

Privatisations, sous-traitance et partenariats public-privé : charity.com ou business.org ?

GILLES CARBONNIER *

Introduction

Depuis quelques années, la privatisation de nombreuses activités considérées jusqu'alors du seul ressort des États suscite de vifs débats : privatisation de la guerre, compagnies militaires privées cotées en bourse, privatisation des services publics, etc. Dans le contexte de la guerre en Irak, les médias et le grand public ont pris conscience de l'ampleur du phénomène des compagnies militaires privées aujourd'hui. Avec plus de 20 000 employés en Irak, ces compagnies représentent le deuxième plus grand contingent étranger après les soldats américains, mais nettement devant les troupes britanniques.

Les institutions publiques de nombreux pays en développement souffrent d'un déficit de légitimité ainsi que de faiblesses structurelles qui les empêchent d'exercer l'ensemble de leurs fonctions et d'opérer sur l'ensemble du territoire national. Dans certaines régions, ce sont les sociétés pétrolières et minières qui sont devenues les principaux pourvoyeurs de fonds dans le domaine de l'éducation, de la santé publique, de la sécurité ou encore des infrastructures. En parallèle, les États sous-traitent une part croissante de leurs fonctions et activités à des entreprises privées par le biais d'appels d'offres sur les marchés publics et de contrats de concession, par exemple pour assurer l'approvisionnement en eau potable de la population, pour gérer le système pénitentiaire ou encore les services de santé. L'avènement du XXI^e siècle se caractérise ainsi par une profonde remise en question des prérogatives, responsabilités et domaines d'activités traditionnels des institutions publiques et du secteur privé. En outre, les distinctions et barrières habituelles entre les organisations à but non lucratif et les sociétés privées mues par le profit deviennent floues.

* L'auteur est Conseiller économique et coordinateur des relations avec l'économie privée au Comité international de la Croix-Rouge. Les vues exprimées dans cet article reflètent celles de l'auteur et pas nécessairement celles du CICR.

Les tensions entre forces du marché et intervention étatique ne datent pas d'hier, et les relations entre secteurs public et privé ont été l'objet de débats et combats passionnés dès la révolution industrielle. Aussi, nous portons d'abord un regard historique sur les rapports entre l'État et le secteur privé avant de nous pencher sur le phénomène de privatisation et de sous-traitance dans quelques secteurs d'intérêt particulier par l'action humanitaire : la sécurité et les forces armées, la santé et l'approvisionnement en eau ainsi que le système pénitentiaire.

L'État dans les pays industrialisés

Avec la révolution industrielle au XVIII^e siècle, les forces du marché se sont emparées non seulement du commerce des marchandises, mais aussi des facteurs de production que sont le travail et la terre. La société dans son ensemble risquait ainsi d'être soumise au jeu de l'offre et de la demande avec l'extension des lois du marché aux êtres humains et à leur environnement naturel. De ce fait, les gouvernements des pays industrialisés ont adopté et renforcé une série de mesures au cours du XIX^e siècle dans le but d'empêcher que le travail et la terre en tant que facteurs de production ne soient subordonnés aux seules forces du marché¹. Par contre, les États ont favorisé une première phase de mondialisation des échanges par le biais d'une libéralisation du commerce des marchandises à l'échelle planétaire.

Avec les deux guerres mondiales et la crise des années 1930, les États sont intervenus de manière beaucoup plus directive dans la sphère économique, notamment par le biais de mesures protectionnistes et par la planification des activités de production au titre de l'effort de guerre. Après 1945, le processus de libéralisation des échanges a redémarré sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Mais le fait le plus marquant de cette période est sans conteste l'exceptionnelle croissance de la part des dépenses publiques au sein des économies nationales. Comme le montre le tableau ci-contre, la part des dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut (PIB) des pays de l'Organisation de Développement et de Coopération économiques (OCDE) est passée de 23 % à 45 % entre 1937 et 2003, avec une croissance particulièrement marquée durant les années 1960-80.

¹ C'est ce qu'a démontré Karl Polanyi dans son ouvrage magistral sur les origines politiques et économiques de l'effondrement de la civilisation du XIX^e siècle et sur la grande transformation qui a suivi. Cf. Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1944.

Part des dépenses publiques dans le PIB, pourcentage

	1937	1960	1980	1990	1996	2000	2003
France	29	35	46	50	55	53	51
Allemagne	34	32	48	45	49	48	50
Italie	31	30	42	53	53	47	49
Suède	17	31	60	59	64	59	53
Suisse	24	17	33	34	40	39	40
Royaume-Uni	30	32	43	40	43	40	43
États-Unis	20	27	31	32	32	32	30
Moyenne OCDE	23	28	43	45	46	44	45

Source: United Nations Online Network in Public Administration and Finance; V.Tanz & L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press; Dissemination Standards Bulletin Board, IMF.

Dans les années 1980, la croissance des dépenses publiques s'est nettement ralentie avec l'introduction de réformes libérales et la privatisation de grandes régies publiques, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. Au milieu des années 1990, la part des dépenses publiques dans le PIB a même connu une légère chute qui s'explique par divers facteurs². Premièrement, les dépenses militaires ont baissé dès la fin de la guerre froide. Deuxièmement, le coût du service de la dette publique a chuté en raison de la baisse des taux d'intérêt, de même que le montant de cette dette grâce au remboursement via les recettes des privatisations d'entreprises publiques. Troisièmement, les réformes fiscales se sont traduites dans de nombreux pays par une baisse de la fiscalité ce qui a obligé la plupart des États à adopter des mesures temporaires pour geler ou réduire les dépenses (par exemple, réductions linéaires sur toutes les lignes budgétaires, gel du nombre d'employés des administrations publiques). L'OCDE note que les dépenses publiques risquent fort de croître à nouveau du fait du vieillissement de la population, de la fin des programmes de privatisation, de la hausse des taux d'intérêt et d'une forte augmentation des dépenses liées à la sécurité suite aux attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

De ce fait, les gouvernements des pays de l'OCDE font face à des pressions budgétaires croissantes. Les craintes relatives au financement des dépenses sociales sur le long terme incitent les institutions publiques à adop-

² Organisation de Développement et de Coopération économiques, «Enhancing the cost effectiveness of public spending», *OECD Economic Outlook*, No. 74, 2003.

ter de nouvelles pratiques visant à améliorer le rapport coût/bénéfice de l'argent du contribuable investi dans les services publics. Les administrations publiques empruntent des modes de gestion qui ont fait leur preuve dans le secteur à but lucratif (*new public management*). Les gouvernements empruntent au secteur privé des méthodes de gestion financière, d'audit, de suivi et d'évaluation dans un souci d'efficacité et d'efficacités. En outre, les gouvernements recourent directement au secteur privé en sous-traitant de nombreuses tâches qui étaient traditionnellement considérées du ressort exclusif des États : services de sécurité publique, programmes de coopération au développement et de réhabilitation post-conflit, approvisionnement en eau, gestion des hôpitaux, des prisons, etc. Cette évolution pose de sérieux défis d'un point de vue humanitaire, comme nous le verrons plus en détail ci-après.

Les institutions publiques recourent ainsi davantage aux mécanismes du marché pour satisfaire les besoins de leurs «clients». Elles introduisent une concurrence accrue sur les «marchés publics» par le biais d'appels d'offres pour confier à des sous-traitants – entreprises privées et organisations non gouvernementales – la mise en œuvre de diverses politiques publiques. En 1998, les marchés publics des pays de l'OCDE représentaient déjà 20 % du revenu national de ces pays (soit US\$ 4 733 milliards). Selon les estimations de l'OCDE, le montant mondial des marchés publics totaux équivalait à 82 % des exportations mondiales de marchandises et de services cette année-là³.

Il existe encore peu d'études qui évaluent avec précision les gains d'efficacité et les économies que génèrent ces mesures, et les controverses sur le bien-fondé de ces politiques connaissent un regain d'intensité. Comme nous le verrons plus tard, le recours systématique aux approches et méthodes de gestion du secteur privé peut s'avérer contre-productif, voire dangereux, lorsqu'il s'applique à des phénomènes sociaux complexes tels que les processus de paix ou la reconstruction de sociétés déchirées par la guerre, même si ces méthodes ont fait leurs preuves dans le cas d'activités commerciales.

... et dans les pays en développement

La part des dépenses publiques dans le PIB des pays en développement est plus faible que dans la zone OCDE : en 1993, le taux était de 24 % pour les pays à moyen revenu et 28 % pour les pays à faible revenu, dont une part substantielle absorbée par le service de la dette⁴. Les réformes économiques

³ Source : *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4.

⁴ Source : IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1993.

d'inspiration libérale prônées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont sans conteste contribué à contenir les dépenses publiques des pays en développement à des niveaux inférieurs à ceux des pays industrialisés.

Part des dépenses publiques dans le PIB, pourcentage

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Brésil	17	18	19	19	19	20
Colombie	12	14	18	20	21	21
Guatemala	6	6	5	6	7	7
Inde	11	11	11	12	13	13
Indonésie	10	8	8	6	7	8
Rwanda	13	8	10	9	9	9
Chine	14	13	12	12	13	N/A
Moyenne UE	45	51	51	48	46	47

Source: United Nations Online Network in Public Administration and Finance; Dissemination Standards Bulletin Board, IMF; Bulletin of the European Union, European Commission

A la fin de la guerre froide, le retrait du soutien des grandes puissances du Nord à leurs alliés au Sud conjugué à l'imposition de programmes d'ajustement structurel ont accru le risque de voir les États les plus faibles s'effondrer. L'affaiblissement des institutions étatiques est devenu une préoccupation majeure dans les années 1990⁵. Si ce risque ne s'est pleinement matérialisé que dans le cas de la Somalie, il n'en demeure pas moins que nombre d'États se sont affaiblis au point de ne plus pouvoir fournir les services publics de base ni garantir la sécurité de la population sur l'ensemble du territoire national. C'est dans ce contexte que des opérateurs privés se sont graduellement substitués aux États pour répondre à la demande des individus et des organisations capables de payer un prix suffisant pour préserver leur propre sécurité et bénéficier de services essentiels (par exemple santé, éducation).

Ce phénomène a fortement affaibli la légitimité de l'État aux yeux d'une population privée de services publics essentiels, ce qui n'incite pas les contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales ni les entrepreneurs à

5 Cf. par exemple William Zartman, ed., *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

opérer dans le secteur formel qui est soumis au fisc. Pris dans un cercle vicieux, l'État est alors incapable de récolter les fonds nécessaires au financement des services publics, ce qui l'affaiblit encore plus et érode le capital de confiance que la population peut encore avoir envers les institutions publiques.

Rôles et responsabilités du secteur privé

Aujourd'hui, les entreprises transnationales semblent mieux placées que les États pour opérer de manière coordonnée au niveau planétaire, prendre rapidement des décisions et les mettre en œuvre simultanément sur plusieurs continents. Principaux agents de la mondialisation, les sociétés privées jouissent de droits et de liberté accrus suite à la libéralisation des règles commerciales et des régimes d'investissement. De plus, les grandes multinationales ont acquis une taille et un poids financier bien supérieurs à la majorité des économies nationales. Suite aux fusions et acquisitions des vingt dernières années, une trentaine d'entreprises multinationales se sont hissées parmi les cent plus grandes économies mondiales⁶. Leurs seuls bénéficiaires nets dépassent les revenus nationaux cumulés de nombreux pays à faible revenu. L'investissement direct étranger des entreprises transnationales dans les pays en développement a surpassé dès 1994 le total de l'aide publique au développement (environ US\$ 60 milliards) pour dépasser la barre des US\$ 200 milliards en 2000.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que diverses organisations internationales et acteurs de la société civile se tournent vers les entreprises pour qu'elles assument une plus large responsabilité dans la résolution de problèmes globaux tels que la lutte contre la pauvreté, la pénurie d'eau, le réchauffement planétaire, ou encore les conflits armés, ainsi que l'illustrent les exemples ci-après :

- Le Secrétaire général des Nations Unies a institué en 2003 la Commission du secteur privé et du développement, coprésidée par le Premier ministre canadien Paul Martin et l'ancien Président du Mexique Ernesto Zedillo. La Commission a rendu son rapport en mars 2004 intitulé «Libérer l'entrepreneuriat : mettre le monde des affaires au service des

⁶ Vingt-sept entreprises transnationales figuraient déjà parmi les plus grandes économies de la planète en 2000, en comparant la valeur ajoutée générée par ces firmes au PIB des pays. En considérant le chiffre d'affaires des entreprises, une cinquantaine de firmes se retrouveraient parmi les cent plus grandes économies (cf. UNCTAD's *World Investment Report*, 2000 & 2002).

pauvres». Les recommandations de la Commission insistent sur le fait que l'initiative privée, les petites et moyennes entreprises locales et le secteur informel représentent un immense potentiel pour lutter contre la pauvreté et favoriser le développement économique. Elles appellent les multinationales à appuyer les entrepreneurs et les petites entreprises au niveau local par la stimulation de la demande, les partenariats et le transfert de compétences et de technologies.

- Le Nouveau Partenariat pour l'Afrique (NEPAD) met lui aussi l'accent sur le rôle central des entreprises et de l'investissement privés pour le développement du continent africain.
- Le Président de la Banque mondiale a souligné devant le Conseil de sécurité des Nations Unies le 15 avril 2004 que le secteur privé a un rôle majeur à jouer dans la réduction des conflits et la construction de la paix, par exemple en offrant un emploi et des perspectives professionnelles aux jeunes générations de pays ravagés par les conflits. Les questions économiques occupent par ailleurs une place croissante dans les négociations de paix, tels que les accords de paix au Soudan ou au Guatemala le démontrent⁷.
- Devant l'échec de la diplomatie interétatique traditionnelle pour s'attaquer efficacement aux grands défis globaux qui menacent la planète, les «partenariats public-privé» se multiplient depuis quelques années, par exemple dans la lutte contre la pandémie du VIH/SIDA ou la préservation des forêts. Ainsi, l'ensemble des acteurs concernés par une problématique donnée s'organise en réseau *ad hoc*, à commencer par les entreprises dont le savoir-faire, la capacité d'action et les technologies représentent un atout majeur⁸.

Devant les attentes croissantes des Organisations non gouvernementales (ONG) et des consommateurs, une majorité des grandes sociétés transnationales ont souscrit au concept de responsabilité sociale de l'entreprise et ont pris une série d'engagements volontaires au titre de la protection de l'environnement et du respect de diverses normes reconnues en droit international public. Les grandes industries minières et pétrolières ont par exemple annoncé en décembre 2000 qu'elles souscrivaient à l'objectif de respecter les

⁷ L'Accord sur le partage des richesses conclu par le Gouvernement soudanais et le SPLM/SPLA en janvier 2004 fixe un cadre pour la gestion et la répartition de la manne pétrolière durant une période intérimaire. Au Guatemala, les accords de paix conclus en 1996 entre le Gouvernement et la guérilla prévoyaient une hausse des recettes de l'État par le biais d'une fiscalité accrue selon un barème progressif.

⁸ Jean-François Rischard, *High Noon: Twenty Global Problems, Twenty Years to Solve Them*, Basic Books, New York, 2002.

droits de l'homme et le droit international humanitaire, et d'en promouvoir le respect⁹. Le Secrétaire général des Nations Unies a proposé en 1999 aux dirigeants du monde des affaires un Pacte mondial (*Global Compact*) qui invite les entreprises à s'engager à respecter diverses normes dans le domaine des droits de l'homme, des droits sociaux et de l'environnement. Cinq ans après, plus de 1 700 sociétés privées y ont souscrit. Plus de la moitié de ces firmes sont originaires de pays en développement alors que ces derniers avaient eu jusqu'alors tendance à résister à l'imposition de normes sociales et environnementales considérée comme une tentative de protectionnisme déguisé de la part des pays riches.

Les dépenses «philanthropiques» des grandes entreprises au titre de l'aide humanitaire et de la coopération au développement ont aussi connu une croissance notable ces dernières années. Les multinationales qui travaillent dans des régions où les services publics font défaut ont mis en œuvre de larges programmes en faveur des communautés locales afin de renforcer leur acceptabilité sur le terrain et de palier aux carences des institutions publiques. Certaines entreprises sont devenues *de facto* les premiers bailleurs de fonds dans le domaine de la santé ou de l'éducation, devant les gouvernements, les agences bilatérales de coopération au développement et les ONG. La compagnie minière Freeport McMoran et Shell ont ainsi investi des montants supérieurs à US\$ 60 millions par an en Papouasie de l'Ouest et dans le Delta du Niger respectivement. Ces efforts s'inscrivent dans une politique de gestion des risques selon laquelle il est non seulement important de maintenir une image positive de l'entreprise auprès des diverses «parties prenantes» de la firme, mais aussi de s'assurer que les communautés locales ne soient pas tentées de mettre en péril la rentabilité des investissements réalisés sur le terrain par des actions violentes.

Les réponses apportées par le secteur privé à des problématiques sociales complexes sont susceptibles d'aviver les tensions au lieu de les apaiser. Une étude confiée par Shell à un groupe d'experts en résolution des conflits a examiné en 2003 l'impact des activités de la firme pétrolière sur la paix et la sécurité dans le Delta du Niger. Selon l'agence de presse Bloomberg, l'étude conclut que les activités de Shell ont exacerbé les tensions et la violence dans la région plutôt que de les réduire. Shell ne souscrit pas aux recommandations de l'étude qui préconise une cessation pure et simple des activités de la firme pétrolière dans le Delta du Niger («on-shore»), mais affirme vouloir modifier ses pratiques, y compris en matière de développement communautaire et de

9 Voluntary Principles on Security and Human Rights for Extractive Industries, 20 December 2000.

gestion de la sécurité afin de contribuer à réduire les conflits¹⁰. Tout comme les agences de développement et les organisations humanitaires avant elles, les entreprises apprennent à leur tour que des projets de soutien aux communautés locales réalisés avec les meilleures des intentions peuvent avoir des effets négatifs, opposés aux objectifs initiaux. Ces firmes sont toujours plus nombreuses à engager des spécialistes de l'humanitaire et du développement pour gérer leurs projets et modifier certains comportements à l'intérieur de l'entreprise.

D'autre part, diverses sociétés transnationales offrent la possibilité à leurs collaborateurs de consacrer une partie de leur temps de travail à de «bonnes œuvres», notamment en offrant leurs services gratuitement ou à bas prix à des organisations caritatives. Les objectifs sont divers: conquérir des parts de marchés au sein du secteur à but non lucratif en plein expansion, améliorer l'image de l'entreprise, motiver et fidéliser les employés, acquérir de nouvelles compétences susceptibles d'être utiles à l'entreprise, etc.

Finalement, une série de cabinets de consultants et de sociétés privées se sont spécialisés dans le soutien aux réformes économiques et à la privatisation, la coopération au développement, la réhabilitation post-conflit et l'aide humanitaire. Abt Associates s'est par exemple vu confier par l'Agence américaine de coopération au développement USAID en 2003 un contrat visant à assurer la prompte réhabilitation du système de santé en Iraq pour plusieurs dizaines de millions de dollars. Parmi les autres sociétés privées engagées dans la réhabilitation post-conflit figurent essentiellement des firmes américaines telles que Chemonics International, PADCO Inc. et DPK consulting qui fournissent des conseils et un appui dans divers domaines, y compris en matière de gouvernance et de privatisations d'organismes publics, que ce soit en Irak, en Afghanistan ou au Soudan.

Émergence du «tiers secteur»

L'un des phénomènes les plus frappants de ces dernières décennies est l'émergence des ONG dans la sphère publique, que ce soit au niveau du débat politique, de la défense des droits de groupes vulnérables ou de l'aide humanitaire. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE estime les dépenses des ONG à US\$ 7,6 milliards pour 2001¹¹. Selon le rapport *Global*

¹⁰ Source: <<http://quote.bloomberg.com/apps/news?pid=10000085&sid=aC3m6AFYzJjM&refer=europe>> (site visité le 03.12.2004).

¹¹ Source: Development Co-operation Committee (DAC) Statistics, <http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html> (site visité le 03.12.2004).

Humanitarian Assistance 2003, l'aide humanitaire fournie par les ONG dépassait US\$ 2,5 milliards en 2001. Les plus grandes organisations gèrent des sommes plus élevées que les dépenses globales d'aide au développement de divers pays de l'OCDE. Elles sont actives dans un nombre plus élevé de pays que certains gouvernements donateurs, et ont une influence politique égale ou supérieure à de nombreux ministères d'aide au développement¹².

Corollaire de la tendance des États à sous-traiter ou à gérer à distance leurs programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement, la part des États dans le financement des activités internationales des ONG est passée de 1,5 % en 1970 à plus de 40 % en 1998¹³. A titre d'exemple, 44 % des dépenses du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés en 2001 ont transité par des ONG. Étant donné les défis sécuritaires et les difficultés d'accès que rencontrent les acteurs humanitaires et agents de la reconstruction dans des contextes tels que l'Afghanistan ou l'Irak, ils sous-traitent à leur tour l'exécution de leurs programmes à des «ONG» locales qui se révèlent souvent tenir plus de l'entité commerciale que de l'organisation à but non lucratif. En l'absence d'alternatives économiques viables, nombre d'entrepreneurs afghans ou irakiens créent en effet des ONG afin de bénéficier de la manne financière des programmes de reconstruction en sous-traitance. Si ce mécanisme permet d'offrir du travail et un revenu temporaire à une petite partie de la population, voire de leur fournir de nouvelles compétences et de nouvelles technologies, le développement économique à long terme ne saurait reposer sur l'émergence d'une multitude d'ONG locales dont le financement sur la durée est condamné à se tarir.

Sous la pression des gouvernements donateurs, eux-mêmes soumis à de fortes exigences d'efficacité et de *reporting*, les ONG adoptent elles aussi des méthodes managériales et financières inspirées du monde des affaires : planification et budget en fonction d'objectifs prédéfinis, recherche du meilleur rapport coût/bénéfice, suivi et évaluation systématique de l'impact des programmes par le biais d'indicateurs quantitatifs, etc.

Les organisations humanitaires travaillent très fréquemment en partenariat avec des organisations locales publiques ou privées, que ce soit pour soutenir le système pénitentiaire, les services de santé ou le système d'adduction d'eau. Dans ce contexte, il devient impératif pour les organisations humanitaires de maîtriser les outils de base de gestion administrative et

¹² Source : < <http://www.globalhumanitarianassistance.org> > (site visité le 03.12.2004).

¹³ Robin Davies, «The Relief Industry», in ICRC (ed.), *Forum – War, Money and Survival*, CICR, Genève, 2000.

financière pour soutenir les institutions locales partenaires et comprendre comment les fonds et le matériel qu'elles apportent sont alloués au sein des systèmes locaux. Une bonne compréhension des contraintes budgétaires et institutionnelles des partenaires locaux permet aussi d'assurer une certaine pérennité des projets une fois que les acteurs extérieurs quittent les lieux après la crise.

Sur cette toile de fond, les cloisons entre le monde des affaires et le monde associatif se lézardent et les échanges entre cadres d'entreprises privées et d'organisations humanitaires se multiplient. L'ONG britannique Oxfam a ainsi fait appel à des managers confirmés issus de grandes entreprises plutôt qu'à des experts de l'aide humanitaire pour prendre la direction de ses programmes internationaux et les gérer avec efficacité dans des pays en développement¹⁴.

Enjeux et implications pour l'action humanitaire

Les phénomènes décrits ci-dessus posent de sérieux défis à une organisation humanitaire telle que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Nous proposons de les examiner plus en détail en se penchant sur l'émergence des compagnies militaires privées dans les conflits contemporains, ainsi que sur la privatisation de l'approvisionnement en eau ainsi que du système carcéral et des services de santé.

Privatisation de la guerre

Le marché des services de sécurité est en pleine expansion depuis la fin de la guerre froide. Selon les experts, le chiffre d'affaires des compagnies militaires privées dépassait déjà les US\$ 100 milliards en 2002, soit avant le conflit irakien. La multiplication de ces firmes actives en Irak depuis l'intervention des Forces coalisées a suscité un intérêt accru de la part des médias pour ce phénomène. L'assassinat d'employés américains de la firme Blackwater à Fallujah ainsi que l'implication d'employés de CACI International et Titan Corp. dans les mauvais traitements infligés à des détenus dans la prison d'Abu Ghraib ont mis en lumière la gamme de plus en plus variées de services offerts par les compagnies privées : soutien logistique, formation et entraînement des forces armées et de la police, interrogatoires et travail d'intelligence, sécurisation de lieux stratégiques, protection rapprochée de personnalités du monde politique et économique, participation directe aux hostilités, etc.

¹⁴ Nick Pandya, «Oxfam Shops for Managers», *The Guardian*, 26 June 2004.

La motivation première de ces firmes reste évidemment l'appât du gain, ce qui ne va pas sans poser des questions d'ordre éthique dans le cadre de conflits armés dans lesquels la majorité des victimes sont des civils. Suivant une rationalité purement économique, ces sociétés ont intérêt à voir la demande pour leurs services croître par le biais d'une hausse du sentiment d'insécurité, voire d'une multiplication des conflits armés. La compression des coûts visant à maximiser leur profit suite à la conclusion d'un contrat peut aussi avoir divers effets négatifs d'un point de vue humanitaire. Outre cette question d'ordre éthique, Peter Singer relève dans un ouvrage de référence sur l'émergence de l'industrie militaire privée¹⁵ que le pouvoir législatif risque de perdre le contrôle qu'il est à même d'exercer sur l'engagement de troupes à l'étranger en raison des contrats de sous-traitance que le pouvoir exécutif conclut directement avec les sociétés privées de sécurité.

Une organisation humanitaire telle que le CICR n'a pas pour habitude de s'exprimer sur la légitimité des parties engagées dans la conduite des hostilités. De ce fait, la question n'est pas tant de s'exprimer sur le phénomène de privatisation en tant que tel. La principale préoccupation du CICR est plutôt de s'assurer que la privatisation d'activités qui étaient traditionnellement exécutées par des armées régulières ou des forces d'opposition – du moins ces deux derniers siècles – n'affecte pas négativement les victimes des conflits armés. Aussi, il est essentiel que les États signataires des Conventions de Genève de 1949 assument leur responsabilité de faire respecter le droit humanitaire, y compris par des contractants privés de sécurité qui opèrent sur leur territoire ou qu'ils contractent pour des opérations à l'étranger.

A ce titre, l'Article 1 commun aux Conventions de Genève stipule que les États signataires s'engagent non seulement à respecter eux-mêmes, mais aussi à faire respecter ces Conventions. *Le Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, élaboré par la Commission du droit international et adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2001, confirme en outre un important principe en droit international public. Il stipule que les États sont responsables non seulement des actes commis par leurs propres organes, mais aussi par toute personne ou entité qui n'est pas un organe de l'État, mais qui est habilitée par le droit de cet État à exercer des prérogatives de puissance publiques (Art. 5). L'article 8 ajoute que «le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est considéré comme

¹⁵ Peter Singer, *Corporate Warrior: The Rise of the Private Military Industry. The Privatization of War*, New Books, Inc., Portland, 2003.

un fait de l'État d'après le droit international si cette personne ou ce groupe de personnes, en adoptant ce comportement, agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet État».

Dans ce contexte, il s'agit de clarifier les responsabilités respectives des gouvernements et des sociétés privées de sécurité. Quelle est par exemple la juridiction qui doit être saisie en cas de violation du droit humanitaire par un employé sud-africain engagé par une société américaine en Irak? Quelles sont les obligations de l'État où la violation a été commise, du pays d'origine de l'employé, du gouvernement qui a conclu le contrat avec la société privée de sécurité et de la firme elle-même? L'objectif est d'éviter que le flou juridique existant ne confère une immunité de fait aux employés de compagnies militaires privées qui commettraient des violations du droit humanitaire. Pour ce faire, il s'agit de s'assurer que ces derniers connaissent ce droit et s'engagent à le respecter. De plus, il est essentiel de prévoir un système de sanctions en cas de violations du droit international humanitaire, quelle que soit la nationalité de l'auteur des abus, de la société pour laquelle il travaille, et le pays dans lequel la violation a été commise.

La question des droits et responsabilités de tous les acteurs concernés par les activités d'une compagnie militaire privée devient encore plus complexe dans les cas où cette dernière sous-traite elle-même une partie de son mandat à des milices privées locales, ou qu'elle opère pour le compte d'une entreprise multinationale plutôt que pour un État. Trop souvent, les contrats confiés à des compagnies militaires privées ne comportent aucune clause relative au respect des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Pour le CICR, il est impératif qu'un cadre normatif adéquat soit adopté par les États. En outre, les contrats passés entre les diverses parties ainsi que la formation des employés des sociétés privées doivent concourir à minimiser les risques de violations du droit international humanitaire dont pourraient pâtir les communautés affectées par les conflits armés.

Privatisation de l'approvisionnement en eau

Depuis plusieurs décennies, les régies publiques chargées de l'approvisionnement en eau potable et du traitement des eaux usées ont été partiellement privatisées, notamment dans les pays en développement sous l'impulsion des institutions financières internationales. Ainsi, la gestion des stations de pompage et de traitement de l'eau ainsi que le système d'adduction d'eau et la perception des redevances auprès des usagers ont été confiées à des entreprises multinationales par le biais de contrat de concessions ou d'affer-

mage. Par ces mesures, la Banque mondiale et d'autres institutions financières entendent améliorer l'efficacité et la rentabilité du secteur.

Or, le marché de l'eau comporte diverses spécificités qui le distinguent d'autres marchés. La rentabilité du secteur dépend entre autres du prix de vente du mètre cube de l'eau qui est fréquemment soumis à des plafonds souvent arbitrairement fixés par les gouvernements pour des raisons politiques. En cas de crise humanitaire, l'accès à l'eau potable demeure une priorité absolue pour éviter les épidémies et préserver la santé publique, notamment dans les centres urbains. De ce fait, il est essentiel que les opérateurs privés continuent à fournir leurs services à la population en cas de guerre, même s'il n'est techniquement plus envisageable de prélever les redevances auprès des consommateurs, et par conséquent de générer des profits. Priver la population d'eau potable constitue en outre une violation grave du droit international humanitaire.

Sur la base d'un simple calcul de rentabilité, ces firmes sont tentées de se retirer du marché en cas de conflit armé pour éviter les pertes. Au nom de la responsabilité de l'entreprise et dans une perspective de long terme, certaines entreprises décident néanmoins de poursuivre leur travail malgré la situation de guerre et cherchent alors à limiter les pertes par divers moyens, y compris le recours aux fonds disponibles pour l'aide humanitaire et la reconstruction.

Pour les États donateurs comme pour les organisations humanitaires, il est essentiel d'assurer l'approvisionnement en eau de la population. La question se pose alors de savoir si – et jusqu'à quel point – soutenir une entreprise multinationale sans que les fonds et le matériel mis à disposition ne deviennent une subvention indue, contraire aux dispositions de l'Organisation mondiale du Commerce et injustifiable envers les contribuables et les concurrents. Une option consiste à avancer les fonds en spécifiant que ceux-ci seront déduits des dettes de l'État envers l'entreprise concessionnaire dès que la perception des redevances auprès des consommateurs aura pu être rétablie. En tout état de cause, la responsabilité des entreprises en cas de conflits armés dans des secteurs aussi vitaux que l'approvisionnement en eau mérite d'être beaucoup plus clairement spécifiée dans les contrats de concessions, notamment lorsque la Banque mondiale ou d'autres organisations internationales soutiennent le processus de privatisation.

Certains responsables humanitaires refusent de travailler en partenariat avec les sociétés transnationales pour des raisons de principe. D'autres se demandent pourquoi se montrer si réticent avec des opérateurs privés alors que la communauté humanitaire soutient des régies publiques dans d'autres pays en crise sans jamais effectuer d'audit détaillé, même si certaines de ces

régies sont réputées pour leur manque de transparence et la mauvaise gestion des fonds octroyés. Ces diverses positions traduisent des sensibilités personnelles et des positions propres à chaque organisation.

Privatisation du système carcéral

Dans de nombreux pays, certains établissements pénitentiaires sont gérés en partenariat entre les secteurs public et privé. Des services aux détenus tels que la restauration et les soins de santé sont sous-traités à des sociétés privées dans un nombre croissant de contextes. Toutefois, c'est notamment dans les pays anglo-saxons¹⁶ que des sociétés privées¹⁷ en sont venues à gérer certains établissements pénitentiaires dans leur ensemble, y compris en ce qui concerne les services de surveillance et de gardiennage. L'objectif de maximisation du profit poursuivi par les sociétés privées peut entrer en contradiction directe avec les contraintes et objectifs du système carcéral, tel que garantir des conditions de détention satisfaisantes aux personnes internées, ne pas abuser du travail des détenus pour en tirer profit, ou encore préparer et favoriser la réintégration sociale des détenus. D'un point de vue purement économique, ces sociétés ont tout intérêt à voir la demande croître, autrement dit à voir le nombre de leurs clients augmenter dans les lieux de détention, tout en comprimant les coûts de fonctionnement liés à la gestion des prisons.

Lorsque les employés d'une société multinationale commettent des abus sur les détenus dont ils ont pour mission de s'occuper, diverses questions se posent : qui est responsable et qui doit être sanctionné : l'employé, la compagnie ou le ministère de tutelle ? Quelle est la responsabilité de l'État d'origine de la société privée et de l'État où les abus ont été commis ? Sous quelle juridiction et selon quelles procédures le cas doit-il être traité ? Le contrat passé entre l'État et la compagnie prévoit-il des dispositions spécifiques à cet effet ? A qui les organisations de défense des droits de l'homme doivent-elles adresser leurs observations en premier lieu ? Avec qui doivent-elles privilégier le dialogue pour améliorer les conditions des détenus ?

Privatisation des services de santé

L'accès gratuit aux soins n'est pas ou plus une réalité pour les patients dans la grande majorité des pays en crise, à l'exception des soins fournis directement par les organisations humanitaires. En règle générale, l'on assiste

¹⁶ Afrique du Sud, Australie, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni.

¹⁷ Par exemple : *Group 4 Securicor*; *Serco*; *GEO Group Inc.*

à l'émergence d'un système de santé à double vitesse, avec des structures privées qui fournissent des soins de qualité auxquels seuls les plus riches peuvent accéder, et des structures publiques en faillite qui sont toujours plus nombreuses à introduire un système de recouvrement partiel des coûts par la facturation des soins, et dont les employés mal payés prélèvent de multiples taxes et honoraires informels auprès des patients.

Pour les organisations humanitaires qui s'efforcent de soutenir ces structures durant les périodes de crise, il devient toujours plus important de pouvoir fournir des conseils en matière de gestion administrative et financière aux structures de santé et d'en comprendre le fonctionnement pour être mieux à même d'apporter une aide pertinente et durable.

Conclusion

La privatisation d'activités qui étaient du ressort exclusif des États ou d'organisations internationales par le passé n'a pas encore fait l'objet d'études rigoureuses qui permettraient de dégager des conclusions définitives quant aux mérites, risques et désavantages de cette tendance d'un point de vue politique, économique, social, etc. Comme nous l'avons vu dans cet article, les crises humanitaires – de par leurs spécificités et les implications dramatiques pour les victimes – mettent en exergue de manière particulièrement saillante quelques-uns des principaux défis et questions de fond que posent la privatisation et la sous-traitance de services publics essentiels.

La première question tourne autour de la compatibilité entre l'objectif de maximisation du profit propre aux entreprises privées et celui du maintien de la sécurité et de la santé publique propre aux États. En effet, le marché en tant qu'institution permet au jeu de l'offre et de la demande ainsi qu'à la concurrence de s'exprimer librement, avec pour objectif d'obtenir une allocation optimale des ressources et de stimuler la créativité et l'innovation pour répondre aux besoins des consommateurs, voire susciter de nouveaux besoins. Mais le marché n'est évidemment doté d'aucune éthique intrinsèque: les mécanismes de l'offre et de la demande s'appliquent aussi bien au marché des actions ou du café qu'au marché de la prostitution infantile ou de la cocaïne. Il appartient à l'État de proscrire ou d'encadrer certains marchés pour des raisons d'ordre public, de sécurité, de morale, de santé ou autres. Il lui appartient aussi de résister aux pressions de sociétés privées qui pourraient être tentées d'inciter les autorités à stimuler la demande pour leurs services, à savoir à engager, poursuivre ou intensifier un conflit armé dans le cas de compagnies militaires privées.

Dans cet article, notre propos n'est pas de porter un jugement de valeur sur le phénomène et les acteurs de la privatisation. Par contre, la réalité sur le terrain démontre que pour protéger les victimes de conflits armés, il est impératif que les États se dotent d'un cadre normatif adéquat pour éviter que l'explosion du marché des sociétés privées de sécurité ne s'accompagne d'un affaiblissement du droit international humanitaire et d'une multiplication des violations du droit international humanitaire par des employés de sociétés privées qui jouiraient d'une impunité de fait.

En outre, il est essentiel que les contrats de sous-traitance confiés par des gouvernements à des sociétés privées dans des domaines aussi sensibles que l'approvisionnement en eau et la gestion des prisons prévoient des clauses précises relatives aux responsabilités et obligations de chaque partie en cas de conflit armé, ainsi que des mécanismes d'incitation économique et financière pour garantir que les préoccupations humanitaires soient prises en compte de manière prioritaire en cas de force majeure. Sans quoi les sociétés privées auront beau jeu de se référer aux termes des contrats passés avec les autorités qui ne comporteraient aucune disposition à cet effet.

La deuxième question porte sur le respect du droit international par les sociétés privées et la responsabilité de l'État lorsque les activités de ces sociétés sont susceptibles de mettre en danger le respect du droit international humanitaire. Comme nous l'avons vu en matière de droit international public, les États sont responsables des actes commis par toute personne ou entité habilitée à exercer des prérogatives de puissance publique ou qui agit (*de facto*) sur les instructions ou sous le contrôle de l'État.

La troisième controverse concerne l'exercice même de la démocratie, à savoir le risque pour le pouvoir législatif de perdre toute autorité et capacité de contrôle sur des questions aussi délicates que les modalités d'une intervention militaire à l'étranger, et ce par le biais de contrats de sous-traitance laissés à la discrétion du pouvoir exécutif. Pour Peter Singer, de la Brookings Institution, c'est déjà le cas pour les contrats passés par l'administration américaine avec nombre de compagnies militaires privées actives en Irak.

La quatrième et dernière question que nous souhaitons soulever ici porte sur le bilan économique de ce phénomène de privatisation. En d'autres termes, quels sont les coûts et les bénéfices pour les usagers des services ainsi privatisés et pour les contribuables qui en assurent indirectement le financement. Le principal argument des responsables politiques et des institutions qui promeuvent les privatisations repose sur le gain d'efficacité et les économies qui en résultent. Si la fin de la guerre froide a consacré la supériorité de l'éco-

nomie de marché sur l'économie planifiée, le bilan de la privatisation des services publics reste sujet à controverses. Une étude publiée en 1998 par Abt Associates – une société de conseil américaine qui fournit des services dans le domaine des réformes économiques et de la privatisation et ne peut être soupçonnée de véhiculer des préjugés négatifs à cet égard – conclut que les analyses et données disponibles ne démontrent pas que le recours à des sociétés privées dans le domaine pénitentiaire permet de réaliser des économies¹⁸. Plus incisif, l'organisation «War on Want» affirme que la privatisation de nombreux services publics a aggravé la pauvreté dans les pays en développement et que l'agence britannique de coopération au développement en soutenant ces réformes a contribué à enrichir les consultants et entreprises privées britanniques plutôt qu'à réduire la pauvreté dans les pays bénéficiaires¹⁹. L'organisation en appelle à la création d'une commission indépendante chargée d'examiner l'ampleur des privatisations dans les pays en développement et leurs effets. Dans l'attente d'études rigoureuses, il convient de considérer les avantages de différents arrangements institutionnels entre les secteurs public et privé avec prudence.

Les organisations humanitaires tentent de suivre et d'interpréter cette évolution, d'en évaluer les conséquences en termes de besoins et d'actions humanitaires et de s'adapter en conséquence. Pour le CICR, cette évolution requiert un renforcement du dialogue avec les États pour assurer le respect du droit international humanitaire dans des secteurs en voie de privatisation partielle tels que la formation des forces armées, le soutien aux combats, la gestion de lieux de détention ou l'accès à l'eau et aux soins de santé.

¹⁸ The Sentencing Project, *Prison Privatization and the Use of Incarceration*, Update of September 2004. Source : < <http://www.sentencingproject.org/pdfs/1053.pdf> > (site visité le 03.12.2004).

¹⁹ Duncan Campbell, «UK accused of using aid to promote privatisation», *The Guardian*, 27 September 2004.

Résumé

Privatization, Outsourcing and Public-private Partnerships: Charity.com or Business.org?

Gilles Carbonnier

Today's tendency to privatize or outsource many activities hitherto considered the exclusive preserve of the State has given rise to sharp debate. This phenomenon is of direct concern to humanitarian organizations when it involves essential public services such as the water supply and health care. Privatizing the realms of defence and security — the very core of State prerogative — raises serious legal and humanitarian questions. In this article the author takes a brief look at developments in the interaction between the State and the private sector, as well as at the emergence of the non-profit sector. The specific nature of humanitarian emergencies brings out in particularly stark contrast some of the main challenges related to the privatization and outsourcing of public services and security. The author dwells in particular on the privatization of military functions (including the running of detention places), of health care and of the supply of drinking water. He examines the role, responsibility and obligations of the various parties concerned. The economic rationale behind these practices is put into question, as well as the compatibility between the corporate motive of profit-maximization, on the one hand, and the need to ensure public security and health on the other. The author suggests that humanitarian agencies need to better understand how the private sector operates and how they may interact with it. There is a need to better assess both the potential benefits and risks resulting from the current privatization and outsourcing trend — with the ultimate objective of ensuring more effective protection and assistance for people affected by war.