'engager proactivement dans le domaine de la promotion civile de la paix. Les expériences faites ces dernières années ont montré que le manque d'évolution économique peut être un facteur décisif de l'escalade violente des conflits. La promotion économique de la paix doit par conséquent être une composante centrale de la prévention des conflits. Un rôle essentiel échoit ici aux entreprises. Seule l'économie privée peut générer les emplois et les perspectives socio-économiques qui permettront aux personnes sur place de croire à la paix.

Comme les sociétés ont un but lucratif, elles ne voudront pas, en règle générale, réaliser d'investissements dans des régions touchées par des conflits. Elles peuvent cependant apporter des contributions importantes à la promotion de la paix, surtout en soutenant la mise sur pied et le renforcement du secteur privé local dans les zones de crise. Une expertise privée quant aux conditions-types idéales pour un milieu économique concurrentiel peut s'avérer aussi importante qu'une promotion directe des entreprises dans le sens d'un transfert de savoir-faire au niveau Business-to-Busi-

ness. Un tel engagement non commercial répond non seulement aux efforts internationaux de prévention durable des conflits, mais aussi à l'intérêt du secteur privé pour des marchés stables prospères.

Le Global Compact de l'ONU

Initiative reposant sur des réseaux

Plus de 3 000 participants

- ▮ 6 agences de l'ONU
- ▮ Plus de 2 500 sociétés de plus de 90 pays
- ▮ Associations économiques
- ▮ Associations de travailleurs
- ▮ ONG, fondations, universités

Instruments

- ▮ Dialogue multiacteurs sur des thèmes comme la prévention des conflits, les droits de l'homme, etc.
- ▮ Projets de partenariat
- ▮ Base de données sur des comportements éprouvés (*best practice*)
- ▮ Réseaux régionaux et nationaux

Un rôle proactif des entreprises dans un contexte politique délicat soulève la question de la légitimité de ces acteurs privés. Comme dans le cas de l'externalisation des services de sécurité à des entreprises privées, il faut constater ici que la principale responsabilité du maintien de la paix et de la stabilité doit continuer d'incomber aux Etats. Des actions partenariales de sociétés jointes à des gouvernements élus de manière démocratique, des organisations internationales et des ONG sont inévitables dans le domaine de la promotion de la paix.

Une chance pour la Suisse

Même si des sociétés étaient déjà incluses auparavant dans des contextes de politique de sécurité, leur évolution a connu récemment une accélération dramatique. De nos jours, le monde de la politique et celui de l'économie sont de plus en plus indissociables. Alors que l'économie est tributaire d'un environnement sûr, l'Etat ne peut plus fournir la sécurité contre l'intérieur et l'extérieur sans la coopération du secteur privé. L'importance des entreprises en tant qu'acteurs de la politique de sécurité devrait donc poursuivre son augmentation. Les gouvernements sont plutôt réceptifs à cette tendance – l'une des raisons principales étant leurs finances réduites – alors que l'on peut aussi constater de la part des acteurs non étatiques un scepticisme considérable.

S'il faut établir l'économie privée comme acteur stratégique de la politique de sécurité, une double action s'avère nécessaire. Les entreprises doivent premièrement mettre en commun leurs ressources et expertises dans des plates-formes privées communes.

Surtout là où elles ne font pas office de partenaires de politique de sécurité en raison de leurs activités centrales, mais où elles peuvent apporter une contribution de politique de sécurité en tant que secteur privé dans l'ensemble, c.-à-d. dans la promotion de la paix. De telles plates-formes contribuent non seulement à apaiser les craintes suscitées par leur esprit lucratif unilatéral préjudiciable au bien public. Elles sont aussi indispensables pour surmonter la fragmentation caractéristique du secteur privé et inclure stratégiquement les entreprises dans la promotion de la paix.

Il faut deuxièmement, du côté du secteur public, un engagement pour présenter le concept et la nécessité d'une réglementation au-delà de l'Etat-nation, dans le sens de la *Global Governance*, et créer les conditions d'une inclusion structurée du secteur privé dans la gestion des défis de politique de sécurité. La Suisse possède les conditions idéales pour jouer ici un rôle de précurseur. Conformément à sa tradition de milice, elle a recours plus que d'autres Etats, dans la poursuite de ses objectifs, à un savoir et à des aptitudes puisés dans la société. Les relations entre politique et économie sont caractérisées par une coopération et une imbrication étroites. La Suisse possède en outre un site économique dynamique. De nombreuses multinationales ont leur siège en Suisse et de nombreuses sociétés suisses ont des orientations internationales.

En sécurité intérieure, la Suisse est sur la bonne voie en ce qui concerne la mise sur pied de partenariats publics-privés, par exemple dans les domaines de la protection d'infrastructures d'informations critiques ou de la lutte contre le blanchiment de l'argent. Un plus grand engagement en faveur de l'inclusion de l'économie privée dans la promotion de la paix internationale serait aussi souhaitable. Le paradigme représenté par la politique extérieure suisse de la «sécurité humaine», qui met au centre le bien-être des individus et non la sécurité des Etats, offrirait un cadre approprié. Jusqu'à présent, la politique de la Suisse à ce sujet était cependant surtout caractérisée par une étroite collaboration avec les ONG. Il conviendrait de viser la mise sur pied d'un partenariat systématique similaire avec le secteur privé de même que la promotion rigoureuse de ce concept au niveau international.

▮ Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▮ Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch