

Mémoire de 4^{ème} Année

Supervisé par
M. Taoufik BOURGOU

Evolution et mutations de la sécurité privée

*Une étude de différents modèles de
régulation*

SELLAM Déborah

Filière Affaires Internationales – Secteur Relations Internationales
Contemporaines

Séminaire : Nouveaux Paradigmes de la Sécurité

Date de Soutenance : 25 août 2017

Jury :

- Taoufik Bourgou, Directeur du Centre d'Etudes de la Politique et des Institutions et Américaines et Maître de conférences en Sciences Politiques et Sociales
-

Evolution et mutations de la sécurité privée

Une étude de différents modèles de
régulation



Déclaration anti-plagiat

1. Je déclare que ce travail ne peut être suspecté de plagiat. Il constitue l'aboutissement d'un travail personnel.
2. A ce titre, les citations sont identifiables (utilisation des guillemets lorsque la pensée d'un auteur autre que moi est reprise de manière littérale).
3. L'ensemble des sources (écrits, images) qui ont alimenté ma réflexion sont clairement référencées selon les règles bibliographiques préconisées.

NOM :SELLAM..... PRENOM : ...Déborah.....
DATE :01 / 08 / 2017.....

Remerciements

Je souhaite adresser mes remerciements aux personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de ce mémoire.

En premier lieu, je remercie mon directeur de mémoire, Monsieur Taoufik BOURGOU, qui m'a soutenu et orienté dans la rédaction de mon mémoire.

J'aimerais également remercier M. Cédric Paulin, Directeur de cabinet du Directeur du CNAPS, et M. Pierre-Frédéric Bertaux, Directeur de la Délégation IDF du CNAPS, qui m'ont accueilli en stage pendant deux mois, me permettant de recueillir des informations qui m'ont été précieuses pour la compréhension de la sécurité privée aujourd'hui, et pour la rédaction de mon mémoire.

Enfin, j'aimerais remercier M. Henry Pétri, qui m'a guidé au tout début de ma recherche, me donnant les informations nécessaires pour déterminer le fil rouge de ma réflexion.

Remerciements
Introduction

PARTIE 1

L'HISTOIRE DE LA SECURITE

ET DE SES MUTATIONS DU XIXEME

SIECLE A NOS JOURS

CHAPITRE 1 – Une archéologie de la sécurité privée : l'émergence progressive d'un secteur contesté

- I. La naissance de polices privées : des débuts chaotiques
- II. De nouvelles évolutions sous la IIIème République : concurrence et radicalisation des missions du secteur privé

CHAPITRE 2 – Les sociétés de sécurité modernes des années 1960 à nos jours : expansion, moralisation et professionnalisation

- I. Le redéploiement des prestataires d'activités de sécurité privés à partir des années 1960
- II. La sécurité privée, un secteur atypique et dynamique
- III. Quelles compétences pour la sécurité privée demain ?

CHAPITRE 3 - Panorama d'un secteur en expansion qui a su s'adapter à la demande et aux nouvelles menaces

- I. Une approche sociologique de la sécurité privée : quelles évolutions ?
- II. Une analyse actuelle du marché de la sécurité privée

PARTIE 2

LA REGULATION DE LA SECURITE PRIVEE, VERS UNE REDEFINITION DU ROLE DE L'ETAT ?

Chapitre 1 - Une évolution législative à l'image des transformations de l'opinion de l'Etat concernant les sociétés de sécurité privée

- I. La loi du 12 juillet 1983, définition restrictive des activités de sécurité privée
- II. L'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance : la complémentarité des missions entre le public et le privé
- III. Analyse de différents modèles d'évolution législative en matière de sécurité privée

Chapitre 2 – Une étude des organes de régulation publics et privés encadrant les activités de sécurité privée

- I. Le rôle des organisations professionnelles et des syndicats dans la normalisation de la profession

- II. Les différents organismes de régulation publics du marché de la sécurité privée
- III. La SIA, un organisme de régulation centralisé antérieur au CNAPS

Chapitre 3 – Les perspectives d'évolution de la régulation des activités de sécurité privée

- I. Nouveau modèle de gouvernance et paradigme de la sécurité globale
- II. Réflexions sur l'évolution des modèles de régulation de la sécurité

Conclusion

Bibliographie

Annexe

Introduction

On commence à parler pour la première fois de production de la sécurité au XIX^{ème} siècle quand se créent des sociétés dont l'activité principale est la prévention du crime. La question se pose alors de la place que doit occuper la production privée de la sécurité. Peut-on considérer une coproduction entre l'Etat et les sociétés privées ? Ou y-a-t-il une concurrence entre la sphère publique et la sphère privée en matière de production de sécurité ?

Le premier à s'être intéressé à la question est Gustave De Molinari. Il s'est posé la question de la liberté de la concurrence dans le secteur de la sécurité dans « De la production de sécurité », un article qu'il publie en 1849¹. Selon lui, les lois économiques sont des lois naturelles qui ne souffrent pas d'exception. Or, il constate chez tous les économistes de son temps un consensus sur la liberté de la concurrence comme touchant toutes les denrées, tous les marchés sauf celui de la sécurité qui devrait une prérogative de l'Etat seul. D'ailleurs, pour les économistes de cette époque, assurer la sécurité des citoyens devrait être la seule fonction de l'Etat. Gustave De Molinari s'oppose à cette posture théorique, considérant que tout monopole entraîne forcément l'exercice de la force par les forts sur les faibles, laissant ainsi les citoyens vulnérables. Selon lui, l'objet de la société est la satisfaction complète des besoins de l'homme et le plus impérieux de ces besoins est le besoin de sécurité, *« au nombre des besoins de l'homme, il est en d'une espèce particulière et qui joue un rôle immense dans l'histoire de l'humanité, c'est le besoin de sécurité »*. Il souhaite une libre concurrence de la sécurité afin que les hommes ne soient plus obligés de se résigner à de nombreux sacrifices imposés par le gouvernement pour garantir leur sécurité. *« La production de la sécurité doit, dans l'intérêt des consommateurs de cette denrée immatérielle, demeurer soumise à la loi de la libre concurrence »*. Ainsi *« aucun gouvernement ne devrait avoir le droit d'empêcher un autre gouvernement de s'établir concurremment avec lui, ou d'obliger les consommateurs de sécurité à s'adresser exclusivement à lui pour cette denrée »*. Enfin, Gustave De Molinari soutient que les abus apparaissent lorsque la libre concurrence n'est pas respectée: les droits et libertés sont bafoués, les plus faibles sont soumis à la tyrannie des plus forts, la

¹ DE MOLINARI Gustave, « De la production de sécurité », *Journal des Economistes*, no. 95, 1849

justice devient lente et vexatoire et le coût de la sécurité devient exorbitant. Une industrie de la sécurité comme les autres « *serait l'autorité acceptée et respectée au nom de l'utilité* ».

M. Fourcaudot définit la sécurité privée comme correspondant à « *l'ensemble des activités et des mesures, visant la protection des personnes, des biens et de l'information, fournies dans le cadre d'un marché compétitif, orienté vers le profit, et où les pourvoyeurs n'assument pas au regard de la loi, des responsabilités de fonctionnaires au service du gouvernement* »². Cette définition rend compte de la diversification du milieu qui s'intensifie à mesure que les besoins augmentent et que les innovations technologiques permettent de nouvelles approches en matière de prestation de sécurité. Ainsi, désormais, la présence humaine sur le terrain pour les services de gardiennage et de surveillance humaine a été en grande partie remplacée par l'usage de caméras de surveillance, pour donner naissance à l'activité de « techno-surveillance ». Les activités de sécurité privée peuvent être divisées en trois types :

- les activités dites de « sécurité », qui recouvrent toutes les activités de prévention et de gestion des risques accidentels. Ce sont par exemple les services de sécurité incendie, obligatoires dans les établissements recevant du public ;
- les activités dites de « sûreté », qui recouvrent toutes les activités de prévention et de gestion des risques liés à la malveillance. En règle général, lorsqu'on parle d'activités de sécurité privée, on entend les services relatifs à la prévention de sûreté. Nous nous intéresserons particulièrement à ces activités dans le développement ;
- Enfin, il y a les activités liées à l'investigation. Cette catégorie concerne les agents de recherche privés, dont les activités sont beaucoup plus diffuses que les autres activités de sécurité privée, ces agents pouvant agir sur le territoire national, comme à l'étranger.

En outre, la définition de Fourcaudot pose la question du marché. Les sociétés de sécurité privée répondent à une demande du marché avant tout, et en cela certains questionnent leur légitimité à agir en tant que partenaire de l'Etat. Peut-on leur faire confiance pour servir l'intérêt général ? En effet, la possibilité d'acheter des prestations de

² FOURCAUDOT M., *Étude descriptive sur les agences de sécurité privée au Québec*, Montréal, École de criminologie, Université de Montréal, mémoire de maîtrise inédit, 1988

sécurité privée met sur un pied d'inégalité les citoyens face au risque. Les plus aisés auraient ainsi droit à une sécurité renforcée, laissant les autres vulnérables. Selon F. Ocqueteau, la sur-sécurisation de certains milieux ne conduit pas à l'extinction de la menace mais à sa transposition ailleurs, souvent sur des espaces qui ne peuvent se protéger contre cette menace³. Ainsi, F. Ocqueteau s'oppose au point de vue de Gustave De Molinari considérant, au contraire, que le marché n'est pas la solution idéale pour la production de la sécurité car elle n'est pas répartie uniformément parmi la population. C'est pourquoi, la production de la sécurité devrait demeurer une prérogative de l'Etat. Ce dernier pourra déléguer certaines de ses fonctions en matière de sécurité, fonctions ne portant pas atteinte aux droits ni aux libertés des citoyens, mais il doit rester seul détenteur de la compétence fondamentale de protection des citoyens et de l'usage légitime de la violence.

Toutefois, même si les entreprises de sécurité privée poursuivent un but lucratif, il n'en demeure pas moins qu'elles participent à la prévention contre la délinquance et le crime dans le cadre de leurs missions. Selon M. Cusson, toutes les menaces ne se déplacent pas, malgré le renforcement des dispositifs de sécurité. De plus, des mesures de prévention prises dans le cadre de la prévention situationnelle peut avoir un effet positif, et faire baisser le nombre d'actes malveillants. Ainsi, les bénéfices de la sécurité privée touchent même ceux qui ne peuvent s'offrir ses services⁴.

Depuis les attentats de novembre 2015, la sécurité privée est de plus en plus présente dans les débats. Lors d'événements tragiques, les agents de sécurité privée ont su garder leur sang froid et montrer leur utilité et leurs compétences. Dès lors s'est posée la question de la place de la sécurité privée sur la scène sécuritaire française. En outre, la question du positionnement de la sécurité privée par rapport aux services de l'Etat n'interroge pas qu'en France. C'est un débat international qui augure une transformation profonde des politiques de sécurité moderne et, sans doute, une évolution des fonctions fondamentales de l'Etat.

³ Jean-Louis LOUBET DEL BAYE, « Une approche socio-politique de la sécurité privée », *Cahiers de la Sécurité*, Sécurité publique, sécurité privée... Partenariat ou conflit ?, La documentation française, n°19, mars 2012

⁴ CUSSON Maurice, *La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir*, revue Criminologie, vol. 31, no 2, 1998, pp. 31-46

L'évolution de la législation française permet de déterminer une complémentarité entre la sécurité privée et les forces publiques. Dès 1995, l'Etat construit un nouveau modèle de gouvernance de sécurité reposant sur une coproduction. Les impératifs budgétaires et la nécessité de produire des résultats ont poussé l'Etat à redéfinir son rôle et sa place dans la production de la sécurité. On observe un transfert de plus en plus important de cette prérogative régaliennne vers le secteur privé, soit parce que les sociétés de sécurités privées sont plus compétentes, mieux équipées et adaptées aux nouvelles demandes sécuritaires soit parce que sur un partenariat de long terme, utiliser des services de sécurité privés revient moins cher. La question serait de savoir jusqu'à quel point la sécurité privée va se développer et quelles seront les enjeux et les conséquences de cette évolution pour les Etats?

Il s'agira donc dans un premier temps de revenir sur l'histoire des sociétés de sécurité privée, principalement en France, afin de comprendre les premières hésitations et les origines du droit dans ce domaine. On s'attachera également à analyser économiquement et sociologiquement les évolutions de ce secteur dont la croissance ne semble pas ralentir. Dans un second temps, il s'agira de s'intéresser à la législation et à la réglementation française et de comparer différents modèles de régulation. Le droit vient souvent répondre à une demande ou à un problème. S'intéresser à l'état actuel du marché de la sécurité privée permettra d'identifier les évolutions du secteur dans le cadre des dynamiques juridiques en la matière, mais aussi de déterminer les limites à la réglementation ou à l'application des textes.

Ainsi, ce mémoire a pour but d'analyser la présence des sociétés de sécurité privée en France et de comprendre ses dynamiques et ses évolutions. Cela étant dit, le but sera aussi de déceler quel sera l'avenir de ce marché en expansion dans les années à venir, notamment compte tenu de l'évolution des paradigmes de la sécurité induits par la politique américaine : le tout sécuritaire dans la lutte contre le terrorisme notamment. Les sociétés de sécurité privée peuvent-elles répondre à cette demande ? Et si oui, cela ne signifierait-il pas le renoncement de l'Etat dans son rôle de garant de la sécurité, de la sûreté et de la tranquillité des citoyens ? Enfin, il s'agira d'identifier les dangers de l'expansion d'un tel secteur dans un pays démocratique comme la France. Certains auteurs parlent de changements dans la production de la sécurité, considérant la part qu'occupent le secteur privé et les industries dans le domaine de la sécurité. Il y aura donc nécessairement un dialogue entre l'Etat et le secteur privé concernant l'avenir de la gouvernance de sécurité, les nouveaux rapports de force et la mutation du rôle de l'Etat.

Partie 1

L'histoire de la sécurité et de ses mutations du XIXème siècle à nos jours

L'étude de l'histoire de la sécurité privée en France est essentielle pour comprendre l'évolution récente du secteur. En effet, le manque de confiance et la mauvaise image des agents, qui ont présidé à l'adoption de la loi du 12 juillet 1983, remontent à l'origine de la profession.

La porosité entre les forces publiques et les forces privées n'est pas un fait récent non plus. Ces deux milieux sont intrinsèquement liés depuis leurs débuts respectifs.

Ainsi, on s'attachera à délier les origines des activités de sécurité privée afin de mettre en évidence des constantes historiques, sociologiques et économiques. La mise en évidence de ces constantes nous permettra ensuite de mieux cibler les mutations récentes touchant aux activités de sécurité privée, mais également de déterminer les nécessaires évolutions futures de ce secteur devenu incontournable dans la production de la sécurité nationale.

CHAPITRE 1 – Une archéologie de la sécurité privée : l'émergence progressive d'un secteur contesté

Au contraire des pays anglo-saxons, les sociétés de sécurité privée n'ont pas bonne réputation en France. Cette image négative de la profession date de ses débuts au XIX^{ème} siècle. A l'époque, les polices privées constituaient des forces de sécurité *ad hoc*, créées pour répondre aux insuffisances des forces publiques. Peu, voire pas réglementées, ces forces ont été la source de scandales et de procès qui ont durablement entaché l'image de la profession. Toutefois, après plusieurs processus de rationalisation, la sécurité privée a réussi à se faire une place dans le paysage économique et stratégique français et les sociétés de sécurité privée ont su s'imposer comme partenaire dans la production de la sécurité générale.

I. La naissance de polices privées : des débuts chaotiques

A. Eugène François Vidocq, ou le père fondateur de la police privée française

Initialement, la police était associée à l'administration de la ville et les activités de répression du crime ne représentaient qu'une petite partie de leurs activités. Les fonctionnaires de police ne portaient pas d'uniforme particulier, n'étaient pas non spécialisés et les officiers qui s'intéressaient à la répression du crime étaient peu nombreux. Si les effectifs dédiés à la lutte contre le crime n'ont pas énormément évolué sous Napoléon, les *modus operandi* de la détection et de la répression du crime ont connu une profonde transformation.

En 1800, la Préfecture de Police de Paris fut créée et en son sein le bureau de Sûreté spécialisé dans la lutte contre le crime. Son premier chef administrateur, Monsieur Henry, vétéran de l'ancien régime, remit en place l'utilisation des « mouchards », condamnés et repris de justice, pour informer sur les autres criminels, en prison comme dans les rues. En 1812, une nouvelle étape fut franchie quand Monsieur Henry, avec l'accord du Préfet Pasquier, nomma l'un de ces mouchards, François-Eugène Vidocq, chef d'une unité d'anciens condamnés dont la principale tâche était la détection et la poursuite de criminels. L'unité, bien que son efficacité soit indéniable, n'a jamais fait officiellement partie de la Préfecture de Police de Paris et était d'ailleurs financée par des fonds secrets. En outre, les

officiers de police avaient peu d'estime pour les membres de cette unité qu'ils traitaient souvent avec hostilité⁵.

Vidocq démissionne en 1827 avant d'être rappelé, en 1832, pour devenir le chef d'une nouvelle brigade de sûreté, créée en 1830. Mais il démissionne de nouveau à la fin de l'année 1832 après que ses agents furent accusés de provocation dans un cas de tentative de cambriolage qui fit scandale à l'époque⁶. C'est suite à cette seconde démission que Vidocq crée une agence de renseignements commerciaux dont l'une des activités principales est l'investigation de la solvabilité d'individus pour des hommes d'affaires.

En créant son agence « Bureau de Renseignements Universels », Vidocq affiche sa volonté d'aider ses contemporains à se protéger contre les magnats de l'industrie française qui ont prospéré grâce à la vague spéculative de la Monarchie de Juillet⁷. Bien qu'il n'ait pas inventé le renseignement privé, il introduit des innovations en matière de renseignements privés. Tout d'abord, il utilise son expérience d'inspecteur et de chef d'une brigade de police pour faire évoluer les pratiques d'investigation du secteur. Il met en place un programme mieux raisonné, à la fois pour les prestations d'entreprises et pour les prestations aux particuliers. Enfin, en mettant les escrocs sur fiches, il a pu rationaliser les pratiques de la profession⁸. Grâce à son sens de la publicité, Vidocq réussit à faire prospérer son agence malgré un climat hostile. Enfin, soucieux du scandale qui a entaché sa brigade et ses agents en 1832, il s'attache à légitimer la profession. Vidocq a ainsi imprimé une discipline à son organisation sous la forme du « règlement pour le fonctionnement de l'agence ». Ce règlement comportait 23 articles qui régissaient l'organisation et le fonctionnement de l'agence : 13h de travail quotidien, surveillance des horaires et des absences, dispositif complexe d'amendes et de retenues, consignes strictes en matière d'investigation ou de relations avec la clientèle. Une telle vigilance démontre une méfiance à l'égard de son personnel et de son comportement⁹.

Toutefois, ses efforts ne porteront pas leurs fruits et ce pour trois raisons principales :

⁵ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., *Police Detectives in History, 1750-1950*, Ashgate Publishing, Ltd., 2006

⁶ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., 2006

⁷ BAUER Alain, Préface de *Sécurité privée, enjeu public*, dirigé par DELBECQUE Eric, Armand Collin, 2013

⁸ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., 2006

⁹ KALIFA Dominique, *Histoire des détectives privés (1832-1942)*, éd. Nouveau Monde, 2^{ème} édition revue et augmentée, 2007, p.12-48

- Sa réussite en tant qu'inspecteur, malgré ses origines peu recommandables, lui a valu des détracteurs tant parmi ses anciens collègues que dans les hautes sphères de l'Etat ;
- Les missions pour lesquelles ils étaient engagés (recouvrement de créances, vérifications de solvabilité, espionnage des époux/ses...) empêchaient d'améliorer la réputation de la profession ;
- Les agents qui exerçaient dans ce milieu étaient souvent des forçats et des repris de justice, même si l'on dénombre aussi quelques anciens gendarmes et policiers¹⁰.

Considéré comme le père des polices privées, Vidocq est à l'origine d'innovations qui annoncent l'apparition de nouveaux types de prestations, plus diversifiées. Surveillance humaine, prévention, renseignements privés et même les interventions deviendront l'apanage des officines de police privée partout en France.

B. Diversification du secteur : les premières agences de renseignements privés et création de polices privées

Suite à la création officielle de la Bourse en 1801, des officines de recouvrement de créances et d'investigation apparaissent et se multiplient rapidement. On en dénombre 250 en 1819. Ces premières agences de renseignements privés font très vite l'objet de plaintes. Les clients et autres intéressés dénoncent les pratiques crapuleuses utilisées pour recueillir les informations faisant l'objet du contrat¹¹. S'il n'est pas le premier à ouvrir une agence de renseignements privés, Vidocq est le premier à offrir des renseignements en matière commerciale recueillis selon des méthodes policières. Malheureusement, les agences de renseignements privés créées par et après Vidocq ne feront pas exception et très vite la cupidité et la filouterie des agents seront dénoncées.

Si Vidocq a su créer une légende autour de son personnage, il a aussi lié la sécurité privée au monde de la délinquance et du crime. On peut donc affirmer que la mauvaise image du secteur de la sécurité privée est directement liée aux circonstances de son émergence. Toutefois, cette image négative de la sécurité privée n'a pas qu'une cause. Outre les antécédents des agents de renseignements privés, il y a aussi leurs pratiques et comportements dénoncés par la justice à travers des procès, par la presse et la littérature.

¹⁰ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., 2006

¹¹ BAUER Alain, 2013

Dès les années 1830, de nouveaux types d'agence de renseignements privés se multiplient alliant renseignements commerciaux et renseignements familiaux. Mais différents procès portant sur les activités de renseignements familiaux vont entacher l'image de la profession dont les acteurs décident de se concentrer sur le renseignement de nature commerciale, sans renoncer aux affaires de contentieux (succession, et fonctions intermédiaires comme conseillers en matière de placements)¹². L'essor de ces agences est concomitant au développement du capitalisme qui induit une mutation de l'économie industrielle et des affaires, qui entraîne l'essor de la délinquance et donc du sentiment d'insécurité. Les agences de renseignements privés élargissent alors leurs activités en proposant des services de surveillance humaine et de gardiennage. Cette évolution forcée du secteur causera la chute de nombreuses agences, seules celles ayant pu s'adapter ont pu continuer d'exercer¹³. Ces nouvelles agences de police privée sont engagées par les Grands Magasins de Paris et certains commerces de la capitale pour assurer la sécurité de leurs établissements. Un autre aspect de la police privée est la constitution de corps de domestiques armés destinés à la défense des habitations bourgeoises¹⁴. Ainsi, des activités auxiliaires privées de police se développent à destination des pans les plus riches de la population. Enfin, le développement fulgurant de ces agences constitue une opportunité pour certains officiers des forces publiques qui soit, rejoignent les rangs du privé, soit collaborent en leur vendant des informations.

Le 24 juin 1836, le Préfet Gisquet écrit aux commissaires de police contre d'anciens policiers exerçant le métier de détective privé et les met en garde contre les « porosités » entre les forces de police et les agences de sécurité.¹⁵ Cette circulaire invitait les fonctionnaires à cesser toute relation avec ces « contre-polices ». Dans les années 1840, la concurrence se fait rude, du fait de l'accroissement du nombre d'agences. Déjà à cette époque, le marché de la sécurité privée est très émietté avec une minorité d'agences concentrant plus de la moitié du chiffre d'affaires du secteur. Les grandes agences offraient

¹² KALIFA Dominique, 2007, p.17-48

¹³ KALIFA Dominique, 2007, p. 17-48

¹⁴ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., 2006

¹⁵ BAUER Alain, « Des obligations imposées à la volonté partagée : le très complexe parcours de la sécurité privée en France » dans *Quel avenir pour la Sécurité Privée ?, la refonte du cadre législatif*, dirigé par LATOUR X. & VALLARD C., 2013, p.17-20

leurs services aux grands magasins et aux plus aisés tandis que les petites agences se concentraient sur une clientèle plus locale aux besoins moins importants¹⁶.

C. Le problème de la moralisation de la profession

Les agents des officines de renseignements privés ont des pratiques qui entacheront durablement l'image de la profession, notamment :

- Faire pression voire recourir au chantage pour « fidéliser » la clientèle;
- Pratiquer diverses escroqueries ;
- Recourir à des pratiques abusives d'abonnement à des bulletins de renseignement et de recouvrement, sans garantie véritable pour le client quant à leur fiabilité.

Les agents travaillant au département des Renseignements en tant que courtier étaient majoritairement payés en commission sur les abonnements réalisés (en moyenne 25% sur un premier abonnement et 10% sur un réabonnement). Cette politique de rémunération est sans doute la raison principale des abus envers des clients. En ce qui concerne la fiabilité des informations, les dirigeants d'agence pratiquaient des prix trop bas pour garantir les informations fournies¹⁷. L'état de la concurrence et les relations avec le donneur d'ordre étaient indubitablement similaires à ce qu'on constate aujourd'hui sur le marché de la sécurité privée, à savoir une concurrence des prix à la baisse imposée par les donneurs d'ordre et donc une baisse inévitable de la qualité des services prestés.

La profession se situe dans une zone d'ombre permise par un vide juridique et une forte concurrence entre les agences sérieuses et les officines douteuses. Malgré de multiples appels à la moralisation — à la fois par les forces publiques et par le premier syndicat du secteur de la sécurité privée, qui tenait les mêmes arguments que les syndicats patronaux actuels — les agents de renseignements privés ne parviennent pas à se détacher de leur image de « mouchards ». La presse, la littérature et le théâtre, avec par exemple le vaudeville *Tricoche et Cacolet*, participent à cette dénonciation ouverte de ceux qu'ils considèrent comme des usurpateurs de la « vraie profession ». Mais ces agences sont tolérées malgré tout, car elles sont considérées comme un mal nécessaire¹⁸. En effet, elles s'insèrent dans des champs laissés libres par les failles et lacunes des forces de police

¹⁶ KALIFA D., 2007, p.49-91

¹⁷ KALIFA D., 2007, p. 49-91

¹⁸ KALIFA D., 2007, p. 49-91

publique. La croissance de la demande bourgeoise, qui souhaitait une gestion discrète de ses affaires, est une autre raison de leur essor.

Dès les années 1850, les hôtels et grands magasins se dotent de services internes de régulation. Les Magasins du Louvre lancent la tendance à leur création en 1855. Ils mettent immédiatement en place un « service spécial » de 60 inspecteurs, chargés de surveiller aussi bien les employés que les clients. D'autres établissements suivent rapidement son exemple et les agences sont alors concurrencées par l'essor de ces polices internes, plus facilement contrôlables¹⁹.

II. De nouvelles évolutions sous la IIIème République : concurrence et radicalisation des missions du secteur privé

A. Naissance de la IIIème République et nécessité de régulation

A la fin du XIX^{ème} siècle, portées par un courant de succès, les agences font preuve d'ambitions inédites, affichant une spécificité clairement « policière » pour rompre avec le monde déprécié du renseignement et des affaires. Dès 1891, Louis Féau, brigadier retraité de la Sûreté, initie le mouvement en lançant son « Agence spéciale de police officieuse ». Les enquêtes deviennent confidentielles, mais sur le fond il s'agit toujours de renseignements commerciaux et industriels pour le patron et autres acteurs d'importance, auxquels s'ajoutent des services de surveillance et de protection²⁰.

A la même époque et sûrement en réponse à la forte croissance du secteur, des projets visant à réguler les agences de sécurité privée commencent à se développer. Un premier pas vers la régulation de la profession est réalisé avec la loi de 1892 sur les gardes particuliers de la propriété assermentés, toujours en vigueur dans le Code de procédure pénale aujourd'hui, qui permet la mise en place de nouveaux outils de protection des habitations²¹. Ces gardes particuliers visaient à remplacer l'utilisation des domestiques comme police de défense privée mais aussi à réguler les polices privées employées par les grands magasins parisiens qui préoccupaient déjà beaucoup l'opinion publique, dont Emile Zola rend compte dans son livre *Au bonheur des dames*.

L'idée d'une nécessité de régulation des polices privées se développe rapidement dans un contexte où la police publique, encore jeune, est en quête d'identité. Il faudra attendre

¹⁹ KALIFA D., 2007, p.49-91

²⁰ KALIFA D., 2007, p. 92-142

²¹ BAUER A., 2013, p.18

1942 pour que commence à apparaître la police telle qu'on la connaît aujourd'hui. A la fin du XIX^{ème} siècle, forces privées et forces publiques entrent en concurrence et cette rivalité se poursuivra jusqu'à la loi fondatrice du 12 juillet 1983.

1922 est l'année où les inquiétudes concernant les polices privées atteignent un pic dans le débat public. Le 12 octobre de cette année, le Garde des Sceaux Maurice Colrat dépose un projet de loi devant la Chambre afin de créer un cadre législatif aux activités de police privée. Les deux objets principaux de cette loi étaient :

De mettre un terme à l'instrumentalisation du prestige des forces policières à des fins mercantiles et de publicité ;

- L'interdiction pour les fonctionnaires de police de divulguer des informations ou des documents aux agences privées.²²

Les métiers de la police privée attirent peu et le choix des agents se fait par défaut. Malgré les efforts de certains pour améliorer la formation et le recrutement des agents, les dysfonctionnements de la profession ont perduré et cette dernière n'a pu se détacher de sa représentation habituelle.

En matière de renseignements, il y avait une forte variation des prix selon les agences, ce qui n'était pas le cas en matière de surveillance ou de gardiennage où on peut observer une certaine stabilité. Une prestation de gardiennage revenait en moyenne à 6 francs par agent et des tarifs dégressifs étaient mis en place pour les grosses entreprises. En 1913 à Paris, « la Garde Nuit » propose des prix concurrentiels en innovant. Elle propose des prix par abonnement à un type de service, et non plus par agent. Les tarifs pratiqués, importants pour l'époque, les limitaient à une clientèle aisée, tout en ne garantissant pas la lucrativité de leur activité. L'essor rapide et important du secteur l'a rendu instable et peu d'agences réussissent à se pérenniser. Entre 1890 et 1914, environ 30% des cabinets recensés n'apparaissent qu'une année, 8% durent 2 ans et 9%, 3 ans. Ce constat est à relativiser lorsqu'on considère que la majorité de ces cabinets étaient individuels. Travailler seul était considéré comme un gage de sérieux et d'efficacité, pourtant, c'est chez eux que l'échec était le plus fréquent²³.

Les missions des polices privées se radicalisent peu avant l'éruption de la Première Guerre mondiale. C'est la naissance de la « discipline d'entreprise contractualisée », source

²² KALIFA D., 2007, p. 92-142

²³ KALIFA D., 2007, p. 92-142

de scandales jusque dans les années 1970. Dans un contexte de lutte des classes, il s'agissait pour les employeurs d'avoir la possibilité de prévenir les mouvements sociaux pouvant bloquer la bonne marche de l'entreprise.

Dans les entreprises de province, les grands patrons disposent de services de polices spéciales qui agissent en coopération avec les forces publiques et les agences privées. Leurs agents pouvaient s'infiltrer dans les réunions des organisations syndicales ouvrières, accomplir des activités de détective et de garde privé. L'essor de ces polices spéciales date des années 1930, époque instable où les agents ont été amenés à adapter l'offre aux nouveaux besoins de sécurité.²⁴ La recherche de légitimité commencée avant guerre, par certains soucieux d'apporter à la profession reconnaissance et honorabilité, se poursuit lentement. Afin de pouvoir se présenter comme de véritables agences professionnelles avec des compétences spécifiques à faire valoir, il fallait concentrer les efforts sur le recrutement et la formation des agents. Des agences ont œuvré pour la transparence des honoraires et l'établissement d'un tarif afin de poursuivre la moralisation du secteur. Sans succès. Tous ces efforts demeuraient infructueux du fait des dysfonctionnements trop importants qui entravaient le milieu²⁵.

Les années 1930 cristallisent les deux dérives du secteur liées aux mutations de l'époque: l'espionnage syndical par les cabinets de détectives et l'utilisation des sociétés de vigilance par des groupes d'extrême droite. Ces deux dérives perdureront jusque dans les années 1970-1980 et conduiront, entre autres, à l'établissement d'une régulation du secteur par l'Etat.

B. Opportunités dans l'entre-deux guerres

La Grande Guerre a marqué une pause dans la croissance des polices privées mais dès les années 1920, elle redémarre, notamment en province (Lyon, Marseille). Le nombre important d'agences de police privée induit une forte concurrence, poussant les officines à diversifier leurs activités.

²⁴ OCQUETEAU F. & WARFMAN D., *Que sais-je : La sécurité privée*, PUF, 2011

²⁵ ARROYO Antonio, *Secteur privé de sécurité et de surveillance humaine : entre prévention et intervention, risques et enjeux de la professionnalisation*, Mémoire de master, Université de Rouen, Département des Sciences de l'Education, 2007

Avec le libéralisme se créent de nouveaux espaces économiques qui nécessitent une redéfinition des procédures de contrôle et de surveillance, adaptées aux nouveaux risques et dysfonctionnements. Incidemment, cette redéfinition nécessite l'emploi de nouveaux acteurs, capables de les protéger. Les usines et les entreprises contractualisent de plus en plus leurs modes de surveillance, créant ainsi la sécurité d'entreprise.

Les sollicitations des particuliers augmentent rapidement après la Première Guerre mondiale. Les familles engagent des détectives pour retrouver la trace de leurs disparus. Les enquêtes pour adultère se multiplient également, les hommes de retour du front voulant s'assurer de la fidélité de leur épouse en leur absence. Les opportunités sont nombreuses et, pour répondre à cette forte hausse de la demande, de nouvelles agences se créent. Si la région parisienne a connu un boom de la police privée au début du XX^{ème} siècle, il faudra attendre les années 1920 pour que ce boom atteigne les grandes villes de province. Mais très vite, les vieilles agences se trouvent concurrencées par de nouvelles. Il y a quelques exceptions toutefois, comme c'est le cas à Amiens où les anciennes agences, comme « L'indicateur amiénois », étouffent toute tentative de concurrence²⁶.

On observe également la naissance de géants de la police privée. Notamment, l'agence « la sécurité du Centre » ouvre plusieurs succursales de Nancy à Vichy dès 1925. Mais les deux villes qui affichent la plus forte progression du secteur en province sont Marseille et Lyon. Avant la guerre on ne comptait que deux agences de police privée à Marseille, la Maison Lamotte et « la Discrétion » créée peu après, toutes deux spécialisées dans le renseignement familial. En 1920, Marseille compte huit agences de renseignements commerciaux. Ces nouvelles agences, dans l'ère du temps, proposent à la fois des activités de renseignement et des activités de gardiennage et d'enquête privée. On peut citer par exemple l'agence « Argus Policier » fondée par Manganelli qui, en plus de son département de contentieux et de fiches commerciales, propose un « *service spécial de détectives rompus aux enquêtes criminelles* »²⁷.

L'évolution des polices privées à Lyon est sensiblement différente. On dénombre une dizaine de professionnels y exerçant dans les années 1920, mais c'est la police publique qui domine et la porosité entre les deux milieux y est particulièrement importante. Les

²⁶ KALIFA D., 2007, p. 189-243

²⁷ KALIFA D., 2007, p. 189-243

grosses agences lyonnaises restent celles fondées par d'anciens fonctionnaires de police comme le Commissaire Adler en 1930²⁸.

Les nouvelles agences innovent pour se faire une place sur le marché. Ainsi, par exemple, certains proposent de « renseigner sur les candidats aux élections législatives ». D'autres créent un département de « comptabilité, vérification et arbitrage » pour le commerce et les entreprises.

C. Vers plus de services publics et moins de services privés de sécurité

Peu avant la Première Guerre mondiale, l'Etat tente de reprendre l'initiative en concurrençant les agences de police privée. La Compagnie du réseau de l'Etat instaure en 1914 un département intérieur de surveillance. Mais les résultats de ce département seront très vite décevants. En 1919, la Compagnie reconnaît l'inefficacité de ses agents et cet échec de l'Etat confère une notoriété nouvelle aux polices privées qui apparaissent alors comme nécessaires, compétentes et spécialisées²⁹.

1926 marque une véritable révolution dans les rapports entre les officines et l'Etat. La « Société Parisienne de Surveillance » est créée cette année-là après avoir obtenu l'agrément de la Préfecture de Police. Le vide juridique dans lequel s'étaient épanouies les agences de police privée est en passe d'être meublé. A partir des années 1930, les agences de police privée sont présentes partout en France. Limoges, Grenoble, Tours ou Avignon, les prestations de police privée se multiplient. Le secteur peut se vanter de ses réussites et commence à attirer de prestigieuses recrues issues des rangs des forces publiques. Le processus entamé à Paris à la fin du XIX^{ème} siècle s'accroît à partir des années 1920 et dans les années 1930, les détectives et agents issus des services publics représentent plus de la moitié des effectifs. Ces nouveaux acteurs participent à l'instauration progressive d'une relation de confiance avec la clientèle et, la mauvaise réputation de la profession semble s'amointrer face à l'honorabilité de ses représentants³⁰. Mais, fortes de leur succès, les agences de police privée commencent à se considérer comme les défenseurs des « braves gens » et des intérêts de la police. Elles se placent unilatéralement dans une relation de partenariat avec le secteur public. Ces manœuvres de légitimation d'un secteur

²⁸ KALIFA D., 2007, p. 189-243

²⁹ KALIFA D., 2007, p. 189-243

³⁰ KALIFA D., 2007, p. 189-243

que les autorités policières considèrent comme suspect irritent les intéressés. Cette confusion des rôles est ce qui a poussé la hiérarchie policière et l'Etat à réguler les officines de police privée.

En 1934, le préfet Jean Chiappe met en place des polices supplétives privées, sorte de troupes de choc. Ces milices avaient pour but la lutte contre les groupes d'extrême gauche. Mais la grande manifestation antiparlementaire du 6 février pour protester contre le limogeage du Préfet Chiappe renforce la méfiance du gouvernement à l'égard de ces milices privées, cause du bilan sanglant de l'émeute. L'expérience est traumatisante pour la III^{ème} République qui renforce la centralisation des forces publiques. Effrayé par le pouvoir insurrectionnel que représentent les milices privées potentiellement armées, le Parlement vote la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées : l'Etat peut désormais ordonner la dissolution de tout groupe ou association, restreignant drastiquement le régime libéral associatif de la loi de 1901³¹.

Ce sont les sociétés de surveillance et de gardiennage qui profitent le plus du nouveau climat d'inquiétude de l'entre-deux-guerres. L'image de la profession reste toutefois médiocre en raison de divers scandales, chantages ou affaires douteuses, voire des activités antisyndicales qui la lient au patronat réactionnaire et aux manœuvres de l'extrême droite. Le statut des agences de police privée sera fixé par la loi de 1942, interdisant notamment aux anciens fonctionnaires de police de rejoindre les rangs des agents privés. Toutefois, la loi, trop stricte, se révèle quasiment inapplicable. Dès 1943, des Commissaires lancent des appels au gouvernement de Vichy afin d'alléger la législation, en permettant notamment que d'anciens fonctionnaires de police exemplaires puissent continuer de servir l'Etat sous une nouvelle fonction dans le secteur privé³².

III. La police privée dans les pays anglo-saxons, une évolution différente

A. Des thief-takers aux détectives privés au Royaume-Uni

Historiquement, les institutions chargées du *policing* ont oscillé entre la sphère publique et la sphère privée. Au XVI^{ème} et XVII^{ème} siècle, le *policing* était principalement assuré par des agences privées implantées localement. Dès la deuxième moitié du XVIII^{ème} siècle, un système policier d'Etat centralisé se met progressivement en place, pour n'être réellement

³¹ KALIFA D., 2007, p. 189-243

³² KALIFA D., 2007, p. 189-243

opérationnel qu'au milieu du XIX^{ème} siècle. L'établissement de cette police a fait l'objet de nombreux débats dans l'opinion publique. La population craint que le pouvoir politique n'en abuse à ses dépens et les agences de police privée apparaissent alors comme plus tolérable. Mais la centralisation des services de police publique a entraîné le déclin de la sécurité privée qui ne trouvait plus sa place dans le nouveau paysage du *policing* voulu par le gouvernement. En conséquence, les forces de police publique ont progressivement acquis un monopole et les agences de sécurité privée se sont faites de moins en moins actives. Mais, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les agences de sécurité privée renaissent et regagnent des parts de marché, retrouvant ainsi une légitimité.

En Angleterre comme aux Etats-Unis, l'émergence de corps de police professionnalisés fut longue et difficile. La police privée fut une réalité à la fois plus précoce et plus légitime, qui sut rapidement produire ses propres modèles de référence. A l'inverse de la France où la présence d'une puissante police est historique depuis son instauration par la monarchie et où l'initiative privée, marginale, était considérée comme suspecte, l'existence de policiers amateurs était tolérée de longue date au Royaume-Uni. Pays marqué par l'absence d'armée ou de forces de police permanentes, la police privée était une nécessité pratique et une alternative à tous ceux qui craignaient les empiètements de la puissance publique.

En 1692, le *Highwaymen's Act* autorisant l'exercice des *thief-takers* est voté. Très vite, ce système est corrompu et il n'était pas rare que voleurs et *takers* s'entendent. En 1750, les frères Fielding créent un corps de détectives en civil, première tentative de création d'une police professionnelle : les *Bow Street Runners*. Le juge Henry Fielding, constatant la corruption et les malversations ayant cours chez les *thief-takers*, décide en 1749 de les rassembler dans un corps attaché à la Cour Magistrale et financé par le gouvernement central. Ce corps de police, chargé de poursuivre et d'appréhender les criminels, utilisait les méthodes de *policing* déjà existantes. Ce groupe est démantelé en 1839, dix ans après la création de Scotland Yard par Robert Peel, qui marqua aussi la fin du système des *thief-takers*. Ce n'est qu'en 1878 avec la création du *Criminal Investigation Department* que Scotland Yard sera reconnue comme l'institution policière officielle. Dès lors, la police privée dut se replier sur des affaires plus modestes, comme les affaires de divorce³³.

³³ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., *Police Detectives in History, 1750-1950*, Ashgate Publishing, Ltd., 2006

Dans les années 1840, les mémoires de Vidocq sont traduites pour la première fois en anglais sous le titre *Vidocq, the French police spy*. Cet ouvrage reçoit très bon accueil et Vidocq devient rapidement une figure emblématique de l'autre côté de la Manche. Ses exploits dans les forces de police publique, puis en tant que dirigeant d'une agence privée, enflamment les foules aussi bien au Royaume-Uni, qu'en Allemagne et en Belgique. Pendant un temps, Vidocq constituera une légende.

Au tournant du siècle, les aventures du célèbre détective privé amateur Sherlock Holmes sont traduites en français. Là encore, l'œuvre reçoit un très bon accueil, si bon d'ailleurs, que sous l'influence anglo-saxonne et grâce à la popularité du personnage, l'image de la profession semble s'améliorer en France. Des inspirations proviennent aussi des Etats-Unis d'où sont traduits de nombreux livres de fiction sur les détectives. L'angoisse sociale de l'insécurité montante, en grande partie diffusée par cette littérature et par la presse, favorise la demande de services de police privée³⁴. Les activités de police privée rassèrent les populations. De nombreuses agences de détectives et de police privée émergent alors sur le modèle étranger en France. Cette vogue du modèle anglo-saxon ne perdurera pas longtemps en France du fait de l'éruption de la Première Guerre mondiale, l'essentiel de l'activité restant les petites escroqueries ou les désordres familiaux. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, le Royaume-Uni met en place une répression des mouvements pour les droits sociaux des travailleurs et interdit toute forme d'association. Afin de veiller à l'application de ses décrets, le gouvernement envoie des espions infiltrer ces réseaux, ce qui résultera en la mise à mort de nombreux rebelles favorables à une réforme du gouvernement³⁵.

B. L'agence Pinkerton, pionnière de la police privée aux Etats-Unis

De même qu'en Angleterre, il y a une peur historique des armées et de l'espionnage gouvernemental aux Etats-Unis qui ralentit l'émergence de forces publiques professionnelles. C'est pour faire face à l'urbanisation et aux mutations socio-économiques qui ont lieu dans les années 1840-1850, créatrices de désordre social, que la police moderne verra le jour. Toutefois, en peu de temps, ces forces publiques nouvelles deviennent des « *patronage pools for city bosses* », laissant la population démunie devant

³⁴ KALIFA D., 2007, p. 144-188

³⁵ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., 2006

la délinquance et la criminalité en hausse. Il revenait donc aux entreprises de sécurité privée de gérer les problèmes de criminalité à tous les échelons, afin de pallier aux insuffisances des forces publiques³⁶.

La vision du *policing* est très différente de la vision française dans les pays anglo-saxons. La France considère le pouvoir de police comme relevant uniquement de la force publique, institutionnalisée et centralisée. Or, dans les pays anglo-saxons, chaque citoyen a à la fois un devoir et un pouvoir de police³⁷. C'est pourquoi, pendant longtemps, il revenait à chacun d'assurer sa propre protection et c'est la raison pour laquelle la répression du crime était principalement le fait d'individus, payés en fonction de la mise à prix du criminel appréhendé.

Allan Pinkerton est un immigrant qui a dû fuir l'Ecosse en 1842 à cause du rôle de porte-parole qu'il a joué dans la révolution Chartiste. En 1847, il aide un shérif à appréhender un gang de contre-façonneurs, ce qui lui vaudra d'être remarqué par H.E. Hunt et I.C. Bosworth qui lui demandent de gérer les affaires de police à Dundee, dans l'Illinois, afin de compenser l'inefficacité des constables et shérifs. En 1855, il est engagé par le *Post Office* de Chicago avec pour mission première d'empêcher les vols de courriers³⁸. Les années 1850 marquent l'essor de la police privée aux Etats-Unis. En février 1855, après avoir consulté six compagnies de chemins de fer du Midwest, il crée sa première agence de police privée prestant des services de garde et détectives privés. La principale mission de ses agents auprès des compagnies de chemin de fer était de surveiller les employés et de prévenir tout vol ou dégradation. En 1858, l'agence Pinkerton est renommée *Pinkerton's Protective Police Patrol*, avant de devenir la *Pinkerton's National Police Agency*³⁹.

L'agence Pinkerton acquiert sa renommée pendant la guerre de sécession. A. Pinkerton, militant pour l'émancipation des esclaves⁴⁰, met en place un service de renseignements pour à la fois enquêter sur les personnes suspectes sur le territoire de

³⁶ MORN Frank, *The eye that never sleeps*, Indiana University Press, 1982

³⁷ LE SAUX Nicolas, « Les modèles anglo-saxons et continentaux d'organisation de la sécurité privée », dans *Les aspects internationaux de la sécurité privée* dirigé par AUBERTIN C. & LATOUR X, Droit de la sécurité et de la Défense, 2016

³⁸ MORN F., 1982

³⁹ WALTON John, *The legendary detective : the private eye in fact and fiction*, Chicago Press, 2015

⁴⁰ Il se servait de sa mission auprès des compagnies de chemins de fer pour permettre aux *runaway slaves* venus du sud à s'échapper. Notamment, en 1859, il aide John Brown et plusieurs autres esclaves à s'échapper au Canada.

l'Union et recueillir des informations sur le territoire Confédéré. Sa participation active lui valut une prospérité telle qu'il put ouvrir deux nouvelles agences au lendemain de la guerre⁴¹. En 1870, il supervisait plus de 20 détectives privés et une soixantaine d'agents de surveillance (« *watchmen* »)⁴².

Comme Vidocq, A. Pinkerton est préoccupé par la professionnalisation du secteur. Dès 1864, il distribue à ses agents un Code de conduite, « *Special rules and instructions to be observed in testing conductors* ». Ses agents devaient être au-dessus de toute suspicion, et il exigeait que les recrutements insistent sur le caractère de la personne. En 1867, il diffuse dans ses agences les « *General Principles of Pinkerton's National Police Agency* » que tous devaient lire. Il y définit le périmètre et les objectifs de missions. Attaché à la réputation de sa profession, il insiste sur le caractère irréprochable des agents, toute dérive étant sanctionnée par un renvoi. Enfin, il rompt avec les modes de rémunération usuels de la sécurité privée et fixe des tarifs prédéfinis, entre 6\$ et 8\$ par jour, et les paiements étaient dus quelque soit le résultat de l'enquête⁴³.

Même si les activités de détection et de répression du crime étaient marginales, du fait à la fois des faibles rémunérations et de la concurrence des forces publiques, elles nécessitaient des règles de conduite strictes car elles engageaient la responsabilité des agents. Malgré ses efforts, dès les années 1870, des affaires viendront ternir quelque peu l'image de la profession. Par exemple, en 1873, quatre agents Pinkerton sont arrêtés pour avoir intimidé la femme d'un suspect. Dans cette affaire, l'agence fut condamnée à payer une réparation à hauteur de 10 000\$⁴⁴.

Allan Pinkerton meurt en 1884, laissant derrière lui un secteur florissant, Chicago comptant déjà quatorze agences de détectives privés. Son agence sera reprise par ses fils Robert et William.

C. La diversification de l'offre de sécurité privée aux Etats-Unis

Après la mort de leur père, William reprend l'agence de Chicago et Robert, celle de New York. Sous A. Pinkerton, l'Agence est demeurée principalement une agence de police

⁴¹ L'agence de New York ouvre ses portes en novembre 1865 et l'agence de Philadelphie est créée en mai 1866.

⁴² MORN F., 1982

⁴³ WALTON J., 2015

⁴⁴ MORN F., 1982

des chemins de fer, mais sous l'influence des fils Pinkerton se développent des activités de police industrielle dès les années 1880-1890.

La diversification des activités de l'agence dans cette voie n'améliore pas l'image qu'à la presse des *pinkertons*, agents déployés par l'Agence sur le terrain. Les industries font de plus en plus appel à des services de police privée afin d'infiltrer les syndicats, mais plus particulièrement pour casser des grèves. A l'occasion de telles missions, les incidents n'étaient pas rares. Du fait du manque de régulation, les premiers détectives s'étaient laissés aller à des abus. Les agences étaient connues pour faire usage de violence, notamment pendant les répressions de mouvements syndicaux. Lors de ces événements, il n'était pas rare que les *pinkertons* fassent usage de leurs armes de poing. A l'automne 1886, un drame se produit, un innocent piéton reçoit une balle perdue et décède. C'est le début d'une réflexion publique sur le rôle des agents de police privée⁴⁵. Commence alors à apparaître la nécessité de réguler un milieu qui s'est développé dans un vide à la fois juridique et policier. Mais la majorité des abus intervenaient pendant les opérations d'enquête et de surveillance. Notamment, depuis l'invention des dispositifs d'écoute à distance, les détectives ont souvent fait un usage illégal et abusif de ces nouvelles technologies, envahissant ainsi les espaces privés des personnes dans le cadre de leurs enquêtes⁴⁶.

Il faudra attendre l'incident de Homestead pour que des actes soient votés. En 1892, les ouvriers de l'industrie de Homestead se mettent en grèves. Afin de résoudre le problème le plus rapidement possible, le patron engage l'Agence Pinkerton pour casser la grève. L'altercation entre les grévistes et les agents fera deux morts dans chaque camp et des dizaines de blessés. Les *pinkertons* sont alors violemment critiqués par les syndicats. Mais la réaction de la population est mitigée. L'usage de la violence était reproché à tous. Toutefois, il était reconnu le droit au propriétaire d'avoir recours à des agents pour défendre sa propriété. Une enquête conjointe du Sénat et de la Chambre des Représentants est ouverte en 1893. Deux constats sont faits :

- L'emploi de gardes privés est rendu nécessaire par l'incapacité (« *inability* ») des autorités publiques à protéger les personnes et les biens ;

⁴⁵ MORN F., 1982

⁴⁶ WALTON J., 2015

- Les tentatives de régulation doivent venir des Etats fédérés, plus compétents en la matière⁴⁷.

Dès la publication des résultats de l'enquête, des actes anti-Pinkerton émanent de plusieurs Etats fédérés. Les premiers Etats à légiférer sur la question sont les Etats de Virginie de l'Ouest et de Caroline du Nord. Le 25 et 28 février respectivement, ces deux Etats interdisent les détectives privés armés d'entrer sur leur territoire. En 1899, 24 Etats ont pris des décisions similaires⁴⁸.

Toutefois ni la mauvaise presse ni les *Anti-Pinkerton Acts* ne freinent la croissance de l'Agence et du secteur. Comme en France, les premières agences qui furent créées le furent soit par des anciens agents Pinkerton soit par des retraités des forces de l'ordre. En 1894, R. Pinkerton avait déjà ouvert six nouvelles officines. Au tournant du 20^{ème} siècle, l'Agence Pinkerton devient un système national de lutte contre le crime par la prévention. Il arrivait aux détectives de travailler sur des dossiers criminels mais cela demeurait occasionnel pour deux raisons:

- la résolution des crimes est une fonction policière ;
- Payer des enquêteurs privés ne faisait pas avancer plus vite l'investigation⁴⁹.

Robert et William continuent de suivre l'exemple de leur père en surveillant strictement leurs agents. Le début du XX^{ème} est considéré comme l'âge d'or des activités de détectives privés aux Etats-Unis. En 1914, on estime les effectifs du secteur à environ 10 000 policiers spéciaux dont 800 policiers des chemins de fer. Cette forte croissance signifie aussi plus de concurrence pour l'Agence Pinkerton qui perd son premier contrat en 1909.

L'Agence Burns est créée en 1909 à la demande de L.W. Gammon, nouveau président du *Protective Committee* de l'Alliance de Sécurité des Bijoutiers, jusqu'alors sous contrat avec l'Agence Pinkerton. Le nouveau *Protective Committee* considère que les tarifs pratiqués par l'Agence Pinkerton sont trop élevés et, devant l'incapacité de l'Agence Pinkerton à baisser ses prix, L.W. Gammon rompt le contrat et aide William J. Burns à fonder son agence. Cette dernière connaît des débuts difficiles, du fait de l'importance de son premier contrat, à savoir protéger les dizaines de milliers de membres que comptent

⁴⁷ MORN F., 1982

⁴⁸ MORN F., 1982

⁴⁹ WALTON J., 2015

l'Alliance et répartis sur tout le territoire des Etats-Unis. En 1915, l'Agence Burns est assez large pour prendre de nouveaux contrats, dont la protection de sites industriels⁵⁰. Les agents menaient des opérations diverses, même si les plus nombreuses, car plus lucratives, étaient celles liées aux interventions sur les sites industriels. D'ailleurs l'agence Pinkerton divise son chiffre d'affaire en deux parties "industriel" et "général"⁵¹.

Les premiers détectives et agents avaient de l'estime pour leur profession. Elle n'attirait pas les mieux éduqués, mais il y avait de fins connaisseurs du terrain qui excellaient à recueillir des informations. Leur avantage sur les forces publiques est leur accès à un important réseau d'informateurs dans les milieux criminels. Pour accéder à ces réseaux, ils passaient par d'anciens criminels et envoyaient des agents parlant la langue des milieux visés. Ils considéraient leur emploi comme nécessaire et A. Pinkerton et W.J. Burns se considéraient comme des travailleurs respectueux envers "les honnêtes ouvriers américains". Bien sûr, l'efficacité des agents n'était pas assurée et il y a eu des cas où le client a contesté l'efficacité de l'agent et leur éthique de travail: au vu du prix des prestations et des résultats, ne serait-ce pas une perte? La Pillsbury Flour Mills Company s'est plainte à ce sujet en septembre 1920⁵².

En 1930, l'Agence Pinkerton cesse d'être une agence de détectives privés pour devenir une agence de police privée. L'espionnage industriel devient une des activités principales. Cette pratique sera condamnée par le Comité La Follette (1936-1941), qui a tenté de réformer les lois de régulation des polices privées, qui la considère comme anti-américaine. Dès les années 1940, beaucoup des activités traditionnelles des premières agences disparaissent et ne restent que les agences offrant des services de gardiennage. Dans les années 1930, l'Agence Pinkerton était présente dans 27 villes des Etats-Unis et employait au moins 1 200 agents dans l'espionnage industriel, le plus profitable de ses départements et avait un chiffre d'affaires de 2.3 millions de dollars. A cette époque on comptait 700 à 800 agences présentes dans les 50 villes les plus importantes des Etats-Unis. Les activités et les espaces d'intervention avaient déjà été diversifiés par rapport à l'ère d'Allan Pinkerton : du gardiennage de grandes compagnies et des chemins de fer, à la surveillance

⁵⁰ MORN F., 1982

⁵¹ WALTON J., 2015

⁵² WALTON J., 2015

d'hotel (« *hotel detective* ») en passant par la surveillance de centres commerciaux (« *department store detective* »)⁵³.

⁵³ MORN F., 1982

CHAPITRE 2 – Les sociétés de sécurité modernes des années 1960 à nos jours : expansion, moralisation et professionnalisation

Les détectives en France, en Angleterre et aux Etats-Unis sont apparus concomitamment à de grands bouleversements : expansion du commerce et de l'industrie, forte augmentation de la population (notamment urbaine), nouveaux immigrants dans des villes bondées, l'essor des zones défavorisées et des maladies côtoyant les quartiers riches et ostentatoires, les opportunités dans le crime et sa répression. Le XIX^{ème} siècle se caractérise par un « *urban disorder* ».

Les agences de polices privées renaissent progressivement à partir des années 1960. A cette époque, l'Europe connaît d'importantes mutations économiques, et face à la croissance des industries, des patrons vont réintroduire les polices d'entreprise. Ce ne fut certes pas un retour glorieux des agences de police privée, mais elles ont continué d'évoluer jusqu'à se voir reconnaître un véritable rôle dans la production de la sécurité nationale aux côtés des forces de l'Etat.

I. Le redéploiement des prestataires d'activités de sécurité privés à partir des années 1960

A. Une réémergence dans un contexte de tensions sociales

On a pu constater, à travers la reprise de croissance des polices privées après la Première Guerre mondiale, que l'essor des sociétés offrant des prestations de sécurité est étroitement lié avec le climat d'insécurité ambiant.

Le contexte de l'après Seconde Guerre mondiale est particulier, la France en sort méconnaissable et transformée. Les services de police ne font pas exception. Le régime de Vichy avait profondément fait évoluer les services de police et la IV^{ème} République, préoccupée par la reconstruction du pays et les conflits de décolonisation n'a pu opérer toutes les réformes nécessaires : étatisation des polices municipales, la création d'une force civile spécialisée de maintien de l'ordre, autonomie de la préfecture de police de Paris, dispositif de formation. Avec l'importation du conflit algérien sur le territoire de la métropole, le gouvernement recourt abondamment aux services de police. Mais leurs pratiques qui rappellent l'Occupation n'arrangent en rien le climat d'insécurité qui règne à

l'époque⁵⁴. C'est dans ce contexte propice que redémarre le secteur de la police privée à partir des années 1960.

Les premières entreprises à voir le jour sont souvent dirigées par d'anciens fonctionnaires de police (retraités ou démissionnaires) reconvertis. Le préfet de la Seine-et-Marne Vaujour (1968-1969) est revenu, dans une déclaration, sur la facilité de création et d'établissement de ces agences dans les années 1960⁵⁵. Mais la majorité de ces entreprises rencontreront de nombreux incidents dus à leurs cultures répressives⁵⁶.

Si le contexte est favorable à la renaissance de la profession, le manque de moralisation et de déontologie de ces sociétés n'ont pas été oubliés par les autorités. Notamment, le Commissaire Marcel Leclère dénonce les dangers d'une renaissance des polices privées. Il attire déjà l'attention dans son ouvrage *La police* publié en 1972 sur les dangers que représentent ce qu'il qualifie de « *polices privées passées de l'artisanat à une véritable organisation industrielle* ». Particulièrement, il critique violemment les « *polices supplétives voire parallèles, à la fois les cabinets de détectives spécialisés dans le contrat d'adultère à la chaîne qui pratiquent également, à grande échelle et par tout moyen, l'espionnage industriel* » et les milices patronales « *chargées tout autant de prévenir tout mouvement social que de noyauter les syndicats ouvriers* ». Selon lui, seuls 400 des 8 000 agents de sécurité privée présents en France auraient bénéficié d'une formation satisfaisante⁵⁷. Ainsi, dès le redémarrage du secteur la nécessité de moralisation et de professionnalisation du secteur sont au cœur des débats.

B. Les polices d'entreprise en question : vers une moralisation du secteur de la sécurité privée

Tout au long des années 1960-70, le patronat fera appel à des sociétés de sécurité privée pour mener les opérations contre des grévistes à l'occasion de conflits sociaux. Les services de sécurité internes appartenant directement à des entreprises, particulièrement puissants dans l'industrie automobile, continuent à jouer un rôle historique de commandos antigreve contribuant à véhiculer une mauvaise image des officines⁵⁸. Cette image perdue

⁵⁴ LEVY René, « Police en France de la libération à nos jours », *Encyclopædia Universalis*

⁵⁵ Egalement vice président de la Fédération Française des organismes de Prévention et de Sécurité (FFOPS) de 1981 à 1988

⁵⁶ ARROYO A., 2007

⁵⁷ ARROYO A., 2007

⁵⁸ ARROYO A., 2007

encore aujourd'hui malgré la disparition de certaines des entreprises litigieuses grâce à la loi fondatrice de 1983 et des processus successifs de réhabilitation du secteur.

Comme ce fut le cas avant l'éruption de la Seconde Guerre mondiale, les agences de police privée qui reprennent progressivement du service sont engagées pour deux raisons principales : l'espionnage industriel et l'infiltration des syndicats. La période des Trente Glorieuses est marquée par une forte concurrence et l'émergence des conflits sociaux. Il s'agissait donc pour les patrons d'industrie de pouvoir obtenir des informations sur la concurrence tout en restant vigilant vis-à-vis de ses employés⁵⁹.

Les patrons déployaient aussi des vigiles pour protéger leur site et il n'était pas rare que ces agents soient armés pendant leur mission de surveillance et de gardiennage. Il leur arrivait aussi de devoir confronter les ouvriers grévistes. C'est dans un tel contexte que s'est produit un drame en 1972, causant la mort de Pierre Overney.

Nous sommes au lendemain de mai 1968. Les élections législatives qui se sont tenues en juin de cette année débouchent sur une assemblée à majorité gaulliste. Mécontents de ce résultat, de nombreux mouvements ouvriers d'extrême gauche se reforment et se créent et, de 1969 à 1973, l'agitation est quotidienne. Un groupe en particulier prend de l'importance, il s'agit du mouvement maoïste auquel appartient P. Overney⁶⁰.

Le 25 février 1972, les chefs du mouvement organisent une manifestation armée pour commémorer les morts du métro Charonne pendant la guerre d'Algérie. En réalité, les événements de la guerre d'Algérie n'étaient qu'un prétexte. Le but véritable de ce rassemblement était de briser le silence autour des événements en cours à l'usine de Renault Billancourt. Des militants licenciés suite aux actions violentes organisées par le « Comité de Lutte Renault », faisaient une grève de la faim sans réel écho dans les médias. Le mouvement maoïste prévoit donc une action violente contre Renault Billancourt le 25 février 1972. Il était prévu notamment de taguer les murs dans l'enceinte de l'usine tout en distribuant des tracts appelant à manifester. Ils arrivent sur les lieux à 14h30 armés de manches de pioches et de barres de fer, avec pour objectif « *d'éclater la gueule des gardiens* » selon Christophe Schimmel, un des leaders. C'est alors que le drame se produit. Jean-Antoine Tramoni, depuis peu retraité de l'armée où il était caporal en chef, et tout

⁵⁹ OCQUETEAU F. & WARFMAN D., *La sécurité privée en France*, Que sais-je ?, PUF, 2011

⁶⁰ PUECH Michel, « 40 ans après, Pierre Overney », *Mediapart*, 5 mars 2012

juste embauché à la Régie Renault, dégainé son arme de poing. Pierre Overney est mortellement atteint⁶¹.

La mort de Pierre Overney fit scandale et fut le premier choc qui poussa la puissance publique à s'emparer du sujet de la régulation des polices privées. D'autant plus que leurs liens étroits avec des organisations d'extrême droite telle que le Service d'Action Civique, laissaient à craindre une menace antirépublicaine.

C. L'essor de la délinquance et les limites des forces de l'Etat

Le Traité de Rome (1957) a favorisé l'implantation de sociétés de sécurité privée étrangères assez sérieuses et compétentes, surtout dans le secteur du transport de fonds qu'elles dominent encore aujourd'hui. Ces entreprises, au passé beaucoup moins douteux, ont su s'organiser et se professionnaliser en offrant des prestations de qualités supérieures. C'est la montée en puissance de l'assurance qui va amener l'individu à plus se protéger, en apportant la preuve qu'il a pris toutes les mesures utiles et nécessaires pour protéger ses biens et sa personne, mais aussi sous l'effet d'annonce de la presse, qui tend parfois à exagérer les faits pour créer le sensationnel⁶².

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'en 1964, la criminalité est faible ce qui expliquerait le très lent redémarrage des activités de police privée. Entre 1964 et 1994, le nombre de crimes et délits constatés et multiplié par sept, passant de 500 000 à 3.5 millions par an⁶³.

La criminalité contemporaine a des conséquences directes sur les entreprises, les employés, les prix, les besoins des clients et de la profession de sécurité. Les premières victimes de l'essor de la délinquance urbaine et de la criminalité sont les entreprises qui subissent des vols et dégradations. Une étude a été réalisée sur huit pays européens en 1993 et 1994 révélant que les taux de cambriolage dans le commerce de détail sont, dans tous les pays étudiés, environ 10 fois plus élevés que chez les particuliers⁶⁴. On peut donc supposer que la reprise du marché de la sécurité privée est due en grande partie à une stimulation de la demande, elle-même conditionnée par le volume des délits et incivilités

⁶¹ PUECH M., 2012

⁶² ARROYO A., 2007

⁶³ OCQUETEAU F., 2004

⁶⁴ VAN DIJK J. & TERLOUW G.J., "An international perspective of the business community as victims of fraud and crime", *Security Journal*, n°7 (3), 1996, p. 157 à 167

touchant le commerce. En outre, il faut mentionner que l'achat de prestations privées est aussi dû au désengagement de l'Etat et des services publics, constaté par les commerçants, face à ces problématiques. Le volume des plaintes ayant augmenté proportionnellement à l'essor de la criminalité, les recours sont devenus de moins en moins disponibles, forçant les commerçants à trouver eux-mêmes des solutions pour se prémunir⁶⁵.

Face à la montée des actes de délinquance, les assureurs ont joué un rôle essentiel dans la croissance du marché de la sécurité privée. Frédéric Ocqueteau parle de « *socialisation assurantielle autour de "l'anti-malveillance"* ». Les assureurs contraignaient de plus en plus leurs assurés à contracter avec des sociétés de surveillance humaine et électronique suite au constat de la baisse de leur marge bénéficiaire sur l'aléa de la malveillance⁶⁶. Grâce au lobbying des assurances, les contrats affluent et participent à la croissance du secteur et à la création de nouvelles agences pour répondre à la forte hausse de la demande.

II. La sécurité privée, un secteur atypique et dynamique

A. Une extension progressive des activités de sécurité privée

Sous la pression conjuguée des restrictions budgétaires et de la montée de l'insécurité, les forces de police sont amenées à abandonner une partie de leurs missions au profit d'un secteur privé en expansion. La privatisation d'une partie non négligeable des activités de sécurité semble inévitable. La fin des années 1980 marque un tournant idéologique : on assiste à la promotion de la complémentarité des missions entre privé et public, même si on ne parle pas encore de partenariat.

La fin des Trente Glorieuses et les premières crises économiques entraînent une réflexion sur le fonctionnement de l'Etat. Influencé par des idées néolibérales venues d'outre-Atlantique, l'Etat français entame une redéfinition de son périmètre d'action et des prérogatives qu'il exerce directement⁶⁷. Notamment, la théorie du Nouveau Management Public conduira à repenser entièrement la vision du fonctionnariat. Les nouveaux impératifs budgétaires ne permettent plus les pertes. C'est pourquoi une politique de résultats est progressivement imposée à tous les services de l'Etat, et les services de police

⁶⁵ OCQUETEAU Frédéric & POTTIER Marie-Lys, *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*, l'Harmattan, 1995

⁶⁶ OCQUETEAU F., 2004

⁶⁷ OCQUETEAU & WARFMAN, 2011

ne font pas exception. Devant l'essor de la délinquance et de la criminalité, les forces publiques se voient obligées de se recentrer sur un cœur de métier, la répression du crime notamment, et de déléguer une partie de leurs fonctions à des agences privées. Ces fonctions ne peuvent avoir de conséquence sur les libertés des personnes, seul un représentant de l'Etat étant légitime à limiter l'exercice de la liberté d'une personne. C'est pourquoi toutes les fonctions de police déléguées sont fortement encadrées par la loi. A partir des années 1990, l'Etat commence à se désengager de certaines fonctions de sécurité : transports de fonds, le contrôle des passagers et des bagages dans les aéroports puis les ports, la sûreté et la sécurité des grandes manifestations sportives et culturelles...

Le 26 octobre 2012, à l'occasion de sa rencontre avec les acteurs de la sécurité privée et du CNAPS, le Ministre de l'Intérieur M. Valls a déclaré que « *s'il appartient à l'Etat de se préoccuper de l'intérêt général, il n'a pas vocation à s'occuper de tout. Il doit laisser à des acteurs privés, dont il encadre les activités, la mission de contribuer à un projet collectif.* » Cette déclaration s'inscrit dans la lignée de la reconnaissance du rôle que jouent les entreprises de sécurité privée dans la production de la sécurité générale lors du Colloque de Villepinte en 1997, actant ainsi officiellement la coproduction de la sécurité sur le territoire national.

La reconnaissance du rôle des effectifs de la sécurité privée dans la prévention de la délinquance et des incivilités est un processus lent et difficile. Avant même toute reconnaissance par la puissance publique, une séparation des tâches s'était *de facto* mise en place. Les agents de sécurité privée s'occupaient des vols, fraudes, actes de vandalisme et désordres publics dans des lieux tels que les supermarchés, les grands magasins, les centres commerciaux ou encore les hôpitaux. Ainsi, pour tout acte délinquant modéré, il revenait aux agents privés d'y faire face. D'ailleurs, ils sont souvent plus exposés que les policiers, quelque soit le degré criminel de l'acte commis, car ils sont présents sur site quand les forces publiques doivent s'y rendre après avoir été alertées⁶⁸. Cette séparation a aussi un fondement économique, la sécurité privée coûtant beaucoup moins cher que la police publique, cette division du travail s'impose même aux administrations publiques. Les collectivités territoriales, établissements publics et même les ministères ont itérativement recours à des agences de gardiennage pour surveiller leurs sites.

⁶⁸ OCQUETEAU & POTTIER, 1995

Les contrats se multiplient, notamment pour la télésurveillance dans le cadre de partenariats public-privé. Aujourd'hui l'ensemble, ou presque, des réseaux de télésurveillance en région parisienne sont interconnectés. Ainsi, les forces de police ont accès à toutes les images recueillies par des personnes morales de droit privé, en décalé ou en temps réel. Cela a permis à la police d'étendre plus largement son contrôle sur la voie publique dans un but de prévention, de poursuite et de répression des délits et des crimes. De plus, la grande majorité des réseaux de télésurveillance appartenant au secteur privé, l'Etat a pu élargir son périmètre sans conséquences pécuniaires⁶⁹.

De plus, les sociétés de sécurité privée sont désormais chargées, en coopération avec les forces publiques, de la protection de zones stratégiques et sensibles : sécurité aéroportuaire, portuaire, sites SEVESO et opérateurs d'importance vitale (OIV). Ces derniers concernent douze secteurs identifiés par l'arrêté du Premier ministre du 2 juin 2006 et modifié en 2008. Le nombre exact de ces opérateurs n'a pas été divulgué mais on en dénombrerait au moins 200 ans à l'échelle nationale. Il revient à l'opérateur d'assurer la sécurité du site dont il est responsable. C'est ici qu'interviennent les entreprises de sécurité privées. Le Code de la Défense dispose dans son article L1332-4 que « *les entreprises tirent les conséquences de l'identification des menaces et ont l'obligation de prendre les mesures utiles. La protection des sites implique la création de services internes de sécurité et le recours à des prestataires d'activités privées de sécurité.* »⁷⁰

Les sites Seveso sont des installations classées définies par une directive européenne dont le texte initial date du 9 décembre 1996⁷¹. Ce texte pose des obligations en matière de gestion des risques et de l'organisation de la sécurité sur le site. Les actes de terrorisme ou de malveillance récents, comme l'incendie volontaire sur le site pétrochimique de Berre-l'Etang (15/07/2015), ont entraîné le renforcement des dispositifs de sécurité des 1 171 installations classées SEVESO. La gestion des risques, l'organisation et la mise en place d'un dispositif de sécurité adapté à la menace ont fait l'objet d'une contractualisation⁷². Les sociétés de sécurité privée sont déjà devenues des acteurs à part entière de la sécurité des sites stratégiques.

⁶⁹ Salon Préventica, Conférence de ROBINE Gille, GALEDOWSKI Thomas et animée par Virginie CADIEU, *La sécurité : un défi pour le grand Paris*, organisée par Préventique

⁷⁰ BURG Marc, *Panorama prospectif de la sécurité privée 2025*, Rapport interne destiné au Ministre de l'Intérieur, Septembre 2016, p. 96-98

⁷¹ Directive n°96/82/CE modifiée en 2003 puis en 2015

⁷² BURG M., 2016, p. 96-98

Enfin, une réflexion est en cours en vue de mieux organiser la synergie des forces publiques et privées sur les territoires hybrides les plus problématiques. Cela passerait notamment par des audits de sécurité préalable pour l'aménagement des territoires, actuellement effectués par des services spéciaux de la police. En effet, toute nouvelle construction d'un espace recevant du public (ERP) est soumise à une stricte réglementation du point de vue de la sécurité. Pour démarrer son chantier, le donneur d'ordre doit recevoir une autorisation préalable de la préfecture, ce qui justifie les services d'audits proposés par des policiers spécialement formés. Toutefois ces policiers sont peu trop peu nombreux pour couvrir tous les dossiers. Dans la logique d'un partenariat, ces audits pourront être prestés par des sociétés de sécurité privée⁷³. Ces considérations n'en sont qu'au stade de la réflexion, mais cela montre bien la volonté de l'Etat d'approfondir la collaboration avec les prestataires privés de sécurité.

C'est alors qu'interviennent les inquiétudes concernant l'expansion des fonctions déléguées aux agences de sécurité privée. Pour lutter contre la malveillance, les agents disposent de moyens matériels et immatériels. N'étant pas des représentants de l'Etat, ce sont ceux du simple citoyen comme le droit de riposter en légitime défense. Les pouvoirs doivent être proportionnés aux missions. Les agents de sécurité privée ont pour objectif la prévention des actes de malveillance et non la répression. Pourtant, ils exercent aussi une fonction auxiliaire de répression. Après s'être défendus contre l'agresseur, les agents doivent si possible l'appréhender, constater les faits et alerter les services de police et de gendarmerie. La réponse à l'acte délictuel doit être proportionnée et tombe sous le régime de la légitime défense. Mais il serait souhaitable de mieux définir les limites et les conditions de l'emploi de la force pour les agents afin d'établir des règles plus précises que celles découlant de la légitime défense⁷⁴.

Le 26 novembre 1991, un décret acte l'obligation pour les agents privés d'opérer une levée doute lorsqu'un système d'alarme est déclenché, en vérifiant « *la matérialité et la concordance des indices* » de l'infraction. Or le devoir de vérifier implique le pouvoir de constater, ce qui interroge aussi sur l'intervention des agents sur la voie publique, qui n'est

⁷³ Salon Préventica, Conférence d'Officiers de Police Spécialisés, *L'étude de sécurité et sûreté publique (E.S.S.P) : présentation du dispositif et plus-value dans les opérations de construction et d'aménagement*, organisée par le Ministère de l'Intérieur

⁷⁴ AUBERTIN C., « Vers de nouvelles prérogatives ? Les pouvoirs des agents de sécurité privée », dans *Quel avenir pour la Sécurité Privée ?, la refonte du cadre législatif*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2013, p.89-96

pas rare dans le cadre d'une levée de doute⁷⁵. Cette obligation a permis aux agents d'acquérir une nouvelle légitimité aux yeux des clients, mais démontre une nécessité de réforme législative.

Les agents de sécurité privée ont aussi pouvoir d'arrestation, au caractère répressif plus marqué que le pouvoir de se défendre. L'article 73 du Code de Procédure Pénale dispose que toute personne a le pouvoir d'appréhender l'auteur d'une infraction flagrante pour le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Le suspect peut donc être appréhendé par un fonctionnaire ou une personne privée. La jurisprudence a complété ce pouvoir par un pouvoir de rétention afin de répondre à l'éloignement et à l'indisponibilité des officiers de police judiciaire⁷⁶. Un suspect peut alors être retenu par les agents jusqu'à l'arrivée des forces de police à qui ils le remettent. Afin de respecter l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme relative à la privation de liberté, il est nécessaire que le législateur consacre ce principe. « La loi devrait préciser que la rétention doit être signalée sans délai aux services de police et de gendarmerie compétents et qu'elle ne doit durer que le temps nécessaire à l'organisation de la remise du suspect à l'officier de police judiciaire, sans pouvoir excéder une durée maximale de quelques heures tout au plus »⁷⁷.

Le pouvoir de surveillance, corollaire de l'obligation de surveillance qui s'applique aux sociétés de sécurité privée, pose également question. Tout contrat passé entraîne une obligation (de moyens) de surveillance. Le pouvoir de surveillance n'est pas aussi étendu que celui des forces publiques qui est général et non particulier. Il serait nécessaire d'expressément reconnaître le pouvoir de surveillance de la sécurité privée afin de lui conférer netteté et légitimité, qui lui font défaut aujourd'hui, et d'en redéfinir les limites⁷⁸.

Enfin, la loi attribue expressément à certains agents de sécurité privée le pouvoir d'effectuer des investigations dans un but préventif (ex. sûreté aéroportuaire). Mais ces fonctions peuvent porter atteinte à la vie privée des personnes et parfois à la dignité. La loi a donc érigé des gardes fous : la loi soumet le pouvoir de fouiller les personnes au principe de proportionnalité et l'assortit de garanties pour la personne. Le principe de

⁷⁵ PAUVERT Bertrand, « L'intervention de la sécurité privée sur la voie publique », dans *Quel avenir pour la Sécurité Privée ?, la refonte du cadre législatif*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2013, p. 73-87

⁷⁶ Cass. Crim. 1^{er} octobre 1979, n°263 « est déclarée exempte d'arbitraire la détention du suspect jusqu'à sa remise à l'officier de police judiciaire ».

⁷⁷ AUBERTIN C., 2013, p. 89-96

⁷⁸ AUBERTIN C., 2013, p. 89-96

proportionnalité permet aussi de réduire au strict nécessaire les prérogatives des agents (interdiction de fouille intégrale, juste par palpation). Ensuite, le pouvoir de fouiller les personnes ne peut être exercé que par des agents agréés par les autorités publiques, et avec l'assentiment du l'intéressé. A défaut d'acceptation, la seule sanction est le refus d'accès et la palpation doit être effectuée par une personne de même sexe. Mais la fouille des biens ne fait l'objet d'autant de garanties. Elle peut être effectuée par tous les agents et l'accord du propriétaire n'est pas nécessaire pour procéder à la fouille⁷⁹.

B. Vers plus de coproduction de sécurité ? Un débat qui fait rage : l'apport des pays anglo-saxons

Au début des années 1990, un tournant s'opère dans l'attitude des pouvoirs publics à l'égard du secteur privé qui promeut la complémentarité des missions, pour ne pas encore parler de partenariat. Le rapport Bonnemaison théorise la coproduction des « polices de la ville » dans les situations urbaines problématiques (Conseil National des Villes 1993). La sécurité se pense de plus en plus en termes de déconcentration et de décentralisation⁸⁰. Tandis que l'économie entre en récession au début des années 1990, beaucoup d'entreprises de sécurité privée gagnent d'importantes parts de marché.

On parle de coproduction de sécurité car, d'une part, l'Etat peut déléguer des fonctions d'ordre régalien mais pas une prérogative régalienne et, d'autre part, les avantages de l'externalisation de certaines fonctions de sécurité ont des limites. Pour qu'une externalisation soit efficace, il faut que les marges d'incertitude sur la fiabilité du partenaire soient faibles et que les possibilités de transaction soient fréquentes et routinisées. En outre, le dégagement d'un gain économique suffisant est nécessaire pour rendre l'externalisation attractive. L'Etat français a fait le choix d'une gestion mixte ou de « structures de gouvernance hybrides », dans la mobilisation des techniques et des agents de protection privés. Une division efficiente du travail en matière de sécurité entre forces publiques et forces privées apparaît de plus en plus comme inévitable considérant que du décalage des effectifs croît deux fois plus vite dans le secteur que les forces publiques cumulées⁸¹. Le renversement du ratio public/privé concernant les effectifs de sécurité s'est

⁷⁹ AUBERTIN C., 2013, p. 89-96

⁸⁰ GLEIZAL Jean-Jacques, *Les politiques locales de sécurité*, ed. Voiron, coll. « La lettre du cadre territorial », 2002

⁸¹ OCQUETEAU F., 2004

déjà produit dans certains pays, comme aux Etats-Unis. Et si ce n'est pas encore le cas en France, la croissance du secteur privé est tel qu'on peut s'attendre à ce que les effectifs de sécurité privée dépassent prochainement les effectifs des forces publiques.

La coproduction de sécurité est particulièrement pertinente aujourd'hui alors la nouvelle politique sécuritaire française s'appuie sur la « prévention situationnelle » d'inspiration anglo-saxonne et « l'espace défendable », ce qui semble légitimer la substitution de la sécurité privée à la sécurité publique. La prévention situationnelle consiste à aménager l'espace de telle sorte que le passage à l'acte paraisse difficile, voire impossible aux criminels et que les gains sont insuffisants par rapport à la difficulté de l'obstacle⁸². Ainsi, la prévention situationnelle consiste à augmenter les difficultés, augmenter les risques et réduire les gains. Elle vise à réduire à la fois les risques extérieurs et les risques intérieurs. Ainsi, dans cette logique, il faut éviter de provoquer, c'est-à-dire réduire la pression et le stress et éviter toute situation qui pourrait conduire l'employé à avoir du ressentiment envers l'organisation. Enfin, la prévention situationnelle consiste à éliminer les excuses, c'est-à-dire à établir un cadre normatif au sein de l'organisation, comme l'affichage du règlement de l'entreprise, afin que celui qui souhaite commettre un acte de malveillance soit conscient qu'il agit à l'encontre des règles établies⁸³.

Si la coproduction n'est pas encore tout à fait évidente en France, notamment du fait d'une mauvaise définition des périmètres d'action des différents acteurs, elle s'est progressivement installée en Grande Bretagne. Faisant également face à des impératifs budgétaires, l'Etat a cherché un moyen de réduire le coût de la sécurité en externalisant. Cette expansion progressive des prérogatives accordées à la sécurité privée ne s'est pas fait sans heurts, les syndicats de police s'y étant fortement opposé. Cette coproduction a fini par s'imposer, les policiers reconnaissant l'efficacité de la contribution des agents de sécurité privée, même si on compte parfois aussi des échecs. Parmi les nouvelles tâches confiées à la sécurité privée, on compte des tâches de police comme réaliser des enquêtes de voisinage et s'assurer de la garde des personnes arrêtées.

En 2006, David Cameron déclare que la police est le dernier « *grand service public non réformé* ». Dans un climat de réformes policières, le nouveau gouvernement annonce des coupes budgétaires pour les 43 polices d'Angleterre et du Pays de Galles. La baisse des

⁸² CUSSON Maurice, « Prévention situationnelle », *Criminologie.com*, juin 2010

⁸³ CUSSON Maurice, « Prévention situationnelle », *Criminologie.com*, juin 2010

dotations de la police sera compensée par une privatisation de certaines tâches jusqu'alors assurées par les forces publiques⁸⁴.

Toutefois, le processus de privatisation de fonctions régaliennes de sécurité n'a pas commencé sous le gouvernement de D. Cameron. Dès 1986, Margaret Thatcher préconise la mise en place d'un programme de contractualisation avec le secteur privé des centres de détention. La première privatisation interviendra en 1992 à Worlds dans le Yorkshire. G4S est un des leaders de la sécurité privée en Grande-Bretagne. Le groupe est en charge de six prisons et de 500 cellules de garde à vue au Royaume- Uni. En 2005, les centres de détention privés accueillent 8 926 prisonniers sur les 73 085 prisonniers détenus en Angleterre et au Pays de Galles⁸⁵. Plus récemment, les nouvelles politiques de gouvernance urbaine ont aussi participé de l'essor de la coproduction de sécurité. Les *Business improvement districts* ont commencé à se développer au début des années 2000. L'attractivité de ces nouveaux espaces repose pour partie sur les modes de sécurisation des lieux, reposant sur des partenariats public/privé⁸⁶.

C'est sous le gouvernement de David Cameron que la sécurité privée s'étend largement. L'ancien premier ministre avait été l'un des conseillers du gouvernement pour le rapport Sheehy en 1993, relatif à l'application des lois du marché aux forces de police. En 2010, avec 245 000 policiers en Angleterre et au Pays de Galles, les effectifs publics sont au plus haut. Afin de faire des économies, le nouveau gouvernement annonce une réduction de sa dotation aux polices de 20 %, entraînant leur réorganisation et la réduction des effectifs. Au début réticents, les chefs de police britanniques, changeant d'attitude et commencent à considérer les agences de sécurité privée comme des partenaires plutôt que des rivales⁸⁷.

En février 2012, la police du Lincolnshire signe un contrat de 200 millions de livres sur 10 ans avec G4S (soit 18 % de son budget) pour un ensemble très large de services : services de garde des personnes arrêtées, enquêtes de voisinage, salle de commande, etc. Un autre contrat résultant d'un appel d'offre conjoint des polices des West Midlands et du Surrey pour un partenariat avec le secteur privé (*Business partnering for police*), pour un

⁸⁴ DE MAILLARD Jacques, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », *Sécurité et Stratégies*, no. 13, 2013, p.19-25

⁸⁵ BAUER Alain, « La privatisation du système pénitentiaire », dans HUBAC Olivier, *Mercenaires et polices privées : la privatisation de la violence armée*, Universalis, coll. Le tour du Sujet, 2006

⁸⁶ DE MAILLARD J., 2013

⁸⁷ DE MAILLARD J., 2013

montant de 1,5 milliard de livres sur sept ans, est signé peu après. Les activités prévues dans le contrat sont le soutien aux victimes et témoins, la gestion des individus à risque, patrouille dans les quartiers, gestion des relations avec le public, etc. La puissance estime qu'un tel contrat a pu faire économiser jusqu'à 126 millions de livres à l'Etat. La même année, d'autres polices annoncent leur intention de privatiser une partie de leurs tâches. En novembre 2012, les *Police and crime commissioners* sont élus au suffrage universel⁸⁸. Ils assument des responsabilités relatives aux partenariats locaux de sécurité. Une nouvelle élection a eu lieu en 2016, l'occasion pour le *National Audit Office* d'analyser l'évolution des partenariats locaux. Les *Police and crime commissioners* ont notamment le pouvoir d'arbitrer l'allocation des budgets entre polices publiques, monde associatif et sécurité privée.

Toutefois, l'essor des partenariats locaux n'est pas resté sans réaction. En mai 2012, en protestation à la « privatisation rampante », 20 000 policiers se rassemblent pour manifester. Enfin, les événements qui ont eu lieu lors des Jeux Olympiques de Londres en 2012 renforcent l'idée que seule une coproduction équilibrée est viable. Afin d'assurer la sécurité de l'évènement, l'Etat signe un contrat de 284 millions de livres avec la société G4S. La société devait fournir 10 400 agents de sécurité et en former 23 000. Or, l'agence n'a pas réussi à fournir le nombre d'effectifs prévu par le contrat ni à assurer une formation suffisante aux agents. Le contrat de G4S a été réduit à 85 millions de livres et a porté un coup à la représentation habituelle de la sécurité privée à savoir « *sa flexibilité et sa capacité à répondre de façon efficiente aux demandes de son client* ». L'Etat a comblé les effectifs manquants en faisant appel à des policiers et des militaires⁸⁹. Cet événement a marqué et a rappelé que si la sécurité privée peut constituer une force alternative efficace, elle ne peut remplacer l'Etat.

III. Quelles compétences pour la sécurité privée demain ?

A. Nouveaux métiers et innovations technologiques

Pour répondre à l'évolution de la menace et des risques, de nouveaux métiers émergent progressivement. Ces nouveaux métiers, plus techniques et spécialisés, demanderont des personnels plus et mieux qualifiés. Le président du Collège du CNAPS, Alain Bauer, écrit

⁸⁸ DE MAILLARD J., 2013

⁸⁹ DE MAILLARD J., 2013

en 2015 que le CNAPS devra « *désormais être attentif à la transformation de cette croissance, davantage axée sur la qualité et sur l'individualisation des prestations par client. Cela signifie une croissance quantitativement moins forte, mais qualitativement meilleure*⁹⁰ ».

Le directeur de la Délégation Ile-de-France souhaite que le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) joue un rôle moteur dans l'émergence et l'encadrement de ces nouveaux métiers. Notamment, il s'agirait de créer des formations spécifiques devant aboutir à une hiérarchisation plus aboutie des agents. Ceux exerçant ces nouveaux métiers seraient considérés comme des agents d'excellence. Ce système aurait pour vocation à être l'équivalent du système de promotion dans les entreprises. Un agent intégrant une agence avec un coefficient 120 peut, à force d'expérience et de formations successives, grimper les échelons des coefficients. Ainsi, la réflexion sur ces nouveaux métiers est l'occasion de repenser le fonctionnement actuel de la sécurité privée et, plus particulièrement, sur le statut et les perspectives d'évolution des agents de sécurité privée.

Le nouveau métier qui connaît la plus forte croissance est sans doute le conseil en sûreté. Jusqu'alors, tous les gros établissements devaient posséder un service de sécurité gérant les risques accidentels et donc plus axé sur la sécurité incendie. Mais l'extension du principe de précaution au domaine économique, en lien avec les risques urbains, géopolitiques et terroristes, conduit les grandes organisations à mettre en place des services de sûreté. Ces services sont spécialisés en prévention et gestion des actes de malveillance⁹¹. La mise en place de tels services participent également de la nouvelle idéologie sécuritaire importée d'outre-Atlantique, à savoir la sécurité globale.

Les services de sûreté en entreprises sont chargés de prévenir et de gérer les crises de manière horizontale et verticale. Horizontale d'abord car ces agents doivent préparer le terrain amont. Ils sont en contact direct avec les employés, prennent en compte les comportements de chacun dans la définition des plan de gestion de crise. Ils ont aussi pour rôle de préparer les employés aux crises, leur expliquer les comportements à adopter et organiser des exercices de mise en situation afin de diminuer au maximum les effets de panique en cas de situation de crise réelle. La préparation de la totalité de l'entreprise en amont des crises a pour but premier d'assurer la réactivité de l'organisation. Verticale

⁹⁰ BAUER Alain, Le journal du Parlement, 2015, p.13

⁹¹ BURG M., 2016, p. 31-39

ensuite, car ils doivent travailler avec les chefs exécutifs afin d'équiper et de préparer le site le plus efficacement possible. Les conseillers en sûreté feront une cartographie des risques probables et possibles encourus par l'entreprise. Ils classeront ces risques par importance, probabilité d'occurrence et dangerosité selon l'entreprise. Une fois la cartographie des risques et menaces réalisée, ils devront conseiller les dirigeants sur les moyens appropriés pour réduire les risques de chaque menace identifiée. Ces agents permettent aussi de mieux faire face à la radicalisation dans l'entreprise. En effet, ces agents sont en contact avec les employés et sont les plus à même de détecter les signes silencieux. Faisant aussi souvent le lien avec les forces publiques, ils peuvent demander conseil aux services appropriés et les tenir informés de l'évolution d'une situation potentiellement dangereuse⁹².

D'autres métiers sont en train d'émerger pour faire face aux nouvelles menaces et répondre à une forte demande. On peut citer par exemple l'apparition des agents cynophiles avec chiens renifleurs, capables de détecter les explosifs.

L'« ubérisation » est phénomène apparu récemment mais qui semble être porteur de nombreuses opportunités pour le secteur de la sécurité privée de demain⁹³. Pour l'instant, l'ubérisation représente surtout un enjeu pour les agences de recherche privées. En février 2015 est créée l'application « Trustify » qui met en relation des détectives privés et des clients par géolocalisation et types de services recherchés. D'autres applications existent pour des activités plus traditionnelles de la sécurité privée ou encore pour la protection rapprochée. Ainsi, à ce jour, l'ubérisation de la sécurité privée consiste avant tout à une mise en relation des acteurs par rapprochement géographiques et activités⁹⁴.

La sécurité privée a également dû s'adapter aux menaces de cybercriminalité envers les entreprises et les services de l'Etat. Aujourd'hui, toute entreprise, quel que soit sa taille et son secteur d'activité, peut constituer une cible. Pricewaterhouse Coopers a publié une étude en 2016 montrant que les cyberattaques ont augmenté de 51% en France en 2015 et que « *les entreprises françaises subiraient en moyenne 21 incidents par jour* ». La sécurité privée devra donc se saisir de la problématique de la digitalisation des données et proposer des services de mise en sûreté des données d'entreprise. D'autant plus que les attaques par

⁹² Salon Préventica, Conférence de CAVALIE Guy, « *Sécuriser votre établissement et mieux appréhender la sûreté malveillance* », organisée par la Société APAVE

⁹³ L'ubérisation le phénomène récent qui consiste à utiliser des services pour mettre en contact direct les professionnels et les clients, de manière quasi instantanée, grâce à l'utilisation des nouvelles technologies.

⁹⁴ BURG M. 2016, p. 34

des ransomwares ont augmenté de 260% en 2015⁹⁵. On en a encore vu un exemple récemment avec l'attaque WannaCry qui a sévi dans 150 pays, touchant plus de 300 000 ordinateurs. La demande étant en hausse dans le domaine, il ne fait aucun doute qu'elle conditionnera l'offre à court terme. C'est le cas notamment pour les banques, particulièrement visées par ces attaques, et qui ont beaucoup à perdre en cas de cyberattaque⁹⁶.

Si l'on parle de l'évolution future de la sécurité privée, il est nécessaire d'évoquer l'importance du chiffrement et de la biométrie. Le chiffrement des données sur n'importe quel support électronique afin de garantir la sécurité des réseaux, l'intégrité des données et l'authentification des correspondants rejoint les évolutions du secteur face à la cybercriminalité. Ainsi la sécurisation de l'information, une des valeurs les plus précieuses, sera au cœur des futures évolutions du secteur. La biométrie, quant à elle, est déjà bien installée dans les activités de surveillance humaine et les contrôles d'accès, qui croissent d'environ 20% par an. L'essor de la biométrie s'accompagne d'avancées technologiques toujours plus importantes : reconnaissance faciale, digitale, vocale, visuelle. Notamment, les technologies biométriques de reconnaissance visuelle permettent d'identifier les comportements suspects dans une foule, ce qui permettrait d'élargir les dispositifs de détection⁹⁷.

Enfin, parmi les évolutions technologiques pouvant influencer l'avenir du secteur de la sécurité privée, les drones, la robotique et l'intelligence artificielle vont jouer un rôle crucial dans un avenir proche. L'utilisation des drones, notamment pour des activités de gardiennage et de surveillance humaine, a déjà cours en France, avec plus de 600 opérateurs déclarés en 2015, et il a fait l'objet d'une conférence lors du salon Préventica de juin 2017. L'utilisation des drones permet de réduire les effectifs humains sur site, de faire des levées de doute à distance et réduirait le risque d'exposition des agents. Le Syndicat National des Entreprises de Sécurité a d'ailleurs signé une convention avec la Fédération Professionnelle des Drones Civils afin de les introduire dans les prestations de surveillance et de sécurité privée. En ce qui concerne la robotique, toutes les innovations sont possibles. Des robots sont déjà sur site avec des fonctions spécifiques comme effectuer des rondes,

⁹⁵ BURG M., 2016, p. 35

⁹⁶ Salon Préventica, Conférence de MESLIER Danièle, *Les entreprises de sécurité face aux risques de cybercriminalité*, organisée par l'ADMS

⁹⁷ BURG M., 2016, p. 37

opérer des levées de doute ou encore suivre un intrus. Pour finir, l'intelligence artificielle, a déjà fait son entrée dans le monde de la sécurité, mais pose encore des questions quant à l'ampleur de son développement. Il y a encore trop peu de personnels assez qualifiés pour « accompagner » cette nouvelle forme de sécurité, mais il s'agit d'une opportunité d'évolution pour la sécurité privée de demain⁹⁸.

B. Vers une européanisation du secteur

En 2008, la Confédération Européenne des Services de Sécurité (CoESS) et l'Institut National des Hautes Etudes de sécurité (INHES) publient conjointement le Livre Blanc de la sécurité, préfacé par le Président de la République de l'époque N. Sarkozy. La CoESS est une confédération de syndicats dans le secteur de la sécurité privée au sein de l'Union Européenne. C'est donc une initiative des acteurs du milieu qui voient un avenir du secteur à l'échelle européenne et souhaitent harmoniser les qualités et types de services prestés. La publication du Livre Blanc en 2008 était un moyen pour les acteurs de la sécurité privée de diffuser leur vision de l'avenir du secteur.

Dans ce Livre Blanc, la CoESS revient sur l'importance qu'a pris le secteur de la sécurité privée, tant par les effectifs, par sa couverture du territoire de l'Union Européenne et son chiffre d'affaires. Elle considère que la sécurité privée a un rôle à jouer dans le cadre du nouveau paradigme de la sécurité de l'Union Européenne, à savoir la sécurité globale. Aussi, la CoESS souhaite la création d'un mécanisme efficace pouvant piloter les activités de sécurité privée à l'échelle européenne et ainsi intégrer le secteur aux politiques de sécurité européennes⁹⁹. Ce Livre Blanc a été publié en 2008 et à ce jour aucun mécanisme n'a été mis en place par l'Union Européenne mais certains de ses organes commencent à se saisir du sujet.

La Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a rendu plusieurs décisions concernant le secteur de la sécurité privée par rapport aux normes européennes déjà établies. Ainsi, il ne serait pas nécessaire d'élargir le corpus réglementaire européen pour réaliser une harmonisation européenne, mais seulement créer un lieu d'échange entre les représentants des différents Etats membres et les représentants de la profession. En 2003,

⁹⁸ BURG M., 2016, p. 38-39

⁹⁹ *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, Institut Nationale des Hautes Etudes de Sécurité (INHES), Livre Blanc, 2008, p. 9-10

la CJUE rend une décision concernant la législation espagnole relative à la création d'entreprises de sécurité privée. La législation est condamnée pour ses dispositions restrictives liées à la nationalité des individus qui ne respectent pas les articles 43 et 49 du Traité de l'Union Européenne concernant la liberté de mouvement des services et la liberté d'établissement. La CJUE, considérant le secteur de la sécurité privée comme un secteur économique, se considère compétente et rend ses décisions en la matière en fonction des normes de régulation des marchés internes. Une unification des règlements à l'échelle ne semble pas encore être à l'ordre du jour. Jusqu'à présent la sécurité privée a été écartée de toutes les directives, que ce soit celle relative aux « marchés publics » (2014/24/CE) ou celle relative aux « services » (2006/123/CE)¹⁰⁰.

Jusqu'à aujourd'hui, la sécurité privée échappe à une régulation verticale par l'Union Européenne, mais est soumise à une réglementation horizontale en tant que secteur économique et au nom des principes fondateurs et fondamentaux de l'Union Européenne¹⁰¹. A ce sujet, dans une décision du 3 octobre 2000, la Cour de Justice de la Communauté Européenne déclare que les dispositions réglementaires des Etats membres doivent exercer leurs compétences dans le domaine des libertés garanties par le Traité et en respecter les principes fondamentaux¹⁰². Sophie Perez propose une autre approche d'harmonisation que la normalisation. Il s'agirait pour l'Union Européenne d'instiller un habitus auprès des acteurs de la sécurité privée. Cet habitus passerait par des pratiques que devront adopter les acteurs et ainsi créer une convergence, peut-être prélude à une unification des règles ou tout au moins à une harmonisation des pratiques. Cette idée reposerait donc sur la *soft law*, droit cognitif qui consiste à « *rééquilibrer des vouloirs par rapport aux pouvoirs* ». Pour l'instant, la sécurité privée fait donc l'objet d'une intégration négative, par défaut, puisque elle ne fait l'objet d'aucun règlement, ni d'aucune directive, qui lui soit spécifique¹⁰³.

Les organes politiques de l'Union Européenne s'étant désengagés sur la problématique de la régulation des activités de sécurité privée à l'échelle européenne, les professionnels du milieu sont les principaux acteurs de l'harmonisation au niveau européen. La CoESS est très active sur le sujet ayant pour but d'harmoniser les législations nationales et la

¹⁰⁰ PEREZ Sophie, « Sécurité privée et droit de l'Union Européenne », dans *Les aspects internationaux de la sécurité privée* dirigé par C. AUBERTIN et X. LATOUR, 2016

¹⁰¹ PEREZ S., 2016

¹⁰² CJCE, 3 oct. 2000, Corsten, aff. C-58/98

¹⁰³ PEREZ S., 2016

réglementation de la sécurité privée au niveau européen. Elle joue le rôle de porte-parole auprès des institutions européennes. Si la Commission Européenne ne s'est pas elle-même saisie du sujet, elle encourage et soutient les initiatives de la CoESS. D'ailleurs, depuis 1999, la CoESS édite, conjointement avec la fédération syndicale UNI-Europe, un guide des bonnes pratiques en matière d'achats de prestations de sécurité privée, avec le soutien financier de la Commission. Ce guide a pour but d'éduquer les donneurs d'ordre et les marchés publics et ainsi réduire les politiques d'embauche au moins disant. La Commission européenne encourage également depuis quelques années les collaborations entre les sociétés de sécurité privée et les autorités publiques dans le domaine de la sécurité intérieure¹⁰⁴.

Il y a une exception à ce qui vient d'être dit et qui permet d'espérer une harmonisation, voire une unification, future. La première concerne les règles qui s'appliquent aux transports. Qu'il s'agisse des transports aériens, maritimes, ferroviaires ou routiers, l'Union Européenne a émis des règlements et des directives relatifs à la sécurisation de ces moyens de transportation de personnes et de biens. En réalité, pour la majorité de ces règlements et directives, il s'agit d'une réglementation indirecte de la sécurité privée. En effet, les objectifs sont fixés pour les Etats qui à leur tour peuvent décider d'en externaliser une partie. Ainsi, la sécurité aérienne est assurée par un partenariat public-privé.

En ce qui concerne la sécurité maritime, l'Union Européenne va plus loin, allant jusqu'à définir précisément quels opérateurs sont habilités à effectuer l'inspection des navires¹⁰⁵. Elle a aussi émis des règles en matière de formation des personnels de bord, d'équipement du navire ou encore des règles spécifiques relatives à la sécurité des navires transportant des passagers¹⁰⁶. En France, actuellement, la sécurité des ports et des navires est principalement assurée par des agences de sécurité privée, dont les activités sont régies par les articles L616-1 et suivants du Code de la Sécurité Intérieure.

Enfin, on commence à voir émerger une législation européenne pour certains métiers spécifiques de sécurité privée. La Directive « services » de 2006 prévoyait la possibilité d'une harmonisation spécifique concernant le transport de fonds. En 2011, la Commission Européenne élabore alors un règlement sur le transport transfrontalier professionnel d'euros. Particulièrement, ce règlement crée un système de reconnaissance d'une licence

¹⁰⁴ PEREZ S., 2016

¹⁰⁵ Directive 94/57/CE du 22 novembre 1994

¹⁰⁶ Directive 2009/45/CE du 6 mai 2009

de transport de fonds transfrontalier qui autorise le titulaire à en exercer l'activité. Ce règlement, bien que très spécifique, est un premier pas vers une possible harmonisation législative et réglementaire à l'échelle européenne. Cette dernière semble devenir de moins en moins inévitable face à l'essor des partenariats public/privé dans la production de la sécurité intérieure, encouragée par ailleurs. Mais cette évolution touche le cœur des régimes démocratiques européens, rendant l'Union Européenne compétente. Il ne s'agirait pas de forcer une unification des législations et des pratiques, mais d'édicter des grands principes, sur les compétences et statuts des agents par exemple.

CHAPITRE 3 - Panorama d'un secteur en expansion qui a su s'adapter à la demande et aux nouvelles menaces

S'il est certain que le secteur de la sécurité privée se diversifie tant par ses métiers, ses missions que par les moyens à sa disposition pour les réaliser, tant on observe peu d'évolutions socio-économiques. Certes les agents de sécurité privée sont mieux sélectionnés aujourd'hui, mais les milieux dont ils sont issus n'ont pas réellement évolué depuis le XIX^{ème} siècle. La population a changé, mais pas l'environnement. De plus, les agents font toujours face à de rudes conditions de travail pour des rémunérations relativement faibles. Autre similarité avec les débuts du secteur, la concurrence des prix à la baisse imposée par des donneurs d'ordre qui privilégient le prix à la qualité. La sécurité privée, malgré les tentatives de régulation, demeure un secteur où la majorité des acteurs sont vulnérables.

I. Une approche sociologique de la sécurité privée : quelles évolutions ?

A. Un portrait robot des premiers agents de sécurité

Les premiers agents de sécurité en France ont pour beaucoup un passé criminel, à l'image d'Eugène François Vidocq. Il commet son premier vol à l'âge de 13 ans, dérobant les plateaux en argent de ses parents. Il est envoyé à la prison locale des Baudets par son père pour une dizaine de jours, sans grand effet. A ses 14 ans, il a déjà volé de larges sommes d'argent à ses parents avant de quitter le domicile familial. En 1791, il s'enrôle dans l'armée. Soldat à problèmes, il passa 14 jours en prison en tout pendant son expérience militaire, moments durant lesquels il aidait ses codétenus à s'échapper. En 1792, il déserte les rangs de l'armée pour échapper à la peine de mort pour avoir attaquer un officier supérieur. Il se marie en 1794 à l'âge de 19 ans, pour fuir le foyer marital après avoir découvert l'adultère de sa femme, qu'il ne reverra pas pendant des années jusqu'à leur divorce en 1805. Vidocq est condamné une première fois aux travaux forcés le 27 décembre 1796. Il est accusé d'avoir réalisé des « *faux en écritures publiques et authentiques* ». Il réussit à s'échapper du bagne de Brest huit jours après son arrivée. De nouveau arrêté en 1799, il s'évade une nouvelle fois, cette fois-ci du bagne de Toulon, un an après y être entré¹⁰⁷.

¹⁰⁷ EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., 2006

Ainsi, le père fondateur de la sécurité privée en France a eu une expérience variée de voleur à militaire, de déserteur à forçat. Les premiers agents de sécurité privée étaient tous d'anciens repris de justice ou d'anciens forçats qui avaient servis auprès de Vidocq en tant que mouchard, ou dans son unité au Bureau de Sûreté. Toutefois, les acteurs vont rapidement se diversifier avec l'arrivée d'anciens fonctionnaires de police et d'autres acteurs, en proportion plus marginale, issus de métiers plus ou moins avouables des grandes métropoles. Environ un tiers a eu une expérience dans les forces publiques. Mais leurs motivations demeurent un problème, certains rejoignant les agences privées par ressentiment envers l'Administration¹⁰⁸. Les comportements tendancieux et litigieux n'étaient pas rares et une des raisons qui pourrait expliquer ce phénomène est le manque de formation des agents après leur recrutement¹⁰⁹.

Au XIX^{ème} siècle, la police privée est considérée comme un « métier d'homme », bien que cela n'est pas vraiment évolué de nos jours. La représentativité des femmes est faible mais progresse timidement. En 1866, ces dernières ne représentent que 1.5% de l'ensemble des agents d'affaires et 2.2% en 1901. Elles sont plus nombreuses dans les agences de détectives où elles représentent 13.5% des effectifs en région parisienne en 1906 et 11.5% sur tout le territoire national. Elles sont le plus souvent employées comme secrétaires ou employées au sommier pour classer des fiches. Souvent, elles étaient également engagées pour une activité beaucoup moins avouable à savoir celui d'entremetteuse pour adultères. Leur participation était appréciée pendant les filatures, leur présence étant moins suspicieuse, ce qui les rendait efficace. Une seule agence est dirigée par une femme, Madame Gilbert, avant la guerre de 1908 à 1911 à Paris. Toutefois, après la guerre apparaissent deux nouvelles agences dirigées par des femmes, celle de Madame Bertin à Paris de 1926 à 1939 et celle de Madame Alix à Marseille à partir de 1925, spécialisée en filatures, témoignages et « détails intimes » pour « divorce rapide »¹¹⁰.

En ce qui concernent les parcours des agents masculins, on en sait peu sur tous ceux qui n'ont pas d'antécédents dans les forces de l'ordre, seuls à les signaler de manière systématique car s'accordant aux représentations légitimes du métier. Parmi eux, on distingue plusieurs types de recrues. Par exemple, il y avait les « brebis galeuses »,

¹⁰⁸ KALIFA D., 2007

¹⁰⁹ ARROYO A., 2007

¹¹⁰ OQUETEAU F., 2004

fonctionnaires mal notés et en conflit avec la hiérarchie. Par exemple, Louis Latapie, engagé à l'âge de 25 ans en 1854. Il fait des débuts brillants et est promu commissaire en 1867. Mais en 1872, sa situation se dégrade, son travail est jugé médiocre et il est accusé de négliger son commissariat. Il est poussé à la retraite en 1885 après que son alcoolisme soit devenu notoire. La police privée pouvait représenter une issue pour des fonctionnaires instables, au terme d'un long conflit avec l'institution. Un autre groupe, celui des limiers de la « Sûreté ». Pour la plupart, ce sont des retraités qui refusent de déposer les armes à l'issue de leur carrière, souvent exemplaire. Mais, même chez eux, il n'était pas rare qu'ils rejoignent les rangs de la sécurité privée après un départ chaotique. Ces anciens agents continuaient d'entretenir des relations étroites avec les services de police qui leur fournissaient des renseignements contre rétribution pécuniaire¹¹¹.

La sécurité privée aux Etats-Unis a eu des débuts différents par rapport à la France, pourtant l'étude de la sociologie des acteurs montre que sur le terrain, il y avait peu de différences. La sécurité privée et ses acteurs semblent évoluer dans la même direction quelque soit le pays et les débuts du secteur. Ce qui tend à différer, ce sont les législations des Etats pour réguler le secteur.

Heber Blakerhorn réalise une étude sociologique des agents de sécurité privée, *Public Opinion and the Steel Strike*, pour le Comité LaFollette. Il met en évidence la part importante des immigrés dans les effectifs ainsi que les salaires extrêmement bas, souvent en dessous du minimum du coût de la vie sur place. Les candidats avaient pour point commun d'être des « *outsiders* ». Ce secteur, peu attractif pour les mieux éduqués, employait principalement des personnes peu éduquées issues des quartiers pauvres. Les premiers détectives étaient donc ceux qui vivaient en marge de la société policée, les immigrants et les travailleurs qui cherchaient à grimper l'échelle sociale. Les agents de sécurité étaient divisés en 3 catégories :

- *General operative* : l'employé lambda disponible pour tout type de mission, souvent requérant des capacités spéciales. Notamment, ils devaient parler les langues étrangères parler sur leur espace d'intervention.
- *Special operative* : employé temporaire, pour des évènements comme pour des particuliers.

¹¹¹ OCQUETEAU F., 2004

- Moins payés et moins reconnus, il y avait enfin les agents de gardiennage et de surveillance, les vigiles et les agents de sécurité¹¹².

Après avoir analysé divers dossiers d'embauche de grandes agences de détective américaines, on peut dresser un portrait robot d'un agent de l'époque. En majorité des hommes, blancs, dans leur trentaine ou quarantaine, mariés pour la plupart et avec des enfants. Ils ont un niveau d'éducation bas, presque aucun n'a dépassé le niveau primaire. Peu possédait autre chose qu'une voiture et une arme de poing.

La place des femmes dans ce milieu a toujours porté à controverse. Originellement, A. Pinkerton avait interdit l'emploi de femmes pour d'autres tâches que des emplois temporaires. La première femme détective est employée par l'Agence Pinkerton en 1856. Il s'agissait de Kate Warne, qui a réussi à convaincre A. Pinkerton des opportunités que les femmes représentent. Dès 1860, K. Warne dirigeait une petite unité de femmes-agents à Chicago. Bien que les grosses firmes étaient réticentes à employer des femmes, les petites agences se reposaient pour une part conséquente sur elles, notamment pour les affaires matrimoniales. Elles étaient aussi souvent employées dans les grands magasins afin de surveiller les vols à l'étalage et les mouvements syndicaux. Cora Strayers, une des premières femmes à diriger une agence, ouvrit la première agence dédiée à régler les problèmes des femmes en 1890 (bien que la première trace de son activité date de 1902). Enfin, Ethel B. Hanks, devenue enquêtrice en milieu industrielle pour le compte du gouvernement, a mis en application la question de l'emploi des femmes dans le milieu des détectives privés. Elle fut employée par la Thiel Agency pour enquêter sur le vol par des vendeuses au magasin Woolworth¹¹³.

Les détectives Afro-Américains étaient encore plus rares que les détectives femmes à l'époque. Ils étaient recrutés dans les mines et les industries du Sud et envoyés pour infiltrer les mouvements syndicaux. Petit à petit apparaissent des agences possédées par des Afro-Américains dans les nouveaux quartiers de classe moyenne dans les villes du Nord. Sheridan A. Bruseaux est un pionnier lorsqu'il fonde la Keystone National Detective Agency à Détroit. En 1915, la Californie commence à réguler le milieu et oblige les agences et leurs dirigeants à détenir une licence. La première licence d'agence est délivrée à un noir Américain, Samuel A. Marlow, en 1926¹¹⁴.

¹¹² WALTON J., 2015

¹¹³ WALTON J., 2015

¹¹⁴ WALTON J., 2015

B. Une étude sociologique des acteurs de la sécurité privée aujourd'hui : un prolétariat de la sécurité ?

Deux aspects sociaux de la sécurité privée sont pertinents à aborder ici. Premièrement, le rôle que joue le secteur dans l'insertion sociale des jeunes, la sécurité privée demeurant l'un des secteurs dont les embauches croissent chaque année. Deuxièmement, les inégalités que subit le secteur mais aussi les inégalités que ce secteur crée dans la société en prestant des services de sécurité dans le cadre d'un échange mercantile.

Frédéric Péroumal s'est intéressé à l'insécurité sociale et professionnelle des agents de sécurité privée. Les résultats de son étude montrent que la plupart des agents de sécurité sont dans une situation de précarité, ce qui les rend vulnérables. Il identifie une première catégorie d'agents, « *un prolétariat moderne, mais doté d'un capital scolaire relativement élevé* ». Pour la plupart, les agents qui appartiennent à cette catégorie sont des étudiants étrangers qui ont rejoint les rangs de la sécurité privée afin de s'assurer un minimum de revenus. Les contraintes s'accumulent rapidement pour les immigrés et il leur devient de plus en plus difficile de quitter la profession. Il identifie ensuite une deuxième catégorie d'agents, majoritaires dans la sécurité privée, à savoir ceux qui exerçaient un autre emploi auparavant. Parmi ces derniers, rejoindre le secteur de la sécurité privée correspond à un « *déclassement professionnel* ». Les emplois de la sécurité privée deviennent des « *emplois refuges* » pour cette catégorie d'argent, qui ont besoin d'assurer des revenus pour leur famille, même s'ils doivent le faire en travaillant dans un secteur autre que celui pour lequel ils ont été formés. A travers l'étude de F. Péroumal, on peut constater qu'une part conséquente des agents de sécurité privée est issue de l'immigration¹¹⁵. On retrouve le même constat si l'on analyse les demandes de cartes professionnelles d'étrangers avec titre de séjour et les contrôles des agents sur site. Beaucoup viennent de Côte d'Ivoire, certains viennent du Maghreb, d'Algérie notamment, et la moyenne d'âge la plus représentée est sans doute la quarantaine. Ils travaillent dans des conditions difficiles, sans stabilité de leurs vacations et pour de faibles rémunérations. De plus, leur vulnérabilité les met dans des positions parfois difficiles vis-à-vis des donneurs d'ordre. C'est notamment le cas pour

¹¹⁵ PEROUMAL Frédéric, « L'insécurité sociale et professionnelle des agents de sécurité privée : Note de recherche sur la construction sociologique d'un marché de la sous-traitance », *Revue à Interrogations ?*, no.4, juin 2007

les petites sociétés qui peuvent rapidement se retrouver en situation de dépendance économique. On peut distinguer deux types de relations agent/donneur d'ordre. Dans le premier cas, le donneur d'ordre n'a aucune considération pour l'agent. C'est notamment le cas dans les magasins de grandes distributions où le donneur d'ordre emploie un agent de surveillance pour rassurer ses clients, tout en constatant qu'il paie « pour rien ». Il obligera alors l'agent à assurer d'autres tâches afin de se « rendre utile » et de mériter sa paie. Dans le deuxième cas, il y a une relation de confiance entre le donneur et l'agent, qui se sent considéré et valorisé. Souvent dans ces cas là, l'agent cherchera de lui-même se rendre utile en participant au bon fonctionnement du magasin.

Selon une étude de l'INSEE de 2010, les deux tiers des employés du secteur ne possèderaient pas le baccalauréat. La main d'œuvre est donc peu qualifiée et la conséquence est une faible rémunération avec un salaire horaire moyen net de 9.7€ (contre 13.8€ dans les autres services marchands)¹¹⁶.

Les agents d'exploitation représentent 86% des employés du secteur et les cadres 2.5%. Le secteur de la sécurité privée, par manque de salariés (un des secteurs avec le moins de roulement) n'engage pas de cadres intermédiaires¹¹⁷. 69% des contrats sont des contrats à durée déterminée, les conditions de travail sont pénibles et la profession est souvent peu ou pas reconnue¹¹⁸. Notamment, les donneurs d'ordre ont peu de considérations pour les agents qu'ils emploient, leur demandant d'assumer d'autres tâches que celles pour lesquelles ils ont été engagés. Les rapports 2011 et 2012 ont permis de quelque peu renverser l'image de la profession, en montrant que les agents sont la cible d'atteintes, le plus souvent verbales¹¹⁹. La participation de la sécurité privée à la résilience nationale après les attentats de 2015 a renforcé cette tendance à l'amélioration.

Pendant longtemps, les agents de sécurité privée étaient soumis à un sous-régime du droit du travail. La situation a été régularisée dans les années 1980 et depuis le secteur est soumis aux obligations légales d'aménagement du temps de travail et de rémunération minimum. Toutefois, cette régularisation n'a pas mis un terme aux pratiques de travail

¹¹⁶ ROBIN Marina & MORDIER Bénédicte, « La sécurité privée, un secteur en expansion, *INSEE – Division Services*, 2013

¹¹⁷ *Rapport de branche 2015 - Secteur surveillance humaine*, Snes

¹¹⁸ BURG M., 2016, p. 22

¹¹⁹ Ouverture de l'Observatoire des Atteintes aux agents de sécurité en 2014, relancée par le CNAPS pour lui donner une portée institutionnelle et statistique plus importante

illégal, très importantes dans le secteur. Selon le rapport 2015 du Plan National de la Lutte contre le Travail Illégal, la sécurité privée est le 3^{ème} secteur où sont relevés le plus de fraudes et délits de recours au travail illégal. Notamment, chaque année, environ 70% des entreprises contrôlées font l'objet de procédures de redressement pour pratique du travail dissimulé¹²⁰. Se pose alors la question des responsabilités et des obligations des prestataires et des donneurs d'ordre. Car si la profession est en plein processus de moralisation et de professionnalisation sous l'impulsion du CNAPS, la santé du marché est un impératif pour l'avenir¹²¹.

Enfin, certains auteurs dénoncent la sécurité privée arguant qu'elle est créatrice d'inégalités en fonction des ressources financières des individus et des groupes. En effet, les entreprises du secteur répondent aux logiques du marché et, ainsi, font les intérêts particuliers sur l'intérêt général dans la production de la sécurité. Une crainte alors serait que s'instaure des zones hautement sécurisées où se concentreraient une population aisée et des zones plus vulnérables où se déporteraient alors les phénomènes de délinquance.¹²² C'est la théorie du renversement, défendue par certains auteurs comme F. Ocqueteau, qui considère que particulièrement sécuriser des zones ne règle pas le problème de la délinquance ou de la criminalité mais le déplace et accentue les fractures sociales.¹²³

C. Une sociologie de la demande de prestations de sécurité

Le marché de la sécurité existe pour et par la demande, qui évolue en fonction du contexte et de l'insécurité, réelle ou ressentie. Les acteurs économiques acceptent d'avoir recours à des prestations privées de sécurité du fait d'une insuffisance de la réponse publique face aux menaces et aux risques. Les acteurs ont un besoin de sécurité que les prestations de l'Etat ne satisfont plus.

En 1995, Frédéric Ocqueteau et Marie-Lys Pottier publient *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*. Leur étude de terrain révèle que 95% des interpellations pour vols ne sont gérés que par les agents de sécurité, sans aucune participation policière. Seuls de rares

¹²⁰ Le travail dissimulé est une expression désignant le fait de ne pas déclarer intentionnellement tout ou partie de son travail ou d'un emploi salarié. Le travail dissimulé constitue un délit sanctionné civilement et pénalement (article L 8221-1 du Code du Travail).

¹²¹ *Bilan des contrôles dans les secteurs prioritaires identifiés par le plan national de lutte contre le travail illégal en 2015*, Délégation Générale du Travail, septembre 2016

¹²² LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, « Une approche sociopolitique de la sécurité privée », *Les Cahiers de la Sécurité*, n°19 03/2012, p. 27 à 39

¹²³ OCQUETEAU F., 2004

cas sont rapportés à la police, lorsque l’auteur du délit est un récidiviste, que la somme volée ou les dommages occasionnés sont conséquents ou encore si l’auteur du délit a proféré des menaces.

Plus récemment, l’Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a réalisé une étude sur la victimation des agents et les perceptions en matière de sécurité¹²⁴. Cette étude révèle que « *les attentats du début de l’année 2015 ont fortement bouleversé la hiérarchie des problèmes les plus préoccupants dans la société française* » : le chômage demeure la préoccupation première (38.3%) mais en seconde place, 17.7% des interrogés ont cité le terrorisme, soit une augmentation de plus de 15% en un an. Ce constat de l’expansion de la demande sociale de protection n’est pas nouveau. En effet, déjà en 2013, la même enquête place la délinquance en troisième position derrière le chômage et la pauvreté. Cette année là, 84% des interrogés estimaient que la délinquance avait augmenté.

Le sondage Elabe RMC, « Objectif 2017 : les propositions des français pour la sécurité », publié le 8 février 2016 constate que, pour lutter contre l’insécurité, 60% des Français seraient favorables à « *développer le recours à des sociétés de sécurité privée pour protéger certains bâtiments ou lieux publics* », 51% pour « *créer une garde nationale de citoyens volontaires qui assureraient la surveillance de certains bâtiments ou des patrouilles dans les lieux publics* » et 69% seraient prêts à « *autoriser sans conditions préalables les contrôles d’identité et fouilles de véhicules* ». Certes ces résultats sont à relativiser considérant que l’étude a été réalisée peu de temps après les attentats de 2015. Néanmoins, nul ne peut nier la forte hausse de la demande en prestations de sécurité privée. Or, dans un contexte économique où les capacités financières de l’Etat ne permettent pas une augmentation satisfaisante des dépenses de sécurité, la population se tourne vers les prestataires privés¹²⁵.

Parmi les acheteurs de prestations de sécurité, les collectivités territoriales, les établissements publics et les mairies sont devenus une clientèle de première importance pour la surveillance à distance, trait dominant de la sécurité urbaine actuelle. En 2013, la commande publique représentait 23% de la valeur économique du secteur, sachant que la

¹²⁴ « La victimation en 2014 et les perceptions en matière de sécurité », *La criminalité en France, Rapport annuel 2015 de l’ONDRP*

¹²⁵ VENTRE André-Michel, Introduction, dans *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, dirigé par VALLAR C. & LATOUR X., Presses Universitaire d’Aix-Marseille, 2013, p. 13-15

part de la commande publique a augmenté depuis¹²⁶. Ainsi, s'il est vrai que la puissance publique ne peut plus faire sans l'industrie de la sécurité privée, la sécurité privée ne peut pas faire sans la puissance publique non plus.

D. La formation au cœur des exigences de professionnalisation

Le CAP d'agent de prévention et de sécurité est créé en 1986 par l'Education nationale à la demande des entreprises du secteur. A cette époque, la formation n'est pas encore obligatoire pour l'accès à l'emploi. Les acteurs de la sécurité publique reconvertis aux compétences reconnues ne représentent que 17% des effectifs de sécurité privée. A partir de 1998, le Ministère de l'Intérieur rend le suivi d'une formation minimale obligatoire pour les agents de sécurité incendie exerçant dans les établissements qui reçoivent du public (ERP)¹²⁷.

Dans son rapport annuel de 2006, la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) constate une insuffisance en matière de formation dans la sécurité privée. Les dispositifs français de formations des agents privés est moins strict que dans la plupart des autres pays occidentaux. Devant l'évolution de la position de l'Etat qui considère désormais la sécurité privée comme partenaire dans la production de la sécurité nationale, l'amélioration à la fois qualitative et quantitative des offres de formations apparaît comme primordiale.

De plus, la formation est une condition de la performance et de la compétitivité du secteur de la sécurité privée. C'est pourquoi une réflexion devrait aussi être menée concernant les formateurs. Une idée qui revient fréquemment est d'associer plus souvent et plus largement les centres de formations des forces publiques aux formations des agents de sécurité privée. En effet, en tant que partenaires dans la production de sécurité, il paraît logique qu'ils partagent les mêmes bases de formation¹²⁸. En outre, le développement des formations avec mise en situation sur le terrain apparaît comme un nouvel enjeu. Avec l'essor de nouvelles menaces, et particulièrement du risque terroriste, les agents doivent pouvoir réagir de manière appropriée une fois déployés sur le terrain lorsqu'ils font face à

¹²⁶ Private Security Services in Europe: Facts and Figures 2013, Confederation of European Security Services, 2013, p. 77

¹²⁷ ARROYO A., 2007

¹²⁸ BURG M., 2016, p. 80-83

une crise. C'est pourquoi les formations doivent laisser plus de place à la pratique afin de les former aux bons comportements.

Il existe deux types de formations, les certifications délivrées par l'Education Nationale, et celles délivrées par des organismes de formations privés, dont on les estime à plus de 800 aujourd'hui. Plus particulièrement, les centres de formation aux Certificats de Qualification Professionnelle (CQP) étaient 356 en 2013, et sur les 15 558 candidats présentés, 13 104 ont été reçus. En ce qui concerne les CAP sécurité privée, l'Education Nationale enregistre 2 795 candidats en 2013 dont 2 508 seront diplômés. On compte également, la même année, 952 candidats au bac pro « sécurité et prévention » dont 909 ont réussi¹²⁹.

On constate aujourd'hui un éparpillement des organismes de formation à la fois publics et privés, mais aussi des diplômes et certifications. C'est pourquoi il serait opportun de réfléchir à une simplification du système de certification dans la sécurité privée, en s'appuyant notamment sur le modèle des SSIAP, et de créer un système plus centralisé et mieux organisé. De plus, la mise en place de modules communs à toutes les formations a commencé à se généraliser, formant ainsi tous les agents sur les mêmes bases¹³⁰.

En 2012, la formation de la sécurité privée faisait face à de nombreuses difficultés, les résultats n'étant pas considérés comme satisfaisants. L'article 40 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, intègre la formation dans un titre II bis du Code de la Sécurité Intérieure. Cette même loi dispose de l'obligation pour un agent de suivre une formation continue pour renouveler sa carte professionnelle. En 2016, le CNAPS devient compétent pour autoriser et contrôler les centres de formation privés. L'objectif est de soutenir les efforts en matière de formation par une régulation de la puissance publique. Particulièrement, face à l'essor de nouveaux métiers et de nouvelles demandes, les efforts en matière de formation dans la sécurité privée doivent porter sur la qualité des formations à la fois initiales et continues. Parmi ces nouvelles formations, il est nécessaire de mettre en place des formations de cadres intermédiaires, très peu nombreux actuellement. Il existe déjà des formations pour les dirigeants d'entreprises de sécurité privée, comme celle dispensée par l'Ecole Nationale Supérieure de Police, mais pour

¹²⁹ BURG M., 2016, p. 77-18

¹³⁰ BURG M., 2016, p. 77-18

consolider la position de la sécurité privée dans le schéma sécuritaire français, il est nécessaire de doter le milieu de cadres intermédiaires de qualité. L'INHESJ a tenté de mettre en place une telle formation en 2014, « Middle Management en sécurité privée », mais sans grand succès. Pour que le processus de professionnalisation de la profession soit efficace, il faudrait entre 15% et 30% de personnel encadrant. Dans le transport de fonds, bien établi sur la question, plus de 90% du personnel encadrant est issu des armées et les 10% restants proviennent des forces de police et de gendarmerie¹³¹. La porosité entre la sphère publique et la sphère privée a toujours été importante en matière de sécurité. L'orientation des retraités des forces publiques qui rejoignent le secteur de la sécurité privée offre une opportunité d'élargir le nombre du personnel encadrant. Déjà expérimentés, ils pourraient bénéficier d'une formation adéquate afin d'entrer directement en tant que cadre.

En 2017, pour répondre aux nouveaux besoins de sécurité, le contenu des formations continues ont été recentrées sur la prévention du risque terroriste, la gestion de crise et la protection, de soi et des autres¹³². Cette réforme de la formation continue semble préparer les agents de sécurité privée à un rôle de soutien actif des forces de l'ordre dans la gestion des risques et menaces.

II. Une analyse actuelle du marché de la sécurité privée

A. L'essor de la demande de sécurité due à des événements traumatiques

Le développement des entreprises de sécurité privée est permis par un contexte d'insécurité ressentie plus que réelle, où la réponse publique n'est pas satisfaisante et poussant ainsi les individus à se rapprocher d'agences privées. La diversification de l'offre est une réponse à l'importante augmentation des demandes en matière de sécurité. D'abord spécialisées dans la prévention de délits relevant de la petite délinquance, la place des entreprises de sécurité privée a été revue à la hausse après chaque événement traumatique auxquels a dû faire face la France. Actes terroristes, manifestations qui tournent mal, subversion civile, autant d'événements qui ont joué sur la demande et donc, plus ou moins directement, sur l'offre de sécurité privée.

¹³¹ BURG M., 2016, p. 80-83

¹³² Arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents privés de sécurité

Lorsqu'il est apparu que les pouvoirs publics n'étaient pas assez efficaces, pas assez équipés ni assez nombreux pour gérer certaines menaces, l'Etat a consenti à renforcer la place qu'occupe la sécurité privée dans la production de la sécurité générale. Au tournant des années 2000, le gouvernement de Lionel Jospin envisage une réforme de la loi du 12 juillet 1983, qui n'aboutit pas. Le projet, présenté en Conseil des ministres, reste sans suite. Ce sont les attentats du 11 septembre 2001 qui vont relancer la réflexion en matière de sécurité privée et entraîner, entre autres, une extension des compétences attribuées aux agents privés de sécurité. La loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (LSQ), qui porte sur l'ensemble des questions de sécurité suite aux attentats, prescrit alors spécifiquement :

- l'inspection visuelle des bagages à main, leur fouille et les palpations de sécurité dans le domaine aéroportuaire par les agents de sécurité privée¹³³ ;
- l'intégration des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP dans la loi du 12 juillet 1983¹³⁴.

Ainsi, le gouvernement de Lionel Jospin, plutôt hésitant, s'est vu contraint par les événements d'étendre le périmètre des compétences de la sécurité privée.

De même, les attentats à Madrid le 11 mars 2004 et à Londres juillet 2005 entraînent encore une extension de compétences. Les personnes morales de droit privé peuvent désormais avoir recours à des caméras de vidéosurveillance donnant sur la voie publique s'il y a un risque qu'elles soient visées par une attaque terroriste¹³⁵.

Les attentats du 7 janvier 2015 et les mesures de sécurité qui ont suivi ont très vite posé la question du recours à la sécurité privée. Pour le Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES), la demande en agents de sécurité privée a augmenté dès les attentats : « *Plusieurs dirigeants d'entreprises de sécurité m'ont avoué être débordés par les demandes dès hier [jeudi 8 janvier]. Un patron avec qui j'ai discuté a eu 2 000 demandes* », explique Olivier Duran, le porte-parole du Snés. Elles proviennent surtout de la grande distribution et des commerces d'Ile-de-France qui veulent rassurer leurs consommateurs pour qu'ils

¹³³ S'ajoutera l'obligation d'effectuer l'inspection/filtrage de 100% des passagers (règlement UE 2320/2002).

¹³⁴ Ces activités sont cependant ressorties du périmètre des activités de sécurité privée lors de la codification de la loi de 1983, en 2012.

¹³⁵ Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme

continuent à venir »¹³⁶. Toutefois, cette hausse d'activité est difficile à quantifier¹³⁷ et d'un point de vue qualitatif, cette hausse serait plutôt passée par le recours aux heures supplémentaires pour des agents de sécurité déjà formés et embauchés, que par de nouveaux recrutements. Selon Cédric Paulin, « *sur le moyen et long terme, l'offre privée de sécurité, financée par des donneurs d'ordres sur des besoins précis, sera sans doute plus apte que l'offre publique à répondre durablement et de manière soutenable à la demande de sécurité* ». De plus, la prévention, cœur de métier de la sécurité privée, se transforme de prendre compte de la lutte contre le terrorisme. Jean Claude Tarlet, président de l'Union des Entreprises de Sécurité Privée (USP), a déclaré que les entreprises membres de l'USP « *ont été sensibilisées très fortement [...] sur l'alerte attentat du plan Vigipirate* », et les agents eux-mêmes ont été « *d'avantage sensibilisés sur l'observation de signes qui pourraient présenter un caractère intéressant pour la puissance publique* »¹³⁸.

B. La sécurité privée, nouvelle force de la sécurité nationale ? Un allié dans la lutte contre le terrorisme

De nombreux spécialistes s'interrogent quant à une extension du cadre d'emploi des agents privés de sécurité, en particulier en cas de crise majeure appelant à la résilience collective. Le Livre Blanc sur la Défense et la sécurité de 2008 définit la résilience, un des objectifs de la sécurité nationale, comme « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement.* » Il y a des militants en faveur d'une plus grande participation des agents privés à la résilience. Outre leurs équipements et leur technicité dans certains domaines, leurs effectifs sont nombreux, facilement utilisables, plutôt bien formés et assez jeunes, l'âge moyen des personnels de sécurité était de 38,5 ans en 2011¹³⁹.

La sécurité privée compte aujourd'hui plus de 160 000 agents, le nombre de ses effectifs est donc assez proche de celui des forces publiques cumulées, c'est-à-dire les forces de police et la gendarmerie nationale. Le secteur n'a pas les moyens d'une

¹³⁶ PAULIN Cédric, « La sécurité privée à l'aune du terrorisme », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, note n°07-2015, 29 avril 2015

¹³⁷ Quelques médias ont évoqué une échelle de 4 à 10 000 embauches nécessaires

¹³⁸ PAULIN C., 2015

¹³⁹ PAUVERT Bertrand, « La participation de la sécurité privée à la résilience », dans *Quel avenir pour la sécurité privée*, dirigé par VALLAR C. & LATOUR X., 2013, p.63-72

organisation unique, coordonnée et hiérarchisée du fait de l'émiettement à la fois des structures et des acteurs. Ainsi, si ses effectifs en font un allié non négligeable pour l'Etat, les acteurs de la sécurité privée devront travailler à resserrer l'émiettement du secteur pour acquérir une légitimité satisfaisante sur la scène sécuritaire française.

Elle s'est déjà rendue indispensable dans certains domaines. Notamment, elle est très présente sur les activités de sécurité nocturne, qui représentent environ 25% de son chiffre d'affaires. De plus, les agents de sécurité privée ont réussi à gagner en légitimité auprès de leurs clients en devenant le premier intervenant face à l'insécurité. La première raison est qu'ils sont le plus souvent les premiers arrivés sur les lieux, puisqu'ils sont déployés sur site. Le dernier exemple en date est l'attentat au Stade de France en novembre 2015. Alors que trois terroristes ont attaqué le Stade, dont un qui s'est fait exploser, les stadiers ont aidé les forces publiques présentes à contenir la crise et la panique¹⁴⁰. Les attentats de 2015 ont d'ailleurs débouché sur une forte hausse de la demande, difficile à quantifier si ce n'est par la croissance du secteur qui enregistrait 5.5% en 2015. La sécurité privée est un des secteurs qui a le moins souffert de la crise économique et financière de 2008¹⁴¹.

La sécurité privée a su s'imposer sur certains marchés où elle est devenue la force de sécurité exclusive. Les agents de sécurité privée sont de plus en plus présents dans notre quotidien et leur présence nous apparaît désormais comme habituelle et normale.

C. L'économie de la sécurité privée en France aujourd'hui

Après une enquête auprès des dirigeants des entreprises de sécurité privée, F. Oqueteau s'est rendu compte du peu de considération des donneurs d'ordre pour les obligations légales de leurs prestataires. Les prestataires se voient souvent imposer des négociations au moins disant, plutôt qu'au mieux disant. Les dirigeants font état du mal qu'ont les clients à se convaincre du bien-fondé du recours à des prestataires de sécurité pour protéger leurs sites, bien qu'ils se sentent contraints de recourir à leurs services. Les prestataires ont fait l'objet de nombreux contentieux concernant « l'obligation de performance/résultat » causés par des clients insatisfaits. La jurisprudence du premier degré a tranché pendant longtemps de manière erratique, ce qui plaçait les prestataires dans une situation d'insécurité juridique. Aujourd'hui, il est admis que les prestataires de sécurité privée sont

¹⁴⁰ BURG M., 2016, p. 40-42

¹⁴¹ BURG M., 2016, p. 17-19

soumis à une obligation de moyens et non de résultats, sauf accords des parties au moment de l'élaboration du contrat¹⁴².

Lors de sa conférence au salon Préventica de juin 2017, Stéphanie Bergouignan a insisté sur la méconnaissance des donneurs d'ordre concernant les réglementations d'aménagement du temps de travail qui s'imposent aux prestataires. Elle explique notamment que cette méconnaissance influe directement sur la valeur subjective des services de sécurité privée pour les donneurs d'ordre. La valeur subjective et la valeur objective¹⁴³ des prestations tendent à s'aligner, ne laissant donc que peu de marge aux prestataires¹⁴⁴. Il est nécessaire de faire prendre conscience aux donneurs d'ordre des coûts de revient réels des prestations, leur estimation des coûts étant en fort décalage avec la réalité des coûts supportés par l'entreprise. Or, c'est la qualité de la prestation qui en pâtit en premier et la multiplication de prestations de moindre qualité peut mener à une baisse de confiance de la part du client et ainsi à la dévalorisation du marché de la sécurité privée.

Depuis la fin des années 1990, le secteur des enquêtes et de la sécurité est en forte croissance, du fait notamment du dynamisme de grands groupes. De 1998 à 2010, le volume de chiffre d'affaires progresse en moyenne de 5,5 % par an et les effectifs salariés de 6,6 % par an. Mais, comme le révèle une étude de l'INSEE en 2011, le secteur de la sécurité privée est aussi celui avec la plus faible rentabilité. La production reposant avant tout sur la main-d'œuvre, les taux de marge sont faibles¹⁴⁵. Le secteur des enquêtes et de la sécurité recouvre trois types d'activités :

- Les activités de sécurité privée représentent 77,5 % du chiffre d'affaires de l'ensemble du secteur. Ce sont les services de garde et de patrouille, de transports de fonds et d'agents de sécurité ;
- Les activités liées aux systèmes de sécurité représentent 19,5 % du chiffre d'affaires du secteur. Il s'agit des activités d'opérateurs de surveillance et télésurveillance des systèmes de sécurité, l'installation et la maintenance des systèmes ;

¹⁴² OCQUETEAU, 2004

¹⁴³ La valeur subjective est la somme que les clients sont prêts à investir au-delà de la valeur objective, cette dernière représentant les coûts nets de la prestation.

¹⁴⁴ Salon Préventica, Conférence de BERGOUIGNAN Stéphanie, *La sécurité : le juste prix*, ASIS, juin 2017

¹⁴⁵ BURG M., 2016, p. 17

- Les activités d'enquête (activité des détectives notamment) ne représentent que 3 % de ce chiffre d'affaires¹⁴⁶.

Le secteur de la sécurité s'accroît de manière continue depuis les années 2000. Si le chiffre d'affaires des entreprises privées de sécurité a stagné en 2008-2009 du fait de la crise, sa progression a redémarré. En 2015, suite aux attentats perpétrés, on observe une hausse de 5 % du chiffre d'affaire global¹⁴⁷, soit un chiffre d'affaire d'environ 6 milliards d'euros. En 2016, en raison de l'organisation de l'Euro de football en France, le secteur est entraîné dans un nouveau cycle dynamique (+ 3.5% au premier semestre). Ainsi, la croissance du secteur semble continuer sur sa lancée¹⁴⁸.

De l'année 2000 à 2012, le nombre d'entreprises de surveillance humaine a doublé et les achats de prestations ont progressé d'autant. Le secteur comptait 3 391 entreprises en 2015 et 160 400 salariés, soit une hausse de 6% par rapport à 2014. 58 000 nouveaux agents ont été embauchés, 38% de 26 à 39 ans, 9.5% de moins de 26 ans et 14% d'effectifs féminins. Toutefois, le marché reste concentré, dominé par quelques très grosses entreprises qui réalisent la moitié du chiffre d'affaires du secteur. 98.94% de ces entreprises sont des petites et moyennes entreprises. Elles embauchent 56.2% des salariés du secteur (83 500 agents). Le chiffre d'affaires des entreprises leaders a progressé de 23% depuis 2008, alors que le marché avait baissé de 7% avant 2015¹⁴⁹. Enfin, si les chiffres semblent tous être au vert, en 2013 la moitié des entreprises de sécurité privée étaient en difficulté du fait de la baisse de leur marge, les prix des prestations de sécurité n'ayant pas évolué malgré la hausse des coûts supportés par les prestataires¹⁵⁰. La forte concurrence qui règne sur le marché n'est pas pour aider et la pratique de prix anormalement bas dans une logique de concurrence déloyale s'est répandue, au détriment de la qualité des prestations réalisées.

D. Vers un assainissement et une stabilisation du marché ?

Les professionnels de sécurité privée ont souhaité l'intervention du législateur pour réguler le marché. Les textes devaient permettre d'améliorer l'image du secteur et de

¹⁴⁶ FRESSON-MARTINEZ Catherine & VUCKO Florian, « La sécurité, un secteur toujours en plein essor », INSEE - Division Indicateurs conjoncturels d'activité, octobre 2016

¹⁴⁷ Chiffre d'affaire des branches surveillance humaine/intervention, activités complémentaires et travailleurs indépendants

¹⁴⁸ FRESSON-MARTINEZ C. & VUCKO F., 2016

¹⁴⁹ Rapport annuel de branche – Snes, 2015

¹⁵⁰ BURG M., 2016, p. 18-19

corriger les comportements litigieux. A ce titre, les marchés publics auraient dû pouvoir servir d'exemple dans l'adoption de nouveaux comportements en matière d'achat de prestations de sécurité privée. Or, cela n'a pas été le cas et les pouvoirs publics contribuent à l'instabilité et à la dénaturation du marché en retenant les offres les plus basses, conduisant souvent à favoriser des sociétés qui ne respectent pas forcément les dispositions du Code du Travail.

La sécurité privée, qui occupe déjà une place importante dans la production de sécurité, semble être appelée à croître à la fois en effectifs, en chiffre d'affaires et en importance stratégique. Il apparaît donc essentiel d'assainir le marché afin d'améliorer la qualité des prestations rendues par les prestataires. Assainir le marché, c'est d'abord revaloriser les professions de la sécurité privée et ses acteurs. Mieux les agents seront considérés par leurs employeurs, l'opinion publique, les clients et la puissance publique, et plus les prestataires pourront améliorer la qualité de leurs prestations, qui reposent quasi-essentiellement sur l'humain.

Le marché devrait se stabiliser autour d'un juste prix permettant aux prestataires de répondre à leurs obligations sociales et fiscales tout en assurant la qualité des prestations et en dégagant une marge pour des investissements, nécessaires pour soutenir la dynamique du milieu. En outre, il serait nécessaire de sensibiliser les acteurs à l'importance de respecter les bonnes pratiques, en insistant notamment sur les sanctions en cas d'abus relatifs au droit du travail et aux lois sociales.

Le Code de Déontologie, codifié au Livre VI du Code de la Sécurité Intérieure, principal support réglementaire utilisé par les rapporteurs du CNAPS pour qualifier les manquements, présente des pistes intéressantes pour l'assainissement et la stabilisation du marché. En effet, outre les manquements d'ordre purement réglementaires (défaut de cartes professionnelles, défaut d'affichage du Code de Déontologie), il permet d'opérer un contrôle qualitatif des services prestés avec notamment un article sur le refus des prestations illégales.

Enfin, une réflexion est en cours au sein du CNAPS quant à l'élaboration d'un corpus normatif relatif aux prestations de sécurité privée. Elaboré selon le même modèle que le corpus normatif en vigueur dans la sécurité incendie, il permettrait un contrôle plus efficace, mieux ciblé et plus qualitatif. Particulièrement, il permettrait au CNAPS de sanctionner les donneurs d'ordre qui ne respecteraient pas les règles, ce qui n'est pas le cas

aujourd'hui. Sans aucun doute, et c'est ce qui ressort des demandes des acteurs du milieu, la sanction des donneurs d'ordre est un enjeu pour l'assainissement du milieu.

Partie 2

La régulation de la sécurité privée, vers une redéfinition du rôle de l'Etat ?

Le modèle français de régulation de la sécurité privée est mis en place en 1983, dans un contexte où de nombreux pays européens commencent à se doter d'une législation permettant de contrôler le secteur de la sécurité privée. Des Etats-Unis au Japon, en passant par les pays européens, chaque pays a un modèle de régulation différent en adéquation avec sa culture et son histoire.

Depuis quelques années, on observe une évolution du paradigme de la sécurité. L'importation de ce nouveau paradigme a été rendu possible par un changement de ce que l'Etat considère être le rôle et la place de la sécurité privée dans la production de la sécurité nationale. Les lois consécutives en matière de sécurité privée laissent entrevoir une redéfinition progressive du rôle de l'Etat, qui deviendrait un Etat régulateur plutôt que producteur.

Chapitre 1 - Une évolution législative à l'image des transformations de l'opinion de l'Etat concernant les sociétés de sécurité privée

Il aura fallu attendre 1983 pour que soit mis en place un encadrement étatique des dites activités. Cette loi est intégrée dans un Livre VI du Code de la Sécurité Intérieure par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012. La création de la Délégation Interministérielle à la Sécurité Privée (2010) puis du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (2011) démontre la volonté de l'Etat de dialoguer avec les professionnels de la sécurité privée afin de mettre en place un système de régulation acceptable pour les professionnels et satisfaisant pour l'Etat.

Le modèle de régulation français est un modèle unique qui tend à être encore amélioré. Cette amélioration doit prendre en considération la culture politique et sécuritaire française ainsi que les évolutions du marché de la sécurité privée présentes et futures. Il serait intéressant, pour ce faire, de prendre la mesure des modèles de régulation étrangers, plus aboutis pour certains, afin d'élargir le cadre de la réflexion.

I. La loi du 12 juillet 1983, définition restrictive des activités de sécurité privée

A. *Le contexte d'élaboration de la loi*

La loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité est un texte d'origine strictement parlementaire. Il intervient après trois propositions motivées par une actualité qui a affecté aussi bien la population que l'Etat. Dans l'exposé des motifs de l'une de ces propositions, le législateur revient sur le caractère régalien de la sécurité mais aussi sur l'incapacité de la police d'« *assurer la totalité de ces missions et de répondre à la diversité des besoins* »¹⁵¹. En outre, cette proposition dénonce le vide juridique et réglementaire dans lequel se sont développées les entreprises de sécurité privée. Il était donc nécessaire, aux yeux du législateur, de prendre en compte l'existence de ces prestataires privés, « *de limiter leur champ d'activité et d'en réglementer l'activité.* »¹⁵² Les motivations du législateur derrière cette loi sont résumées dans l'exposé des motifs :

¹⁵¹ Proposition de loi n° 890 enregistrée le 5 mai 1982

¹⁵² MATHON Claude, *Activités privées de sécurité : A la recherche d'une régulation... Quel contrôle ?*, rapport en tant que Président de la Commission Nationale d'Agrément et de Contrôle du CNAPS, 30/10/2012

« Plusieurs événements tragiques survenus récemment mettaient en cause le comportement de certains vigiles privés. De même l'intervention violente de certaines milices privées dans le déroulement de conflits du travail revêt un caractère inacceptable. Dans un pays démocratique, l'existence de polices parallèles bafouant la loi ne saurait être tolérée. Le texte proposé précise donc, conformément à la tradition républicaine, que toute action de police autre que celle de gardiennage demeure de la compétence de l'Etat. Et, devant le vide juridique actuel, il propose de réglementer les activités de surveillance et de gardiennage »¹⁵³.

Trois faits divers notamment se rattachent à ce contexte et ont participé du sentiment d'urgence d'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire visant à limiter et contrôler les activités privées de sécurité¹⁵⁴ :

- La mort de Pierre Overney, causée par un vigile de l'usine Renault à Boulogne-Billancourt le 25 février 1972 ;
- Un SDF battu à mort par des vigiles dans une galerie commerciale du Forum des Halles à Paris le 23 décembre 1981 ;
- L'opération commando menée par une société de gardiennage pour mettre un terme à une grève dans l'entreprise de camemberts d'Isigny.

Les dérives sont aussi celles de milices privées et entreprises de sécurité privée liées au Service d'Action Civique (SAC)¹⁵⁵, de certains réseaux d'extrême droite et même de l'ancienne Organisation d'Armée Secrète (OAS)¹⁵⁶. Déjà avant la Seconde Guerre mondiale, les sociétés proposant des services privés de sécurité préoccupent l'Autorité publique de part son action dans les usines et industries et de par sa proximité avec des mouvements d'extrême droite. Ces préoccupations ne disparaissent pas lorsque le secteur redémarre dans les années 1960. La non-respectabilité d'une part importante des entreprises de sécurité privée préoccupe donc l'Etat et la problématique investit les débats publics¹⁵⁷. La loi de 1983 contient d'ailleurs un article répondant spécifiquement à ces inquiétudes. Dans son article 4, elle dispose qu'il est interdit aux entreprises de sécurité privée et à leurs agents *« de s'immiscer ou d'intervenir à quelque moment et sous quelque*

¹⁵³ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 890 enregistrée le 5 mai 1982

¹⁵⁴ PAULIN Cédric, « Il y a plus de trente ans était votée la loi du 12 juillet 1983 », *Sécurité et Stratégie*, n°15, 2013/4, p. 41 à 51

¹⁵⁵ Tuerie d'Auriol en 1982 avec pour conséquence la dissolution du SAC

¹⁵⁶ PAULIN C., 2013, p. 41 à 51

¹⁵⁷ OCQUETEAU F. & WARFMAN D., 2011

forme que ce soit dans le déroulement d'un conflit du travail ou d'évènements s'y rapportant. Il leur est également interdit de se livrer à une surveillance relative aux opinions politiques, religieuses et syndicales et de constituer des fichiers en ce but. » Mais l'adoption de cette loi ne fera pas immédiatement taire les inquiétudes et des rapports continuent à circuler en interne concernant la moralité du secteur, des dirigeants de ces entreprises particulièrement¹⁵⁸.

Dans l'exposé des motifs, le Sénateur Marc Becam rappelle que la profession avait déjà entamé un processus d'auto-régulation, mais que ce ne serait pas suffisant pour combler le vide juridique dans lequel se sont installées les entreprises de sécurité privée, et qui permet à celles qui adoptent un comportement véreux de prospérer. *« La Fédération a adopté le 1er juin 1982 une charte professionnelle établissant des critères de recrutement du personnel, définissant des règles déontologiques, et s'attachant notamment à éviter toute confusion avec les services officiels de police ou de gendarmerie. Certains incidents ont montré que cet effort spontané de moralisation était insuffisant puisqu'il restait volontaire et que pouvaient donc s'introduire dans la profession des éléments douteux. »*¹⁵⁹ Ainsi, l'intervention de l'Etat apparaît-elle indispensable pour réussir le processus de moralisation du secteur.

B. Emergence d'un nouveau paradigme sécuritaire et rédaction du texte de loi

Le tournant des années 1980 est marqué par un changement de paradigme de la sécurité intérieure induit par la hausse de la petite délinquance. Les objectifs de maintien de l'ordre sont remplacés par la nécessité d'assurer la sécurité quotidienne de la population. Mais il y a plusieurs moyens d'assurer la tranquillité et la sécurité des citoyens au quotidien, et tous n'impliquent pas forcément l'Etat qui *« doit faire face à l'émergence de nouveaux besoins en prévention, en médiation, en assurance. »*¹⁶⁰ Or, les acteurs les plus adaptés pour répondre à ces nouveaux besoins se trouvent être les prestataires de sécurité privée.

¹⁵⁸ Dans *Polices, entre Etat et marché*, F. Ocqueteau rappelle qu'en 1988 un rapport interne a été diffusé par la Direction Centrale des Renseignements Généraux concernant le cursus des dirigeants des sociétés de gardiennage. Ce rapport met en évidence que les patrons de ces sociétés représentaient une menace pour les services de renseignements. Il montrait notamment que 300 d'entre eux étaient très proches idéologiquement de l'extrême droite et passaient pour un danger antirépublicain pour la nation.

¹⁵⁹ MATHON C., 2012

¹⁶⁰ PAULIN C., 2013

En 1982, le rapport « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », aussi appelé rapport « Bonnemaison », est présenté au premier Ministre. Ce rapport a largement inspiré la rédaction des articles de la loi fondatrice de 1983 et il inscrit la régulation de la sécurité privée à l'agenda des réformes. Ce rapport constate le vide juridique concernant la sécurité privée et appelle le législateur à le combler rapidement et efficacement, en avançant cinq mesures visant à assainir le marché de la sécurité privée¹⁶¹ :

- « Définition du champ d'intervention des sociétés de gardiennage » ;
- « Définition de l'objet social des sociétés » ;
- « Agrément des sociétés de gardiennage et de surveillance » ;
- Institution d'un « contrôle permanent des agissements des sociétés privées de gardiennage par la création d'un service spécialisé dépendant du ministère de l'Intérieur » ;
- « Conditions de recrutement du personnel de direction et d'exécution ».

Ainsi, si le processus d'élaboration de la loi de 1983 a été accéléré par la succession de faits divers dramatiques impliquant des prestataires privés, cette loi est avant tout le fruit d'une réflexion poussée. *« Moins que défiante et circonstancielle, la loi de 1983 reflète la recherche d'un équilibre réfléchi entre la reconnaissance de nouveaux impératifs et moyens de sécurité et des aspirations de plus en fortes en matière de libertés collectives et individuelles. »*¹⁶² Ainsi, la loi donne une définition restrictive des activités privées de sécurité et prévoit l'encadrement de la profession mais elle n'a pas pour finalité d'entraver son développement. Avec la création du CNAPS en 2011, l'encadrement et le contrôle de la profession ont évolué. Mais, la définition restrictive des champs d'activité que recouvrirait la sécurité privée a entraîné la multiplication des textes, notamment pour la sécurité incendie, complexifiant ainsi la lisibilité des normes s'appliquant au secteur.

C. Analyse du texte en vigueur actuellement

La loi du 12 juillet 1983 a été codifiée en 2012 et intégrée au Code de la Sécurité Intérieure (CSI) dans un Livre VI « Activités Privées de Sécurité ».

L'article L611-1 du CSI définit les activités de surveillance, gardiennage, transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires et délimite

¹⁶¹ PAULIN C., 2013

¹⁶² PAULIN C., 2013

clairement le champ d'activité des branches susmentionnées. En outre, les activités de recherche ont été intégrées par la loi « Sarkozy » de 2003 dans un Titre II qui reprend les conditions d'exercice et définit les procédures de contrôle. Mais, la sécurité incendie n'a pas intégré au processus de codification, qui fait l'objet d'un corpus à part.

L'article 5 de la loi de 1983 définissait les conditions nécessaires pour recevoir un agrément d'exercice. Notamment, l'individu ne devait pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire ou judiciaire. Il y avait, de plus, une condition de nationalité, l'individu devant être français ou ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes, mais les personnes étrangères en possession d'un titre de séjour valide étaient aussi autorisées à exercer des activités privées de sécurité en France. Cet article a été abrogé en 2012 et remplacé par les articles L612-6 et suivants du CSI. Les modalités de délivrance des agréments sont désormais fixées par le Conseil d'Etat par décrets. Toutefois, les conditions de délivrance d'une carte professionnelle par le CNAPS aujourd'hui sont les mêmes que celles définies par la loi originelle. La seule différence serait que les contrôles *a priori* sont mieux réalisés, avec un service dédié. Toute personne faisant une demande de carte professionnelle auprès du CNAPS fera l'objet d'une enquête de moralité et son dossier sera étudié de manière approfondie, ce que les Préfectures, par exemple, n'avaient pas forcément les moyens de faire auparavant.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les entreprises doivent désormais recevoir une autorisation administrative, délivrée par le CNAPS, pour exercer. De même que pour les demandes de cartes professionnelles, les demandes d'autorisation d'exercer des entreprises donnent lieu à une enquête de moralité du dirigeant et de sa capacité à gérer une telle entreprise. De plus, les entreprises doivent s'inscrire au registre du commerce et des sociétés¹⁶³. La loi couvre tous les aspects de la profession : les autorisations d'exercer, les contrôles, les formations, les missions, les équipements et même les sanctions en cas de manquements. Enfin, les articles L617-1 et suivants portent sur les dispositions pénales en cas d'infraction à la loi portant sur les activités privées de sécurité¹⁶⁴.

¹⁶³ Article 7 dans le texte initial, repris par l'article L612-9 du CSI qui ajoute que l'établissement principal et chaque établissement secondaire font l'objet d'une autorisation distincte.

¹⁶⁴ Articles 13 et suivants dans le texte initial

Avant la création du CNAPS, les activités privées de sécurité étaient encadrées et contrôlées par le Préfet du département¹⁶⁵. S'il était fonctionnel, ce dispositif comportait deux inconvénients majeurs :

- On a constaté une dispersion des décisions due aux effectifs inadaptés des préfectures pour traiter l'ampleur des demandes, ce qui a entraîné des incohérences et des contradictions dans le rendu des décisions selon les préfectures ;
- Le contrôle des activités privées de sécurité était relativement peu efficace. Exercées par les seuls services de Police et de Gendarmerie, les procédures étaient ponctuelles et jamais préventives¹⁶⁶.

Or, entre 1983 et 2012, le nombre de sociétés et les effectifs ont augmenté exponentiellement, ce qui rend l'effectivité du contrôle plus nécessaire que jamais.

La loi de 1983 est considérée, encore aujourd'hui, comme une loi fondatrice qui a permis de moraliser la profession mais également d'instaurer un climat de confiance entre l'Etat et les forces de l'ordre et les prestataires privés de sécurité. Néanmoins, elle nécessiterait de nouveaux aménagements afin de l'adapter aux évolutions du marché de la sécurité privée¹⁶⁷ et de rassembler les différents textes encadrant des activités de sécurité privée dans un même corpus législatif. Les professionnels avaient d'ailleurs fait des demandes en ce sens dès les années 1990 constatant que la loi n'avait pas rempli son rôle de régulation du marché.¹⁶⁸ Le problème étant que, jusqu'à la création du CNAPS, la puissance publique n'avait pas les moyens d'appliquer efficacement cette loi. C'est pourquoi l'initiative de création d'un organe de régulation a été très bien accueillie par les professionnels soucieux de promouvoir le secteur de la sécurité privée.

II. L'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance : la complémentarité des missions entre le public et le privé

A. Une complémentarité reconnue de la sécurité privée

Le 21 janvier 1995 est votée la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Cette loi constitue une avancée dans les relations entre la sphère publique et le

¹⁶⁵ Décret n° 86-1058 du 26 septembre 1986 relatif à l'autorisation administrative et au recrutement des personnels des entreprises de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes.

¹⁶⁶ MATHON C., 2012

¹⁶⁷ Par exemple, les activités d'audits et de conseils ou encore l'Intelligence économique

¹⁶⁸ Livre Blanc publié par l'UFISS en 1992

secteur privé de la sécurité. La loi dispose dans son article 1 que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.* » Elle précise de plus que l'Etat, afin d'assurer sa mission de garant de la sécurité et de la sûreté nationale, « *associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par décret, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.* » Ainsi, pour la première fois, l'Etat intègre officiellement d'autres entités, publiques et privées, à la production de sécurité, tout en précisant que cette participation n'est valable que pour les activités qui ne relèvent pas de la répression. L'article 1 a été abrogé par une ordonnance de 2012 mais son contenu reste valable et est d'ailleurs validé par l'essor des partenariats public/privé en matière de sécurité, mais aussi par une déconcentration/décentralisation des politiques de sécurité.

On retrouve une partie dédiée aux entreprises de sécurité privée dans l'annexe 1 de la loi de 1995. « *Les entreprises de gardiennage, de surveillance et de transports de fonds, d'une part, les agences privées de recherche, d'autre part, exercent des activités de sécurité de nature privée. Elles concourent ainsi à la sécurité générale. Etant donné le domaine dans lequel elles interviennent, une réglementation de leurs activités s'impose.* » Ainsi, l'Etat reconnaît plus particulièrement le rôle des entreprises de sécurité privée dans la production de sécurité. On ne peut pas encore parler de partenariat en matière de sécurité, mais cette loi redonne une légitimité au secteur de la sécurité privée. La disposition revient également sur la nécessité de réglementer le milieu. Les activités de sécurité privée ne sont pas des activités de service comme les autres puisqu'elles touchent au régalien. C'est pourquoi il est d'autant plus important de contrôler efficacement ce secteur d'activités¹⁶⁹.

Dans son article 4, la loi définit « *les missions prioritaires assignées à la police nationale pour les années 1995 à 1999* ». Parmi ces missions, on retrouve notamment la lutte contre les violences urbaines et la petite délinquance, des missions où la sécurité privée est très impliquée et agit souvent au préalable des autorités publiques. La protection du pays contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et le

¹⁶⁹ OCQUETEAU F. & WARFMAN D., 2011

maintien de l'ordre public font aussi parties des missions prioritaires de la police citées par l'article. Les agents de sécurité privée n'agissent pas directement en ce sens, ils agissent en service d'un intérêt particulier et non national. Toutefois, avec les événements récents, les agents sont désormais formés à la détection et à la prévention des actes de terrorisme. En remplissant leurs missions, ils participent donc indirectement à la protection du pays contre le terrorisme et au maintien de l'ordre public.

Plusieurs lois ont suivi l'adoption de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995 élargissant et renforçant la coproduction de sécurité entre la sphère publique et le secteur privé.

Suite aux attentats du 11 septembre de 2001 aux Etats-Unis, un sentiment d'insécurité s'est répandu en France et en Europe. L'Etat y a répondu en votant une loi le 15 novembre 2001. La loi sur la sécurité quotidienne avait pour but de renforcer les pouvoirs de la police et de la gendarmerie et de redéfinir les missions des forces publiques. Elle redéfinit les menaces et les risques avec un focus particulier sur le terrorisme. La sécurité privée, perçue de plus en plus comme une alliée depuis 1995, voit ses compétences élargies. L'article 27 de cette loi dispose que « [les agents de sécurité privée exerçant une activité visée par l'article 1 de la loi de 1983] *peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.* » Jusqu'alors exercée par l'Etat, ces activités furent déléguées à la sécurité privée afin de pouvoir redéployer les personnels de sécurité publique. A cette époque commence à apparaître la nécessité pour l'Etat de recentrer les activités de ses forces de sécurité sur un cœur de métier, à savoir les interventions, la répression du crime et la détention des personnes dangereuses. Les activités relevant de la détection, de la prévention et de la surveillance seront, selon les domaines, tout ou partie déléguées à la sécurité privée¹⁷⁰. L'article 27 dispose également que des agents de sécurité privée, « *spécialement habilités à cet effet et agréés par le représentant de l'Etat dans le département, peuvent, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité.* » Les agents de sécurité privée sont différents des forces publiques en ce sens qu'ils ne peuvent porter atteinte aux droits et libertés des personnes. C'est pourquoi, sans l'accord préalable de la personne, un

¹⁷⁰ LE SAUX Nicolas, « La sécurité, une activité régaliennne », dans *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, dirigé par VALLAR C. & LATOUR X., 2013, p.29-35

agent, même habilité, ne pourra procéder à une fouille ni à une palpation. De plus, la palpation doit être opérée par une personne de même sexe¹⁷¹.

La loi pour la sécurité intérieure, dite « loi Sarkozy », est adoptée le 18 mars 2003. Issue d'un projet de loi déposé par le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales, elle poursuit le processus de réformes des moyens policiers et juridiques afin de répondre plus efficacement à la croissance de la délinquance et de la criminalité initié avec la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002. Cette loi n'est pas souvent citée lorsqu'il s'agit d'évoquer la sécurité privée, et plus particulièrement concernant le modèle sécuritaire hybride qui s'est progressivement mis en place en France. Pourtant, cette loi est la première à réformer la loi fondatrice de 1983¹⁷². Elle revoit la définition des activités privées de sécurité, réaffirme l'exclusivité de ces activités et l'obligation d'une distinction apparente entre les forces publics et les agents privés. La loi revient aussi sur l'exceptionnalité relative à l'interdiction des agents d'intervenir sur la voie publique. En effet, la loi de 1983 prévoit qu'en des cas exceptionnels, un agent peut être amené à opérer sur la voie publique, auquel cas il ne peut que surveiller le bien meuble ou immeuble visé par sa mission¹⁷³. La loi de 2003 revient sur ces cas exceptionnels et rajoute la nécessité d'autorisation préalable du préfet du département ou de Préfet de Police si l'agent intervient à Paris. Sans cette autorisation, l'agent ne pourra *«exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde.»* Enfin, l'article 96 élargit les missions de la sécurité privée, et donc le champ de coproduction de la sécurité. Dès lors, toute manifestation culturelle, sportive ou récréative rassemblant plus de 1 500 personnes doit engager un service de sécurité, dont certains agents peuvent être habilités à opérer des palpations aux accès du rassemblement. Des effectifs publics peuvent être déployés sur place en renfort si le maire considère que cela est nécessaire, il n'en demeure pas moins que les services de sécurité privée commencent à s'imposer comme indispensable dans certains domaines et sur certains espaces.

¹⁷¹ AUBERTIN Christophe, « Vers de nouvelles prérogatives ? Les pouvoirs des agents de sécurité privée », dans *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, dirigé par VALLAR C. & LATOUR X., 2013, p. 89-96

¹⁷² Article 94 de la loi « Sarkozy », 2003

¹⁷³ PAUVERT Bertrand, « L'intervention de la sécurité privée sur la voie publique », dans *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, dirigé par VALLAR C. & LATOUR X., 2013, p. 73-87

Dans son rapport d'activités 2015, le CNAPS revient sur le rôle des agents de sécurité privée dans les mécanismes de réponse à la menace terroriste. « *Si l'intervention et le renseignement sont du ressort exclusif de l'État, la sécurité des populations peut être assurée en coopération avec les agents privés* ». Face à la montée du risque terroriste, le Ministère de l'Intérieur, en collaboration avec le CNAPS, a commencé à penser de nouvelles réponses. Une des solutions concerne l'élargissement du droit de port d'armes des agents de sécurité privée chargés de la sécurité de sites sensibles, comme les sites SEVESO, avec notamment la création du métier d'agent de sécurité renforcée actée par la loi du 28 février 2017¹⁷⁴. Le Ministère de l'Intérieur a la volonté d'intégrer plus largement la sécurité privée dans la protection de la population. Par exemple, la protection des stades pendant la Coupe de l'Euro de Football 2016 était assurée par une coopération entre les forces publiques et les forces privées¹⁷⁵.

B. La coproduction de sécurité en pratique, une redéfinition des politiques de sécurité urbaine

Le rapport Carraz-Hyest publié en 1998 a mis en évidence la mauvaise répartition géographique des effectifs publics conduisant à une mauvaise gestion des problématiques sécuritaires liées notamment à la hausse de la délinquance. Les investissements de la puissance publique apparaissaient donc comme insuffisants pour répondre au sentiment d'insécurité ressenti et vécu par les citoyens¹⁷⁶. Ce constat est sans doute ce qui a poussé l'Etat à renforcer les espaces de complémentarités des forces, comme les aéroports et les événements sportifs, culturels ou récréatifs. Le budget de l'Etat étant défini, les effectifs publics de sécurité ne peuvent être renforcés de manière à suivre la croissance de la délinquance et de la criminalité. C'est pourquoi l'Etat Français, comme d'autres pays européens, a axé sa politique de sécurité sur une mise en place de partenariats avec la sécurité privée, dont les effectifs peuvent assurer des missions ne portant pas atteinte aux droits et aux libertés des personnes. Ainsi, la complémentarité des forces publiques et des forces privées de sécurité apparaît comme de plus en plus évidente. Cette complémentarité vient aussi renforcer l'efficacité des forces publiques dans l'exercice de leur cœur de métier. La coproduction de la sécurité et la complémentarité des forces mettent aussi en

¹⁷⁴ Loi n°2017-258 du 28 février 2017, relative à la sécurité publique

¹⁷⁵ Rapport Annuel 2015, CNAPS

¹⁷⁶ ARROYO A., 2007

évidence qu'il n'y a pas de concurrence possible entre les forces publiques et le secteur de la sécurité privée, de par les services qu'ils fournissent, les missions qu'ils assurent et les compétences qu'ils possèdent.

La réforme de 1982 relative à la décentralisation a permis aux collectivités territoriales de prendre plus d'initiatives. Afin de répondre à la demande sociale, des politiques locales novatrices seront appliquées en matière de sécurité¹⁷⁷. Il apparaît que l'Etat central ne peut gérer seul la menace. Il était donc important d'envisager de diversifier la réponse à la problématique de sécurité, ce qui peut être fait en intégrant de nouveaux acteurs, à la fois publics, sociaux, économique et sécuritaires. Toutefois, la diversification des acteurs n'est possible que pour la prévention, la répression demeurant une prérogative exclusive des forces publiques.

Un autre débat cher à la République concerna la dualité sécurité/liberté. Le rapport Bonnemaison de 1982 constate à la fois une aggravation du sentiment d'insécurité lié à la hausse de la criminalité et le fait que l'Etat central n'est pas forcément l'acteur le plus adéquat en matière de sécurisation. Ce rapport insiste sur le manque d'efficacité de la répression, sûrement dû à un éparpillement des forces trop peu nombreuses pour être présentes sur tous les fronts, et préconise également de développer la prévention. Il insiste sur la nécessité de déconcentrer, voire de décentraliser, les politiques de sécurité afin que les communes puissent répondre plus efficacement aux problématiques de sécurité qui les touchent. Ce rapport cite d'ailleurs expressément les sociétés de sécurité privée comme acteur actif dans les processus de prévention agissant en complémentarité avec les forces de l'Etat¹⁷⁸.

Des contrats locaux de sécurité commencent à se mettre en place à partir de 1997. Ces contrats sont des partenariats avec des acteurs économiques locaux créés afin de remplir des objectifs d'ordre sécuritaire, selon un ordre de priorités. Ces contrats s'inscrivent dans les politiques locales de prévention de la délinquance. En 2003, 637 contrats locaux de sécurité avaient été signés. Ils concernent plus de 1 500 communes et couvrent un territoire d'environ 23 millions d'habitants. Au moment de la signature de ces contrats, un diagnostic de sécurité est réalisé identifiant les principaux risques. Ils doivent ensuite

¹⁷⁷ GLEIZAL Jean-Jacques, *Les politiques locales de sécurité*, Voiron, coll. « La lettre du cadre territorial », 2002

¹⁷⁸ GLEIZAL J.-J., 2002

définir le plus précisément et concrètement possibles les mesures retenues pour répondre à chaque problématique de sécurité ¹⁷⁹. Les sociétés de sécurité privée participent principalement à la détection des comportements « dangereux ». Leur présence devant certains bâtiments peut permettre de prévenir certains actes délinquants comme le vandalisme. Un organe stratégique est créé en 2002 visant à coordonner les actions des contrats locaux de sécurité ¹⁸⁰.

Les partenariats locaux en matière de sécurité ont continué de s'étendre. « Le problème du recours à la sécurité privée par les collectivités territoriales est au cœur du particularisme des formes de l'action des collectivités. » Les collectivités territoriales étant désormais responsables du maintien de l'ordre public sur leur territoire, il leur revient pour partie de définir les moyens de le maintenir ¹⁸¹.

Le maire a un pouvoir de police générale dans sa commune et est indépendant vis-à-vis des autres autorités municipales ¹⁸². Ce pouvoir est en réalité un devoir car le maire a une obligation d'agir : il doit prendre des mesures au vu du maintien ou du rétablissement de l'ordre public. En plus de passer des contrats avec des prestataires privés pour l'évènementiel (concerts, spectacles, festivals...), relativement à ce qui est prescrit par la loi, les collectivités territoriales contractent également pour des marchés de gardiennage et des marchés de surveillance la nuit, les week-ends et la journée ¹⁸³.

Du fait qu'ils n'ont pas de pouvoir de police, les conseils généraux doivent avoir recours à des entreprises de sécurité privée en ce qui concerne certains bâtiments qui dépendent du département. A la différence de la commune où le maire a un pouvoir de police et donc où les contrats avec des prestataires privés sont fortement réglementés, les conseils régionaux disposent de plus de latitude quant à la signature de contrats en matière de sécurité. Le recours aux entreprises de sécurité privée n'est pas négligeable et les prestataires sont choisis par un appel d'offre régi par le Code des marchés publics ¹⁸⁴. Le problème cependant est que ce système privilégie le moins disant, participant à la déstabilisation du marché de la sécurité privée, fragilisant les prestataires : prix du salaire

¹⁷⁹ Cellule Interministérielle des contrats locaux de sécurité, « Les conseils locaux de sécurité et de préventions de la délinquance – Contrats locaux de sécurité », *Ministère de l'Intérieur*, 2005

¹⁸⁰ Article L. 132-4 du Code de la Sécurité Intérieure

¹⁸¹ TERRAZZONI Claudine, « Sécurité et collectivités territoriales : les enseignements du terrain », dans *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, 2013, p.53-58

¹⁸² Article L.2212-1 du Code général des collectivités territoriales

¹⁸³ TERRAZZONI C., 2013, p. 53-58

¹⁸⁴ TERRAZZONI C., 2013, p. 53-58

horaire très bas pour les agents, précarité incompatible avec la qualité des prestations et avec les exigences de la sécurité publique.

L'essor des partenariats public/privé en matière de sécurité, particulièrement à l'échelle locale, ne signifie pas que la sécurité privée se constitue en « force de police auxiliaire ». Leurs activités demeurent très contrôlées. L'article L613-1 interdit l'exercice des entreprises de sécurité privée sur la voie publique. Dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 le Conseil Constitutionnel interdit toute délégation de mission de surveillance sur la voie publique ainsi que tout visionnage des caméras de vidéo-protection tournées vers la voie publique¹⁸⁵.

Selon l'Atlas Européen de sécurité, les activités pouvant entraîner un chevauchement entre les forces publiques et les forces privées, comme le convoyage de fonds ou la protection rapprochée, sont peu rentables et donc emploient peu d'effectifs. La sécurité privée serait plus présente sur des activités requérant un fort investissement technologique, investissements que l'Etat n'a pas toujours les moyens de réaliser. C'est la raison pour laquelle il choisira souvent d'externaliser ce type d'activités, lui permettant de faire des économies tout en restant efficace¹⁸⁶. Ainsi, l'essor de l'externalisation des activités de sécurité par un certain nombre d'administrations ou d'entreprises suit une logique de minimisation des coûts.

Le marché français de la sécurité ne se résume pas, en ce sens, au « marché de la peur ». Les transports ferrés et aériens font l'objet de mesures réglementaires particulières. La loi du 15 juillet 1945 confère aux agents de surveillance assermentés de la SNCF le pouvoir de constater par procès-verbal les infractions à la loi et à la réglementation des chemins de fer. Les agents du service de sécurité interne de la SNCF, ou de la RATP, qui avaient à l'origine des missions axées sur la protection du patrimoine de ces entreprises, ont progressivement été réorientés vers des missions de sécurité des usagers et des personnels de ces entreprises en raison de la progression de la délinquance. La responsabilité civile du transporteur pouvant être engagée par des manquements au minimum de moyens de sécurité. Ces personnels, agents publics de sécurité assermentés, ne peuvent qu'intervenir (outre leurs pouvoirs de police spéciale) dans le cadre de l'article 73 du code de procédure pénale pour appréhender l'auteur d'un crime ou délit flagrant et le conduire devant

¹⁸⁵ PAUVERT B., 2013, p. 73-87

¹⁸⁶ ARROYO A., 2007

l'officier de police le plus proche¹⁸⁷. Ces acteurs des services publics des transports, qui refusent pourtant d'être assimilés à des agents de sécurité privée, sont concernés par la loi du 12 juillet 1983 qui les intègre dans le champ des activités de sécurité privée¹⁸⁸.

III. Analyse de différents modèles d'évolution législative en matière de sécurité privée

A. Un modèle de régulation belge, une inspiration pour l'Europe ?

Le système de régulation de la sécurité privée en Belgique est l'un des plus strictes d'Europe, avec l'Espagne et la Suède. Le secteur connaît un pic de croissance en 2007 avec 6.51%, mais la moyenne tourne plutôt entre 1.5% et 4% de croissance annuelle. Le secteur enregistre un chiffre d'affaires pour les activités de gardiennage et de surveillance, les plus importantes, de 355.6 millions d'euros en 2013. Cette année là, la commande publique représente 22% du chiffre réalisé. Depuis la crise de 2008, le pourcentage de la commande publique est resté plus ou moins le même. Le marché de la sécurité privée belge est beaucoup plus réduit que le marché français. En 2013, on ne relève que 18 136 agents de sécurité privée possédant une carte professionnelle, dont 150 seulement ont le droit de porter une arme. D'ailleurs, si en France les effectifs de la sécurité privée et de la sécurité publique sont assez proches en nombres, ce n'est pas le cas en Belgique où les effectifs publics sont en moyenne trois fois plus nombreux que les effectifs privés. Comme en France, les sociétés de sécurité privée doivent recevoir un agrément de l'autorité publique pour pouvoir exercer légalement et sont soumises au principe d'exclusivité, à l'exception des activités de protection rapprochée, jugées trop peu importantes pour appliquer ce principe¹⁸⁹.

La loi fondatrice réglementant la sécurité privée et particulière, ou loi « Tobbak », date du 10 avril 1990. Son adoption répond à cinq objectifs considérés primordiaux pour réguler efficacement le secteur. Tout d'abord, il fallait imposer des critères qualitatifs au marché de la sécurité privée, en rendant obligatoire la formation des agents. La formation obligatoire de base a une durée de 127 heures. Pour les agents souhaitant accéder à un

¹⁸⁷ ARROYO A., 2007

¹⁸⁸ Article L615-1 du CSI, renvoyant au chapitre Ier du titre V du livre II de la deuxième partie du code des transports

¹⁸⁹ Private Security Services in Europe: Facts and Figures 2013, Confederation of European Security Services, 2013, p. 12-27

métier autre qu'agent d'exploitation, des formations complémentaires sont prévues, comme la formation pour obtenir l'attestation d'opérateurs des centres d'alarme (70 heures), à cumuler à la formation de base. A l'issue de la formation, l'examen est unique et est organisé par un service d'Etat, le Selor, depuis 2009. La première année, le taux de réussite à l'examen était de 29% contre 90% en 2012. Comme pour la police fédérale, il y a quatre sessions d'examen par an. Le contenu des formations est réévalué tous les 5 ans par l'Etat et les professeurs ne peuvent être agréés que pour trois modules maximum¹⁹⁰. Le deuxième objectif consistait à sanctionner tout abus de pouvoir et toute interférence avec le travail de police. Le gouvernement considère que la sécurité privée n'a aucun pouvoir de police mais encourage les partenariats public/privé en matière de production de sécurité. Cet objectif est réalisé par une réglementation visant à distinguer les forces publiques des forces privées, avec des uniformes par exemple. Le troisième objectif de cette loi était la volonté de la puissance publique de distinguer clairement les forces de police publiques et la sécurité privée. C'est pourquoi aujourd'hui, un ancien fonctionnaire de police, doit attendre un délai de 5 ans avant de pouvoir rejoindre les rangs de la sécurité. Le quatrième objectif consistait à la mise en place d'un système efficace de contrôle et de sanction des entreprises de sécurité privée. Les sanctions sont assez similaires à celles dont dispose le CNAPS, à savoir des pénalités financières, une interdiction temporaire d'exercer, un retrait d'agrément et/ou de carte professionnelle. Enfin, le dernier objectif visait à restreindre l'usage de la sécurité par des personnes morales de droit public. Ces dernières ne peuvent avoir recours à des sociétés de sécurité privée que sur autorisation du Ministère de l'Intérieur¹⁹¹.

La distinction entre forces privées et forces publiques reposait initialement sur deux principes, que l'on retrouve également en France. Le premier principe pose que seul l'Etat et ses représentants sont légitimes et ont donc un pouvoir de surveillance des citoyens sur la voie publique. Ce principe est intéressant et révèle la première différence de cette législation par rapport à la législation française. Les dispositions de la loi belge sont beaucoup plus détaillées et les activités, compétences, missions et moyens sont mieux

¹⁹⁰ *Rapport de mission de la DISP*, « La sécurité privée en Belgique », à destination du Ministère de l'Intérieur, février 2012, p. 13-14

¹⁹¹ *Private Security in Belgium: an inspiration for Europe*, CoESS & Association Professionnelle des Entreprises de Gardiennage ASBL, Third White Paper, Bruxelles, décembre 2010, p. 23

définis qu'ils ne le sont dans la loi française¹⁹². Ainsi, ce principe précise qu'il est interdit pour des agents de sécurité privée de surveiller des individus sur la voie publique, cela signifie donc que les agents peuvent surveiller des biens sur la voie publique. Le deuxième principe concerne l'exercice de la contrainte et de la violence, que seules les forces publiques sont autorisées à exercer¹⁹³.

Mais, l'essor de la demande de sécurité par les citoyens a rapidement entraîné une surcharge de travail pour la puissance publique qui a dû élargir les missions et compétences des agents de sécurité privée. Par exemple, les agents qui assurent la sécurité dans les transports publics peuvent désormais opérer des palpations, procéder à des arrestations, utiliser des menottes et des bombes au poivre. Le périmètre des activités de sécurité privée, défini à l'article 1^{er} de la loi de 1990, est plus large que celui défini par la loi française, prenant en compte des activités de surveillance de biens sur la voie publique ou de missions liées à l'accompagnement routier. En outre, un partenariat efficace s'est mis en place entre les forces publiques et les forces privées concernant la gestion des alarmes et les levées de doute. Le décret Royal du 25 avril 2007 définit les conditions d'installation, de maintenance et d'utilisation des systèmes d'alarme et de la gestion des centres d'alarme. Ce décret fut le premier pas de ce partenariat productif. Les agents de sécurité privés doivent analyser les signaux et messages d'alarmes reçus, en opérant, quand nécessaire, une levée de doute sur le terrain. Ainsi, ils ne transmettent que les signaux qui détectent une menace réelle aux forces de police. En 2012, sur 3 millions de signaux et de messages d'alarmes reçus par les centres, seuls 22 000 ont été transmis à la police¹⁹⁴.

Une loi visant à élargir le périmètre des activités de sécurité privée est votée en 2004. Dès lors, les entreprises de consultance sont incluses à la liste des entreprises tombant sous la loi de 1990. Elles ont toutefois un statut particulier. Elles ne sont pas soumises au principe d'exclusivité et la formation n'est pas obligatoire pour leurs employés. Cette évolution s'inscrit dans l'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance de la sécurité,

¹⁹² Par exemple, l'article 1er, alinéa 1-3, du chapitre 1 de la loi de 1990 détaille l'activité de surveillance et de transport de biens en quatre sous-activités : « *surveillance et/ou protection du transport de biens; transport d'argent ou de biens déterminés par le Roi, autres que de l'argent, qui, en raison de leur caractère précieux ou de leur nature spécifique, peuvent faire l'objet d'une menace; gestion d'un centre de comptage d'argent; approvisionnement, surveillance lors d'activités aux distributeurs automatiques de billets et activités non surveillées aux distributeurs automatiques de billets si un accès aux billets ou cassettes d'argent est possible.* » Cette précision de la loi permet de simplifier les contrôles et de mieux catégoriser les agents.

¹⁹³ *Rapport de mission de la DISP*, février 2012, p. 6

¹⁹⁴ CoESS, Third White Paper, décembre 2010, p. 24-26

« *Integral Security Management* », qui correspond au modèle de la sécurité globale Français. L'« *Integral Security Management* » consiste à la mise en place de dispositifs de sécurité qui intègrent horizontalement tous les acteurs concernés, à savoir les civils, les agents de sécurité privée et les autorités publiques. En ce sens, les entreprises de consultance envisagent des dispositifs globaux de sécurité pour leurs clients (ressources humaines, équipements, organisation interne)¹⁹⁵.

La loi de 2004 intègre également les services de sécurité des compagnies de transports publics dans la loi de 1990. Les agents qui exercent au sein de ces services sont soumis au régime général de régulation mis en place par la loi de 1990 ainsi qu'à certaines règles qui leur sont spécifiques et qui apparaissent dans une section à part dans la loi. Ces règles supplémentaires sont dues au fait qu'ils ont des compétences plus étendues que les autres agents. Notamment, ils ont un pouvoir de police, fortement conditionné, en ce sens qu'ils procèdent à l'arrestation d'un civil¹⁹⁶.

Des partenariats public/privé ont été mis en place dans plusieurs domaines. Il est apparu aux autorités belges que les agents de sécurité privée, soumis à un strict système de régulation, pourraient constituer un avantage stratégique sur le terrain. De même qu'en France, la puissance publique Belge cherche à réduire le laps de temps entre l'acte commis, la transmission de l'information et l'intervention des forces publiques sur les lieux. Pour ce faire, la mise en place de partenariats avec les entreprises de sécurité privée paraît être une solution adéquate, les agents privés déployés sur les lieux pouvant agir en attendant l'arrivée des forces publiques. De plus, l'essor de la criminalité dans certains domaines a obligé les forces de police à revoir la répartition de leurs effectifs et les moyens de protéger efficacement l'ensemble de la population. Un des exemples les plus probants est sans doute le partenariat « *Secure Car Parks* ». Devant le constat d'une montée des vols de cargo et la nécessité de protéger le statut de pays de transit de la Belgique, une plateforme de sécurité intégrale est mise en place sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Le secteur public est représenté par le service de Douanes et la Police Fédérale, quant au secteur privé il est représenté par les compagnies de transport et d'assurance ainsi que par l'industrie de la sécurité privée. Ce programme a mis en place cinq catégories différentes de parkings

¹⁹⁵ CoESS, Third White Paper, décembre 2010, p. 19-20

¹⁹⁶ CoESS, Third White Paper, décembre 2010, p. 24-26

sécurisés, la catégorie 1 étant la moins sécurisée et la moins coûteuse, laissant le choix aux clients de décider combien ils souhaitent investir dans la protection de leurs biens¹⁹⁷.

La délivrance de titres professionnels aux agents suit un processus différent par rapport à la France qui a choisi de passer par un établissement public. En Belgique, la délivrance d'un titre passe par le recrutement d'un personnel par une entreprise agréée. L'agent doit suivre la formation obligatoire à la suite de quoi il devra passer des tests médicaux et un test psychotechnique auprès de l'organisme d'Etat Selor. Une fois toutes ces conditions remplies, la Direction de la Sécurité Privée conduit une enquête de sécurité. Si le candidat répond à tous les critères, il obtient une carte d'identification par l'intermédiaire de son employeur. Les contrôles sont conduits par la Direction de la Sécurité Privée au moment des demandes d'autorisation et de renouvellement, et plus tard sur des sites considérés comme « à risque », principalement des établissements recevant du public, et sur plainte. Elle est financée par des rétributions et des amendes et compte 55 agents habilités à opérer les contrôles¹⁹⁸.

Une circulaire du 21 août 2015 incitait les villes à mettre en place des Cellules de Sécurité Intégrale Locale (CSIL). Ces cellules ont pour but de rassembler tous les acteurs afin d'échanger en matière de sécurité. Cela s'inscrit dans la démarche de gestion transversale de la sécurité initiée par le gouvernement belge. Le gouvernement envisageait ces cellules comme organisées selon des réunions de tables : une table stratégique, une table tactique et une table opérationnelle. Ces cellules permettent de considérer et gérer les insécurités selon une stratégie globale comprenant la prévention sociale et technique, la détection, la répression et la réinsertion. En juin 2017, la Belgique comptait 197 CSIL, Bruxelles en compte 15, 138 en Flandres et il y en avait 44 en Wallonie¹⁹⁹.

Le dernier amendement de la loi de 1990 date du 8 juin 2017. Cette loi élargit le périmètre des activités aux installateurs de systèmes de vidéosurveillance et en prévoit de nouvelles telles que les fouilles de biens mobiliers et immobiliers en vue de détecter notamment des armes, des drogues ou des explosifs, et la commande de moyens techniques pour le compte de tiers comme le pilotage de drones ou de systèmes de caméras mobiles à

¹⁹⁷ CoESS, Third White Paper, décembre 2010, p. 41-43

¹⁹⁸ Rapport de mission de la DISP, 2012, p. 16

¹⁹⁹ « Les CSIL prennent forme », *Bulletin d'information sur la sécurité et la prévention locale, Besafe*, juin 2016

la demande de la police²⁰⁰. Cette loi étend également la compétence des agents sur certains sites à risques comme les centrales nucléaires et insiste sur la qualité des prestations. Dans son article 17, le législateur belge revient sur les comportements abusifs de certains donneurs d'ordre, ce qui porte préjudice au marché de la sécurité privée. Dans la continuité, l'article 36 réaffirme la nécessité d'assainir un pan du marché où ont été constatées des fraudes sociales et des pratiques de travail illégal. Pour ce faire, il est prévu que les autorisations et renouvellements soient subordonnés à la manière dont « *l'entreprise s'acquitte de ses obligations sociales et fiscales* ». Ainsi le marché de la sécurité privée belge, bien moins étendu que le marché français, est soumis à une régulation stricte mais qui lui offre plus d'opportunités en matière de production de la sécurité. De plus, la dernière réforme législative présente des innovations en matière de régulation, puisque même les clients sont désormais concernés.

B. La Suède, un système de régulation décentralisé

De même qu'en Belgique, le secteur connaît un pic de croissance à 7% en 2007, mais le taux de croissance n'était que de 1.5% en 2012. En 2013, la branche gardiennage et surveillance enregistre un chiffre d'affaires de 551 millions d'euros. La même année, la commande publique ne représentait que 4.2% du chiffre d'affaires du secteur, ce qui est relativement peu comparé à d'autres pays comme la France où la commande publique représente environ un quart des contrats des entreprises de sécurité privée. Les entreprises et les agents doivent obtenir un agrément de leur gouvernement de province afin de pouvoir exercer dans la sécurité privée. En 2013, on recense 250 entreprises autorisées et 20 000 agents titulaires, et 60% d'entre eux sont indépendants. La Suède est le pays où le salaire de base des agents de sécurité privée est le plus élevé avec 2 200€ par mois. Dans tous les autres pays européens, les salaires sont beaucoup moins élevés, ce qui diminue l'attractivité de la profession²⁰¹.

La Suède est l'un des premiers pays à avoir mis en place une législation en matière de sécurité privée en Europe en votant, le 26 avril 1974, le *Security Company Act*. La profession est encadrée selon une régulation à plusieurs échelles. Au niveau national, la loi définit le modèle de régulation et une ordonnance en définit les orientations. Le

²⁰⁰ Site besafe.be, présentation de la nouvelle loi remplaçant celle de 1990 en matière de sécurité privée

²⁰¹ Facts and figures – 2013, CoESS, p. 207

fonctionnement du modèle de régulation suit les instructions de la Direction Générale de la police nationale, qui définit les critères réglementaires liés aux tenues, aux matériels, à la formation²⁰². Les normes imposées par le gouvernement ont entraîné des coûts importants pour le secteur, ce qui a tendu les relations entre les entreprises et le gouvernement au début. Mais les professionnels ont fini par reconnaître l'utilité de cet investissement, ces nouvelles obligations ayant permis d'assainir le marché avec environ 25 % d'entreprises fermées pour pratiques douteuses. De plus, cet encadrement législatif est mis en place dans le cadre d'un dialogue social avec les entreprises de sécurité privée, qui a permis de mieux faire accepter les législations par les professionnels²⁰³.

Comme dans de nombreux pays, la Suède a mis en place un système d'autorisation des entreprises de sécurité privée. Mais, au contraire de la France ou de la Belgique, c'est un système décentralisé avec les gouvernements provinciaux comme principaux acteurs de la régulation. Ce sont eux qui statuent sur les demandes d'autorisation, de licence et de renouvellement. Les 21 gouvernements provinciaux sont également chargés d'effectuer un contrôle des entreprises tous les deux ans. Toutefois, cette obligation est peu respectée, ce qui inquiète la direction de la police. Les sanctions pénales et administratives à l'issue des contrôles sont du ressort des gouvernements provinciaux²⁰⁴.

La formation minimale obligatoire en Suède est de 240 heures et la loi oblige à suivre une semaine de formation tous les 3 ans, quand la formation continue en Belgique est de 32h tous les 5 ans. La Suède compte une quinzaine de centres de formation professionnelle, dont le « *Training Institut* ». La qualité des organismes de formation, renommée dans toute l'Europe, est contrôlée par des instances réglementaires régionales. De son côté, la police ne forme que les instructeurs de self-défense, lesquels transmettent ensuite leurs connaissances aux agents de sécurité privée²⁰⁵.

Lorsqu'un agent fait une demande d'obtention de carte professionnelle, il doit répondre à plusieurs conditions et réussir plusieurs tests. Chaque demandeur fait l'objet d'une enquête afin de vérifier la capacité de l'agent à exercer une activité de sécurité privée. Seront alors vérifiées les formations qu'il a effectuées, sa moralité et sa probité. Le test médical n'est pas une obligation légale, mais les agents travaillant principalement la nuit

²⁰² PASHLEY Veerle & COOLS Marc, « Sécurité privée en Europe: une analyse des trois Livres blancs », *Les Cahiers de la Sécurité*, n°19, mars 2012, p.41-53

²⁰³ INHES & CoESS, *Livre Blanc 2008*, p. 67-69

²⁰⁴ INHES & CoESS, *Livre Blanc 2008*, p. 48

²⁰⁵ INHES & CoESS, *Livre Blanc 2008*, p. 46

s’y soumettent généralement à la demande de leur employeur. Enfin, de même qu’en Belgique, les agents doivent passer un examen psychotechnique²⁰⁶.

En Suède, la sécurité repose sur une politique de concertation entre les entrepreneurs privés de sécurité et le gouvernement. Les autorités reconnaissent ainsi que la sécurité privée constitue une protection supplémentaire, notamment contre le vandalisme, les intrusions ou les incendies. D’ailleurs, les gardes assermentés disposent de pouvoirs de police limités à leurs missions et à leur zone d’activité, tels la protection des services d’urgence des hôpitaux, la surveillance du métro ou le règlement des différends de voisinage. Notamment, la législation suédoise autorise les entreprises de sécurité privée spécialement habilitées à fournir des services de surveillance avec des agents armés. Ces agents doivent suivre une formation spécifique de 43 heures comprenant des modules sur leurs droits et leurs devoirs. Ces entreprises doivent tenir un registre recensant les armes qu’elle possède et les agents autorisés à les utiliser. La rapide extension de leur champ de compétence oblige cette catégorie d’agents à travailler de plus en plus souvent en étroite collaboration avec les forces de police d’État. Cette spécificité contraint les forces publiques à s’investir au préalable dans leur formation et *a posteriori* dans leur contrôle. Mais, d’une manière générale, le dialogue entre les deux forces demeure constant et les relations sont jugées excellentes. Le secteur de la sécurité privée a également diversifié son offre. En plus du domaine traditionnel, l’éventail des activités intègre les services d’ambulance, le transport de patients, le dépannage de véhicules et l’assistance en cas d’incendie²⁰⁷. Ces différentes compétences lui permettent d’étendre son rayon d’action au domaine de la sûreté. Les partenariats locaux sont nombreux, les autorités pouvant déléguer à une société de sécurité privée certaines fonctions qui reviendraient normalement à l’Administration²⁰⁸.

C. Une régulation de la sécurité privée souple et par Etat fédéré aux Etats-Unis

Le marché de la sécurité privée américain connaît une croissance d’environ 5% par an. En 2012, ASIS International, une des plus importantes associations internationales de

²⁰⁶ Facts and figures 2013, CoESS, p. 210-213

²⁰⁷ Facts and figures 2013, CoESS, p. 210-213

²⁰⁸ *Private and Public Security in the Nordic Countries*, CoESS General Secretariat & Almega Private Security, 2009, p. 23

professionnels, indique que pour les 800 000 policiers exerçant aux Etats-Unis, il y a plus de deux millions d'agents de sécurité privée, soit un ratio de 2,5 agents privés pour un policier²⁰⁹. Selon Nicolas Le Saux, dans les pays anglo-saxons, la sécurité est l'affaire de tous, à commencer par celle du citoyen. Dès 1856, la Cour Suprême américaine consacre la notion de sécurité personnelle, qui revient à considérer que chaque citoyen est responsable de la sécurité de ses biens et de sa personne²¹⁰.

La définition de la sécurité privée aux Etats-Unis est problématique car les espaces et les compétences ne sont pas répartis de la même manière qu'en France, par exemple, entre sphère privée et sphère publique²¹¹. Ce qui diffère, ce sont les modes de financement des services et les types d'organisation. Selon le rapport de 1976 réalisé par le National Advisory Committee on Criminal Justice standards and goals, la sécurité privée joue un rôle dans la prévention du crime et le système de justice criminelle. Les résultats de leur étude de terrain montrent que les entreprises de sécurité privée, en assurant leurs missions de prévention et de protection, ont permis de faire baisser le nombre de crimes que doivent gérer les forces publiques. C'est pourquoi les auteurs du rapport recommandent de resserrer la coopération entre forces publiques et forces privées car leurs rôles sont complémentaires dans la lutte contre le crime. Mais, comme en France, des frictions existent entre les deux secteurs. Les forces privées et les forces publiques sont en concurrence depuis leurs origines, ce qui rend la collaboration difficile²¹². Il n'existe qu'une seule loi fédérale qui définit certains critères d'accès à la profession d'agent de sécurité. En outre, les législations des Etats fédérés en matière de sécurité privée ont tendance à être souples, ce secteur n'étant pas considéré comme différent des autres.

En 1972, la Rand Corporation publia un rapport analysant les réglementations en matière d'activités de sécurité privée met en évidence les lacunes tant au niveau de la formation que du suivi des agents. A l'issue de ce rapport, législateur intègre dans une section 524(b) des amendements de 1973 de la Law Enforcement Assistance

²⁰⁹ « Les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », *Sécurité et Stratégie*, n°13, juin-septembre 2013

²¹⁰ LE SAUX Nicolas, « Les modèles anglo-saxons et continentaux d'organisation de la sécurité privée », dans *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, dirigé par AUBERTIN C. & LATOUR X., Droits de la sécurité et de la défense, 2016

²¹¹ *Private Security: Report of the Task Force on Private Security*, National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals, 1976

²¹² National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals, 1976

Administration, une nouvelle disposition obligeant à un contrôle de moralité des agents de sécurité. Mais, bien que ce soit une loi fédérale, son application revient aux Etats fédérés. Le cadre législatif américain est donc parcellisé, et il est très difficile pour les agents comme pour les entreprises, d'être mobiles d'un Etat à l'autre du fait des différences de réglementation²¹³.

Après les attentats du 11 septembre 2001, la régulation a eu tendance à se faire plus stricte. Notamment, après les événements de 2001, la sécurité aéroportuaire, jusqu'alors déléguée à la sécurité privée, revient désormais aux forces publiques. Mais la sécurité privée trouve de nouveaux relais de développement, comme celui des enquêtes préliminaires au recrutement. La régulation des activités de sécurité privée domestiques demeure assez souple, l'emphasis étant plutôt mise sur la régulation des activités des sociétés militaires privées.

Le Private Security Officer Employment Authorization Act est voté en 2004, dans le cadre d'une réforme législative pour la lutte antiterroriste. Cette loi autorise une vérification biométrique de la moralité des agents de sécurité privée. La loi permet aux employeurs d'avoir accès à la base de données du FBI et de vérifier les antécédents des agents grâce à leurs empreintes digitales. Mais les effets de cette loi sont limités du fait de la réticence de la majorité des Etats fédérés à ouvrir un moyen d'accès à cette base²¹⁴.

La formation minimale pour devenir agent de sécurité est de 8 heures, mais la formation peut aller jusqu'à 120 heures selon les activités exercées. Les contrôles sont relativement rares et dépendent généralement des autorités locales. Une des particularités du marché Américain relève de la non-exclusivité des activités de sécurité privée. Les policiers municipaux peuvent exercer en tant qu'agent sur leur temps libre. Cette situation a eu tendance à améliorer la qualité des formations et donc des prestations, ce qui joue sur la perception qu'ont les clients de la sécurité privée²¹⁵. La non-exclusivité des activités permet aussi aux sociétés de sécurité privée de proposer des offres de « *Facility Management* » comprenant les services de sécurité/sûreté, le personnel d'entretien, et tous les personnels indispensables au bon fonctionnement d'un établissement.

²¹³²¹³ « Les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », 2013

²¹⁴ « Les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », 2013

²¹⁵ « Les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », 2013

La meilleure description de l'approche américaine des activités de police ou de sécurité privée est probablement celle de l'universitaire James F. Pastor. Son modèle considère à la fois la nature juridique du lieu de l'intervention et le positionnement existant des forces publiques. J.F Pastor identifie alors deux modèles de services sécurité privée :

- La substitution aux représentants de l'ordre public. Les activités dites de « substitution » recouvrent la majorité des services prestés par les entreprises de sécurité. Ce sont par exemple des activités de surveillance et de gardiennage de sites industriels et commerciaux.
- La complémentarité, difficile à appréhender hors du contexte historique et juridique propre aux Etats-Unis, en particulier du fait de la qualification de police attribuée à des entités qui sont considérées comme des services de sécurité privée en Europe.

Le gouvernement d'un Etat fédéré peut attribuer un pouvoir de police à des entités juridiques de droit privé et pour différentes activités. Par exemple, dans l'Etat du Maryland, le gouvernement attribue l'appellation « police » ainsi que les pouvoirs afférents aux services de sécurité de nombreuses universités privées comme la John Hopkins University à Baltimore. Toujours à Baltimore, un pouvoir de police a été octroyé aux entreprises de sécurité privée afin qu'elles puissent agir en soutien des forces de police municipale. Les uniformes entre les forces privées et les forces publiques ne font pas l'objet de règles distinctives particulières, le logo « police » apparaissant sur le dos des uniformes des agents privés. Ces forces de police spéciale sont régies par les articles 301 à 316 du Code du Maryland. Elles disposent à ce moment-là, dans le cadre de leurs missions exclusivement, de pouvoirs de police tels qu'arrêter, fouiller et poursuivre²¹⁶.

Il y a eu peu d'exemple de substitution des forces publiques dans l'espace public, et les rares qui ont existé ont été soldés par un échec (exemple de la ville de Sussex dans le New Jersey). Par contre, des prestataires privés proposent aux polices municipales des agents armés pour compléter leurs effectifs lorsque c'est rendu nécessaire par les circonstances (absences de policiers). Ces agents ont l'apparence des représentants des forces de police, mais ils n'ont généralement pas de pouvoirs d'interpellation et de détention de suspects. Il est possible cependant à un Etat ou une municipalité, si les lois en vigueur le permettent, de donner des pouvoirs de police spéciaux à des sociétés de sécurité privée²¹⁷.

²¹⁶ LE SAUX N., 2016

²¹⁷ « Les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », 2013

De même qu'au Royaume-Uni, il existe des centres de détention privés. C'est la gestion des prisons qui a fait l'objet d'une privatisation. Cette branche d'activité correspond à une complémentarité avec les forces polices dans la théorie de J. Pastor. Une collaboration dans le domaine de la détention paraît peu probable en France où seul l'Etat est considéré comme légitime à restreindre les droits et libertés des personnes.

Chapitre 2 – Une étude des organes de régulation publics et privés encadrant les activités de sécurité privée

La régulation de la sécurité privée n'est pas une initiative exclusivement étatique. Les professionnels du milieu, désireux de moraliser leur profession et d'améliorer leur image, ont sollicité la puissance publique afin qu'elle crée une législation de régulation. En Grande-Bretagne comme en France, la mise en place d'un système de régulation a fait l'objet de nombreux débats, aboutissant à une adoption tardive pour le premier et à une élaboration incrémentale pour le deuxième.

Toutefois, les lois et règlements ne sont pas les seuls moyens de réguler un secteur. La normalisation ou la certification permet également de départager les prestataires, selon des critères qualitatifs souvent, permettant une régulation du secteur *de facto*. Les associations professionnelles sont également actives dans la régulation de leur milieu, avec notamment la rédaction d'une Convention en 1985, qui a aujourd'hui force de loi.

I. Le rôle des organisations professionnelles et des syndicats dans la normalisation de la profession

A. Normalisation et certification en matière de sécurité privée, un système à plusieurs échelles

Dans son rapport de 2010 qui a présidé à la construction du Conseil National des Activités Privées de Sécurité, l'Inspection Générale de l'Administration présentait l'importance des organismes de normalisations et de certifications dans ce secteur, recommandant d'ailleurs une labellisation *a minima* pour tous les acteurs, prestataires et clients, en vue d'assainir le marché²¹⁸. Bien que la normalisation et la certification soient des engagements volontaires à la base, il y a aussi des cas où la loi l'exige. En janvier 2015, le CNAPS a réalisé une étude sur l'état de la normalisation en France. Selon les résultats de cette analyse, sept domaines de la sécurité privée font l'objet de normes ou de certifications. Le premier concerne les activités de surveillance dont deux dispositifs de certification qui lui sont associés. Il y a d'abord la certification NF Service 241, « service

²¹⁸ IGA – Rapport d'activité 2010, p. 32

des entreprises privées de prévention et de sécurité », a été délivrée à 12 entreprises sur la base de leur conformité à la législation française. La seconde, est la marque « QualiSécurité », élaborée en 2009 à la demande des professionnels, délivrée par l'organisme AFAQ/AFNOR à 26 entreprises jusqu'en 2016. Le deuxième domaine concerne les normes et certifications en matière de sécurité électronique avec une norme nationale (NFX 50-785) mise en place en 2012, et deux normes européennes (EN 50131 ; EN 50132) posant des exigences relatives aux systèmes d'alarme. Vient ensuite la norme ISO 28000 pour les activités de protection des navires. Cette norme a été rendue obligatoire par le CNAPS le 28 novembre 2014. La démarche d'obtention de cette norme doit être faite préalablement à toute demande d'autorisation d'exercer afin de pouvoir en joindre une copie au dossier²¹⁹.

Les organismes de formation ont également des normes qui leur sont propres. Quatre organismes ont été identifiés par le CNAPS et leur certification est demandée au moment de la demande d'autorisation d'exercer, de même que pour les entreprises de protection des navires. Encore une fois, cela suppose une démarche préalable auprès d'un organisme de certification. Si la certification préalable n'est pas encore obligatoire, elle devrait l'être dès janvier 2018. En 2016, environ 140 organismes de formation étaient certifiés. Parmi les quatre organismes de certification identifiés apparaissent la COFRAC et AFAQ/AFNOR.

Il y a ensuite des normes et des certifications plus généralistes relatives à la gestion des entreprises. En 2016, elles concernaient 81 entreprises du secteur pour la norme ISO 9001 qui définit les critères pour mettre en place un système de management de qualité. Cette norme concerne tout type d'organisations et tout type de secteurs. Le Manuel d'Amélioration de la Sécurité des Entreprises (MASE) est appliqué par une quinzaine d'entreprises aujourd'hui en France. Le MASE est à la fois un référentiel de réflexion et une certification relatifs à l'amélioration des conditions de travail (à la fois de la santé et de la sécurité au travail), l'optimisation du modèle managérial de l'entreprise et à la gestion des risques²²⁰.

Somme toute, le nombre d'entreprises certifiées ou normalisées est relativement bas par rapport au nombre total d'entreprises. Il est peu probable que les normes et certifications soient rendues obligatoires par la loi dans tous les domaines de la sécurité

²¹⁹ BURG M., 2016, p. 84-85

²²⁰ BURG M., 2016, p. 84-85

privée. Toutefois, dans un contexte où l'assainissement du marché et la recherche d'une garantie de qualité des prestations de sécurité privée sont des enjeux majeurs, il est probable que ces normes et certifications soient rendues obligatoires *de facto* par la demande du client, de plus en plus sensibles à ces problématiques. Il en va d'ailleurs aussi bien pour le client particulier/privé que pour le pouvoir adjudicateur, pour qui la conformité législative et la qualité des prestations sont des garanties très appréciées.

Les normes et certifications au niveau européen sont les meilleurs vecteurs d'une harmonisation européenne de la sécurité privée. L'*European Committee for Standardization* (CEN) a créé, en juillet 2015, avec le soutien de la CoESS, une norme spécifique au secteur de la sécurité privée, la norme CEN/TC 439 « *Private Security Services* ». Cette norme est sensée représenter une première pierre sur le chemin de la mise en place de règles communes en matière de sécurité privée. La normalisation a nécessairement une influence sur la réflexion et sur la définition des enjeux à tous les échelons. De plus, la normalisation et la certification reposant avant tout sur un engagement personnel, elles s'insèrent parfaitement dans le plan de l'Union Européenne qui, à ce jour, est de conseiller et d'orienter sans commander en ce qui concerne ce secteur.

Enfin, il est opportun de mentionner le foisonnement normatif au niveau international. Les normes ISO (*International Organization for Standardization*) sont le meilleur exemple de normes internationales qui ont un impact direct sur le secteur de la sécurité privée. La norme ISO 18788 « *Management system for private security operations – Requirements with guidance for use* » par exemple, concerne la mise en place d'un cadre organisationnel permettant un management efficient des opérations de sécurité. En ce sens, elle pose des critères en matière de conduite professionnelle, de satisfaction des clients et de respect de ses engagements ainsi que de respect des droits de l'Homme. La norme ISO/TC 292 « *Sécurité et Résilience* », élaborée en 2014, est une norme particulière. Cette norme est avant tout un constat concernant le besoin de nouvelles normes pour répondre à la diversification du marché, de la demande et des risques. Les nouveaux besoins normatifs identifiés en priorité concernent la résilience, la gestion des risques, la fraude et en enfin la coopération public/privé²²¹.

²²¹ DAVOINE Eric, « La normalisation internationale en sécurité », dans *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, dirigé par AUBERTIN C. & LATOUR X, 2016

Ces normes à l'échelle européenne et au niveau international ont plusieurs objectifs. Tout d'abord, une standardisation des fonctionnements et modes de travail des entreprises de sécurité privée afin d'élever le niveau général du secteur. Cela passe forcément par un échange entre les acteurs des différents pays, ce qui permet aux réflexions quant à l'évolution du marché de mûrir en partageant les méthodes, outils voire les cahiers des charge des prestataires. La norme ISO 28001 relative au management de la sûreté pour les chaînes d'approvisionnement permet une harmonisation de l'analyse et du pilotage du risque. La gestion unifiée des mesures de sûreté entraîne un avantage concurrentiel. Certaines normes ne sont pas reconnues en France, comme la « *Qualified Security Assessor* » délivrée par PCI. Mais d'autres sont devenues incontournables dans certains domaines. C'est le cas de la norme « *Certified Protection Officer* » délivrée par l'IFPO relative aux activités de protection particulière des personnes, ou autrement dit de garde du corps²²².

Si les normes et certifications supranationales et internationales se multiplient et se généralisent, cela permettrait de créer un marché international de la sécurité privée fluide, avec des échanges facilités et une mobilité des agents. Mais, cela pose une toute autre question vis-à-vis des régulations nationales, des obligations et responsabilités des agents, de leur statut à l'extérieur du territoire national, alors même que le statut des sociétés militaires privées n'a pas encore trouvé de consensus.

B. L'élaboration de la Convention Collective Nationale des Entreprises de Prévention et de Sécurité

La Convention Collective Nationale des Entreprises de Prévention et de Sécurité a été rédigée en 1985 par la Fédération Française des Organismes de Prévention et de sécurité (FFOPS), regroupant tous les syndicats et associations représentatifs des acteurs du milieu. Bien que ce soit un texte normatif émanant des professionnels, et donc de nature infra-législative, elle fut étendue par un arrêté du 25 juillet 1985 et publiée au Journal Officiel du 30 juillet 1985. Cette Convention a aujourd'hui force de loi est régulièrement amendée afin d'en actualiser le contenu.

La Convention Collective est un texte complet définissant les réglementations en matière de fonctionnement et d'organisation du travail dans les entreprises de sécurité

²²² DAVOINE E., 2016

privée. Elle s'appuie sur les dispositions du Code du Travail avec pour objectif un assainissement du marché et une moralisation du secteur. Par exemple, l'article 6 de la Convention définit les règles et conditions liées à l'embauche, notamment concernant l'embauche de personnel temporaire qui fait l'objet d'une réglementation spécifique en matière de sécurité privée. En outre, l'article 13 admet l'importance de la formation des agents de sécurité privée : *« Les parties signataires reconnaissent l'importance que revêtent pour l'avenir de la profession et de ses membres la formation professionnelle et la formation permanente. Il appartient donc à chaque employeur d'organiser, en fonction des besoins et des possibilités de chaque entreprise, la formation du personnel qu'il emploie. »* Ainsi, cette Convention démontre également l'engagement des professionnels dans le processus de professionnalisation.

La Convention a été élargie par l'apport d'avenants et d'accords signés *a posteriori*, le plus récent était celui de 2016 relatif à la redéfinition à la hausse du coefficient 120, plus bas coefficient en matière d'emploi dans la sécurité privée. Le premier avenant attaché à la Convention est celui du 23 septembre 1987 relatif à la durée de travail. Il est étendu par l'arrêté du 15 décembre 1987 et vient modifier l'Accord professionnel de 1982, également attaché à la Convention. Le 18 mai 1993 est signé l'Accord professionnel relatif à l'aménagement du temps de travail complétant l'avenant de 1987 sur la réglementation de l'organisation du travail. Selon ces réglementations, une semaine de travail ne peut excéder 48 heures et que la durée quotidienne maximale de travail est comprise entre 10 et 12 heures (art.1). Enfin, le temps de repos entre deux services est de 12 heures minimum (art.2).

Le 23 avril 1991, un nouvel avenant est attaché à la Convention, relatif à la formation initiale de base dispensée aux agents de sécurité privée. Cet avenant remplace un avenant de 1990 dont les résultats n'étaient pas probants. L'article 4 de cet avenant précise qu'il est obligatoire et nécessaire pour tout agent de recevoir une formation de base. Ainsi, pour tout nouvel agent embauché n'ayant pas déjà suivi une formation, l'entreprise devra dispenser un enseignement théorico-pratique d'une durée minimale de 32 heures. Cette formation doit couvrir la réglementation applicable, les règles de déontologie et les règles spécifiques liées à la Convention Collective ainsi que les consignes particulières aux missions sur le terrain.

Enfin l'avenant du 25 septembre 2001 définit les conditions du travail de nuit, part conséquente du chiffre d'affaires des activités de sécurité privée. L'article 1^{er} de l'avenant prévoit une majoration de 10% des rémunérations pour tout travail effectué la nuit, et de dès le 1^{er} janvier 2002. Enfin l'avenant du 9 septembre 2016 prévoit une hausse de 1.5% de tous les salaires minima. Cet avenant a pris effet le 1^{er} janvier 2017. La rémunération d'un agent de coefficient 120, agent d'exploitation, est donc passée de 1 439.30€ à 1 460.89€ pour une base horaire de 151.67 heures, c'est-à-dire pour une semaine à 35h. Le salaire horaire des agents est donc passé de 9.48€ à 9.63€ de l'heure.

Ainsi les professionnels sont également producteurs de normes pour réguler le marché de la sécurité privée. La plupart des normes qu'ils produisent concernent les conditions et l'aménagement du travail ainsi qu'avec la professionnalisation des agents. Cela met donc en évidence la volonté des professionnels d'assainir et d'améliorer leur secteur, tout en voulant laisser le soin à l'Etat de veiller à la moralisation. C'est la raison pour laquelle l'organisation hybride du CNAPS est sans doute la bonne solution. Elle permet aux professionnels de participer à leur propre régulation tout demeurant un service de l'Etat.

C. Participation des associations professionnelles à la professionnalisation et à la moralisation du secteur

En 1992, l'Union Fédérale de l'Industrie et des Services de Sécurité (UFISS) publie le Livre Blanc de la sécurité privée²²³. Ce Livre Blanc a pour objectif de présenter les propositions de l'UFISS pour la progression du secteur, et notamment des mesures à inclure dans une réforme de la loi fondatrice de 1983. Le Livre Blanc commence par dessiner un état des lieux du marché de la sécurité privée en France, à savoir l'essor du secteur, principalement dû à la hausse de la demande des entreprises qui doivent répondre à une obligation de sécurisation minimum. Le constat est également fait du non-respect de la loi de 1983 régissant la profession notamment du fait du manque de moyens, ainsi qu'une déstabilisation du marché par les donneurs d'ordre, publics et privés, qui ralentissent, voire empêchent, la moralisation et la professionnalisation du secteur.

Dans son 3^{ème} argument, l'UFISS explique que la non-mise en place d'un système de sécurité revient aussi chère que la mise en place d'un système de sécurité de mauvaise qualité. Les entreprises accumulent des biens matériels et immatériels et cas de sinistre,

²²³ Livre blanc de la sécurité privée, Union Fédérale des Industries et des Services de la Sécurité (UFISS), 1992

cette valeur peut être partiellement ou totalement détruite. Chaque sinistre entraîne une perte de production, une destruction des équipements, un retard dans les plans de développement, des conséquences pour le personnel et l'image de l'entreprise. Les multinationales et les firmes anglo-saxonnes sont beaucoup plus sensibilisées à la gestion du risque et n'hésitent pas, au contraire des firmes françaises, à investir dans des services de sécurité de qualité.

L'UFISS recommande une réforme de la loi de 1983 aussi du fait des transformations technologiques des moyens de sécurité. L'électronique, l'informatique et les télécommunications sont les plus grands vecteurs de mutation du secteur, encore aujourd'hui. Ces nouvelles technologies permettent le développement de nouvelles techniques et méthodes de sécurisation où la technologie est mise au service de la prévention et de la détection.

Afin de répondre à ces évolutions, elle fait trois propositions visant à « *adapter le cadre législatif aux exigences de la sécurité moderne* »²²⁴ :

- Revoir les capacités des acteurs de la sécurité privée. La sécurité privée est un secteur particulier touchant à l'ordre public, c'est pourquoi les dirigeants des entreprises devraient justifier d'une aptitude minimum. En outre, le personnel doit être formé de telle sorte qu'il puisse faire face aux confrontations délicates qui peuvent apparaître sur le terrain. Il faudrait également développer le personnel encadrant, plus à même d'apprécier de telles situations. Enfin, les travailleurs indépendants doivent pouvoir présenter de réelles garanties de compétences en rendant obligatoire l'obtention d'un CAP.
- Obligation d'une organisation minimum dans l'entreprise privée de surveillance. « *La sécurité ne peut être assurée que par le respect d'exigences telles que la continuité, la liaison, les compétences* ». L'entreprise devrait prévoir une permanence au siège, 24h/24, par un roulement des équipes. Tous les véhicules d'exploitation devraient être équipés d'une radio. Toute entreprise ou employé doit pouvoir justifier à tout moment de son autorisation d'exercer.
- Une réglementation renforcée doit être mise en place pour les prestations dans les établissements recevant du public (ERP) lorsqu'elles ont lieu pendant les heures d'ouverture. Cette réglementation s'inspirerait des normes existantes en matière de

²²⁴ Livre Blanc, UFISS, 1992

lutte contre l'incendie à savoir, définir un nombre d'effectifs minimum correspondant à l'importance de l'ERP. Chaque poste devra faire l'objet d'une qualification obligatoire, le contenu des formations étant défini par la loi et devront mettre l'accent sur les droits et devoirs des agents. Enfin, le donneur d'ordre est coresponsable. Il doit déclarer son recours à une entreprises de surveillance humaine, réaliser conjointement avec le prestataire un cahier des charges adapté à la cartographie des risques de l'établissement.

Ces propositions de l'UFISS identifient parfaitement les enjeux d'une réforme législative et réglementaire relative à la sécurité privée. Ces propositions ont été mises en place progressivement par la puissance publique, sauf en ce qui concerne la définition d'obligations en matière de service de sûreté dans les ERP, seuls la mise en place de services de sécurité incendie fait l'objet d'une obligation pour les ERP.

D'autres Associations professionnelles participent à la régulation et à la réflexion sur les évolutions du secteur. Par exemple, en 2006, l'Union des Entreprises de Sécurité Privée (USP) crée les 17 métiers repères, qui seront utilisés comme base pour la définition des coefficients et des formations. En 2013, l'USP rejoint l'Alliance Nationale des Activités Privées de Sécurité (ANAPS), créée la même année. L'ANAPS ressemble à l'UFISS dans son organisation. Elle regroupe 14 Associations professionnelles de différentes activités de sécurité privée, comme le syndicat des entreprises de sécurité aéroportuaire (SESA) ou encore l'Association des services de sécurité interne (ARSIS). Elle a avant tout un objectif de réflexion relatif à l'avenir de la sécurité privée dans le cadre d'une complémentarité et d'une coordination avec les forces publiques, illustrant ainsi la volonté des professionnels de poursuivre sur la voie de la coproduction de sécurité²²⁵.

Le Snes, syndicat patronal axé sur les entreprises proposant des services de surveillance humaine, très actif en ce qui concerne la moralisation du secteur. Il s'associe aux services publics dans la lutte contre la fraude et le travail illégal²²⁶ et diffuse un rapport rendant compte des évolutions sociales et économiques du secteur depuis 2014. En 2007, le Snes lance un label relatif aux entreprises de surveillance humaine. Ce label est une garantie de professionnalisme dans les services rendus par les prestataires. Il permet

²²⁵ Site de l'Anaps, <http://www.anaps-securite.org/>

²²⁶ Convention Régionale de Partenariat en matière de lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée (2015), à laquelle l'USP et l'ADMS sont aussi signataires.

également d'assurer les clients du respect des bonnes pratiques par les prestataires. De plus, conscients de la problématique liée aux donneurs d'ordre, il diffuse également une méthodologie des achats de prestations de sécurité privée à destination des clients²²⁷.

II. Les différents organismes de régulation publics du marché de la sécurité privée

A. La DISP, un rôle de conception

Sous l'influence du Président Nicolas Sarkozy, des rapports s'intéressant à l'état du marché de la sécurité privée se multiplient dès 2008. Le premier rapport, « Le marché de la sécurité privée en France », est diffusé par l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice en juin 2008. L'importance, en effectifs particulièrement, du marché de la sécurité privée commence à se faire remarquer par la puissance publique et lors du sommet européen de décembre 2008, la Ministre de l'Intérieur Française, Michèle Alliot-Marie, fait « *le constat de l'utilité de la sécurité privée dans la société, comme partenaire futur des forces publiques, chacun avec ses prérogatives propres.* » En janvier 2010, le nouveau Ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, désireux de mettre en place les réformes nécessaires afin de renforcer l'utilité des entreprises de sécurité, commande un rapport à l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) relatif au contrôle de ces entreprises²²⁸. Le rapport publié en juin 2010, communément appelé rapport « Blot », est à l'origine de la création de la Délégation Interministérielle à la Sécurité Privée (DISP) et du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS).

La Délégation Interministérielle à la Sécurité Privée est créée en 2010 pour une mission de 3 ans sous l'égide du Préfet Blanchou, nommé Délégué. La première année d'exercice de la DISP est consacrée à la création du CNAPS. Cette première mission a d'abord consisté au suivi législatif et réglementaire relatif à la création de cette « *personne morale de droit public* », ainsi qu'à la préparation du démarrage opérationnel de ce nouvel organe de régulation. Les agents de la DISP ont ainsi participé à l'élaboration de la LOPPSI 2 et de la circulaire concernant le financement du CNAPS. Ils ont également pris part à la rédaction du Code de Déontologie, rédigé en collaboration avec les professionnels du milieu. Enfin, afin de préparer le terrain pour les nouveaux agents du CNAPS, et

²²⁷ Site du Snes, <http://www.e-snes.org/>

²²⁸ BLANCHOU Jean-Louis, « Le rôle de la DISP », dans *Sécurité privée, enjeu public*, 2013

particulièrement pour les contrôleurs, la DISP a mis en place un guide méthodologique du contrôle et un plan de formation des contrôleurs²²⁹.

Le CNAPS et la DISP se chevauchent pendant un peu plus d'un an, ce qui va poser la question de la délimitation des compétences. Cela a permis à la DISP d'élargir son champ d'action sous deux angles. D'abord, elle se rapproche d'autres ministères pour promouvoir la profession en signant notamment deux conventions :

- Une Convention visant à promouvoir l'emploi par les sociétés de sécurité privée d'anciens adjoints de sécurité et d'anciens gendarmes volontaires, en partenariat avec les Directions Générales de la police et de la gendarmerie, Pôle Emploi et les organisations professionnelles du secteur ;
- Une Convention sur la lutte contre le travail illégal, en partenariat avec le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, le Ministère du Budget et les organisations patronales du secteur ;
- A l'international en mettant un programme de missions à l'étranger visant à évaluer d'autres modèles de régulation de la sécurité privée²³⁰.

Les articles 2 à 4 du décret d'instauration de la DISP définissent les missions du délégué interministériel. Le Délégué « *veille à ce que les activités de sécurité privée s'exercent dans la transparence et le respect des règles applicables* ». Il assure le rôle primordial d'interlocuteur de la sécurité privée, il doit instaurer un dialogue entre l'Etat et les représentants du secteur afin de mettre en place des « *partenariats opérationnels entre les entreprises de sécurité privée et les ministères concernés*. » En outre, le Délégué interministériel « *coordonne la veille des risques* » pouvant toucher le secteur de la sécurité privée, notamment en ce qui concerne le non-respect des règles établies. En outre, il participe à l'élaboration des normes et certifications ainsi qu'à la réflexion sur une harmonisation des normes européennes. Le Délégué a également pour mission la promotion des formations pour les filières de la sécurité privée. Il contribue à la professionnalisation des agents et aide à l'insertion professionnelle des anciens fonctionnaires de police, gendarmes et militaires retraités souhaitant rejoindre les rangs de

²²⁹ Décret n°2010-1073 relatif au DISP

²³⁰ BLANCHOU J.-L., 2013

la sécurité privée²³¹. Le DISP a donc un large éventail de missions dont le but est de renforcer la fiabilité des entreprises et des agents de sécurité privée, et de promouvoir les échanges entre la sécurité et la puissance publique. C'est un travail essentiel pour que le renforcement de la coproduction de sécurité soit envisageable.

Dès son entrée en fonction, le Préfet Blanchou est déterminé, avec son équipe, à renverser l'image de la profession, qui survit du fait de pratiques abusives par certains prestataires, auprès de la puissance publique. L'instauration d'un climat de confiance est essentielle pour que la mission de promotion des partenariats soit couronnée de succès. Afin de réaliser cet objectif, la DISP avait besoin de plus d'information. C'est pourquoi une mission de veille permanente a été confiée à Cédric Paulin, aujourd'hui Directeur de Cabinet du Directeur du CNAPS, qui a produit une cinquantaine de notes de veille à destination du Ministère en deux ans. Ces notes, ainsi que le travail de l'Observatoire Nationale de la Délinquance et des Réponses Pénales mettant en évidence la victimisation des agents, diffusent une nouvelle image de la profession. Ainsi, doter les agents de sécurité privée d'une protection juridique adéquate devient, de même que la professionnalisation des agents, un des enjeux principaux²³². Deux rapports ont été publiés en 2011 et 2012 par l'ONDRP et un autre est cours de rédaction sur les chiffres de l'année 2016. Le CNAPS a collaboré avec l'ONDRP sur l'Observatoire des atteintes en mettant en place une plateforme en ligne sur leur site, où les agents peuvent déclarer les atteintes qu'ils ont subi²³³. Seulement, très peu le font, et ce sont alors des agents du CNAPS qui réalisent un travail de veille médiatique, recensant eux-mêmes les atteintes dont ils seraient informés. Des événements récents, comme l'attaque des agents de sécurité du centre de Loisirs de Vaires-Torcy le 27 mai 2017²³⁴, laissent à penser que la violence physique, moins importante que la violence verbale (60%) en 2012, aurait progressé ces dernières années.

²³¹ Décret n°2010-1073 relatif au DISP

²³² OCQUETEAU Frédéric, *Genèse et premiers pas du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS)*, Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Etudes et Données Pénales, no. 113, 2013, p. 126-128

²³³ Portail vers la plateforme en ligne de l'Observatoire des Atteintes à l'encontre des agents de sécurité privée, <http://enquetes.inhesj.fr/index.php/789493/lang-fr>.

²³⁴ CALANT Guénaële, « Seine-et-Marne : déferlement de violences à l'île de loisirs de Vaires-Torcy », *Le Parisien en ligne*, 27 mai 2017

La DISP a également produit un travail important en matière de pratiques économiques dans le secteur de la sécurité privée. Elle a soutenu l'élaboration d'une Convention de Lutte contre le travail illégal, très répandu dans la sécurité privée du fait de l'importance de la sous-traitance, ainsi que la rédaction d'une Guide d'achat des prestations de sécurité privée, décrivant les grands principes et les bonnes pratiques à appliquer. L'Association Nationale des Métiers de la Sécurité (ADMS) avait depuis longtemps tenté d'alerter la puissance publique quant aux pratiques illégales ayant cours dans le milieu, sans de réelle réponse de la part de l'Etat. La nouvelle Convention de lutte contre le travail illégal est signée le 12 décembre 2012 par les partenaires, dont l'Urssaf, l'ADMS et la Délégation Nationale de Lutte contre la Fraude²³⁵.

B. Création du CNAPS, rôle et fonctionnement du nouvel organe de régulation

Le rapport « Blot » diffusé en 2010 s'est intéressé à l'état des procédures de contrôle des entreprises de sécurité privée. Le premier constat qui est fait est la critique générale des professionnels face à la lenteur procédurale et aux « différences d'appréciation selon les préfectures ». Ce rapport s'est alors appuyé sur d'autres modèles de régulation, notamment européen, et remarque que le système français est en sous-effectif en comparaison. Ce problème fondamental d'effectifs dédiés au contrôle des entreprises de sécurité privée a un impact direct sur la moralisation du milieu et la professionnalisation des agents. Ce rapport insiste également sur la responsabilité du pouvoir adjudicateur concernant la problématique de la concurrence déloyale. Le rapport préconise alors la création d'un organe de régulation, le CNAPS, autorité unique en matière de régulation et de contrôle de la profession. Elle devrait avoir un pouvoir disciplinaire à l'égard des agents et des prestataires et assurerait le rôle de police administrative, à la place des préfectures. Le rapport « Blot » recommande également une organisation hybride, où siègeraient des représentants de l'Etat, en majorité, et des représentants de la profession. Enfin, le financement de cette autorité reposerait sur une cotisation obligatoire imposée aux acteurs de la sécurité privée²³⁶. C'est ainsi que le rapport « Blot » lance la réflexion sur la mise en

²³⁵ OCQUETEAU F., 2013, p. 128-137

²³⁶ IGA – Rapport d'activité 2010, p. 32

place du CNAPS, créé par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) du 14 mars 2011²³⁷.

Les articles concernant la création du CNAPS, son fonctionnement et ses missions ont ensuite été codifiés dans le Livre VI du CSI. L'article L632-1 du CSI définit les missions de ce nouvel organe de contrôle, qui sont au nombre de trois :

- une mission de police administrative. Il délivre, suspend ou retire les différents agréments, autorisations et cartes professionnelles prévus par le présent livre ;
- une mission disciplinaire. Il assure la discipline de la profession et prépare un code de déontologie de la profession, qui s'appliquera à toutes les activités, et devra être approuvé par décret en Conseil d'Etat,
- enfin, une mission de conseil et d'assistance à la profession.

Le CNAPS est organisé selon un modèle déconcentré avec le siège à Paris, dont le travail relève des fonctions d'administration et de coordination des missions, et les Délégations territoriales chargées du pouvoir de police administrative et des contrôles. Le Collège est l'instance chargée d'administrer le CNAPS, ce qui signifie qu'il délibère sur les orientations générales de l'établissement, sur son budget et sur ses modalités de fonctionnement. Le Collège a également une dimension stratégique, en ce sens qu'il discute de l'état du marché de la sécurité privée, comme le niveau des rémunérations des agents et les conditions générales d'emploi²³⁸. Afin de préparer les réunions du Collège et les délibérations, six commissions thématiques ont été instaurées dont une concernant les nouvelles évolutions technologiques et une autre relative au dialogue avec les salariés.

Le Collège est composé de 25 membres. Les représentants de l'Etat possèdent la majorité des sièges avec 11 délégués, un magistrat du parquet général auprès de la Cour de cassation et un membre du Conseil d'État. Les membres issus de la profession se sont vus octroyer huit sièges, les quatre sièges restant ayant été attribués à des personnalités qualifiées²³⁹. En 2012, les quatre personnalités qualifiées étaient :

²³⁷ Article 31 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

²³⁸ Article R632-4 du Livre VI, Titre III, Chapitre II, Section 2, Sous-section 1 du Code de la Sécurité Intérieure relatif au Collège du CNAPS

²³⁹ Article R632-2 du Livre VI, Titre III, Chapitre II, Section 2, Sous-section 1 du Code de la Sécurité Intérieure relatif au Collège du CNAPS

- M. Alain BAUER, Professeur de criminologie au Conservatoire National des Arts et Métiers, New York et Beijing, Président du Collège, également désigné Premier Président du Collège ;
- Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, Préfète de la Dordogne ;
- Mme Valérie DEROUET : Coordonnateur du comité stratégique de la filière nucléaire, directeur auprès du directeur exécutif groupe production ingénierie, EDF ;
- M. Alain JUILLET : Conseiller Senior cabinet d'avocats international ORRICK RAMBAUD MARTEL, Président du Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises (CDSE) et de la revue Sécurité & Stratégie à la documentation française²⁴⁰.

Les autres instances du CNAPS ayant une mission de contrôle et, une autre de sanction. Il y a deux échelons des décisions de police administrative et de sanction disciplinaire. Le premier échelon est constitué des Commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC). Leurs décisions peuvent être contestées devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) par un recours administratif préalable obligatoire.

Le pouvoir de police administrative consiste à délivrer, suspendre ou retirer les autorisations, agréments et cartes professionnelles. Deux types d'agents participent à ces procédures, les uns effectuant un contrôle *a priori* et les autres, *a posteriori*. Les agents du département de l'instruction réalisent une enquête suite à une demande de délivrance d'un titre ou d'un renouvellement. L'enquête doit déterminer si l'agent répond à toutes les conditions préalables et nécessaires à l'octroi d'une carte ou d'une autorisation d'une part, et si sa moralité permet l'exercice d'une fonction de sécurité. Pour ce faire, les agents de l'instruction se rapprochent des services de police, de gendarmerie et des tribunaux afin de vérifier l'honnêteté et la probité du demandeur²⁴¹. Les dossiers une fois examinés sont répartis en trois catégories : cas A, cas B et cas C. Les cas A sont les dossiers où aucun problème n'a été relevé au contraire des cas C, dont les demandeurs seront notifiés du rejet de leur demande, décision qui pourra être contestée devant la CNAC. Les cas B sont les dossiers où le demandeur a été impliqué dans une affaire auparavant et où la décision

²⁴⁰ Site du CNAPS, onglet « Organisation », <https://www.cnaps-securite.fr/cnaps/organisation>

²⁴¹ Les agents du CNAPS spécialement agréés ont accès aux dossiers B2 et au Fichier des Personnes Recherchées

revient alors à la CLAC sur proposition du Directeur du CNAPS. Les agents de l'instruction jouent un rôle important pour l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des prestations.

Les agents réalisant un contrôle *a posteriori* sont les contrôleurs. Ils sont chargés de réaliser des enquêtes sur le terrain afin de relever les éventuels manquements des entreprises et des agents²⁴². Ils commencent par un contrôle sur site, avant de poursuivre l'enquête par un contrôle sur pièces et par une audition des contrôlés au sein de la Délégation. Les rapports d'enquête rédigés par les contrôleurs servent de base aux rapporteurs, chargés de proposer les sanctions devant les Commissions Locales d'Agréments et de Contrôle (CLAC).

Il y a en tout huit CLAC en France métropolitaine, dont deux en région Parisienne, et cinq dans les DOM-TOM. Outre leur pouvoir de police administrative, elles ont un pouvoir de sanction. Les CLAC sont présidées par un représentant issu d'un Tribunal Administratif ou d'une Cour Administrative d'Appel. De même que pour le Collège, elle est de composition mixte avec des représentants de l'Etat, en majorité, et des représentants de la profession. Cette composition hybride des CLAC a fait l'objet de nombreuses critiques, certains auteurs, comme F. Ocqueteau, remettant en cause l'impartialité des décisions²⁴³. Pour chaque CLAC organisée, un nombre de dossiers en police administrative et un nombre de dossiers en disciplinaire sont prévus²⁴⁴. Lorsqu'un dossier est présenté en disciplinaire, le dirigeant de l'entreprise ou l'agent concerné est convoqué pour répondre au rapport et aux conclusions du Rapporteur. Devant l'examen des manquements et de la situation de l'entreprise, le Rapporteur propose, sur demande du Directeur du CNAPS, des sanctions qui peuvent être suivies, allégées ou aggravées par la CLAC. Les sanctions qui peuvent être prononcées vont de l'avertissement à l'interdiction temporaire d'exercer (ITE) n'excédant pas cinq ans, en passant par des sanctions financières aux entreprises et aux dirigeants non salariés²⁴⁵. La majorité des manquements relevés par les Rapporteurs et sanctionnés par les CLAC concernent des manquements aux dispositions du Code de Déontologie²⁴⁶, qui doit être affiché de façon visible aux seins des entreprises de sécurité

²⁴² Article L634-1 du Code de la Sécurité Intérieure

²⁴³ OCQUETEAU F., 2013, p. 158-160

²⁴⁴ Les Commissions administratives et les Commissions disciplinaires sont organisées séparément.

²⁴⁵ Article L364-4 du Code de la Sécurité Intérieure

²⁴⁶ Décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012

privée et communiqué à tous les agents, apparaissant notamment dans les contrats de travail des nouveaux agents recrutés après la promulgation du décret en juillet 2012.

C. Un bilan des activités du CNAPS depuis sa création : analyse des rapports annuels

La création du CNAPS a permis de rendre efficace les procédures de contrôle, qui ne produisaient jusqu'alors que peu de résultats. Le Conseil national des activités privées de sécurité remet au ministre de l'Intérieur un rapport annuel dans lequel est établi le bilan de son activité. Il peut émettre des avis et formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables. Toute proposition relative aux conditions de travail des agents de sécurité privée est préalablement soumise à la concertation avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs²⁴⁷. Entre 2012 et 2014, 164 565 cartes professionnelles ont été délivrées, en première demande ou en renouvellement, et 7 119 entreprises ont reçu une autorisation d'exercer. En ce qui concerne les procédures de contrôle, 5 585 contrôles ont été effectués et 961 dossiers disciplinaires ont été examinés par les CLAC en 4 ans. Sur les 961 dossiers, 925 ont fait l'objet d'une sanction définitive, allant du blâme à la pénalité financière, en passant par les interdictions temporaires d'exercer²⁴⁸.

Le Collège, organe de gouvernance du CNAPS, a été particulièrement productif en 2012 afin de soutenir le démarrage de l'autorité de régulation et de ses missions. Cette année là, le Collège se réunit huit fois et donne lieu à 16 délibérations, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du CNAPS. La délibération du 14 février 2012 conduit à l'adoption du projet de Code de Déontologie, pilier des procédures disciplinaires aujourd'hui, et en 2013, le Collège a accepté la refonte du logiciel DRACAR, logiciel se trouvant au cœur des procédures du CNAPS et qui recense l'ensemble des titres délivrés²⁴⁹.

Les 28 et 29 octobre 2013, le CNAPS organise une réunion avec différents régulateurs à l'International, qui ouvrira sur la rédaction de la Déclaration de Paris :

« A l'occasion de la première réunion de régulateurs de la sécurité privée, ayant permis la présence des délégations des États suivants : Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, France, Irlande, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse ; les présents,

²⁴⁷ Article L632-1 du CSI

²⁴⁸ Rapport de mandat 2012-2014, CNAPS, p. 14-15

²⁴⁹ Rapport de mandat 2012-2014, CNAPS, p. 23-24

considérant l'importance des évolutions en cours, sur tous les domaines (périmètre, formation, contrôle, autorisation,...) ont décidé de mettre en place un comité en vue de la création d'un réseau international des régulateurs de la sécurité privée. »

Cette initiative stratégique du CNAPS a donc permis la mise en place d'un lieu d'échanges entre les pays afin de confronter leurs modèles en vue de les améliorer²⁵⁰.

En 2015, le Collège crée une Commission « Formation » afin de préparer l'entrée des organismes de formation dans le champ des compétences de régulation du CNAPS. De nombreuses consultations ont été menées auprès des différents acteurs de la sécurité privée afin que cette nouvelle compétence s'adapte au mieux aux besoins de professionnalisation du secteur. Mise à part cette Commission d'autres sont créées ou deviennent actives dans leur mission dès 2015. Une Commission « Normalisation » est constituée en 2015 afin de suivre l'évolution de ces processus à l'échelle nationale, européenne et internationale. Enfin, un groupe de travail relatif à l'Observatoire des atteintes envers les agents de sécurité privée est monté afin de poursuivre le travail de veille sur le phénomène de « victimisation des agents »²⁵¹. Un nouveau rapport, comparant les chiffres de 2012 à ceux de 2016, devrait être diffusé d'ici janvier 2018 mettant en évidence l'évolution des espaces et des agents les plus atteints ainsi que le panel d'atteintes relevées.

En 2015, 1 359 contrôles ont été réalisés et 705 dossiers ont été transmis aux Commissions disciplinaires. 9 205 manquements ont été relevés pendant les contrôles, et 1 114 sanctions ont été prononcées. En ce qui concerne les activités de police administrative, 81 397 cartes professionnelles ont été délivrées et 1 944 autorisations d'exercer ont été accordées pour des entreprises de sécurité privée ou des établissements secondaires²⁵². Alors les cartes professionnelles délivrées en l'absence de casier judiciaire représentaient 84% d'entre elles en 2014, elles ne représentent que 79% en 2015²⁵³. Cette différence s'explique par l'augmentation des dossiers nécessitant une enquête de moralité approfondie. Dès 2015, les activités de police administrative ralentissent, le processus de transition et de renouvellement des cartes délivrées en 2009/2010 ayant été achevé. Il serait intéressant de faire une analyse statistique des demandes de renouvellement afin de mesurer le taux de sortie d'activité. Ce taux permettrait de mieux évaluer l'état du marché,

²⁵⁰ Rapport de mandat 2012-2014, CNAPS, p. 25

²⁵¹ Rapport Annuel 2015, CNAPS, p. 20-22

²⁵² Rapport Annuel 2015, CNAPS, p. 24-24

²⁵³ Rapport Annuel 2015, CNAPS, p. 30

son attractivité notamment. Le CNAPS reçoit encore aujourd'hui des demandes de renouvellement pour des cartes délivrées en 2009 et 2010, soit avec un retard de 2 à 3 ans ce qui démontrerait le caractère discontinu de l'activité de certains agents.

Après 5 ans d'existence, le CNAPS ne présente pas de dysfonctionnements internes et ses agents se sont professionnalisés à force d'expérience. Mieux familiarisés avec le terrain, ils sont à même de mieux répondre aux demandes et d'effectuer leurs missions plus efficacement.

III. La SIA, un organisme de régulation centralisé antérieur au CNAPS

A. Une lente émergence d'un système de régulation en Grande-Bretagne

De même que le secteur redémarre dans les années 1960 en France, les agences fournissant des services de sécurité privée reprennent progressivement des parts de marché à partir des années 1950-1960. Ces agences vont rapidement chercher à gagner une légitimité « policière » auprès des clients. La confiance envers les autorités publiques n'a pas toujours été évidente en Grande-Bretagne et les agences de sécurité privée tentent d'apparaître comme une alternative à la fois viable et fiable. Au milieu des années 1960, certaines des plus importantes agences de sécurité privée se rapprochent du Ministère de l'Intérieur et demandent l'élaboration d'une législation visant à réguler le marché en passant par la mise en place d'un système de licence²⁵⁴. Un tel système leur aurait permis à la fois d'acquérir une légitimité aux yeux de leurs clients tout en se démarquant des forces publiques. Cette proposition fut rejetée par le Ministère de l'Intérieur qui instaura à la place un système d'autorégulation.

Malgré cette décision, les professionnels du milieu ont continué à solliciter les autorités publiques pour la mise en place d'un système légal de délivrance des licences d'exercice. Les positions de la puissance publique évoluent progressivement à partir des années 1980 du fait de la place que s'est forgé le secteur de la sécurité privée sur la scène sécuritaire anglaise. Sous l'impulsion de la politique économique néolibérale mise en place par la Dame de Fer, le Ministre de la Défense signe des contrats avec des prestataires privés chargés de la protection des *Royal Ordnance Factories*, usines de fabrication d'armes et de munitions, en 1984. Ces contrats ont eu pour effet de renforcer la légitimité du secteur de la sécurité privée en élargissant le pouvoir de négociation des entreprises en partenariat

²⁵⁴ WHITE Adam, « Who Has the power to police Britain? The politics of private security », *Quest*, no.4, 2007

avec l'Etat. Entre 1986 et 1994, pas moins de sept projets de lois relatifs à la titularisation des agents de sécurité privée ont été présentés à la Chambre des Représentants. Les plus grands opposants à la mise en place d'un système de régulation étaient le Ministère de l'Intérieur et l'Association des Chefs de Police. Le Comité des Affaires Internes est réuni en 1995 et est chargé d'enquêter sur les avantages et inconvénients, les pour et les contre, de la mise en place d'un tel système. Les résultats de l'enquête sont publiés en 1996, en faveur d'une régulation de la sécurité privée²⁵⁵. Finalement, le *Private Security Industry Act* reçoit l'Accord Royal en mai 2001, signant ainsi l'acte de naissance du modèle de régulation britannique.

La loi de 2001, outre la création d'un organe de régulation, la *Security Industry Authority* (SIA), définit clairement et précisément ce que le législateur entend par « sécurité privée ». La définition des secteurs, des compétences et des missions est plus précise que la définition française. Selon Nicolas Le Saux, le vote d'une telle loi est assez surprenant considérant que la mise en place d'une stricte régulation d'un secteur d'activité ne correspond pas au modèle de la *Common Law*, surtout que la sécurité privée ne semble pas être considérée différemment des autres activités de service. D'ailleurs ce caractère « non-exceptionnel » de la sécurité privée constituait le cœur de l'argumentation des opposants à la mise en place d'un système de régulation de la sécurité privée.²⁵⁶ Toutefois, c'est aussi pour cette raison que la régulation de la sécurité privée repose sur beaucoup moins de normes réglementaires au Royaume-Uni, par rapport au modèle Français où la réglementation est importante.

Ce système ne suit pas du tout la même logique que le modèle de régulation française, où la frontière des compétences semble « logique ». La frontière des compétences entre les forces publiques et les forces privées n'est pas aussi intuitive avec le modèle de régulation britannique. Par exemple, si les centres de détention et les transferts de prisonniers peuvent être gérés par des opérateurs privés, les convoyeurs de fonds n'ont pas le droit de porter une arme²⁵⁷. En France, on se retrouve dans la situation inverse. La gestion d'un centre de détention et le transfert de prisonniers ayant une conséquence directe sur les droits et libertés des individus, ce sont des prérogatives exclusives des forces publiques, alors que

²⁵⁵ WHITE A., 2007

²⁵⁶ Nicolas Le SAUX, quel avenir pour la sécurité privée ?, p.33

²⁵⁷ BAUER Alain, « La privatisation du système pénitentiaire », dans *Mercenaires et polices privées : la privatisation de la violence armée*, dirigé par HUBAC O., 2006

les convoyeurs de fonds sont autorisés à porter une arme de poing, dont l'utilisation est régie par la loi sur la légitime défense.

B. Les missions et le fonctionnement de la Security Industry Authority

La SIA est avant tout un organe de délivrance des autorisations d'exercer pour les individus opérant dans la sécurité privée. La nécessité d'une autorisation pour exercer n'est pour l'instant valable que pour les agents, et non pour les entreprises. Toutefois au contraire du modèle français très centralisé malgré ses antennes régionales, il revient à la SIA de déterminer les critères et conditions de délivrance, suspension et révocation des autorisations. De plus, si elle ne délivre pas une autorisation d'exercer pour les entreprises, elle a le pouvoir d'attribution du label « *Approved Contractors* » dont elle définit les conditions d'attribution²⁵⁸. L'objectif d'un tel label est d'élever les critères de performance et d'aider l'industrie de la sécurité privée à développer de nouvelles opportunités de croissance. Il y a un label pour chaque activité de sécurité couverte par la loi de 2001, développé avec des représentants de l'activité correspondante, et la liste des entreprises labellisées est disponible sur le site de la SIA. Comme toute procédure de certification, celle-ci repose sur la base du volontariat. L'entreprise fait le choix de souscrire à ce label. Si ce dernier lui ouvre inmanquablement des opportunités, il confère également plus de responsabilités.

La condition au cœur de la décision concerne la formation. Cette dernière est définie par la SIA comme essentielle à la reconnaissance des qualités individuelles. Les attentes en matière de formation évoluent en fonction de la demande et des mutations ayant cours au sein du secteur de la sécurité privée, comme l'émergence de nouveaux métiers. L'accent est mis sur la professionnalisation afin de réduire les crimes commis par les agents tout en améliorant l'image et les compétences de la sécurité privée²⁵⁹.

Les objectifs auxquels répond la SIA sont au nombre de cinq, à savoir :

- La protection du public en s'assurant de ne délivrer une licence qu'à des agents compétents ;
- Le service client en fournissant des services de sécurité répondant à la demande ;

²⁵⁸ Site de la SIA, onglet relatif à l'*Approved Contractor Scheme*, <https://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/acs-intro.aspx>

²⁵⁹ Site de la SIA, onglet relatif à la formation, <https://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/training.aspx>

- Assurer la qualité des prestations afin que les clients sentent que leur investissement dans un service de sécurité est utile ;
- Développer la SIA et les compétences de ses agents ;
- Participer à l'amélioration du système de régulation en dialoguant avec les professionnels du secteur²⁶⁰.

La conception libérale de la sécurité de la SIA correspond à la culture anglo-saxonne, à savoir que la sécurité est avant tout un devoir citoyen et non une prérogative régaliennne. Elle n'a pas de pouvoir disciplinaire au contraire du CNAPS. Elle est chargée de recueillir et d'instruire les plaintes tandis que l'action disciplinaire relève des Cours Magistrales²⁶¹. Généralement, la SIA essaiera d'inciter les entreprises à respecter la loi avant de lancer une procédure judiciaire en envoyant des avertissements écrits. C'est pourquoi on recense relativement peu de procédures de sanction comparativement à la France, par exemple²⁶². Elle n'effectue pas de contrôle *a posteriori* à moins d'être saisie. La saisine est ouverte à tous et peut se faire sur leur site.

En ce qui concerne les sanctions, elles sont plus sévères qu'en France, la sanction maximum étant une peine de prison de 6 mois. Les sanctions peuvent aussi consister en des pénalités financières d'un maximum de 5 000 livres en Irlande du Nord, de 10 000 livres en Ecosse, et d'un montant illimité en Angleterre et au Pays de Galles. La SIA peut également décider de suspendre ou révoquer les autorisations d'exercer²⁶³.

Bien qu'elle ne délivre pas des autorisations d'exercer aux entreprises, la SIA est compétente en ce qui concerne les contrôles des entreprises de sécurité privée, notamment pour vérifier que le personnel qu'elles emploient soit bien autorisé. Enfin, elle suit la politique du « *name and shame* », que l'on retrouve également en Belgique, à savoir que les entreprises ayant fait l'objet de sanctions sont mentionnées sur une « liste noire » sur le site de la SIA²⁶⁴.

²⁶⁰ Site de la SIA, rubrique « About us », <https://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/about-us.aspx>

²⁶¹ LE SAUX N., 2016

²⁶² Au 30 juin 2017, 25 enquêtes étaient en cours, concernant 32 entreprises et 68 individus. Seuls cinq dossiers ont fait l'objet d'un jugement en Cour Magistrale.

²⁶³ Site de la SIA, onglet relatif aux contrôles et sanctions, <https://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/enforcement.aspx>

²⁶⁴ LE SAUX N., 2016

Comme le Collège du CNAPS, elle a une dimension stratégique. Chargée d'identifier les dysfonctionnements du secteur, elle mène une réflexion en collaboration avec les professionnels pour l'évolution du secteur. Tous les ans depuis 2007, la SIA organise un colloque avec des experts et des professionnels de la sécurité afin de réfléchir à un thème lié à une évolution du milieu et/ou du modèle de régulation.

C. La SIA au cœur des stratégies d'évolution de la sécurité privée au Royaume-Uni

Le bilan d'activités du *Private Security Industry Act* est mitigé. Les deux objectifs principaux de la SIA que sont réduire les activités illégales dans le secteur de la sécurité privée, et élever le niveau des standards, n'ont été atteints qu'imparfaitement. Si la SIA a été à l'origine d'améliorations dans le contrôle des autorisations individuelles et des standards, avec par exemple la mise en place de l'*Approved contractor scheme*, elle manque encore singulièrement de capacités de contrôle et d'audit. Il faut ajouter à cela que la législation édictée en 2001 a renforcé la régulation du secteur de la sécurité privée, lui donnant une crédibilité accrue. Cette législation a permis aux entreprises de se présenter non simplement comme des entités marchandes recherchant le profit mais comme des organisations liées à l'Etat contribuant à la sécurité de leurs concitoyens²⁶⁵. Sont donc réunies des conditions favorables à une croissance du secteur, pour partie aux dépens des effectifs de sécurité publique. En 2017, la sécurité privée compte 339 940 agents titulaires d'une licence délivrée par la SIA.

Néanmoins, elle a réussi à s'imposer auprès des professionnels ainsi qu'auprès de la puissance publique comme un organe légitime et reconnu. De plus, outre ses objectifs pratiques, la SIA a également une mission stratégique qu'elle exerce à travers l'organisation de colloques depuis 2007. Chaque colloque suit une organisation thématique qui varie tous les ans en fonction des évolutions constatées sur le marché de la sécurité privée, du côté de l'offre comme de la demande. Le colloque de 2009 s'intéresse au bilan de la SIA jusqu'alors et au futur de la régulation²⁶⁶. Les experts et les professionnels ont salué les résultats de l'*Approved Contractor Schemes*, qui a amélioré les standards du secteur du point de vue des professionnels comme des donneurs d'ordre. Le

²⁶⁵ DE MAILLARD Jacques, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », *Sécurité et Stratégies*, no. 13, 2013, p.19-25

²⁶⁶ «The SIA Journey: have we gone far enough? », 21 Mai 2009, Manchester

colloque de 2013, intitulé « *Partner in Protecting Society* », s'inscrit dans un cycle de réflexion sur la réforme du modèle de régulation de la SIA initié en 2011²⁶⁷. Ce qu'il ressort de la plupart des interventions de ce colloque, c'est la nécessité d'une réforme de la loi de 2001, et non de la SIA. Durant son intervention, Stephen Phipson, Directeur de la mission Engagement avec l'industrie de la sécurité au Ministère de l'Intérieur, a présenté les opérations en coproduction de sécurité entre les forces privées et l'Etat. Il met notamment en évidence le fait qu'un marché de la sécurité dynamique profite aussi bien aux mécanismes de sécurité de l'Etat qu'à la santé économique du pays. Enfin, Bill Butler sur la diversité des rôles et fonctions de la sécurité privée, allant au-delà même du spectre de la régulation. Il revient sur le changement de l'Etat dans sa manière de percevoir la sécurité, n'hésitant pas à se reposer de plus en plus sur elle, élargissant par là même ses compétences et l'étendue de ses missions.

Lors du colloque organisé par la SIA en mars 2017, Elizabeth France, membre exécutif de l'organisation, a déclaré qu'attendre les réformes législatives s'inscrit dans le temps et donc les changements arrivent trop lentement²⁶⁸. Selon elle, à court et moyen terme, la SIA devra travailler de la manière la plus imaginative possible afin de répondre à la demande, du public comme du privé, sans sortir du cadre prévu par la loi de 2001. Lors de ce même colloque, Jeremy Oppenheim a présenté le rôle des agents de sécurité privée face aux personnes vulnérables. Les missions des agents les placent souvent en première ligne. Les vigiles des bars et boîtes de nuit, des hôtels et des hôpitaux sont au contact de personnes vulnérables quotidiennement. Ils sont donc dans une position idéale pour identifier les comportements suspects et incarnent un partenaire opérationnel pour les forces publiques qui n'ont pas autant d'opportunités de côtoyer le terrain. Enfin, Ed Bateman a montré que les partenariats entre les forces publiques et les forces privées s'accroissent partout au Royaume-Uni. Ces partenariats se concentrent sur une vaste mission de protection du public, prenant en compte différentes menaces.

²⁶⁷ « *Partners in Protecting Society* », 20 Novembre 2013, Londres

²⁶⁸ Special Conference, 14 mars 2017, Londres

Chapitre 3 – Les perspectives d'évolution de la régulation des activités de sécurité privée

Depuis l'adoption de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité en 1995, on voit émerger progressivement un nouveau modèle de gouvernance de la sécurité. Inévitablement, cette redéfinition du modèle de gouvernance conduit à une évolution du rôle de l'Etat et une redistribution des fonctions et compétences en matière de sécurité intérieure. Outre ce nouveau modèle de gouvernance, un nouveau paradigme de la sécurité, directement importé du monde militaire, a entraîné une transformation dans la détermination des nouveaux mécanismes de sécurité, impliquant de nouveaux acteurs et de nouveaux moyens. L'essor de ces nouveaux modèles entraîne une adaptation législative et réglementaire.

Dans ce nouvel environnement en développement, la réflexion sur les organes et modèles de régulation est plus importante que jamais. Jusqu'à présent le modèle de régulation français a été cantonné à une position réactive. Avec la création du CNAPS, la régulation peut enfin se faire proactive, mais cela nécessiterait que le CNAPS s'impose comme force motrice auprès des acteurs de la sécurité privée.

I. Nouveau modèle de gouvernance et paradigme de la sécurité globale

A. Une redéfinition inévitable du rôle de l'Etat

« L'Etat n'est pas fait pour produire, mais pour contrôler. » C'est ainsi que Michel Rocard a annoncé la fin de l'Etat interventionniste, remplacé par un Etat stratège, facilitateur de projets et non producteur. Bien sûr, il ne s'agit pas pour l'Etat de disparaître au profit d'un secteur privé, non-soumis à un impératif d'intérêt général. Seulement, dans un monde hyper compétitif où les menaces sont plurielles et diffuses, il est nécessaire que l'Etat se recentre sur un certain nombre de ses prérogatives régaliennes, autour d'un « cœur de métier ». Aussi, l'Etat serait sûrement amené dans les années à venir à déléguer un peu plus de fonctions régaliennes, poursuivant ainsi le processus initié en 1995.

La gouvernance de la sécurité reflète la prise de conscience que la production de sécurité est désormais le fait de divers acteurs, à la fois publics et privés, et qu'elle ne relève plus que de la responsabilité exclusive de l'Etat. La gouvernance se définit comme

un processus de coordination des acteurs en vue d'atteindre des objectifs définis collectivement²⁶⁹. Ainsi la définition d'un nouveau modèle de gouvernance passe à la fois par la prise en compte de la multiplicité des acteurs et la détermination de normes visant à encadrer cette pluri-production afin d'en maximiser les bénéfices.

Afin d'élaborer un nouveau modèle de gouvernance de la sécurité équilibré, efficient et opérationnel, un modèle hybride paraît être le plus opportun. Le modèle étatique correspond à une organisation verticale des moyens de sécurité alors que le modèle du marché est structuré par l'offre et la demande, et donc inévitablement inégalitaire quant à l'accès aux services de sécurité. Ainsi, il s'agit davantage d'associer intelligemment ces deux modèles de gouvernance afin d'en créer un nouveau. En outre, pour que ce nouveau modèle soit efficace, il est nécessaire de développer une organisation horizontale de la sécurité, permettant la mise en place de mécanismes impliquant tous les acteurs à différentes échelles²⁷⁰.

Le modèle de gouvernance de la sécurité hybride qui a commencé à s'esquisser au tournant du XXI^{ème} siècle s'appuie sur la délégation plutôt que sur l'obligation. Ainsi, plutôt que de contraindre les entreprises de sécurité privée à répondre aux demandes de l'Etat, ce dernier a choisi de transférer certaines fonctions, autrefois exercées par les forces publiques. Ces délégations de fonctions prennent la forme de contrats, les prestataires répondant à un appel d'offre d'un pouvoir adjudicateur

Les acteurs du milieu de la sécurité privée sont également désireux de s'impliquer dans la définition de solutions de sécurité répondant le mieux aux besoins. Les syndicats patronaux participent régulièrement à des événements et conférences afin de réfléchir aux développements d'opportunités futures pour le milieu ainsi que l'élargissement des partenariats avec la puissance publique. Lors des 4^{èmes} Assises de la sécurité privée qui ont eu lieu en décembre 2016, le Ministre de l'Intérieur, B. Cazeneuve, est revenu sur le rôle important qu'ont joué les agents de sécurité privée pendant les attentats. Il annonce le renforcement de la coopération entre les forces de l'ordre et le secteur de la sécurité privée, incarné par la circulaire du 5 janvier 2016 relative aux conventions locales de coopérations

²⁶⁹ DUPON Benoit, « Gouvernance de la sécurité, *BD-SLL, Criminologie.com*, mars 2010

²⁷⁰ DUPONT B., 2010

de sécurité, visant pour faciliter les échanges d'informations.²⁷¹ Certains espaces sont particulièrement propices à la mise en place de ce nouveau modèle de gouvernance, comme les événements temporaires (sportifs, culturels ou récréatifs) ou encore les espaces publics ou privés recevant du public.

Les partenariats locaux devraient également continuer de se développer. En effet, il n'est pas rare que les agents privés aient une meilleure compréhension du terrain de par leur travail qui nécessite une proximité et intelligence du terrain. Les entreprises de sécurité privée peuvent ainsi fournir une meilleure intelligence des points névralgiques, des aménagements, autant d'informations permettant une meilleure couverture stratégique.

Le nouveau modèle de gouvernance de la sécurité français s'est également inspiré du nouveau paradigme sécuritaire américain, la « sécurité globale », initialement utilisé dans le domaine militaire. Dans ce paradigme, l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs économiques doivent apprendre à collaborer afin de pouvoir développer une nécessaire capacité de résilience sociétale²⁷². Dans un contexte d'augmentation des besoins de sécurité liée à l'urbanisation et à la multiplication des grands événements, à l'augmentation de la délinquance et au vieillissement de la population ainsi qu'aux besoins des entreprises et à la demande de la sphère publique, la sécurité privée rend des services qui ne peuvent pas ou plus l'être par les forces publiques.²⁷³ En cas de crise, elle participerait pleinement à la résilience de la Nation. La sécurité globale permet une approche transversale des moyens et des forces de sécurité. Elle consisterait ainsi à mettre en relation tous les acteurs concernés pour mettre en évidence leur interdépendance opérationnelle. Elle permettrait donc de mettre en place une approche plus cohérente et compréhensive des politiques de sécurité.

La sécurité globale est un paradigme qui consiste à intégrer toutes les dimensions d'une problématique en vue de l'élaboration d'une stratégie. Ainsi, outre la sécurité privée, d'autres acteurs sont à considérer, comme les associations et les initiatives citoyennes. Concernant la sécurité privée, les offres globales devraient se développer à l'avenir. Ainsi,

²⁷¹ Site du Ministère de l'Intérieur, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/4es-Assises-de-la-Securite-privee>

²⁷² « Gestion des crises complexes – Quelles interactions et quels processus entre secteurs public et privé ? », *Haut comité français pour la défense civile*, oct. 2010

²⁷³ BLANCHOU Jean Louis, *quel avenir pour la sécurité privée ?*, p. 21

une société pouvant offrir toute une gamme de services de sécurité privée vendues en panel devrait recevoir plus d'opportunités à l'avenir.

B. Préparer la résilience nationale, une redéfinition des espaces et des compétences

Depuis les attentats de 2015, il est clair que la puissance publique cherche à étendre ses mécanismes et moyens de réponse à la menace. Pour être efficiente, la coopération doit se faire au niveau local avec les collectivités territoriales. Cela signifie aussi que pour faire participer les agents de sécurité privée à la résilience nationale, les collectivités doivent pouvoir recenser les agents présents sur leur territoire. Actuellement, il est impossible pour les collectivités de le faire. Une des solutions seraient de faciliter le recours au logiciel DRACAR (Délivrance Règlementaire des Autorisations et Cartes professionnelles des agents de sécurité privée) afin de pouvoir consulter les données et les fichiers des agents présents localement. Ainsi, les collectivités territoriales pourraient solliciter ou requérir les agents dans le cadre d'actions participant de la résilience collective. Or ce fichier n'est accessible qu'aux services de police et de gendarmerie, aux agents de préfecture habilités et aux agents du CNAPS²⁷⁴.

Avec les téléservices du CNAPS, qui remplacent le système téléc@rtepro en 2014, tous les individus et organisations peuvent vérifier la titularisation d'un agent et/ou l'autorisation d'exercer d'une entreprise. Mais cela nécessite de connaître au préalable le nom de l'agent, et il s'agit de plus d'une procédure individuelle. Or pour organiser une collaboration opérationnelle, il est nécessaire de connaître l'étendue des effectifs disponibles, publics et privés, ainsi que leurs compétences. Dans un souci de mettre en place les conditions optimales d'une gestion de crise, il nécessiterait donc que les collectivités territoriales aient accès préalablement aux fichiers des agents présents sur leur territoire²⁷⁵.

Des mécanismes existent déjà pouvant permettre d'inclure les agents de sécurité privée à la résilience nationale. Un premier mécanisme est la procédure de réquisition dans les réserves communales, instaurée en 2004, utilisable seulement en situation d'urgence et si la crise ne peut être résolue selon les moyens conventionnels. La réquisition peut se définir

²⁷⁴ PAUVERT B., 2013, p. 63-72

²⁷⁵ PAUVERT B., 2013, p. 63-72

comme « *l'acte d'autorité par lequel l'Administration impose certaines prestations de services ou une activité déterminée à une ou plusieurs personnes.* » Mais un tel système comporte deux inconvénients majeurs. Le premier repose sur le fait que les agents de sécurité privée occupent des fonctions essentielles en période de crise et ne pourront pas répondre à la réquisition. Notamment, la surveillance des 1 300 points d'importance vitale, intégrés dans la démarche de résilience nationale au titre de la politique de protection des infrastructures sensibles, mobiliseront les entreprises de sécurité privée en cas de crise. Le deuxième inconvénient concerne le fait que ce soit une procédure d'urgence, et donc qu'il n'y ait aucune préparation préalable. Une telle procédure remet en cause l'efficacité opérationnelle sous l'angle de la gestion de crise et de la participation à la résilience collective²⁷⁶.

Intégrer plus largement la sécurité privée aux mécanismes de résilience nationale implique de devoir reconsidérer le périmètre des missions et les lieux d'intervention des sociétés de sécurité privée. Par exemple, concernant les centres de rétention, il serait intéressant de réaliser une étude sur les coûts engendrés par l'entretien des prisons, l'emploi du personnel et l'entretien des prisonniers. Depuis les années 1980, la France emploie des prestataires privés pour construire et entretenir les prisons, pour les repas servis au sein du centre de rétention et autres tâches. Il s'agirait d'étudier la rentabilité d'une privatisation de la gestion de certaines activités au sein des centres de rétention, ou la privatisation complète de la gestion des maisons d'arrêt pour les délits mineurs, bien que cela paraisse peu probable en France.

Il y a enfin la voie publique, un espace encore fermé aux missions agents de sécurité privée. Pourtant, les conséquences de leurs actions conduisent souvent à une intervention de sécurisation sur la voie publique. Il est difficile de définir un périmètre d'intervention des agents car le législateur a étendu leurs missions de manière incrémentale, rendant le dispositif peu lisible. De plus, l'intervention des agents de sécurité privée sur la voie publique n'est pas expressément interdite par la loi. En effet, l'article L613-1 du Code de la Sécurité Intérieure dispose que les agents de sécurité privée « *ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde* » et aucun texte ne définit concrètement ce que revêt la notion de « voie publique ».

²⁷⁶ PAUVERT B., 2013, p. 63-72

L'examen des espaces ouverts au public et de la voie publique révèle que la distinction est peu aisée, d'abord parce que ce sont souvent des espaces contigus. De plus, l'obligation d'opérer une levée de doute conduit souvent à une intervention sur la voie publique (art. L613-6)²⁷⁷. Le Tribunal Administratif de Strasbourg autorise d'ailleurs de telles interventions considérant que pour répondre à leur obligation légale de levée de doute, les informations « peuvent être obtenues de diverses façons, notamment par le biais d'une visite sur place »²⁷⁸. Considérant la position réactive de la puissance publique pour adapter les lois aux évolutions constatées sur le terrain, il est probable que la sécurité privée investisse la voie publique de facto et que la loi régularise la situation a posteriori. Ce processus semble d'ailleurs déjà en cours, même si le Conseil Constitutionnel lutte encore pour une limitation des espaces d'intervention de la sécurité privée²⁷⁹.

Enfin, la loi n°2017-258 du 28 février 2017 étend les compétences des agents de sécurité privée en ouvrant le droit de port d'arme sous conditions. Jusqu'alors, seuls les agents de protection rapprochée avaient un droit de port d'arme, sur autorisation du préfet, ainsi que les convoyeurs de fonds. L'article L611-1 relatif à la définition des activités couvertes par la loi prévoit que lorsqu'une mission de surveillance ou de gardiennage « *est exercée dans des circonstances exposant ces agents ou les personnes se trouvant dans les lieux surveillés à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie* », elle peut être assurée par des agents armés. L'article L613-5 précise que la définition des conditions d'autorisation du port d'armes par des agents de surveillance relève du Conseil d'Etat. Cette réforme législative constitue une révolution de la perception qu'à la puissance publique de la sécurité privée. Plus qu'aucune loi auparavant, la loi de 2017 est la preuve que la sécurité privée est devenue un partenaire à part entière des forces publiques dans la production de la sécurité et de la résilience nationales.

II. Réflexions sur l'évolution des modèles de régulation de la sécurité

A. Quelles évolutions du CNAPS demain ? Retours après une immersion

Le CNAPS est encore peu connu en dehors du monde de la sécurité privée et il manque encore de reconnaissance. Pour gagner en légitimité, son fonctionnement mais

²⁷⁷ PAUVERT B., 2013, p.73-87

²⁷⁸ TA Strasbourg, 16 mai 2002, Sté Euro protection surveillance, req. N° 10-06142, AJDA, 2012, p. 1960

²⁷⁹ Décision du Conseil Constitutionnel de 2011 relative au visionnage des images transmises par les caméras tournées vers la voie publique. Le législateur l'avait autorisé avant que le Conseil ne censure cet article.

également son rôle dans le paysage de la sécurité privée devraient être réévalués. Il a besoin de devenir plus qu'un organe strictement de police administrative, délivrant des autorisations et sanctionnant les abus. Le CNAPS doit pouvoir incarner une force motrice dans la définition des nouveaux enjeux de la profession et des perspectives d'évolution du marché.

Chaque Délégation est divisée entre le département de l'instruction et celui du contrôle, avec les rapporteurs qui ont un statut un peu à part. Le département de l'instruction fonctionne harmonieusement de manière générale. Toutefois, la manière dont sont effectués les contrôles nécessiterait quelques améliorations. Notamment, les contrôleurs n'ont pas pour habitude d'échanger avec les rapporteurs sur le contenu des décisions, ce qui signifie qu'ils n'ont pas une idée précise de quels manquements sont retenus par les Commissions disciplinaires et pourquoi. Un rapprochement entre les contrôleurs et les rapporteurs permettrait de rendre plus efficace la procédure de contrôle, afin de définir une grille des manquements par importance de sanction. En outre, les manquements mineurs qui ne font l'objet d'aucune sanction pourraient faire l'objet d'un avertissement pour la régularisation de la situation, sur le même modèle que la SIA. En comprenant mieux comment se déroulent les délibérations et le contenu des décisions, les contrôleurs pourront également mieux cibler les procédures.

Les procédures de contrôle du CNAPS devraient aussi participer de la lutte contre la fraude et le travail illégal. C'est la raison pour laquelle, les agents du CNAPS, ce dernier n'étant pas compétent en la matière, devraient servir de lanceurs d'alerte auprès des services de l'Etat compétent, comme l'Urssaf, lorsqu'ils détectent de tels délits. Le CNAPS a développé des partenariats avec les Comités de Lutte contre la Fraude, mais la collaboration est encore très restreinte²⁸⁰. Enfin, afin de gagner en légitimité auprès des professionnels, il est essentiel que le CNAPS puisse répondre à la demande des prestataires quant à la responsabilisation des donneurs d'ordre. Le CNAPS n'est pas compétent pour sanctionner les donneurs d'ordre, mais l'élaboration d'un corpus normatif propres aux activités de sécurité privée, notamment de surveillance et de gardiennage, est une solution en cours de discussion.

²⁸⁰ Délégation Nationale de Lutte contre la Fraude, Lettre n°31, juillet 2016

L'organe de régulation français est très actif dans les procédures de contrôle et le rendu des sanctions. Les professionnels appelés devant les CLAC sont de plus en plus présents, et de plus en plus accompagnés par un avocat. Les CLAC sont donc progressivement reconnues comme instances légitimes de contrôle. Toutefois, comme toute instance, il est primordial d'harmoniser les sanctions entre les différentes décisions selon la gravité des manquements. Cela passerait notamment par la publication de la jurisprudence des CLAC et de la CNAC, un moyen de réduire l'arbitraire des décisions et d'assurer une égalité de traitement à tous les convoqués devant les Commissions.

Le deuxième enjeu de développement du CNAPS est relatif à son influence sur le milieu de la sécurité privée. Tout d'abord, comme la DISP, il doit pouvoir faire le lien entre les professionnels et l'Etat. La mission de conseil et de pédagogie du CNAPS ne semblant pas encore avoir de réelle portée, il s'agirait donc pour le CNAPS de se rapprocher des sociétés de sécurité privée à d'autres occasions que les contrôles afin d'évaluer la situation sur le terrain, être à l'écoute des demandes, informer et conseiller les professionnels quant aux dispositions réglementaires et législatives. Afin de développer le secteur de la sécurité privée, accroître son attractivité est essentiel. Là encore, le CNAPS peut dynamiser les processus de développement du secteur en sollicitant les investissements nécessaires.

Les Délégations Territoriales du CNAPS travaillent au plus proche du terrain, leurs agents connaissent les législations et les bonnes pratiques en matière d'achat et de vente de prestations de sécurité. Faire des Délégations Territoriales les intermédiaires privilégiées des collectivités en matière de conseil pour l'achat de prestations de sécurité et la mise en place de partenariats locaux permettrait d'accroître la notoriété et l'influence du CNAPS. En outre, la mission de la DISP n'ayant pas été renouvelée, ses objectifs de valorisation du secteur, de réflexion sur la réforme des réglementations et de réflexion sur l'avenir stratégique de la sécurité devraient être transférés au CNAPS afin de poursuivre le travail initié en 2010.

B. D'autres modèles de régulation, un exemple pour la France ?

De nombreux modèles de régulation existent à l'international. Que ce soit au Canada, en Afrique du Sud, ou en Europe, chacun a ses spécificités, conditionnées par la culture politique et sécuritaire du pays. Modèles étatiques, paraétatiques ou d'autorégulation,

modèles centralisés, déconcentrés ou décentralisés, ces différents modèles sont autant d'inspiration pour faire évoluer le modèle de régulation Français.

Les agents de l'Inspection Générale de l'Administration ont, au moment de la rédaction du rapport « Blot » en 2010, analysé plusieurs modèles de régulation étrangers. Parmi ces modèles, mis à part la Suède et la Belgique, dont les modèles ont été présentés précédemment, on compte également l'Espagne et l'Allemagne.

Le marché de la sécurité allemand est très similaire au marché français, en nombre d'effectifs (plus de 180 000 agents) et de commande publique (24% du chiffre d'affaires en 2013). Le modèle de régulation allemand comporte plusieurs réglementations que l'on ne retrouve pas en France, à commencer par la vérification de la maîtrise de la langue vernaculaire à travers un examen. La législation allemande impose également aux entreprises de sécurité privée des conditions d'assurance et de garantie financière. Cette condition apparaît dans différents modèles de régulation et permettrait de stabiliser le marché. Comme au Royaume-Uni, il revient à l'employeur de faire les demandes de carte professionnelle, ce qui permet d'impliquer davantage les professionnels. La nécessité d'impliquer les professionnels a trouvé une autre réponse en France, à savoir leur intégration dans les instances du CNAPS. Enfin, le modèle allemand encourage la création d'instituts de management de la sécurité afin de former des cadres dirigeants²⁸¹. Cette problématique a été soulevée à de nombreuses reprises en France et des solutions de formation et d'accès à l'emploi pour ces postes ont commencé à s'esquisser. Notamment, les fonctionnaires de police, les gendarmes et les militaires retraités désireux de rejoindre les rangs de la sécurité privée, auront accès à des formations spécifiques pour un poste d'encadrement²⁸².

Le modèle espagnol, de même que les modèles belges et suédois, est considéré comme l'un des modèles de régulation de la sécurité privée les plus aboutis. Au contraire du modèle français, le modèle espagnol intègre la sécurité privée à son modèle de sécurité publique afin de mieux la contrôler. Ainsi la loi de 1992 dispose que la sécurité privée est complémentaire et subordonnée à la sécurité publique. La sous-traitance est extrêmement

²⁸¹ Facts and Figures 2013, CoESS, p. 85-90

²⁸² BURG M., 2016, p. 81

limitée, voire interdite selon les cas²⁸³. La législation espagnole est bien plus stricte concernant la régulation de la sécurité privée que ne l'est la législation française. Elle impose également aux entreprises de disposer d'une assurance civile et d'un fonds de garantie. Paradoxalement, ce contrôle serré des entreprises de sécurité privée et le fait qu'elles soient intégrées au modèle de sécurité publique permet à l'Etat de les utiliser bien plus librement dans le cadre d'opérations hybrides. Les agents de sécurité privée disposent d'une protection juridique quasi-équivalente à celle des forces publiques. En outre, il existe plusieurs types d'activités de vigiles dont certains ont un droit de port d'armes, d'autres sont compétents en matière d'explosifs. Ces compétences ont permis de les intégrer très tôt dans les mécanismes de lutte contre le terrorisme. En 2010, l'Association professionnelle APROSER, réalise un sondage dont les résultats montrent que plus de 60% de la population ont une opinion positive de la sécurité privée. Le Centre de coordination de sécurité publique-privée a été mis en place dès 2001 afin d'assurer le dialogue entre les deux forces et de garantir un partenariat opérationnel. Le modèle de régulation espagnol est strict et soumet la sécurité privée à de nombreux règlements et conditions, mais son intégration à la sécurité publique lui permet d'accomplir des mesures de police.

²⁸³ ARROYO Antonio, « Le modèle espagnol de la sécurité privée », *Revue de Défense Nationale en ligne*, Tribune n°27, 23 octobre 2012

Conclusion

Le monde de la sécurité privée est en phase de transformation. L'évolution du rôle de la sécurité privée n'a pas toujours été voulu, même plutôt craint, et ce particulièrement en France. Pourtant, la sécurité privée a su s'imposer, malgré les réticences, comme un acteur incontournable en matière de production de la sécurité nationale. La raison principale derrière l'incroyable croissance de la sécurité privée, qui l'a élevée au rang de partenaire des forces publiques, est double. Tout d'abord, elle a bénéficié d'un contexte favorable depuis une quarantaine d'années. L'essor de la petite délinquance, l'incapacité de l'Etat de répondre à l'accroissement de la demande de sécurité et l'insécurité ambiante due à la menace terroriste ont constitué le terreau favorisant la croissance de la sécurité privée. Deuxièmement, elle a su tirer avantage des avancées technologiques pour diversifier l'offre de prestations de sécurité. Ces nouvelles offres de « techno-prévention » sont appelées à continuer à se développer et à se diversifier au gré des progrès scientifiques. La sécurité privée a donc joui des opportunités fournies par les organisations privées, avait de profiter également de l'apport des marchés publics, qui suivent une logique de minimisation des coûts.

La transformation du milieu de la sécurité privée est d'autant plus profonde qu'elle est globalisée. Ainsi, la France n'est pas le seul pays à avoir mis en place une collaboration avec les acteurs de la sécurité privée. Mieux encore, elle est en retard par rapport à certains pays comme l'Espagne, où la sécurité privée a été intégrée aux forces publiques. Cette logique internationale de reconsidération de la sécurité privée ouvre la voie à de nouvelles évolutions, en lien avec l'internationalisation des services de sécurité privée.

L'internationalisation de ces services à protéger les entreprises françaises à l'étranger.

Alors que les multinationales françaises n'étaient que peu disposées à investir dans des services de sécurité jusque récemment, le contexte d'insécurité actuel leur a fait prendre conscience de la menace et de la nécessité d'acheter des prestations de sécurité/sûreté de qualité. En effet, dans un monde globalisé, les opportunités des activités de malveillance se multiplient, d'autant plus que de nombreuses firmes s'installent dans des zones instables car elles peuvent y dégager plus de profit. Les firmes sont donc exposées à divers risques criminels et sanitaires, alimentant ainsi la demande en prestations de sécurité privée. En outre, la menace est devenue diffuse sous l'effet de la globalisation, et échappe aux

solutions territoriales de sécurité. C'est ce que Z. Bauman appelle « l'extraterritorialité »²⁸⁴.

La sécurité privée a déjà assuré la sécurisation de sites internationaux en France, comme le Conseil de l'Europe ou Interpol à Lyon. L'Union Européenne ne disposant pas de forces propres, elle doit se reposer sur la sécurité privée. Il en va de même pour les Nations Unies, qui impliquent des agents de sécurité privés dans ses opérations de maintien de la paix. Bien que dans ce dernier cas, il s'agisse principalement d'entreprises de services de sécurité et de défense (ESSD). Sur le marché international de la sécurité privée, les entreprises françaises sont encore loin derrière les agences anglo-saxonnes. Les entreprises françaises devraient donc mettre en place une stratégie visant à gagner des parts de marché²⁸⁵.

Face à ce nouveau phénomène se pose la question de l'encadrement juridique des activités de sécurité privée à caractère international. En 2016, plusieurs parlementaires européens ont présenté un projet de résolution relatif à l'établissement de règles européennes spécifiques relatives aux entreprises de sécurité privée et de défense. Désormais, les sociétés de sécurité privée devront faire face à leurs responsabilités. Leurs effectifs seront surveillés de même que les comportements abusifs ou délictueux des agents. Enfin, leurs compétences seront limitées, notamment en ce qui concerne les missions auprès des services militaires. Selon les parlementaires présentant le projet, les sociétés de sécurité privée devraient être cantonnées à un rôle de soutien logistique et de protection des installations. De plus, l'Union Européenne éditerait une liste des entreprises respectant les normes européennes en matière de transparence, de casier judiciaire des agents, de garantie de capacité financière, de titres. Le rapporteur, H. Vautmans presse la Commission et le Parlement à prendre action et à élaborer « *des normes européennes pour les sociétés de sécurité privée afin d'accroître la transparence et le contrôle démocratique* » de ce secteur particulier. Cette résolution a été adoptée à 50 votes pour six contres et une abstention en mai 2017. L'Union Européenne, tributaire de la sécurité privée, a donc commencé à se saisir du sujet. S'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette résolution, elle semble toutefois insuffisante à réguler efficacement le marché supranational, et international, de la sécurité privée.

²⁸⁴ HASSID O., « Sécurité privée et globalisation », dans VALLAR C. & LATOUR X., 2016

²⁸⁵ BURG M., 2016, p. 107-113

Bibliographie

Ouvrages

AUBERTIN C. & LATOUR X., *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, coll. Droit de la Sécurité et de la Défense, 2016

BRODEUR Jean-Paul, *Les visages de la police : pratiques et perceptions*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003

CHRISTIE N., *Crime Control as Industry*, London, Routledge, 1993

CLARKE R.V. & WEISEBURD, D.L., « Diffusion of crime control benefits : observations on the reverse of displacement » in CLARKE, R.V. (dir.), *Crime Prevention Studies*, vol. 2, (pp. 165-184), Monsey, N.Y., Criminal Justice Press, 1994

CUSSON Maurice, *La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir*, revue Criminologie, vol. 31, no 2, 1998, pp. 31-46.

DELBECQUE Eric, *Sécurité privée, Enjeu public*, Armand Collin/Recherches, 2013

EMSLEY C. & SHPAYER-MAKOV H., *Police Detectives in History, 1750-1950*, Ashgate Publishing, Ltd., 2006

GLEIZAL Jean-Jacques, *Les politiques locales de sécurité*, Voiron, coll. « La lettre du cadre territorial », 2002

GRAHAM Stephen, *Villes sous contrôle : la militarisation de l'espace urbain*, ed. Découverte, Paris, 2012

HUBAC Olivier, *Mercenaires et polices privées : la privatisation de la violence armée*, Universalis, coll. Le tour du Sujet, 2006

KALIFA Dominique, *Histoire des détectives privés (1832-1942)*, éd. Nouveau Monde, 2^{ème} édition revue et augmentée, 2007

MCMANUS Michael, *From fate to choice: private bobbies, public beats*, ed. Avebury, 1995

MORN Frank, *The eye that never sleeps*, Indiana University Press, 1982

OQUETEAU Frédéric & POTTIER Marie-Lys, *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*, l'Harmattan, 1995

OQUETEAU Frédéric, *Les défis de la sécurité privée : protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, ed. l'Harmattan, 1997

OQUETEAU Frédéric, *Polices entre Etat et Marché*, Les presses de Sciences Po (Paris), 2004

OCQUETEAU Frédéric, *Genèse et premiers pas du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS)*, Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Etudes et Données Pénales, no. 113, 2013

OCQUETEAU F. & WARFMAN D., *La sécurité privée en France*, Que sais-je ?, PUF, 2011

ROCHE Jean-Jacques, *Insécurités publiques, sécurité privée ? Essais sur les nouveaux mercenaires*, Economica, 2005

SOUTH, N. (1988), *Policing for Profit*, London, Sage.

VALLAR C. & LATOUR X., *Quel avenir pour la Sécurité Privée ?*, la refonte du cadre législatif, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2013

WALTON John, *The legendary detective : the private eye in fact and fiction*, Chicago Press, 2015

Rapports, thèse et mémoire

ARROYO Antonio, *Secteur privé de sécurité et de surveillance humaine : entre prévention et intervention, risques et enjeux de la professionnalisation*, Mémoire de master, Université de Rouen, Département des Sciences de l'Education, 2007

BORN H., CAPARINI M. & COLE E., *Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper no. 20, 2007

BURG Marc, *Panorama prospectif de la sécurité privée 2025*, Rapport interne destiné au Ministre de l'Intérieur, Septembre 2016

FOURCAUDOT, M. (1988), *Étude descriptive sur les agences de sécurité privée au Québec*, Montréal, École de criminologie, Université de Montréal, mémoire de maîtrise inédit

MATHON Claude, *Activités privées de sécurité : A la recherche d'une régulation... Quel contrôle ?*, rapport en tant que Président de la Commission Nationale d'Agrément et de Contrôle du CNAPS, 30/10/2012

Critical Infrastructural, Security and Protection: the Public-Private Opportunity, CoESS, White Paper and Guideline, 2016

Enquête de branche Prévention – Sécurité, Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, Institut d'Informations et de Conjonctures Professionnelles, septembre 2016

La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, Institut Nationale des Hautes Etudes de Sécurité (INHES), Livre Blanc, 2008

Le renforcement de la lutte contre la fraude dans la sécurité privée, Rapport de la Délégation Nationale de Lutte contre la Fraude, Lettre n°31, Juillet 2016

Les sociétés de surveillance privée, Conseil et Analyses Stratégiques, Precepta, 1992

Livre blanc de la sécurité privée, Union Fédéral des Industries et des Services de la Sécurité (UFISS), 1992

Private Security Services in Europe: Facts and Figures 2011, Confederation of European Security Services, 2011

Private Security Services in Europe: Facts and Figures 2013, Confederation of European Security Services, 2013

Private Security: Report of the Task Force on Private Security, National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals, 1976

Private Security in Belgium: an inspiration for Europe, CoESS & Association Professionnelle des Entreprises de Gardiennage ASBL, Third White Paper, Bruxelles, décembre 2010

Private and Public Security in the Nordic Countries, CoESS General Secretariat & Almega Private Security, 2009

Rapport de la réunion du Groupe d'experts sur les services de sécurité privée civile tenue à Vienne du 12 au 14 octobre 2011, UNODC/CCPCJ/EG.5, 2011

Rapport de mandat 2012-2014, CNAPS

Rapport Annuel 2015, CNAPS

The New Security Company: Integration of services and technology responding to changes in customer demand, demography and technology, CoESS & BDSW (Bundesverband Der Sicherheitswirtschaft), Fifth White Paper, Berlin, avril 2015

The socio-economic added value of private security services in Europe, CoESS & APROSER (Asociacion Profesional del Companias Privadas de Servicios de Seguridad), Fourth White Paper, mars 2013

Articles

AYSE Ceyhan, « Sécurité, frontières et surveillance aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001 », *Culture & Conflits*, n°53, 2004 , p.113-145

ARROYO Antonio, « Professionnalisation et développement professionnel du secteur prive de sécurité “la surveillance humaine” : une coproduction de sécurité prescrite entre

l'Etat et le marché », *Congrès International d'Actualité de la Recherche en Education et en Formation*, 2010

ARROYO Antonio, « Le modèle espagnol de la sécurité privée », *Revue de Défense Nationale en ligne*, Tribune n°27, 23 octobre 2012

DE MAILLARD Jacques, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », *Sécurité et Stratégies*, no. 13, 2013, p.19-25

DE MOLINARI Gustave, « De la production de sécurité », *Journal des Economistes*, no. 95, 1849

DUPONT Benoit, « Gouvernance de la sécurité », *Criminologie.com*, mars 2010

GAUTRON Virginie, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ Pénal : Nouvelle Revue Internationale de Criminologie*, vol. IV, 2010

HASSID Olivier, « Le réglementation de la sécurité privée en Europe », *Sécurité & Stratégie*, no.1, mars 2009

HASSID Olivier, « La gouvernance de sécurité : un concept pour un nouveau paradigme en criminologie ? », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, vol. LVIII, no. 2, p.151-161, 2005

LE DOUSSAL, R. (1995a), « À l'hôpital : anti-malveillance et technologie », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, no 21, pp. 75-87.

MAGNON-PUJO Cyril, « La souveraineté est-elle privatisable ? », *Politix*, n° 95, 2011, p. 129-153

MOREAU P. & LATOUR X., « Le Conseil National des Activités Privées de Sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités Territoriales*, no.15, 11 avril 2011

OCQUETEAU Frédéric, « Polices privées, sécurité privée : nouveaux enjeux de l'ordre et du contrôle social », *Déviance et Société*, Vol. 10 n°3, 1986

PAULIN Cédric, « Il y a plus de trente ans était votée la loi du 12 juillet 1983 », *Sécurité et Stratégie*, n°15, 2013/4, p. 41 à 51

PAULIN Cédric, « La sécurité privée à l'aune du terrorisme », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, note n°07-2015, 29 avril 2015

PEROUMAL Frédéric, « L'insécurité sociale et professionnelle des agents de sécurité privée : Note de recherche sur la construction sociologique d'un marché de la sous-traitance », *Revue ¿ Interrogations ?*, no.4, juin 2007

SHEARING, C.D. et STENNING, P. C. (1981), « Modern private security : its growth and implications » in TONRY, M. et MORRIS, N. (dir.), *Crime and Justice*, vol. 3, (p. 193-246). Chicago, University of Chicago Press

WHITE Adam, « Who has the Power to Police Britain? The Politics of Private Security », *Quest – Queen’s University Belfast Postgraduate e-Journal*, no. 4, 2007

Revues

Préventique, Territoire : Mobiliser la puissance du collectif, no. 152, Mai 2017

Sécurité Privée, no. 1 à no. 33, 2007-2015

Sécurité et Stratégie, La sécurité privée dans le monde, no. 13, juin-septembre 2013

Cahiers de la Sécurité, Sécurité publique, sécurité privée... Partenariat ou conflit ?, La documentation française, n°19, mars 2012

Sites Internet

Site de la CoESS, <http://www.coess.org/>

Site du CNAPS, <https://www.cnaps-securite.fr/>

Site de la Security Industry Authority,

<https://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/home.aspx>

Site Prévention et Sécurité (Belgique), <https://www.besafe.be/fr/pr-vention-s-curit>

Site Vigilis (Belgique), <https://vigilis.ibz.be/Pages/Home.aspx?pageid=home&culture=fr>

Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Site de l’INSEE, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2499242>

Site California Legislative Information,

https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=BPC&division=3.&title=&part=&chapter=11.5.&article=1.

Site Justia US Law, <http://law.justia.com/codes/maryland/2016/business-occupations-and-professions/title-19/>

Site du Parlement Européen, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/newgsasearch.html>

Site du Ministère de l’Intérieur, <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Delegation-aux-cooperations-de-securite/La-securite-privee>

Conférences

Cycle de conférences pendant le salon Préventica qui s’est tenu à Paris du 20 au 22 juin

2017

BARANGER Luc, MORELLI Stéphane, JARDIN Sébastien, ASael Jean-Luc, et animée par CADIEU Virginie, *Révolutions technologiques dans le monde de la sécurité*, Préventique

BERGOUIGNAN Stéphanie, *La sécurité : le juste prix*, ASIS

CAVALIE Guy, *Sécuriser votre établissement et mieux appréhender la sûreté malveillance*, Société APAVE

DE MONTBRIAL Thibault, REMY Daniel, WARFMAN Daniel, et animée par OLSZEWSKI Richard, *L'entreprise face aux phénomènes de radicalisation*, Préventique

FARDE Guillaume & GARRUCHO Richard, *Les centres commerciaux et les ERP face au risque terroriste*, Préventique

FINTZ Nesim, FREY Bernard, VINCENT Jean-Louis, GRESSIER Matthieu, PENNEQUIN Gilles & animée par RACINE Didier, *Nouveaux enjeux de la sécurité globale : une opportunité pour la Formation et l'emploi*, Préventique

GERARD Pascal, *2017 : vers une nouvelle étape pour la régulation de la sécurité privée*, CNAPS

JUILLET Alain, MARION Roger et AÏT YOUSSEF Driss, *Conférence inaugurale : La sécurité des entreprises et des organisations publiques à l'heure de la menace terroriste*, Préventica

MESLIER Danièle, *Les entreprises de sécurité face aux risques de cybercriminalité*, ADMS

MOCILNIKAR Tristan, ALLONCLE Philip, LEBLANC Gilles, CLERC Philippe, JUILLET Alain, MERLI Michèle et animée par RACINE Didier, *La sécurité globale des territoires : une nécessité ?*, Préventique

OLIE Jean Louis, CARPENTIER Jean-Baptiste, VIAU André, PESCH Gérard & BOISGIBAUT Louis, *Vers la sécurité globale des territoires !*, Préventique

PAINSET Christophe, Animée par OLSZEWSKI Richard, *Cybersécurité et collectivités territoriales : les nouveaux enjeux liés à la dématérialisation des données*, Préventique

ROBINE Gille, GALEDOWSKI Thomas et animée par Virginie CADIEU, *La sécurité : un défi pour le grand Paris*, Préventique

TEMPLE Rodolphe, *Le PSE : Plan de sécurité d'établissement*, ACSES

Colonel TOURTIER, Colonel CHALIFOUR, POUPARD Arnaud, LEROY Christophe, Lieutenant-Colonel Tanguy du BUS de WARNAFFE, SERVAIS Christophe, BOUCHET Valérie, MOLS Pierre, SAINTE Christian et animée par Yves VAN de

VLOET, Regards croisés et mises en perspective des pratiques des services de secours à la lumière des attentats de Paris et Bruxelles, Préventique/FSU

Officiers de Police Spécialisés, *L'étude de sécurité et sûreté publique (E.S.S.P) : présentation du dispositif et plus-value dans les opérations de construction et d'aménagement*, Ministère de l'Intérieur

Annexe

A-1. Rapport rédigé lors du stage effectué à la Délégation IDF du CNAPS

Réf : Aubervilliers, le 05 juillet
2017
Délégation IDF

**Monsieur Pierre-Frédéric
BERTAUX,
Chef de la délégation IDF,**

Objet : *Rapport sur l'honnêteté des démarches et les prix anormalement bas*

Le CNAPS a été créé dans l'optique de moraliser et professionnaliser le secteur en expansion de la sécurité privée. Pour se faire, quatre objectifs, définis par la Confédération Européenne des Services de Sécurité (CoEss), doivent être réalisés :

- S'assurer de la **qualité** des prestations proposées, des employeurs responsables, des employés professionnels et opérationnels et promouvoir le choix du meilleur rapport qualité/prix;
- Assurer la **sécurité** des personnes, des biens et des entreprises qui ont contracté avec le prestataire ainsi que celle des agents sur site, obligation légale à la fois pour le prestataire et le donneur d'ordre ;
- S'assurer de la **conformité et du respect** de la loi et des règlements, français et européens, en s'informant régulièrement sur les évolutions et en informer ses agents. Les prestataires de services de sécurité privée se doivent d'agir pour la promotion de leur secteur en s'interdisant de diminuer la qualité de leur prestation en baissant anormalement leur prix encourageant ainsi les donneurs d'ordre à déstabiliser toujours un peu plus le marché;
- Enfin, **la confiance**. Les prestataires de sécurité privée doivent s'engager dans ce processus de professionnalisation et de moralisation de leur secteur aux côtés du CNAPS, influencer eux-mêmes l'évolution de la régulation de leur secteur. Ils doivent faire preuve d'éthique et de dignité. En outre, la communication entre le prestataire et le donneur d'ordre doit être transparente des deux côtés afin que la prestation puisse se réaliser dans les meilleures conditions et correspondre au mieux aux besoins du donneur d'ordre.

1. Obligations des cocontractants en matière d'achat de prestation de sécurité privée

a) L'honnêteté des démarches selon le Code de Déontologie

L'honnêteté des démarches doit être appréciée au vu des articles R631-18 à R631-24 du Code de la Sécurité Intérieure²⁸⁶, soit les articles portant sur :

- **l'honnêteté des démarches** : il s'agit pour les prestataires de sécurité privée de prospecter avec dignité et dans le respect des règles de la profession afin de promouvoir l'image du secteur. De plus, le prestataire doit informer le client/donneur d'ordre de la législation et réglementation en vigueur en matière de prestation de sécurité privée ;
- **la transparence sur la réalité de l'activité antérieure** : le prestataire doit informer honnêtement le client potentiel sur son utilisation passée de la sous-traitance et sur les activités réelles qu'il a effectué lui-même. Il devra aussi préciser s'il est déjà intervenu en tant que sous-traitant auparavant ;
- **le refus de prestations illégales** : cette disposition concerne particulièrement les prix anormalement bas, souvent pratiqués par des sous-traitants en dépendance économique ou visant à évincer la concurrence ;
- **l'obligation de conseil** : le prestataire doit informer et conseiller loyalement le donneur d'ordre/client et lui fournir les explications nécessaires à sa compréhension de la prestation ;
- **la capacité à assurer la prestation** : il s'agit pour le prestataire de pouvoir légalement, humainement et matériellement assurer une prestation de sécurité privée. Il faudra vérifier la souscription à des assurances correspondant aux risques encourus par l'entreprise et ses salariés. Les prestataires devront fournir toutes les informations exactes permettant au donneur d'ordre de juger de sa capacité à assurer la prestation ;
- **la transparence sur la sous-traitance** : au moment du contrôle, il faudra notamment veiller aux recours abusifs à la sous-traitance. Il s'agira d'analyser le contrat et voir si une clause autorisant la sous-traitance est prévue aux termes des articles 1, 2, 3 et 5 de la loi n°75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance. Le prestataire aura une obligation de vigilance à l'égard de son sous-traitant, de même que le donneur d'ordre/client aura une obligation de vigilance à son égard quant à leurs obligations fiscales et sociales.
- **la précision du contrat** : Le donneur d'ordre devra définir clairement les objectifs de la mission dans le cahier des charges afin que le prestataire puisse réaliser la

²⁸⁶ La lettre aux donneurs d'ordre rédigée conjointement par le CNAPS, l'URSSAF et la DIRECCTE revient sur les obligations professionnelles des prestataires de sécurité privée.

prestation la mieux adaptée aux besoins du client. Les conditions et moyens d'exécution devront être formellement définis.

b) Le rôle central du donneur d'ordre : une nécessité de responsabilisation

La loi du 10 juillet 2014 concernant la lutte contre la concurrence sociale déloyale définit des obligations de vigilance au donneur d'ordre, faute de quoi il peut être sanctionné en tant que coresponsable des délits de travail illégal. Le devoir de vigilance passe par l'apport de certains documents²⁸⁷ fournis par le prestataire tous les 6 mois pendant toute la durée du contrat. En outre, l'article L8232-3 du Code du Travail dispose de la solidarité financière du donneur d'ordre en cas de fraudes aux cotisations s'il est prouvé qu'il avait dérogé à son devoir de vigilance, eu connaissance des agissements de son prestataire mais ignoré le problème, intentionnellement autorisé son prestataire à de telles pratiques. Si l'une des trois conditions mentionnées ci-avant est remplie, le donneur d'ordre/client devra participer aux frais du redressement de son prestataire²⁸⁸.

Au-delà de l'obligation de vigilance, s'il est prouvé que le donneur d'ordre a intentionnellement autorisé les prix anormalement bas et le recours au travail illégal, les sanctions s'en verraient aggravées. Dans son arrêt n°08-40981 du 3 juin 2009, la Chambre sociale de la Cour de Cassation considère que pour être caractérisé, le travail illégal exige un élément moral qui est l'intention de frauder. Si le caractère intentionnel n'est pas prouvé le délit de travail illégal ne peut être retenu. La Chambre criminelle de la Cour de Cassation a une vision différente et plus large de la définition du travail illégal. Dans son arrêt n°05-82287 du 14 février 2006, elle retient la qualification de travail dissimulé dans le cadre d'une relation donneur d'ordres / sous-traitant. Au-delà du caractère intentionnel, il y a travail dissimulé s'il existe un lien de subordination en dehors d'un contrat de travail. Le lien de subordination se vérifie par les règles et conditions auxquelles sont soumis les sous-traitants.

Des outils légaux et jurisprudentiels existent d'ores et déjà pour sanctionner les donneurs d'ordre qui adoptent un comportement litigieux. Certes le CNAPS n'est pas compétent, mais une fois de tels abus constatés, les agents du CNAPS pourraient se rapprocher des instances juridictionnelles compétentes afin que tous les services de l'Etat

²⁸⁷ L'article D8222-5 du Code du travail dresse une liste des documents que le donneur d'ordre doit demander à son prestataire. On peut citer les documents suivants : les DPAE de tous les employés du prestataire, dépôt des déclarations fiscales, bulletin de cotisations sociales, bulletins de paie des salariés, une déclaration certifiant la légalité des conditions d'embauche et de travail des salariés du prestataire, une décomposition des coûts.

²⁸⁸ La deuxième chambre civile de la Cour de cassation a retenu dans un arrêt du 11 février 2016 la solidarité financière du donneur d'ordres vis-à-vis du sous-traitant en raison de l'existence de travail dissimulé.

puissent faire front commun dans la lutte contre le travail illégal, la fraude et la concurrence déloyale.

Afin de rendre la sanction des donneurs d'ordre réelle et efficace, la France pourrait s'inspirer de la législation belge en la matière. En effet, la loi de 2017 sur la sécurité privée reprend une disposition de la loi de 2001 : « Nul ne peut avoir recours aux prestations de service d'une entreprise non autorisée ». Le donneur d'ordre qui contreviendrait à cette disposition s'expose à une sanction pouvant aller de 10 000€ à 15 000€. Cet article fut introduit en 2001 après constat par les autorités de contrôle belges que les manquements relevés n'étaient pas toujours du fait des entreprises mais des donneurs d'ordre. Il s'agissait alors de pouvoir les sanctionner aussi.

2. Détection et qualification du prix anormalement bas

a) La détection

Pour détecter le prix anormalement bas, il faut s'intéresser à un faisceau d'indices concordants. Ces indices apparaissent comme des **incohérences au vu du prix de la prestation** sur le marché, du prix d'autres offres proposées (avec un écart de prix conséquent), des moyens mis en œuvre ou encore des taux horaires pratiqués. Le Conseil d'Etat²⁸⁹ considère qu'une offre est anormalement basse lorsque son **prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché**. Afin d'identifier l'offre anormalement basse, il²⁹⁰ a défini une analyse globale de l'offre qui repose sur plusieurs indices :

- L'écart avec la moyenne des autres offres
- L'écart avec le montant estimatif du pouvoir adjudicateur (si c'est un marché public)
- L'écart avec la grille tarifaire proposée par le Syndicat National des Entreprises de Sécurité (SNES)²⁹¹. L'intérêt de cette grille est qu'elle définit un coût de revient horaire minimum par coefficient²⁹². Ainsi, au moment des contrôles nos agents pourront s'y référer à titre indicatif et détecter de manière immédiate les prix anormalement bas²⁹³.

²⁸⁹ CE, décision n° 366606 du 29 mai 2013

²⁹⁰ CE, décision n° 371233 du 29 octobre 2013 contre le Département du Gard

²⁹¹ Étant considéré que cette grille tarifaire donne des coûts de revient minimum, certains coûts (comme les coûts de structure) n'ayant pas été pris en compte

²⁹² Les coefficients et les métiers/compétences auxquels ils correspondent sont définis par la Convention Collective.

²⁹³ Cf Annexe 1 – Les éléments surlignés en jaune sur la fiche du coefficient 130 sont des éléments permettant de détecter facilement le prix anormalement bas, par leur absence ou par leur minoration.

Les relations de sous-traitances devront être systématiquement contrôlées et ce depuis le donneur d'ordre jusqu'au sous-traitant pour vérifier la transparence de l'emploi et des prix pratiqués. S'il y a suspicion de prix anormalement bas, le donneur d'ordre se doit de demander **une justification des prix pratiqués et demander la rectification des prix le cas échéant**. Cette demande de justification fait acte de bonne foi pour le donneur d'ordre. Si la réponse du prestataire n'est pas satisfaisante, le donneur d'ordre, public ou privé, doit refuser la prestation sous peine de sanctions devant les instances administratives.

Le recours à la sous-traitance est quasiment incontournable pour les entreprises de sécurité privée du fait du manque de roulement des agents. Etant reconnu que les prix anormalement bas et les délits liés au travail illégal sont souvent attachés au recours à la sous-traitance, chaque contrôle de prestataire doit se faire conjointement au contrôle de ses sous-traitants afin de repérer et constater plus directement les comportements litigieux.

b) La qualification

Il n'existe pas de définition du prix, ou de l'offre, anormalement bas. Mais certaines instances ont arrêté de grands principes permettant leur sanction. Une approche est de considérer qu'une offre est anormalement basse « **si le prix ne correspond pas à une réalité économique**²⁹⁴. » Le Tribunal de l'Union Européenne considère que «le caractère anormalement bas d'une offre doit être apprécié par rapport à la **composition de l'offre et par rapport à la prestation en cause**²⁹⁵. » Pour qualifier les prix anormalement bas, il faut vérifier que :

- le prix pratiqué permet au prestataire de s'acquitter de toutes ses obligations fiscales et sociales
- le prestataire peut assurer la prestation prévue par le contrat avec le client
- les salaires pratiqués correspondent aux minima par tranches prévus par la Convention Collective

D'autre part, les bilans comptables et financiers, les bulletins de paie des salariés et les fiches de cotisations devront être analysés afin de vérifier que tout est en ordre. Il faut savoir que si prix anormalement bas il y a, c'est sur les coûts de structure, les primes aux agents et certaines taxes²⁹⁶, que les prestataires iront prélever la différence.

²⁹⁴ Direction des Affaires Juridiques de Bercy, rapport sur l'offre anormalement basse

²⁹⁵ TUE arrêt Agro-consulting Europe SA c/ Commission du 28 janvier 2016

²⁹⁶ Le paiement de la taxe CAPS doit faire l'objet d'une vérification systématique. De plus il s'agit de vérifier si les cotisations sont payées selon le bon taux (le prestataire peut payer ses charges mais ne pas appliquer les bons pourcentages de cotisations afin de diminuer ses charges).

La Haute Autorité de la Concurrence²⁹⁷ a, conformément à l'article L420-5 du Code du Commerce, défini trois conditions cumulatives permettant de **caractériser le prix anormalement bas** :

- le prix en cause doit être un prix de vente destiné au consommateur final ;
- le niveau de prix proposé doit **être insuffisant pour couvrir les coûts** de production, de transformation et de commercialisation du produit ou service (Les coûts étant évalués selon la méthode définie par la Cour de justice des communautés européennes dans son arrêt AKZO du 3 juillet 1991²⁹⁸) ;
- le prix pratiqué doit traduire une **volonté ou une potentialité d'éviction d'un concurrent** ou d'un produit ou service concurrent.

Depuis 2016, les Commissions Locales d'Agrément et de Contrôle du CNAPS ont commencé à mettre en place une jurisprudence concernant les prix anormalement bas. Cette évolution devrait entraîner une **normalisation des prix** à moyen/long terme et ainsi favoriser la **moralisation du secteur**. Le 16 décembre 2016, la CLAC d'Ile-de-France Ouest a sanctionné la société ADELMA SECURITE²⁹⁹ pour des prestations d'agents de surveillance de nuit facturées à 14€/h HT³⁰⁰. C'est une des premières décisions en matière de sanction des prix anormalement bas. D'autres décisions sont à venir suite à des délibérations ayant eu lieu cette année. Notamment, la décision sur le dossier INTERVENTION GRENOBLE RONDE 38 présenté par le rapporteur à la CLAC SUD-EST le 15 mai 2017 devrait se révéler particulièrement intéressante. En effet, le rapporteur y propose de sanctionner un tarif de jour à 17€/h HT, **insuffisant à couvrir le coût de revient d'un agent**, et un tarif de nuit à 17.10€/h HT, considérant que ce prix est **insuffisant à couvrir la majoration de la rémunération du travail de nuit**³⁰¹. Si la CLAC SUD-EST venait à suivre l'avis du rapporteur dans sa décision, ce serait une grande avancée dans la lutte contre les prix anormalement bas. Enfin, un cas serait intéressant à relever. Il s'agit du dossier AGENCE CONSEIL SECURITE INVESTIGATION (ACSI) présenté

²⁹⁷ Décision du 26 juillet 2006

²⁹⁸ La définition du prix prédateur telle qu'elle a été donnée par la CJCE dans son arrêt AKZO du 3 juillet 1991 recouvre deux situations :

-les prix inférieurs à la moyenne des coûts variables (coût de la sous-traitance, de la rémunération des personnels,...) par lesquels une entreprise dominante cherche à éliminer un concurrent doivent être considérés comme abusifs;

-les prix inférieurs à la moyenne des coûts totaux, qui comprennent les coûts fixes (coûts de structure, ...) et les coûts variables, mais supérieurs à la moyenne des coûts variables, doivent être considérés comme abusifs lorsqu'ils sont fixés dans le cadre d'un plan ayant pour but d'éliminer un concurrent.

²⁹⁹ Cf annexe 2, Rendu de décision

³⁰⁰ Délibération n°DD/CLAC-UEST/IDF/2016-12-16-01

³⁰¹ Majoration de 10 % du taux horaire minimum conventionnel du salarié concerné

par le rapporteur à la CLAC EST IDF le 8 juin 2017. Le rapporteur propose de sanctionner la société ACSI pour **ne pas avoir refusé des prestations à des prix anormalement bas**. Il s'agit donc d'un cas où **le donneur d'ordre et ses sous-traitants sont mis en cause** pour recours à des prix anormalement bas. Notamment, la société ACSI est visée pour le recours à quatre sous-traitants pratiquant des prix anormalement bas allant de 14€ à 15€ pour un agent de surveillance humaine et 14.50€ pour un agent cynophile. Il s'agit d'une autre évolution de la jurisprudence du CNAPS où le donneur d'ordre appartenant à la sécurité privée et ses sous-traitants sont sanctionnés conjointement pour ces pratiques litigieuses.

En outre, Le Tribunal Administratif de Toulon a rendu une décision le 12 mai 2016 qualifiant le prix anormalement au regard de la Convention Collective et du coût de revient d'un agent selon cette même Convention³⁰². Selon le TA de Toulon, la notion de pris anormalement bas « **est utilisée pour sanctionner une société qui ne répondrait pas, du fait de ses pratiques, aux obligations légales, notamment sociales, et de manière extensive, elle a pour objectif de sanctionner l'absence de rentabilité d'une société.** »³⁰³ Il est aussi nécessaire de prendre en compte, au-delà du respect des obligations sociales et fiscales, les charges de structure et la marge des entreprises sous-traitantes³⁰⁴.

3. Les risques et conséquences liés aux prestations à des prix anormalement bas

L'article R631-7 du CSI dispose que « les acteurs de la sécurité privée s'interdisent d'agir contrairement à la probité, à l'honneur et à la dignité. Ils font preuve de discernement et d'humanité ». Les risques qui suivent viennent en contradiction directe des dispositions de l'article :

- **La concurrence sociale déloyale passant par du travail illégal** : L'accès à certains documents est primordial pour détecter et constater le travail illégal : les attestations du paiement de cotisations délivrées par l'Urssaf à comparer avec les

³⁰² Les coûts repères utilisés par le TA pour motiver sa décision sont les coûts de revient horaire d'un agent en 2012 (16.494€ pour un agent coefficient 120 et 20.483€ pour un agent de maîtrise coefficient 150. Ces prix doivent réévaluer proportionnellement à la hausse des salaires. Ainsi, si en 2012 16€ n'était pas considéré comme un prix anormalement bas, il le serait aujourd'hui. Cf dossier ABEL SECURITE présenté à la CLAC SUD-EST par le Rapporteur en mai 2017 et dont la décision n'a pas encore été envoyée à la société. Dans ce dossier, le rapporteur propose de sanctionner la société ABEL SECURIT2 pour la pratique d'un tarif de 16€/h HT. Les sanctions proposées à l'encontre de la société sont un blâme et une pénalité financière de 10000€.

³⁰³ Cf annexe 1

³⁰⁴ La sous-évaluation financière des prestations constitue le premier indice évident de l'offre anormalement basse. Le caractère bas du prix doit cependant être apprécié au vu de toutes les composantes de l'offre : les prix dépendront du temps passé ou des quantités qui auront été estimés par le candidat au vu des exigences du cahier des charges. Ainsi, par exemple, un prix peut être jugé bas, mais s'avère cohérent compte tenu du temps de travail envisagé ou de la composition des équipes de travail dédiées. Un prix faible ne peut être considéré, à lui seul, comme une preuve de l'insuffisance technique ou financière de l'offre présentée par une entreprise (CE, 15 avril 1996, *Commune de Poindimie*, n° 133171).

effectifs réels de l'entreprise, les DPAE, ... En 2014, le Plan National de Lutte contre le Travail Illégal (PNLTI)³⁰⁵ relèvent 1587 contrôles d'entreprises du secteur de la sécurité privée, dont 27,3% ont fait l'objet d'un redressement. En 2015, 1220 entreprises de sécurité privée ont été contrôlées par les services publics (CNAPS, DIRECCTE,...) dont 21,3% ont fait l'objet d'un redressement. D'après le rapport du PNLTI de 2015, la sécurité privée est le 3^{ème} secteur le plus important concernant le recours au travail illégal. En 2015, les infractions au *travail dissimulé*³⁰⁶ représentaient 69% des infractions relevées, *l'emploi d'étrangers sans titre de travail* 6%, *le marchandage*³⁰⁷ et *le prêt de main d'œuvre illicite*³⁰⁸ 24% et enfin *les faux statuts*³⁰⁹ représentaient 2%. Au total, les redressements effectués dans la sécurité privée représentaient, en 2015, 50,9 millions d'euros³¹⁰.

- De la concurrence sociale déloyale peut découler **des fraudes aux cotisations sociales et aux prélèvements fiscaux**. La lutte contre le travail illégal et contre la fraude doit se faire conjointement avec d'autres services de l'Etat comme la DIRECCTE et l'URSSAF, ou encore les Codaf. En 2014, l'Urssaf a constaté un, ou des, manquement(s) dans 28,8% des 563 sociétés de gardiennage qu'elle avait contrôlé³¹¹. Seules 24,2% ont fait l'objet d'un redressement. Il ressort de ces

³⁰⁵ Le PNLTI a été adopté par la Commission Nationale de Lutte contre le Travail illégal le 30 mai 2016 sous la Présidence du Premier Ministre. Cette Commission dépend de la Délégation Nationale de Lutte contre la Fraude. Le PNLTI est un effort de coopération entre le Ministère du Travail et le Ministère de l'économie entre autres, ainsi qu'entre différents services (Acos, Direccte, MSA, DGT, DNLF...). Les chiffres publiés dans les rapports du PNLTI sont les sommes des résultats accomplis par tous les services de l'Etat dans un domaine donné. Ainsi, sur la sécurité privée, les chiffres retenus comprennent ceux du CNAPS, de l'Urssaf...

³⁰⁶ Le travail dissimulé est une expression désignant le fait de ne pas déclarer intentionnellement tout ou partie de son travail ou d'un emploi salarié. Le travail dissimulé constitue un délit sanctionné civilement et pénalement (article L 8221-1 du Code du Travail).

³⁰⁷ Le marchandage est « toute opération à but lucratif de fourniture de main-d'œuvre qui a pour effet de causer un préjudice au salarié qu'elle concerne ou d'éluder l'application des dispositions légales ou de stipulations d'une convention ou d'un accord collectif de travail » (art. L8231-1 du Code du Travail). Ce délit est également sanctionné civilement et pénalement. Le marchandage peut prendre la forme d'un « faux sous-traitant ». Lorsque le lien de subordination, inhérent à tout contrat de travail, manque dans l'exécution d'un contrat de travail, c'est caractéristique du marchandage.

³⁰⁸ Le prêt de main d'œuvre illicite à but lucratif à titre exclusif est interdit par l'article L8241-1 du Code du Travail. Le prêt de main-d'œuvre à but lucratif est considéré comme illicite dès lors que le seul objet du contrat conclu entre deux entreprises est le prêt de personnel.

³⁰⁹ Il s'agit de se présenter comme auto-entrepreneur ou travailleur indépendant alors que l'on est salarié. Cette pratique est une forme de travail illégal car elle permet à l'employeur de ne pas payer de charges sur le personnel concerné.

³¹⁰ Cf annexe 2

³¹¹ Cf annexe 3

contrôles des phénomènes de minoration d'heures et/ou d'assiettes des salariés. Dans d'autres cas, il s'agissait de défaut de déclaration.

- **La concurrence déloyale** (art. 8 du Code de Déontologie) : ce risque recouvre deux phénomènes qui sont les prix prédateurs et la dépendance économique. *Les prix prédateurs* sont le fait d'une entreprise qui pratique des prix de vente très bas en vue de protéger ou d'étendre sa part de marché au détriment de concurrents potentiels ou existants (article 102 du TFUE). Que ce soit pour protéger ou étendre sa part de marché, cela passe par des prix anormalement bas qui visent à déséquilibrer le marché. Ce sera plutôt le fait d'entreprises au chiffre d'affaires important. *Une dépendance économique est une relation commerciale dans laquelle l'un des partenaires ne dispose pas de solution équivalente. C'est le fait pour une entreprise de subir une situation de « subordination » ou de « soumission » vis-à-vis d'un client lorsque de ce dernier dépend la continuité des activités de l'entreprise. Une petite société ou un auto-entrepreneur dépendants à plus de 70% d'un donneur d'ordre sont pris dans un rapport de force où ils sont vulnérables. L'abus de dépendance économique est prohibé, dès lors qu'elle est susceptible d'affecter, à court ou moyen terme, le fonctionnement ou la structure de la concurrence, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur*³¹². Dans le cas où un auto-entrepreneur n'aurait qu'un seul client, donc dans une situation de dépendance économique à 100%, il y aura lieu de regarder plus précisément la date de création de l'auto-entreprise et la date du début de la mission. Si ces deux dates concordent, il y a suspicion de salariat dissimulé qu'il faudra caractériser en prouvant l'existence d'un lien de subordination³¹³.

La première conséquence des prix anormalement bas est la **pénalisation de la création d'emplois et l'atteinte au statut et à la protection sociale des salariés**. En effet, la pratique des prix anormalement bas, quelle qu'en soit la raison, a pour conséquence directe les manques de fonds propres à l'entreprise, ce qui l'empêche de répondre à ses obligations, de se développer et d'investir. Enfin, la dernière conséquence sera des **prestations de qualité médiocre et la dévalorisation de la profession**. En effet, la valeur subjective³¹⁴ que portent les donneurs d'ordre aux prestations de sécurité privée tend à s'aligner sur la valeur objective. Il est nécessaire de faire prendre conscience aux

³¹² Article L420-2 alinéa 2 et suivants du Code du Commerce

³¹³ Article L8221-6 II, « L'existence d'un contrat de travail peut toutefois être établie lorsque les personnes mentionnées au I fournissent directement ou par une personne interposée des prestations à un donneur d'ordre dans des conditions qui les placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de celui-ci. »

³¹⁴ La valeur subjective est la somme que les clients sont prêts à investir au-delà de la valeur objective, cette dernière représentant les coûts nets de la prestation.

donneurs d'ordre/clients des coûts de revient réels des prestations. En effet, l'estimation qu'ils ont des coûts d'une prestation de sécurité privée est en fort décalage avec la réalité des coûts supportés par l'entreprise. Or, c'est la qualité de la prestation qui en pâtit en premier. Or, la multiplication de prestations de moindre qualité peut mener à une baisse de confiance de la part du client et ainsi à la dévalorisation du marché de la sécurité privée.

4. Recommandations

- Mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation du donneur d'ordre/client. Cette campagne aurait pour but de renseigner le donneur d'ordre sur toutes les obligations légales et réglementaires que son prestataire doit respecter et qui conditionnent ses prix (aménagement du temps de travail : Accords de 1993 art. 1^{er} et 2).
- Mettre en annexe du contrat de prestation de sécurité privée le Code de Déontologie signé par le donneur d'ordre et le prestataire avec les mentions « Lu et approuvé » afin de forcer le donneur d'ordre à prendre connaissance des différentes réglementations qui s'imposent au prestataire et des sanctions en cas de manquement.



Dans la détection des prix anormalement bas, il faudra prendre en considération la distorsion des dossiers comptables induite par le CICE !

Le CICE est un dispositif qui permet de diminuer les charges de personnel par une rétribution calculée en fonction des salaires versés par une entreprise l'année précédente. Cette rétribution peut prendre la forme d'un crédit d'impôt ou d'un remboursement à l'entreprise par l'Etat. Son montant est comptabilisé dans un sous-compte dédié dans les fiches de résultat comptables, dans la section « charge de personnel ». Le CICE n'étant pas imposable, il faut déduire son montant pour déterminer celui sur lequel sera indexé les différents impôts et taxes.

Le CICE a été mis en place pour aider les entreprises à financer leurs efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique ou énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement. Après analyse des résultats de ce crédit d'impôt, on constate qu'il a un réel effet positif sur la marge des entreprises à court terme. Selon une étude de l'INSEE de 2014, 32% des entreprises de service pensent que le CICE permet de baisser les prix de vente et 52% comptent dédier la moitié du montant du CICE qu'ils reçoivent pour augmenter leurs résultats d'exploitation.

Le CICE est ouvert à l'ensemble des entreprises employant des salariés, imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu d'après leur bénéfice réel, quel que soit le mode d'exploitation (entreprise individuelle, société de personnes, société de capitaux...) et quel que soit le secteur d'activité (agricole, artisanal, commercial, industriel,

de services...). Toutefois, les entreprises en régime d'imposition forfaitaire ne sont pas éligibles.

Le taux du crédit d'impôt était fixé à 4% en 2013 et à 6% de 2014 à 2016. Pour les rémunérations depuis le 1^{er} janvier 2017, le CICE est fixé à 7 %. Toutes les rémunérations annuelles supérieures à 2,5 Smic sont exclues complètement du bénéfice du CICE.

Ainsi, les contrôleurs pourront analyser les bilans comptables et financiers des entreprises comprenant une utilisation du CICE. Si la marge dégagée par le CICE ne suffit pas à couvrir toutes les cotisations, coûts et frais que doit supporter l'entreprise, le prix anormalement bas sera caractérisé. Afin de rendre plus aisé le calcul du CICE, le Ministère de l'Economie a mis en ligne sur son site, un simulateur permettant aux dirigeants d'entreprise d'estimer ce qu'il pourra rapporter(<http://www2.impots.gouv.fr/simulateur/cice/cice1.html>). Le crédit d'impôt est calculé sur l'ensemble des rémunérations brutes annuelles versées dans l'année civile au salarié, soumises à cotisations de Sécurité sociale et n'excédant pas 2,5 Smic (calculé sur la base de la durée légale de travail). Les rémunérations brutes annuelles comprennent le salaire de base, les heures complémentaires et supplémentaires, les avantages en nature, les primes et les indemnités de congés payés.

Etude de cas : les normes en matière de vacation

Les obligations légales et réglementaires en matière de vacation pour un agent de sécurité privée ne sont peu, voire pas, connues des donneurs d'ordre. Cela a pour conséquence un décalage, souvent considérable, entre ce que le donneur d'ordre pense devoir payer, et est donc prêt à payer, et les coûts réels engendrés pour l'entreprise.

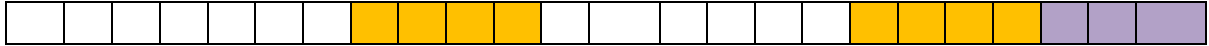
- La Convention Collective Nationale des entreprises de Prévention et de Sécurité (1985) dispose dans son article 7 qu'en cas de passage d'un service de nuit à un service de jour et inversement, une interruption d'activité de 10h sera respectée.
- L'avenant de 1987 relatif à la Convention Collective Nationale des entreprises de Prévention et de Sécurité (1985) dispose qu'une semaine de travail d'un agent ne peut excéder 48h ;
- Les accords de 1993 conviennent en outre d'une durée quotidienne de travail allant de 10h à 12h maximum. De plus, le temps de repos entre deux services ne peut être inférieur à 12h.

Prenons l'exemple suivant :

Un donneur d'ordre souhaite qu'un agent soit présent sur site de 7h à 10h du matin, puis qu'il revienne de 17h à 23h.

[illegible]

Cette prestation est légale si l'on considère la durée légale quotidienne du travail soit 12h maximum. Néanmoins, comme il y a une alternance entre un service de nuit et un service de jour, cette prestation ne peut légalement être assurée par un seul agent. Le prestataire devra donc prévoir un deuxième agent et la prestation sera découpée ainsi.



Un agent assurera le service de 7h à 10h du matin et de 17h à 20h, puis un autre agent devra prendre le relais de 21h à 23h pour assurer le service de nuit.

Le donneur d'ordre ne considère devoir payer qu'un seul agent. Or, le prestataire devra fournir deux agents afin de respecter la légalité. Il faut également considérer la majoration de 10% pour la rémunération du travail de nuit. Ainsi, les coûts engendrés sont au moins 1.5 fois supérieurs à ce que les donneurs d'ordre sont prêts à payer et ce décalage est à l'origine de la pratique de prix anormalement bas et entraîne une dévalorisation du secteur.

Remerciements	5
Introduction	8

PARTIE 1 - L'HISTOIRE DE LA SECURITE ET DE SES MUTATIONS DU XIX^{EME} SIECLE A NOS JOURS

CHAPITRE 1 – Une archéologie de la sécurité privée : l'émergence progressive d'un secteur contesté	14
I. La naissance de polices privées : des débuts chaotiques	14
A. Eugène François Vidocq, ou le père fondateur de la police privée française	14
B. Diversification du secteur : les premières agences de renseignements privés et création de polices privées	16
C. Le problème de la moralisation de la profession	18
II. De nouvelles évolutions sous la III ^{ème} République : concurrence et radicalisation des missions du secteur privé	19
A. Naissance de la III ^{ème} République et nécessité de régulation	19
B. Opportunités dans l'entre-deux guerres	21
C. Vers plus de services publics et moins de services privés de sécurité	23
III. La police privée dans les pays anglo-saxons, une évolution différente	24
B. L'agence Pinkerton, pionnière de la police privée aux Etats-Unis	26
C. La diversification de l'offre de sécurité privée aux Etats-Unis	28
CHAPITRE 2 – Les sociétés de sécurité modernes des années 1960 à nos jours : expansion, moralisation et professionnalisation	33
I. Le redéploiement des prestataires d'activités de sécurité privés à partir des années 1960	33
A. Une réémergence dans un contexte de tensions sociales	33
B. Les polices d'entreprise en question : vers une moralisation du secteur de la sécurité privée	34
C. L'essor de la délinquance et les limites des forces de l'Etat	36
II. La sécurité privée, un secteur atypique et dynamique	37
A. Une extension progressive des activités de sécurité privée	37
B. Vers plus de coproduction de sécurité ? Un débat qui fait rage : l'apport des pays anglo-saxons	42
III. Quelles compétences pour la sécurité privée demain ?	45
A. Nouveaux métiers et innovations technologiques	45
B. Vers une européanisation du secteur	49
CHAPITRE 3 - Panorama d'un secteur en expansion qui a su s'adapter à la demande et aux nouvelles menaces	53
I. Une approche sociologique de la sécurité privée : quelles évolutions ?	53
A. Un portrait robot des premiers agents de sécurité	53

B.	Une étude sociologique des acteurs de la sécurité privée aujourd'hui : un prolétariat de la sécurité ?	57
C.	Une sociologie de la demande de prestations de sécurité	59
D.	La formation au cœur des exigences de professionnalisation	61
II.	Une analyse actuelle du marché de la sécurité privée	63
A.	L'essor de la demande de sécurité due à des événements traumatiques	63
B.	La sécurité privée, nouvelle force de la sécurité nationale ? Un allié dans la lutte contre le terrorisme	65
C.	L'économie de la sécurité privée en France aujourd'hui	66
D.	Vers un assainissement et une stabilisation du marché ?	68

PARTIE 2 - LA REGULATION DE LA SECURITE PRIVEE, VERS UNE REDEFINITION DU ROLE DE L'ETAT ?

71

Chapitre 1 - Une évolution législative à l'image des transformations de l'opinion de l'Etat concernant les sociétés de sécurité privée		72
I.	La loi du 12 juillet 1983, définition restrictive des activités de sécurité privée	72
A.	Le contexte d'élaboration de la loi	72
B.	Emergence d'un nouveau paradigme sécuritaire et rédaction du texte de loi	74
C.	Analyse du texte en vigueur actuellement	75
II.	L'émergence d'un nouveau modèle de gouvernance : la complémentarité des missions entre le public et le privé	77
A.	Une complémentarité reconnue de la sécurité privée	77
B.	La coproduction de sécurité en pratique, une redéfinition des politiques de sécurité urbaine	81
III.	Analyse de différents modèles d'évolution législative en matière de sécurité privée	85
A.	Un modèle de régulation belge, une inspiration pour l'Europe ?	85
B.	La Suède, un système de régulation décentralisé	90
C.	Une régulation de la sécurité privée souple et par Etat fédéré aux Etats-Unis	92

Chapitre 2 – Une étude des organes de régulation publics et privés encadrant les activités de sécurité		
privée		97
I.	Le rôle des organisations professionnelles et des syndicats dans la normalisation de la profession	97
A.	Normalisation et certification en matière de sécurité privée, un système à plusieurs échelles	97
B.	L'élaboration de la Convention Collective Nationale des Entreprises de Prévention et de Sécurité	100
C.	Participation des associations professionnelles à la professionnalisation et à la moralisation du secteur	102

II.	Les différents organismes de régulation publics du marché de la sécurité privée	105
A.	La DISP, un rôle de conception	105
B.	Création du CNAPS, rôle et fonctionnement du nouvel organe de régulation	108
C.	Un bilan des activités du CNAPS depuis sa création : analyse des rapports annuels	112
III.	La SIA, un organisme de régulation centralisé antérieur au CNAPS	114
A.	Une lente émergence d'un système de régulation en Grande-Bretagne	114
B.	Les missions et le fonctionnement de la Security Industry Authority	116
C.	La SIA au cœur des stratégies d'évolution de la sécurité privée au Royaume-Uni	118
Chapitre 3 – Les perspectives d'évolution de la régulation des activités de sécurité privée		120
I.	Nouveau modèle de gouvernance et paradigme de la sécurité globale	120
A.	Une redéfinition inévitable du rôle de l'Etat	120
B.	Préparer la résilience nationale, une redéfinition des espaces et des compétences	123
II.	Réflexions sur l'évolution des modèles de régulation de la sécurité	125
A.	Quelles évolutions du CNAPS demain ? Retours après une immersion	125
B.	D'autres modèles de régulation, un exemple pour la France ?	127
Conclusion		130
Bibliographie		133
Ouvrages		133
Rapports, thèse et mémoire		134
Articles		135
Revue		137
Sites Internet		137
Conférences		137
Annexe		140
A-1. Rapport rédigé lors du stage effectué à la Délégation IDF du CNAPS		140

La sécurité privée connaît des débuts difficiles mais parvient à se maintenir. Dans les années 1990, la vision qu'a l'Etat de la sécurité privée change et annonce la mise en place d'un nouveau modèle de gouvernance de la sécurité. L'Etat n'est plus le producteur exclusif de la sécurité nationale, et la sécurité privée va gagner une nouvelle légitimité. Alors que la sécurité privée élargit son éventail de compétences, la législation liée à la régulation du milieu s'étoffe. Cette évolution du rôle, à la fois de l'Etat de la sécurité privée, est lente et progressive, et est due, entre autre, à une politique de minimisation des coûts de la part de l'Etat. Enfin, ce phénomène n'est pas cantonné à la France. La coproduction de sécurité sur le territoire national semble s'imposer à l'international comme l'avenir des modèles de gouvernance de sécurité.

Mots clés : sécurité privée, coproduction de sécurité, régulation, marché de la sécurité, privatisation