

Mythes et réalités de la privatisation des tâches policières en France



Frédéric Ocqueteau

Directeur de recherche au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) – CNRS

La privatisation des tâches policières est une réalité très ambiguë en France. L'article se propose néanmoins de montrer et discuter trois modalités de la réalité empirique du phénomène: il décrit d'abord la croissance et la diversité de l'offre de services de sécurité à caractère marchand; ensuite, les modalités d'une régulation inédite du secteur privé où sont mobilisés les professionnels dominants au sein d'un dispositif inédit, le CNAPS, à parts égales avec l'État; enfin, les nouvelles configurations et paradigmes utiles pour mieux rendre compte de la réalité des partenariats et polarités des forces publiques et privées agissantes dans divers régimes de sécurisation.

La privatisation des tâches policières n'est jamais directement entrée dans les référentiels d'action des pouvoirs publics français en matière de pilotage de la sécurité générale pour deux raisons majeures. Idéologiquement, le sujet heurte de plein fouet la sensibilité commune des élites et du peuple sur laquelle repose le pacte républicain: la sécurité demeurerait une affaire monopolisée par l'État. Empiriquement, si l'on admet toutefois que les ressources de l'industrie et du commerce des services de la protection prolifèrent au gré de l'expansion des risques et des menaces, ces ressources restent toujours largement considérées comme additionnelles et non substitutives aux forces policières et militaires. Pourtant, quand on dresse le bilan du portrait des marchés de la sécurité privée dans notre pays, face aux réalités, l'idéologie en ressort écornée. En réalité, les pouvoirs publics se voient contraints d'accompagner des mouvements de fond qui leur échappent en grande partie, en essayant d'en canaliser les effets à défaut d'en maîtriser les

causes. De puissants lobbies économiques font exploser les cloisonnements idéologiques au nom du pragmatisme de la précaution tous azimuts cherchant à développer de nouveaux débouchés. Ce qui oblige les pouvoirs publics à réaménager en permanence la complémentarité de l'action des différents intervenants.

Stagnation de l'offre de sécurité publique et croissance des services de protection privée

Comment la police, « institution historiquement en charge de détenir et mettre en œuvre les ressources décisives en vue d'assurer au pouvoir politique la maîtrise de l'usage de la force dans les rapports sociaux internes »¹, bousculée par le contexte de crise endémique des finances publiques et par la déformalisation des frontières de notre système pénal, réagit-elle à ces phénomènes?

Les pouvoirs publics s'efforcent de redéfinir le périmètre de la protection privée légitime pour tenter de contenir l'expansion des marchés de la protection, conformément aux exigences d'un équilibre bien compris entre recherche d'une meilleure efficacité préventive des risques et assurance d'une garantie des libertés individuelles toujours menacées par ses excès. Dans la mesure où la sécurité privée à caractère commercial est en France un domaine d'accès réglementé depuis 1983, le souci actuel consiste à redéfinir les règles

Les pouvoirs publics se voient contraints d'accompagner des mouvements de fond qui leur échappent en grande partie, en essayant d'en canaliser les effets à défaut d'en maîtriser les causes.

¹ D. Monjardet, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, 20.

du jeu de sa régulation en tenant compte des intérêts d'une profession de mieux en mieux organisée et de plus en plus exigeante. C'est dans le champ des *prestations de service humaines*, de plus en plus couplées à l'apport des technologies d'information et de communication que l'attention des pouvoirs publics se montre la plus pointilleuse.

Rappelons trois des caractéristiques majeures de l'évolution du marché français sur la dernière décennie. Globalement, de 2000 à 2010, les chiffres d'affaires sont passés de 12,3 Mds d'€ à 19,7 Mds

Les unions patronales qui fédèrent les grosses et moyennes entreprises adhérentes sont appelées à jouer un rôle déterminant dans le pilotage de la sécurité générale.

d'€². Le domaine couvert par la *sécurité électronique* qui se taille la part du lion³, aurait légèrement régressé, passant de 51 à 47% du chiffre d'affaires global du spectre, par suite d'un taux d'équipement des clients ayant atteint son étiage maximal à la fin de la période. Le domaine dit de la *sécurité physique*⁴, représentant un quart des CA (25%), serait, quant à lui, resté stable. Le troisième domaine, dit des *services de sécurité*⁵, aurait légèrement augmenté, passant de 25 à 28%. Ce pôle dégage les marges les plus faibles, alors qu'il fait massivement appel à un salariat d'exécution. Selon que les statisticiens développent une vision juridique étroite des professions recouvertes ou une vision socio-économique plus élargie des agents et serveurs des ressources technologiques mobilisés dans ce champ, les évaluations des effectifs dédiés en 2013 oscillent dans une fourchette comprise entre 150'000 agents (contrôlés)⁶ et 230'000 agents (dont 80'000 « non contrôlés »). Les plus gros bataillons des 148'000 employés concernent respectivement des agents d'exploitation de la filière « surveillance et gardiennage » (67%), puis « incendie » (12%), « distribution » (7%), « aéroportuaire » (6%) et « télésurveillance » (6%). Quant aux entrepreneurs, ils concernent 9'000 entreprises atomisées dont une proportion massive d'entreprises individuelles sans salariés. Plus exactement, 78% d'entre elles comptent moins de 10 salariés quand les 10 premières (mobilisant un tiers de l'effectif global) dégagent 35% de la valeur ajoutée Hors Taxe.

Dans le comparatif des forces en présence, on a affaire à un ratio de 3 agents privés pour 5 agents publics (250'000 policiers, gendarmes et

municipaux confondus) dans la fourchette restreinte, ou un ratio des forces équivalentes dans la fourchette large. On entrevoit aisément pourquoi les unions patronales qui fédèrent les grosses et moyennes entreprises adhérentes sont appelées à jouer un rôle déterminant dans le pilotage de la sécurité générale. Elles participent désormais de plain-pied au processus d'assainissement et de moralisation du marché de l'offre, parce que l'État n'est plus capable à lui seul d'y satisfaire, en suggérant des solutions économiques de concentration du marché pour prévenir les faiblesses de sa dispersion.⁷

L'invention d'un dispositif hybride, le Conseil national des activités privées de sécurité

Récemment institué par l'article 31 de la Loi d'orientation et de programmation de la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 et par le décret d'application du 21 décembre 2011, le CNAPS, établissement public administratif, mobilise environ 200 agents dédiés à la seule instruction des dossiers d'agrément et au contrôle de ce secteur des services. L'établissement est entièrement financé, comme en Belgique, par une taxe perçue auprès des entreprises et des services internes de sécurité et par le produit des amendes prononcées en cas d'infractions. Sa vocation a été de se substituer aux préfectures départementales assurant auparavant la moralisation du secteur⁸ en vertu d'une loi fondatrice datant du 12 juillet 1983.

2 P. Haas, Atlas 2011-2012, *Panorama économique du marché de la sécurité*, Paris, Technopresse, 21^e éd., 2012, 20.

3 Il est représenté par l'industrie de l'alarme et de l'alerte sous toutes ses formes (anti intrusion, antiterrorisme, contrôle d'accès, anti-incendie, sécurité des réseaux, lutte contre la démarque inconnue des marchandises, télésurveillance professionnelle et résidentielle, vidéosurveillance, téléassistance).

4 Principalement caractérisé par les entreprises de protection industrielle (EPI), le domaine concerne les équipements de protection de l'homme au travail, la sécurité physique incendie, la serrurerie et tous les équipements blindés.

5 Il s'agit des services de gardiennage, de transport de fonds, de sûreté aéroportuaire, de gardes du corps, d'intervention sur alarme, d'enquête privée, d'ingénierie, de conseil et de formation.

6 Ou 131'000 salariés en ETP (équivalent temps plein). Cf. Robin M., Mordier B., La sécurité privée, un secteur en pleine expansion, *INSEE Première*, 2013, n° 1432.

7 P. Brajeux et alii (dir.), *Sécurité privée, enjeu public*, Paris, A. Colin, 2013.

8 D'après l'INSEE, le champ des agents d'exploitation de la branche sécurité privée, calculé restrictivement concernait en 2010, 131'000 salariés ETP répartis au sein de 9'000 sociétés. Si l'on y ajoute les effectifs des services internes, on parvient à un effectif d'environ 147'800 employés.

Les missions de police administrative du nouvel établissement aux orientations fixées par un conseil d'administration (appelé Collège, dont la moitié des membres sont des administratifs et l'autre moitié des professionnels, + 4 personnes qualifiées) sont disciplinaires, de contrôle, de conseil et d'assistance. Accédant légalement à différents fichiers de police et de justice, le CNAPS s'est vu confier le soin de délivrer tous agréments et autorisations aux salariés et dirigeants des entreprises entrant dans le champ selon un système de « guichet unique » centralisé à Paris. Il s'est vu en outre confier le soin de trancher des litiges susceptibles de survenir lors des activités du contrôle des titres en circulation et des déviations des entreprises et salariés de la sécurité en en déléguant la mission à 6 CIAC (commissions interrégionales d'agrément et de contrôle) et à 5 CLAC (commissions locales pour les Outre-Mer) instituées respectant une parité identique à celle du Collège. Un récent bilan consolidé de ses activités juridictionnelles a montré une amorce d'efficacité relative.⁹

S'agissant par exemple de la totalité des contrôles relevés sur l'ensemble du territoire en 2012, 826 d'entre eux ont ciblé 684 entreprises et 2'483 agents. Les contrôles les plus massifs ont concerné les activités de surveillance et de gardiennage (84%), avec un infléchissement au dernier trimestre sur des activités plus diversifiées : télésurveillance, protection rapprochée des personnes et transport de fonds. Sur 3 612 manquements constatés, 62,3% étaient liés à des infractions au code de la sécurité intérieure [absence de matérialisations de la carte professionnelle ; tenues non conformes ; défauts de carte professionnelle], et 38%, à des manquements au code de déontologie de la sécurité privée, à des infractions à la législation sur les étrangers et au code du travail.

S'agissant de l'activité juridictionnelle du CNAPS, au 31 décembre 2012¹⁰, sur les 114 dossiers dont l'instruction en « formation disciplinaire » par les délégations territoriales était achevée, 56 furent classés sans suite pour absence de faits litigieux réels ou à cause d'une régularisation intervenue entre temps (49 %), tandis que 58 (51 %) furent transmis aux CIAC pour poursuites disciplinaires. Au total, 14 dossiers se soldèrent par 4 avertissements, 4 interdictions d'exercice de personnes physiques pour une durée de deux ans, 1 interdiction d'exercice

pour une entreprise durant un an, et 4 pénalités financières de 10'000 à 800'000 euros.

Privatisation policière ou redéfinition de la coproduction des forces ?

On peut se demander si les « hybrides administratifs » apparus dans le champ de la sécurité « à la française » tels le CNAPS et les CIAC, participent à un effet de privatisation rampant de l'appareil de sécurité publique, ou s'ils auraient plutôt vocation à mieux faire entendre la voix de l'irremplaçable contribution du privé dans les assemblages des forces coordonnées dans les domaines les plus variés. Autrement dit, quelle est la pertinence du nouveau modèle de référence qui tend à s'imposer à l'échelon européen, dit de « coproduction publique et privée de la sécurité »¹¹ ... à l'aune duquel chaque Nation de l'Union, avec son génie propre et l'histoire de son appareil de sécurité spécifique, demande à être évaluée ?

On a sommairement décrit pour la France la nature composite d'un marché de services atomisés très imparfait, constitué de multiples prestations de protection en progression, en régression ou en stagnation. Ajoutons que le thème de la « privatisation des services de renseignement » commence à poindre, notamment dans le domaine de « l'intelligence économique » (ou contre-espionnage industriel), phénomène émergent que l'on peut mesurer de deux façons : d'une part, les anciennes agences de détectives se reconvertissent dans le renseignement économique pour le compte des entreprises ; d'autre part, on assiste à des migrations massives de militaires et policiers des services opérationnels dans la sécurité des

La grande majorité des services de surveillance et de protection de proximité ou à distance présente une caractéristique commune, leur extrême dépendance et réactivité à la survenue d'aléas traumatiques.

9 F. Ocqueteau, Les premiers pas du Conseil National des Activités Privées de Sécurité, *Questions Pénales*, CESDIP, 2013, XXVI, 5.

10 Au premier semestre 2013, le CNAPS annonce avoir mené 852 contrôles et 834 visites sur site, contre 589 contrôles et 887 visites sur site au second semestre 2012. Les manquements constatés lors de ces contrôles seraient en hausse de 40% (Source : AEF SG, dépêche n° 9338, 4 juillet 2013).

11 M. Cools et V. Pashley, La sécurité privée en Europe : une analyse des trois livres blancs, *Cahiers de la sécurité*, 2012, 19, 40-54.

entreprises ou à la tête de sociétés de conseil et de renseignements. S'agissant de l'actualité de la création de « sociétés militaires privées », si elle n'est pas à l'ordre du jour en France, néanmoins la récente mise à l'agenda d'une législation spécifique aux activités privées de protection des navires

La nouveauté vient de ce que les « victimes » des risques, des aléas et de diverses menaces se voient progressivement transformées, d'abord et avant tout, en consommatrices de protection.

pour prévenir le piratage maritime, pourrait bien constituer l'amorce d'une politique publique inédite de privatisation réellement assumée par le biais d'une délégation au privé d'une prérogative de puissance publique traditionnelle.

La grande majorité des services de surveillance et de protection de proximité ou à distance présente une caractéristique commune, leur extrême dépendance et réactivité à la survenue d'aléas (accidents, attentats, catastrophes, capture illicite ou sabotage d'informations sensibles...). Des « électrochocs » traumatiques viennent périodiquement cristalliser une demande de sécurisation collective. C'est l'élément majeur de la croissance en dents de scie du secteur prestataire, et sans nul doute le carburant essentiel au perfectionnement constant de ses prestations, tant technologiques qu'humaines. Par rapport à cet élément exogène qui demeure insuffisant pour expliquer le moteur de leur croissance, il convient également de tenir compte de toutes les incitations assurantielles liées aux établissements financiers de crédit qui visent à pousser des clients à faire appel à l'offre de service de protection contre des risques et des menaces les plus variés. Il reste toujours délicat de mesurer précisément l'impact de cet autre facteur auprès des « consommateurs ». Pour que change la donne du conditionnement idéologique à la protection privée, il a surtout fallu qu'émerge au sein de l'entreprise vulnérable, ouverte ou fermée, une nouvelle fonction spécifiquement dédiée au « management des risques »¹², suffisamment légitime pour arriver à convaincre les directions d'investir massivement de l'argent et de l'imagination dans une fonction stratégique de sécurité et de sûreté.

Qu'elles soient publiques ou privées, la plupart des entreprises virtuellement consommatrices de prestations de sécurité n'ont pas encore totalement assumé la révolution cognitive qui leur échoie, car

elles ne mesurent pas toujours bien l'impact des investissements nécessaires en termes de précaution par rapport au coût des dangers qu'elles auraient réellement évités. L'intervention de proximité et du « cousu main » offerts par les services de la protection et la surveillance externalisées ont par conséquent toujours de l'avenir. Et cela, d'autant plus que les pouvoirs publics se retirent progressivement de domaines réputés « non vitaux » (la sécurité de la grande distribution commerciale par exemple), à la différence des SAIV (secteurs d'activité d'importance vitale: aéroportuaire, transports publics, énergie, chaîne agroalimentaire, etc.). Ce sont donc les prestataires de services actifs dans les domaines non vitaux qui parviennent le mieux à dicter les nouvelles règles de jeu aux pouvoirs publics, en sauvant la mise à un État devenu incapable de répondre à une demande de présence et d'intervention croissante par le biais de ses fonctionnaires. En sorte qu'il se trouve acculé à devoir faire de nécessité vertu: recentrer ses propres forces sur les activités de police judiciaire luttant contre la grande criminalité et se concentrer sur la seule protection des intérêts vitaux de la Nation, au détriment de tout le reste.

Pour conclure

C'est à l'aune de cette configuration qu'il faut repenser les mécanismes de *privatisation* travaillant le champ de la sécurité: *de facto*, on assiste aussi bien à une privatisation sociologique (par effet de désertion des forces de police centralisées dans nombre d'espaces privés recevant du public), que *de jure* (par introduction d'une mécanique paritaire au sein des nouveaux organismes de régulation hybrides dédiés) sur fond de division sociale du travail de surveillance-protection et de sécurité-sûreté. La nouveauté vient de ce que les « victimes » des risques, des aléas et de diverses menaces se voient progressivement transformées, d'abord et avant tout, en consommatrices de protection. S'agissant notamment des entreprises vulnérables hautement organisées, elles sont en effet de plus en

¹² F. Ocqueteau, Chefs d'orchestre de la sûreté des entreprises à l'ère de la sécurité globale, *Champ Pénal/Penal Field*, 2011, VIII; M. Mulone, Directeurs de sécurité en entreprise et consommation de la sécurité. Étude exploratoire canadienne, *Criminologie*, 2013, 46, 2, 149-170.

plus ouvertement incitées à une responsabilisation directe dans leur devoir de protéger patrimoine matériel, informations sensibles et salariés à l'étranger, avant de pouvoir faire appel aux ressources de l'État en cas de crise majeure. Cela dit, les diktats de leurs « services d'achats » contrarient encore largement la logique de ce système en recherche d'équilibre : les négociations officieuses dans les appels d'offre des marchés publics et la montée des sociétés de *facility management* qui négocient la gestion de l'externalisation de la prestation de service à leur place à des coûts de vacations horaires *low cost*, restent des pratiques perverses encore largement dominantes. Elles vont à l'encontre des aspirations générales « vers le haut », ce qui ne contribue guère au professionnalisme de la masse des agents d'alerte mobilisés en première ligne.¹³ De leur côté, les prestataires de service avancent sur une autre corde raide. Car, à terme, une trop bonne conversion des consommateurs à la mise en protection de leur entreprise par la mobilisation d'un salariat interne fidélisé et mieux formé pourrait progressivement les détourner du savoir-faire des contractuels, ce qui pourrait mettre un sérieux coup d'arrêt à la domination des solutions d'externalisation souples.

Quoiqu'il en soit, entreprises industrielles privées et publiques sont confrontées à des dilemmes

analogues : l'auto organisation sécuritaire est un prérequis pour pouvoir en appeler aux ressources de la force publique, l'État ne garantissant les modalités de la sécurisation pour le bien public général qu'en *ultima ratio*. C'est qu'en dehors de sa maîtrise de l'espace public des routes et des rues, les cartes se voient profondément redistribuées envers tout le reste : concrètement, l'État central ne se contente plus que d'organiser la synergie des forces en présence, les siennes propres, celles des polices municipales et celles du marché. L'emprise des ressources du marché est devenue tellement importante dans l'ensemble des rouages de la sécurisation globale, qu'il est sociologiquement plus heuristique de décrypter les ressorts de la situation actuelle à partir d'un nouveau modèle : celui de la coexistence de « régimes de sécurité » publics et privés, assemblés ou désunis par des réseaux d'acteurs et d'experts en interdépendance, des acteurs plus ou moins spécialisés selon les territoires, les conjonctures, et les différents réseaux mobilisés, ainsi que par la promotion de leurs divers capitaux sociaux liés à leurs trajectoires personnelles.¹⁴ L'hypothèse d'un phénomène de privatisation univoque des tâches policières présente alors beaucoup moins de valeur explicative qu'elle n'en eût par le passé, dans les épisodes d'ultra libéralisme politique, notamment.

Zusammenfassung

Mythen und Realitäten der Privatisierung von polizeilichen Aufgaben in Frankreich

Die Privatisierung von polizeilichen Aufgaben in Frankreich ist eine komplexe Angelegenheit. Gleichwohl versucht der Artikel, drei Charakteristika der empirischen Realität dieses Phänomens aufzuzeigen und zu diskutieren: Nach der Beschreibung des Wachstums und der Vielfältigkeit des Angebots an kommerziellen Sicherheitsdienstleistungen werden die

Modalitäten einer neuartigen Regulierung des Sektors beleuchtet, bei der die wichtigsten Anbieter der Branche im Rahmen eines ebenso neuartigen Konstrukts – dem CNAPS¹⁵ – zu gleichen Teilen mit dem Staat vertreten sind. Abschliessend werden neue Konstellationen und Paradigmen diskutiert, die es ermöglichen, die Partnerschaften und Gegensätze des öffentlichen und privaten Sektors in verschiedenen Sicherheitsbelangen besser zu verstehen.

¹³ D. Warfman et F. Ocqueteau, *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, 2011, 94 sq.

¹⁴ F. Ocqueteau, B. Dupont, Gérer les risques dans l'entreprise vulnérable. Une comparaison franco-québécoise, *Criminologie*, 2013, 42, 2, 171-194.

¹⁵ Conseil National des Activités Privées de Sécurité.