



**HAL**  
open science

# Vers une politique publique de la sécurité privée? Réguler la sécurité privée (1983-2014)

Cédric Paulin

► **To cite this version:**

Cédric Paulin. Vers une politique publique de la sécurité privée? Réguler la sécurité privée (1983-2014). Science politique. Université Paris Saclay (COMUE), 2017. Français. NNT : 2017SACLV077 . tel-01664988

**HAL Id: tel-01664988**

**<https://theses.hal.science/tel-01664988>**

Submitted on 15 Dec 2017

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

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

# Vers une politique publique de la sécurité privée ? Réguler la sécurité privée (1983-2014)

Thèse de doctorat de l'Université Paris-Saclay  
préparée à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

École doctorale n°578 SHS (Sciences de l'homme et de la société)  
Spécialité : Sciences politiques

Thèse présentée et soutenue à Montigny-le-Bretonneux, le 15 novembre 2017, par

**Monsieur Cédric PAULIN**

Composition du Jury :

Monsieur Patrick HASSENTEUFEL Professeur des Universités, Université de Versailles Saint-Quentin	Président
Monsieur Yves SUREL Professeur des Universités, Université Panthéon-Assas (Paris 2)	Rapporteur
Monsieur Massimiliano MULONE Professeur agrégé, Université de Montréal	Rapporteur
Madame Marie-Anne FRISON-ROCHE Professeur des Universités, IEP de Paris	Examinatrice
Monsieur Frédéric OCQUETEAU Directeur de recherches, CNRS (CESDIP)	Examineur
Monsieur Jacques DE MAILLARD Professeur des Universités, Université de Versailles Saint-Quentin	Directeur de thèse

**Titre :** Vers une politique publique de la sécurité privée ? Réguler la sécurité privée (1983-2014)

**Mots clés :** sécurité privée, régulation, agence, CNAPS

**Résumé :** La création, en 2011-2012, du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), nouvelle agence parapublique chargée de la régulation et du contrôle de la sécurité privée réglementée, a été perçue, tant par les professionnels du secteur que par les autorités publiques et même politiques (« *révolution du secteur trente ans après la loi de 1983* »), comme une réforme fondamentale répondant aux évolutions de la sécurité privée.

Cette réforme, qui intervient 30 ans après la première loi, celle du 12 juillet 1983, dite fondatrice en matière de sécurité privée, n'en est-elle qu'un lointain avenant ? Elle nécessite de réinterroger, après les avoir d'abord construites, les deux termes de l'articulation entre l'Etat et la sécurité privée, à savoir la régulation de la sécurité privée et la coproduction public/privé de la sécurité, jusqu'à poser la question de l'existence d'une politique publique de la sécurité privée.

Associée à la création de la Délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP) en 2010, devenue Délégation aux coopérations de sécurité en 2014, la question du sens et de la portée de ces évolutions administratives se pose : pourquoi et comment l'Etat en est-il arrivé à mettre en place une nouvelle régulation de la sécurité privée ? Comment qualifier et caractériser cette « régulation » ? Quelle est sa nature et quels sont les premiers résultats ?

Dans le cadre de l'analyse cognitive de l'action publique, le registre de la traduction sera un outil théorique utile pour comprendre les modalités d'avancée de ces réformes.

Un prologue définissant la place du chercheur dans l'objet d'étude et un épilogue dépassant la chronologie de l'étude (post-2014) contextualisent un peu plus largement, enfin, cette analyse sociologique de l'action publique.

**Title:** Towards a Public Policy for Private Security? Sociological analysis of the reform of the regulation of private security (1983-2014)

**Keywords:** Private security, Regulation, Law enforcement, CNAPS

**Abstract:** The creation, in 2011-2012, of the National Council for Private Security Activities (CNAPS), a new parastatal agency in charge of regulating and controlling regulated private security, was perceived by professionals in the sector and by public and even political authorities ("the sector revolution thirty years after the 1983 Act"), as a fundamental reform for all the problems of the private security.

Associated with the creation of the Interministerial Delegation for Private Security (DISP) in 2010, which became the Delegation for Security Cooperation in 2014, the question of the meaning and scope of these administrative developments arises: why and how the State managed to set up a new law enforcement for private security? How to describe and characterize this "law enforcement"? Which is its nature and what are the first results?

The translation register, in a cognitive approach to public policy, will be a useful theoretical tool to understand the modalities of progress of these reforms.

Is this reform, which takes place 30 years after the first law of 12 July 1983, the so-called founder in the field of private security, a distant endorsement? It needs to re-examine, after first constructing them, the two terms of the articulation between the State and private security, namely the public control of private security and public / private co-production of security up to raise the question of the existence of a public policy on private security.

A prologue defining the place of the researcher in the object of study and an epilogue emerging from the chronology of the object (post-2014) contextualize a little more broadly, finally, this sociological analysis of public action.



## **REMERCIEMENTS**

J'adresse mes plus sincères remerciements au professeur Jacques de Maillard pour son soutien et ses encouragements du début de cette recherche à sa fin, ainsi que pour ses orientations et conseils, sans lesquels ce travail n'aurait pu aboutir. Je lui sais gré de sa patience et de sa compréhension face aux aléas auxquels le chercheur impliqué est parfois soumis. Il m'a orienté vers une juste place, un juste recul en posant les questions que l'implication peut parfois faire oublier. Qu'il soit, pour tout cela, vivement remercié. J'y associe également Frédéric Ocqueteau, directeur de recherche au CNRS et chercheur au CESDIP, avec qui les échanges de vue, et dont les travaux antérieurs, m'ont permis de mieux bâtir, y compris parfois en opposition avec lui, la problématique. Cette thèse n'aurait pas été ainsi sans ses propres et constantes recherches conduites depuis le début des années 1980.

Je remercie les membres du jury d'avoir accepté d'honorer cette soutenance de leur présence et de l'intérêt qu'ils ont porté à ce sujet.

Je tiens ensuite à remercier vivement mes collègues du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ainsi que mes anciens collègues de la Délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP), devenue Délégation aux coopérations de sécurité (DCS) : avant d'être agents publics dans des institutions étudiées un peu froidement, ils sont les acteurs au cœur de ce que je crois être une réussite. J'y inclus naturellement les préfets successifs à la direction de ces institutions, et particulièrement le préfet Jean-Louis Blanchou qui m'a soutenu lorsque, chargé de mission à la DISP, je me suis engagé dans cette thèse, et qui, d'une certaine manière, m'a « appris » l'administration. Je remercie également Alain Bauer, président du collège du CNAPS, toujours prompt à lier monde universitaire et ministère de l'Intérieur, et mon directeur actuel, à qui revient la charge d'engager le CNAPS dans une évolution aussi permanente que celle de la sécurité privée.

Je remercie les personnes avec qui les entretiens ont été menés, ainsi que celles qui ont fourni, sans le savoir, des idées et des raisonnements utiles à ce travail. Acteurs publics ou privés de la réforme ici analysée, ils peuvent avoir, par la pratique, une autre vision de celle-ci : une thèse de doctorat construit une réalité universitaire, qui ne cherche qu'à être approfondie, précisée ou amendée.

Enfin, je remercie ma famille et mes amis, pour leurs encouragements, leurs exhortations ou leur patience à écouter involontairement des tâtonnements, des réflexions et des argumentations se construisant parfois davantage face à autrui qu'avec soi-même.

# SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>14</b>
Qu'est-ce que la sécurité privée ? .....	18
La régulation de la sécurité privée : un thème mineur de la littérature scientifique relative à la sécurité privée .....	24
Quelques rares analyses françaises et étrangères de la régulation de la sécurité privée .....	28
Problématique : une réforme de la régulation publique de la sécurité privée voulue par le secteur privé mais conçue par l'Etat .....	36
Partie 1. Le paradigme public de la sécurité privée et ses dysfonctionnements .....	40
Partie 2. Une problématisation orientée sur la réforme de la régulation.....	44
Partie 3. La construction opérationnelle de la solution et les marges de manœuvres parlementaires, administratives et privées .....	45
Partie 4. Une pause sur la régulation et l'agencification : qu'est-ce que ce nouveau dispositif ? .....	46
Partie 5. L'évaluation de l'action publique : une régulation administrative qui fonctionne ? .....	49
Partie 6. D'une histoire parallèle à une histoire sans fin... ..	52
Conclusion : vers une politique publique de la sécurité privée ?.....	53
Les sources utilisées.....	54
<b>PROLOGUE : LA DEONTOLOGIE DU CHERCHEUR IMPLIQUE..</b>	<b>56</b>
Parcours personnel et professionnel .....	56
Théories de l'implication .....	59
<b>1 UN PARADIGME PUBLIC DE LA SECURITE PRIVEE ISSU DES ANNEES 1980 (REGULATION) ET 1990 (COPRODUCTION) QUI ENTRE EN DIFFICULTE DANS LES ANNEES 2000 .....</b>	<b>64</b>
1.1 Un secteur politiquement craint au tournant des années 1980 : la régulation comme premier élément topique du paradigme public de la sécurité privée .....	66
1.1.1 Une loi répondant <i>a priori</i> à des faits divers et à un risque d'abus de la sécurité privée .....	67
1.1.2 Une loi répondant plus structurellement à la croissance économique et statistique de la sécurité privée .....	69
1.1.3 Les éléments paradigmatiques de la loi du 12 juillet 1983 fondant le topique de la régulation .....	70
1.1.4 Les ambiguïtés de l'application de la loi du 12 juillet 1983, tardive et à la faveur des attentats terroristes de 1986 .....	74

1.2	Un secteur politiquement utile à partir du milieu des années 1990 : la coproduction public-privé de sécurité comme second élément topique du paradigme public de la sécurité privée .....	75
1.2.1	La « coproduction de sécurité » selon la LOPS de 1995.....	75
1.2.2	La « coproduction de sécurité » sous le gouvernement de Lionel Jospin .....	76
1.2.3	La sécurité privée « <i>concourt</i> » à la sécurité générale .....	77
1.2.4	La coproduction de sécurité dans les faits .....	79
1.2.4.1	Les manifestations sportives, récréatives ou culturelles : une obligation de sécurité à partir de la LOPS de 1995 .....	79
1.2.4.2	L'émergence de la sûreté aéroportuaire privée en 1996 et en 2001 .....	80
1.2.4.3	L'intégration des agents de sécurité de la SNCF et de la RATP dans la loi du 12 juillet 1983 à partir de 2001 .....	82
1.2.4.4	Des obligations de surveillance imposées à certains lieux privés à partir de 1997/84	
1.2.4.5	La croissance de l'activité de levée de doute privée dans la télésurveillance à partir de 2001 .....	85
1.2.4.6	Les agents de recherches privées intégrés à la loi du 12 juillet 1983 en 2003 .....	86
1.2.5	Conclusion : une croissance forte des effectifs jusqu'en 2008.....	87
1.3	Des effets cachés négatifs de la croissance de la sécurité privée .....	89
1.3.1	Un secteur privé qui peine à digérer cette croissance de la demande : les faux-semblants de la croissance .....	89
1.3.1.1	La hausse des coûts sociaux, notamment avec la formation .....	90
1.3.1.2	Des relations contractuelles complexes.....	91
1.3.1.3	Des pratiques illégales de plus en plus médiatisées .....	94
1.3.1.4	L'échec relatif de l'autorégulation de marché par le biais de la normalisation.....	97
1.3.2	Un début de prise de conscience d'évolutions nécessaires, dans le cadre d'une réorganisation et d'un rapprochement des représentants des prestataires de sécurité privée .....	98
1.3.2.1	Une représentation professionnelle privée en construction.....	99
1.3.2.2	Vers une coalition contre les donneurs d'ordre et appelant l'Etat à l'aide.....	102
1.3.3	Un premier <i>intéressement</i> du ministère de l'Intérieur : la création de la carte professionnelle .....	104
1.3.3.1	Quel est l'objectif de la carte professionnelle ?.....	104
1.3.3.2	La carte professionnelle : une réforme seulement de « <i>premier ordre</i> ».....	107
1.4	Traduction par l'Etat des questionnements privés relatifs au paradigme public de la sécurité privée .....	108
1.4.1	Le pronostic statistique .....	109
1.4.1.1	Représentation « objective » avancée par les organisations professionnelles.....	109
1.4.1.2	De la projection statistique à la comparaison statistique : nouvel <i>intéressement</i> du ministère de l'Intérieur .....	111
1.4.2	La traduction administrativo-politique du diagnostic privé par l'instrument cognitif des rapports .....	113
1.4.2.1	Le rapport Gaudin-Bauer de 2006-2007 : une ambition forte pour la sécurité privée, mais peu visible .....	114
1.4.2.2	Le rapport de l'INHES de juillet 2008 : la sécurité privée dans la sécurité globale.. .....	117
1.4.2.3	Les rapports de la Délégation à la prospective et à la stratégie (DPS) à partir de 2008 : la reprise des projections statistiques privées.....	121
1.4.2.4	Le <i>Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe</i> : une première politisation du diagnostic.....	124
1.4.3	Retour sur la hausse statistique de la sécurité privée .....	129
1.4.3.1	La hausse des effectifs de la sécurité privée : vers une rupture du paradigme public de la sécurité privée ? .....	129

1.4.3.2	La projection et la comparaison statistiques, devenues des arguments justifiant une évolution de l'action publique, étaient-elles valides ?.....	134
1.5	Conclusion de la 1 <sup>ère</sup> partie : du paradigme public de la sécurité privée aux doutes sur son bon fonctionnement .....	137

## **2 LA CONSTRUCTION INTELLECTUELLE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE REGULATION : TRADUCTION PUBLIQUE D'UN DIAGNOSTIC INITIALEMENT PRIVE** ..... **141**

2.1	La mise en place de la carte professionnelle en 2009 recentre le diagnostic des dysfonctionnements privés et économiques sur la régulation administrative .....	143
2.1.1	Une réforme difficile à implanter et mettant en lumière les difficultés du dispositif de régulation existant .....	143
2.1.2	La politisation du problème <i>via</i> le cabinet du ministre de l'Intérieur .....	146
2.1.2.1	Une traduction politique incarnée du diagnostic privé public à travers un conseiller au cabinet du ministre de l'Intérieur.....	146
2.1.2.2	Le choix d'une traduction administrative : décision d'une mission des inspections générales du ministère de l'Intérieur en janvier 2010 .....	149
2.2	Le <i>Rapport Blot-Diederichs</i> : point focal de la réforme.....	152
2.2.1	Les organisations professionnelles de prestataires poursuivent leurs réflexions parallèlement à la mission Blot-Diederichs. ....	153
2.2.2	Les diagnostics du <i>Rapport Blot-Diederichs</i> .....	155
2.2.2.1	Le diagnostic politique sur la place de la sécurité privée par rapport aux forces publiques .....	156
2.2.2.2	Le diagnostic économique sur la sécurité privée, orienté vers le rôle de l'Etat ..	158
2.2.2.3	Un diagnostic resserré sur le problème de la régulation étatique.....	160
2.2.2.3.1	<i>L'engorgement des préfetures</i> .....	160
2.2.2.3.2	<i>L'absence de contrôle a posteriori</i> .....	162
2.3	... à la définition de solutions envisagées aux problèmes .....	164
2.3.1	40 recommandations pour rénover la régulation .....	164
2.3.1.1	Modifier la loi du 12 juillet 1983 et ses décrets : 13 recommandations.....	165
2.3.1.2	Créer un Conseil national des activités privées de sécurité : 16 recommandations ..	166
2.3.1.2.1	<i>Présentation des recommandations</i> .....	166
2.3.1.2.2	<i>Décryptage des recommandations</i> .....	169
2.3.1.3	Créer un délégué interministériel à la sécurité privée : 8 recommandations.....	173
2.3.1.4	Créer un délégué au marché de la sécurité, associé à la problématique des donneurs d'ordre : 6 recommandations .....	176
2.3.2	Deux sources marginales d'apport cognitif et normatif hors diagnostic propre à la sécurité privée en France .....	178
2.3.2.1	Les « <i>Suggestions pour la France</i> » de la mission Blot-Diederichs : un seul exemple manque.....	178
2.3.2.2	Le <i>Rapport Blot-Diederichs</i> ne s'inscrit que partiellement dans l'agenda de la réforme de l'Etat.....	182
2.3.3	Des recommandations globalement bien reçues par le secteur public comme privé .....	188
2.4	De la validation par le cabinet du ministre à la fenêtre d'opportunité pour lancer la réforme .....	191
2.4.1	La création du poste de délégué interministériel à la sécurité privée : premier acte de validation des conclusions du <i>Rapport Blot-Diederichs</i> .....	192
2.4.2	Le DISP à sa création .....	193

2.4.3	Juin 2010 : accord du ministre de l'Intérieur pour lancer la création du CNAPS et lancement de sa traduction juridique .....	197
2.4.3.1	La décision politique .....	197
2.4.3.2	L'amendement du gouvernement.....	199
2.5	Conclusion de la 2 <sup>ème</sup> partie : du rôle des acteurs dans la traduction publique d'un problème privé qui aboutit à une réforme de l'Etat.....	204

### **3 LES MOBILISATIONS PARLEMENTAIRE, ADMINISTRATIVE ET PROFESSIONNELLE DANS L'OPERATIONNALISATION DE LA SOLUTION..... 209**

3.1	Marges de manœuvres parlementaires .....	210
3.1.1	Les discussions parlementaires relatives au CNAPS .....	211
3.1.1.1	Des tentatives vaines quant à la gouvernance du CNAPS .....	211
3.1.1.2	Des modifications plus mineures quant aux modalités d'exercice des missions du CNAPS .....	212
3.1.1.3	L'inscription du financement du CNAPS dans les principes de la LOLF : la valeur ajoutée parlementaire .....	216
3.1.2	Des critiques parlementaires et politiques faibles .....	219
3.1.3	Le Conseil constitutionnel s'attache au périmètre de la sécurité privée mais pas au CNAPS : leçon pour plus tard ? .....	223
3.1.4	Conclusion sur les marges de manœuvres politiques et parlementaires.....	225
3.2	Marges de manœuvre administratives .....	227
3.2.1	La mission de préfiguration du CNAPS – phase 1 (mai 2011 – septembre 2011) : des arbitrages stratégiques .....	228
3.2.1.1	Organiser la concertation avec les organisations professionnelles.....	229
3.2.1.2	Lister et attribuer aux administrations concernées les travaux à réaliser .....	231
3.2.1.3	Un chef de la mission de préfiguration qui fait quelques grands choix stratégiques .....	233
3.2.2	Le DISP : soutien, forum de concertation et co-pilote de la mise en place du CNAPS .....	234
3.2.2.1	Les travaux relatifs au CNAPS avant le vote de la LOPPSI 2 .....	234
3.2.2.2	Les travaux de la DISP relatifs au CNAPS à partir du vote de la LOPPSI 2. ....	237
3.2.2.3	Les travaux initiés et pilotés directement par la DISP en 2011.....	238
3.2.2.3.1	<i>Sur la mission de contrôle du CNAPS</i> .....	238
3.2.2.3.2	<i>L'élaboration du code de déontologie</i> .....	240
3.2.2.4	La DISP au sein de la mission de préfiguration à partir de mai 2011 .....	242
3.2.2.5	Les premières divergences entre le DISP et la mission de préfiguration du CNAPS .....	244
3.2.3	Les écritures réglementaires relatives au CNAPS .....	247
3.2.3.1	Phase 1 : une première version du décret est soumise à l'observation des organisations professionnelles avant le vote de la LOPPSI 2. ....	248
3.2.3.2	Phase 2 : la consultation interministérielle apporte des précisions relatives aux représentants publics .....	250
3.2.3.3	Phase 3 : le passage au Conseil d'Etat apporte des précisions relatives à la mission disciplinaire .....	251
3.2.4	De la fin de la mission de préfiguration au « CNAPS réel » (septembre 2011 – année 2012) : les derniers arbitrages tactiques .....	252
3.2.4.1	La transition entre les préfetures et le CNAPS assurée par le secrétaire général du ministère de l'Intérieur .....	252
3.2.4.2	La fin de la mission de préfiguration et les premiers pas du pré-CNAPS.....	254
3.2.4.3	La première année du CNAPS : ses propres marges de manœuvre administratives. ....	255



3.2.4.4	Positionner le CNAPS dans le paysage institutionnel de la sécurité privée et de sa régulation .....	257
3.3	Marges de manœuvre privées .....	259
3.3.1	La capacité des prestataires à transférer la charge fiscale de la taxe CNAPS sur les donneurs d'ordre .....	260
3.3.2	Le choix des représentants privés au sein du collège du CNAPS .....	263
3.3.3	Donneurs d'ordre et services internes de sécurité : oubliés mais rattrapés ..	266
3.3.3.1	Les donneurs d'ordre : des contributeurs finaux qui trouvent difficilement leur place dans le collège du CNAPS .....	266
3.3.3.1.1	<i>Une représentation ambiguë des donneurs d'ordre</i> .....	266
3.3.3.1.2	<i>Quelle est la place des donneurs d'ordre / directeurs de la sécurité vis-à-vis du CNAPS ?</i> .....	268
3.3.3.2	Les services internes de sécurité : un consensus entre les organisations professionnelles, l'administration et la mission de préfiguration pour les intégrer au collège ..	271
3.3.4	Syndicats de salariés du secteur privé et de fonctionnaires du secteur public : intéressés mais non enrôlés .....	273
3.4	Conclusion de la 3 <sup>ème</sup> partie : une réforme implémentée sur un rythme rapide par rapport aux réformes précédentes concernant la sécurité privée .....	275

#### **4 UNE NOUVELLE REGULATION QUI RENFORCE LA CAPACITE D'ACTION DE L'ETAT VIS-A-VIS DE LA SECURITE PRIVEE .....**

4.1	Une agence para-publique de régulation à caractère juridictionnel .....	283
4.1.1	Le statut juridique du CNAPS à sa création : hybride ou pas ? .....	284
4.1.1.1	Ce que n'est pas le CNAPS .....	284
4.1.1.2	Le CNAPS est un EPA, un ODAC, un EDCP et un opérateur de l'Etat .....	285
4.1.1.3	Plus globalement, le CNAPS est une « agence » .....	289
4.1.1.4	Le collège du CNAPS : conseil d'administration et « <i>carrefour stratégique</i> » ..	293
4.1.1.5	La Commission nationale d'agrément et de contrôle .....	297
4.1.1.6	Les CIAC/CLAC : organes périphériques et hybrides qui caractérisent véritablement le CNAPS ? .....	297
4.1.2	L'approche par la participation des acteurs privés à la régulation : véritable caractère hybride de l'établissement ? .....	300
4.1.2.1	Des gains symboliques et stratégiques de la participation du secteur privé au CNAPS .....	302
4.1.2.2	Une participation opérationnelle du secteur privé au sein des CIAC, qui n'est pas sans danger .....	305
4.1.3	Le CNAPS et la régulation expliqués par un nouveau « droit de la régulation » .....	310
4.1.3.1	L'association des destinataires au processus d'élaboration des normes .....	311
4.1.3.2	Le droit disciplinaire .....	312
4.1.3.2.1	<i>Les fondements du pouvoir disciplinaire du CNAPS</i> .....	312
4.1.3.2.2	<i>Un élargissement de la capacité juridictionnelle publique</i> .....	314
4.1.3.2.3	<i>Le droit disciplinaire respecte malgré tout les principes généraux du droit</i> .....	315
4.1.3.2.4	<i>Retour sur la qualification de l'organisme élargi « CNAPS » : une juridiction disciplinaire à caractère administratif ?</i> .....	318
4.1.3.3	La déontologie, en plus du droit .....	321
4.1.3.3.1	<i>L'insertion juridique du code de déontologie dans le corpus réglementaire</i> .....	321
4.1.3.3.2	<i>Une redéfinition nominale : des « activités privées de sécurité » à la « sécurité privée »</i> .....	322
4.1.3.3.3	<i>Un corpus de règles déontologiques qui pousse l'avantage de l'Etat face à la sécurité privée</i> .....	324
4.1.3.3.4	<i>Une déontologie prise en charge par le droit disciplinaire</i> .....	326

4.1.4	CIAC à participation privée, droit disciplinaire et code de déontologie : trois instruments pour un nouvel « <i>law enforcement</i> » .....	328
4.2	Un recentrage de l'Etat sur la « régulation régaliennne » .....	329
4.2.1	Le contrôle de la sécurité privée implique toujours d'autres structures publiques .....	330
4.2.1.1	Les instances décisionnelles du CNAPS permettent une participation élargie des autorités publiques à la régulation.....	330
4.2.1.2	Les préfectures conservent un rôle de mission de police administrative, redéfini tardivement .....	333
4.2.1.3	Les services de police et de gendarmerie conservent des missions tant de police administrative que de contrôle.....	335
4.2.1.4	Le recours au juge des libertés et de la détention si nécessaire.....	337
4.2.2	La lutte contre le travail illégal : prise en charge hors des ministères de l'Intérieur et de la Justice .....	338
4.2.3	Le contrôle de la déontologie <i>via</i> le Défenseur des droits.....	339
4.3	Une soft-régulation à caractère économique avec la DISP : « administration de mission » ou « objet hybride » ? .....	341
4.3.1	Passer de la création du CNAPS à la construction d'une légitimité propre : le défi de la DISP .....	342
4.3.1.1	Le rapport formel entre le CNAPS et la DISP : vers un regard critique... ..	342
4.3.1.2	Vers la recherche d'un rôle en régulation pour la DISP.....	344
4.3.2	Réguler le discours public .....	345
4.3.3	Réguler le savoir statistique : une tentative davantage qu'une réussite .....	346
4.3.3.1	L'observatoire statistique de la sécurité privée .....	346
4.3.3.2	L'observatoire des atteintes à l'égard des agents privés de sécurité .....	348
4.3.4	Réguler la formation et le recrutement par la professionnalisation d'abord, la moralisation ensuite .....	350
4.3.4.1	Les ADS/GAV : améliorer le recrutement par les entreprises privées de sécurité....	350
4.3.4.2	Améliorer la formation des dirigeants d'entreprises privées de sécurité.....	351
4.3.4.3	Rénover les programmes de formation des agents de sécurité.....	353
4.3.4.4	Moraliser la formation – le rapport IGA-IGEN-IGAS sur la formation aux métiers de la sécurité.....	354
4.3.5	Réguler les relations économiques entre les donneurs d'ordre et les prestataires .....	356
4.3.5.1	La charte de bonnes pratiques d'achats de prestations de sécurité privée.....	357
4.3.5.2	Réguler les relations entre les donneurs d'ordre et les prestataires par la normalisation.....	360
4.4	Conclusion de la 4 <sup>ème</sup> partie : et si on comparait les dispositifs de régulation en sécurité privée ? .....	364

## **5 L'EVALUATION DU NOUVEAU DISPOSITIF DE REGULATION : UNE BONNE INSERTION INSTITUTIONNELLE POUR DES EFFETS SOCIO-ECONOMIQUES MITIGES ..... 370**

5.1	Evaluation de l'activité et du fonctionnement du CNAPS : le CNAPS au travail ! .....	373
5.1.1	Police administrative et délivrance des autorisations .....	374
5.1.1.1	Définition des critères d'évaluation .....	374
5.1.1.2	Evaluation proprement dite .....	375
5.1.1.2.1	<i>La massification de la demande de titres et de son traitement</i> .....	375

5.1.1.2.2	<i>Les délais de délivrance.....</i>	377
5.1.1.2.3	<i>Les refus de titres.....</i>	379
5.1.1.2.4	<i>Les recours en cas de refus de titre et une fonction juridique en construction.....</i>	382
5.1.2	La mission disciplinaire .....	384
5.1.2.1	Les opérations de contrôle.....	384
5.1.2.2	Les manquements relevés.....	389
5.1.2.3	Les sanctions disciplinaires des CIAC/CLAC .....	393
5.1.2.4	Les recours devant la CNAC.....	394
5.1.2.5	Conclusion sur l'évaluation de la mission disciplinaire .....	396
5.1.3	L'adaptation du CNAPS en 2014 : une prise en compte de ses premières années d'existence .....	397
5.1.3.1	2012-2013 : élaboration des premiers retours d'expérience sur le fonctionnement du CNAPS .....	397
5.1.3.2	Adaptation du fonctionnement du CNAPS : de ses structures à sa direction en 2014 .....	399
5.1.3.3	Elargissement des missions du CNAPS à la protection armée des navires.....	402
5.1.3.4	Une adaptation qui montre l'atteinte d'une maturité.....	407
5.2	Evaluation et contrôle du CNAPS par d'autres parties prenantes administratives et juridictionnelles.....	409
5.2.1	Un établissement public « sous tutelle » du ministre de l'Intérieur .....	409
5.2.1.1	Le CNAPS sous l'œil direct du ministère de l'Intérieur .....	409
5.2.1.2	Une tutelle assurée par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur... ..	411
5.2.1.3	... mais jugée insuffisante par les inspections générales du ministère en 2014-2015 .....	412
5.2.2	Le CNAPS sous l'œil des autorités administratives indépendantes .....	418
5.2.2.1	Le CNAPS sous l'œil de la CNIL au regard de l'utilisation des fichiers.....	419
5.2.2.1.1	<i>Le contrôle de l'utilisation des fichiers de la police et de la gendarmerie par le CNAPS .....</i>	419
5.2.2.1.2	<i>L'autorisation de mise en œuvre du fichier DRACAR et des Téléservices .....</i>	421
5.2.2.2	Le CNAPS sous l'œil du Défenseur des Droits agissant pour la défense des droits de demandeurs.....	422
5.2.3	Le CNAPS sous l'œil des juridictions administratives : une validation globale des décisions des CIAC et de la CNAC .....	422
5.2.3.1	Le processus des recours : des demandeurs qui exercent massivement leur droit de recours... ..	422
5.2.3.2	... mais des décisions du CNAPS majoritairement validées par les juridictions administratives et constitutionnelles.....	426
5.2.3.2.1	<i>Les juridictions administratives suivent les décisions du CNAPS dans trois-quarts des recours.....</i>	426
5.2.3.2.2	<i>Le Conseil constitutionnel valide la condition de nationalité des dirigeants d'entreprise de sécurité privée.....</i>	428
5.3	Peut-on attendre des effets économiques d'une régulation administrative ? .	429
5.3.1	Effets sur la représentation professionnelle .....	430
5.3.1.1	En 2011-2012 : réorganisations orientées par la création du CNAPS.....	430
5.3.1.2	En 2013 : réorganisations orientées par de potentielles évolutions législatives..	432
5.3.2	Le « sur-rendement » de la contribution sur les activités privées de sécurité ....	435
5.3.2.1	Un civisme fiscal de la sécurité privée ? .....	435
5.3.2.2	Que faire du « sur-rendement » de la « taxe CNAPS » ? .....	437
5.3.3	Une absence d'évolution de l'architecture macro-économique du secteur, mais était-elle attendue ? .....	439

5.3.4	La question des donneurs d'ordre et des clients refait surface : le CNAPS, impossible régulateur économique ? .....	445
5.3.5	La charte de bonnes pratiques d'achats de la DISP : un échec ?.....	448
5.3.6	La lutte contre le travail illégal dans la sécurité privée : des résultats peu mesurables .....	450
5.3.7	Des effets de périmètre et de bord : la réforme de la régulation redéfinit les frontières d'un secteur réglementé qui entre en turbulences. ....	453
5.3.7.1	Cas de la sécurité incendie .....	453
5.3.7.2	Cas de l'installation et la maintenance d'alarmes et des offres globales de télésurveillance.....	457
5.3.7.3	Cas des associations intervenant en sécurité privée .....	461
5.3.7.4	Cas de la sécurité privée dans les casinos .....	462
5.3.7.5	Cas de la sécurité privée et des stadiers .....	463
5.4	Conclusion de la 5 <sup>ème</sup> partie .....	464
5.4.1	Première conclusion : une régulation administrative installée mais qui peine à s'évaluer à l'aune de ses effets économiques .....	464
5.4.2	Seconde conclusion : une régulation nouvelle en train d'être connue à l'étranger ? .....	468
<b>6</b>	<b>LA REFORME DE LOI DE 1983 : AUTOPSIE D'UN ECHEC ADMINISTRATIF ?..</b> .....	<b>470</b>
6.1	Les éléments précurseurs et favorables à une refonte de la loi du 12 juillet 1983 .....	471
6.1.1	La concomitance temporelle entre la création du CNAPS et l'idée d'une refonte de la loi fondatrice .....	471
6.1.1.1	La LOPPSI 2 était porteuse d'une tentative d'élargissement des activités privées de sécurité. ....	471
6.1.1.2	La mission de préfiguration du CNAPS soulève la question de la réforme de la loi de 1983 .....	473
6.1.2	Une réforme politique ? .....	474
6.1.2.1	Annnonce officielle par le ministre de l'Intérieur lors du premier collège du CNAPS, avec un pilotage assuré par le DISP .....	475
6.1.2.2	La reprise du projet de révision de la loi du 12 juillet 1983 sous un nouveau gouvernement de gauche .....	476
6.1.2.2.1	<i>Avant l'alternance politique de mai 2012.....</i>	<i>476</i>
6.1.2.2.2	<i>Après l'alternance politique de mai 2012.....</i>	<i>479</i>
6.2	Modèles, principes et contenu du projet de réforme du livre VI du CSI.....	480
6.2.1	Les principes et modèles utilisés par le DISP .....	480
6.2.1.1	Un contexte européen en pleine ébullition .....	480
6.2.1.2	<i>Le Rapport Blot-Diederichs</i> : revoir le périmètre des activités privées de sécurité ? .....	482
6.2.1.3	Peu de modèles mobilisables pour investir la question de la coopération.....	483
6.2.1.4	Professionaliser la formation et moraliser les organismes de formation : des pistes plus étayées .....	484
6.2.1.4.1	<i>Une idée poussée par le DISP lui-même.....</i>	<i>484</i>
6.2.1.4.2	<i>... et approfondie par la mission IGA-IGAS-IGEN .....</i>	<i>486</i>
6.2.2	Retrouver objectivement la version la plus extensive du projet de réforme du livre VI du CSI .....	489
6.2.2.1	Les sujets qui font consensus entre la DISP et la DLPAJ en 2012-2013 .....	491
6.2.2.1.1	<i>Le périmètre et l'exclusivité.....</i>	<i>491</i>
6.2.2.1.2	<i>La coopération public / privé .....</i>	<i>492</i>
6.2.2.1.3	<i>Les conditions d'exercice des activités privées de sécurité .....</i>	<i>493</i>

6.2.2.1.4	Le fonctionnement du CNAPS .....	494
6.2.2.1.5	La formation en sécurité privée.....	494
6.2.2.2	Les sujets qui ne font pas consensus entre la DISP et la DLPAJ.....	495
6.3	Un consensus mitigé des acteurs publics et privés concernés .....	497
6.3.1	Des administrations publiques divisées (ou muettes) .....	497
6.3.2	Des organisations professionnelles globalement favorables au projet de refonte du livre VI du CSI .....	499
6.3.2.1	Un soutien circonstancié par centres d'intérêt de chacune des organisations professionnelles.....	499
6.3.2.2	Des critiques du secteur privé qui nuancent le consensus.....	503
6.3.3	Le CNAPS et son collègue : catalyseur des positions précédentes .....	506
6.3.3.1	Délibération de nature qualitative du collège du CNAPS plutôt favorable au projet de réforme du livre VI.....	506
6.3.3.2	Retour des arguments quantitatifs et statistiques pour freiner la réforme du livre VI .....	510
6.4	Un pilotage administratif et un projet de réforme qui tangent, jusqu'à sa réappropriation politique.....	512
6.4.1	Un pilotage qui devient tripartite : DISP – DLPAJ – CNAPS .....	513
6.4.2	De la fin du poste de DISP en septembre 2013 à la création du poste de DCS en février 2014 .....	515
6.4.2.1	La transformation de la DISP en Délégation aux coopérations de sécurité .....	515
6.4.2.2	Prise en compte de la coproduction dans le projet de réforme du livre VI et poursuite des consultations sous l'égide de l'ancien DISP .....	517
6.4.3	La reprise progressive du projet de révision par la DLPAJ.....	520
6.4.3.1	De la loi du 12 juillet 1983 au livre VI du code de la sécurité intérieure.....	521
6.4.3.2	Le projet de révision du livre VI se heurte à la simplification administrative, rappelée par la DLPAJ au début de l'année 2014 .....	522
6.4.4	Un nouveau titulaire du poste de DCS, qui induit un nouveau portage du projet de réforme du livre VI du CSI .....	527
6.4.4.1	Le départ courroucé du premier et unique titulaire du poste de DISP : un constat d'échec ? .....	527
6.4.4.2	Les premières évolutions du projet de réforme du livre VI du CSI .....	528
6.4.4.3	L'arrivée d'un titulaire pour le nouveau poste de DCS en juin 2014 transforme complètement le projet de révision législative .....	531
6.4.4.4	Le discours du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, le 8 décembre 2014 » : un agenda de consolidation marginale du dispositif de régulation ?.....	537
6.5	Conclusion de la 6 <sup>ème</sup> partie : d'un échec administratif à une ouverture politique .....	543
	<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>545</b>
	Le CNAPS : lointain avenant contractuel à la loi du 12 juillet 1983 .....	549
	Le DISP : une administration de mission soumise à des apories initiales.....	555
	La régulation de la sécurité privée : fondamentalement, ce qu'elle n'est pas <i>versus</i> ce qu'elle est.....	557
	Existe-t-il alors une politique publique de la sécurité privée ?.....	559
	Jamais explicitée, sauf exception .....	559
	Est-il possible de réunir régulation et coopération, intérêts publics et intérêts privés ?	
	Exemples étrangers .....	560
	De quelques orientations pour la France .....	564

<b>EPILOGUE : 2015-2017 .....</b>	<b>568</b>
Des changements individuels chez les acteurs publics et privés... ..	568
... qui ne bloquent pas les avancées en matière de régulation. ....	572
Plusieurs évolutions législatives et réglementaires élargissent modérément le périmètre réglementé et encadrent davantage le régulateur. ....	572
Un périmètre à nouveau questionné et qui pourrait modifier le CNAPS ?.....	576
Normalisation / réglementation : enjeu futur de la régulation ?.....	579
Une co-production par le contexte .....	582
Peu de réalisations <i>sui generis</i> ... ..	582
Le terrorisme : véritable facteur de changement à venir de la place de la sécurité privée dans l'architecture de sécurité ? .....	583
L'Euro 2016 : un test réussi de régulation et de coopération dans le contexte du terrorisme ? .....	585
Un dernier discours du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, aux 4 <sup>ièmes</sup> Assises de la sécurité privée, le 8 décembre 2016 : vers l'armement.....	588
<b>SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>593</b>
Bibliographie générale .....	593
Documentation réglementaire .....	599
Documentation parlementaire .....	601
Documentation de la DISP .....	603
Documentation de la DCS .....	610
Documentation du CNAPS .....	611
Documentation du ministère de l'Intérieur .....	613
Documentation d'autres institutions publiques et privées .....	616
Documentation médiatique généraliste .....	618
Documentation médiatique et professionnelle spécialisée .....	620
Documentation numérique .....	622
Documentation « vivante » .....	623
<b>SIGLES UTILISES .....</b>	<b>624</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>628</b>
Lettre de mission à l'IGA, l'IGPN et l'IGGN relative au contrôle des sociétés de sécurité privée .....	628
Le CNAPS avant le vote de la LOPPSI 2 .....	630
Contribution sur les activités privées de sécurité et budget du CNAPS .....	632
Composition du collège du CNAPS, de la CNAC et des CLAC en 2017 .....	633
Liste des délibérations et communications du collège en 2012-2014.....	637
Report du vote du budget du CNAPS pour l'année 2014 .....	639
Délibération relative aux orientations du contrôle pour l'année 2013 .....	643
Données économiques et sociales de la sécurité privée .....	645
Réforme du livre VI du code de la sécurité intérieure .....	647
Communiqué de presse du collège du 19 novembre 2015 .....	649
Article L. 611-1 du livre VI du code de la sécurité intérieure en date de 2017 .....	650

## **INTRODUCTION**

Le 9 janvier 2012, le collège du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) se réunit pour la première fois, en présence du ministre de l'Intérieur, Claude Guéant. Le même jour, des contrôles d'entreprises et d'agents de sécurité privée ont lieu, à Paris, et l'établissement public administratif qu'est le CNAPS, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, montera en puissance durant toute cette année 2012 jusqu'à atteindre 213 salariés. Le CNAPS, issu de la LOPPSI 2 du 14 mars 2011, a en charge la délivrance d'autorisations pour les personnes morales et physiques exerçant des activités privées de sécurité, le contrôle sur place et sur pièces de ces personnes et le conseil et l'assistance à la profession. Outre les 213 salariés, le CNAPS fonctionne avec des instances de décisions, dont le collège (i.e. conseil d'administration) mais également des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), comportant en leur sein, certes en minorité, des représentants du secteur de la sécurité privée.

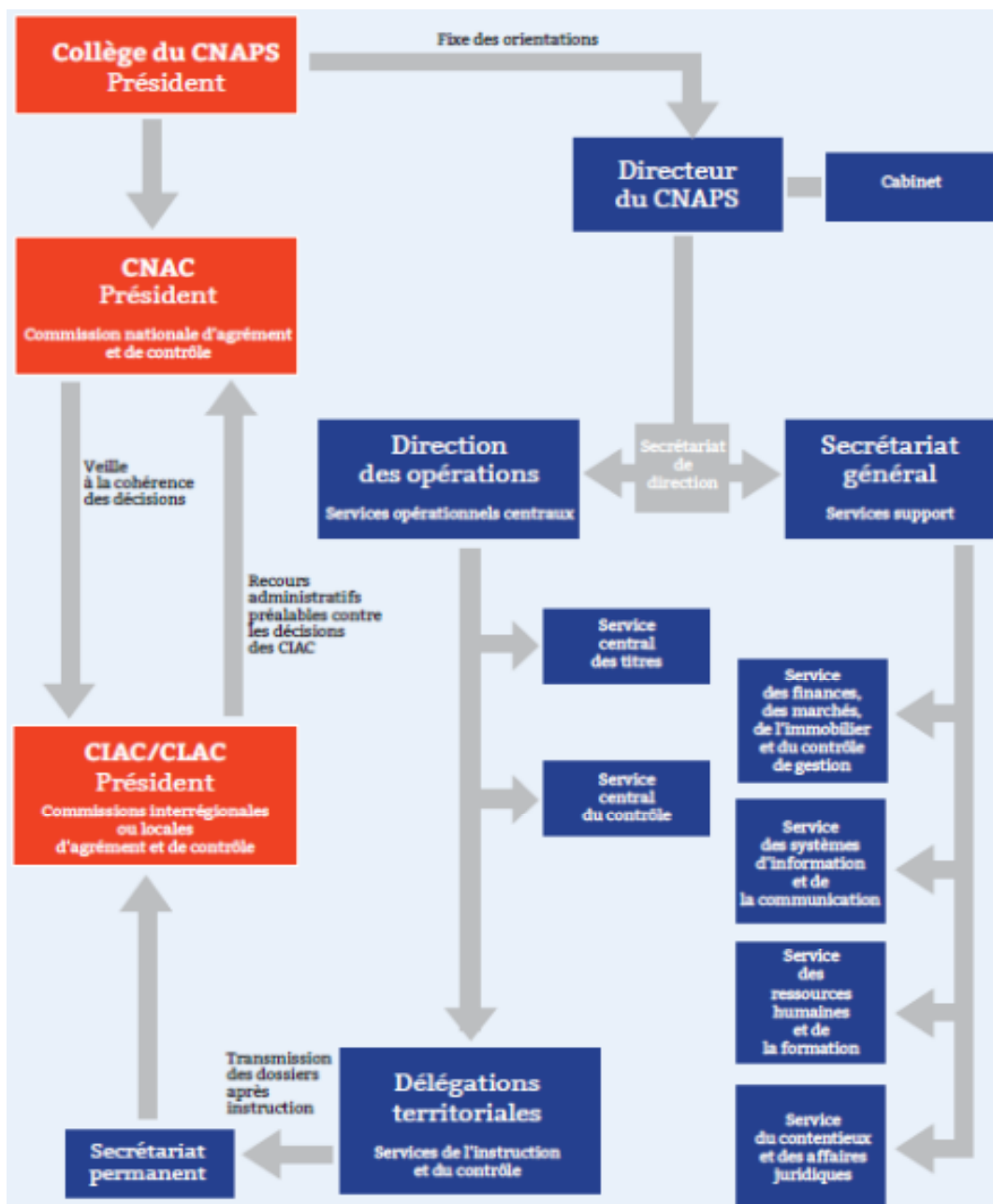
Le 10 novembre 2011, pendant la phase de création du CNAPS, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, déclarait, par la voix du chef de la mission de préfiguration du CNAPS, Alain Bauer, devant l'Union des entreprises de sécurité privée (USP), et par la voix du délégué interministériel à la sécurité privée (DISP) et devant le Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES) : *« Il y a aura un avant et un après le vote de la LOPPSI en ce qui concerne votre secteur. Dans un premier temps, un dialogue entre l'Etat et les sociétés privées a pu s'instaurer, mais a pu s'établir aussi une meilleure connaissance des réalités, des enjeux et des attentes mutuelles. Un mouvement s'est finalement engagé, qui est créateur de confiance. La mise en place du Conseil National des Activités Privées de Sécurité est donc de loin l'évolution la plus importante que le secteur ait connue depuis la loi du 12 juillet 1983. Cette réforme sera donc le vecteur d'une transformation majeure, et j'en suis sûr d'un renforcement certain, de votre profession, de vos entreprises. [...] Sachez que je serai, moi, résolument déterminé à la réussite de ce projet, à son efficacité et prêt à envisager alors de nouvelles étapes en faveur de cette pleine reconnaissance et utilité de la sécurité privée dans notre pays »*<sup>1</sup>. Puis, à l'occasion du premier collège du CNAPS, le ministre de l'Intérieur indique avoir *« demandé à Jean-Louis BLANCHOU de mener un travail de concertation susceptible de déboucher sur la présentation au parlement d'un nouveau texte qui se*

---

<sup>1</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, « Message à l'USP et au SNES », 10 novembre 2011.

substituerait à la loi de juillet 1983, qui a son âge »<sup>2</sup>. Effectivement, précédemment à la création du CNAPS, il avait été créé en septembre 2010 un poste de délégué interministériel à la sécurité privée (DISP), rattaché au ministre de l'Intérieur, et que *Le Figaro* annonçait comme le « *M. Sécurité privée* »<sup>3</sup>. Le journal poursuivait : « *Ce préfet contrôlera une profession aux effectifs bientôt aussi importants que ceux des policiers et gendarmes réunis* » et indiquait que « *Cette mission est érigée au rang de priorité gouvernementale* ».

#### Organigramme du CNAPS<sup>4</sup>



<sup>2</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, « Intervention lors du Collège du CNAPS du 9 janvier 2012 », Paris, Hôtel Beauvau, 9 janvier 2012, *cit. in* CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 17.

<sup>3</sup> Jean-Marc Leclerc, « Nomination d'un « M. Sécurité privée » », *Le Figaro*, 14 juin 2010.

<sup>4</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 21.



Enfin, pour les organisations professionnelles patronales de la sécurité privée, le CNAPS correspond à une étape essentielle vers la « *professionnalisation* » et la « *moralisation* » du secteur de la sécurité privée<sup>5</sup> et elles accueillent avec enthousiasme cette réforme. Nous détaillerons, voire nuancerons, à la fois ces deux notions et cet enthousiasme.

Ces créations administratives et ce discours du ministre de l'Intérieur laissent subodorer l'existence d'un changement de l'action publique vis-à-vis de la sécurité privée : pour Pierre Muller, « *une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné* »<sup>6</sup>. Plus précisément, un changement de politique publique, pour qu'il soit valide et tangible, doit être construit par trois changements<sup>7</sup> :

- Changement des objectifs des politiques et globalement des cadres normatifs qui orientent l'action publique ;
- Changement des cadres institutionnels qui structurent l'action publique dans le domaine concerné.
- Changement des instruments qui concrétisent et mettent en mouvement l'action publique dans un domaine ;

Le choix d'une approche en termes d'analyse des politiques publiques est ainsi fondé sur la compréhension des changements introduits, de leur degré, de leurs finalités, de leurs impacts. L'Etat, au moins pour ses structures exécutives (gouvernement et administration) semble s'être montré à la fois dynamique (rapidité des « réformes ») et innovant (choix d'une agence parapublique). Recourir à l'analyse des politiques publiques, si vite, ne doit pas cacher les critiques soulevées à son égard, notamment par Jean-Claude Thoenig. Pour ce-dernier, l'analyse des politiques publiques « *postule un monde étatocentrique* »<sup>8</sup> : dans ce cadre, « *Tout se passe comme si les autorités gouvernementales légitimes occupaient une position*

---

<sup>5</sup> Ainsi :

- pour la surveillance humaine, « *le SNES exprime plusieurs axes stratégiques préfigurant l'avenir de la profession : la professionnalisation et la moralisation de la profession* » ;
- pour la surveillance humaine à nouveau, « *L'USP, depuis sa création, milite pour une professionnalisation et une moralisation du secteur* » ;
- pour la sûreté aéroportuaire, « *Cette situation fait d'ailleurs écho à la principale revendication du SESA, qui milite, comme ses confrères du secteur du gardiennage, pour une moralisation de la profession* » ;
- pour la formation en sécurité privée (hors périmètre réglementé jusqu'en 2016), « *l'UNAFOS [...] a, comme beaucoup d'acteurs, enclenché un processus de moralisation et d'assainissement en lançant une procédure de certification des organismes formateurs* ».

(Yvan Blot, IGA, Olivier Diederichs, IGA, Hélène Martini, IGPN et Général Pierre Garcin, IGGN, *Rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée*, mai 2010, p. 42 ; p. 43 ; p. 49. Ci-après nommé *Rapport Blot-Diederichs*).

<sup>6</sup> Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », in *Revue française de science politique*, 2005/1, vol. 55, p. 156.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 155-156.

<sup>8</sup> Jean-Claude Thoenig, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in D. Filâtre et G. de Terssac (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 2005, p. 4.

*sinon monopolistique, du moins hégémonique, dans le traitement des problèmes publics voire des enjeux collectifs au sein d'un ensemble sociétal ou d'un territoire »<sup>9</sup>. Or, Jean-Claude Thoenig élargit l'action publique à d'autres modalités et à d'autres acteurs :*

- *« l'Etat ne gouverne pas les affaires publiques le concernant de façon autarcique ;*
- *la société a recours à de multiples formes de traitement de ses problèmes collectifs, au nombre desquelles la sphère publique ne représente qu'une des possibilités ;*
- *la nature du politique doit être une question centrale pour les sciences sociales. Son existence ne va pas de soi et n'est pas donnée en soi »<sup>10</sup>.*

Ainsi, si la sphère publique est l'une, et seulement l'une, des possibilités de traitement des problèmes collectifs, elle doit compter avec des modalités renouvelées incluant la sphère privée et les multiples *« formes sociales que peut prendre la résolution de problèmes collectifs : le clientélisme, le réseau de voisinage, le système de santé, l'association, le marché »<sup>11</sup>*. On ajoutera : la régulation, l'autorégulation, la co-régulation, l'ordre professionnel, le corporatisme, la normalisation, etc. De fait, pour la régulation de la sécurité privée, Frédéric Ocqueteau, dans *« Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) »* publié en 2013, décrypte la réforme précédente : *« les pouvoirs publics légifèrent et répondent par le biais de solutions administratives universalisantes, même si, nous le verrons, le cousu main ou la prise en compte d'intérêts particularistes sont devenus de plus en plus patents avec le temps. C'est qu'une révolution à bas bruit s'est produite en France ces dernières années. Le marché de la sécurité est devenu un créneau tellement porteur et objet de tellement d'investissements pour le futur en termes de politiques de sécurité ou de sûreté qu'une convergence d'intérêts et un rapprochement historique sont advenus entre pouvoirs publics et patronat de la sécurité, entités naguère hostiles puis indifférentes. Et ce rapprochement est tellement avéré qu'il s'est traduit par l'invention récente et inédite d'un dispositif de contrôle conjoint de régulation de ce secteur sensible »<sup>12</sup>*. C'est bien là le cœur du sujet : comment comprendre le sens de la création de cette instance de régulation de la sécurité privée ? En quoi répond-elle à la fois aux intérêts de l'Etat et aux intérêts de la sécurité privée ? Qui a eu, cognitivement puis, et, ou

---

<sup>9</sup> *Ibid.* De fait, c'est effectivement le programme de Pierre Muller lorsqu'il pose la question : *« pourquoi, depuis un siècle au moins, voit-on se multiplier les domaines d'intervention de l'État à travers la mise en place de programmes gouvernementaux destinés à prendre en charge pratiquement l'ensemble des secteurs de la société ? »* (Pierre Muller, *« Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs »*, 2005, art. cit., p. 157).

<sup>10</sup> Jean-Claude Thoenig, *« Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique »*, art. cit., pp. 6-7.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>12</sup> Frédéric Ocqueteau, *« Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) »*, *Etudes & Données pénales*, 2013, n° 113, Paris, CESDIP, p. 15.

institutionnellement la main pour la conduite de cette réforme ? Annoncée en juin 2010 par *Le Figaro*, avec des approximations, la réforme de la régulation est médiatiquement présentée comme inéluctable, comme si l'Etat avait été forcé de se réformer : « *L'État n'a plus le choix : alors que les effectifs des forces de l'ordre fondent comme neige au soleil, ceux des sociétés de sécurité privée croissent de 3 % par an. Avec plus de 200.000 effectifs d'ici à 2014, il y a aura bientôt presque autant de privés en France que de policiers et de gendarmes réunis* »<sup>13</sup>. Frédéric Ocqueteau décrit cette instance comme le résultat d'une « OPA » du secteur de la sécurité privée sur l'Etat et comme une prise de contrôle, par elle, de sa propre régulation. La thèse ici défendue est plutôt celle d'une reprise en main de la sécurité privée par l'Etat, acceptée par les représentants professionnels du secteur. Pour développer cette thèse, nous ne passerons pas par le « *prisme de la question* « qu'est-ce que l'Etat ? » »<sup>14</sup>, mais d'abord par celui d'un objet privé à comprendre, et nous nous fonderons alors sur l'analyse de l'action publique définie comme « *une co-construction à la fois sous un angle cognitif et de pouvoir. Elle engendre des modes de régulations sociales autonomes. Les interprétations théoriques auront pris de la distance par rapport à une série de macro-déterminismes à la mode, dont le néo-institutionnalisme. Elles ont réhabilité les contextes intermédiaires et les enchâssements sociaux, ce qui permet de donner un sens théorique et une chance analytique aux variations locales. Par ailleurs les sciences sociales ont exploré la facette endogène du changement politique, par le bricolage ou par l'invention* »<sup>15</sup>. Ce choix théorique, un peu en retrait de l'analyse classique des politiques publiques, et paradoxal par rapport aux changements institutionnels publics montrés au début de l'introduction, se comprend en fait en abordant l'objet de cette action publique et en plaçant cet objet au centre. Quel est alors cet objet « sécurité privée » ?

## **Qu'est-ce que la sécurité privée ?**

La sécurité privée peut se définir comme des services et prestations de protection de personnes, de biens, de sites et d'informations contre des menaces d'origine humaine, réalisés par des personnes morales ou physiques privées contre rémunération, dans un but préventif,

---

<sup>13</sup> Jean-Marc Leclerc, « Nomination d'un « M. Sécurité privée » », *Le Figaro*, 14 juin 2010.

<sup>14</sup> Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 52<sup>ème</sup> année, n° 1, 2002, p. 53. Pour être juste, Pierre Muller indique en 2005 que l'Etat n'est plus le seul lieu de problématisation ni de résolution des demandes contradictoires : « *C'est tout le problème des analyses en terme de « gouvernance* » : à partir du moment où des acteurs non étatiques de plus en plus nombreux participent à l'action publique et que l'Etat semble perdre une partie de sa capacité autonome à hiérarchiser les demandes et à encadrer les conflits, se pose la question de la superposition entre politiques publiques et Etat, et, donc, de la capacité de l'Etat à incarner une communauté de sens » (Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », 2005, art. cit., p. 164).

<sup>15</sup> Jean-Claude Thoening, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », 2005, art. cit., p. 23.

voire complémentaires des forces publiques. Ces services sont généralement réglementés et autorisés par l'Etat : le droit d'exercer une activité privée de sécurité et ses modalités d'exercice dépendent des pouvoirs publics. Le dispositif public, administratif d'autorisation voire de contrôle, des entreprises et agents de sécurité privée est ce que nous appellerons la régulation publique ou administrative de la sécurité privée. L'organisation des dispositifs de régulation publique de la sécurité privée et l'ampleur des contrôles, le cas échéant, sont variables d'un pays à l'autre et dans le temps.

Dans cette thèse, plus précisément, la sécurité privée est un secteur réglementé par le livre VI du code de la sécurité intérieure (CSI) qui reprend les dispositions de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. C'est le premier article du livre VI du CSI, l'article L. 611-1, qui définit le périmètre de la sécurité privée réglementée, rédigé ainsi en 2017 : « *Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent :*

*1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes ;*

*1° bis A faire assurer par des agents armés l'activité mentionnée au 1°, lorsque celle-ci 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 ;*

*2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;*

*3° A protéger l'intégrité physique des personnes ;*

*4° A la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre des menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports »<sup>16</sup>.*

---

<sup>16</sup> Le 1° bis, ajouté par la loi du 28 février 2017, qui prévoit une nouvelle activité de sécurité privée armée ne sera pas traité dans cette thèse, à la différence du 4°, sur la protection armée des navires, ajouté en 2014.

A ce périmètre s'ajoutent les activités de recherches privées, définies par l'article L. 621-1 du livre VI : « *Est soumise aux dispositions du présent titre la profession libérale qui consiste, pour une personne, à recueillir, même sans faire état de sa qualité ni révéler l'objet de sa mission, des informations ou renseignements destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts* »<sup>17</sup>.

La sécurité privée dont il est alors question ici est définie par le législateur, le politique, qui fonde ainsi une définition juridique et opérationnelle pour l'administration et les entreprises de sécurité privée. Ce périmètre réglementé appelle plusieurs remarques. D'une part, il n'est pas fixé une fois pour toute, mais est historiquement déterminé ; le périmètre réglementé de 1983 n'est pas celui de 2017 : recherches privées, protection armée des navires, sécurité dans les véhicules publics de transport (hors RATP et SNCF) sont apparues dans ce périmètre – ces activités étaient soit régies par d'autres dispositions législatives soit inexistantes ou réalisées par des forces publiques. Une constante est cependant que ce périmètre est en extension, s'élargissant toujours à de nouvelles activités mais n'en retranchant jamais aucune. Corollaire, les frontières et bordures de ce périmètre ne sont pas stables : les activités dites connexes – c'est-à-dire pouvant être réalisées par des entreprises de sécurité privée mais hors périmètre réglementé, comme la sécurité incendie ou l'installation et la maintenance d'alarmes –, sont régulièrement replacées en avant de la scène.

Mais surtout, d'autres délimitations et dénominations de la sécurité privée existent et montrent que la sécurité privée est une construction dépendante des acteurs et institutions qui l'utilisent. La sécurité privée plus largement définie se retrouve chez les responsables politiques lorsqu'ils évoquent une « *chaîne de la sécurité* » débutant par la participation des citoyens à leur propre sécurité (« voisins vigilants », par exemple) jusqu'à la police et la gendarmerie nationales, voire l'armée, en passant par les acteurs privés qui concourent à la sécurité (dont les entreprises de sécurité privée, les bailleurs sociaux, les médiateurs de rue, etc.). Certaines structures de l'Etat s'intéressent, elles, à la « *filière de la sécurité* » sous le prisme des technologies de sécurité (notamment dans le cadre du COFIS – Comité de la filière industrielle de la sécurité –, mais également avec la Délégation ministérielle aux industries de sécurité). Certains analystes, comme Patrick Haas, directeur de l'*Atlas En Toute Sécurité*, définissent la sécurité privée d'un point de vue économique avec 23 créneaux

---

<sup>17</sup> Ce traitement des activités de recherches privées est distinct car ces activités n'ont, d'une part, été intégrées dans le périmètre réglementé qu'en 2003, et, d'autre part, ont un fonctionnement un peu différent en tant que profession libérale. Toutefois, une intégration de ces activités dans le premier article du livre VI, bien que les représentants des activités de recherches privées ne le souhaiteraient pas pour une raison d'affichage de leur spécificité, ne poserait pas de difficultés légistiques insurmontables.

d'activités, allant de la serrurerie aux équipements de protection individuelle, en passant par le conseil en sécurité, la formation, la sûreté aéroportuaire, le transport de fonds, le gardiennage, la télésurveillance, la téléassistance, les équipements, etc., pour plus de 25 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2015<sup>18</sup>. Enfin, des chercheurs spécialistes de la sécurité interrogent spécifiquement les limites et frontières de la sécurité privée, en dépassant le strict périmètre réglementé. Ainsi, pour Fabien Jobard et Jacques de Maillard, « *La catégorie « sécurité privée » renferme en fait des réalités extrêmement variées : une entreprise formant et escortant des employés d'organisations non gouvernementales en zones de conflits ou négociant la libération de dirigeants de compagnies dans des Etats fragiles n'a que peu à voir avec « l'ambassadeur » d'un centre commercial ou le consultant en sécurité informatique, justifiant une approche en termes de régimes spécifiques de sécurité privée* »<sup>19</sup>. Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, dans leur analyse de l'évolution de la législation et de la régulation au Québec, décrivent bien ce processus de construction d'un périmètre réglementé, précisément parce que les débats, au Québec, ont, en grande partie, tourné autour de cette question<sup>20</sup>. C'est également dans ce champ de recherche que la sécurité privée peut s'étendre au mercenariat, aux sociétés militaires privées et aux entreprises de services de sécurité et de défense (ESSD), dont les problématiques, parfois similaires, renvoient néanmoins à d'autres types d'acteurs<sup>21</sup>.

Au-delà de toutes ces définitions et périmètres possibles, nous utiliserons pour cette thèse la définition juridico-politique et le périmètre de la sécurité privée réglementée tels qu'indiqués par le livre VI du CSI, parce que la réforme de la régulation porte sur lui. Ce périmètre juridique, issu de la loi du 12 juillet 1983, correspond globalement à celui de la convention collective « Prévention et sécurité », signée en 1985. Les statistiques relatives à la sécurité privée réglementée sont d'ailleurs régulièrement mentionnés à partir du rapport annuel de cette branche collective (140 050 salariés en 2005 et 151 850 en 2014, pour 9 392

---

<sup>18</sup> Patrick Haas, « La reprise se confirme nettement », *Atlas 2016. Panorama économique de la sécurité en France*, septembre 2016, 26<sup>ème</sup> édition, p. 28. Frédéric Ocqueteau indique avec raison qu'il s'agit là de « *l'acception la plus large qui soit* » (Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 11).

<sup>19</sup> Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, *op. cit.*, p. 230.

<sup>20</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'État, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de régulation », *Criminologie*, vol. 41, n° 1, 2008, pp. 112-117.

<sup>21</sup> Cf. Cyril Magnon-Pujo, « La souveraineté est-elle privatisable ? La régulation des compagnies de sécurité privée comme renégociation des frontières de l'Etat », *Politix* 2011/3, n° 95, pp. 129-153 ; Cyril Magnon-Pujo, *Normer la violence privée ? La construction sociale d'un contrôle des compagnies de sécurité privée*, thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Michel Dobry, soutenue le 30 janvier 2015 à l'Université de Paris 1 ; Nicolas Le Saux, *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Xavier Latour, soutenue le 15 octobre 2014 à l'Université de Nice.

entreprises en 2005 et 9 870 entreprises en 2014<sup>22</sup>) bien qu'elles n'incluent pas les activités de recherches privées, les services internes de sécurité, le transport de fonds, pourtant réglementées, mais en inclut d'autres, elles hors périmètre réglementé : la sécurité incendie, la formation (jusqu'en 2015), le conseil en sécurité, les effectifs dit « support ». Pour le périmètre de la convention collective, le chiffre d'affaires du secteur avoisine six milliards d'euros en 2015<sup>23</sup>. A ce titre, une caractérisation économique de la sécurité privée est nécessaire, au-delà du périmètre et des prérogatives : la sécurité privée correspond à des organisations privées contractant contre rémunération avec des clients<sup>24</sup>. De ce fait, la sécurité privée est un bien économique et s'inscrit dans un marché, avec une offre et une demande, qui fonde la régulation économique définie ainsi : les entreprises de sécurité privée, leur chiffre d'affaires, leur rentabilité, leur fonctionnement, sont rendus possibles par l'existence de clients et de leur propension à payer, à un certain prix, une prestation de sécurité ; les clients déterminent donc le fonctionnement concurrentiel du secteur. Nous indiquerons ultérieurement l'articulation entre régulation économique et concurrentielle, par le marché, et régulation publique et administrative, c'est-à-dire par une intervention de l'Etat.

Enfin, ce secteur comprend des organisations patronales pour plusieurs sous-secteurs, principalement celles signataires de la convention collective « Prévention et sécurité » : la surveillance humaine et le gardiennage, qui réunissent le plus d'agents (environ 120 000), avec l'Union pour la sécurité privée (USP), le Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES), le Syndicat des entreprises de sûreté aéroportuaire (SESA), le Groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique (GPMSE) et la Fédération des entreprises de la sécurité fiduciaire (FEDESFI – signataire de la convention collective du transport routier). D'autres sous-secteurs, comme la protection rapprochée, les détectives privées, les activités cynophiles comportent des organisations professionnelles, mais éclatées et non représentatives au sens du code du travail. Nous retrouverons ces organisations, porte-paroles des entreprises de sécurité privée, dans la thèse, ainsi que, mais à la marge, des organisations de syndicats de salariés et des organisations hors périmètre réglementé.

---

<sup>22</sup> Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, « Enquête de branche Prévention – Sécurité. Données 2014 », septembre 2015, p. 7 et p. 28.

<sup>23</sup> Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, « Enquête de branche Prévention – Sécurité. Données 2015 », septembre 2016, p. 12.

<sup>24</sup> L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) place cette caractéristique dans la définition de la sécurité privée, en plus des activités réalisées et de leurs modalités (protection, prévention et surveillance des biens et des personnes, sans caractère coercitif, et sous autorisation de l'Etat) : « *b. Les services de sécurité privée civile sont des personnes morales ou des personnes physiques qui interviennent moyennant rémunération ; c. Les services de sécurité privée civile sont des entités privées ou des particuliers et non des entités publiques. Il peut s'agir de sociétés commerciales, d'organisations à but non lucratif ou de particuliers* » (UNODC, « 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.5/2011/2, 28 octobre 2011, 14 p.).

Du point de vue de la dénomination de ce périmètre réglementé, la loi de 1983 (le livre VI du code de la sécurité l'a reprise) mentionnait « *les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds* » et avait repoussé la terminologie « *sécurité privée* »<sup>25</sup>. Par convention et facilité, nous utiliserons la terminologie « *sécurité privée* » en la référant à la définition juridique, quitte, lorsqu'il s'agira d'aborder la question de l'extension du périmètre, à utiliser les expressions « *sécurité privée réglementée* » *versus* « *sécurité privée non réglementée* ». Sous ce terme générique de sécurité privée réglementée, une certaine variété des dénominations est également donnée par les acteurs eux-mêmes, les journalistes, les médias, qui évoquent des stadiers, des maîtres-chiens, des vigiles, des portiers, des videurs, des détectives, des milices<sup>26</sup>.

Enfin, même si nous ne conduirons pas une comparaison fine avec d'autres pays, il convient de souligner que ceux que nous mentionnerons et comparerons pour la régulation de la sécurité privée ont des périmètres globalement similaires, avec des activités à la marge qui peuvent varier<sup>27</sup> : au Royaume-Uni, la sécurité privée réglementée inclut l'immobilisation et le retrait de véhicules<sup>28</sup> (équivalent de la fourrière en France, qui est une activité municipale). En Espagne, elle inclut l'installation et la maintenance d'équipements de sécurité dans certaines conditions, ainsi que la planification et le conseil en sécurité<sup>29</sup>. En Italie, elle inclut la garde, le transport et la fourniture d'armes, d'explosifs et d'autres matières dangereuses<sup>30</sup>. En Belgique, elle inclut l'accompagnement d'écoliers, de cyclistes ou d'automobilistes participant à une course<sup>31</sup>, les agents chargés de constatations d'infractions mineures sur le domaine public<sup>32</sup>, l'accompagnement de véhicules exceptionnels<sup>33</sup>, les entreprises de consultance en sécurité. Au Québec, elle inclut l'installation, l'entretien et la réparation de

---

<sup>25</sup> En 1983, l'opposition parlementaire de droite, notamment sénatoriale, souhaitait que la loi réglemente la « sécurité privée », ce que refusait le gouvernement socialiste d'alors estimant que la sécurité ne pouvait être que publique et étatique (Assemblée nationale, « Réglementation des activités de sécurité privée. Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi », 1<sup>re</sup> séance du 13 juin 1983, pp. 2443-2449).

<sup>26</sup> Les agents de sécurité privée eux-mêmes peuvent ainsi exprimer une certaine profondeur sociologique de leur métier : ainsi, les agents de sécurité privée dans les établissements de nuit, souvent appelés « portiers », indiquent entre eux qu'ils font le « métier de la porte » ; les agents de recherches privées préfèrent s'appeler détectives privés ou enquêteurs privés...

<sup>27</sup> Nous avons montré par ailleurs que les périmètres de la sécurité privée réglementée dans les Etats européens étaient bien plus convergents, similaires que différents, alors que nombre de commentateurs préfèrent se focaliser sur les différences d'un Etat à l'autre, différences qui nous paraissent marginales et non significatives pour analyser les régimes de régulation (Alain Bauer et Cédric Paulin, « La sécurité privée dans le monde », in Christophe Aubertin et Xavier Latour (dir.), *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, Mare & Martin, 2016, pp. 13-31).

<sup>28</sup> SIA, *Security at events. Guidance on the Private Security Industry Act 2001*, février 2008, p. 7.

<sup>29</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Espagne »*, 6-8 juillet 2012, p. 7.

<sup>30</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Italie »* 24-25 juillet 2012, p. 7.

<sup>31</sup> Direction générale de Sécurité de Prévention (Belgique), « Les métiers de la sécurité publique et privée », brochure, p. 20.

<sup>32</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Belgique »* 21-22 février 2012, p. 7. Il s'agit là de la dénomination précise dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée.

<sup>33</sup> *Ibid.* Cette mission a été, en France, privatisée en 2011 (décret n° 2011-335 du 28 mars 2011 relatif à l'accompagnement des transports exceptionnels), sous l'appellation de « *guideurs professionnels* » (motocyclistes), sans que ceux-ci ne relèvent du corpus juridique de la sécurité privée.



dispositifs mécaniques ou électroniques de verrouillage et de coffre-fort, la fabrication de clés (autrement que par la duplication à partir d'une clé existante), le déverrouillage de portes et de coffre-fort, et le conseil en sûreté<sup>34</sup>. Enfin, aux Etats-Unis, l'après 11 septembre a vu un retour dans la sphère publique des missions de sûreté aéroportuaire pour des grands aéroports<sup>35</sup>. A ces exemples étrangers de périmètre généralement un peu plus larges qu'en France – la sûreté aéroportuaire exceptée –, la comparaison devrait également inclure des différences de prérogatives et de compétences<sup>36</sup>.

La sécurité privée, réglementée ou pas, a donné lieu, depuis les années 1970, à un grand nombre d'analyses universitaires. Nous n'en retracerons pas l'histoire dans ce qui suit, mais les replacerons dans le cadre de deux types d'approches, l'une focalisée sur les facteurs économiques de compréhension de la sécurité privée, l'autre focalisée sur les facteurs politiques, en montrant la faible prise en compte, dans ces approches, de la problématique de la régulation publique, par des mécanismes administratifs, de la sécurité privée. Ce manque de focalisation sur la régulation n'est cependant pas inéluctable et peut être corrigé en cumulant à la fois les deux facteurs, économiques et politiques, d'explication de la sécurité privée.

## **La régulation de la sécurité privée : un thème mineur de la littérature scientifique relative à la sécurité privée**

Le premier type d'analyses explique l'émergence de la sécurité privée et ses missions par des facteurs économiques, à savoir par la demande et l'offre de sécurité, par la hausse de la criminalité et des infractions (et donc l'existence d'un besoin), par le sentiment d'insécurité, par l'émergence des « *mass private property* ». Cette focale « *fonde [...] la croissance de l'industrie de la sécurité sur sa fonction économique* », sur le marché, la sécurité privée comme bien économique<sup>37</sup>. Fondamentalement, comme le soulignent Veerle Pashley et Marc Cools, « *Le développement historique du marché libre a été et est toujours le point de départ de la sécurité privée. Dans cette optique, l'intérêt du consommateur ou de toute marchandise doit prévaloir sur l'intérêt du producteur [...]. En termes de prestation de sécurité privée, le citoyen ou l'individu demandant de la sécurité constitue le point focal. Suivant ce raisonnement, les citoyens peuvent légitimement faire appel au marché libre en vue d'obtenir*

---

<sup>34</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée au Québec », 23-26 avril 2012*, p. 15.

<sup>35</sup> Nicolas Le Saux, « Les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin-septembre 2013, p. 34.

<sup>36</sup> Alain Bauer et Cédric Paulin, « La sécurité privée dans le monde », 2016, art. cit., pp. 13-31.

<sup>37</sup> Boon Kaat, « La fonction d'enquête dans le secteur privé : développements et conséquences pour les polices publiques », in *Déviance et société*, vol. 17, n° 2, 1993, pp. 193-194.

des services de sécurité adaptés à leurs besoins. Cela offre une plate-forme régulatrice adaptant mutuellement la prestation à la demande. Une qualité supérieure doit être fournie à un coût minimal »<sup>38</sup>. Ici, la régulation de la sécurité privée est synonyme de la loi du marché, avec une offre et une demande.

Par la loi du marché, les entreprises se spécialisent et font des choix d'externalisation de la fonction « sécurité », perçue comme hors de leur métier, ou des choix d'internalisation afin de mieux maîtriser une fonction perçue comme économiquement stratégique dans certains cas. Se trouvent ici les analyses sur la transformation des petites propriétés multiples en propriétés privées de masse (« *mass private property* ») de Shearing et Stenning<sup>39</sup>, sur les demandes assurantielles, sur l'analyse économique de la perte ou du vol (« *loss prevention* »), sur la hausse de la criminalité et des infractions dans des lieux économiques<sup>40</sup>. Dans ce cadre analytique, économique, une disjonction entre les intérêts privés, particuliers, économiques et l'intérêt général et public, l'intérêt policier apparaît<sup>41</sup> : si les entreprises emploient des agents de sécurité ou recourent à des prestataires, ce n'est pas principalement pour lutter contre des comportements et actes jugés collectivement illégaux, mais pour réduire leurs pertes liées à la démarque inconnue ou améliorer leur réputation vis-à-vis des clients ; si les forces publiques interviennent pour des entreprises privées, ce n'est pas pour limiter les pertes de celles-ci, mais pour réduire l'insécurité et en punir judiciairement les auteurs.

Les tenants de l'approche économique n'en font pas moins un pas vers la prise en compte d'un facteur politique à partir de la moitié des années 1990, à travers ce qu'Adam White appelle la « *Nodal governance* »<sup>42</sup>, c'est-à-dire la nécessité publique d'appréhender conjointement les différents acteurs de sécurité, publics et privés, auxquels le citoyen fait désormais face en permanence dans les espaces où il se déplace<sup>43</sup>. Cette évolution de l'approche économique de la sécurité privée ne prend cependant pas de front l'ensemble des facteurs politiques et sociologiques d'une éventuelle articulation entre acteurs privés de sécurité et forces publiques, d'abord placée sous l'angle de la concurrence, et garde à distance l'idée que la sécurité, qu'une partie de la sécurité, devrait rester de la compétence de l'Etat.

---

<sup>38</sup> Veerle Pashley et Marc Cools, « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », INHESJ, *Cahiers de la sécurité*, n° 19, mars 2012, p. 48.

<sup>39</sup> C. Shearing et P. Stenning, « Modern private security: Its growth and implications », in M. Tonry et N. Morris (dir.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, pp. 193–246.

<sup>40</sup> Adam White, « The new political economy of private security », 2015, *Theoretical Criminology*, 2015, 16:85, art. cit., p. 87.

<sup>41</sup> Randy K. Lippert, Kevin Walby et Rhys Steckle, « Multiplicities of corporate security : Identifying emerging types, trends and issues », *Security Journal*, 2013, vol. 26, 3, p. 209.

<sup>42</sup> Adam White, « The new political economy of private security », 2015, art. cit., pp. 91 et suiv.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 92.

Le deuxième type d'analyse de la sécurité privée, de son émergence, de l'évolution de ses missions, de son rapport à l'Etat et de la coopération, passe directement par le « *contexte politique* »<sup>44</sup>, par la prise en compte de facteurs politiques. Ces analyses sont fondées sur un idéaltype, perçu comme positif, de police publique, de monopole public de la lutte contre l'insécurité : « *Le monopole que l'Etat était censé avoir en matière policière a donc connu en France un incontestable effritement : si le mouvement reste contenu dans certaines limites – l'importance des polices municipales et des entreprises privées de sécurité étant moindre que dans d'autres pays et l'appel à la mobilisation citoyenne plus discret qu'ailleurs –, la spécificité du modèle français de sécurité ne tend pas moins à s'estomper. Cela ne signifie pas pour autant la fin de toute dimension régaliennne* »<sup>45</sup>. Le dysfonctionnement de l'appareil d'Etat, de l'appareil policier, du système pénal, des instruments publics de lutte contre la délinquance aurait pour conséquence l'émergence des services commerciaux de sécurité privée, comme le « *prolongement naturel de la police publique* »<sup>46</sup>. La théorie du *Junior Partner* y correspond alors<sup>47</sup>. Ce type d'analyses est marqué par une focalisation sur la privatisation des missions de la police, comme l'indiquent François Bonnet dans « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial »<sup>48</sup>, et Jacques Chevallier dans « La police est-elle encore une activité régaliennne ? »<sup>49</sup>. Le partage de la production de sécurité peut être directement bénéfique aux destinataires finaux, du moins peut s'étudier dans une optique davantage utilitariste ou constructive, et pas seulement comme une déperdition des missions et fonctions de l'Etat. Ainsi se trouve posée la question de la coexistence entre les acteurs privés de sécurité et les acteurs publics de sécurité, de leur complémentarité, de la coopération, de la coproduction

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>45</sup> Jacques Chevallier, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », in *Archives de politique criminelle*, 2011/1 (n° 33), pp. 22.

<sup>46</sup> Boon Kaat, « La fonction d'enquête dans le secteur privé : développements et conséquences pour les polices publiques », 1993, art. cit., p. 193.

<sup>47</sup> « *Les premiers travaux portant sur cette question suggéraient que la sécurité privée ne serait en définitive qu'un partenaire secondaire (junior partner) des polices publiques [Kalakik et Wildhorn, 1972], lesquelles conservent l'essentiel des attributs à la fois instruments et symboliques du monopole de la force légitime* » (Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, op. cit., p. 232).

<sup>48</sup> François Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial », in *Sociologie du travail*, 2008, n° 2, p. 506 : « *la police a longtemps été perçue comme le seul acteur de la sécurité intérieure digne d'intérêt. L'implication croissante des forces de sécurité privées dans la production de l'ordre au concret implique de s'interroger sur les modalités et les conséquences de cette transformation. Cette question est souvent abordée sous l'angle de la privatisation. La « privatisation du contrôle » a été largement dénoncée par une littérature normative comme la fin de la sécurité comme bien collectif* ». Et plus loin : « *Les théoriciens de la privatisation opèrent une idéalisation de la police publique, une idéalisation imprévisible au regard d'un demi-siècle de recherche sur la police* ».

<sup>49</sup> Jacques Chevallier, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », 2011, art. cit., p. 19 : « *L'élargissement constant des préoccupations explique l'entrée en lice de nouveaux acteurs : l'Etat se révèle en effet incapable de répondre à lui seul à une demande sociale toujours plus étendue et diversifiée. [...] La sécurité n'est plus l'apanage de l'Etat : d'autres catégories d'acteurs, situés en-deçà, en marge ou au-delà de l'Etat contribuent à produire de la sécurité ; au terme d'un triple mouvement de territorialisation, privatisation et internationalisation, le monopole étatique paraît ainsi, en France comme ailleurs, avoir fait place à un système pluraliste, formé d'une pléiade d'acteurs de statut très divers* ».

public-privé de sécurité<sup>50</sup>. Fabien Jobard et Jacques de Maillard indiquent que la « *logique d'hybridation public/privé [...] ne peut se résumer à une simple privatisation, traduisant un passage du public vers le privé. La croissance des effectifs de sécurité privée ne s'est pas faite d'abord aux dépens des effectifs de police, lesquels ont continué d'augmenter tendanciellement* »<sup>51</sup>. Pour en arriver à une approche où l'Etat n'est plus le seul producteur de sécurité et cela sans qu'il perde toute légitimité dans les questions de sécurité, il convient de passer par la distinction entre « police » et « *policing* », ainsi que l'expliquent Fabien Jobard et Jacques de Maillard : « *la police est une institution qui ne se résume pas à une seule organisation, mais qui est au contraire susceptible d'agréger autour d'elle une multitude d'organismes et de réseaux. C'est un ensemble d'acteurs privés et publics qui contribuent à la production de l'action de police, ce dont rend compte la distinction que font les Anglo-Saxons entre la police – l'institution – et le policing – l'action de faire la police* »<sup>52</sup>. De fait, ces approches sociologiques permettent de réexaminer non seulement le périmètre des acteurs du « *policing* », mais aussi leurs missions, leurs activités, en évitant de passer par une définition initiale ou historique du « *public policing* » ou de la police en tant qu'institution publique monopolistique devenant anachronique pour comprendre les autres acteurs de la sécurité<sup>53</sup>. Ce déplacement théorique de la police vers le « *policing* » rend alors davantage possible de définir positivement un rapport nouveau entre la police en tant qu'institution et la sécurité privée, en tant qu'acteur légitime dans le « *policing* ».

Pour mieux prendre en compte l'ensemble des questions que posent la sécurité privée dans le « *policing* », Adam White indique alors la nécessité de prendre en compte à la fois les facteurs économiques et les facteurs politiques<sup>54</sup>. Une « *new political economy of private security* » ne peut avoir lieu qu'en se tenant à équidistance entre une série de questions proprement relatives au contexte économique (les fluctuations et les modalités de l'offre et de la demande de sécurité, les stratégies des acteurs économiques pour maximiser leur positionnement) et proprement relatives au contexte politique (par quelles normes politiques

---

<sup>50</sup> Cf. François Bonnet dans « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices public et privée dans une gare et un centre commercial », 2008, art. cit., pp. 504-520) ; Frédéric Ocqueteau, *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004 ; Bruno Sabatier, « Sécurité et police privées dans les lieux de consommation : une analyse de géographie sociale », *Droit et ville*, 2008, 14 p. ; Frédéric Diaz, « coproduction » de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? (le cas de grands rassemblements de populations en France) », in *Déviante et Société*, 2003/4 Vol. 27, pp. 429-458 ; IAURIF, *Le Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS). Sociographie d'une exception parisienne. Rapport intégral*, mars 2015 ; Xavier Latour, « Police, gendarmerie, polices municipales et sécurité privée : quelles pistes pour une coproduction de sécurité ? », rapport pour le Centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN), 2014, 47 p.

<sup>51</sup> Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, op. cit. p. 231.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>53</sup> Bruno Sabatier, « Sécurité et police privées dans les lieux de consommation : une analyse de géographie sociale », 2008, art. cit., p. 4.

<sup>54</sup> Adam White, « The new political economy of private security », 2015, art. cit., p. 95.

la sécurité privée peut-elle être contenue, encadrée, utilisée ?). Une place importante est faite à la recherche de légitimité par les acteurs de la sécurité privée, et donc de son acceptabilité par la sphère publique et politique, elle-même gage d'acceptabilité pour les clients et consommateurs<sup>55</sup>. La recherche de légitimité induit alors, pour Adam White, la prise en compte de la régulation : « *In many respects, regulation represents the legitimation strategy par excellence, for although it entails the implementation of restrictive bureaucratic red tap upon commercial security operations, it also give these operations a concrete semblance of « stateness »* »<sup>56</sup>. Mais ici, l'acquisition d'un bénéfice symbolique, de réputation, de légitimité semble le seul moteur à la mise en place d'une régulation publique de la sécurité privée, et finalement laisse les intérêts éventuels de l'Etat de côté<sup>57</sup>.

## **Quelques rares analyses françaises et étrangères de la régulation de la sécurité privée**

La régulation de la sécurité privée en France a peu donné lieu à analyse, comparativement à la privatisation ou la marchandisation de la sécurité. Dans le cas de Jacques Chevallier analysant les facteurs et la réalité de la privatisation de la police, la régulation, avec la création en cours du CNAPS et de la DISP, apparaît bien en fin d'article, mais pour souligner qu'elle s'inscrit justement dans les limites de la privatisation : si l'Etat laisse à d'autres acteurs non étatiques des missions de sécurité, il « *entend [...] superviser de près une activité qui touche à ses prérogatives régaliennes* »<sup>58</sup>. La régulation, au sens de *law enforcement*, serait la résurgence des prérogatives régaliennes de l'Etat, mais toujours dans le cadre de l'analyse de la privatisation. Restants neutres, Fabien Jobard et Jacques de Maillard, dans *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes* (2015), inscrivent le CNAPS dans le champ de la régulation institutionnalisée : « *Des instances de régulation du secteur, à l'instar du Conseil national des activités privées de sécurité en France [Ocqueteau, 2013], ont également été institutionnalisées* »<sup>59</sup>. Ils se réfèrent ici à la seule étude précise relative au CNAPS, réalisée en 2012-2013 par Frédéric Ocqueteau : « Genèse et premiers pas du Conseil

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 96 : « *In this way, it should be possible to understand both how and why private security providers are using a variety of legitimation strategies – including state-orientated recruitment policies, the appropriation of state symbolism and the pursuit of statutory regulation – in order to enhance the appeal of their operations to an often sceptical population which expects domestic security provision to be monopolized by the state* ».

<sup>58</sup> Jacques Chevallier, « La police est-elle encore une activité régalienne ? », 2011, art. cit., p. 26.

<sup>59</sup> Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, op. cit., p. 250.

national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) »<sup>60</sup>. A cette étude, il est néanmoins possible d'adjoindre trois thèses récentes qui évoquent la sécurité privée, sa régulation et le CNAPS :

- Nicolas Le Saux, *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Xavier Latour, soutenue le 15 octobre 2014 à l'Université de Nice, 488 p.
- Driss Aït Youssef, *Sécurité privée et libertés*, thèse de doctorat en droit, sous la direction de Xavier Latour, soutenue le 8 décembre 2015 à l'Université de Nice, 418 p.
- Antonio Arroyo, *Professionalisation et développement professionnel : cas des agents de sécurité privée de la branche surveillance humaine en France*, thèse de sciences de l'éducation, sous la direction de Richard Wittorski et de Patrick Obertelli, soutenue le 3 juillet 2017 à l'Université de Rouen-Normandie, 435 p.

Au-delà des approches et finalités différentes de ces travaux, ce sont ainsi quatre visions propres qui sont avancées de la régulation et de sa réforme. C'est à partir de la première, celle de Frédéric Ocqueteau, et dans une moindre mesure celle de Nicolas Le Saux, que nous serons le plus amené à nous positionner. En effet, la thèse d'Antonio Arroyo vise à montrer comment la rénovation de la formation des agents de sécurité privée, d'abord souhaitée par l'Etat, tente, avec difficulté, de s'inscrire dans la recherche de mise en place d'une coproduction public-privé de sécurité<sup>61</sup> – nous reviendrons dans la suite de l'introduction sur les notions de coproduction, comme de régulation, de moralisation, de professionnalisation. Débutée en 2010, sa thèse ne porte de fait pas sur le CNAPS, même si celui-ci est un outil qui accompagne cette professionnalisation des agents de sécurité privée. Par ailleurs, pour Driss Aït Youssef, dans le cadre d'une sécurité privée qui est analysée comme protectrice des libertés (parce qu'elle participe de la sécurité intérieure, elle-même protectrice des libertés), le CNAPS est traité comme un objet juridique auto-existant et quasiment créateur de ses propres règles, et non pas à l'aune des conditions de son émergence. Les faiblesses juridiques et procédurales du régulateur et de la régulation, que l'auteur place au cœur de sa thèse, relèvent en réalité davantage de la réglementation elle-même (le livre VI du CSI) et des arbitrages

---

<sup>60</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*

<sup>61</sup> Antonio Arroyo, « Professionalisation et développement professionnel du secteur privé de sécurité « la surveillance humaine ». Une coproduction de sécurité prescrite entre l'Etat et le marché », communication au congrès international AREF 2010 « Actualité de la recherche en éducation et en formation », 13-16 septembre 2010 à l'Uni-Mail de Genève, 10 p.

politico-administratifs réalisés lors de la création du régulateur<sup>62</sup>. Nous divergeons d'ailleurs fortement des arguments et justifications utilisés pour sa démonstration<sup>63</sup>. Par ailleurs, si la mention d'autres organes de contrôle (CNIL, Défenseur des droits, direction de l'aviation civile, autorités judiciaires) apporte une vision élargie de la régulation, elle est seulement juxtaposée à l'analyse des procédures du CNAPS, sans chercher à caractériser ou à tirer des conséquences de ce nouveau paysage de la régulation, pour la sphère publique comme pour la sécurité privée.

La thèse de Nicolas Le Saux interroge plus directement l'éventuel retrait de l'Etat en matière de sécurité et de défense du fait de l'existence d'acteurs privés et pose la question de savoir si sécurité et défense sont, ou ne sont pas, des « *activités comme les autres* »<sup>64</sup>. Concernant plus spécifiquement le CNAPS et la sécurité privée, pour l'auteur, « *le CNAPS ne signifie pas une prise de contrôle d'intérêts privés sur une activité considérée comme régaliennne. En effet, la solution ordinale, écartée par les membres de la Commission Blot, mais qui avait la faveur de certains représentants de la profession, n'a probablement pas été retenue du fait de l'efficacité et du pouvoir que cela aurait pu donner à la profession dans son*

---

<sup>62</sup> Il est reproché au régulateur (« *law enforcement* ») des lacunes qui relèvent en fait de la réglementation (« *regulation* »). Par exemple : « *C'est ainsi que cet établissement n'a pas fait la place aux victimes d'éventuels manquements de la part de professionnels de la sécurité privée. Le Conseil national n'a pas dans ses missions de réprimer les atteintes aux libertés. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser le code de déontologie des activités privées de sécurité pour voir qu'il n'emploie à aucun moment le terme de « liberté » alors que celui des policiers et des gendarmes l'emploie à plusieurs reprises. Même si une atteinte aux libertés peut être caractérisée par un manquement, l'absence de mentions claires sur leur protection peut renforcer les opposants aux développements de la sécurité privée. Le traitement des libertés au sein du CNAPS ne s'opère que par la nécessité de se conformer aux jurisprudences administrative, constitutionnelle et européennes* » (Driss Aït Youssef, *Sécurité privée et libertés*, thèse de doctorat en droit, sous la direction de Xavier Latour, soutenue le 8 décembre 2015 à l'Université de Nice, pp. 46-47). Il en va de même sur l'absence d'assermentation relevée pour les contrôleurs du CNAPS, question largement évoquée lors de la création de l'établissement et tranchée juridiquement à ce moment : les contrôleurs du CNAPS ne sont pas assermentés parce qu'ils ne réalisent pas de procès-verbaux, ce que seule la loi aurait pu permettre. Ainsi, la question « *Quelques contrôleurs sont des fonctionnaires ayant déjà exercé des missions de police judiciaire auparavant. Conservent-ils leur assermentation au sein du CNAPS ? Rien n'est moins sûr* » ne se pose pas, et encore moins en ces termes : « *La CNAPS a fait le choix de ne pas assermenter son personnel malgré des missions visant à relever des manquements aux lois et règlements d'individus exerçant une mission de sécurité privée et quelques fois dans le cadre d'une délégation de service public* » (*ibid.*, pp. 216-217).

<sup>63</sup> Absence d'objectif du CNAPS en matière de protection des libertés, absence d'assermentation pour les contrôleurs, impossibilité pour les agents du CNAPS de consulter le fichier du Traitement des antécédents judiciaires, inaccessibilité au CNAPS du fichier des interdictions de gérer, absence d'autorisations délivrées aux responsables de services internes de sécurité, absence de délit d'entrave au contrôle, absence de transmission du rapport du contrôle au contrôlé, absence de publicité des débats et des décisions, absence d'échelle de sanction, etc. Des confusions existent en outre sur le cadre juridique et les modalités d'utilisation des fichiers mentionnées : les agents du CNAPS ont toujours eu accès à un premier niveau du fichier TAJ (connu / pas connu), et à partir de juin 2015 accès à un deuxième niveau (description sommaire des faits) avec le décret n° 2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées. Par ailleurs, l'ensemble des exemples ou décisions de tribunaux administratifs ou cours administratives d'appel relatifs à un mauvais usage ou à un usage contesté du fichier TAJ, censé montrer une pratique liberticide vis-à-vis de la sécurité privée, datent de la période précédant le CNAPS (*ibid.*, p. 106). Quant à l'impossibilité de consulter le fichier des interdits de gérer, elle est logique, en raison de l'entrée en vigueur de ce fichier en janvier 2016. Le long développement sur l'intérêt qu'il y aurait, pour le CNAPS, à consulter ce fichier, mais le risque qu'il y aurait à le faire sans base légale, peut surprendre (*ibid.*, pp. 107-112).

<sup>64</sup> Nicolas Le Saux, *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Xavier Latour, soutenue le 15 octobre 2014 à l'Université de Nice, p. 30.

ensemble »<sup>65</sup>. De ce point de vue, incidemment, il répond à la question, pour le cas français, de la spécificité ou non de la sécurité : « *En l'état, le dispositif bâti autour du CNAPS lui laisse un complet contrôle, confirmant ainsi le caractère particulier et exceptionnel de la sécurité privée. Le CNAPS renforce bien le contrôle de l'Etat* »<sup>66</sup>. Il argumente sur ce plein contrôle de l'Etat par le refus opposé par ce dernier à la création d'un ordre professionnel et par la majorité que l'Etat s'est octroyé dans les instances décisionnaires de l'établissement public. Nous approfondirons cette thèse, que nous partageons, en recourant cependant davantage à une analyse des procédures du régulateur, de son fonctionnement, mais aussi en analysant l'émergence et la construction cognitive du régulateur (au-delà du seul refus de créer un ordre professionnel).

A l'inverse de Nicolas Le Saux, et de fait de ce que nous tenterons de démontrer dans notre thèse, l'analyse centrale de Frédéric Ocqueteau indique que les modalités de naissance de la réforme et sa construction entrent dans le cadre d'« *une OPA par rapport à une administration sur lequel il [le patronat de la sécurité] avait besoin d'exercer un meilleur contrôle* » : « *En « achetant » une administration dédiée à la moralisation des services dont il entend désormais co-contrôler voire co-piloter la gouvernance d'ensemble, le patronat de la sécurité laisse croire aux pouvoirs publics qu'ils participent au processus commun de professionnalisation du secteur conduisant à sa maturité* »<sup>67</sup>. Pourquoi « acheter » l'Etat ? Les entreprises de sécurité privée souhaitent, pour l'auteur, redorer l'image de la sécurité privée : « *Etant donné que les organisations patronales de la sécurité privée sont devenues des interlocuteurs puissants et des partenaires indispensables à la promotion des politiques de sécurité générale mises en œuvre par les pouvoirs publics, le souci d'améliorer leur image est l'un des facteurs majeurs de la mobilisation dans la conquête de leur légitimité auprès de l'Etat. Il leur faut améliorer l'image de leurs prestations de service auprès de l'opinion publique, outre d'en négocier au jour le jour les utilités auprès des clients publics et privés* »<sup>68</sup>. Suivant en cela Adam White, le CNAPS répondrait d'abord à un objectif symbolique, avec pour modalités et conséquences une certaine mainmise du secteur privé sur l'outil public de régulation. Dans ce cadre, l'Etat n'aurait pas eu trop de mal à être convaincu du fait de sa volonté de se désengager d'un certain nombre de missions, tant de production de sécurité que de régulation de celle-ci. Ici, notre divergence avec l'analyse de Frédéric

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 163. La « solution ordinale » signifie la création d'un ordre professionnel (comme pour les avocats, les médecins, etc.).

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>67</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 24.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 23.



Ocqueteau sera relativement forte : en effet, nous nous orienterons plutôt vers l'hypothèse d'une reprise en main de la sécurité privée par l'Etat, initialement involontaire mais réussie. Cette reprise en main, *de facto*, n'exclut pas que les intérêts, notamment symboliques et de réputation de la sécurité privée, comptent dans cette réforme, ce qui expliquerait d'ailleurs que, chacun y trouvant son avantage, la réforme ait pu être conduite à terme : à tout le moins, un « *consensus ambigu* » doit être explicite<sup>69</sup>. Sans être le seul, Frédéric Ocqueteau parle du CNAPS, en raison de la participation des représentants professionnels de la sécurité privée à ses instances, comme « *d'un animal particulier ou d'un drôle d'oiseau, tant sur le plan législatif que réglementaire* »<sup>70</sup>. Le CNAPS est-il un objet hybride ? Sa qualification d'OVNI administratif est même récurrente. Si cette participation privée est signifiante, elle n'épuise pas d'autres originalités : comment la revendication par les représentants professionnels des prestataires d'un meilleur fonctionnement du marché puis de la création d'un ordre professionnel s'est-elle transformée en réforme de l'Etat, en agence parapublique de contrôle de l'offre, et non pas, par exemple, de la demande ? Il n'y a pas ici d'évidence ni de chemin *a priori* logique. Enfin, au-delà du statut administrativo-juridique de l'établissement, ne sont-ce t'elles pas les modalités de son fonctionnement et de ses missions qui en fondent l'originalité, voire l'hybridité ?

Pour expliquer et démontrer les différences que nous pourrions avoir avec l'analyse de Frédéric Ocqueteau, il faut préciser les différences de points de vue : alors qu'il s'est d'abord attaché au jeu des acteurs centraux, hauts fonctionnaires et représentants des organisations professionnelles, dans les institutions existantes et à partir de 2007, nous sommes partis, notamment dans les premières parties, d'une analyse davantage orientée sur les idées relatives à la place de la sécurité privée par rapport à la sécurité publique, en débutant à la loi fondatrice du 12 juillet 1983 (qui encadrerait, pour la première fois, la sécurité privée). Cette extension temporelle nous permet de mieux intégrer, également, une variable économique, précisément le dysfonctionnement du marché de la sécurité privée, au-delà d'un déficit d'image du secteur. Enfin, Frédéric Ocqueteau écrit son rapport en 2013, avec une année de fonctionnement du CNAPS : nous bénéficions de quelques années supplémentaires, qui éclaireront non pas tant le fonctionnement du CNAPS mais d'autres structures moins

---

<sup>69</sup> « Plutôt que de chercher à reconstituer le sens d'une mesure au moment de son élaboration et de son adoption, il convient, dès lors, d'en saisir les sens possibles, afin de comprendre comment un consensus ambigu a pu se créer autour de cette mesure » (Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », in *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005, p. 19).

<sup>70</sup> Nicolas Le Saux, *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, op. cit., p. 31.

analysées, à savoir la Délégation interministérielle à la sécurité privée et son projet de réforme de la loi fondatrice du 12 juillet 1983.

Dans l'ensemble de ces analyses, exception faite de Frédéric Ocqueteau et dans une moindre mesure par Nicolas Le Saux, la régulation de la sécurité privée et surtout le régulateur lui-même sont pris comme une donnée, comme un fait. A l'inverse, nous chercherons donc à en retrouver les constructions, les fonctionnements et les conséquences, à les interroger pour mieux comprendre le sens du nouveau régime de contrôle mis en place : s'agit-il d'une capture de la régulation par les régulés eux-mêmes, ce que tend à démontrer Frédéric Ocqueteau, ou bien, ce qui est notre thèse, d'une reprise en main de la sécurité privée par l'Etat, sous couvert d'une association des régulés à leur régulation ?

A la littérature française en matière de régulation peuvent s'ajouter deux cas étrangers, particulièrement étudiés par des universitaires et qui nous apporteront des points d'appui comparatifs ou d'approfondissement de la problématique.

- Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, sur la mise en place de la régulation de la sécurité privée au Québec<sup>71</sup>.
- Adam White, sur la création et l'évaluation de la Security Industry Authority (SIA) britannique<sup>72</sup>. D'autres articles ou rapports de cet auteur, déjà cité, sont aussi à prendre en compte, notamment une étude réalisée en 2009 pour le *Home Office* sur la *Security industry authority*.

Dans le cadre de la « gouvernance nodale de la sécurité », Massimiliano Mulone et Benoît Dupont utilisent la création du Bureau de la sécurité privé (BSP) québécois et les débats entre administration et organisations professionnelles pour définir l'objet et le périmètre de la sécurité privée. Dans un deuxième temps, la représentation des professionnels dans le BSP leur permet de soulever la question de la reconnaissance et de la légitimation par la sphère publique de la sécurité privée. Enfin, les auteurs en viennent à la question de la coopération, à travers le débat, au Québec, de l'obligation avortée de dénonciation de crimes et délits par les agents de sécurité privée auprès des forces publiques<sup>73</sup> : si cette question ne s'est absolument pas posée en France lors de la création du CNAPS, elle se retrouve ultérieurement dans le cadre des réflexions relatives à la réforme du livre VI du CSI, dans des termes similaires.

---

<sup>71</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'État, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, pp. 103-128.

<sup>72</sup> Adam White, « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », *Security Journal*, 2013, pp. 1-18.

<sup>73</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'État, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, pp. 121-124.

Ainsi, l'analyse de la création du BSP sert avant tout à questionner le périmètre de la sécurité privée, ce qui doit relever de la réglementation ou ne doit pas en relever, parce que les débats au Québec portaient davantage sur ce sujet qu'en France<sup>74</sup>, et à questionner les attentes respectives de la sécurité privée et des forces publiques en terme de reconnaissance mutuelle et symbolique. Les auteurs ne cherchent pas à révéler, au premier chef, les conditions d'émergence de la régulation et ses caractéristiques, ce que nous ferons pour le cas français. Il n'en demeure pas moins que la question de la reconnaissance du secteur de la sécurité privée, concrète et symbolique se posera dans notre cas.

L'analyse de la régulation au Royaume-Uni est plus diverse. Adam White en définit deux voies : la première, pour Adam White lui-même<sup>75</sup>, Thumala *et alii*<sup>76</sup> et Smith et White<sup>77</sup>, vise à comprendre comment la régulation a été utilisée comme un mécanisme de réorientation de la sécurité privée vers des objectifs de bien public, mais aussi comment elle a visé à relégitimer la sécurité privée aux yeux des citoyens<sup>78</sup>. « Pourquoi réguler ? » est ici la question, avant de savoir comment cette régulation s'est mise en œuvre. Ces questions, – réorientation vers des objectifs publics et légitimation –, également présentes chez Massimiliano Mulone, se retrouveront dans la thèse présente : la réforme de la régulation en France a-t-elle servi de légitimation au secteur de la sécurité privée, et si oui sous quelles modalités – on retrouve ici la logique des travaux de Frédéric Ocqueteau – ? Mais, en posant également la question d'un rapprochement de la sécurité privée vers des objectifs publics de sécurité, nous retrouvons davantage l'idée d'une reprise en main de la sécurité privée par l'Etat.

Une autre série de travaux, de plus long terme, s'inscrit dans une perspective séquentielle plus classique : comment en est-on arrivé à la création de la SIA ? Comment l'action publique s'est-elle déroulée, séquencée ? Adam White définit quatre étapes ou périodes, que nous détaillons car ils se retrouveront dans notre cas<sup>79</sup> :

- La phase de « lobbying », de 1972, avec la « Cropwood Roundtable Conference on Private Security » du Cambridge Institute of Criminology, à 1995, avec le *Report on*

---

<sup>74</sup> « Il nous semble ainsi pertinent d'essayer de décrire comment la loi délimitait l'objet « sécurité privée » et comment ce dernier a réagi à ce processus d'inclusion-exclusion », de quelle manière les interactions entre les membres du gouvernement et les représentants de l'industrie ont défini la sécurité privée au Québec » (*ibid.*).

<sup>75</sup> Adam White, *The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-Legitimation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, et « The new political economy of private security », 2012, art. cit., pp. 85-101.

<sup>76</sup> A. Thumala, B. Goold, et I. Loader, « A tainted trade? Moral ambivalence and legitimation work in the private security industry », *British Journal of Sociology*, 62 (2), 2011, pp. 283-303.

<sup>77</sup> Adam White et Martin J. Smith, «The paradox of security regulation: Public protection versus normative legitimation», *Policy & Politics*, published online 2 January 2013.

<sup>78</sup> Adam White, « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », 2013, art. cit., p. 2.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 3.

*the Private Security Industry* du House of Commons Home Affairs Committee. Cette période voit ainsi des débats mûrir sur la régulation de la sécurité privée alors que le sujet n'est pas encore à l'agenda politique (« *on the negotiating table* »<sup>80</sup>).

- La phase de mise à l'agenda et d'élaboration de la solution, jusqu'à sa formalisation législative, du rapport de Parlement en 1995 au vote du *PSIA Act* de 2001.
- La phase des « premières impressions », qui débute à la mise en œuvre de la SIA et se poursuit toujours. Sans être une phase d'évaluation proprement dite, elle correspond à une mise en perspective de la régulation : qu'a-t-elle produit dans le paysage de la sécurité privée ? Se trouvent ici des auteurs plus critiques, soulignant les lacunes du dispositif (périmètre réglementé lacunaire, trop grande participation des régulés à la régulation)<sup>81</sup>.
- Enfin, une phase d'évaluation d'impact fondée sur des données empiriques débute à partir de 2009, avec les travaux d'Adam White et de Martin J. Smith<sup>82</sup>.

Ainsi, les analyses de la régulation de la sécurité privée dans ces deux cas étrangers nous amènent à percevoir le début des questionnements à poser pour le cas français : réflexion sur le périmètre de la sécurité privée ; modalités d'avancement de la réforme ; légitimation publique des acteurs privés ; possibilité d'évaluer les effets du régulateur ; lien entre la régulation et la coopération. Les hypothèses de réponse sont précisément développées ci-après dans le cadre de l'explicitation de la problématique et de la démonstration.

Enfin, nous devons mentionner le travail récent de Mark Button et de Peter Stiernstedt relatif à une comparaison européenne des dispositifs de régulation de la sécurité privée<sup>83</sup>. Sur une base de 22 critères, pondérés par des points, relatifs à la plus ou moins grande sévérité de la réglementation et à la formation en sécurité privée, les auteurs classent les Etats de l'Union européenne : La Belgique, l'Espagne, la Slovénie arrivent en tête des Etats disposant d'une régulation stricte, tandis que la France arrive en 13<sup>ème</sup> position, c'est-à-dire avec une

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Mark Button, « The Private Security Industry Act 2001 and the security management gap in the United Kingdom », *Security Journal*, 24.2, avril 2011, pp. 118-132, et Mark Button, « Assessing the Regulation of Private Security across Europe », *European Journal of Criminology*, vol. 4, 2007, pp. 109-128.

<sup>82</sup> Adam White et Martin J. Smith, *The Security Industry Authority: A Baseline Review*, 2009, *op. cit.*, 91 p., et Adam White, « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », 2013, art. cit., 18 p. Il s'agit là de mesurer la réalisation des objectifs du SIA (réduire la criminalité dans la sécurité privée, accroître le professionnalisme du secteur, permettre un développement économique sain du secteur et favoriser la coopération publique privée en matière de sécurité).

<sup>83</sup> Mark Button et Peter Stiernstedt, « Private Security Regulation in the European Union: A League Table for Analysis », *Institute of Criminal Justice Studies*, University of Portsmouth, 2016, 34 p. Une démarche proche existe depuis plusieurs années, portée par la CoESS, organisation professionnelle européenne réunissant les organisations professionnelles nationales de prestataires de sécurité privée, mais sur une base moins scientifique et systématique (CoESS, *Private Security Services in Europe. CoESS Facts & Figures 2011*, 150 p., et CoESS, *CoESS Facts & Figures 2013*, 2013, 225 p.).

régulation administrative classée strictement à la moyenne européenne<sup>84</sup>. Si cette démarche permet effectivement de concrétiser la régulation et ses instruments, de lui donner corps et comparaison, elle ne s'attache pas à sa bonne application ni à son bon respect. Par ailleurs, logiquement, elle trace un état à l'instant « t » de ces dispositifs de régulation, s'éloignant des conditions de leur émergence, évolution ou spécificités (qui elles-mêmes pourraient donner lieu à comparaison significative quant à la place de la sécurité privée dans chacun de ces pays européens). Si l'analyse du cas français n'a pas été positionnée par rapport au travail de Mark Button et Peter Stiernstedt, l'épilogue tentera de replacer la France dans leur « League Table », en prenant en compte non seulement la création du CNAPS et l'analyse du dispositif français de régulation jusqu'en 2014, mais également les évolutions intervenues entre 2015 et 2017, qui font précisément l'objet de l'épilogue. Nous serons conduits, dans ce cadre, à rehausser la position de la France, jusqu'à lui faire atteindre le podium.

### **Problématique : une réforme de la régulation publique de la sécurité privée voulue par le secteur privé mais conçue par l'Etat**

Pourquoi, en 2012, un établissement public administratif, le CNAPS, a-t-il repris la mission de police administrative de délivrance des autorisations d'exercer des entreprises, dirigeants et agents de sécurité privée assurée depuis le milieu des années 1980 par les préfetures de département ? S'agissait-il de transformer l'offre de sécurité privée et pour quels objectifs (économiques, politiques, symboliques ?), ou s'agissait-il de réformer des services administratifs préfectoraux par le biais, devenu classique, de l'agencification ? En quoi le CNAPS s'inscrit-il dans un « *regulatory system* », vu comme « *l'ensemble des dispositifs et institutions en charge de mettre en place [... une] nouvelle forme de politique publique* »<sup>85</sup> ? Ainsi, s'agissait-il d'optimiser l'instrument de la régulation (préfetures) en le remplaçant par un nouvel instrument (CNAPS) – on parlerait alors de « *sédimentation institutionnelle* »<sup>86</sup>, d'évolution administrative, même avec quelques ruptures, avec un droit de la régulation émergeant, et le CNAPS ne serait alors qu'un avenant à la loi du 12 juillet 1983 – ou s'agissait-il d'introduire un nouveau rapport entre l'Etat et la sécurité privée, avec de

---

<sup>84</sup> Pour les auteurs, cela signifie que le dispositif français de régulation, selon des données antérieures à 2016 (et parfois plus anciennes), est moyennement équipé en mécanismes d'autorisations, de contrôles, moyennement contraignant, et qu'il prend peu en compte le domaine de la formation.

<sup>85</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Définition du droit de la régulation économique », *Droit et économie de la régulation*, 2004, p. 14.

<sup>86</sup> Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », traduction de « How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis », chapitre 6 de J. Mahoney et D. Rueschenmeyer (dir.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York, Cambridge University Press, 2003, pp. 208-240.

nouveaux objectifs – on parlerait alors de « *conversion institutionnelle* »<sup>87</sup>, c'est-à-dire d'une rupture, pas tant administrative que stratégique et politique, à l'occasion de laquelle les acteurs étatiques en charge de la sécurité et les acteurs privés de la sécurité auraient cherché à consolider, gagner, changer ou défendre leurs places respectives ?

Cette réforme de l'action publique ne donnera que peu de place aux responsables politiques, peu présents, au moins au début : comment une réforme de l'action publique peut-elle se lancer, se conduire et aboutir, sans responsables politiques ? A l'inverse, pourquoi et comment des dirigeants d'entreprises de sécurité privée se sont-ils trouvés membres des instances centrales et locales de décision du nouveau régulateur ? En quoi cette participation des régulés au régulateur est-elle au cœur de cette réforme, dans sa dimension cognitive *ex ante*, c'est-à-dire pour aboutir au CNAPS, et dans sa dimension juridique *ex post*, c'est-à-dire dans le fonctionnement du régulateur ? Cette place des régulés, au sein du régulateur, va-t-elle jusqu'à une « *capture du régulateur* » par les régulés<sup>88</sup> ? Et, lié, cette régulation administrative renouvelée a-t-elle un impact sur le fonctionnement économique du marché de la sécurité ? La régulation administrative peut-elle influencer sur la régulation concurrentielle ?

Finalement, et plutôt à l'inverse des questions précédentes, la réforme de la régulation de la sécurité privée ne peut-elle pas plutôt se voir comme un réinvestissement de l'Etat sur ce secteur, avec l'idée d'un approfondissement de la coproduction de sécurité privée : une politique publique de la sécurité privée, débutant par une régulation renouvelée et qui inclurait la coproduction de sécurité, émergerait-elle alors ? Le CNAPS n'a-t-il pas inauguré, même indirectement, involontairement et au corps défendant des acteurs privés qui n'en demandaient pas tant, une période de reprise en main de la sécurité privée par l'Etat ?

Méthodologiquement, ce travail se présente sous un angle chronologique. Cependant, il ne s'agit pas à proprement d'une approche séquentielle de l'action publique. Etablie sur le fondement des travaux de Charles Jones, d'Yves Mény, de Jean-Claude Thoenig, de Pierre

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> L'expression est reprise de Bertrand du Marais, « Crise de la régulation ou « capture du régulateur » ? », in Association d'économie financière, *Rapport moral sur l'argent dans le monde – Les enjeux et conséquences de la crise. Une nouvelle régulation pour le système financier*, Paris, Association d'économie financière, 2009, pp. 13-26. Pour Bertrand du Marais, la crise financière des années 2008 et suivantes proviendrait d'une capture des régulateurs financiers par certains acteurs de l'industrie financière, à savoir leur capacité à argumenter de la supériorité et de l'efficacité de la finance de marché et surtout du fait que les « *autorités [de régulation] ont toujours été largement composées, dans leur collège, par des professionnels du secteur* ». L'article de George J. Stigler, « The Theory of Economic Regulation » en 1971 (*The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, pp. 3-21) fonde cette hypothèse de la capture des régulateurs par les régulés, bien que l'auteur lui-même n'emploie pas l'expression. Pour George J. Stigler, « *as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit* » (p. 3). Le contrôle à l'entrée dans un secteur et les freins mis aux nouveaux entrants sont, pour l'auteur, la principale utilité d'un régulateur, ce qui expliquerait pourquoi les acteurs historiques ou dominants d'un secteur le souhaitent ou le soutiennent.

Muller, d'Yves Surel (émergence et identification d'un problème, mise à l'agenda, formulation et adoption d'une politique ou d'un programme, mise en œuvre des décisions, évaluation et terminaison de l'action publique), la grille séquentielle comporte des limites et des biais intrinsèques désormais bien connus<sup>89</sup> : linéarité, non-chevauchement, faible prise en compte d'autres variables que la chronologie obèrent l'explication de l'émergence ou de l'évolution d'une politique publique. Jean-Claude Thoenig l'indique, la grille séquentielle définie par Charles Jones, est devenue, progressivement, « *une interprétation linéaire de la réalité : la mise sur agenda précède par nature la décision qui précède par définition la mise en œuvre. Or sa vertu est heuristique, elle sert d'ouvre-boîte mais pas de réponse* »<sup>90</sup>. Nous n'utiliserons donc la grille séquentielle que comme une « *déconstruction analytique [qui] permet d'isoler les moments clés du processus* »<sup>91</sup>. De fait, le temps long adopté pour cette analyse (du début des années 1980 jusqu'au milieu des années 2010) se densifie et se resserre à l'approche de la réforme de 2012. Là où nous comptons en décennies, en années, au début de la thèse, nous compterons en mois, voire en semaines, en fin de thèse, ce qui passera par des variations de niveaux de précision (et de sources)<sup>92</sup>.

Par ailleurs, nous utiliserons préférentiellement, pour expliquer l'action publique, ses accélérations, ses ralentissements, ses arrêts, le registre de la traduction explicité par Michel Callon dans « *Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc* » en 1986<sup>93</sup>. Ce registre cognitif permet de caractériser des processus et des étapes, mais surtout des relations, des cristallisations d'idées, d'intérêts et d'institutions, à un moment donné, à travers une grille générique, certes d'apparence séquentielle mais exprimant finalement un dynamisme, ou visant à l'expliquer : dans ce registre de la traduction, la « *problématisation* » est le fait de formuler un problème et de définir les acteurs concernés (il y a « problème » lorsque sa résolution ne peut pas s'effectuer seulement par l'acteur qui l'identifie) ; l'« *intéressement* » est l'« *ensemble des actions par lesquelles une entité [...] s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation* »<sup>94</sup> et correspond donc à

---

<sup>89</sup> Steve Jacob et Christine Rothmayr, « L'analyse des politiques publiques », in Valéry Ridde et Christian Agenais (dir.), *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2009, pp. 69-86, p. 72.

<sup>90</sup> Jean-Claude Thoenig, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », 2005, art. cit., pp. 285-306, p. 18.

<sup>91</sup> Steve Jacob et Christine Rothmayr, « L'analyse des politiques publiques », 2009, art. cit., pp. 69-86, p. 73.

<sup>92</sup> Pour une justification de la réintroduction du temps long dans l'analyse de l'action publique, cf. Philippe Bezes et Frédéric Pierru : « Etat, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », in *Gouvernement & action publique*, avril-juin 2012, n° 2, p. 77.

<sup>93</sup> Michel Callon, « *Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc* », *L'Année sociologique*, 1986, n° 36, pp. 169-208.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 185.

des actions de négociations en vue d'alliances ; l'« enrôlement » est un « intéressement réussi », donc davantage un résultat qu'un processus, aboutissant à l'assignation d'un rôle aux acteurs ; la « mobilisation » est la capacité à rendre mobile des acteurs, à les déplacer vers la solution envisagée, à réaliser l'action. Enfin, ou à l'inverse, la « dissidence » est un intéressement qui ne fonctionne plus et une mobilisation centrifuge des acteurs (la traduction est devenue trahison – « *traddutore, traditore* » selon l'italien).

Comment passer d'une étape à une autre ? Quels « *points de passage obligés* » sont cristalliseurs pour passer à une étape ultérieure ? A travers la traduction, c'est le mouvement et l'agencement des idées, des intérêts et des institutions qu'il s'agira de retrouver. L'avancement d'une action publique, sa dynamique, non pas seulement initiale mais continue, ne va pas de soi : pourquoi et comment sont surmontés d'éventuels freins ? Pourquoi, dans un « stop ou encore », le « encore » l'emporte-il plutôt que le « stop », ou pas ?

Au registre de la traduction, nous ajouterons celui de l'approche par les instruments, en tant que concrétisation opérationnelle, administrative des opérations de traduction. Il s'agit en quelque sorte d'ajouter un quatrième « I » à la théorie des « trois I » : idées, intérêts, institutions et instruments. L'approche par les instruments permettra, à un certain stade du travail, de mieux caractériser les solutions en cours de construction et les modalités de leur construction : « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. [Les instruments] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* »<sup>95</sup>. L'analyse des instruments d'action publique conduira à « *saisir l'action publique dans sa matérialité* », dans sa pratique, dans sa réalisation concrète, dans sa technique même<sup>96</sup>. Ces instruments seront le droit disciplinaire, un code de déontologie, des modalités d'association concrète des régulés au régulateur, une contribution fiscale, mais aussi des chartes et conventions incitatives. L'approche par les

---

<sup>95</sup> Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 6 : « *Le choix de cette entrée analytique encourage aussi une relecture, voire une interprétation alternative des décisions de politiques publiques. L'instrument matérialise les intentions, et souvent permet de distinguer plus précisément ce qui relève d'une véritable innovation, d'un recyclage ou d'une demi-mesure* ».



instruments prolonge dans l'ordre juridique et administratif celle de l'approche par le registre de la traduction dans l'ordre cognitif<sup>97</sup>.

Cette thèse comprend six parties, permettant de développer et détailler la problématique générale décrite précédemment.

## **Partie 1. Le paradigme public de la sécurité privée et ses dysfonctionnements**

Nous soutenons que les réformes du début de la décennie 2010 puisent leur fondement cognitif et normatif dans une double articulation entre l'Etat et la sécurité privée – régulation et coproduction –, qu'il nous faut donc démontrer. Cette double articulation remonte aux années 1980 et 1990 et est devenue, selon nous, la référence, commune, partagée à la fois par l'Etat et la sécurité privée. Nous définissons cette double articulation comme le paradigme public de la sécurité privée, au sens d'« *un cadre d'idées et de normes qui spécifie non seulement les objectifs de la politique et le type d'instruments qui peut être utilisé pour les atteindre, mais également la nature même des problèmes auxquels ils sont supposés être affrontés* »<sup>98</sup>. Ainsi, le paradigme public de la sécurité privée correspond à la représentation intellectuelle que se font les acteurs publics (gouvernement, parlement et administration) de la sécurité privée et aux relations politiques, juridiques et administratives qu'ils entretiennent avec elle, le tout étant accepté par les acteurs de la sécurité privée<sup>99</sup>. Ce paradigme se développe dans le cadre d'un marché de la sécurité privée répondant à la loi de l'offre et de la demande : on montrera alors en quoi les valeurs fondamentales caractérisant ce paradigme

---

<sup>97</sup> En effet, « *l'instrument crée des effets d'agrégation. Il constitue un point de passage obligé et participe à ce que M. Callon a nommé les activités de traduction qui permettent à des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun dans un réseau. Cet apprentissage exige des acteurs engagés des déplacements, des détours par rapport à leur conceptualisation initiale. Corrélativement, l'instrument crée des effets d'inertie qui expliquent une partie de la résistance au changement (tensions entre acteurs-utilisateurs) et aux pressions extérieures (changement gouvernemental, pression de groupes d'intérêt)* » (Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », 2011, art. cit., p. 19. Cf. également l'utilisation des notions de « *point de passage obligé* » et d'« *instrument* » par Frédéric Pierru et Christine Rolland, « *Bringing the Health Care State Back in*. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé », 2016, art. cit., pp. 483-506).

<sup>98</sup> Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 279 (traduction personnelle). Cette définition est reprise par Henri Bergeron, Yves Surel et Jérôme Valluy dans « *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* » (*Politix*, vol. 11, n° 41, 1<sup>er</sup> trimestre 1998, pp. 195-223).

<sup>99</sup> Nous écartons les notions de « *référentiel sectoriel* » et de « *rapport global/sectoriel (RGS)* » théorisées par Pierre Muller : « *Le référentiel d'une politique constitue, en effet, une structure cognitive et normative qui intègre les croyances des agents dans un cadre plus large – sectoriel et/ou global* » (Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », 2005, art. cit., p. 173). C'est ce cadre plus large et le rapport à la société qui nous paraissent, précisément, trop larges ou trop lâches pour être appliqué à la relation entre l'Etat, en fait le ministère de l'Intérieur, et la sécurité privée. Par ailleurs, nous ne pouvons méconnaître les limites de ces deux notions, notamment soulignées par Jean-Claude Thoenig : « *il est juste de dire que conceptuellement le référentiel reste un objet peu solide, souvent encore allusif, car manquant dans l'usage immodéré qui peut en être fait d'une déclinaison méthodologique solide pour en démontrer le contenu, la distribution entre parties prenantes et l'impact sur les actes. Le référentiel étant partout, il empêche le chercheur de voir. Dans les cas extrêmes, il devient un discours académique sur les discours que les acteurs tiennent eux-mêmes* » (Jean-Claude Thoenig, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », 2005, art. cit., p. 22).

(« *deep core* ») passent par l'application de la loi du marché et par l'application d'un droit de regard de l'Etat sur le secteur. Ce droit de regard correspondra ici aux deux piliers du paradigme public, la régulation et la coproduction (« *policy core* »), tandis que les aspects secondaires renverront aux instruments et à leurs usages pour permettre la mise en œuvre de l'action publique (préfectures, fichiers à consulter, cartes professionnelles, dispositif de coopération, etc.)<sup>100</sup>. Il revient donc à la 1<sup>ère</sup> partie de définir, de caractériser et de rendre opératoire pour le reste de la thèse ce paradigme public de la sécurité privée.

Réglémentée par la loi du 12 juillet 1983, la sécurité privée est officialisée, légitimée, reconnue et encadrée par l'Etat : il s'agit du premier élément du paradigme public de la sécurité privée, à savoir la régulation administrative, dont l'instrument est les préfectures de département en charge de la délivrance des autorisations d'exercer pour les personnes morales et physiques. Cette régulation administrative préfectorale fonde le premier slogan-phare partagé par les acteurs publics et privés, à savoir la nécessaire « moralisation » de la sécurité privée : il s'agit d'autoriser ou non l'accès des personnes physiques aux métiers de la sécurité privée par le contrôle de leur moralité à partir de fichiers judiciaires et policiers.

Les années 1990 voient naître la seconde articulation de l'Etat et de la sécurité privée, fondée sur la place et le rôle que l'Etat souhaiterait voir jouer à la sécurité privée : la loi d'orientation et de programmation de la sécurité de 1995 (LOPS, dite aussi loi Pasqua, du 21 janvier 1995) indique que des acteurs privés peuvent concourir à la sécurité générale, ce qui est traduit par l'expression de « coproduction de sécurité ». Les forces publiques, seules, ne peuvent plus répondre à l'ensemble des demandes, anciennes ou nouvelles, de sécurité, tant des entreprises que des particuliers : d'autres acteurs de sécurité, notamment privés, se voient alors confier des missions et prérogatives nouvelles, dans une optique de complémentarité avec les forces publiques, voire de coopération. Cependant, cette coproduction n'est pas égalitaire car les deux acteurs, publics et privés, n'ont ni les mêmes prérogatives ni les mêmes effectifs : les effectifs de la sécurité privée restent moindres que les effectifs publics.

A ce stade, les deux éléments du paradigme public de la sécurité privée – régulation et coproduction – n'apparaissent pas *stricto sensu* de même valeur théorique : l'expression de coproduction public-privé de sécurité n'est pas aussi solide, s'apparente davantage à un souhait des responsables politiques (voire un slogan) et revêt des réalités non stables, comme la 1<sup>ère</sup> partie le montrera. Derrière le terme de coproduction, il est possible d'y voir tout un

---

<sup>100</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, art. cit., p. 16.

spectre de relations allant de la simple coexistence des forces publiques et des acteurs de la sécurité privée, à la complémentarité, au partenariat et jusqu'à la coopération et l'échange d'informations. Nous soulignons donc que l'emploi du terme « coproduction » se voudra générique et que la thèse ne visera pas à définir précisément les différentes modalités des actions de coproduction, complémentarité, partenariat, coopération, etc. A l'inverse, la notion de « régulation » revêt un caractère théorique plus affirmé, quand bien même elle est diverse (la 4<sup>ème</sup> partie le montrera). Nous l'employons ici en tant qu'ensemble de relations et de procédures, pour un secteur d'activité donné, et allant jusqu'à l'incarnation dans un régulateur : « *la régulation intervient comme une sorte d'appareillage propre à un secteur, intégré dans celui-ci – dont la réglementation n'est qu'un des outils –, qui entrelace règles générales, décisions particulières, sanctions, règlements de conflits, et qui inclut généralement la création d'un régulateur indépendant* »<sup>101</sup>. Si la notion est d'abord attachée au fonctionnement économique d'un secteur, ce que nous retrouverons d'ailleurs dans la 1<sup>ère</sup> partie de la thèse, une orientation vers le fonctionnement de l'Etat, de l'administration définit également la régulation, dont Yves Gaudemet souligne qu'elle « *est la forme moderne de l'action administrative* »<sup>102</sup> et que nous analyserons dans la 4<sup>ème</sup> partie. Pour conclure sur régulation / coproduction, c'est bien le premier terme du paradigme public de la sécurité privée qui nous mobilisera véritablement, alors que le second constituera plutôt un facteur contextuel ou un horizon d'attente.

Précisément, la matérialisation de la « coproduction de sécurité » induit une évolution du contexte économique, dont nous montrerons qu'il désavantage, à bas bruit, l'offre de sécurité privée : la régulation économique par la seule application de la loi de l'offre et de la demande, se grippe dans les années 2000. Le coût du maintien d'une position dans le champ économique, pour un prestataire, devient trop élevé, voire risqué. Nous passerons alors d'un contexte politique (retrait de l'Etat, coproduction public-privé) à un contexte économique (difficulté de recrutement, croissance trop forte, anarchique et finalement dysfonctionnelle, affaires médiatiques relatives au travail illégal dans le secteur de la sécurité privée). La formation initiale des agents de sécurité privée, qui devient obligatoire à partir de 2008, montrera ce passage d'un contexte politique à un contexte économique : transférer des missions jusque-là exercées par les forces publiques aux agents de sécurité privée nécessite que ceux-ci soient formés, compétents et aptes à comprendre et coopérer, le cas échéant, avec

---

<sup>101</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Définition du droit de la régulation économique », *Droit et économie de la régulation*, 2004, p. 13.

<sup>102</sup> Yves Gaudemet, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, 2004/1, n° 109, p. 13.

les forces publiques. Apparaît alors le second slogan-phare, partagé par les acteurs publics et privés, à savoir la nécessaire « professionnalisation » de la sécurité privée<sup>103</sup>. Cependant, cette « professionnalisation » a un coût et contribue encore davantage à déstabiliser le fonctionnement économique des entreprises de sécurité privée.

Ce sont alors les tentatives de description de cette déstabilisation de l'offre de sécurité privée et la remise en cause de leurs propres intérêts économiques par les représentants des prestataires de sécurité privée que nous analyserons : comment perçoivent-ils leur champ économique ? Comment perçoivent-ils le fonctionnement de la régulation par la loi de l'offre et de la demande, mais également celui de la régulation préfectorale ? Comment émergent des signes d'invalidation des façons passées de faire, ce qui nécessite d'en envisager de nouvelles ? Nous devons retrouver les « *stratégies d'argumentation destinées à rendre légitimes les revendications* »<sup>104</sup>. Dans l'approche des « trois I », ce sont ici les intérêts des acteurs économiques qui s'expriment d'abord<sup>105</sup>. Ces stratégies d'argumentation et la légitimation des difficultés rencontrées par les prestataires de sécurité privée correspondent, dans le registre de la traduction, à une première problématisation d'origine privée et à un début d'intéressement de certaines administrations publiques, précisément celles qui ont la charge de l'emploi et du travail illégal : une partie des dysfonctionnements de la régulation économique s'expliquerait par un manque de fluidité du marché de l'emploi et des difficultés de recrutement. Comment passe-t-on du diagnostic privé du dysfonctionnement de la loi de l'offre et de la demande à celui du dysfonctionnement de la régulation préfectorale ?

L'intéressement du ministère de l'Intérieur émerge très progressivement : du côté de la coproduction public-privé, l'idée, d'abord initiée par le secteur privé, d'un dépassement des effectifs publics de sécurité par les effectifs privés de sécurité, en raison de la croissance forte des années 2000, est reprise et traduite par une communauté de réflexion public-privé,

---

<sup>103</sup> Une analyse critique de la « professionnalisation » de la sécurité privée sera disponible à partir de la thèse soutenue mais non encore disponible d'Antonio Arroyo, *Professionnalisation et développement professionnel : cas des agents de sécurité privée de la branche surveillance humaine en France* (thèse de sciences de l'éducation, sous la direction de Richard Wittorski et de Patrick Obertelli, soutenue le 3 juillet 2017 à l'Université de Rouen-Normandie, 435 p.).

<sup>104</sup> Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », 2005, art. cit., p. 161.

<sup>105</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, art. cit., p. 27. C'est aussi ce que suggèrent Philippe Bezes et Frédéric Pierru : « Etat, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », 2012, art. cit., pp. 41-87. Les deux auteurs indiquent bien les « trois I » doivent s'utiliser d'un point de vue méthodologique, pour formaliser des hypothèses : « *L'objet du présent article n'est pas de « modéliser » l'usage des « trois I », mais d'essayer d'en dégager la pertinence et l'utilité en distinguant trois propriétés principales de ces « outils » de l'analyse des politiques publiques. Mobiliser les « intérêts », les « idées » et les « institutions » permet, tout d'abord, de rester attentif à la pluralité des dimensions possibles de l'analyse et à la diversité également des « causes » possibles dans l'étude de l'action publique. En s'appuyant sur plusieurs pans importants de la littérature, cet usage des « trois I » permet, en outre, de formuler diverses hypothèses a priori sur les phénomènes observés, qui peuvent se révéler concurrentes ou complémentaires a posteriori. Ceci signifie, enfin, que ces différentes dimensions sont à hiérarchiser ex post en découpant les processus de l'action publique en différentes séquences* » (ibid., p. 8)

notamment par l'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES) et toute une « *politique des rapports* » pour reprendre l'expression de Jean-Jacques Gleizal, comme nécessitant une action de l'Etat. Une réforme censée à la fois répondre aux difficultés de recrutement du secteur et permettre un meilleur contrôle de la moralité des agents est mise en œuvre au milieu des années 2000 mais s'avérera un échec : la création de la carte professionnelle d'agent de sécurité privée, nous l'expliquerons, accroît les difficultés du secteur et met en pleine lumière les difficultés de la régulation préfectorale.

## **Partie 2. Une problématisation orientée sur la réforme de la régulation**

La mise à l'agenda politique d'un diagnostic qui n'était pas encore suffisamment un problème suppose une problématisation pleine et entière. Or, avec la tentative d'amélioration de la régulation administrative par le biais de la mise en place de la carte professionnelle, l'Etat s'est montré contre-productif : les préfetures, en 2008-2010, ne parviennent pas à mettre en place correctement ce nouvel outil dans le cadre du dispositif existant de la régulation, ce qui devient une contrainte supplémentaire pour les prestataires. Comment alors une problématisation plus dense des dysfonctionnements de la régulation s'est-elle élaborée et comment la décision de réforme de l'ensemble de la régulation de la sécurité privée a-t-elle été si rapidement prise ?

Cette séquence est marquée par le passage du diagnostic initialement effectué par le secteur privé, puis par une communauté de réflexion public/privé, aux niveaux institutionnels du cabinet du ministre de l'Intérieur et des inspections générales du ministère de l'Intérieur. La prise en charge politique du diagnostic, sous couvert du cabinet du ministre, est quasi-immédiatement suivie, à la demande de ce dernier, par une traduction par la haute-administration, avec l'inspection générale l'administration (IGA), l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). Le rapport intitulé « Le contrôle des sociétés de sécurité privée », connu sous le nom de rapport Blot (du nom de l'inspecteur général de l'administration, Yvan Blot), mais que nous nommerons mission ou *Rapport Blot-Diederichs* (pour prendre en compte le deuxième inspecteur général de l'administration, Olivier Diederichs, co-auteur du rapport), est le point focal de la réforme de la régulation. Nous devons alors comprendre comment ce rapport clôt la « politique de rapports » précédente, et oriente encore davantage le diagnostic vers un problème à caractère public et administratif et propose une réforme de l'organisation et de l'action publiques. Comment le diagnostic professionnel, privé, économique, s'est-il transformé en problème public et, cette fois-ci, en solutions administratives ? Cette solution,

c'est le Conseil national des activités privées de sécurité, un établissement public administratif, qui devra reprendre la mission de police administrative des préfetures concernant la sécurité privée, et mettre en œuvre un contrôle sur le terrain, ce que n'avaient jamais fait les forces de police et de gendarmerie bien que la loi du 12 juillet 1983 le prévoyait, et des sanctions disciplinaires à l'égard des entreprises et agents de sécurité privée. Cette solution, c'est aussi la participation de représentants de ces entreprises aux instances décisionnaires du CNAPS. Cette solution, c'est enfin la mise en place d'une taxe sur ces entreprises pour financer cet établissement public. Nous devons donc essayer de comprendre comment la mission Blot-Diederichs arrive à ce compromis fondateur qu'est la participation de la sécurité privée à son propre contrôle contre un financement par elle du régulateur. Par ailleurs, on évaluera si la solution proposée – le CNAPS – s'inscrit, ou pas, ou peu, ou très indirectement, dans un agenda de réforme de l'Etat vu, à cette période, à travers la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE). Enfin, dernier élément de la solution proposée pour résoudre les dysfonctionnements identifiés, un poste de Délégué interministériel à la sécurité privée est recommandé, et tout de suite mis en œuvre par le cabinet du ministre : quel sens donné à cette création, qui précède le CNAPS ?

### **Partie 3. La construction opérationnelle de la solution et les marges de manœuvres parlementaires, administratives et privées**

Une fois prise la décision politique de créer le CNAPS, en juillet 2011, il reste à la concrétiser, ce qui nécessite des textes juridiques (loi, décret, arrêté). Or cette étape est moins neutre cognitivement parlant qu'il n'y paraît : la traduction publique du problème se poursuit sur l'ensemble de la rédaction des textes nécessaires, et notamment dans l'élaboration et la discussion de l'amendement gouvernemental relatif à la création du CNAPS prenant place dans la Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2 du 14 mars 2011) et de son décret d'application du 23 décembre 2011. S'agissant de la mise en œuvre de la décision politique, « *Au cours de cette étape, il arrive que des adaptations et des ajustements soient nécessaires pour parvenir à concrétiser les intentions des décideurs* »<sup>106</sup>. Si Patrick Hassenteufel et Andy Smith soulignent l'imprécision du rôle des idées dans l'action, au-delà de leur rôle dans la formulation des intérêts et des stratégies des acteurs, ainsi que l'imprécision de l'articulation entre les idées, le construit et le réel, les idées seront bel et bien présentes et à l'œuvre dans la construction de la solution et ne seront pas

---

<sup>106</sup> Steve Jacob et Christine Rothmayr, « L'analyse des politiques publiques », 2009, art. cit., pp. 69-86, p. 71.

arrêtées aux portes de sortie de la solution. Le compromis formalisé par le *Rapport Blot-Diederichs* et repris, avec des ajustements par l'amendement du gouvernement – à savoir : une participation des régulés à l'instance de régulation contre le financement par eux de l'instance –, est-il maintenu par les parlementaires, les administrations en charge de la mise en œuvre du CNAPS et les représentants privés associés à cette mise en œuvre ?

La deuxième hypothèse est que la construction administrative de la solution institue des places, des rapports de forces et des agencements des acteurs institutionnels existants et même naissants dans une forme d'auto-positionnement (DISP, CNAPS, DLPAJ, organisations professionnelles). De nouveaux acteurs, publics, apparaissent (les parlementaires, le Conseil d'Etat), qui entraînent une mise à distance des acteurs privés, jusqu'alors primordiaux dans l'élaboration du diagnostic des dysfonctionnements. Pour autant, la solution prévoyant une participation des régulés à la régulation et le financement par eux du régulateur, ces acteurs privés cherchent tout de même à peser, précisément sur les modalités de leur participation et du financement.

#### **Partie 4. Une pause sur la régulation et l'agencification : qu'est-ce que ce nouveau dispositif ?**

Quelle est cette régulation de la sécurité privée mise en place ? L'Etat gagne-t-il du pouvoir avec ce nouveau dispositif financé par le secteur privé et auquel il participe ? Ou bien les acteurs de la sécurité privée ont-ils réussi à prendre la main sur la régulation ? Un arrêt sur image qui nécessite la mobilisation des théories de la régulation et des agences est nécessaire.

La régulation, dont une grande partie des auteurs indiquent la variété des approches et définitions<sup>107</sup>, s'appréhende initialement par rapport au fonctionnement de l'économie et vise à en assurer le bon fonctionnement, notamment lorsque les seuls mécanismes de la concurrence et de la loi de l'offre et de la demande ne le permettent pas de manière optimale

---

<sup>107</sup> « La définition de la régulation est en effet susceptible de très fortes variations. Le terme « régulation » peut désigner au sens large toute intervention de l'autorité publique destinée à remédier à une défaillance de marché (externalités, pouvoir de marché, etc.). En ce sens, la régulation recouvre la réglementation et tous autres modes d'intervention juridique ou économique de l'autorité publique. Le terme « régulation » peut aussi servir à mettre l'accent sur l'évolution des modes d'élaboration et d'application de la règle de droit, marquée par un recul des modes autoritaires et verticaux surtout dans le domaine économique (il vise ainsi le développement de la soft law, auto-régulation, etc.). Plus stricte encore, une troisième définition qualifierait de régulation le droit élaboré par les autorités administratives indépendantes pour l'organisation des secteurs nouvellement ouverts à la concurrence » (Ségolène Barbou des Places, « Contribution(s) du modèle de concurrence régulatrice à l'analyse des modes et niveaux de régulation », *Revue française d'administration publique*, 2004/1, n° 109, p. 39). Gérard Timsit indique de même que « L'analyse de la régulation comme moyen de pallier les défaillances du marché est probablement celle qui est à la fois la moins exigeante du point de vue conceptuel et la plus répandue tant au niveau national qu'au niveau européen » (« La régulation. La notion et le phénomène », *Revue française d'administration publique*, 2004/1, n° 109, p. 8). Yves Gaudemet relève également que « La régulation est l'action normative ou para-normative qui accompagne l'ouverture d'un marché antérieurement monopolisé, qui en assure l'ouverture à de nouveaux opérateurs, et l'installation progressive de la concurrence sur celui-ci » (Yves Gaudemet, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, 2004/1, n° 109, p. 14).

ou que le secteur concerné répond à d'autres impératifs non atteignables par le marché : elle peut être correctrice de défaillances du marché, accompagnatrice d'un nouveau marché (en cas d'ouverture à la concurrence) et/ou palliative d'une lacune du marché (lorsqu'un objectif public, comme la santé, la sécurité, etc., nécessite des actions qui ne sont pas de la compétence des acteurs privés). Dans une conception plus opératoire et précise, Marie-Anne Frison-Roche « *rattache une régulation à un secteur : à chaque secteur, sa régulation* »<sup>108</sup>. La 1<sup>ère</sup> partie aura d'ailleurs porté sur ces raisons génériques de la régulation étatique.

Par suite, la régulation peut alors être définie par des modalités nouvelles d'action publique permettant une plus grande participation des acteurs privés, et utilisant des instruments rénovés de droit (« *soft law* » ou droit souple, incitatif) : Marie-Anne Frison-Roche évoque la régulation « *comme un appareillage juridico-économique utilisé pour construire un secteur et maintenir en son sein des équilibres, émergence et permanence qui ne peuvent advenir par les seules forces du marché* »<sup>109</sup>. De l'origine économique de la définition de régulation, on dérive donc, en raison de l'action publique rendue nécessaire, à une approche plus administrative et juridique de la régulation : Yves Gaudemet souligne que « *La régulation est la forme moderne de l'action administrative* »<sup>110</sup> dans le sens de « *la régulation formelle, identifiée celle-là par les formes qu'elle utilise et qui ne sont pas celles de la réglementation classique* »<sup>111</sup>. Ici, la régulation par l'administration n'est plus une forme alternative ou complémentaire de la concurrence dans un secteur, mais est une modalité d'action publique et surtout d'organisation de l'administration publique (éventuellement vis-à-vis du domaine économique, mais pas seulement), en partie fondée sur la déverticalisation de celle-ci au profit d'un mode plus participatif avec le secteur concerné<sup>112</sup>. Cette seconde approche repose fortement sur l'existence d'un « *régulateur* », mais également sur « *une normativité incertaine, efficace et contraignante en fait, mais étrangère aux formes ordinaires et classiques du droit* ». On parlera alors de « *droit de la régulation* », délégué par l'Etat à un régulateur, autonome, expert, usant de concertation et de pédagogie : « *Et tout naturellement*

---

<sup>108</sup> A l'inverse, il existe une conception large de la régulation, à savoir « *l'ensemble des mécanismes qui rééquilibrent des intérêts contradictoires, large conception à laquelle se réfère notamment la loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 et qui renvoie aux définitions très larges de régulations concrétisant des préoccupations sociales ou écologiques dans l'organisation économique, ou encore à l'ensemble des politiques publiques* » (Marie-Anne Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, 2004/1, n 109, pp. 53-54).

<sup>109</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », 2014, art. cit., p. 54.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>112</sup> Gérard Timsit, tout en indiquant qu'il s'agit d'une réelle conception de la régulation, alternative à la conception économique, la décrit de manière plus critique : « *vulgate que répètent ou répandent analyses et ouvrages récents de science administrative relatifs à la gestion et aux politiques publiques* » et « *Essentiellement fondée sur le constat de l'inadéquation à la réalité du vieux « modèle statocentrique » d'analyse de l'administration* » (« La régulation. La notion et le phénomène », *Revue française d'administration publique*, 2004, art. cit., p. 9).



*ce régulateur de terrain va parler le même langage que ceux auxquels il s'adresse. Dépouillant le langage unilatéral de la réglementation, évitant le commandement, le régulateur s'emploie à la concertation, à la persuasion, à la pédagogie, à l'exemplarité, parfois à l'avertissement ou aux « préconisations ». Tout cela n'est pas le langage ordinaire du droit ; la régulation s'identifie par cet emploi de formes singulières, ignorées en tant que telles de la normativité classique »<sup>113</sup>.*

En partant de cette approche de la régulation en tant qu'évolution des modalités de l'intervention publique et de l'organisation de l'administration, qu'est-ce alors que le CNAPS et la régulation mise en œuvre ? Que signifient-ils en matière de capacités d'action publique ? Nous interrogerons l'agencification, en tant que reconfiguration administrative particulière de l'Etat, empreinte du *New Public Management* déjà ancien<sup>114</sup>. Nous interrogerons la participation des professionnels du secteur de la sécurité privée dans le dispositif de la régulation : Fabrizio Cafaggi, dans « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée »<sup>115</sup>, montre que cette participation privée est de nature à préciser la régulation, à en définir le modèle : quelle forme prend et que signifie alors ce « *renforcement de la participation des régulés aux processus de la régulation publique* »<sup>116</sup> ? Par rapport à la critique d'une privatisation de la régulation du fait de cette participation des acteurs privés, Fabrizio Cafaggi prévient : « *Il serait toutefois erroné d'interpréter l'expansion de l'autorégulation et de la régulation privée participative comme des symptômes ou indices d'une privatisation de la fonction régulatrice* »<sup>117</sup>. Sur ce point, nous le suivrons, sans nier toutefois l'apport symbolique de cette nouvelle régulation en faveur du secteur de la sécurité privée : « *la régulation comme moyen de pallier un déficit de légitimité* »<sup>118</sup>.

Il s'agira bien de répondre aux questionnements relatifs à « *l'effritement supposé de la centralité de l'Etat* » dans le domaine de la sécurité<sup>119</sup> et nous tenterons, à l'inverse, de montrer que l'Etat a renouvelé ses marges d'action, que la mise en place d'une régulation (et d'un régulateur), loin d'avoir dilué ses compétences, les a renforcées, en neutralisant le

---

<sup>113</sup> Yves Gaudemet, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, 2004, *op. cit.*, p. 15.

<sup>114</sup> Philippe Bezes, « Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012/3, n° 193, pp. 17.

<sup>115</sup> Fabrizio Cafaggi, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », *Revue française d'administration publique*, 2004/1, n° 109, p. 25.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>118</sup> Gérard Timsit, « La régulation. La notion et le phénomène », 2004, *art. cit.*, p. 10.

<sup>119</sup> Massimiliano Mulone, « Sécurité privée et gouvernance de la sécurité : mais que fait la police ? », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Scientifique et Technique*, 2008, p. 446.

secteur privé associé au dispositif de régulation. L'approche par les instruments nous y aidera fortement<sup>120</sup>. Notamment, un certain nombre d'instruments juridiques (droit disciplinaire et code de déontologie) seront examinés pour montrer en quoi le régulateur est apte à faire nouvellement et mieux appliquer la loi (« *law enforcement* »), mais également à créer de nouvelles règles (au sens de la « *regulation* » anglo-saxonne, c'est-à-dire réglementation<sup>121</sup>). Le lien réglementation/régulation sera alors questionné. Nous analyserons le recours à des « *outils de régulation sophistiqués* », contraignants (« *sticks* »), utilisés par le CNAPS mais aussi les administrations régaliennes (URSSAF, autorités judiciaires) encore compétentes sur certains points de la sécurité privée, des outils d'incitation économique (« *carrots* ») mis au point par la DISP, et des outils de communication (« *sermons* »), repris à la fois par le CNAPS et la DISP<sup>122</sup>. Nous montrerons alors qu'il n'y a pas une mais des régulations, ou plutôt des régulateurs se situant chacun sur des niveaux et des modalités d'intervention différents, l'enjeu devenant alors l'articulation entre ces différentes modalités. Plus particulièrement pour la DISP, nous ferons l'hypothèse qu'il s'agit d'une « administration de mission » (hypothèse qu'il nous faudra tenir jusqu'à la 6<sup>ème</sup> partie), dont l'action est orientée par le fonctionnement du marché de la sécurité privée : les outils proposés par la DISP visent à améliorer les relations contractuelles entre les donneurs d'ordre et les prestataires, et constituent des instruments de régulation économique.

Notre arrêt sur image a induit progressivement une forme d'évaluation de l'action publique, mais celle-ci ne peut se concrétiser et se matérialiser que prise de front. A l'inverse, ce que nous dirons en termes d'évaluation ne sera pas à dissocier de la caractérisation générique de la régulation réalisée dans la 4<sup>ème</sup> partie.

## **Partie 5. L'évaluation de l'action publique : une régulation administrative qui fonctionne ?**

La réforme produit-elles des effets dans le secteur de la sécurité privée ? Quelles transformations observe-t-on dans le secteur de la sécurité privée ? Ce sont là les questions dont on attend *a priori*, en contre-point des premières parties de la thèse, des réponses. En

---

<sup>120</sup> Pierre Lascoumes et Louis Simard soulignent le lien entre la transformation du rôle de l'Etat, de la « *perte de légitimité croissante des formes classiques de gouvernement (Command and Control), la multiplication des interactions avec le marché (privatisation, notamment) et des formes de collaborations public/privé (contractualisation, démarche volontaire). Une des façons d'aborder ces phénomènes complexes est de les saisir via les instruments mobilisés* » (Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », 2011, art. cit., p. 15).

<sup>121</sup> Yves Gaudemet souligne, avec raison, cette nécessité de « *se remémorer que « régulation » en anglais signifie réglementation* » (« Introduction », 2004, art. cit., p. 13).

<sup>122</sup> Cette typologie est issue de Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist et Evert Vedung (dir.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1998.

effet, initialement envisagé pour améliorer le fonctionnement du marché de la sécurité, à travers une action de contrôle sur l'offre, le nouveau dispositif peut et doit s'évaluer à l'aune de la revendication première des organisations professionnelles de la sécurité privée.

Cependant, trois ans après la création du régulateur, nous serons conduits à, d'abord, évaluer son propre fonctionnement : l'évaluation de la réforme passera donc par celle de l'objet créé, à savoir le CNAPS, à travers sa mission de délivrance des autorisations et sa mission disciplinaire. Nous travaillerons l'hypothèse que la réforme a eu pour conséquence, à travers la recherche d'une professionnalisation et d'une moralisation du secteur de la sécurité privée, de d'abord professionnaliser, spécialiser et monter en compétence le régulateur public : en quoi le nouveau régulateur travaille-t-il différemment, et mieux le cas échéant, que les préfetures ? Cette évaluation du fonctionnement du « *regulatory system* » tentera toutefois d'aller jusqu'à celle de la « *compliance* », c'est-à-dire du bon respect de la réglementation par les acteurs de la sécurité privée, de leur conformité<sup>123</sup>, autant que nous le permettront les critères, indicateurs et bases de comparaison historiques (avec le dispositif préfectoral de régulation) et géographiques (avec d'autres pays). A ce stade, nous prendrons en compte et analyserons les premières évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du CNAPS, discutés dès sa création et qui interviennent, pour une partie d'entre elles, en 2014 : cette adaptation du CNAPS peu de temps après sa création est en soi un retour d'expérience et un signe de sa propre auto-évaluation.

A ces questions, nous ajouterons celle de l'insertion du nouveau régulateur dans le paysage institutionnel public : comment une nouvelle institution acquiert-elle sa place ? La réponse à cette question passe par deux types d'insertion institutionnelle à évaluer. D'une part, qui contrôle le CNAPS, qui lui-même contrôle les entreprises et agents de sécurité privée ? La tutelle ministérielle, certaines autorités administratives indépendantes (CNIL, Défenseur des Droits) et les juridictions administratives en cas de recours contentieux encadrent le nouveau régulateur, chacun en ce qui les concerne. Le moins qu'il puisse être dit est que le CNAPS ne fonctionne pas isolément. Le paysage de la régulation administrative de la sécurité privée ne se réduit ainsi pas au seul nouveau régulateur : d'autres acteurs, plus ou moins axés sur des objectifs de régulation souple ou sur la réglementation dure existent (la DISP, les URSSAF, les autorités en charge de la lutte contre le travail illégal) : leur action a-t-elle eu des effets et s'est-elle déroulée en coordination avec le CNAPS ? En effet, Marie-Anne Frison-Roche

---

<sup>123</sup> Nous reprenons là une distinction indiquée dans Mark Button et Peter Stiernstedt, « Private Security Regulation in the European Union: A League Table for Analysis », *Institute of Criminal Justice Studies*, University of Portsmouth, 2016, p. 3.

souligne que la régulation déborde le secteur qu'elle est sensée réguler (« *L'interrégulation devient alors cruciale* ») : le CNAPS travaille-t-il en coopération avec d'autres corps de contrôle ou de régulation ? Quel effet le CNAPS produit-il sur les autres régulateurs ?

Ici, seulement, nous serons en mesure de passer à l'évaluation du secteur régulé, en quittant le ou les régulateurs eux-mêmes. Nous prolongerons en fait la 4<sup>ème</sup> partie qui visait à définir le régulateur « CNAPS » par une approche juridique de la régulation, en rebouclant dans la 5<sup>ème</sup> partie avec l'approche économique de la régulation : « *La régulation consiste, au premier sens du terme, à rendre régulier, à assurer le fonctionnement régulier, le bon fonctionnement. La régulation économique vise à assurer le bon fonctionnement du marché [...] qui ne saurait être réduit au seul fonctionnement concurrentiel* ». Ainsi, « *la régulation économique est la fonction de la puissance publique dont l'objet est la préservation et le rétablissement de l'ordre public économique* »<sup>124</sup>. Franchissant un pas supplémentaire dans la caractérisation du régulateur et de la régulation, par le biais de l'évaluation des effets de leur action, nous poserons la question de l'impact économique de la régulation administrative et donc des effets de la mission globale de « *police de l'économie* » que peut avoir un régulateur<sup>125</sup>. Celle-ci est-elle véritablement intrusive et conséquente dans le fonctionnement du marché, c'est-à-dire de l'offre et de la demande de sécurité privée ? A-t-elle entraîné une application plus saine de la concurrence ? A-t-elle réussi à répondre au souhait de concentration économique du secteur exprimé par certains des représentants des organisations professionnelles de prestataires ? Mais aussi, quel est l'impact d'un nouveau régulateur sur les frontières du périmètre réglementé ? Les consolide-t-il ou les rend-il plus poreuses ? La création d'un régulateur dédié, identifié, dans un secteur réglementé ne révèle-t-il pas le flou et la perméabilité des frontières de ce périmètre réglementé, là où la réglementation sur papier semblait très bien les fixer ? Les cas de la sécurité incendie, des « *stadiers* », des surveillants de casinos, des autoentrepreneurs, du « *facility management* », des offres globales de télésurveillance de certains nouveaux acteurs, etc. montreront qu'il n'est pas si évident que telles ou telles activités relèvent du périmètre réglementé et donc du champ de compétences du CNAPS. La question de l'accès ou pas au secteur de la sécurité privée se pose effectivement pour certains nouveaux acteurs, si nous suivons Marie-Anne Frison-Roche, pour qui ce n'est pas tant un secteur lui-même qui est régulé, mais son accès : « *Nous entrons dans un système de régulation des octrois* ». Ainsi, des domaines ou des missions jusqu'alors

---

<sup>124</sup> Thomas Pez, « Le règlement des différends et la fonction de régulation », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2017, p. 656.

<sup>125</sup> *Ibid.*

soustraits à la régulation « *vont être repensés en ces termes* »<sup>126</sup>. Par conséquent, notre hypothèse en matière d'effets du nouveau dispositif de régulation, vu comme une régulation des droits d'accès, est qu'il découvre et met en lumière non pas tant des fragilités internes au secteur, mais des fragilités dans ses frontières. Sous ce prisme, nous poserons donc à nouveau la question de l'utilisation, de l'instrumentalisation du régulateur par les régulés pour créer des barrières à l'entrée, voire d'une « capture » du régulateur, au sens de George J. Stigler (bien qu'il n'emploie pas le terme explicitement) : « *every industry or occupation that has enough political power to utilize the state will seek to control entry* »<sup>127</sup>. Si des tentatives des professionnels de maîtriser l'entrée ou pas dans le secteur réglementé existent, il n'est pas certain qu'elles réussissent à influencer le régulateur, ce qui nécessite d'expliquer pourquoi.

### **Partie 6. D'une histoire parallèle à une histoire sans fin...**

La 6<sup>ème</sup> partie ne sera pas celle d'une terminaison de l'action publique, d'ailleurs théoriquement peu fondée, mais celle de sa continuation dans une forme un peu particulière, parallèle à la mise en place du CNAPS. Cette 6<sup>ème</sup> partie traite en effet du projet de réforme du cadre législatif de la sécurité privée, c'est-à-dire de la loi du 12 juillet 1983 devenue livre VI du code de la sécurité intérieure. Paradoxe pourrait-on penser, alors même que l'on viendra de décortiquer une réforme sur le même sujet !

Le premier travail consiste en la levée du paradoxe chronologique et thématique : pourquoi ce qui correspond à un paradoxe n'en est pas un ? L'hypothèse en la matière est que le paradigme public de la sécurité privée n'a été transformé, avec la création du CNAPS, que sur l'un de ses éléments, celui de la régulation. Or, lancé par le DISP avant même la création du CNAPS en janvier 2012, le projet de révision du texte fondateur de 1983 apparaît, nous le montrerons, comme une tentative d'approfondissement du second élément du paradigme public, celui de la coproduction public-privé de sécurité : le DISP tente de pousser plus loin la coopération entre les entreprises et agents de sécurité privée et les forces publiques, en prévoyant dans son projet de réforme du livre VI des dispositifs d'échanges d'informations, de signalement aux forces publiques, de conventions locales de coopération etc. Par ailleurs, il souhaite encore renforcer la régulation publique de la sécurité privée par le biais du contrôle des organismes de formation aux métiers de la sécurité privée.

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>127</sup> George J. Stigler, « The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 1971, p. 5. Pour une analyse de la postérité de l'article de George J. Stigler, cf. Christopher Carrigan et Cary Coglianese, « Capturing Regulatory Reality: Stigler's *The Theory of Economic Regulation* », *Faculty Scholarship*, Paper 1650, 2016, 13 p.

Ce projet de réforme de la loi du 12 juillet 1983 mettra au centre le DISP, porteur initial et même solitaire du projet : nous montrerons alors véritablement les relations internes complexes du nouveau dispositif mis en place, car du pilotage de ce projet le CNAPS et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur ne seront pas exclues. Au contraire, une remontée progressive de la place de ces deux acteurs dans la problématique de la réforme de la loi du 12 juillet 1983 s'observera et mettra le DISP en position de faiblesse alors même qu'il essaye de légitimer sa place. Par ailleurs, nous montrerons un paradoxe entre ce projet de réforme et celui, réalisé, de la régulation, tenant lieu aux acteurs politiques : alors que pour la création du CNAPS, les acteurs politiques ministériels ont semblé peu présents, avec peu de discours, le projet de réforme du texte fondateur paraît, lui, endossé, soutenu et voulu par les ministres de l'intérieur successifs depuis 2011. Au pilotage complexe s'ajoute un contenu du projet de réforme relativement divers et large : évolution du périmètre réglementé, mise en place de dispositifs de coproduction public-privé de sécurité, contrôle de la formation en sécurité privée prennent place dans un projet de texte global à caractère législatif. L'existence d'un consensus entre les acteurs publics et privés est ici à rechercher.

Nous montrerons en quoi ce projet de réforme tend à s'enliser, tant du fait de stratégies et intérêts divergents entre les acteurs publics que de l'apparition de l'idée de simplification administrative (le « *choc de simplification administrative* », annoncé par le Président de la République, François Hollande, en mars 2014). Ce sont des évolutions institutionnelles et individuelles qui vont permettre au projet de réforme de reprendre de la vigueur, notamment par la transformation du poste de DISP en poste de Délégué aux coopérations de sécurité (DCS), avec un nouveau titulaire en la personne du préfet Thierry Coudert, et par la réorientation à la fois plus pragmatique et plus politique du projet de réforme. Le discours du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve en décembre 2014, permet alors d'envisager le projet de réforme non plus comme un échec – ce qu'il devenait avec le DISP –, mais comme une nouvelle étape, certes plus mineure que la mise en place du CNAPS, dans la refonte du paradigme public de la sécurité privée. L'épilogue, portant sur les années 2015-2017, nous aidera à finaliser cette démonstration.

### **Conclusion : vers une politique publique de la sécurité privée ?**

Pour conclure, le nouveau dispositif de régulation qu'est le CNAPS n'est-il pas tout simplement un lointain avenant à la loi du 12 juillet 1983, renouvelant et réactualisant le paradigme public de la sécurité privée ? Le CNAPS et la DISP devenue DCS, au-delà de la

régulation, ont-ils également permis de mettre en place de nouveaux types d'action de coproduction de sécurité ? Finalement, nous tenterons de répondre, en conclusion, à la question de l'existence d'une politique publique de la sécurité privée et des critères, éléments et conditions supplémentaires qui permettraient de véritablement l'étayer. L'épilogue, prolongeant la réflexion sur la période la plus récente 2015-2017, permettra d'inclure à la réflexion un nouveau contexte, celui du terrorisme, jusqu'à permettre l'émergence d'une hypothèse finale paradoxale pour cette thèse : le secteur de la sécurité privée ne transforme-t-il pas davantage le régulateur qu'il n'est transformé par lui ?

## **Les sources utilisées**

Cette recherche s'appuie principalement sur les archives de la DISP, de la DCS et du CNAPS dans la période 2010-2014. Ces archives correspondent à des comptes rendus de réunions internes ou avec des participants publics et privés externes, à des notes et documents de travail, aux courriers et lettres échangés avec l'extérieur, notamment le cabinet des ministres de l'Intérieur successifs. Des séries de documents plus particulières ont pu être également mobilisées : les notes de veille de la DISP, les procès-verbaux du collège du CNAPS, ainsi que leurs annexes (délibérations, communications écrites). Si le point d'entrée de l'accès aux sources institutionnelles est principalement constitué par la DISP et le CNAPS, d'autres documents d'acteurs influents dans cette période (cabinet, DLPAJ, organisations professionnelles) sont néanmoins accessibles, ne serait-ce que par la transmission de notes et documents à la DISP et au CNAPS et par leur présence aux réunions (qui font quasiment toujours l'objet de comptes rendus).

Les rapports de différentes administrations publiques (IGF, IGA, IGPN, IGGN, IGEN, IGAS, Conseil d'Etat), de commissions *ad hoc* ainsi que les documents publics du Parlement (projets de loi, lois, amendements, discussions parlementaires, questions et réponses) fournissent une autre catégorie de sources importantes. Les discours des ministres ont, le cas échéant, été complétés par leur version préparatoire.

La presse généraliste ou spécialisée, qui comprend des articles des acteurs publics et privés étudiés dans cette recherche, fournit également une documentation non négligeable, même s'il est nécessaire de souligner que la presse généraliste s'est plutôt intéressée à la sécurité privée dans la période postérieure à celle étudiée par cette thèse (les attentats à partir de 2015 ayant joué un rôle déclencheur dans cet intérêt des médias généralistes).

Enfin, une dizaine d'entretiens semi-directifs ciblés ont été réalisés, dans l'optique de combler des absences de documentation écrite : ils ne visent ainsi pas à élaborer en tant que telle une sociologie des acteurs mais à répondre à des questions, confirmer ou infirmer des hypothèses issues de la recherche sur la documentation écrite.



# **PROLOGUE : LA DEONTOLOGIE DU CHERCHEUR**

## **IMPLIQUE**

A ce stade, il convient de poser un nouveau problème : celui du chercheur et doctorant, par ailleurs membre des organismes précédemment évoqués (DISP, DCS, CNAPS, et quelques autres antérieurement, mentionnés dans le développement de la thèse), impliqué dans leurs constructions, dans leur fonctionnement et dans leurs discours internes et externes. L'énonciation doit ici passer au « je », avant de redevenir plus objective.

### **Parcours personnel et professionnel**

Je suis recruté au ministère de l'Intérieur en septembre 2008, en tant que chargé de mission à la Délégation à la Prospective et à la Stratégie (DPS), créée quelques mois auparavant par la ministre de l'Intérieur Michèle Alliot-Marie. La DPS, composée d'une vingtaine de personnes des différents corps du ministère et de contractuels venus du secteur privé, réalisait des rapports de prospective sur l'ensemble des métiers et missions du ministère, à un horizon d'environ 10-15 ans. A ce titre, j'ai participé à l'élaboration et l'écriture des deux rapports relatifs à la sécurité privé, mentionnés dans la thèse.

Dans le cadre de la DPS, j'ai assuré à partir de janvier 2009 le secrétariat d'un groupe de travail sur la sécurité des entreprises, émanant du Conseil Economique de la Sécurité (CES), chargé d'effectuer des recommandations pour la ministre<sup>128</sup>. Le CES s'appuyait sur les travaux et les personnels de la DPS et le groupe de travail sur la sécurité des entreprises incluait des directeurs de la sécurité/sûreté d'entreprises, notamment le directeur de la sécurité d'ADP, le préfet Blanchou, futur DISP, que j'ai donc connu à cette période. Par ailleurs, durant cette période, j'ai été auditionné à la mi-2010 par la mission Blot-Diederichs, avec le délégué à la prospective et à la stratégie.

La DPS a été supprimée en août 2010, dans le cadre de la fusion avec la Délégation à la Planification de la Sécurité Nationale (DPSN), créée également en 2008, et travaillant à l'élaboration des plans de crise pour le ministère de l'Intérieur et responsable de la Cellule Interministérielle de Crise (« CIC Beauvau »). La nouvelle structure née de cette fusion

---

<sup>128</sup> Le CES s'est réuni pour la première fois le 26 janvier 2009. Trois groupes de travail avaient été mis en place, dont celui que je suivais, « Analyser les interventions des acteurs privés, déterminer comment les faire intervenir et coordonner ces interventions face au rôle de l'Etat et des collectivités locales », était piloté par Alice Guilhon du Hellen, directrice du CERAM (devenu SKEMA Business School). Les six autres membres du CES étaient : Guillaume Pépy, président de la SNCF ; Pierre Giacometti, conseiller en communication ; Maurice Lévy, président du directoire de Publicis Groupe ; Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) ; Alain Juillet ; Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement au ministère de la Défense.

s'intitulait la Délégation à la Prospective et à la Planification de la Sécurité Nationale (DPPSN) et a elle-même été supprimée fin 2011<sup>129</sup>. Intégré pour quelques mois à la nouvelle DPPSN (entre septembre 2010 et janvier 2011), j'ai quitté cette dernière pour rejoindre le 1<sup>er</sup> février 2011 le délégué interministériel à la sécurité privée (DISP), poste créé en septembre 2010 et avec le préfet Blanchou comme titulaire.

Chargé de mission à la DISP, j'ai ainsi participé aux travaux de création du CNAPS durant l'année 2011, notamment sur les sujets suivants : réunions sur la création, en tant que tel, d'un établissement public (qu'est-ce ? Comment cela fonctionne-t-il ? Comment recrute-t-il ?), groupe de travail sur la mission de contrôle, élaboration d'un projet de guide méthodologique du contrôle, réunions dans la cadre de la mission de préfiguration à partir de mai 2011, etc.

Durant les années 2012 à 2014, j'ai participé à l'ensemble des travaux de la DISP, et plus particulièrement à ceux relatifs à la formation, à l'observatoire des atteintes aux agents de sécurité privée, à la charte de bonnes pratiques d'achats de prestations de sécurité privée ainsi qu'à la réforme de la loi du 12 juillet 1983. J'avais en charge la rédaction de la note de veille de la DISP et ai réalisé un certain nombre de missions à l'étranger (Espagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Québec, Suisse). Enfin, j'ai écrit une grande partie des versions initiales des articles à la signature du DISP, ainsi que, avec le DISP, les premières versions de certaines interventions orales des deux ministres de l'Intérieur successifs de cette période (Claude Guéant et Manuel Valls). Tous sujets qui se retrouveront dans la thèse.

J'ai décidé de « faire une thèse » à la fin de l'année 2012, précisément au moment de commencer un article à la signature du préfet Blanchou pour un numéro dédié à la sécurité privée d'une des revues de l'INHESJ. Le préfet Blanchou souhaitait un article un peu plus global, faisant le point sur les travaux réalisés par la DISP depuis 2010 (et non pas seulement, comme précédemment, un article plus circonstancié sur la création du CNAPS ou sur tel et tel sujet en cours de réflexion ou de mise en œuvre à la DISP). J'ai donc construit le projet d'article à partir d'un plan embrassant l'ensemble des éléments à traiter et pour trouver une cohérence globale : détaillant de plus en plus ce plan, il m'est apparu comme pouvant être approfondi et devant répondre à la question « Existe-t-il désormais une politique publique de la sécurité privée ? ». L'idée de la thèse est née ce soir-là de l'automne 2012.

---

<sup>129</sup> Les missions de la DPPSN ont été reprises par la nouvelle direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), créée en septembre 2011, ainsi que par le secrétariat général du ministère, en tant que haut-fonctionnaire de défense.

Le secrétaire général du ministère de l'Intérieur a été informé de mon inscription en thèse en novembre 2013, par lettre du délégué interministériel à la sécurité privée, qui était favorable à cette démarche et l'inscrivait dans le cadre même des évolutions relatives à la sécurité privée, au bénéfice du ministère : « *Je soutiens volontiers la démarche de ce collaborateur [...] qui permettra, à terme, de bénéficier d'une analyse étayée des réformes conduites depuis plusieurs années en matière de régulation de la sécurité privée* »<sup>130</sup>.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2014, j'ai rejoint le CNAPS, comme chargé de mission auprès du directeur du CNAPS, le préfet Jean-Yves Latournerie, puis comme adjoint du directeur de cabinet à partir du 1<sup>er</sup> mars 2015 du nouveau directeur du CNAPS, le préfet Alain Gardère, nommé en décembre 2015. Au titre de ces fonctions, j'ai plus particulièrement suivi les évolutions législatives et réglementaires, pour certaines lancées auparavant et pour d'autres initiées à partir de la fin 2014. Fin janvier 2016, j'ai été nommé directeur de cabinet par intérim, suite aux mises en examen du préfet Alain Gardère et de son directeur de cabinet, puis nommé directeur de cabinet, le 1<sup>er</sup> mars 2016, du nouveau directeur du CNAPS, le préfet Jean-Paul CELET. J'occupe actuellement toujours cette fonction.

Parallèlement à mes fonctions à la DISP, à la DCS, puis au CNAPS, j'ai eu des activités d'intervenant professionnel dans la licence professionnelle « Sécurité des biens et des personnes » et le diplôme universitaire « Gestion de la sécurité dans l'espace public » de l'Université Paris V Descartes.

Pour conclure, je souhaite mentionner une certaine forme ultime de mise en abyme, cette-fois en sortant de l'objet spécifique de la thèse : en effet, j'ai été auditionné, le 22 juin 2015, dans le cadre de la mission de l'IGA et de l'IGAENR relative aux partenariats entre le ministère de l'Intérieur et la recherche universitaire. S'il s'agissait au départ, pour les inspections générales, de m'entendre sur la période passée à la DPS, en 2008-2010, pour expliquer comment et en quoi cette structure administrative chargée de prospective de sécurité essayait de prendre en compte le monde de la recherche universitaire, l'audition a dans un second temps dérivé sur le fait que j'étais moi-même en thèse, sur une problématique pour laquelle j'avais travaillé en prospective (à la DPS) puis opérationnellement (à la DISP et au CNAPS). A été abordée ici la relation entre le travail de recherche, la déontologie en la matière, et le travail salarié dans l'objet même de la recherche, notamment du point de vue de l'accès facilité aux sources, aux projets initiaux d'articles ou de discours, aux réunions pour

---

<sup>130</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Didier LALLEMENT, Préfet, Secrétaire Général », objet : inscription en doctorat de Cédric Paulin, chargé de mission auprès du Délégué, 9 novembre 2013.

lesquels un compte rendu n'existe pas nécessairement, aux mails – deux éléments non utilisées en tant que tels, mais facilitant inconsciemment la compréhension pour le chercheur que devient, ici, le fonctionnaire ayant connu une partie de ces réunions et mails –, et du point de vue du soutien de la hiérarchie administrative ou de l'obligation de respect du secret professionnel.

## **Théories de l'implication**

L'implication du chercheur dans la construction de son objet de recherche est un sujet connu, traité par la méthodologie et l'épistémologie, posant la question de son objectivité et de sa neutralité. René Lourau, dans *Le gai savoir des sociologues*, indique que les conditions même de possibilités et les conditions de réalisation d'une recherche de terrain, entraîne presque substantiellement un changement de l'objet lui-même, et que même une recherche sur document ne peut être totalement neutre : « *Le travail sur document semble, au premier abord, plus détaché de la réalité sociale, moins impliqué dans son objet. En fait, le chercheur n'est pas plus neutre ici que dans le cas de l'observateur. S'il n'agit pas directement sur des personnes réelles, il s'occupe d'elles, les fait parler, les classe et les juge. Les résultats de son travail ne constituent pas un savoir désintéressé – inintéressant. Quant au choix des documents et à leur traitement, ils dépendent bien entendu beaucoup de la personnalité du chercheur, de ses idées, de sa formation, de ses implications dans les institutions qui lui distillent plus ou moins généreusement leurs informations ou se retournent contre lui, dispensent des crédits ou lui refusent la moindre obole...* »<sup>131</sup>.

Jean-Claude Thoenig, dans « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique » (2005), souligne également les contingences externes de la recherche, notamment par le marché des études, les commandes publiques ou privées et l'illusion d'un contrôle interne des thèmes et terrains de recherche par la communauté des chercheurs. Le lien est d'ailleurs fait par Patrick Hassenteufel et Andy Smith, entre l'essoufflement de l'analyse des politiques publiques dans les années 1990 et la commande et le financement des recherches dans ce domaine : « *l'indépendance de la recherche en la matière serait mise en question par les exigences des financeurs* »<sup>132</sup>. De même, Jean-Claude Thoenig indique que pour le chercheur dans son programme de travail, face aux évolutions du corps social, face aux réformes publiques, face à l'évolution des technologies et de l'économie, « *Son engagement*

---

<sup>131</sup> René Lourau, *Le gai savoir des sociologues*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1977, p. 45.

<sup>132</sup> Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », 2002, art. cit., p. 56.

peut prendre de nombreuses formes, qui vont d'être un témoin dont son époque attise la curiosité, jusqu'à la défense d'une cause dans un débat civique »<sup>133</sup>. Ce qui paraît alors compter, pour que l'engagement soit constructif et scientifiquement utile, est, selon lui, que « L'engagement [soit] un levier heuristique, pas un sacerdoce moral »<sup>134</sup>. Evidemment, cette implication peut aller plus loin, lorsque le chercheur est présent dans son objet : elle peut aller jusqu'à faire de son implication un matériau de recherche<sup>135</sup>. Dans cette thèse, il ne s'agit pas d'aller vers ce type d'analyse ni de problématiser mon implication en tant que chercheur dans l'objet étudié, mais juste, ici, d'explicitier le type d'implication qui a existé et existe encore.

A ce stade, une notion doit être évoquée : « praticien-chercheur »<sup>136</sup>. Plus précisément, pour suivre Catherine De Lavergne, il s'agirait plutôt, ici, du travail d'un « praticien chercheur », sans trait d'union, signifiant que « le terme « chercheur » est un qualificatif apposé au statut de praticien »<sup>137</sup>. Le « praticien-chercheur » est celui pour qui « l'activité professionnelle génère et oriente l'activité de recherche, mais aussi de façon dialogique et récursive, [pour qui] l'activité de recherche ressource et ré-orienté l'activité professionnelle »<sup>138</sup>. L'un de ses objectifs est de créer un espace d'interaction, de médiation, d'évolution tant de la praxis que de la théorie : « comprendre autrement tout en restant à l'intérieur », cela traduit la volonté de distanciation par rapport à la pratique professionnelle, pour mieux l'appréhender, et contourner l'enfermement possible ; « faire émerger des dynamiques d'expérimentation et d'action réflexive sur le terrain, à dégager quelques pistes d'action pour mieux faire, pour faire autrement »<sup>139</sup>. Il y a de cela, aussi, dans cette démarche de thèse, avec d'un point de vue méthodologique une forme de « mise en veilleuse [...] : le

---

<sup>133</sup> Jean-Claude Thoenig, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », 2005, art. cit., pp. 285-306, p. 12.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Cf. l'expérience de Jeanne Favret-Saada qui, étudiant pour sa thèse la sorcellerie dans le bocage de l'Ouest de la France, en tire sa thèse publiée (*Les Mots, la mort, les sorts. La sorcellerie dans le Bocage*, Paris, Gallimard, 1977), puis un deuxième ouvrage, avec Joséé Contreras, qui est en fait son journal de recherche (*Corps pour corps, Enquête sur la sorcellerie dans le Bocage*, Paris, Gallimard, 1981, 369 p.). Analysant ce cas, René Lourau indique le problème non seulement épistémologique mais aussi déontologique que ce dédoublement peut poser : « Dans son témoignage, elle confirme qu'elle a dû subir une cure de désenvoûtement. Elle ne parle pas d'une cure psychanalytique, ni du fait que sa recherche passionnée était aussi un sujet de thèse de doctorat » (René Lourau, *Le gai savoir des sociologues*, 1977, *op. cit.*, p. 22).

<sup>136</sup> Catherine De Lavergne, « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », *Recherches qualitatives*, hors-série n° 3, « Actes du colloque bilan et prospectives de la recherche qualitative », 2007, pp. 28-43.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 32. Ici se retrouve un débat ancien, existant dans toutes disciplines et singulièrement en criminologie qui réunit spécifiquement pouvoir et savoir, « entre recherche appliquée et recherche fondamentale, ou entre science pour et science de la police. Alors que les premières s'attachent à aider à résoudre les problèmes rencontrés par les polices, les secondes s'évertuent à une meilleure compréhension de l'institution policière et de sa contribution à la fabrication de l'ordre social. Autour de ces différentes orientations se nichent les désaccords durables et répétés entre professionnels et scientifiques sur ce que doit être la production de savoirs sur la police » (Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, *op. cit.*, pp. 12-13).

*chercheur ignore son identité de professionnel, la met en veilleuse, quand il est en situation d'observation, mais celle-ci fonctionne malgré tout »<sup>140</sup>.*

Ceci indiqué, il convient de donner, brièvement, pour terminer ce prologue, quelques avantages et les risques d'un point de vue épistémologique et déontologique de cette position de professionnel et de chercheur.

Etre immergé dans son objet de recherche donne une plus grande facilité d'accès aux sources, et même à certaines sources difficilement accessibles pour un chercheur extérieur (compte rendus internes, projets de discours, notes diffusées par mail, etc.). François Bonnet, dans sa thèse *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, explique les difficultés rencontrées et les ruses mises au point pour accéder, non pas à des sources écrites, mais à des agents du ministère de l'Intérieur pour conduire des entretiens<sup>141</sup>. Les sources étant liées à des faits ou des idées, le protagoniste devenant chercheur sait aussi par construction que l'absence de sources ne signifie pas l'absence de faits ou d'idées, mais juste leur non-matérialisation sur le moment. A ce stade, il convient alors d'indiquer que les quelques entretiens réalisés pour cette thèse ont été précisément construits pour matérialiser des positions, des choix, des décisions qui n'ont pas donné lieu à une source écrite, ou alors insuffisamment éclairante. La facilité d'accès aux sources pour le chercheur impliqué rend alors d'autant plus nécessaire le questionnement méthodologique et déontologique relatif à leur utilisation...

Cet accès facilité aux sources ne doit pas donner l'illusion de l'exhaustivité ni celle de la vérité. Le chercheur impliqué dispose plus facilement des sources qui correspondent à sa position, unique, sachant qu'une autre position dans l'objet de recherche en aurait nécessairement donné de supplémentaires, de différentes, etc. Il doit reconnaître un possible syndrome à la Fabrice del Dongo sur le champ de bataille de Waterloo et créer alors d'autres points de vue. Ainsi, se faisant chercheur, le professionnel doit chercher ces autres sources, avec peut-être l'avantage de savoir plus aisément, plus rapidement, plus utilement où et vers qui aller les chercher. Cependant, lui échapperont invariablement des sources et des données

---

<sup>140</sup> Catherine De Lavergne, « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », *Recherches qualitatives*, hors-série n° 3, « Actes du colloque bilan et perspectives de la recherche qualitative », 2007, p. 37.

<sup>141</sup> François Bonnet, *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, thèse de sociologie, Fondation nationale des sciences politiques et Università degli studi di Milano-Bicocca, 2006, p. 247.

mais parfois rattrapables par des entretiens. Enfin, il convient de souligner la non-utilisation, sauf une exception indirecte<sup>142</sup>, des mails en tant que sources.

A cet accès facilité aux sources répond ensuite le risque de l'oubli de la déontologie, tant celle issue de la fonction du « concerné » que celle du chercheur. Dans le cadre de la mission d'audit de l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale de la police nationale et de l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles, sur *l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'Intérieur. Rapport particulier C. Maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le Conseil National des Activités Privées de Sécurité*<sup>143</sup>, conduite au début de l'année 2015, j'ai été amené à transmettre à la mission un certain nombre de compte rendus de réunions et de notes datant de l'année 2011, m'ayant servi de sources pour le travail de thèse et servant, en partie, à l'élaboration du rapport d'audit, utilisé lui-même comme source pour le travail de thèse...

Dans quelques cas, il est nécessaire, par déontologie et par logique scientifique, de ne pas s'appuyer sur certaines sources qui viendraient en appui d'une démonstration, notamment lorsqu'il y a concomitance forte, par moments, entre le travail de recherche, de réflexion et de construction de la thèse et l'écriture d'un article pour une revue professionnelle, quand bien celui-ci est signé par le supérieur hiérarchique. Un seul exemple : un article écrit fin 2015 pour Alain Bauer, président du collège du CNAPS, pour le *Journal du Parlement*, se fondait entre autres sur des réflexions en cours dans la rédaction de la thèse : « *Ne perdons pas à l'esprit ce contexte de dérégulation économique, qui a abouti à la réforme de la régulation administrative, générant de facto une forme de confusion originelle sur les objectifs du CNAPS en termes de concentration du marché ou de rétablissement de la valeur ajoutée des entreprises* »<sup>144</sup> : cette assertion d'ordre politique, avancée rapidement, correspondait en réalité à une hypothèse en cours de vérification dans le travail de thèse. Certaines publications d'ordre professionnel sont l'expression d'une réflexion en cours, d'hypothèses en cours de démonstration, de la part du chercheur. Catherine De Lavergne souligne, avec raison, que « *Les positions de « chercheur » et celle de « praticien » ne sont pas seulement alternantes, elles sont vécues aussi dans la synchronicité. Le chercheur ne laisse pas le praticien au*

---

<sup>142</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011. Cette note indique être une réponse à des « *Réflexions sur e-mail de propositions d'Alain Bauer du 12 juillet 2011 (CNAPS)* », mail conservé en annexe de cette note.

<sup>143</sup> N° 15071-14095-01, juillet 2015, 97 p.

<sup>144</sup> « *Souvent, les agents de sécurité privée sont les premiers intervenants dans des situations de crises, de conflits, de troubles* », « Entretien avec Alain Bauer », *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 13.

*vestiaire, et vice-versa. Quand il s'engage dans une pratique, il mobilise aussi des observations et des analyses de chercheur »*<sup>145</sup>.

Pour conclure, il convient de désingulariser cette position du chercheur immergé dans son objet de recherche, car les trois thèses mentionnées dans l'introduction en relèvent également. Les deux thèses de droit ont été dirigées par Xavier Latour, professeur de droit à l'Université de Nice, qui a participé, en tant qu'expert proche d'un des deux principaux syndicats professionnels de la sécurité privée (Union de la sécurité privée – USP) à la phase de préfiguration du CNAPS. Par ailleurs, les deux docteurs en droit sont eux-mêmes dans la mouvance de ce syndicat : Nicolas Le Saux est dirigeant d'une entreprise de sécurité privée, membre de l'USP, membre de la commission locale d'agrément et de contrôle Ile-de-France. Driss Aït Youssef est président de l'Institut Léonard de Vinci, organisme privé de formation, et expert pour l'USP<sup>146</sup>. Notons que ces deux thèses de droit peuvent s'inscrire dans le champ des thèses à caractère professionnel<sup>147</sup> et constituer des exemples de « *l'attrait du titre de docteur* », forme de légitimation ou de gain symbolique d'un parcours professionnel<sup>148</sup>. Quant à la thèse de Thierry Arroyo, en sciences de l'éducation, le parcours de son auteur l'éclaire également : ancien agent de sécurité, devenu formateur en sécurité publique et privée dans un établissement public, sa thèse s'inscrit donc dans une forme de prise de recul et de légitimation universitaire par rapport à son activité professionnelle, mais dans ce cas peut-être davantage avec l'acquisition d'un savoir disciplinaire mobilisable dans un parcours professionnel en construction (devenir enseignant à l'universitaire en sciences de l'éducation ?). En soi, que la sécurité privée fasse l'objet de thèses universitaires, notamment de la part d'acteurs qui sont immergés dans la sécurité privée, pourrait montrer la recherche de légitimité de ce secteur...

---

<sup>145</sup> Catherine De Lavergne, « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », 2007, art. cit., p. 33.

<sup>146</sup> <http://driss-ait-youssef.fr/driss-ait-youssef-2/curriculum-vitae>.

<sup>147</sup> Martin Collet, Xavier Dupré de Boulois, Norbert Foulquier et Frédéric Rolin, « Dix ans de chronique des thèses à la *Revue française de droit administratif* », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2016, n° 6, p. 1098.

<sup>148</sup> Didier Truchet, « Le « rayonnement des thèses en droit administratif », *Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 2016, n° 6, pp. 1079-1081 et p. 1082.



# **1 UN PARADIGME PUBLIC DE LA SECURITE PRIVEE ISSU DES ANNEES 1980 (REGULATION) ET 1990 (COPRODUCTION) QUI ENTRE EN DIFFICULTE DANS LES ANNEES 2000**

La durée et la détermination de la période qui précède des évolutions d'une politique publique n'est pas fixée *a priori*. Yves Surel, dans son analyse de la politique publique du livre et de la loi Lang du 10 août 1981, remonte aux évolutions des années 1970, de la décennie précédente donc, mais cela n'est justifié que par les évolutions qu'il y décèle : nouveaux acteurs et changement de perception de l'objet étudié<sup>149</sup>. Dans le cas de la régulation de la sécurité privée, il faut remonter à près de trente ans pour comprendre le sens de l'apparition de nouveaux instruments de régulation en 2012. Ce n'est pas seulement, non plus, un contexte de long terme qui est ici à retrouver : en remontant au début des années 1980, précisément à la loi du 12 juillet 1983 réglementant, pour la première fois, la sécurité privée, nous allons reconstruire, progressivement dans cette partie, le paradigme public de la sécurité privée. En effet, sans aller jusqu'à concevoir un référentiel sectoriel et un rapport global-sectoriel (RGS), tels que développés par Pierre Muller<sup>150</sup>, nous soutenons que la compréhension des évolutions de la sécurité privée passe par la compréhension de sa relation avec l'Etat, entendu comme Etat-régulateur, celui qui encadre, autorise et contrôle les entreprises et agents de sécurité privée, et comme Etat-producteur, celui qui fournit de la sécurité, notamment avec ses forces publiques (police et gendarmerie nationale essentiellement). Nous poserons alors la question : quelle est la représentation que les acteurs publics et privés de la sécurité se font de la sécurité privée, ainsi que de sa place et de son rôle par rapport à l'Etat ? Quels instruments matérialisent cette représentation ? Pour répondre à ces questions, il convient donc – c'est notre hypothèse – de se replonger dans les années 1980-2000 afin de démontrer que deux topiques, réunissant idées, intérêts, institutions et instruments (en réalité, les configurant), fondent la relation entre l'Etat et la sécurité privée : ces deux topiques constituent, selon nous, le paradigme public de la sécurité privée.

Le premier élément de ce paradigme émerge au début des années 1980 et correspond à la reconnaissance et à l'encadrement de la sécurité privée par l'Etat : comment est-il né ?

---

<sup>149</sup> Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », in *Revue française de science politique*, 47<sup>ème</sup> année, n°2, 1997, pp. 147-172.

<sup>150</sup> « C'est le « Rapport global-sectoriel » (RGS), qui apparaît comme le premier élément à décrypter pour une compréhension d'une politique sectorielle » (Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », 2005, art. cit., p. 170), et alors l'« opération d'encastrement du référentiel sectoriel dans le référentiel global est une étape décisive de la construction d'une nouvelle politique » (*ibid.*, p. 175).

Comment fonctionne-t-il ? Le second topique du paradigme public de la sécurité privée émerge au milieu des années 1990 et correspond, du moins nous l'appellerons ainsi, à la « coproduction de sécurité » : la sécurité privée est perçue comme devant être complémentaire des forces publiques – l'Etat-producteur de sécurité est ici davantage à l'œuvre. La référence à ce paradigme sera permanente durant la thèse et c'est sa perdurance qui sera en jeu dans les années 2000.

La coproduction de sécurité et sa mise en œuvre induisent, contrairement à la régulation, un dynamisme, puisqu'elles permettent un développement économique, quantitatif et qualitatif de la sécurité privée. Nous montrerons que les formes prises par la coproduction sont celles d'une ouverture de nouveaux marchés, plutôt qu'une coopération effective avec les forces publiques, ce qui entraîne une croissance trop rapide de l'offre au cours des années 2000, jusqu'à un dysfonctionnement dans le marché de la sécurité privée et une déstructuration de l'offre. Précisément, dans les années 2000, les intérêts économiques des prestataires de sécurité tendent à être remis en cause : l'institution du marché (ou l'instrument de la loi de l'offre et de la demande) ne fonctionne plus de manière optimale. Le secteur privé fait lui-même le constat de ce dysfonctionnement.

Par quelles idées et par quels instruments l'Etat va-t-il être alors *intéressé* à ces intérêts privés défaillants<sup>151</sup> ? Tant l'Etat-producteur que l'Etat régulateur vont alors être concernés et mis face à leur propre dysfonctionnement, non seulement du point des intérêts de l'Etat-producteur que des instruments de l'Etat-régulateur. Précisément, l'*intéressement* du secteur public aux dysfonctionnements du secteur privé passera par des opérations de traduction du diagnostic privé par le secteur public mais également d'élargissement et de réorientation de ce diagnostic. Le ministère de l'Intérieur en viendra à lui-même faire le constat d'un dysfonctionnement du paradigme public de la sécurité privée.

La non-linéarité et le non-déterminisme d'une réforme s'observeront, à ce stade, par la création de nouveaux instruments publics de régulation, censés résoudre les dysfonctionnements (la mise en place de la carte professionnelle), mais en fait partiels et contre-productifs, ne répondant finalement pas aux attentes insuffisamment formalisées du secteur privé. Ainsi, la fin de cette première partie permettra de montrer la place acquise par les acteurs privés, certains acteurs privés, dans le diagnostic des dysfonctionnements du

---

<sup>151</sup> Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., pp. 169-208.

secteur privée, mais également du désajustement du paradigme public de la sécurité privée tels qu'il s'était construit dans les années 1980 et 1990.

Enfin, afin de tenter de mieux caractériser le rôle de acteurs individuels et collectifs, nous identifierons progressivement les contours d'une « *nébuleuse réformatrice* », telle que définie par Christian Topalov<sup>152</sup>, à partir de l'émergence d'un langage partagé entre les acteurs privés et publics, de l'identification d'un système de positions structurées et des institutions spécifiques. Nous concluons sur la validité de cette notion, dans notre cas, dans la conclusion de la 2<sup>ème</sup> partie, en lui adjoignant des acteurs en position et capacité de décision<sup>153</sup>.

## **1.1 Un secteur politiquement craint au tournant des années 1980 : la régulation comme premier élément topique du paradigme public de la sécurité privée**

Les réglementations existant en matière de sécurité privée avant la loi du 12 juillet 1983 étaient soit anciennes soit partielles<sup>154</sup> et ne fondaient pas un dispositif d'encadrement global ni une régulation sectorielle. Pour suivre Virginie Gautron, elles s'inscrivaient dans une « *première phase de tolérance de la part des pouvoirs publics : l'auto-organisation de la profession* »<sup>155</sup> et Frédéric Ocqueteau les qualifie de « *ponctuelles et laxistes, dans la logique d'un certain laisser-faire* »<sup>156</sup>. Le rapport Bonnemaïson de 1982 indique, lui, directement une « *absence de réglementation* »<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999, p. 13 : « *La métaphore de la « nébuleuse » indique la tâche à accomplir : explorer un univers fini mais aux contours indéfinis, une matière discontinuée faite de noyaux denses et de zones relativement vides, des corps en voie de formation ou de désintégration, un ensemble d'objets organisés en systèmes partiels mais entraînés dans un mouvement d'ensemble* ». La « *nébuleuse réformatrice* » s'identifie par un langage partagé entre acteurs, un système de positions structurées et des institutions spécifiques.

<sup>153</sup> La notion d'« *acteurs programmatisés* », à l'inverse, nous a semblé trop forte pour être appliquée à la réforme présente, et à tout le moins n'a pas été appliquée (William Genieys et Patrick Hassenteufel, « *Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites* », *Gouvernement et action publique*, 2012/2, n° 2, pp.95 : les acteurs programmatisés sont définis comme des « *acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision (ce qui les différencie d'une nébuleuse réformatrice)* »).

<sup>154</sup> La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées et la loi du 28 septembre 1942 pour les agences de recherches privées, le décret du 13 juillet 1979 relatif à la protection du transport de fonds, la circulaire du 14 décembre 1981 rappelant que « *les gardiens et vigiles sont, comme tout citoyen, soumis aux dispositions du droit commun* » (François Massot, député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, « *Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport* », 2<sup>ème</sup> séance du 12 avril 1983, p. 262).

<sup>155</sup> Virginie Gautron, *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 2006, *op. cit.*, p. 124.

<sup>156</sup> Frédéric Ocqueteau, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 104.

<sup>157</sup> Commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaïson, « *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* », rapport au Premier ministre, décembre 1982, p. 86.

Sans détailler les conditions d'émergence de la loi du 12 juillet 1983, il convient d'en rappeler les grandes lignes<sup>158</sup>, car cette loi est toujours valable actuellement (codifiée depuis 2012 dans le livre VI du code de la sécurité intérieure), car les dispositions relatives au CNAPS prennent place dans cette loi et car cette loi fait l'objet d'un projet global de réforme concomitamment à la création du CNAPS (cf. 6<sup>ème</sup> partie de la thèse). Frédéric Ocqueteau et Daniel Warfman indiquent, avec raison, l'erreur de ne voir en la loi du 12 juillet 1983 qu'« *une simple loi de circonstance qui n'aurait été qu'une réponse symbolique à de simples émotions traumatiques* »<sup>159</sup> : les deux auteurs soulignent que la durabilité de cette loi démontrerait qu'elle n'était pas de circonstance et que des explications structurelles sont à rechercher. Pourquoi, en 1983, passer d'une tolérance politique et d'un laisser-faire réglementaire à une loi spécifique relative à la sécurité privée ? Nous y voyons précisément deux facteurs d'explication, l'un politique l'autre économique.

### **1.1.1 Une loi répondant *a priori* à des faits divers et à un risque d'abus de la sécurité privée**

La première explication avancée, la plus connue, la plus traditionnelle, correspond à l'existence de faits divers montrant des abus et dérives d'entreprises et d'agents de sécurité privée dans les années 1970<sup>160</sup> : la mort d'un militant maoïste, Pierre Overney, abattu en 1972 par un vigile de l'usine Renault de Boulogne-Billancourt ; un clochard 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 en mars 1982. Un autre fait, le 23 mars 1979 à Paris, semble également avoir compté selon le président de l'organisation professionnelle de la sécurité privée de l'époque (la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité, FFOPS, créée en 1977<sup>161</sup>) : le recours informel à deux sociétés de sécurité privée par la police lors d'une manifestation des sidérurgistes à Paris, qui a dégénéré en casse de

---

<sup>158</sup> Cédric Paulin, « Il y a plus de trente ans était votée la loi du 12 juillet 1983... », *Sécurité & Stratégie*, n° 15, 2014, pp. 41-51.

<sup>159</sup> Frédéric Ocqueteau et Daniel Warfman, *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2011, p. 17.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 15, p. 9 et p. 16, ainsi que Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, n° 4, p. 384.

<sup>161</sup> « Genèse et développements de la sécurité privée. Le point de vue de M. Jean Vaujour », IHESI, *Le marché de la sécurité privée*, 1990/1991, *op. cit.*, p. 34. Selon son premier président, Jean Vaujour, ancien haut-fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, « *La création de la FFOPS permettait de réunir un certain nombre de chefs d'entreprises, afin de proposer aux pouvoirs publics un statut de cette nouvelle profession, ce statut n'existant pas* ».

vitrines<sup>162</sup>. Pour éviter ces dérives, gouvernement et parlement s'accordent pour concevoir un encadrement législatif aux activités privées de sécurité.

Les discussions parlementaires relatives à la loi de 1983 évoquent ces faits divers et ces bavures et visent, entre autres, à y répondre par une réglementation<sup>163</sup>. Cet argument (on parle de « *milices patronales* », de « *polices parallèles* ») est mentionné un grand nombre de fois tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat et par les divers groupes politiques représentés<sup>164</sup>. Soulignons qu'au même moment les forces de police font également l'objet de critiques, pour également des abus, des dérives, et d'évolutions en matière de formation et de déontologie ce qui doit nous faire « décirconstancier » la loi du 12 juillet 1983 et inscrire la sécurité privée dans une réflexion globale sur la sécurité<sup>165</sup>. C'est à cette période précisément que la police devient un problème public, et même « *un problème de gouvernement* »<sup>166</sup>. Ainsi, si les faits divers concernant la sécurité privée sont réels, celle-ci suit une évolution vers un plus grand contrôle et encadrement de l'ensemble des forces de sécurité. En encadrant la sécurité privée, il s'agit de protéger les droits des travailleurs et des salariés de toute entreprise, d'interdire la surveillance des opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales des salariés, d'éviter la confusion avec la forces publiques<sup>167</sup>. La loi du 12 juillet 1983 prend en compte la défense des libertés individuelles et collectives dans le cadre d'un équilibre entre les nouveaux impératifs et moyens de sécurité et des aspirations de plus en fortes en matière de libertés collectives et individuelles, qui sous-tend l'évolution du paradigme sécuritaire global

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, pp. 35-36.

<sup>163</sup> François Massot, député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2<sup>ème</sup> séance du 12 avril 1983, p. 262.

<sup>164</sup> Georges Sarre, député, Assemblée nationale, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2<sup>ème</sup> séance du 12 avril 1983, p. 263 et Jean Parfait, député, Assemblée nationale, « Réglementation des activités de sécurité privée. Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi », 1<sup>ère</sup> séance du 13 juin 1983, p. 2249.

<sup>165</sup> Jean-Jacques Gleizal, *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985, 202 p. D'un point de vue générique, pour les forces publiques, « Cette autorisation de recourir à la force peut évidemment entraîner des dérives, des abus, ces violences illégitimes que l'on désigne souvent sous le terme de « bavures » » (Pierre Favre, « Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police ? », *Revue française de science politique*, 2009/6, vol. 59, p. 1234). De même, pour Fabien Jobard, « La police est donc une institution source de danger (elle utilise la force), assise sur cette base fragile qu'est la confiance que lui confèrent ses membres et le public » (Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, op. cit., p. 9).

<sup>166</sup> Philippe Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction d'un "souci de soi" de l'État », *Revue française d'administration publique*, 102, 2002, p. 307-325). Jean-Paul Brodeur rappelle que « le mouvement de réforme de l'activité policière s'enclencha pour de bon vers la fin des années soixante-dix » (Jean-Paul Brodeur, « Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée », 2001, art. cit., p. 316).

<sup>167</sup> François Massot, député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2<sup>ème</sup> séance du 12 avril 1983, p. 262. Les trois propositions de loi provenaient de la députée gaulliste Nicole de Hauteclouque sur les dirigeants de société de sécurité privée, du député communiste André Lajoinie sur la dissolution des « *milices patronales* » et du député socialiste Georges Sarre sur l'ensemble des activités privées de surveillance et de gardiennage, cette dernière ayant servi de base à la proposition de loi discutée. On retrouve également la logique de la loi du 3 janvier 1977, qui accroît la répression pour l'usage public d'insignes et de documents réservés aux fonctionnaires de police, élément repris dans la loi du 12 juillet 1983.

au tournant des années 1980<sup>168</sup>. Ces facteurs politiques d'explication de la loi de 1983 sont eux-mêmes sous-tendus par le fait que la sécurité privée émerge et croisse.

### **1.1.2 Une loi répondant plus structurellement à la croissance économique et statistique de la sécurité privée**

Au tournant des années 1980, la sécurité privée compterait de 50 000 à 95 940 salariés selon les sources<sup>169</sup>. Elle est surtout perçue comme en forte croissance, avec une demande qui émerge et se massifie : les centres commerciaux (le premier existe en France au début des années 1970) deviennent des clients se multipliant, les biens immatriculés, ostentatoires, facilement dérobables en développement (véhicules, Hi-Fi, chéquier, etc.) font l'objet de vols et de trafics<sup>170</sup>. Le rapport « Réponses à la violence », connu sous le rapport Peyrefitte de 1977, prend en compte la sécurité privée précisément à travers sa forte croissance : « *les entreprises de surveillance et de gardiennage se sont multipliées [... et] les co-propriétaires d'ensembles résidentiels et les responsables de centres commerciaux y ont de plus en plus fréquemment recours* »<sup>171</sup>. Demande sociale et demande économique se conjuguent en faveur de la croissance de la sécurité privée ; cependant aucune des 105 recommandations du rapport Peyrefitte ne concerne ce secteur.

Gagnant les élections présidentielles et législatives de 1981, les responsables socialistes retrouvent ce paradigme sécuritaire en évolution, notamment statistique, et tentent de l'explicitier. Après le pré-rapport Belorgey sur les réformes de la police en 1982, mentionnant rapidement la sécurité privée<sup>172</sup>, le rapport Bonnemaïson de décembre 1982 est à nouveau sur ce créneau statistique, mais ajoute un élément cognitif : « *Depuis quelques années le nombre des sociétés de gardiennage progresse au même rythme d'ailleurs que l'augmentation du sentiment d'insécurité. Présentement, il y a environ 600 à 650 sociétés de gardiennage et de transport de fonds qui emploient, selon les modalités de recensement, entre 50 000 et 55 000 personnes. Ces effectifs, rapprochés de ceux de la police nationale (123 000), montrent le poids que représentent ces sociétés et l'ampleur des problèmes qu'elles peuvent poser*

---

<sup>168</sup> Jean-Jacques Gleizal, *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985, 202 p.

<sup>169</sup> Echelle basse selon le rapport Bonnemaïson de 1982 et les parlementaires en 1983 et échelle haute selon l'INSEE (Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », 1988, art. cit., p. 383).

<sup>170</sup> Jean-Jacques Gleizal, *Le désordre policier*, Paris, 1982, *op. cit.*, 202 p. ; Jacques Chevallier, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », 2011, art. cit., pp. 13-27 ; Jacques de Maillard, « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, 2009/6, vol. 59, pp. 1207-1208, Philippe Robert, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève, Librairie Droz, 1999, 311 p.

<sup>171</sup> Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance présidé par Alain Peyrefitte, *Réponses à la violence. Rapport à M. Le Président de la République*, Paris, p. 47

<sup>172</sup> Jean-Michel Belorgey, *Les problèmes de police*, pré-rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1982, 60 p., *cit. in* Commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaïson, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, 1982, *op. cit.*, p. 86.

*puisque la profession n'est pas réglementée* »<sup>173</sup>. La croissance statistique de la sécurité privée n'est donc pas seulement une question économique, mais, par le biais de la comparaison avec les effectifs publics et ses dérivés, fonde sa mise à l'agenda politique. Cette comparaison statistique aboutissant à l'intéressement de l'Etat est repris dans les *Cahiers de la sécurité* de l'IHESI en 1991 : « *La raison première qui semble avoir été avancée pour justifier en France cette légalisation des activités de sécurité privée tient en un chiffre. Ce secteur emploie quelques 60 000 agents d'exécution, et, pour des raisons budgétaires, l'Etat ne peut s'offrir le « luxe » de créer le nombre d'emplois correspondant dans les corps de fonctionnaires relevant de la sécurité publique* »<sup>174</sup>. Ce recours à l'argumentation statistique pour justifier un *intéressement* de l'Etat réapparaîtra dans la période 2000-2010.

Facteurs politiques et facteurs économiques doivent alors se cumuler : la reconnaissance et l'encadrement de la sécurité privée au tournant des années 1980 s'inscrivent dans l'évolution du paradigme global de la sécurité dans les années 1970 et 1980, et sont perçus comme encore plus nécessaires en raison d'une transformation statistique et économique du secteur : les faits divers seraient les derniers soubresauts du fonctionnement passé d'un secteur en train de se constituer comme un véritable marché économique, avec offre et demande. Les « *milices patronales* », fonctionnant avec des connivences interindividuelles, historiques, politiques, territoriales fortes, avec des dérivés localisés se transforment – c'est le souhait de leurs représentants visibles de l'époque – en « *entreprises de sécurité, de surveillance, de gardiennage* », c'est-à-dire en structures économiques : il s'agit de faire passer la sécurité privée d'une problématique de « basse police » à une problématique économique classique (tout en convenant qu'elle doit être réglementée en raison des abus possibles).

### **1.1.3 Les éléments paradigmatiques de la loi du 12 juillet 1983 fondant le topique de la régulation**

Fort d'un constat de dérivés et d'abus de la sécurité privée, de sa croissance statistique et économique liée à une demande sociale forte, le rapport Bonnemaïson de décembre 1982, sous l'initiative du gouvernement de Pierre Mauroy, comporte, à la différence du rapport Peyrefitte de 1977 et du pré-rapport Belorgey de 1982, une proposition explicite relative aux

---

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> Jacques Moreau, « La sécurité privée : une affaire publique ? », in IHESI, *Le marché de la sécurité privée*, 1990/1991, *op. cit.*, p. 150.

sociétés de sécurité privée (proposition 48 : « *définir la place des sociétés de gardiennage dans la société* »)<sup>175</sup> :

- « *Définition du champ d'intervention des sociétés de gardiennage* », avec une autorisation préalable pour les interventions sur le domaine public (transport de fonds) ;
- « *Définition de l'objet social des sociétés* », pour asseoir le principe d'exclusivité des activités de sécurité privée ;
- « *Agrément des sociétés de gardiennage et de surveillance* », par une autorisation administrative. Le rapport ajoutait par ailleurs : « *Il devrait également être institué un contrôle permanent des agissements des sociétés privées de gardiennage par la création d'un service spécialisé dépendant du ministère de l'Intérieur* »<sup>176</sup> ;
- « *Conditions de recrutement du personnel de direction et d'exécution* ».

Par le biais d'une « politique des rapports », la conversion idéologique de la gauche se concrétise en 1983<sup>177</sup>, y compris donc pour la sécurité privée : l'Etat reconnaît l'existence de la sécurité privée à travers le fait que la loi du 12 juillet 1983 l'encadre par un contrôle administratif *a priori*, sous couvert d'autorisations préfectorales pour les entreprises, leurs dirigeants et les agents de sécurité privée, délivrées après enquête de moralité, et sous couvert d'interdictions et d'obligations : un principe d'exclusivité de l'activité, une obligation de porter une tenue qui ne prête pas à confusion avec celle des forces publiques et de porter deux signes distinctifs, une interdiction de s'immiscer dans des conflits sociaux, une interdiction de

---

<sup>175</sup> Commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaison, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, 1982, *op. cit.*, p. 86.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>177</sup> Jean-Jacques Gleizal, *Le désordre policier*, Paris, 1982, *op. cit.*, p. 184. L'auteur explique pourquoi « *L'année 1983 consacre l'adhésion de la gauche à l'idéologie sécuritaire* » : « *Entre les rapports Peyrefitte et Bonnemaison, cinq ans se sont écoulés au cours desquels la réflexion sur la place de la police dans la société a pu s'approfondir. Le second rapport enregistre ces acquis en faisant état de visées plus amples que le premier. Contrairement au rapport Peyrefitte, celui de la commission des maires n'a pas notamment de parti-pris étatiste* » (*ibid.*, p. 61). Pour Jean-Jacques Gleizal, « *la grande originalité du rapport Bonnemaison tient, surtout, dans les deux dernières priorités qui concernent la recherche de nouvelles méthodes administratives* » : si la première est de faire prendre en charge par les maires une partie de la lutte contre l'insécurité, « *sans remettre en cause le principe d'une police d'Etat* », la seconde est qu'« *il écarte aussi toute idée a priori sur les sociétés de gardiennage et de surveillance en proposant que celles-ci soient reconnues et orientées vers la prévention* » (*ibid.*, p. 164). Il faut ainsi mentionner les nouveaux postes de commissaires de la République délégués pour le police, la création du Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD), des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance et des Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance en juin 1983, l'abrogation de certaines dispositions de la loi « Sécurité et liberté » en juin 1983, et bien que Gleizal ne la mentionne explicitement pas, la loi sur les activités privées de sécurité en juillet 1983... Concernant strictement la loi du 12 juillet 1983, en plus de s'inscrire dans la « politique des rapports », le réalisme du ministre de l'Intérieur d'alors, Gaston Deferre (face aux abus et dérives) ainsi que le lobbying de la FFOPS, expliqueraient alors plus précisément cette loi. Trente ans plus tard, le Parti socialiste, à l'origine de cette loi, en nuance d'ailleurs encore l'originalité et la portée : « *Contrairement aux idées communément admises, cette loi, souvent présentée comme le texte fondateur en matière d'activités de sécurité privée, n'introduit pas de bouleversement majeur, mais prend plutôt acte d'une réalité – celle de l'existence des sociétés de sécurité privée – qu'il convient de réguler sur le plan normatif* » (Marie Nadel (pseudonyme) et Jean-Jacques Urvoas, « *Changer de politique de sécurité* », *Projet 2012* – contribution n° 18, publié par la Fondation Terra Nova, p. 87).



la coercition. Factuellement, c'est sur ce cadre législatif que nous nous fondons pour définir le topique de la régulation dans le paradigme public de la sécurité privée. Plus globalement, cognitivement et normativement, de quoi est porteur ce topique défini au tournant des années 1980 et représenté par la loi du 12 juillet 1983 ?

1. Les organisations professionnelles sont incapables d'assurer, par elles-mêmes, l'assainissement du secteur, malgré des tentatives avec un cadre déontologique<sup>178</sup>.
2. La sécurité privée existe donc, et cette existence passe par sa reconnaissance, son officialisation, sa légitimité par l'Etat<sup>179</sup>.
3. La reconnaissance et l'officialisation de la sécurité privée fait l'objet d'un consensus politique (lors du vote de la loi<sup>180</sup>) et professionnel.
4. Ces reconnaissance et légitimation de la sécurité privée passent par celles de porte-paroles et représentants privés, voire, selon Frédéric Ocqueteau, par une stratégie d'instrumentalisation de l'Etat de leur part pour assainir le secteur<sup>181</sup>.
5. La mise en place de l'encadrement a peu interrogé le périmètre de la sécurité privée, hormis par la mise en place du principe d'exclusivité de l'activité : l'Etat reconnaît la sécurité privée telle qu'elle existe déjà dans les faits : surveillance et gardiennage hors voie publique, protection rapprochée, transport de fonds<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Le sénateur Marc Bécam souligne que la FFOPS avait « mis au point en juin 1982, une charte professionnelle dans laquelle, témoignant d'un effort de déontologie, elle a essayé de fixer les règles pour que celles-ci [les entreprises] soient en ordre. Mais cela ne suffisait pas, il fallait aller plus loin » (Marc Bécam, sénateur, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, Sénat, « Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en première lecture », séance du 26 mai 1983, p. 1136). Le président de la FFOPS indique lui-même le manque d'efficacité de l'autocontrôle déontologique (« Genèse et développements de la sécurité privée. Le point de vue de M. Jean Vaujour », in IHESI, *Le marché de la sécurité privée*, 1990/1991, op. cit., pp. 37-38).

<sup>179</sup> La description de la loi du 12 juillet 1983 est couramment celle de la défiance, et très peu celui de la légitimation, de la reconnaissance. Par exemple, « Les législations encadrant les activités privées de sécurité sont d'ailleurs pour beaucoup, en France, aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne, le résultat d'une défiance de l'Etat à leur encontre. Peu de secteurs arrivent à attirer sur eux une réaction aussi négative des législateurs sur des continents différents. Moralisation, assainissement, professionnalisation sont autant de termes communs à l'Anti-Pinkerton Act de 1893 aux Etats-Unis, à la loi du 12 juillet 1983 en France ou encore au Security Act 2001 du Royaume-Uni » (Nicolas Le Saux, *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, 2014, op. cit., p. 8).

<sup>180</sup> Seul le groupe communiste s'abstient dans les deux chambres, souhaitant que l'encadrement soit plus sévère.

<sup>181</sup> Pour lui, en 1988, « l'essentiel de la stratégie des dirigeants de la fédération [française des organismes de prévention et de sécurité – FFOPS], devant le danger que représentait le discrédit porté à la profession par les éléments douteux qui en faisaient partie, avait-il visé, durant la décennie précédente, non seulement à conquérir une visibilité professionnelle sans tache, par la démonstration de l'excellence et du bien-fondé des missions, mais également à faire pression sur les gouvernants pour qu'ils réglementent l'activité, de façon à en écarter les éléments perturbateurs qui en discréditaient la légitimité. Il nous paraît clair que l'enjeu de légitimation par l'Etat, c'est-à-dire la reconnaissance officielle des dirigeants en position dominante, et derrière eux, le secteur qu'ils structurent, fut une conquête essentielle » (Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », 1988, art. cit., p. 389).

<sup>182</sup> Le ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, indique que les sociétés de déménagement sont exclues du périmètre, quand bien même elles transporteraient des objets de valeur. De même, les débats parlementaires aboutissent à exclure du champ d'application de la loi de 1983 les gardiens d'immeuble et les activités de sécurité incendie (considérées, selon le ministre de l'Intérieur, comme relevant de la prévention mais pas du gardiennage : derrière le débat sémantique se cache une conception économique du périmètre réglementé : « ce gouvernement socialiste est un gouvernement qui ne veut pas bureaucratiser,

6. Les notions de « contrôle » et de « moralisation » sont mises en avant, plutôt que celle de régulation : ce contrôle est *ex ante* à l'exercice de l'activité, et non pas un contrôle *ex post*, sur place, comme l'indique bien un sénateur : « *un contrôle va être institué, c'est-à-dire que ces entreprises ne pourront fonctionner qu'après avoir reçu une autorisation administrative : ce sera le régime de la permission* »<sup>183</sup>.
7. Cette politique de contrôle devrait produire des effets relativement rapidement : « *l'ensemble de ces dispositions laisse espérer qu'au terme de l'année qui suivra la promulgation de la loi, le personnel des sociétés de gardiennage sera sérieux et compétent et que les individus douteux en auront disparu* »<sup>184</sup>.
8. Enfin, les services préfectoraux sont au cœur du dispositif de la régulation, chargés de vérifier la moralité des personnes physiques et de délivrer les autorisations.

Le premier topique du paradigme public de la sécurité privée, celui que nous nommons « régulation », est ainsi installé. Cependant, la promptitude et l'unanimité avec lesquelles le dispositif de régulation est voté sont inversement proportionnelles à sa mise en œuvre opérationnelle : « *Cette réforme ne sera pourtant suivie d'aucun décret d'application. Les membres du cabinet du ministre de l'Intérieur craignaient de devoir assumer électoralement la création d'une véritable police privée* »<sup>185</sup>. Reconnaissance et contrôle mais sans volonté d'application effective. Un dernier élément de ce premier topique peut alors s'ajouter : la reconnaissance politique de la sécurité privée s'endosse malgré tout difficilement<sup>186</sup>.

---

*alourdir, ni donner un caractère administratif marqué à un trop grand nombre de sociétés » ; « nous voulons que l'activité privée puisse s'exercer librement. Lorsqu'il y a port d'arme ou certaines mesures comme celles qui ont été prises, alors il doit y avoir contrôle de l'Etat, mais ce contrôle doit être limité à un certain nombre de sociétés seulement » (cf. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 12 avril 1983, p. 265, et Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Adoption d'une proposition de loi », Sénat, séance du 28 mai 1983, p. 1139).*

<sup>183</sup> Félix Ciccolini, sénateur, Sénat, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Adoption d'une proposition de loi », séance du 26 mai 1983, p. 1137.

<sup>184</sup> François Massot, député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2<sup>ème</sup> séance du 12 avril 1983, p. 263.

<sup>185</sup> Virginie Gautron, *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 2006, *op. cit.*, p. 125.

<sup>186</sup> « Genèse et développements de la sécurité privée. Le point de vue de M. Jean Vaujour », in IHESI, *Le marché de la sécurité privée*, 1990/1991, *op. cit.*, pp. 40-43. Jean Vaujour indique sa surprise de voir les socialistes accepter de réglementer, et de reconnaître indirectement, la sécurité privée, alors que « *Dans les années 1970, ceux qui avaient toujours été dans l'opposition, étaient devenus les plus critiques sur les problèmes de sécurité privée. De son côté, la presse de gauche s'évertuait à dénoncer les exactions, montant en épingle ce qu'on appelle des bavures* ».

### 1.1.4 Les ambiguïtés de l'application de la loi du 12 juillet 1983, tardive et à la faveur des attentats terroristes de 1986

Ce n'est qu'en septembre 1986 que des décrets d'application sont pris, par le gouvernement dirigé par le Premier ministre Jacques Chirac<sup>187</sup>, c'est-à-dire à la faveur d'« *une nouvelle équipe gouvernementale, et une série d'attentats terroristes* »<sup>188</sup>. A ce stade de l'analyse de la « loi fondatrice », un facteur moteur de la régulation de la sécurité privée, non vu jusqu'à maintenant, apparaît donc : le terrorisme. Virginie Gautron justifie de la même manière cette évolution de la régulation : « *Ce sont les attentats terroristes de l'automne 1986 et l'alternance politique qui vont relancer le processus de réforme et participer à la légitimation du secteur privé. Le 14 septembre 1986, le Premier ministre annonce que « les responsables des lieux privés-publics sont invités à organiser le contrôle des entrées de ces lieux »* »<sup>189</sup>. Nous tenons cette variable « terrorisme » comme élément essentiel du topique de la régulation dans le paradigme public de la sécurité privée<sup>190</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'application de la réglementation à partir de 1986 reste faible, notamment selon Frédéric Ocqueteau : « *Le contrôle doit être tatillon dès lors qu'il s'agit de « protection des personnes », activité considérée comme exclusive de toutes les autres fonctions de sécurité* » ; dans d'autres cas, « *Les préfets sont invités à faire montre de grande sollicitude dans l'examen des demandes d'autorisation d'exercer ; on les met clairement en garde contre les conséquences désastreuses d'un refus explicite ou d'une décision implicite du rejet d'une autorisation d'exercer réclamée par une entreprise demanderesse* »<sup>191</sup>. L'injonction parlementaire d'effets attendus rapidement est compromise par une application nuancée de la loi par les préfetures, ce qui induit un *hiatus* sur le contrôle effectif du secteur.

Pendant 10 ans, la régulation de la sécurité privée ne connaîtra plus d'évolutions majeures<sup>192</sup>. Le contrôle même ne paraît même plus une véritable question, une sorte de fatalisme semblant réunir les acteurs publics et privés sur ce point<sup>193</sup>. « *Ainsi, l'opération*

---

<sup>187</sup> 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, et décret n° 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds et protection de personnes.

<sup>188</sup> Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », 1988, art. cit., p. 385.

<sup>189</sup> Virginie Gautron, *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 2006, op. cit., p. 125.

<sup>190</sup> Cédric Paulin, « La sécurité privée à l'aune du terrorisme », Fondation pour la recherche stratégique, note n° 07/2015, 29 avril 2015, p. 2.

<sup>191</sup> Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », 1988, art. cit., p. 385.

<sup>192</sup> L'article 15 de la loi du 16 décembre 1992 double les peines lorsque certaines infractions sont commises par des agents de sécurité (usurpation de fonctions, de signes réservés à l'autorité publique et de titres, usage irrégulier de qualité).

<sup>193</sup> « M. Ocqueteau. Mais en théorie, ce sont les services de la préfecture qui ont cette mission.

terminée [en 1986], la boucle se referme-t-elle pour longtemps : nous sommes bien entrés dans l'ère inédite d'un compromis commercial de l'Etat-providence en matière de gestion de la sécurité, en ce qui concerne surtout la protection de la propriété. La problématique du « contrôle » se trouve désormais déplacée : l'action du secteur privé, dont l'existence même n'est plus en péril puisqu'il est étatiquement légitimé, peut désormais s'organiser : les problèmes de professionnalisation, de régulation interne peuvent se poursuivre selon les procédures tranquilles de la logique corporatiste »<sup>194</sup>. Ce constat est également fait au début des années 1990 par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI)<sup>195</sup>. Alors que la régulation paraît loin d'être satisfaisante, un second pilier du paradigme public de la sécurité privée va malgré tout être mis en place.

## **1.2 Un secteur politiquement utile à partir du milieu des années 1990 : la coproduction public-privé de sécurité comme second élément topique du paradigme public de la sécurité privée**

### **1.2.1 La « coproduction de sécurité » selon la LOPS de 1995**

La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) est novatrice en matière de sécurité en ce qu'elle mentionne d'autres acteurs de sécurité que ceux traditionnellement cités, mais tous allant, ou devant aller vers un même objectif et devant être articulés. Elle vise à « clarifier et harmoniser les responsabilités en matière de sécurité » entre les moyens de l'Etat, les maires, les activités privées de sécurité et les autres réglementations susceptibles de concourir à la sécurité (sur les bailleurs sociaux, les centres commerciaux, la sécurité dans les stades, etc.). Cette loi, dite loi Pasqua, du nom du ministre de l'Intérieur, si elle ne mentionne pas explicitement le terme « coproduction de sécurité », précise que l'ensemble des acteurs précédents autres que les forces de l'Etat – les polices municipales, la sécurité privée, certains donneurs d'ordre comme les bailleurs sociaux

---

*M. Vaujour. Oui, bien sûr, mais ils sont débordés... C'est l'éternel problème...*

*M. Ocqueteau. Donc, selon vous, ce contrôle administratif est un peu fictif.*

*M. Vaujour. On ne peut pas parler de fiction, mais je dirais que les moyens sont insuffisants pour qu'ils soient efficaces ».* (« Genèse et développements de la sécurité privée. Le point de vue de M. Jean Vaujour », in IHESI, *Le marché de la sécurité privée*, 1990/1991, op. cit., p. 48).

<sup>194</sup> Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », 1988, art. cit., p. 389.

<sup>195</sup> En 1991, Jacques Moreau souligne dans les *Cahiers de la sécurité* : « puisque la loi existe, qu'elle soit appliquée ! Or sur ce point certains témoignages émanant des participants à la table ronde sont accablants ; il faudrait donc connaître la pratique réelle. La catégorie des lois inappliquées est un défi à l'état de droit. Au surplus la teneur du texte de 1983 fait l'objet de critiques qu'il faut soigneusement peser : texte « amalgame », qui soumet à un régime identique des activités foncièrement différentes – contrôle de moralité, qui devrait être doublé d'une vérification de compétence – nécessité d'associer les professionnels aux décisions prises par l'Administration... » (Jacques Moreau, « La sécurité privée : une affaire publique ? », 1990-1991, art. cit., p. 151).

–, « *concourent à la sécurité générale* ». Volonté de recentrer les forces publiques sur leurs missions dites régaliennes, accrue par les attentats terroristes de 1994-1995, cette loi accorde une confiance plus grande aux acteurs privés, qui font moins l'objet d'un discours de contrôle que d'un discours de complémentarité.

Pour reprendre l'expression de Valentin Boex, la LOPS de 1995 est une « *loi d'appel à la coproduction de sécurité* », dont découlera un certain nombre de dispositifs et d'obligations en matière de sécurité privée. Jacques Chevallier le souligne, avec cette loi de 1995, « *La sécurité privée va connaître dès lors une très forte expansion, notamment en matière de sûreté aéroportuaire, rassemblements sportifs ou festifs, sécurisation d'espaces résidentiels, protections d'entreprises stratégiques* »<sup>196</sup>. Elle sera suivie, domaine par domaine, de décrets d'application et d'une autre loi, pour la sûreté aéroportuaire, allant dans le même état d'esprit.

Cependant, le concept de coproduction, induit par la LOPS de 1995 sous un gouvernement de droite, est-il encore valable deux ans plus tard, un gouvernement socialiste étant alors en place ? Le second topique de l'articulation entre l'Etat et la sécurité privée paraît bel et bien s'implanter, au-delà des divergences partisans.

## **1.2.2 La « coproduction de sécurité » sous le gouvernement de Lionel Jospin**

En octobre 1997, le colloque de Villepinte, sous l'égide du Premier ministre Lionel Jospin, tend à ancrer la coproduction de sécurité dans une orientation publique locale (territoriale) plutôt que privée. Le milieu associatif, les CLS et CLSPD, la police de proximité, la politique de la ville, les bailleurs sociaux sont les acteurs-phares de la coproduction de sécurité<sup>197</sup>. La sécurité privée tend à refaire l'objet d'un discours de défiance et donc de contrôle nécessaire, comme le montre le discours de Lionel Jospin en clôture du colloque de Villepinte, le 15 octobre 1997 : il s'agit « *qu'aucune confusion [ne] soit possible avec les services de l'Etat en charge de la sécurité* », « *de réglementer avec précision les conditions de recrutement, de*

---

<sup>196</sup> Jacques Chevallier, « La police est-elle encore une activité régalienne ? », 2011, art. cit., p. 21.

<sup>197</sup> A titre d'expérience terrains, cf. : Joëlle Bordet, « Les enjeux de la coproduction de la sécurité par les élus, les professionnels et les habitants », *VEI*, n° 124, mars 2001. Frédéric Ocqueteau souligne bien, avant même la naissance de la notion de coproduction, en 1990, l'alternative possible entre sécurité privée et polices municipales (ou autres types d'actions publiques locales), notamment lorsqu'existe l'orientation de « *voir tendanciellement débarrassée la police publique de charges indues, parmi lesquelles certaines tâches de prévention et certaines tâches de détection* ». Précisément, « *pour prendre l'exemple français, il nous paraît symptomatique qu'on pense politiquement d'abord à rendre les services de prévention policière plus décentralisés par des processus de municipalisation, pour éviter que les pouvoirs politiques locaux ne tentent d'utiliser des compétences d'organismes privés dans des tâches d'ordre public* » (Frédéric Ocqueteau, « Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection ? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle ? », rapport présenté à la 18<sup>ème</sup> conférence de recherches criminologiques, Conseil de l'Europe, études relatives à la Recherche Criminologique, Strasbourg, 1990, vol. XXVII, p. 50).

formation, d'encadrement de leurs agents », afin d'« éviter tout dérapage. Les polices municipales et sociétés privées qui contribuent à l'exercice de missions de sécurité doivent respecter scrupuleusement la loi et ne pas constituer un nouveau facteur d'insécurité. Ce serait intolérable »<sup>198</sup>. Dans cette optique, un projet de loi en matière de sécurité privée est annoncé par le Premier ministre pour le début de l'année 1998, et effectivement présenté par le ministre de l'Intérieur en Conseil des ministres le 17 mai 2000<sup>199</sup>. Toutefois, des grèves dans le transport de fonds forcent le gouvernement à prendre d'urgence des mesures législatives dans ce secteur, initialement prévues dans le projet de loi<sup>200</sup>. Ce dernier est alors enterré.

Après cette tentative avortée de réforme de la régulation, le gouvernement de Lionel Jospin revient en fait à la conception initiale de la coproduction, avec la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Pour cette raison, Valentin Boex la qualifie d'ailleurs, dans la suite de la LOPS de 1995, de « loi de sollicitation dans laquelle l'Etat se défait de ses prérogatives en matière de sûreté notamment aéroportuaire sur les entreprises de sécurité privées »<sup>201</sup>. Elle renforce encore l'élargissement du marché de la sécurité privée.

### 1.2.3 La sécurité privée « concourt » à la sécurité générale

Avec la coproduction de sécurité – qu'elle qu'en soit la conception politique –, il y a, en fond, l'idée que la sécurité privée a, dans son essence, à voir avec la police, est dans le « *policing* », a un rôle à jouer pour éviter « *La disparition de l'ordre social dans les cas d'incapacitation de la police* »<sup>202</sup>.

Là où la régulation en 1983 visait à prémunir véritablement la société contre le désordre social potentiellement induit par la sécurité privée (l'Etat s'était, lui, déjà prémuni par la loi de 1936 contre les milices armées), la coproduction vise à transformer la concurrence en

---

<sup>198</sup> « Le discours de clôture de Lionel Jospin, Premier ministre », cit. in Ministère de l'Intérieur, *Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997*, La documentation française, p. 90.

<sup>199</sup> Jean-Pierre Dufau, *Rapport relatif à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées*, Assemblée nationale, n° 2413, 24 mai 2000, pp. 11-12. Au même moment, un rapport d'un groupe d'élèves de l'ENA souligne que l'Etat, depuis la loi de 1983, ne serait « pas parvenu à réguler efficacement les activités privées de sécurité », empêchant par là d'approfondir la coopération opérationnelle entre la sécurité privée et les forces publiques (Daniel Warfman et Frédéric Ocqueteau, *La sécurité privée en France*, 2011, op. cit., p. 32).

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 6. Cette grève du 9 au 23 mai 2000 était liée à la mort de plusieurs agents lors d'attaques en 2000. On notera, par comparaison, que la loi du 12 juillet 1983 avait été elle-même précédée, en 1982, de réformes réglementaires en matière de transport de fonds, chronologie qui se retrouvera aussi en 2012-2014 lors de la tentative de réforme du Livre VI du CSI. La spécificité du transport de fonds, la médiatisation des attaques et les risques de grèves dans ce secteur tendent à expliquer les avancées législatives ou réglementaires souvent dans l'urgence, court-circuitant à trois reprises donc en 30 ans les évolutions législatives et réglementaires globales en matière de sécurité privée.

<sup>201</sup> Valentin Boex, *La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique*, thèse de droit public, soutenue le 4 juillet 2011, Université Jean Moulin – Lyon 3, sous la direction d'Emile-François Callot, p. 259.

<sup>202</sup> Pierre Favre, « Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police ? », 2009, art. cit., p. 1237.

complémentarité, en subsidiarité. Ce second élément topique de la relation entre l'Etat et la sécurité privée est ainsi fondé sur l'idée d'un retrait de l'Etat<sup>203</sup>, incitant à approfondir l'articulation entre ces deux producteurs de sécurité ou, à défaut de véritable articulation, à approfondir une conception de la sécurité privée comme productrice de sécurité en général, et pas seulement privée : « *qui concourt à...* ». Cette utilisation étatique de la sécurité privée passe alors nécessairement par des enjeux économiques : nouveaux marchés pour la sécurité privée, mais également paiement des forces de l'ordre en cas de recours par le secteur privé. Virginie Gautron indique bien qu'avec cette « *phase de consécration de la part des pouvoirs publics [...] le législateur participe à la promotion du secteur privé de la sécurité. La loi du 21 janvier 1995 encourage, oblige parfois, le recours aux prestations marchandes* »<sup>204</sup>.

Le contexte de 1995 peut paraître éloigné du CNAPS et décalé en ce que la LOPS de 1995 n'induit pas d'évolution dans la régulation elle-même. Pourtant, le lien entre ce deuxième topique émanant de la LOPS de 1995 et le CNAPS nous semble réel, pourvu qu'on élargisse la perspective chronologique : le *Rapport Blot-Diederichs* de 2010, qui établit la nécessité de créer un organe de régulation de la sécurité privée, indique que depuis la LOPS de 1995 « *le champ d'exercice de la profession l'amène désormais à contribuer à la mission régaliennne de sécurité générale. Dès lors, il apparaît légitime que soit organisé un dispositif juridique de contrôle* »<sup>205</sup>. De même, toujours 15 ans après la LOPS de 1995, celle-ci fait figure d'étape de référence, voire initiale, dans le chemin vers la régulation de la sécurité privée : en novembre 2011, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, devant les organisations professionnelles de la sécurité privée et avec le CNAPS en perspective, indexe directement l'évolution de la sécurité privée et de sa régulation à la LOPS de 1995 : « *au-delà de l'action de l'Etat et dans le cadre fixé par lui, la sécurité est l'affaire de tous : élus, citoyens et entreprises privées. C'est précisément le sens du concept de « coproduction de sécurité » reconnu et inscrit pour la*

---

<sup>203</sup> En tant que tel, nous ne discutons pas ici de la réalité de ce retrait, remis en cause par certains analystes, pour qui ce n'est pas tant un retrait qu'une abstention d'interventions supplémentaires, ou alors un repli vers des fonctions plus judiciaires. Par exemple, « *Dans le centre commercial, une grande partie du travail des policiers consiste à « judiciariser » les interpellations menées par les services de sécurité privée des magasins (Mouhanna, 2002). Cela signifie que la grande majorité des interpellations ne sont pas à l'initiative des policiers, et que leur travail est de régulariser et de formaliser l'activité des agents de sécurité privée selon les canons de la procédure pénale. Schématiquement, les agents de sécurité surveillent et appréhendent ; les policiers prennent les dépositions et les plaintes et font les placements en garde à vue* » (François Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices public et privée dans une gare et un centre commercial », 2008, art. cit., p. 515). Il nous semble convenir, techniquement, de parler d'extensions au pluriel : pour les unes, il s'agit du refus étatique d'exécuter certaines missions en pleine expansion (sûreté aéroportuaire, levée de doute) ; pour les autres, il s'agit d'une intégration d'activités privées préexistantes au périmètre réglementé (recherches privées, services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF). Enfin, pour un troisième type, il s'agit de réelles nouvelles missions jusqu'alors inexistantes, ni au sein des forces publiques ni dans le périmètre réglementé (palpation de sécurité). Ces extensions de missions, de prérogatives, quel que soit le retrait effectif de l'Etat, ont surtout en commun d'émerger et d'être effectives dans une période de temps assez courte, entre 1995 et 2002.

<sup>204</sup> Virginie Gautron, *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 2006, op. cit., p. 126.

<sup>205</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 26.

première fois dans notre droit par la loi d'orientation et de programmation de 1995. Depuis cette date, vous, entreprises de la sécurité privée, avez su trouver votre juste place dans le dispositif de sécurité de notre pays »<sup>206</sup>. Toutefois, comment, concrètement, ce second élément du paradigme public de la sécurité privée va-t-il être matérialisé et se développer dans le secteur de la sécurité privée lui-même ? C'est dans la sphère économique que la traduction opérationnelle va avoir lieu, avec un impact dans la régulation concurrentielle et dans la régulation préfectorale.

#### **1.2.4 La coproduction de sécurité dans les faits**

Les années 2000 voient un changement du périmètre et des compétences des activités privées de sécurité réglementées tel que cela n'était pas arrivé depuis la loi de 1983, à la faveur des prescriptions réglementaires issues notamment de la LOPS de 1995. Pour Jacques Chevallier, « *Un véritable marché s'est ainsi constitué à la faveur de ce qui apparaît comme une externalisation par l'Etat de fonctions qui semblaient lui appartenir en propre* »<sup>207</sup>. Qu'en est-il de ce marché, dont l'offre reste soumise à des autorisations délivrées par les préfetures ? Il s'agit ainsi ici de comprendre l'évolution rapide (moins de dix ans) du secteur de la sécurité privée, indispensable pour percevoir en quoi cette évolution a pu créer en parallèle, de manière peu visible, des dysfonctionnements à la fois de marché, c'est-à-dire économiques, et administratifs.

##### **1.2.4.1 Les manifestations sportives, récréatives ou culturelles : une obligation de sécurité à partir de la LOPS de 1995**

Jusqu'au milieu des années 1990, la présence des forces publiques au sein et à l'extérieur de certaines grandes enceintes sportives, particulièrement les stades de football, était courante, voire permanente. La question surgit particulièrement pour les stades suite à un incident le 27 août 1993 au Parc des Princes<sup>208</sup>, après quoi la LOPS du 21 janvier 1995 impose aux organisateurs de manifestations culturelles, sportives et récréatives de 1 500 personnes et sous certaines circonstances, d'assurer un service d'ordre (article 23 de la LOPS). Les missions

---

<sup>206</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Message à l'USP et au SNES », 10 novembre 2011. L'USP et le SNES sont les deux principales organisations patronales représentatives en matière de sécurité privée (surveillance humaine). De même, en 2012, dans un article décrivant le CNAPS, Alain Bauer explique : « *En 1995, la Loi d'Orientation et de Programmation relative à la Sécurité (LOPS), présentée par Charles Pasqua, assumera une « coproduction » de la sécurité qui sera plus tard reprise par l'opposition socialiste, même si les contenus diffèrent* » (Alain Bauer, *cit. Revue Administration publique*, 2012, p. 14).

<sup>207</sup> Jacques Chevallier, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », 2011, art. cit., p. 21.

<sup>208</sup> « *lors de la rencontre de football Paris-Saint-Germain/Caen, à l'intérieur du Parc des Princes, plusieurs CRS sont frappés par des supporters parisiens* » (Frédéric Diaz, « « coproduction » de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? (le cas de grands rassemblements de populations en France) », 2003, art. cit., p. 432).



dévolues aux services d'ordre ou aux prestataires de sécurité privée<sup>209</sup> sont l'inspection du stade, l'évacuation si nécessaire, l'assistance aux personnes, l'alerte des services de police<sup>210</sup>.

La loi du 18 mars 2003 élargit les compétences des agents privés de sécurité et des préposés membres des services d'ordre travaillant lors des manifestations sportives, récréatives ou culturelles de plus de 1 500 spectateurs à l'exercice de la palpation de sécurité, de l'inspection visuelle des bagages à main et de leur fouille. L'article 3-2, sur ce sujet, est créé dans la loi du 12 juillet 1983. Cette disposition n'implique pas spécifiquement une croissance des effectifs de sécurité privée mais spécifie une possibilité missionnelle – la palpation – dans le secteur événementiel, ce qui existait déjà depuis la loi sur la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 pour l'ensemble des agents privés de sécurité « *en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique* » et moyennant un agrément du préfet de département<sup>211</sup>).

En termes de régulation, ces mesures ont un impact sur les préfetures : le décret n°329 du 8 mars 2002 pour les agents privés de sécurité et le décret n°2005-307 du 24 mars 2005 pour les membres des services d'ordre non agents de sécurité définissent les conditions de délivrance de l'agrément « palpation ». Ces conditions, spécifiques selon que la personne soit agent de sécurité ou membre d'un service d'ordre, quant à la formation ou à l'expérience professionnelle, sont identiques du point de vue de la régulation : l'entreprise de sécurité ou l'organisateur de l'événement constitue un dossier de demande d'agrément qu'il adresse aux préfetures de département, celles-ci l'instruisant au regard de la formation reçue par la personne physique et au regard de ses antécédents judiciaires et de sa moralité<sup>212</sup>.

#### **1.2.4.2 L'émergence de la sûreté aéroportuaire privée en 1996 et en 2001**

Les attentats du 11 septembre 2001 sont traditionnellement perçus comme fondamentaux pour comprendre l'émergence de la sûreté aéroportuaire privée<sup>213</sup>. Cette émergence, ou ce que certains appellent la privatisation de la sûreté aéroportuaire, est cependant antérieure. Frédéric

---

<sup>209</sup> Les membres de services d'ordre ne relèvent pas nécessairement de la loi du 12 juillet 1983, s'ils n'effectuent que les missions définies précédemment et dans le cadre des manifestations culturelles, sportives et récréatives. Ils peuvent même être des bénévoles. Toutefois, par le biais de la sous-traitance de la mission de sécurité, ce sont les entreprises de sécurité privée, avec des agents relevant de la loi de 1983, qui tendent à être présents dans cette activité.

<sup>210</sup> Article 4 du décret n° 97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif.

<sup>211</sup> Article 27 de la loi sur la sécurité quotidienne de 2001.

<sup>212</sup> L'agrément demandé par une entreprise de sécurité pour ses agents reprend les modalités suivantes :

- formation à la palpation ;
- justifier de deux années d'exercice professionnel dans la sécurité privée ou publique ;
- enquête de moralité.

<sup>213</sup> Daniel Golberg et Didier Gonzales, députés, *Rapport d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, Assemblée nationale, n° 4068, 13 décembre 2011, p. 21.

Ocqueteau indiquait déjà, en 1990, qu'en Europe « *on voit des contrats passés par les aéroports où le personnel privé aide à la détection avec la police de l'air et des frontières (Cappelle, 1987), mais ce sont encore des événements assez rares* »<sup>214</sup>. Valentin Boex nuance également l'impact du 11 septembre 2001 en matière de privatisation de la sûreté aéroportuaire<sup>215</sup>. De fait, c'est la loi du 26 février 1996, précisément son « *option pour des contrôles opérés par des sociétés privées [... qui] est bien un élément d'originalité de la surveillance « à la française »* » en externalisant les contrôles<sup>216</sup>. La justification de cette évolution donnée par les parlementaires est « *d'éviter de recourir, dans des proportions excédant leur capacité de réponse, aux forces de police et au service des douanes. [...] L'accroissement rapide du trafic aérien civil conjugué à une application plus rigoureuse des règles internationales en matière de sûreté du transport aérien conduit à augmenter indubitablement la charge de l'Etat, pour assurer sur les aéroports les contrôles de sûreté des personnes, des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules. D'autre part, les priorités actuelles du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire visent à intensifier la lutte contre la petite et moyenne délinquance et la lutte contre l'immigration irrégulière* »<sup>217</sup>. Ainsi, dès 1996, les agents de la PAF n'exercent plus qu'un rôle « *de contrôleurs et non plus d'agents principaux de la sûreté* »<sup>218</sup>, pouvant seulement aider, si nécessaire, les agents privés de sécurité.

Après 2001, c'est une nouvelle extension des compétences des agents privés qui intervient, avec la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne : les agents de sûreté aéroportuaire peuvent désormais procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et à leur fouille, avec le consentement du propriétaire, ainsi qu'à des palpations de sécurité. Ainsi, il ne s'agit pas, par la loi sur la sécurité quotidienne, d'autoriser la sécurité privée à surveiller les locaux et le fret mais de l'autoriser à pratiquer une activité qui était jusque-là réservée aux officiers de police judiciaire<sup>219</sup>. A cette possibilité missionnelle s'ajoute une obligation d'origine européenne : le règlement 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de

---

<sup>214</sup> Frédéric Ocqueteau, « Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection ? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle ? », 1990, art. cit., p. 66.

<sup>215</sup> Valentin Boex, *La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique*, 2011, op. cit., 366 p.

<sup>216</sup> Daniel Golberg et Didier Gonzales, députés, *Rapport d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, 2011, op. cit., p. 26.

<sup>217</sup> Jean-François Le Grand et Jacques Rocca Serra, *Rapport sur le projet de loi relatifs aux transports*, Sénat, n° 16, 11 octobre 1996, p. 45.

<sup>218</sup> Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières (PAF), cit. in Daniel Golberg et Didier Gonzales, députés, *Rapport d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, 2011, op. cit., p. 30.

<sup>219</sup> Daniel Golberg et Didier Gonzales, députés, *Rapport d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, 2011, op. cit., pp. 14 et 25. Les fouilles corporelles restent de la compétence des officiers de police judiciaire.

la sûreté de l'aviation civile pose « l'obligation d'effectuer l'inspection et le filtrage des passagers en partance et des bagages de soute dans leurs aéroports (inspection et filtrage à 100 % des bagages de soute) – tant les passagers et les bagages de soute des passagers qui commencent leur voyage que de ceux en correspondance »<sup>220</sup>. La concomitance des deux dispositions, en droit français et en droit européen, explique la forte croissance des effectifs privés de sûreté aéroportuaire, car « il a bien fallu se rendre à l'évidence : payer des agents de l'Etat pour effectuer la mission de sûreté revient plus cher en comptabilité nationale que d'embaucher des salariés. Effectivement le temps partiel imposé et non aménagé n'existe pas dans la fonction publique. Il est également plus complexe d'encadrer des fonctionnaires que des salariés »<sup>221</sup>. Aux aéroports de Paris, c'est un doublement des effectifs privés (passant donc à 4 200 agents) qui s'observe entre 2001 et 2014<sup>222</sup> et nationalement les effectifs privés de sûreté aéroportuaire passent de 8 500 en 2003 à un pic de 10 800 en 2007<sup>223</sup>.

Si l'ensemble des dispositions précédentes sont des évolutions du code de l'aviation civile, puis du code des transports, et non pas du corpus législatif et réglementaire de la loi du 12 juillet 1983, c'est bien le dispositif d'autorisation préfectorale qui est mis à contribution : en effet, ces agents de sûreté aéroportuaire, qu'ils soient seulement des agents de sécurité privée classiques travaillant dans des aéroports (les parkings, les abords, etc.), des agents issus de l'externalisation de 1996 aux portiques de sécurité, ou des agents aux missions élargies par la loi sur la sécurité quotidienne de 2001, sont toujours employés par des entreprises privées de sécurité, relèvent de la loi du 12 juillet 1983 et donc dépendent d'autorisations préfectorales.

#### **1.2.4.3 L'intégration des agents de sécurité de la SNCF et de la RATP dans la loi du 12 juillet 1983 à partir de 2001**

L'intégration des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP au périmètre de la loi du 12 juillet 1983 s'est trouvée explicitée au début des années 2000, d'abord par le biais d'un décret relatif au port d'arme par leurs agents puis par une évolution de la loi du 12 juillet 1983. Ces services internes de sécurité existaient depuis plusieurs années mais hors du cadre juridique de la loi de 1983.

---

<sup>220</sup> Valentin Boex, *La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique*, 2011, *op. cit.*, p. 128. Le règlement CE 2320/2002 a été abrogé par un nouveau règlement, en 2008 (règlement CE 300/2008, visant à une meilleure harmonisation des mesures de sûreté aéroportuaire).

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>222</sup> Thierry Mariani, *Rapport d'information sur la sûreté du transport aérien en Europe*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, 12 avril 2005, n° 2241, p. 49.

<sup>223</sup> Chiffres extraits de l'Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2012), « Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire (Données 2011) », septembre 2012, 29 p. L'étude est réalisée annuellement par l'Institut I+C.

La RATP avait créé en 1989 le Groupe d'intervention et de protection des réseaux (GIPR), devenant en 1994 le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR). En 2002, le GPSR comptait 844 agents contractuels<sup>224</sup>. La SNCF possédait, elle, le Service de surveillance générale (SUGE), avec un petit millier d'agents, dont les missions ont évolué dans les années 1990 passant d'une surveillance interne (surveillance des agents de la SNCF à cause de vols internes, d'argent, de matériel, à cause de sabotages, etc.), à une sécurisation des trains, des gares et de la clientèle<sup>225</sup>.

Dans une première étape, le décret n° 2000-1135 du 24 novembre 2000 donne la possibilité aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP d'être armés pour l'exercice de missions relevant de la loi de 1983. Dans une seconde étape, la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne crée un article spécifique et explicite sur les services internes de sécurité dans la loi du 12 juillet 1983, qui concerne non seulement le GPSR de la RATP et la SUGE de la SNCF, comme le rappelle Valentin Boex<sup>226</sup>, mais tous les services internes de sécurité de toute autre entreprise : il y a là un ajout de circonstance, transformé en ajout générique à la portée beaucoup plus vaste que pour les seules RATP et SNCF. Concernant strictement la SUGE et le GPSR, les motivations de cet encadrement juridique plus strict, sont liées aux attentats du 11 septembre 2001 : il s'agit d'avoir du personnel de sécurité fiable pour sécuriser les transports et de mettre en place une coproduction : la SNCF et la DGGN signent dans le même temps une charte, le 19 septembre 2001, « pour conforter les liens existants afin de mieux assurer la sécurité des usagers, des agents et des biens dans les trains comme dans les gares »<sup>227</sup>.

Globalement, hormis les effectifs de la SUGE et du GPSR qui intègrent à partir de 2002 le périmètre des activités privées de sécurité (près de 2 000 agents) – la SUGE est le seul département de la SNCF qui voit croître ses effectifs dans la décennie 2000<sup>228</sup> –, il n'est pas possible de connaître précisément l'impact sur les préfectures de l'obligation faite désormais

---

<sup>224</sup> Valentin Boex, *La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique*, 2011, *op. cit.*, p. 252.

<sup>225</sup> François Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices public et privée dans une gare et un centre commercial », 2008, *art. cit.*, p. 511.

<sup>226</sup> Pour la SUGE, les missions « ont été définies dans l'article 11-1 de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds et dans les articles 63 à 68 de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne » (Valentin Boex, *La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique*, 2011, *op. cit.*, p. 254).

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 262. Plus largement, si ces agents privés du secteur du transport ferroviaire ne sont pas fonctionnaires de police et n'ont aucun pouvoir de police administrative, ils possèdent quelques attributions de police judiciaire, comme le constat des infractions des infractions à la loi du 15 juillet 1845 sur la Police des chemins de fer et l'établissement de procès-verbaux d'infraction. L'interpellation et la remise à l'officier de police judiciaire le plus proche relèvent, elles, de l'article 73 du code de procédure pénale, comme pour tout agent privé de sécurité et surtout comme pour citoyen.

<sup>228</sup> François Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices public et privée dans une gare et un centre commercial », 2008, *art. cit.*, p. 511.

aux services internes de tout type d'entreprise, et pas seulement de la SNCF et de la RATP, d'être déclarés et d'avoir du personnel « agent privé de sécurité » : l'hypothèse peut toutefois être faite que les services préfectoraux ont eu un surcroît de demandes d'autorisations.

#### **1.2.4.4 Des obligations de surveillance imposées à certains lieux privés à partir de 1997**

Dès la LOPS de 1995, le gardiennage et la surveillance d'immeubles d'habitation, de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux deviennent obligatoires, selon leurs présence dans certains lieux à forte densité de personnes ou sensibles, et dans des modalités précisément définies<sup>229</sup>. Deux décrets, en janvier 1997, détaillent ces modalités, pour les commerces de détail, les grandes surfaces, les centres commerciaux, les établissements bancaires et certaines bijouteries (« *Le dispositif doit comporter au moins la présence d'un agent pendant tout le temps où le magasin est ouvert au public* », ou dans certains cas de la vidéo-surveillance)<sup>230</sup>, et pour les garages et parcs de stationnement de plus de 200 places (« *Cette surveillance est assurée par des rondes quotidiennes effectuées dans les parties ouvertes au public par au moins un agent du service de surveillance ou de l'entreprise prestataire de services* », ou par de la vidéo-surveillance)<sup>231</sup>.

Un élargissement de cette obligation intervient en 2001 pour les bailleurs sociaux, avec le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 relatif aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation (l'un des décrets pris en application de la LOPS de 1995). Ainsi, « *Afin de satisfaire à l'obligation prévue à l'article L. 127-1 du présent code, le bailleur fait assurer, dans les conditions et selon les modalités prévues au présent chapitre, le gardiennage ou la surveillance des immeubles collectifs à usage locatif dont il a la gestion* »<sup>232</sup>. Les modalités de recours à des personnels sont de même clairement définies : « *Les fonctions de gardiennage ou de surveillance sont assurées sur l'ensemble de l'année par au moins une personne à temps plein ou équivalent temps plein par tranche de cent logements* » (article R 127-2). Ces personnels peuvent être, au choix, des concierges, des gardiens, des agents de prévention et de médiation, des correspondants de nuit ou des personnels d'un prestataire de services<sup>233</sup>. Si le recours à des agents privés de sécurité n'est

---

<sup>229</sup> L'article 12 de la LOPS de 1995 crée un article L. 127-1 dans le code de la construction et de l'habitation.

<sup>230</sup> Décret n° 97-46 du 15 janvier 1997.

<sup>231</sup> Décret n° 97-47 du 15 janvier 1997.

<sup>232</sup> Si le bailleur gère au moins cent logements locatifs, dans une zone urbaine sensible ou dans une commune de plus de 25 000 habitants ou une commune comprise dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants.

<sup>233</sup> Création de l'article R. 127-2 dans le code de la construction et de l'habitation.

pas obligatoire dans ces différents cas, cela crée néanmoins une incitation et une ouverture vis-à-vis de ce personnel. On soulignera, comme exemple le plus connu, la création en 2004 du Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS), « *émanation d'un contexte plus général marqué par l'affirmation d'un nouveau régime de coproduction de la sécurité locale* »<sup>234</sup>. L'ensemble du secteur des bailleurs sociaux, de l'habitat social, devient un client, nouveau, de la sécurité privée dans cette décennie du fait de leur responsabilisation introduite par les pouvoirs publics<sup>235</sup>. La coproduction, envisagée ici comme des obligations définies par l'Etat à l'égard de donneurs d'ordre, impacte donc sur le dispositif préfectoral de régulation administrative, en lui soumettant de nouveaux prestataires de sécurité privée.

#### **1.2.4.5 La croissance de l'activité de levée de doute privée dans la télésurveillance à partir de 2001**

Le développement des systèmes d'alarme, pour les particuliers et pour les entreprises, progresse tout au long des années 1990 : ce développement des systèmes d'alarmes et de la télé ou vidéosurveillance induit un effet des interventions indues de plus en plus importantes des forces publiques appelées pour réaliser des levées de doutes<sup>236</sup>. Afin de limiter ce recours aux forces publiques, la loi sur la sécurité quotidienne de novembre 2001 définit une obligation d'une levée de doute « *consistant en un ensemble de vérifications [...] de la matérialité et de la concordance des indices laissant présumer la commission d'un crime ou délit flagrant dans les locaux surveillés* », faute de quoi l'appel aux forces de l'ordre sera présumé abusif et donnera lieu à une amende. Est prévue la mise en place d'un numéro spécifique chez les forces publiques qui pourra être utilisé par les agents de télésurveillance, une fois la levée de doute réalisée par des agents de sécurité<sup>237</sup>. Si « *La procédure dite de levée de doutes constitue l'un des (trop) rares exemples de coopération entre les forces publiques de sécurité les sociétés de sécurité privée* »<sup>238</sup>, c'est surtout, du point de vue de la régulation, une disposition qui entraîne le développement de l'activité de surveillance mobile

---

<sup>234</sup> IAURIF, *Le Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS). Sociographie d'une exception parisienne. Rapport intégral*, mars 2015, p. 7.

<sup>235</sup> Plus tardivement, l'article 18 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance va plus loin dans la mise en œuvre de cette obligation, en spécifiant que les bailleurs sociaux, « *après mise en demeure dûment motivée* », doivent utiliser « *les droits dont ils disposent en propre afin de faire cesser les troubles de voisinage causés à des tiers par les personnes qui occupent ces locaux* ».

<sup>236</sup> Pour Michel George, président du GPMSE en 2015, « *Il y a vingt ans, 90 % des appels aux forces de l'ordre relevaient de déclenchements injustifiés, aujourd'hui, ce pourcentage s'est inversé* » (« *Quelle numérisation pour quelle sécurité ?* », entretien avec Michel George, président du GPMSE, *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 24).

<sup>237</sup> Décret n° 2002-539 du 17 avril 2002 relatif aux activités de surveillance à distance des biens.

<sup>238</sup> Pierre Moreau, « *du bon usage de la levée de doutes – Les conditions d'appel des forces de police* », *Sécurité privée*, n° 21, septembre / novembre 2012, p. 40.

et de levée de doute, et donc un remplacement par la sécurité privée d'une mission jusque-là effectuée par des agents publics. C'est l'activité de rondier qui apparaît dans la loi du 12 juillet 1983 et donc dans le dispositif préfectoral de régulation...

En 2006, une nouvelle extension des activités de surveillance à distance est rendue possible par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme. Cette loi permet aux personnes morales de droit privé faisant face à des risques d'attentats terroristes d'installer des caméras de vidéosurveillance aux abords de leurs bâtiments, et non plus seulement en leur sein, ou dans des lieux qui sont « *particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ou sont susceptible d'être exposés à des actes de terrorisme* »<sup>239</sup>. Un accroissement de l'activité du secteur de la télésurveillance et de la levée de doute est à nouveau permis.

#### **1.2.4.6 Les agents de recherches privées intégrés à la loi du 12 juillet 1983 en 2003**

Les activités de recherches privées, contrairement aux autres activités de sécurité, bénéficiaient d'une législation adoptée depuis beaucoup plus longtemps : la loi n° 891 du 28 septembre 1942 réglementait l'exercice des professions de directeur et de gérant d'agences privées de recherches, et regroupait deux sortes d'activités : les agences privées de recherches d'une part et les offices de renseignements d'autre part. Une ordonnance du 9 août 1944, à la Libération, en reprend la réglementation<sup>240</sup>. Le décret n° 77-128 du 9 février 1977 relatif à l'exercice de la profession de directeur de gérant d'agences privées de recherches s'appliquait à la loi de 1942 pour préciser les modalités concrètes de l'encadrement : déclaration de l'agence en préfecture ainsi que pour tous les membres de la direction, de la gérance ou de l'administration, avec indication de la nationalité, bulletin n° 3 du casier judiciaire. Les membres employés par l'agence doivent être mentionnés dans la déclaration en préfecture.

En 1980, ce régime déclaratif des dirigeants se transforme en régime d'autorisation des agents privés de recherches eux-mêmes, avec un durcissement des sanctions. La loi n° 80-1058 du 23 décembre 1980 modifie celle de 1942, devenant « Loi réglementant l'exercice de l'activité des agents privés de recherches », et la réécrit sous le régime de l'exception : « *Nul ne peut exercer l'activité d'agent privé de recherches s'il...* ».

---

<sup>239</sup> Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JO* du 24 janvier 2006, p. 1129 et suiv.

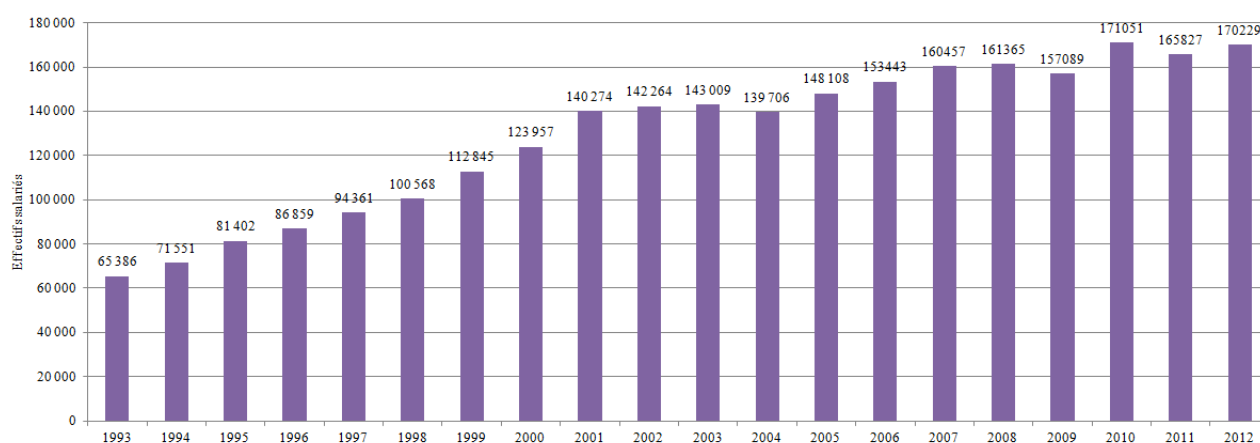
<sup>240</sup> Virginie Gautron, *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 2006, *op. cit.*, p. 124.

Alors que jusqu'aux années 2000 la législation sur les agents de recherches privées s'était ainsi renforcée parallèlement à celle sur les activités privées de sécurité, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 intègre directement dans la loi de 1983 un titre II intitulé : « Des activités des agences de recherches privées ». Ainsi, « *Est soumise aux dispositions du présent titre la profession libérale qui consiste, pour une personne, à recueillir, même sans faire état de sa qualité ni révéler l'objet de sa mission, des informations ou renseignements destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts* ».

### 1.2.5 Conclusion : une croissance forte des effectifs jusqu'en 2008

Ces extensions du périmètre et des prérogatives, à partir du milieu des années 1990, entraînent ainsi une croissance importante des effectifs salariés des entreprises privées de sécurité, d'après les données de l'INSEE<sup>241</sup>.

#### Total salariés d'entreprises de sécurité privée (données INSEE)



De 1994 à 2012, le secteur connaît une croissance moyenne annuelle de 5%, malgré un ralentissement au début des années 2000 et même une décroissance à partir de la fin de la décennie. Surtout, dans la période de diagnostic cognitif (*cf. infra*), les années 2004 à 2008, la

<sup>241</sup> Le code NAF utilisé par l'INSEE pour identifier les entreprises de sécurité privée correspond à la classe « 80 – Enquête et Sécurité », avec trois sous-classes :

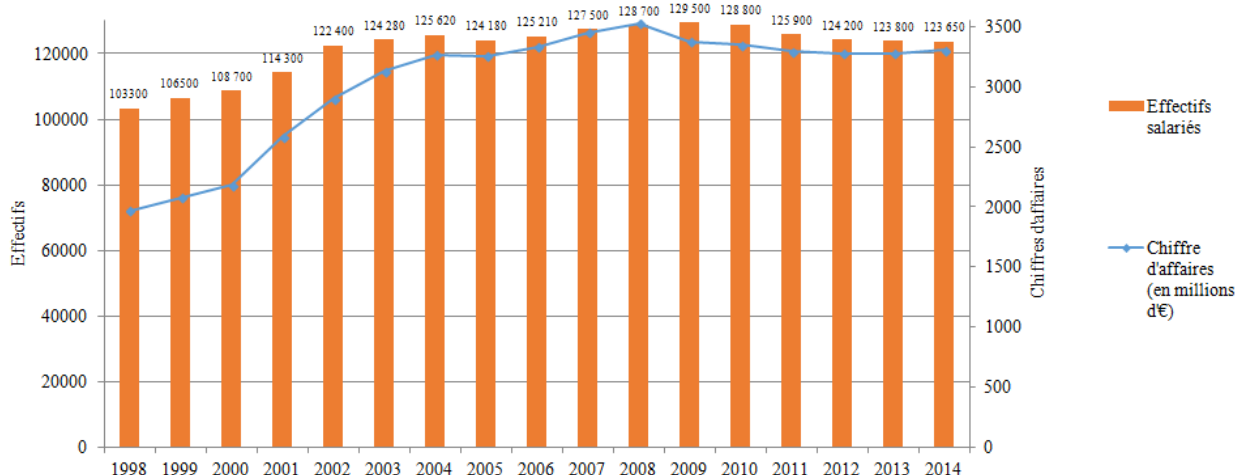
- « 80.10Z - Activités de sécurité privée » : services de garde et de patrouille, services de transports de fonds, de reçus ou d'autres objets de valeur en utilisant du personnel équipé pour protéger de tels biens pendant le transport.
- « 80.20Z - Activités liées aux systèmes de sécurité » : surveillance et surveillance à distance de systèmes de sécurité et d'alarme électroniques tels que les dispositifs d'alarme anti-vol et d'alarme incendie, y compris leur installation et maintenance ; installation, réparation, réfection et adaptation de dispositifs de verrouillage mécaniques ou électroniques, des coffres forts et des chambres fortes, avec, par la suite, leur surveillance ou surveillance à distance.
- « 80.30Z - Activités d'enquête » : services d'enquêtes et détectives.

Ces trois sous-classes sont cohérentes avec le périmètre réglementé des activités privées de sécurité, à certaines exceptions ou incertitudes près : les effectifs des services internes de sécurité ne sont pas ici décomptés car ils sont disséminés dans toutes les autres classes les employant potentiellement. Il convient de noter qu'il s'agit là des effectifs salariés des entreprises privées de sécurité, et non pas seulement des agents privés de sécurité. La sécurité incendie est prise en compte par l'INSEE alors qu'elle ne relève pas du périmètre réglementé, de même que l'installation et la maintenance des dispositifs d'alarmes ou de télésurveillance.



croissance est tangible, avec 20 000 salariés en plus dans le secteur, pour atteindre un pic à 161 642 salariés. Concernant le seul domaine du gardiennage humain (à partir d'une source privée<sup>242</sup>), cette hausse est également visible, à la fois pour les effectifs salariés et pour le chiffre d'affaires, et tend même à porter la hausse globale du périmètre réglementé.

### Effectifs et chiffres d'affaires du secteur du gardiennage humain (données issues de l'Atlas En Toute Sécurité)



En Ile-de France, qui réunit environ 40 % des établissements et 30 % des emplois du secteur, cette croissance est particulièrement avérée. Selon une étude du Centre régional d'observation du commerce de l'industrie et des services (CROCIS) publié en 2014, « *Le nombre d'établissements franciliens a connu une forte progression depuis 2000 : + 74 % pour les activités de sécurité privée, + 291 % pour les activités liées aux systèmes de sécurité entre 2001 et 2011. Sur la même période, les effectifs de la sécurité privée ont crû de 25 %, et ceux des activités liées aux systèmes de sécurité de 148 %. L'ensemble du secteur de la sécurité a vu ses effectifs augmenter de 30 %* »<sup>243</sup>. Les explications précédemment avancées sont redonnées : mouvement d'externalisation des fonctions support (dont la sécurité), impact de la LOPS de 1995, impact du 11 septembre 2001.

Cette dynamique générique d'extension quantitative des effectifs de la sécurité privée liée à des évolutions législatives et réglementaires se retrouve, en plus fort et clairement liée à

<sup>242</sup> L'Atlas En Toute Sécurité est une publication annuelle, donnant pour 23 catégories relatives aux industries et services de sécurité l'effectif salarié, le chiffre d'affaires et la rentabilité. L'Atlas fonctionne sur un mode déclaratif, retravaillé ensuite par les auteurs. Seule la catégorie du gardiennage humain a été prise en compte pour ce qui suit.

<sup>243</sup> Bénédicte Gualbert, « Les entreprises de sécurité d'Ile-de-France : vers une sortie de crise ? », CROCIS, *Enjeux Ile-de-France*, n° 164, mai 2014, p. 2.

l'extension du périmètre, au Québec dans les années 2000<sup>244</sup>. Au-delà du constat de cette hausse des effectifs et de ses raisons, liées à la coproduction, ce sont les effets, notamment sur la régulation, qu'il nous faut maintenant analyser.

### **1.3 Des effets cachés négatifs de la croissance de la sécurité privée**

La croissance de la demande et de l'offre en sécurité privée met sous pression à la fois les entreprises de sécurité, l'offre, et les services préfectoraux, le régulateur. D'une certaine manière, la relation entre les donneurs d'ordre et les clients apparaît, à ce stade, comme un élément perturbateur du paradigme public de la sécurité privée, fait poser des questions sur son bon fonctionnement. Toutefois, le régulé, à savoir la sécurité privée, ne remet pas encore en cause le régulateur administratif. Si les intérêts des prestataires tendent à remis en cause, il n'y a pas encore d'idée de changement radical de la régulation administrative, celle-ci évoluant d'ailleurs de manière incrémentale.

#### **1.3.1 Un secteur privé qui peine à digérer cette croissance de la demande : les faux-semblants de la croissance**

Des signes de malaise existent dans le secteur de la sécurité privée, du moins nuancent l'idée d'une croissance bien-portante et vertueuse. Un détour préalable par le Royaume-Uni est ici intéressant : dans une analyse du secteur du Centre de prospective de la gendarmerie nationale, en 2008, sur la sécurité privée et sa régulation au Royaume-Uni, l'existence de « *Dysfonctionnements liés au développement rapide du secteur* » est avancée dans la période précédant la mise en place de la Security Industry Authority en 2003<sup>245</sup>. La croissance, dans les années 1990, y est contre-productive en l'absence d'encadrement : « *Considérant la vitesse à laquelle s'est développé le secteur de la sécurité privée, aucune réglementation n'est venue encadrer les activités de fourniture de services de sécurité* »<sup>246</sup>. Dans le cas britannique, trois dysfonctionnements sont particulièrement décrits : un taux de criminalité élevé de la part des agents de sécurité du fait d'une absence de contrôle de la moralité<sup>247</sup> ; un manque de

---

<sup>244</sup> Massimiliano Mulone, « La sécurité privée au Canada : un avenir en pointillés », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin-septembre 2013, pp. 40-41. L'auteur souligne que la hausse de 40 % des effectifs privés en 5 ans (au tournant des années 2010) s'explique par les évolutions législatives durant les années 2000 : les « provinces ont redéfini ce qu'est un agent de sécurité privée, la plupart du temps en élargissant cette définition à de nouvelles catégories professionnelles, et par là même ont agrandi artificiellement le bassin de ce qui était dorénavant considéré comme relevant de l'occupation professionnelle « sécurité privée » ».

<sup>245</sup> Audrey Gratadour, « Le « Private Security Industry Act 2001 » », rapport du Centre de prospective de la gendarmerie nationale, juin 2008, p. 6.

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> En particulier, une criminalité liée à la drogue en raison du développement rapide de la sécurité privée dans les établissements de nuit (les « videurs »), eux-mêmes liés à des réseaux de stupéfiants. Des abus de la part des agents de fourrière, domaine confié au secteur privé, sont aussi relevés.

formation des agents ; une diversité de cas municipaux d'encadrement avec une faible incitation du Home Office<sup>248</sup>. Ces dysfonctionnements conduisent alors, après plusieurs tentatives vaines vers la fin des années 1990, au vote de la loi relative à la sécurité privée (équivalente à la loi de 1983) directement accompagnée de l'établissement d'une structure dédiée à son application (équivalente au CNAPS). Reprenant le cas français, par comparaison, on ne trouvera pas le premier dysfonctionnement, celui d'une criminalité ou de dérives élevées parmi les agents et entreprises de sécurité privée : cette question avait précisément été l'une des justifications de la loi du 12 juillet 1983. En revanche, les lacunes en matière de formation et la diversité réglementaire, dans le sens d'une difficile adéquation entre les structures préfectorales et les attentes des entreprises, sont des idées avancées par les acteurs français. Plus globalement, l'incapacité des prestataires à répondre de manière correcte aux donneurs d'ordre paraît être un point commun entre les deux pays.

La vision économique du président de Securitas France est ici éclairante : selon lui, les années 2000-2008 sont celles, certes, de la croissance, mais parfois non rentable et qui cache des faiblesses structurelles du secteur<sup>249</sup>. Il explique tout d'abord la croissance : « *Le début du XXIe siècle a été une période florissante pour le secteur de la surveillance humaine avec une croissance annuelle moyenne du chiffre d'affaires de plus de 4 %* ». La demande de sécurité a été portée par les attentats du 11 septembre 2001, l'explosion de l'usine AZF, les émeutes de 2005 dans les banlieues, rappelle-t-il, et qui sont d'ailleurs des raisons des évolutions réglementaires précédemment décrites. Involontairement, Michel Mathieu démontre que la régulation, encore moins le régulateur, ne sont là, au début des années 2000, remis en cause : « *Un peu d'euphorie, une pointe de déni et de l'optimisme naturel d'entrepreneur, personne ne fait alors attention au phénomène* »<sup>250</sup>. Quelles sont précisément ces difficultés économiques du côté de l'offre ?

### **1.3.1.1 La hausse des coûts sociaux, notamment avec la formation**

La rentabilité, malgré la croissance du chiffre d'affaires, n'est pas au rendez-vous, du fait de l'impact du passage aux 35 heures en 2000 et des revalorisations du SMIC :

---

<sup>248</sup> « Il existait quelques réglementations, notamment pour les videurs. Il avait été élaboré un système d'enregistrement local des videurs. En janvier 1996, une circulaire du Home Office était venue établir un guide pour les autorités locales et la police afin de créer des registres concernant les videurs notamment. Cent registres existaient alors dans le pays. Ils listaient environ 20000 videurs. Cependant, ces registres n'existaient que dans certaines villes et ils étaient souvent partiels voire inconsistants » (Audrey Gratadour, « Le « Private Security Industry Act 2001 » », rapport du Centre de prospective de la gendarmerie nationale, juin 2008, p. 7).

<sup>249</sup> Michel Mathieu, « Quelles réalités économiques ? Bilan et prospective », P. Brajeux, E. Delbecque et M. Mathieu (dir.), *Sécurité privée, enjeu public*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 66.

<sup>250</sup> *Ibid.*, pp. 66-68.

l'augmentation de la masse salariale, dans un secteur intense en main d'œuvre, fait apparaître « des entreprises de sécurité n'arrivant pas à répercuter l'ensemble des coûts » et qui « voient leur rentabilité commencer à s'effriter »<sup>251</sup>. A ces raisons hors sectorielles s'ajoute un coût directement lié à l'exigence nouvelle de l'aptitude professionnelle pour les agents privés de sécurité, votée par la loi du 18 mars 2003 et exigible au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Tout l'enjeu du secteur sera alors de limiter le surcoût de cette nouvelle obligation.

Les modalités et moyens d'acquisition de cette aptitude professionnelle passent par différentes voies : à des certifications professionnelles enregistrées au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), sur lesquelles le ministère de l'Intérieur et le secteur privé ont peu la main, s'ajoute un certificat de qualification professionnelle de 70 heures, pour les agents de gardiennage et surveillance humaine classiques, précisément mis en place par la branche collective et le ministère de l'Intérieur afin de maîtriser le nombre d'heures et donc les coûts pour les entreprises<sup>252</sup>. C'est dans le secteur de l'événementiel, justement en développement, que cette formation obligatoire illustre les tensions qu'elle peut induire sur les coûts de production des entreprises : le coût de la formation étant disproportionné par rapport à l'activité de stricte palpation, autorisée par la loi du 18 mars 2003 pour ce créneau d'activité, cette loi prévoit que les membres des services d'ordre, existants depuis 1995, auront la possibilité d'effectuer l'inspection visuelle, la fouille des bagages à main et des palpations de sécurité, sous condition de moralité et d'une formation définie par les organisateurs eux-mêmes, et donc bien moindre encore que les 70 heures.

Cependant, c'est au cœur du marché de la sécurité privée, et pas seulement au sein de l'offre, qu'il faut retrouver un dysfonctionnement économique important.

### **1.3.1.2 Des relations contractuelles complexes**

Les années 2000, et particulièrement à partir de la moitié de la décennie, voit un ensemble de signaux montrant sinon un dysfonctionnement des relations contractuelles entre donneurs d'ordre et prestataires, du moins la formulation d'un tel dysfonctionnement. En 2006, François Bonnet, dans sa thèse *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des*

---

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>252</sup> Initialement était prévue l'obtention d'une certification professionnelle enregistrée au RNCP (CAP, Bac Pro ou une autre certification délivrée par un organisme privé) ou d'un titre de formation européen ou d'une expérience professionnelle dans les métiers publics ou privés de la sécurité. Précisément :

- expérience professionnelle dans la sécurité privée, soit de manière continue entre le 10 septembre 2004 et 9 septembre 2005 inclus, soit pendant 1607 heures durant une période de dix-huit mois entre le 10 septembre 2004 et le 9 septembre 2008 ;
- expérience professionnelle dans les métiers publics de la sécurité : certains fonctionnaires de la police nationale, certains militaires de la gendarmerie nationale et certains fonctionnaires du ministère de la Défense.

centres commerciaux à Lyon et à Milan, décrit le marché de la sécurité privée comme « Une sécurité privée dérégulée », où « les patrons achètent des heures de présence (de l'ordre de seize euros l'heure) aux sociétés. Ainsi, les magasins sont débarrassés des soucis de gestion d'horaires légaux, et peuvent multiplier les agents lors des fêtes de Noël et diminuer leur présence au minimum le matin en semaine, sans être entravés par le droit du travail. L'achat d'une prestation permet aussi de ne plus avoir à prendre en compte les congés-maladie, les vacances ou les absences d'employés internes. Enfin, le magasin n'a pas à se préoccuper de l'avancement ou de la formation de l'agent de sécurité »<sup>253</sup>. Le choix de l'externalisation de la fonction « sécurité » par les entreprises induit un marché dysfonctionnant car la loi de l'offre et de la demande est en fait directement dépendante d'entreprises devenant donneurs d'ordre : le marché de la sécurité privée est en partie créé par les entreprises externalisant leur fonction « sécurité », et pouvant toujours, le cas échéant, l'internaliser. De là un rapport de force par essence bénéfique aux donneurs d'ordre.

Dans cette logique apparaît précisément un « nouveau phénomène : la montée en puissance des multiserveurs et FMeurs [facility managers] dans ce métier. L'appât du volume d'affaires important les fait rêver. Leur méconnaissance de la profession leur fait croire qu'ils pourront utiliser leurs techniques habituelles d'optimisation des prestations pour générer de la marge avec un prix plus bas que les opérateurs spécialisés ». De fait, poursuit Michel Mathieu, « Il ne peut pas être nié que ces stratégies acheteurs / multiserveurs ont ouvert un cycle de destruction de valeur, tant pour le client (qualitative) que pour les entreprises de sécurité elles-mêmes (rentabilité, compétence) »<sup>254</sup>. Se trouvent ici à la fois le phénomène de l'externalisation et celui de nouveaux entrants de grande taille réalisant des économies d'échelle sur l'ensemble de leur offre, au détriment des grands prestataires traditionnels de la sécurité privée. Pour le SNES, il existe d'ailleurs, par réaction, un souhait chez certains prestataires de « taper sur les donneurs d'ordre »<sup>255</sup>.

Avec la croissance de la demande, c'est une croissance anarchique, déstructurée et faible de l'offre qui s'observe selon le CROCIS pour le marché francilien dans la période 2000<sup>256</sup>. Si

---

<sup>253</sup> François Bonnet, *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, 2006, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>254</sup> Michel Mathieu, « Quelles réalités économiques ? Bilan et prospective », 2013, *art. cit.*, p. 67.

<sup>255</sup> Entretien avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016.

<sup>256</sup> « Le nombre élevé d'opérateurs sur le marché est un autre facteur qui a affaibli les entreprises dans leur pouvoir de négociation vis-à-vis des donneurs d'ordres qui ont pu exiger les meilleurs prix. En effet, le moins-disant l'emporte souvent [...]. Les entreprises ont tendance à ne prendre en compte que le taux horaire et non la qualité globale des prestations. Le référentiel ainsi donné au marché est anormalement bas, et face à cette spirale déflationniste, les opérateurs ont dû tailler dans les coûts : recours à la sous-traitance, suppression de l'encadrement intermédiaire, abandon de la formation continue,

une concentration de l'offre semble émerger (les cinq principales sociétés de surveillance humaine représente 39% du marché en 2009, contre 30 % en 2000), elle reste faible par rapport aux autres marchés européens. Des grands groupes étrangers, très visibles, se retirent à la fin de la décennie 2000 du fait des marges insuffisantes sur le marché français (G4S, 2<sup>ème</sup> opérateur en France, et Proségur), mettant en lumière la difficulté de fonctionnement de ce dernier : « *Le numéro deux de la sécurité privée en France veut jeter l'éponge* »<sup>257</sup> ; « *En France, cette opération s'inscrit dans le cadre de la consolidation en cours d'un marché encore atomisé et insuffisamment professionnalisé* »<sup>258</sup>. Pour Michel Mathieu, PDG de Securitas, ces retraits de grands prestataires, historiques, spécialisés, étrangers, de la sécurité privée, signent le début d'une prise de conscience des acteurs français et des organisations professionnelles que le marché ne fonctionne plus comme il le devrait<sup>259</sup> : le déficit d'attractivité économique du marché de la sécurité étant devenu tel que des acteurs se retirent met en danger l'existence même de ce marché. Reprenant les fondements de l'approche économique selon Veerle Pashley et Marc Cools – « *l'intérêt du consommateur ou de toute marchandise doit prévaloir sur l'intérêt du producteur [...]. Cela offre une plate-forme régulatrice adaptant mutuellement la prestation à la demande. Une qualité supérieure doit être fournie à un coût minimal* »<sup>260</sup> –, il faut bien considérer ici que cette approche ne fonctionne plus : le producteur (ici l'acheteur) se *désintéresse* du marché ; la fonction *régulatrice* du marché ne fonctionne plus ; la *qualité* n'est plus au rendez-vous, et les *coûts* sont devenus « anormalement bas ».

Enfin, pour le président du syndicat des entreprises de sécurité aérienne et aéroportuaire (SESA), le rapport de force déséquilibré, au détriment des prestataires, s'accompagne d'une image dégradée (et donc rendant les plaintes des prestataires peu sérieuses, peu défendables, peu entendables) du marché de la sécurité privée : « *Nous souffrons d'un manque évident de reconnaissance et d'une image peu valorisante. Nos partenaires (les compagnies aériennes, les aéroports des grandes métropoles) sont puissants et nous devons trouver notre place dans ce rapport de force* »<sup>261</sup>. Ce déficit d'image, de crédibilité, tant à l'égard des clients que des

---

*ce qui a eu un fort impact en termes de qualité et de compétence* » (Bénédicte Gualbert, « Les entreprises de sécurité d'Ile-de-France : vers une sortie de crise ? », 2014, *art. cit.*, p. 3).

<sup>257</sup> Jean-Marc Leclerc et Sylvain d'Huissel, « Group 4 Securicor pourrait quitter le marché français », *Le Figaro*, 11 mars 2008.

<sup>258</sup> Christophe Palierse, « G4S vend sa branche française à un fonds de Sun Capital », *Les Echos*, 26 septembre 2008. Le désengagement de G4S avait commencé en 2007 par la cession des activités de sûreté aéroportuaire, puis de transport de fonds, puis de télésurveillance, puis fin 2008 de la surveillance humaine (6 500 employés pour cette branche).

<sup>259</sup> Entretien avec Michel Mathieu, PDG de Securitas, 27 décembre 2016.

<sup>260</sup> Veerle Pashley et Marc Cools, « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », 2012, *art. cit.*, p. 48.

<sup>261</sup> « Les particularités de la sécurité aérienne et aéroportuaire », entretien avec Patrick Thouverez (président du SESA), *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 41.

forces publiques, qui résulte des difficultés économiques précédentes, est souligné par l'ensemble des acteurs privés, et renforcé par des cas médiatisés de pratiques illégales, soit un cran supplémentaire dans le dysfonctionnement du marché.

Il convient de souligner que ces faux-semblants de la croissance économique du secteur de la sécurité privée ne paraissent pas avoir touché la sécurité électronique (la télésurveillance notamment), dont l'offre est restée plus saine et les marges positives. La nécessité d'un investissement technologique initial pour entrer dans le secteur pourrait avoir joué le rôle d'une barrière à l'entrée pour des acteurs cherchant une rentabilité immédiate<sup>262</sup>.

### 1.3.1.3 Des pratiques illégales de plus en plus médiatisées

Plus grave encore que des relations difficiles entre clients et prestataires, « *Le terme d'illégalité commence à s'entendre ouvertement (non-paiement de TVA, des charges, non-respect de la convention collective...), il est de l'ordre de 20 %. Année après année, le nombre d'entreprises de surveillance en situation de redressement ou de liquidation judiciaire augmente pour atteindre le seuil des 2000 en 2008* », souligne Michel Mathieu en 2013<sup>263</sup>. Pour le CROCIS, également, « *Certaines sociétés, afin d'obtenir des marchés, n'ont pas hésité à casser les prix. Ces tarifs étaient souvent obtenus en omettant de respecter la loi (recours à du travail dissimulé, à des travailleurs sans papiers, non-paiement de la TVA ou des charges sociales et fiscales, cascade de sous-traitance,...), mais leurs tarifs anormalement bas ont créé une forte pression à la baisse sur les prix, ce qui a eu des effets dévastateurs sur le secteur* »<sup>264</sup>. En 2006, Virginie Gautron, dans sa thèse *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, mentionnait les irrégularités, les faillites frauduleuses, la sous-traitance en cascade dans le secteur de la sécurité privée, et cela dans le cadre d'un dispositif préfectoral de régulation fonctionnant mal ou lentement<sup>265</sup>.

En 2007, l'USP diffuse un « Code de bonne conduite de la sécurité privée. Analyses et engagements pour une profession citoyenne » (11 p.). L'organisation professionnelle y reprend d'une part le contexte économique dégradé pour le secteur, « *la paupérisation et la disparition de compétences. [...] 2006 a été comme annoncée une année dévastatrice. 1000 entreprises ont déposé le bilan, des sociétés de 1.500 salariés ont disparus d'un trait de plume. [...] Combien de mauvaises décisions prises simplement sur le critère simpliste du*

---

<sup>262</sup> Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.

<sup>263</sup> Michel Mathieu, « Quelles réalités économiques ? Bilan et prospective », 2013, art. cit., p. 67.

<sup>264</sup> Bénédicte Gualbert, « Les entreprises de sécurité d'Ile-de-France : vers une sortie de crise ? », 2014, art. cit., p. 2.

<sup>265</sup> Virginie Gautron, *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 2006, op. cit., p. 296.

prix ? »<sup>266</sup>. Mais surtout, il porte deux orientations globales, derrière la dizaine d'engagements que les entreprises de sécurité privée adhérentes de l'USP sont censées respecter : l'idée d'un « code de bonne conduite », comme forme de droit souple, une déontologie, qui serait de nature à permettre une autorégulation, et la focalisation sur la responsabilité des clients et donneurs d'ordre dans la détérioration des conditions économiques du marché de la sécurité privée. La même année une convention de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée est également signée, précisément le 9 mars 2007, entre deux organisations professionnelles (USP et ADMS) et la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI)<sup>267</sup>. Le ministère de l'Intérieur n'est pas présent dans cette démarche, à la différence du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité<sup>268</sup>, lui-même étant appelé par une autre organisation professionnelle pour intervenir davantage dans cette problématique<sup>269</sup>.

C'est précisément à la fin de cette période, en 2008-2009, qu'éclate « l'affaire SNCF/Vigimark »<sup>270</sup> : 37 agents cynophiles de la société Vigimark, prestataire de la SNCF pour les gares parisiennes, étaient en situation irrégulière, n'ayant pas de titre de séjour. Ces salariés avaient été embauchés par le précédent prestataire de la SNCF et réintégrés en 2005 par Vigimark qui a remporté l'appel d'offres : la régularisation attendue n'arrivant pas, des syndicats de la SNCF portent alors l'affaire sur la place publique à la mi-2008, puis le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement durable, la porte devant la justice le 13 juillet. La SNCF rompt ses contrats avec Vigimark le 16 juillet 2008. Le président de Vigimark, également président du Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES), interpelle alors le président de la SNCF sur ses responsabilités « La SNCF m'a tué ! » : « *Aviez-vous l'intention inavouée, mais par trop évidente aux yeux de tous les acteurs informés, de tenter de vous exonérer de votre pleine et entière*

---

<sup>266</sup> USP, « Code de bonne conduite de la sécurité privée. Analyses et engagements pour une profession citoyenne », 2007, p. 4.

<sup>267</sup> « Métiers de la sécurité privée : la charte départementale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal. Le 3 février 2010 – Palais préfectoral à Nice », *La lettre de l'Etat. L'actualité de l'Etat dans les Alpes-Maritimes*, février 2010, pp. 1-2. Cette charte départementale est une déclinaison à l'échelon local de la convention nationale signée en mars 2007.

<sup>268</sup> Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, « Dossier de Presse. « Commission nationale de lutte contre le travail illégal » », 19 novembre 2007, 23 p. Cette commission indique la mise en place de partenariats avec les secteurs professionnels pour lutter contre le travail illégal, incluant donc la sécurité privée et mentionnant la signature de la convention de mars 2007.

<sup>269</sup> « *Le SNES réaffirme son souhait de participer le plus activement à la lutte contre le travail illégal et l'emploi de travailleurs clandestins et remercie par avance les services du Ministère du Travail de l'attention portée à nos initiatives, notre engagement et la proposition ci-contre [des poursuites pénales contre les donneurs d'ordre qui pousseraient les prestataires à ne pas respecter la réglementation sociale]* » (SNES, « Le SNES reçu au Ministère du Travail fait une proposition responsabiliser les acheteurs et clients concernant les coûts de revient minimum des APS », communiqué de presse, 2010).

<sup>270</sup> Sébastien De Boisfleury, « Affaire des maîtres-chiens clandestins : Vigimark dénonce la SNCF », *Décision-Achats.fr*, publié le 30 juillet 2009 (<http://www.decision-achats.fr/thematique/decideurs-achats-1035/Breves/Affaire-des-maitres-chiens-clandestins-Vigimark-denonce-la-SNCF-30189.htm>).



*coresponsabilité d'acheteur donneur d'ordres sur le dos d'une victime expiatoire toute désignée à la vindicte médiatique : votre fournisseur du moment, Vigimark Surveillance* »<sup>271</sup>. Ce cas illustre, avec un certain paroxysme, sous forme d'« électrochoc » et de « prise de conscience », voire d'« appel au secours »<sup>272</sup>, les difficultés du secteur, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, mais aussi concernant le régulateur, qui s'avère incapable de détecter *a priori* des salariés en situation irrégulière.

De cette affaire, outre le départ de Jean-Luc Lattuca de la présidence du SNES, naît la signature d'une charte SNES-SNCF le 9 février 2009, entre le PDG de la SNCF, Guillaume Pépy, et le nouveau président du SNES, Michel Ferrero, sous le parrainage d'Eric Besson, ministre de l'Immigration<sup>273</sup>. Avec cette initiative, « *Six mois après l'actualité des travailleurs sans-papiers employés chez de la sous-traitants de la compagnie* », le nouveau président du SNES se félicite ainsi « *d'avoir mis en avant la co-responsabilité liant les clients et les prestataires en matière de professionnalisation du métier. Nous n'allons pas nous contenter de cette avancée avec la SNCF. Nous allons signer d'autres engagements réciproques avec d'autres secteurs clients importants et d'autres donneurs d'ordre majeurs. Il y aura un avant et un après le 9 février, qui marquera d'une pierre blanche l'évolution responsable de relations équilibrées entre clients et prestataires de sécurité privée responsables, professionnels et respectueux* »<sup>274</sup>. Cette charte reprend elle-même une initiative plus locale du même syndicat, avec la signature en décembre 2008, d'une Charte de bonnes pratiques des donneurs d'ordre publics en matière de sécurité privée, entre le SNES, plusieurs acheteurs publics des Bouches-du-Rhône, la direction départementale du travail et l'URSSAF des Bouches-du-Rhône. A ce stade, l'Etat n'est pas appelé « à la rescousse », bien qu'il soit proche : « *L'externalisation importante des prestations de sécurité et le rôle de plus en plus important joué dans le complément de la sécurité publique, demande un respect sans concession des règles de la libre concurrence* »<sup>275</sup>. Le code de bonne conduite de l'USP en reste aux principes d'une libre concurrence qui doit s'appliquer en elle-même, ou seulement aidée par des engagements déontologiques volontaires. Par ailleurs, on ne voit pas le ministère de l'Intérieur véritablement impliqué dans ces développements, à la différence du ministère du Travail et des Affaires sociales.

---

<sup>271</sup> *Cit. in ibid.*

<sup>272</sup> Entretien avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016. Pour le président de Securitas France, l'affaire SNCF/Vigimark est plutôt l'arbre qui cache la forêt et liée à l'incompétence des dirigeants alors en place et au modèle de fonctionnement de l'entreprise en question (Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016).

<sup>273</sup> SNES, « Signature d'une « Charte d'achat responsable », communiqué de presse, 2009.

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> USP, « Code de bonne conduite de la sécurité privée. Analyses et engagements pour une profession citoyenne », 2007, p. 11.

Au titre de la médiatisation de dérives de la sécurité privée, il faut également mentionner le secteur des recherches privées, qui connaît des difficultés d'ordre judiciaire dans cette fin de décennie, avec des mises en examens de détectives peu scrupuleux. En juin 2008, le tribunal correctionnel de Marseille juge « dix agents de recherches privées ainsi qu'un policier qui leur vendait ses services de renseignements »<sup>276</sup>. A la même période, l'espionnage dont aurait fait l'objet le porte-parole de la LCR, Olivier Besancenot, de la part du directeur général de la société Taser France par le biais du recours à des détectives privés entre octobre 2007 et janvier 2008 fait également l'objet d'un certain nombre de titres de presse<sup>277</sup>. Dans ce secteur, le dysfonctionnement n'est pas d'ordre économique, mais relève des dérives en matière d'atteinte à la vie privée : il n'en demeure pas moins qu'un retentissement médiatique négatif existe, entretenant l'impression de dérives et d'abus généralisés, d'« officines » hors de contrôle et de « vigiles » travaillant aux marges de la législation sociale.

Face à ces dysfonctionnements économiques et légaux du marché, outre le recours à la déontologie, des tentatives de régulation par la normalisation s'observent enfin.

#### **1.3.1.4 L'échec relatif de l'autorégulation de marché par le biais de la normalisation**

L'absence de relations constructives entre prestataires et donneurs d'ordre peut s'illustrer par le relatif échec de la mise en place de normes et certifications de qualité dans le secteur de la sécurité privée durant cette période. Ainsi, la norme NF X 50 77, élaborée en 1999 à la demande du SNES, avec AFNOR Normalisation, adaptée de la norme qualité ISO 9001, n'a pas eu le succès attendu : le coût d'acquisition de cette certification (environ 20 000 euros) ainsi que le faible utilisation de cette norme dans les appels d'offre par les clients n'ont pas permis un bon déploiement de ce dispositif. Par ailleurs, certaines grandes entreprises initialement certifiées se sont retirées de cette démarche : « *Alors que les leaders de la surveillance humaine ont progressivement laissé tomber la norme AFAQ-AFNOR NF Service (NF X 50777) Prévention & Sécurité* », indique en 2008 la newsletter d'une entreprise certifiée<sup>278</sup>. Ce très faible développement explique d'ailleurs l'émergence de la marque « Qualisécurité » ou « Prestation de service des entreprises privées de surveillance humaine »

---

<sup>276</sup> Jean-Emmanuel Deryn, *Détectives privés : des agents très discrets*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 27 et p. 166.

<sup>277</sup> Eric Pelletier, « Le leader de la LCR a été espionné », *L'Express*, 8 mai 2008 ; Eric Pelletier, « Affaire Besancenot – Bonne piste », *L'Express*, 16 octobre 2008 ; Eric Pelletier, « Vers la fin du mystère Besancenot », *L'Express*, 16 octobre 2008 ; Jérôme Bouin, « Nouvelles révélations sur l'espionnage de Besancenot », *Le Figaro*, 25 novembre 2008 ; Eric Pelletier, « Besancenot espionné, suite », *L'Express*, 3 février 2010.

<sup>278</sup> DPSA, « La lettre bleue », n° 46, avril 2008, p. 2.

(REF215), élaborée à partir de 2008 par l'AFAQ/AFNOR, toujours à la demande du SNES<sup>279</sup>. Plus flexible, moins coûteuse et non homologuée NF, cette marque était initialement perçue comme une première marche pour atteindre la norme NF précédente. *A posteriori* et sur le moyen terme, Nicolas Le Saux, chef d'entreprise, promoteur et co-président du Comité particulier de la norme « Entreprises privées de prévention et de sécurité – NF X 50777 ») et membre de l'USP, indique en 2015 que « quinze ans après la création de la NF X50-777, moins de vingt sociétés de sécurité, toutes des ETI françaises, sont certifiées NF. Les acteurs les plus importants du secteur, au moins par la taille, pensent apparemment que leur chiffre d'affaires et leur marque sont des synonymes de qualité suffisants pour leurs clients »<sup>280</sup>.

Deux autres secteurs de la sécurité privée vont connaître davantage de succès dans la mise en place de la normalisation, celui de la surveillance électronique avec des normes techniques (APSAD) définies à partir de 1999 et celui de la formation avec une certification qualité à partir de 2006<sup>281</sup> : toutefois, ces secteurs sont, en partie, en marge de la sécurité privée, à la fois par leurs effectifs et d'un point de vue réglementaire. D'ailleurs, pour le Groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique (GPMSE), l'existence d'une régulation par les normes APSAD pour les systèmes et stations de télésurveillance modèrait ou éloignait l'organisation professionnelle, durant cette période, des réflexions naissantes en matière de réforme de la régulation publique<sup>282</sup>.

### **1.3.2 Un début de prise de conscience d'évolutions nécessaires, dans le cadre d'une réorganisation et d'un rapprochement des représentants des prestataires de sécurité privée**

Se plaçant dans une perspective européenne, début 2012, Veerle Pashley et Marc Cools montrent l'enchaînement théorique, dans le cas de la sécurité privée, conduisant du dysfonctionnement économique et concurrentiel à la question de la régulation publique,

---

<sup>279</sup> *Ibid.* Cet engagement de service est adapté aux entreprises d'environ 3 millions de chiffre d'affaires et 100 salariés, pour un coût d'obtention d'environ 3 000 euros. Le référentiel de cette marque, qui correspond à 9 engagements de services (prise en compte d'une demande de prestation sous 48 heures, établissement préalable d'un cahier des charges, nomination d'un interlocuteur lors de la prestation, etc.) est finalisé en 2009.

<sup>280</sup> Nicolas Le Saux, « La certification : plus qu'un engagement de qualité, une garantie pour le régalié », *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 55. L'on verra dans l'épilogue que cette vision, historiquement juste, sera peut-être à nuancer au regard d'évolutions plus favorables et surtout nouvelles survenant justement dans les années 2014-2015, mais encore difficilement décryptables tant l'échec initial des démarches de normalisation a probablement marqué le secteur.

<sup>281</sup> En matière de formation, la norme de services Qualicert a été mise en place par l'entreprise de certification SGS, pour les centres de formation professionnelle en sécurité privée, et à la demande de l'UNAFOS (Union nationale des acteurs de la formation en sécurité). Un avis du ministère de l'Économie l'a officialisée le 21 octobre 2006, en vertu du code de la consommation.

<sup>282</sup> Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.

orientée par l'horizon d'une coopération : il s'agit de « *contrer les défaillances éventuelles du marché, affectant la confiance du secteur privé et entravant les stratégies efficaces de collaboration privé-public. Ces défaillances entraînent l'existence de faux entrepreneurs indépendants, l'écoulement injuste à bas prix, etc., la forte concurrence pouvant créer un équilibre dysfonctionnel entre l'offre et la demande. [...] Par conséquent, cela empêche également les partenariats adéquats avec d'autres acteurs dans la chaîne des services de sécurité. Dans cette perspective, une législation stricte est souvent considérée comme étant la solution clef en matière de prestation de contrôles et d'octroi de licences* »<sup>283</sup>. Mais avant d'arriver à cette « *législation stricte* », encore faut-il une claire explicitation des défaillances du marché par des acteurs bien identifiés, l'ébauche de solutions, puis un intéressement plus important du régulateur.

### **1.3.2.1 Une représentation professionnelle privée en construction**

A la fin de décennie 2000 apparaissent des représentants privés qui seront actifs lors de la réforme des années suivantes et qui permettent une explicitation plus grande des défaillances précédentes. En 2003, le Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES), alors unique syndicat professionnel de la surveillance humaine et présidé depuis 1996 par Claude Tarlet, connaît une scission, d'où naît l'Union des entreprises de sécurité privée (USP) et présidée depuis cette date par Claude Tarlet<sup>284</sup>. Le SNES, conservant plutôt des PME, est alors dirigé par Jean-Luc Lattuca, dirigeant de l'entreprise Vigimark, tandis que le nouveau syndicat, l'USP, voit les entreprises de plus grande taille le suivre, dont le leader en France, Securitas. (Le départ de Securitas du SNES en 2003 a précisément entraîné la scission<sup>285</sup>.) Ainsi, le paysage patronal de la surveillance humaine est plutôt, à cette date, divisé. De fait, la partie précédente a montré des initiatives séparées, parallèles, de la part du SNES et de l'USP, bien que convergentes sur le fond et liées aux difficultés de recrutement et liées au travail illégal.

Passées ces quelques années post-scission, un colloque d'avril 2008 montre malgré tout les possibilités d'initiatives communes entre les deux organisations patronales face aux donneurs d'ordre. Un déplacement des acteurs professionnels, interne au secteur privé, a donc lieu, cinq ans après la scission au sein du SNES et parallèlement à la concurrence entre le SNES et

---

<sup>283</sup> Veerle Pashley et Marc Cools, « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », 2012, art. cit., p. 48.

<sup>284</sup> Claude Tarlet, président de l'USP et de l'ANAPS, « Pour une construction collective et concertée de la sécurité », *Administration. Revue de l'administration territoriale de l'Etat*, n° 239, dossier « Sécurité. Nouvelles exigences », septembre-octobre 2013, p. 37.

<sup>285</sup> Cf. SNES, « Le SNES réagit aux déclarations de Michel Mathieu, Président de Securitas France, qui quitte la vie patronale en démissionnant de l'USP », communiqué de presse, décembre 2015 : « *Après avoir en 2003 provoqué une scission dans une profession unie dans des circonstances identiques : désaccord sur une évolution sociale majeure, Securitas France récidive en quittant l'organisation patronale qu'il avait alors suscitée* ».

l'USP. Ce déplacement prend la forme d'un rapprochement, lui-même décrit ainsi publiquement et perçu comme pouvant même devenir plus formel : « *Tangible depuis plusieurs mois, avec notamment la « convention nationale de la sécurité privée » en avril, la convergence de vues entre les deux organisations patronales de la surveillance humaine, l'Union des entreprises de sécurité privée (USP) et le Syndicat national des entreprises de la sécurité (SNES), pourrait conduire à un rapprochement en bonne et due forme entre elles* »<sup>286</sup>. Cette alliance est décrite comme poussée par un contexte – « *on est en crise* », selon Claude Tarlet – et la nécessité « *de se faire mieux entendre non seulement auprès des pouvoirs publics, mais aussi des clients* »<sup>287</sup>. Reviennent alors comme revendications « *une réelle application des dernières dispositions réglementaires* » (obligation d'aptitude professionnelle et vérification de la moralité), mais aussi « *l'instauration d'une garantie financière des entreprises* » et, défendue par Claude Tarlet, « *une démarche européenne d'harmonisation des législations des Etats membres de l'UE* »<sup>288</sup>. Ainsi, d'idées partagées, on est passé à un rapprochement des acteurs. Pour Michel Mathieu, président de Securitas France, la garantie financière est effectivement un point de départ, né à cette période, et antérieure à l'idée d'un ordre professionnel<sup>289</sup>, un point de départ montrant que les représentants des prestataires sont prêts à pousser des idées de réforme impliquant concrètement les pouvoirs publics. De fait, le nouveau président du SNES, Michel Ferrero, indique la nécessité « *d'apporter un éclairage aux autorités de l'État, leur permettant d'élaborer une nouvelle approche de ces marchés et des attentes de notre profession, et ainsi leur démontrer qu'ils peuvent nous faire confiance, compter sur nous, sur nos valeurs et surtout composer avec nous* »<sup>290</sup>.

Une nouvelle organisation professionnelle se crée par ailleurs en novembre 2008, qui, bien que non représentative au sens du code du travail et non signataire de la Convention collective « Prévention et sécurité », illustre, par la temporalité de sa création, par ses membres, par sa finalité annoncée, à la fois la volonté de certains acteurs professionnels d'influer sur le devenir du secteur, de se placer comme des porte-paroles nouveaux ou complémentaires et de jouer un rôle pour *intéresser* l'Etat. Cette organisation est le Cercle des dirigeants propriétaires de sécurité (CDPS), présidé par Pierre Brajeux (président de Torann-France, membre du SNES), avec Nicolas Le Saux comme secrétaire (président du Groupe Uniprotect,

---

<sup>286</sup> Christophe Palierse, « Rapprochement à l'étude pour le patronat du gardiennage », *Les Echos*, 9 octobre 2008.

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016.

<sup>290</sup> Michel Ferrero, « Discours-Programme de candidature à la présidence du SNES de Michel Ferrero le 1<sup>er</sup> avril 2009 », 2009, p. 1.

membre de l'USP et président d'ASIS), Michel Ferrero comme secrétaire adjoint (président d'ETS-SRA et président du SNES à partir de 2009), Eric Chenevier comme trésorier (président de Goron) et Pierre-André Testard comme trésorier adjoint (président de SPGO)<sup>291</sup>. Le CDPS représente, par certains de ses membres, un rapprochement entre le SNES et l'USP, mais également une forme de mise en organisation supplémentaire de la représentativité professionnelle (pour une quinzaine de dirigeants propriétaires de leur entreprise, avec environ 10 % du marché et 10 000 salariés) : « *Le CDPS n'a pas vocation à se substituer aux unions et syndicats professionnels de la branche, mais se veut simplement un espace de réflexion et un laboratoire d'idées sur la sécurité privée que mérite ce secteur stratégique pour la nation* »<sup>292</sup>. Son orientation est bel et bien d'intéresser les décideurs publics : se présentant comme un « *think-tank à la française* », il « *souhaite faire partager sa démarche avec les décideurs, relais d'opinions et d'information, dont vous êtes un éminent représentant* »<sup>293</sup>. Précisément, ces phrases sont extraites d'un courrier transmis par le CDPS en janvier 2009 au délégué à la prospective et à la stratégie (DPS), créée par la ministre de l'Intérieur en 2008 avec pour objectif de lui fournir des analyses prospectives en matière de sécurité, et notamment privée. Enfin, en 2007, Pierre Brajeux, pas encore président du CDPS, avait publié un article dans la *revue de la Défense nationale* sur les mythes et réalités de la sécurité privée et la nécessité, pour l'Etat, de s'en préoccuper davantage<sup>294</sup>. Que le CDPS ne représente pas un poids fort aux côtés des autres organisations professionnelles de la sécurité privée, notamment de la surveillance humaine, est une chose. Sa finalité montre cependant la capacité du secteur à s'organiser dans le cadre de la problématisation en cours, pousse aussi les porte-paroles traditionnels (SNES et USP) à ne pas se laisser déborder dans la problématisation – une forme de dissidence, au sens de la sociologie de la traduction de Michel Callon, pourrait poindre –, et indique clairement un appel à l'Etat.

Globalement, il apparaît que les organisations professionnelles, leurs représentants, quelques dirigeants, montrent une connaissance non seulement fine mais également prospective de leur secteur et de ses dysfonctionnements. Une communauté professionnelle de

---

<sup>291</sup> Pierre Brajeux, président du CDPS, « Courrier au Délégué à la prospective et à la stratégie », 30 janvier 2009. Ce courrier est accompagné d'une plaquette de présentation du CDPS.

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> Pierre Brajeux, « Private security companies: myth and reality », *revue de la Défense nationale*, 2007, p. 89.

réflexion émerge, qui peut constituer un début ou un élément, d'abord privé, d'une « *nébuleuse réformatrice* » telle que décrit par Christian Topalov<sup>295</sup>.

### 1.3.2.2 Vers une coalition contre les donneurs d'ordre et appelant l'Etat à l'aide

Symptomatique de la dégradation des relations entre les donneurs d'ordre et les prestataires, les deux syndicats de la surveillance humaine, le SNES (présidé par Jean-Luc Lattuca) et l'USP (présidé par Claude Tarlet), organisent conjointement, le 8 avril 2008 à Paris-Bercy une « Convention nationale de la sécurité privée ». A cette occasion sont présentés les résultats d'une enquête « *mettant à jour les enjeux et défis majeurs auxquels ont décidé de faire face ensemble les deux organisations professionnelles pour relancer durablement la croissance du secteur* »<sup>296</sup>. D'un point de vue théorique, il reste difficile d'y voir une « *coalition de cause* », car cet événement est avant tout la réunion des deux organisations professionnelles de la surveillance humaine pour la première fois depuis la scission du SNES en 2003 et la création de l'USP, et car les donneurs d'ordre, autre « *coalition de cause* » potentielle, sont invités<sup>297</sup>. Le communiqué de presse commun marque « *un rapprochement de parole et d'action scellé en mars dernier par une déclaration communes des Présidents des deux organisations : Jean-Luc Lattuca, Président du SNES et Claude Tarlet, Président de l'USP* »<sup>298</sup>. On parlera plutôt d'une communauté de vue, d'une coalition souple, face auxquelles il n'existe pas en tant que telle une coalition opposée, un groupement identifiable des donneurs d'ordre défendant une vision alternative<sup>299</sup>. Trois principales difficultés du secteur sont identifiées par les deux organisations professionnelles de la surveillance humaine, dont la dernière est plus nouvelle dans son expression :

---

<sup>295</sup> Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, 1999, *op. cit.*, p. 13.

<sup>296</sup> USP / SNES, « La sécurité privée mène l'enquête. L'USP et le SNES dévoilent les résultats d'une enquête menée auprès des prestataires et clients de sécurité privée », communiqué de presse, 21 avril 2008.

<sup>297</sup> Ne se retrouvent pas, à ce stade ni ultérieurement, des oppositions telles entre groupes d'acteurs (prestataires *versus* clients) que l'usage de la notion de « *coalitions de cause* » soit signifiante, au sens de Henri Bergeron, Yves Surel et Jérôme Valluy dans « *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* » (*Politix*, vol. 11, n° 41, 1<sup>er</sup> trimestre 1998, pp. 195-223).

<sup>298</sup> USP / SNES, « La sécurité privée mène l'enquête. L'USP et le SNES dévoilent les résultats d'une enquête menée auprès des prestataires et clients de sécurité privée », communiqué de presse, 21 avril 2008.

<sup>299</sup> Henri Bergeron, Yves Surel et Jérôme Valluy dans « *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* », *op. cit.*, p. 208. A l'inverse, la politique du livre au début des années 1980 révèle une « *compétition des coalitions de cause* » et « *l'existence d'une coalition majoritaire et d'une ou plusieurs coalitions minoritaires* ». La 3<sup>ème</sup> partie, qui reviendra plus directement sur les donneurs d'ordre, montrera que la faiblesse et l'ambiguïté de leur représentation empêchent précisément de les voir comme une « *coalition de cause* » concurrente.

- « *l'absence de critères qualitatifs objectifs pour juger de la qualité des prestations* » : clients et prestataires souhaitent ici la mise en place de « *référentiels communs visant à améliorer la qualité des prestations et de la relation client/prestataire* ».
- « *Il est trop facile de créer une société de sécurité* » : une garantie financière est souhaitée par les organisations professionnelles, afin de limiter les créations et disparitions rapides d'entreprises qui nuisent à la réputation du secteur.
- « *l'Etat ne fait pas appliquer la loi* » ; « *la loi n'est pas applicable* ».

Si l'Etat est certes pointé du doigt, l'ensemble de la convention souligne avant tout les relations complexes entre prestataires et donneurs d'ordre, la divergence des perceptions de chacun sur la situation économique du secteur (plutôt mauvaise selon les prestataires et plutôt en amélioration selon les donneurs d'ordre). Concernant l'Etat, la critique est ambiguë, entre absence d'application de la loi ou inapplicabilité de la loi, et non encore clairement formulée. Les prestataires pointent en fait la « *mise en place difficile* » et les « *conséquences financières et RH* » du certificat de qualification professionnelle dans le cadre de l'obligation de l'aptitude professionnelle, ainsi que le point précédent l'a montré. Un an plus tard, le nouveau président du SNES, Michel Ferrero, place même son discours-programme sous l'angle de la défense des prestataires (plutôt petits) face aux acheteurs : « *nous devons mettre plus en avant le SNES, ne plus laisser la place qui devrait être la nôtre au plus haut niveau de l'État, reprendre les rênes "des clubs d'acheteurs" c'est à nous d'imposer nos conditions, enfin bref... d'inverser la tendance* »<sup>300</sup>.

En conclusion, la croissance fondée sur des bases économiques et une concurrence non saines montre une régulation économique par le marché (même aidé, en vain, par la normalisation) qui fonctionne mal, avec parfois même des dérives illicites, au point où le modèle de croissance semble finalement non soutenable. Les intérêts économiques et financiers des entreprises de sécurité privée commencent à pâtir de cette concurrence non régulée, suscitant jusqu'à un rapprochement entre les organisations professionnelles parfois pourtant divergentes, et suscitant également un appel au secours de l'Etat<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> Michel Ferrero, « Discours-Programme de candidature à la présidence du SNES de Michel Ferrero le 1<sup>er</sup> avril 2009 », 2009, p. 1.

<sup>301</sup> D'une certaine manière, les organisations professionnelles de prestataires entrent dans le jeu de la régulation par cet appel à l'Etat : Marie-Anne Frison-Roche indique bien la portée protectrice de la régulation, notamment pour les consommateurs, mais que nous retrouvons ici pour les prestataires face aux donneurs d'ordre (« Définition du droit de la régulation économique », 2004, art. cit., p. 15).



### **1.3.3 Un premier *intéressement* du ministère de l'Intérieur : la création de la carte professionnelle**

Le diagnostic des dysfonctionnements économiques s'accompagne encore difficilement de solutions pour les résoudre. D'une certaine manière, la révolution n'est pas attendue et l'Etat pas appelé de manière extrêmement forte (juste qu'il fasse appliquer la loi existante). L'Etat régulateur, dans cette dégradation sous-jacente, presque cachée, du modèle d'expansion de la sécurité privée, n'est pas totalement remis en cause pour son action régulatrice : il ne facilite pas, seulement, la vie économique des entreprises privées de sécurité, par une loi non vérifiée ou non applicable – le diagnostic est encore flou à ce stade –, alors même qu'il leur ouvre, dans le cadre de la coproduction, de nouveaux marchés. Si l'Etat régulateur n'est pas pleinement remis en cause, c'est aussi parce qu'il est en cours de doter le secteur d'un instrument censé l'aider dans les difficultés identifiées jusqu'à maintenant... En 2007, le ministère de l'Intérieur répond favorablement à une demande de la profession, pour mieux l'aider à recruter, en mettant en place une carte professionnelle. Nous allons voir là une évolution de la régulation parallèle chronologiquement au diagnostic des dysfonctionnements décrits précédemment. Si la présentation, dans la thèse, paraît successive, il faut garder à l'esprit qu'elle est en réalité concomitante.

#### **1.3.3.1 Quel est l'objectif de la carte professionnelle ?**

Le dispositif de contrôle des agents mis en place par la loi du 12 juillet 1983 reposait sur l'autorisation préalable d'embauche demandée par les entreprises aux services préfectoraux pour chaque nouveau salarié amené à exercer effectivement une activité privée de sécurité. Le résultat de l'instruction par les services préfectoraux, parfois négatif, pouvait alors être transmis à l'entreprise après le recrutement, induisant ainsi des litiges prudhommaux importants. Par ailleurs, la charge de la constitution des dossiers reposait sur les entreprises. Dès le début des années 2000, les organisations professionnelles réclament une plus grande fluidification des procédures de recrutement en déchargeant les entreprises de la demande, pour leurs salariés, de l'autorisation d'exercer<sup>302</sup>. Cette demande s'inscrit notamment dans le

---

<sup>302</sup> « Les syndicats des entreprises de la branche prévention et sécurité œuvrent depuis un certain temps pour instaurer une « carte professionnelle » permettant notamment de rendre plus fluides les procédures de recrutement » (CCI de l'Essonne, « La sécurité privée en Essonne : métiers et besoins de formation », rapport d'étude, juillet 2006, p. 36).

cadre de l'extension des missions des agents, singulièrement dans le domaine événementiel (les manifestations culturelles, sportives ou récréatives)<sup>303</sup>.

Le moyen de fluidifier le marché de la demande d'emploi et du recrutement apparaît être de créer un vivier d'agents disponibles et immédiatement employables, dès lors que ceux-ci effectuent eux-mêmes les démarches administratives leur permettant d'acquérir le droit d'être agent privé de sécurité. Née à l'occasion d'un colloque organisé en 2005 par l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), avec des représentants des prestataires, cette idée de carte professionnelle est perçue comme permettant un meilleur contrôle des agents de sécurité<sup>304</sup>. La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance introduit donc ce changement dans les modalités d'autorisation des agents : les articles 75 à 77 de cette loi créent la carte professionnelle dématérialisée, qui sera demandée par chaque personne physique désireuse de trouver un emploi dans le secteur de la sécurité privée.

Outre la fluidification du recrutement, la carte professionnelle permet aussi de donner aux clients, tout comme aux entreprises de sécurité, un moyen de s'assurer de la légalité des candidats à l'embauche ou des agents déjà en poste, par le biais des informations d'identité qu'elle comporte, des activités de sécurité précisément autorisées, par son renouvellement obligatoire tous les cinq ans, par une possibilité de vérification en ligne de la validité de la carte (« Telec@rtepro »). Jean-Marc Berlioz, conseiller au cabinet du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, indique que cette réforme était envisagée, par lui-même, comme devant permettre le contrôle effectif de la sécurité privée, en durcissant le dispositif préfectoral d'autorisation<sup>305</sup>. Pour Claude Tarlet, président de l'USP, « *cette carte apparaît comme une garantie de disposer d'une information claire et à jour quant aux compétences et à la moralité des candidats à l'emploi et des salariés pour les entreprises de sécurité privée. Par voie de conséquence, cette garantie bénéficie également aux donneurs d'ordres qui peuvent*

---

<sup>303</sup> C'est là le sens de la réponse du ministre de l'Intérieur, en mars 2009, à une députée lui demandant opportunément, juste au moment de la mise en place de la carte professionnelle, dans quelle mesure fluidifier le marché de l'emploi, et permettre aux entreprises de répondre à des pics de recrutement saisonnier ou exceptionnel (saisons touristiques, manifestations culturelles, sportives, etc.) : la décorrélation entre l'autorisation de travailler comme agent privé de sécurité et le contrat de travail devrait le permettre : « *afin de fluidifier le processus d'embauche des salariés, les articles 75 à 77 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ont institué une carte professionnelle des agents privés de sécurité. Cette carte dématérialisée [...] vaut agrément personnel, national et pluriannuel de l'agent. D'une validité de cinq ans, cette carte sera délivrée au demandeur par les services préfectoraux territorialement compétents en lui permettant d'être employé dans toute entreprise de sécurité privée située sur le territoire national. Cette carte [...] sera totalement déconnectée du contrat de travail. Dès lors, toute personne titulaire de la carte professionnelle pourra répondre à une offre d'emploi saisonnière ou à durée déterminée à l'occasion de chantiers exceptionnels ou d'événements ponctuels* » (Question écrite n° 8603 de la députée Jacqueline Irlès, JO du 27 janvier 2009, p. 662 et réponse du ministre de l'Intérieur, JO du 31 mars 2009, p. 3118).

<sup>304</sup> « L'entretien : Claude Tarlet, président de l'Union des entreprises de sécurité privée (USP) », réalisé par la rédaction du CDSE, février 2009.

<sup>305</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017.

ainsi obtenir toute transparence quant aux profils des agents en poste sur leur site »<sup>306</sup>. Elle vient, selon l'INHES, « constituer la double garantie individuelle qui manquait : à la fois la garantie de formation et de moralité »<sup>307</sup> et permettre un meilleur développement économique du secteur : « c'est dire si ce nouvel environnement professionnel et réglementaire constitue enfin, 5 ans après la loi Sarkozy [qui instituait une formation initiale obligatoire], pour l'ensemble des organisations patronales, SNES et USP, un contexte propice à une véritable refondation durable de la donne économique et citoyenne du métier »<sup>308</sup>. Cette réforme vise donc également à répondre aux difficultés du marché de la sécurité identifiées par les organisations professionnelles.

Symboliquement, aussi, « Cette mesure était très attendue par les entreprises du secteur pour moraliser la profession par la reconnaissance officielle de cette activité »<sup>309</sup>. S'il ne saurait être question en tant que telle d'une reconnaissance officielle (bien que les organisations professionnelles le perçoivent ainsi<sup>310</sup>) car ni le statut des acteurs de la sécurité privée ni leurs missions ni leurs prérogatives ne changent par rapport à la loi du 12 juillet 1983<sup>311</sup> –, le principe et la communication autour de la « carte professionnelle » montrent le désir du ministère de l'Intérieur de renouveler, de « professionnaliser » l'application du régime juridique de la profession. De fait, pour Claude Tarlet, « Il ne s'agit pas pour la profession « d'appréhender un nouveau dispositif » mais de se réjouir de la mise en place d'un nouvel outil positif et depuis toujours voulu par les entreprises de sécurité et par les pouvoirs publics »<sup>312</sup>. Ainsi, cet « outil » devrait permettre de résoudre une partie des difficultés rencontrées par les prestataires et les clients, notamment liées à la situation des travailleurs en situation irrégulière et à la charge administrative ressentie par les prestataires.

---

<sup>306</sup> « L'entretien : Claude Tarlet, président de l'Union des entreprises de sécurité privée (USP) », réalisé par la rédaction du CDSE, février 2009.

<sup>307</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, juillet 2008, p. 177.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> AFP, « Carte professionnelle obligatoire pour les agents de sécurité privée », Paris, 12 février 2009.

<sup>310</sup> Entretien avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016.

<sup>311</sup> Question écrite n° 53966 du député Gilles d'Ettore, *JO* du 30 juin 2009, p. 6325, et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 11 août 2009, p. 7945, et question écrite n° 56380 du député François Vannson, *JO*, 28 juillet 2009, p. 7356, et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 13 juillet 2010, p. 7896 : « Ce nouveau dispositif innovant, élaboré en concertation avec les organisations professionnelles, n'a pas modifié pour autant la situation juridique des salariés recrutés en qualité d'agent de sécurité privée par le type d'entreprises précité, tel notamment les discothèques ».

<sup>312</sup> « L'entretien : Claude Tarlet, président de l'Union des entreprises de sécurité privée (USP) », réalisé par la rédaction du CDSE, février 2009 (<https://cdse.fr/l-entretien-claude-tarlet.html>).

### 1.3.3.2 La carte professionnelle : une réforme seulement de « *premier ordre* »

La carte professionnelle est en partie un abus de langage, car elle n'en est pas véritablement une : « *les organisations patronales attendaient une carte matérialisée et sécurisée ; ce sera certainement une carte dématérialisée, voire virtuelle, et falsifiable à façon* »<sup>313</sup>. Elle est *stricto sensu* un « *numéro de carte professionnelle* », délivré aux candidats à l'emploi, qui doivent le communiquer à l'employeur pour que celui-ci lui remette ensuite « *une carte professionnelle propre à l'entreprise* »<sup>314</sup>. Ainsi, si la carte professionnelle répond à la revendication de fluidification du marché de l'emploi, elle ne répondra pas totalement à la lutte contre le travail illégal ou irrégulier : l'argument de la moralisation du secteur tombe, même si les prestataires et les clients ont la possibilité, *via* le téléservice, de vérifier l'authenticité du numéro de carte professionnelle<sup>315</sup>.

De même, le transfert de la charge administrative des entreprises vers les salariés, qui doivent eux-mêmes demander leur carte professionnelle, apparaissait comme une solution à la croissance importante des effectifs et des besoins, afin de fluidifier leur rencontre. Cependant, les préfetures, cadres presque trentenaires de la régulation publique, le restent : le régulateur, *a priori*, n'était finalement pas impacté par la réforme. Ainsi, la mise en place de la carte professionnelle, dans l'évolution de la régulation, ne semble correspondre qu'à un « *changement de politique de premier ordre* » : « *Face à de nouveaux problèmes, les gouvernements reproduisent, en effet, d'abord les diagnostics traditionnels et les politiques éprouvées, en modifiant seulement le niveau d'utilisation des instruments à leur disposition (changements de politiques de premier ordre)* »<sup>316</sup>. En outre, dès la mise en place de cette réforme, avant même que les premières cartes ne soient délivrées, un scepticisme semble poindre chez les professionnels sur l'impact de ce nouvel outil. En 2008, Claude Tarlet, président de l'USP, fait un résumé sévère de l'évolution jusque-là décrite : « *L'Etat fait simplement un constat. Le nombre des entreprises de sécurité privée sur le territoire national se développe [...] on passe de 20 000 [salariés] en 83 à plus de 100 000 en 95, et il essaye en*

---

<sup>313</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, *op. cit.*, p. 177.

<sup>314</sup> Article 12 du décret de 2009 instituant la carte professionnelle.

<sup>315</sup> Le téléservice est basé sur le fichier « Téléc@rtepro » rempli par les services préfectoraux au moment de la délivrance de la carte professionnelle (arrêté du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Téléc@rtepro », *JO* du 11 février 2009).

<sup>316</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, *art. cit.*, pp. 24-25. Changement de premier ordre est ici équivalent à un changement dans les « *aspects secondaires* » d'un paradigme d'une politique publique (Henri Bergeron, Yves Surel et Jérôme Valluy, « *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* », *op. cit.*, p. 204).

*quelque sorte de contenir cette croissance, alors que dans le même temps, ses préfectures et ses services ne sont dotés ni des moyens humains ni des moyens matériels pour appliquer le contrôle de la loi. Et comme tout ceci n'est pas suffisant, quelques années après, au lendemain des attentats du 11 septembre, on découvre que la sécurité privée peut fournir des bataillons importants de ressources dans le cadre des plans Vigipirate, car on va bien évidemment concentrer l'essentiel des forces régaliennes sur les objectifs stratégiques. Et là, dans le cadre d'une loi votée aussi à la hâte, par réaction, le ministère de l'intérieur adopte un texte sur la sécurité quotidienne. Il est dit dans ce texte que rapidement les agents privés de sécurité vont être dotés des pouvoirs de fouille, de contrôle. On n'a même pas traité encore à ce stade les conditions dans lesquelles on contrôle la création d'une entreprise, la réalité d'un emploi d'un agent de sécurité, le niveau de compétence de cet agent, et déjà à ce stade, on lui donne des pouvoirs supplémentaires. C'est, pour reprendre l'expression d'usage, placer la charrue avant les bœufs »<sup>317</sup>. Pour le président de l'USP, les routines institutionnelles et administratives de contrôle du secteur de la sécurité privée ne sont plus adaptées, y compris avec la mise en place de la carte professionnelle, à la demande croissante de sécurité privée, favorisée par l'Etat-coproducteur en retrait. Toutefois, aucun dispositif alternatif n'est appelé précisément de ses vœux. Avec la carte professionnelle, l'Etat est apparu un peu plus dans le champ de vision, a commencé à être intéressé, mais finalement sans remise en cause du pilier de la régulation dans le paradigme public de la sécurité privée.*

#### **1.4 Traduction par l'Etat des questionnements privés relatifs au paradigme public de la sécurité privée**

La remise en cause plus radicale du dispositif de régulation n'est pas rendue possible par le seul constat des dysfonctionnements économiques du marché de la sécurité privée. L'Etat ne paraît que moyennement intéressé, acceptant seulement, pour le moment, de mettre en place une carte professionnelle pour les agents de sécurité en déchargeant les entreprises des démarches administratives pour sa délivrance. La régulation, le premier pilier du paradigme public de la sécurité privée, n'évolue pas autrement, les conséquences institutionnelles de cette réforme de premier ordre n'étant pas encore pleinement prises en compte. C'est par le deuxième pilier de ce paradigme, celui de la coproduction, que l'Etat va se trouver, cognitivement, plus directement intéressé à l'évolution en cours de la sécurité privée.

---

<sup>317</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, *op. cit.*, p. 235.

Précisément, sa place dans la coproduction public-privé pourrait devenir, à court/moyen terme, minoritaire en termes d'effectifs. Le secteur privé initie ce constat prospectif.

### 1.4.1 Le pronostic statistique

Un instrument spécifique se trouve être utilisé, par les acteurs privés puis publics, dans le cadre d'une identification progressive d'un dysfonctionnement possible de la coproduction public-privé : l'instrument des statistiques. Comme on va le voir, les statistiques sont, non pas des arguments directs et explicites à une évolution possible du dispositif de régulation, mais des instruments cognitifs et normatifs contextualisant les idées, les intérêts et les institutions existantes<sup>318</sup>. Précisément, dans l'approche de l'action publique par le prisme des instruments, « *La production statistique véhicule un langage commun des représentations qui créent des effets de vérité et d'interprétation du monde s'imposant à tous les acteurs et naturalisant les situations sociales qu'elle saisit* »<sup>319</sup>. De fait, comme l'indiquent Veerle Pashley et Marc Cools pour la sécurité privée, « *En examinant les recherches sur la sécurité privée, nous pouvons constater un intérêt omniprésent prêté au mesurage du secteur au niveau européen* »<sup>320</sup>. Il est effectivement courant voire topique qu'une analyse de la sécurité privée débute toujours par : 1. la reconnaissance de sa croissance, étayée par : 2. sa description statistique, complétée par : 3. une comparaison statistique avec les forces publiques<sup>321</sup>. Les statistiques, dans leur version de diagnostic comparatif (entre pays, avec les forces publiques) restent, dans une certaine limite, une approche scientifique, ce qui n'est plus nécessairement le cas dans leur version de projection et de pronostic... Une instrumentalisation des statistiques, au sens propre, peut avoir lieu, notamment par le secteur privé.

#### 1.4.1.1 Représentation « objective » avancée par les organisations professionnelles

La croissance des effectifs privés de sécurité, dans les années 2000, est connue, mais cette croissance va devenir un argument progressivement plus tranchant, par le biais d'une projection statistique prospective. La croissance des années 2000 va se poursuivre tout au long des années 2010, tel est l'argument qui se laisse alors lire :

---

<sup>318</sup> Selon Alain Desrosières, « *L'information statistique ne tombe pas du ciel comme un pur effet d'une "réalité antérieure" à elle. Bien au contraire, elle peut être vue comme le couronnement provisoire et fragile d'une série de conventions d'équivalence entre des êtres qu'une multitude de forces désordonnées cherche continuellement à différencier et à disjoindre* » (*La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993, p. 397).

<sup>319</sup> Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », 2011, art. cit., p. 19.

<sup>320</sup> Veerle Pashley et Marc Cools, « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », 2012, art. cit., p. 43.

<sup>321</sup> Cf. par exemple Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, op. cit., pp. 226-227.

- Pour Claude Tarlet, président de l'USP, « on passe de 20 000 [salariés] en 83 à plus de 100 000 [salariés] en 95. [...] de 100 000 salariés le secteur est passé à plus de 170 000 agents, et au-delà de la surveillance humaine, près de 240 000 emplois sont visés. Dans la famille de la sécurité privée, la surveillance humaine [...], c'est déjà dans la décennie qui vient 250 000 personnes ! »<sup>322</sup>.
- Jean-Luc Lattuca, président du SNES, déclare lui, en juin 2008, au même moment, que « S'il compte actuellement 150 000 salariés, la prospective prévoit plus de 60 000 salariés supplémentaires d'ici 2015 ! [...] A l'avenir, des délégations de plus en plus importantes de missions de sécurité, de prévention et de surveillance seront donc confiées au secteur privé »<sup>323</sup>.
- Michel Ferrero, nouveau président du SNES à partir de 2009, indique dans son discours-programme que « Nos effectifs ne cessent de progresser et on estime que la réorganisation de la sécurité intérieure entraînera la création de 60.000 emplois supplémentaires dans les six prochaines années »<sup>324</sup>.

A l'appui de cette croissance future et la rendant tangible, l'USP s'engage dans plusieurs partenariats avec les pouvoirs publics en faveur de l'emploi : il s'agit d'accompagner le « contexte de création de 100 000 nouveaux postes d'ici 2015, soit près de 15 000 par an »<sup>325</sup>. L'USP signe le 27 novembre 2008 l'« Engagement national pour l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers », en présence du secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, Laurent Wauquiez, et de la secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la Ville, Fadela Amara. Cet « Engagement » s'inscrit dans le cadre du plan « Espoir Banlieues » lancé en février 2007 par la secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la Ville<sup>326</sup>. A cette occasion, le président de l'USP peut ainsi souligner que « Cette signature [...] offre aux entreprises du secteur un nouveau dispositif pour attirer les milliers de candidats dont elles auront besoin au cours des prochaines années pour faire face à leur développement ». Quant au secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, il souligne que « Même en cette période de crise, le secteur de la sécurité est un secteur créateur d'emplois avec lequel nous avons prévu de travailler sur le long terme ». Quelques semaines plus tard, en décembre 2008, la même organisation professionnelle et le

<sup>322</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, *op. cit.*, p. 235.

<sup>323</sup> Jean-Luc Lattuca, président du SNES, « La sécurité est un secteur véritablement en tension avec de forts besoins en personnel », interview du 1<sup>er</sup> juin 2008, sur [http://www.lesmetiers.net/orientation/p1\\_197062/jean-luc-lattuca-president-du-syndicat-patronal-national-des-entreprises-de-securite-levallois-perret-92](http://www.lesmetiers.net/orientation/p1_197062/jean-luc-lattuca-president-du-syndicat-patronal-national-des-entreprises-de-securite-levallois-perret-92).

<sup>324</sup> Michel Ferrero, « Discours-Programme de candidature à la présidence du SNES de Michel Ferrero le 1<sup>er</sup> avril 2009 », 2009, p. 1.

<sup>325</sup> « Sécurité Privée : 100.000 nouveaux emplois d'ici 2015 », sur <http://www.missionreconversion.fr/actualite-et-conseils/Actualite/Securite-Privee-100-000-nouveaux.html>.

<sup>326</sup> « L'USP signe l'engagement national pour l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers... », *L'info-expoprotection*, 10 décembre 2008.

même secrétaire d'Etat signent une convention en matière de promotion des métiers de la sécurité privée vis-à-vis des demandeurs d'emploi et de leur insertion dans ce secteur, via Pôle Emploi. A nouveau, pour le président de l'USP, « *La sécurité privée constitue un véritable vivier d'emplois au cours des prochaines années et doit attirer des dizaines de milliers de femmes et d'hommes vers de nouveaux métiers* »<sup>327</sup> ; quant au secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, il a « *voulu passer un partenariat avec un secteur qui crée de l'emploi. Près de 15 000 emplois par an, c'est un objectif ambitieux qui montre qu'il existe des secteurs qui sont de vrais moteurs pour l'emploi. Il faut accompagner les entreprises de la sécurité privée car il serait inacceptable qu'elles aient des difficultés de recrutement dans la période actuelle* ». Enfin, au même moment, la direction de la formation de la police nationale signe une convention avec l'USP sur la reconversion des adjoints de sécurité (ADS)<sup>328</sup> : la logique était celle d'entreprises de sécurité en pleine croissance et pouvant puiser dans le vivier des ADS en fin de contrat pour recruter.

De la croissance passée forte les organisations professionnelles, accompagnées en cela par les pouvoirs publics en charge de l'emploi, sont donc passées à la représentation d'une croissance future forte. Cette projection statistique haussière pose un problème de vivier de recrutement pour le secteur et, par les perspectives d'emploi, intéresse alors l'Etat, notamment le ministère en charge de l'emploi. Si le ministère de l'Intérieur est intéressé, ici, ce n'est encore que par le biais de la question du recrutement et des débouchés possibles pour ses ADS/GAV.

#### **1.4.1.2 De la projection statistique à la comparaison statistique : nouvel intérêt du ministère de l'Intérieur**

Cette représentation d'une croissance en forte hausse s'oriente vers, ou s'accompagne d'une comparaison avec les effectifs publics de sécurité. Il n'y a pas succession dans l'argumentation, mais plutôt présentation parallèle. Ainsi, dans un article de 2007 de la revue de la *Défense nationale*, Pierre Brajeux, président du CDPS et membre du SNES, dresse cette comparaison, qui « *though well known, sometimes provide a shock to the representatives of the public sector : public security – Police: around 146,000 members (2006); Gendarmerie: around 105,000 military personnel (2006); private security – Human surveillance: around*

---

<sup>327</sup> « Sécurité Privée : 100.000 nouveaux emplois d'ici 2015 », sur <http://www.missionreconversion.fr/actualite-et-conseils/Actualite/Securite-Privee-100-000-nouveaux.html>.

<sup>328</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 35.



140,000 security agents »<sup>329</sup>. Pierre Brajeux poursuit en indiquant qu'avec un taux de croissance des effectifs privés de 5 à 10 % par an et avec une contrainte budgétaire forte, « *It is not fanciful to suppose that within about 15 years there will be as many private security agents in the country as there are police and gendarmes combined* »<sup>330</sup>. Il donne d'ailleurs l'exemple de l'aéroport de Roissy, qui compte quatre fois plus d'effectifs privés que d'agents publics de sécurité. De même, Claude Tarlet indique que le nombre d'agents de sécurité privée dépassera avant la fin de la prochaine décennie celui des policiers, gendarmes, douaniers réunis<sup>331</sup>. Cette prolongation des tendances de croissance de la sécurité privée, par le biais d'une comparaison avec les effectifs publics, fait entrer le ministère de l'Intérieur dans la problématique de l'évolution de la sécurité privée, par le biais d'une concurrence statistique avec les effectifs publics de sécurité, avec l'Etat producteur de sécurité. A l'appui de cet argument – les statistiques utilisées pour intéresser l'Etat et le ministère de l'Intérieur –, il est significatif que cette logique était déjà mentionnée dans le cas de la loi du 12 juillet 1983 : pour Jacques Moreau, dans les *Cahiers de la sécurité* de l'IHESI en 1991, « *La raison première qui semble avoir été avancée pour justifier en France cette légalisation des activités de sécurité privée tient en un chiffre. Ce secteur emploie quelques 60 000 agents d'exécution, et, pour des raisons budgétaires, l'Etat ne peut s'offrir le « luxe » de créer le nombre d'emplois correspondant dans les corps de fonctionnaires relevant de la sécurité publique* »<sup>332</sup>. L'impossibilité (en 1983 comme à la fin des années 2000) de tenir le discours du monopole étatique de la violence légitime entraîne alors une réorientation vers un discours d'encadrement, de contrôle et donc de régulation : ce qu'on ne peut maîtriser, faisons en sorte de l'organiser... Nicolas Le Saux, dans une analyse de la sécurité privée aux Etats-Unis, indique combien le dépassement des effectifs publics de sécurité par les effectifs privés avait été un électrochoc pour les acteurs publics américains, en 1980 : « *Le coup de tonnerre du premier rapport Hallcrest de 1980 qui soulignait que les forces de sécurité privée supplantaient en effectif celles de police est loin désormais* »<sup>333</sup>. Il est alors possible de voir dans ce recours aux statistiques par les organisations professionnelles et la comparaison avec les effectifs publics une manière d'« intéresser » les pouvoirs publics par le biais de l'Etat producteur de sécurité, affaibli, et devant renforcer alors son rôle de régulateur.

---

<sup>329</sup> Pierre Brajeux, « Private security companies: myth and reality », 2007, art. cit., p. 89.

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> Claude Tarlet, préface à USP, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », avril 2010, p. 5.

<sup>332</sup> Jacques Moreau, « La sécurité privée : une affaire publique ? », 1990-1991, art. cit., p. 150.

<sup>333</sup> Nicolas Le Saux, « Les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », 2013, art. cit., p. 27.

Pour autant, les acteurs de la sécurité privée, les organisations professionnelles, ne poussent pas plus loin l'argument de la comparaison statistique prospective, ne réclamant pas de nouvelles missions, ne demandant que le soutien au recrutement et une meilleure application de la réglementation sociale. A tout le moins, elles ne formalisent pas davantage un changement radical du dispositif préfectoral de régulation que ce dépassement des effectifs publics par les effectifs privés pourrait nécessiter : cette formalisation va être laissée à l'initiative des pouvoirs publics. De fait, Michel Callon souligne que l'intéressement n'est qu'un essai à transformer, n'est qu'une étape cognitive, mais pas encore la certitude d'un changement : « *Aucun dispositif de capture aussi contraignant soit-il, aucune argumentation aussi « convaincante » soit-elle, n'est assuré du succès. En d'autres termes le dispositif d'intéressement ne débouche pas nécessairement sur l'alliance, sur l'enrôlement. L'enjeu est de transformer une question en une série d'énoncés considérés comme certains* »<sup>334</sup>. Il convient aussi de souligner que ce n'est pas le ministère de l'Intérieur qui est explicitement visé par cette démarche d'intéressement, mais les ministères sociaux et Pôle Emploi. Lorsque le ministère de l'Intérieur s'engage dans un accord avec l'USP, en décembre 2008, c'est dans le cadre de la reconversion des adjoints de sécurité (ADS), n'impliquant même pas une réflexion sur les missions de sécurité respectives ou sur la rénovation de l'encadrement de ce secteur. Enfin, lorsque Michel Ferrero défend sa candidature à la présidence du SNES en avril 2009, il s'agit, pour permettre de recruter 60 000 personnes, d'« *Informer les différents ministères de nos besoins (Education nationale, Intérieur, etc.), et bien sûr, définir avec eux, nos objectifs, améliorer nos contacts avec les organismes de reclassement des personnels de la Police, Gendarmerie et autres sources de recrutement. Demander à des sociétés spécialisées, d'organiser des campagnes d'information, par voie de presse écrite ou parlée, que nous ferions financer par l'Etat* »<sup>335</sup>. Cependant, au sein du ministère de l'Intérieur, ces différents appels à une plus grande implication de l'Etat commencent à être entendus et traduits spécifiquement...

#### **1.4.2 La traduction administrativo-politique du diagnostic privé par l'instrument cognitif des rapports**

Hormis un rapport en 2007 qui n'abordait que peu la sécurité privée (mais de manière claire et tranchée), le diagnostic fait par les organisations professionnelles atteignaient encore

---

<sup>334</sup> *Ibid.*

<sup>335</sup> Michel Ferrero, « Discours-Programme de candidature à la présidence du SNES de Michel Ferrero le 1<sup>er</sup> avril 2009 », 2009, p. 5.

difficilement les organes publics en charge de la réflexion sur la sécurité. L'année 2008 est alors une année-pivot : trois rapports d'administrations publiques, plus ou moins en partenariat avec les organisations professionnelles, vont formaliser ce diagnostic. La spécificité de cette phase est de transférer le constat des organisations professionnelles vers les institutions publiques. Cette phase n'est pas encore celle de l'élaboration de la solution, ni même de caractérisation précise du problème – les acteurs politiques ou administratifs décisionnels sont encore à la marge : elle est davantage la formalisation d'une communauté de réflexion non plus seulement professionnelle mais élargie au secteur public<sup>336</sup>. Quatre rapports seront ainsi passés au prisme : 1. de leurs auteurs ou porteurs, et donc de leurs logiques institutionnelles, 2. des idées et cadres normatifs et cognitifs qu'ils véhiculent, notamment par rapport au diagnostic des organisations professionnelles et par rapport à d'éventuelles nouvelles idées, et 3. de leur portée ou audience. D'autres exemples, comme la conversion de la gauche à la sécurité au début des années 1980 ou comme la mise en œuvre cognitive de la police de proximité dans les années 1990, ont effectivement montré que les rapports occupaient une place essentielle dans le changement des politiques publiques<sup>337</sup>. Les rapports sont, dans ce cas, des instruments montrant l'*enrôlement* des acteurs publics et dans l'avancement de l'explicitation d'un éventuel problème.

#### **1.4.2.1 Le rapport Gaudin-Bauer de 2006-2007 : une ambition forte pour la sécurité privée, mais peu visible**

Par lettre du 1<sup>er</sup> décembre 2006, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, missionne le préfet de police de Paris, Michel Gaudin, sur « *les évolutions à venir de la sécurité de proximité* », pour franchir une nouvelle étape après « *les différentes politiques développées depuis 1995* »<sup>338</sup>. Dans le cadre de cette mission, un groupe de travail, avec Alain Bauer comme rapporteur, réunit des responsables de la police nationale et de l'INHES<sup>339</sup>. Le rapport

---

<sup>336</sup> Le caractère « scientifique » d'une communauté épistémique ne semble pas forcément obligatoire pour jouer le rôle de catalyseur. Michel Callon met lui-même entre guillemets cet adjectif « scientifique » lorsque, pour son cas d'espèce, il la décrypte : « *L'objectif de l'étude [...] était d'analyser la constitution progressive au long des années 70, d'un savoir « scientifique » sur les coquilles Saint-Jacques. Le point de départ que nous avons choisi est un colloque qui se tient à Brest à 1972. Il rassemble des scientifiques ainsi que les délégués professionnels des marins-pêcheurs qui examinent ensemble la possibilité de maîtriser la culture des coquilles Saint-Jacques afin d'en augmenter la production* » (« *Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc* », 1986, art. cit., p. 178)/

<sup>337</sup> Cf. Jean-Jacques Gleizal, *Le désordre policier*, Paris, 1982, op. cit., 202 p. et Sébastien Roché, « Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. Le cas de la police de proximité », *Revue française de science politique*, 2009/6, vol. 59, pp. 1147-1174.

<sup>338</sup> Claude Guéant, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, « Note à Michel Gaudin, Directeur Général de la Police Nationale », Paris, 1<sup>er</sup> décembre 2006, cit. in Michel Gaudin et Alain Bauer (dir.), *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, rapport au ministre de l'Intérieur, Paris, La Documentation française, 2007, p. 7.

<sup>339</sup> Le directeur central de la sécurité publique (Philippe Laureau), le directeur de l'INHES (Pierre Monzani), le directeur adjoint du cabinet du DGPN (Renaud Vedel), le chef du département de l'Observatoire national de la délinquance (OND) à

« *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien* » est rendu au ministre en mars 2007. Il décrit les pistes et modalités d'une nouvelle impulsion pour les politiques de sécurité dans un cadre partenarial et focalisé sur la proximité. La sécurité privée n'est qu'un petit élément parmi l'ensemble des recommandations, mais abordée d'une manière ferme et précise. Outre le fait de mentionner systématiquement que les entreprises privées de sécurité sont l'un des partenaires de l'Etat dans la lutte contre l'insécurité, notamment depuis la LOPS de 1995, ce rapport énonce clairement la nécessité d'un contrôle de la sécurité privée, même si « *Le renforcement récent de la réglementation, qui vise à la fois la moralisation des employeurs comme des salariés, et l'obligation de formation professionnelle, produit progressivement ses effets, mais nécessite encore des ajustements* »<sup>340</sup>. Quatre pistes sont avancées :

- créer un service administratif de contrôle de la sécurité privée permettant l'application de la loi ;
- mettre en place un dispositif d'accès aux données permettant de garantir l'interdiction d'emploi des personnes condamnées ou mises en cause ;
- mener une action volontariste en faveur de la structuration de la formation professionnelle en sécurité privée ;
- mettre en place des conventions de coordination.

Il s'agit d'une première traduction administrative des difficultés rencontrées par le marché de la sécurité privée, suivie de solutions dont la brièveté ne doit pas cacher leur aspect novateur : ainsi, de la première proposition, il faudra attendre le *Rapport Blot-Diederichs* de 2010 pour la voir réapparaître ; la troisième proposition trouvera un écho lointain dans l'action de la DISP à partir de 2011 et dans une mission IGA-IGAS-IGEN sur la formation aux métiers de la sécurité privée en 2012 ; enfin, la quatrième proposition fera l'objet des discussions à partir de 2012. Si les germes des instruments étatiques relatifs à une nouvelle régulation et place de la sécurité privée vis-à-vis de l'Etat sont placés, ils restent non approfondis et encore au milieu du gué : l'idée d'une agence parapublique de contrôle, celle d'un contrôle disciplinaire et déontologique, *a posteriori* et permanent, ne sont pas encore présentes ; l'idée même de contrôle reste floue (parallèlement au contrôle administratif, le rapport Gaudin-Bauer avance l'idée d'un contrôle par les entreprises elles-mêmes par le biais

---

l'INHES (Christophe Soullez) et deux syndicalistes, membres du Conseil économique et social (Joaquin Masanet et Jean Luc Garnier).

<sup>340</sup> Michel Gaudin et Alain Bauer (dir.), *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, 2007, *op. cit.*, p. 122.

de la carte professionnelle en cours de déploiement). Le rapport Gaudin-Bauer s'en tient aux « *aspects secondaires* » d'une évolution du paradigme public de la sécurité privée ; il manque le cadre politique global, le « *policy core* », qui permettrait d'accueillir de nouveaux instruments et de les concevoir comme véritables réponses aux problèmes qui se posent<sup>341</sup>. Cette étape n'est en fait pas franchie par le rapport Gaudin-Bauer, bien que les instruments proposées, séparément et/ou mis en ensemble, montrent une certaine déviation par rapport au chemin pris par la régulation ou la coproduction jusqu'à maintenant : passage à un service administratif pour le contrôle et mise en place de convention de coordination. La « *faiblesse des systèmes de surveillance (monitoring), de contrôle et des sanctions du système de régulation en vigueur* », pour reprendre l'analyse de Fabrizio Cafaggi dans l'émergence d'un nouveau système de régulation par rapport à un précédent, fait malgré tout jour<sup>342</sup>. Alors que les acteurs de la sécurité privée ne récriminaient pas outre-mesure contre l'Etat, les acteurs publics en charge de la réflexion prospective semblent hésiter, du moins non arrivés à un diagnostic optimal dans ces années 2006-2007, peut-être en raison de la réforme en cours de la carte professionnelle. Cet intéressement partiel de l'Etat à l'égard de la sécurité privée est même explicité par Alain Bauer dans un autre rapport publié au même moment, en septembre 2007 : « *L'Etat ne se prête que difficilement au jeu de l'économie mixte de la sécurité. La moindre recherche d'un antécédent judiciaire pour un agent de sécurité, pourtant obligatoire, prend des mois. Vu le nombre de sociétés de gardiennage et la durée moyenne de réponse de l'administration, un repris de justice pourrait travailler un bon siècle avant d'avoir épuisé les possibilités d'embauche. Curieusement, la profession semble s'en préoccuper plus que l'Etat* »<sup>343</sup>. Ce n'est, pour le moment, que par le biais d'une évolution des modalités de demandes d'autorisations, que l'Etat se trouve *intéressé* à la sécurité privée et à « ses problèmes » d'alors. Ainsi, globalement, il n'y a pas eu encore de rencontre problématisée entre le besoin de régulation publique difficilement exprimé par le secteur privé et la possibilité d'une intervention publique forte. L'alternative exprimée par Fabrizio Cafaggi pour expliquer l'absence d'une réforme de la régulation est ici valable dans ses deux termes : « *L'absence d'intervention publique résulte soit de l'incapacité du législateur à percevoir le*

---

<sup>341</sup> Paul Sabatier indique qu'un système de croyances est constitué de plusieurs strates, d'abstraites à pratiques, qui vont des valeurs fondamentales, quasi-religieuses (« *deep core* »), aux diagnostics et prescriptions liés aux domaines d'intervention étatique (« *policy core* ») jusqu'aux « *aspects secondaires* » que sont les éléments de méthodes, les instruments mobilisables, leurs usages, etc. (Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, art. cit., p. 16).

<sup>342</sup> Fabrizio Cafaggi, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », 2004, art. cit., p. 25.

<sup>343</sup> Alain Bauer, « Insécurité globale et traitement des risques », in collectif, « La sécurité globale : Réalité, enjeux et perspectives », septembre 2007, p. 28. Ce rapport est d'abord axé sur l'apport de la notion de sécurité globale pour le ministère de la Défense.

*besoin de régulation, soit de la répartition des compétences relatives aux pouvoirs publics* »<sup>344</sup>. En comparaison au rapport Gaudin-Bauer de 2007, un peu rapide sur la sécurité privée, d'autres rapports portant directement sur elle, en 2008, dressent un diagnostic plus global, tout en utilisant, en réinterprétant le diagnostic privé.

#### **1.4.2.2 Le rapport de l'INHES de juillet 2008 : la sécurité privée dans la sécurité globale**

Au début de l'année 2008, l'INHES met en place un groupe d'étude de 13 universitaires, principalement de l'Université des Sciences sociales de Toulouse 1 et des Universités de Paris X Nanterre, de Bordeaux et de Lyon<sup>345</sup>. Le groupe rend un rapport en juillet 2008, intitulé *Le marché de la sécurité privée en France*. Si l'INHES n'apparaît, en réalité, que comme l'éditeur de l'étude et non pas l'auteur, l'organisme, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, est dans son rôle en suscitant ce type de réflexion : à l'occasion d'un de ses colloques sur la sécurité privée, en 2005, avait émergé l'idée de la carte professionnelle et d'autres études avaient été précédemment publiées sur la sécurité privée. Sur le fond, l'optique du rapport de 2008 est celui de la sécurité globale, ce qui explique les perspectives larges du constat : « *L'arrivée de sociétés multiservices et de « facility management » d'une part et de l'industrie de la défense d'autre part, amène à redéfinir la notion même de sécurité privée* » ; « *Une redéfinition de la sécurité privée en termes de niveaux de compétences suggérera des éléments de réflexion pour parvenir au concept de sécurité globale* »<sup>346</sup>. La notion de sécurité globale, à la fin des années 2000, tente effectivement d'émerger, comme « *nouvelle matrice de la sécurité* »<sup>347</sup>. Ce concept se veut, logiquement, englobant, mais surtout impliquant

---

<sup>344</sup> Fabrizio Cafaggi, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », 2004, art. cit., p. 28.

<sup>345</sup> Responsable du projet : Gaïdz Minassian, docteur en science politique et chercheur au GAPDRIS, Université Paris X Nanterre. Direction du projet : Yves Roucaute, professeur des universités, directeur du département Défense Relations Internationales Sécurité (GAPDRIS) du Groupe d'Analyse Politique, Université Paris X Nanterre. Equipe de chercheurs : Joss Berger, Chercheuse associée au Groupe de Recherche sur la Sécurité et la Gouvernance de l'Université des Sciences sociales de Toulouse 1 ; Michel Berges, professeur des Universités à Bordeaux ; Claude Delesse, professeur d'intelligence économique à BEM Bordeaux Management School ; François Dieu, maître de conférences de science politique à l'Université de Toulouse 1 ; Bruno Domingo, doctorant, chercheur associé au Centre d'Etudes et de Recherches sur la Police, de l'Université des sciences sociales de Toulouse 1 ; Patrice Hernu, conseiller environnement du directeur de l'INHES et administrateur à l'INSEE ; Jean-Louis Loubet del Bayle, professeur des universités à Toulouse et à l'Institut d'étude politique de Toulouse ; Igor Lefevre, attaché d'enseignement et de recherche à l'Université des sciences sociales de Toulouse 1 ; Jean-Marc Picard, enseignant chercheur à l'Université de technologie de Compiègne ; Bernard Sionneau, professeur de relations internationales et d'études stratégiques à BEM Bordeaux Management School et Chercheur au GRSG de l'Université des sciences sociales de Toulouse 1 ; Lucien Oulahib, docteur en sociologie à l'Université Lyon III.

<sup>346</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, op. cit., p. 186.

<sup>347</sup> Pierre Berthelet, *Chaos international et sécurité globale : La sécurité en débats*, eBooks, 2014, p. 235. D'autres acteurs se placent, à cette période, dans l'optique de la sécurité globale : on notera la création de la revue *Sécurité globale* à l'automne 2007 par exemple, avec 20 numéros jusqu'à 2012, sous la direction de Jean-François Daguzan, chercheur à la FRS, et de Pascal Lorot. La FRS, dirigée jusqu'en mars 2008 par Guillaume Schlumberger avant que celui-ci ne dirige la nouvelle Délégation à la prospective et à la stratégie (DPS), travaille d'ailleurs clairement, à cette période, à la définition de cette notion, notamment d'un point de vue économique (FRS / Cédric Paulin et Elisande Nexon, « Investissements en

davantage d'acteurs qu'auparavant : il s'agit d'une vision élargie de la coproduction de sécurité, liant sécurité intérieure et sécurité extérieure, mais aussi sécurité et défense.

Concernant plus strictement la sécurité privée, le rapport reprend le diagnostic des organisations professionnelles, en l'étayant et en l'élargissant : il fait le constat de la croissance de la sécurité privée, notamment du fait d'un désengagement de l'Etat sur certains domaines de la sécurité et un recentrage sur d'autres, du fait de nouvelles menaces, notamment économiques. Parallèlement, ce marché en expansion souffre d'une trop forte segmentation, de divergences dans son rythme de développement (surveillance humaine *versus* intelligence économique ou surveillance aéroportuaire). Hormis le détail de l'analyse et la crainte d'une implantation d'entreprises étrangères dans le secteur de la sécurité privée (ce que les organisations professionnelles n'avaient jamais mentionné), il n'y a pas de nouveauté dans ce diagnostic.

La deuxième caractéristique de ce rapport, concernant la sécurité privée, est son positionnement précis dans l'actualité des réformes en cours sur l'aptitude professionnelle et la carte professionnelle, tout en envisageant des possibles évolutions futures. D'une part, pour les membres du groupe d'étude, ces réformes sont effectivement conséquentes et sans comparaison depuis la loi du 12 juillet 1983 : « *Après le développement anarchique des premières années, le secteur aborde un tournant majeur en 2008 avec la mise en application des lois de 2003 et 2005 concernant l'autorisation préalable et la formation professionnelle* »<sup>348</sup>. Ces réformes sont perçues comme permettant une véritable mise en œuvre de la loi de 1983 : « *La mise en application des lois sur les préalables à l'embauche au 1<sup>er</sup> janvier 2008 devrait rapidement permettre d'assainir la situation puisque employeur et salariés doivent répondre aux doubles critères de moralité et de formation. [...] La branche attend de cette opération sanitaire la fermeture de plus de mille entreprises, celles qui donnent une mauvaise image de la profession* »<sup>349</sup>. L'idée qui émerge ici est aussi nouvelle : la régulation administrative doit conduire à une concentration de l'offre, par exclusion

---

sécurité globale », octobre 2007, référence 2006/03, rapport disponible auprès de l'Observatoire économique de la Défense. Cf. aussi Jean-François Daguzan, « Une stratégie pour piloter la sécurité globale », *Note de la FRS*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, 5 avril 2007). Cf. également Frédéric Ocqueteau, « La "sécurité globale", une réponse à la menace terroriste ? », 2007, art. cit., pp. 49-60. Ce dernier indique que cette nouvelle « doctrine d'Etat », née aux Etats-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, a visé à rompre avec la notion de « sécurité intérieure », non seulement uniquement focalisée sur les menaces intérieures mais aussi sur des réponses à ces menaces pilotées ou apportées par le seul ministère de l'Intérieur. La sécurité globale élargit le spectre des menaces, qui deviennent internationales, mais aussi des réponses, qui deviennent interministérielles. Pour Frédéric Ocqueteau, la doctrine de la sécurité globale « est une grammaire de l'action, commune à plusieurs administrations, qui transcendent volontairement la vieille distinction entre « sécurité intérieure » et « sécurité extérieure » » (*ibid.*, p. 51). L'IHESI est devenu à ce moment, précise Frédéric Ocqueteau, Institut national des hautes études de sécurité (INHES).

<sup>348</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, *op. cit.*, p. 186.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 177.

d'entreprises – ce point, fondamental, sera évoqué par la suite. Mais, en ce début d'année 2008, le constat d'une faiblesse, d'une incomplétude, de contournements possibles de ce nouveau dispositif est déjà fait : *« Les préfetures ont déjà commencé à exiger les justificatifs nécessaires à l'embauche et à la création de l'entreprise, mais des contrôles sont nécessaires : on parle déjà de faux certificats de travail et de faux diplômes sur le marché. De plus, des vérifications sont à effectuer in situ le dimanche et la nuit là où les lois sont le moins appliquées. Le retard de l'État dans la promulgation ou l'aménagement des décrets concernant les diplômes de la profession (CQP et diplôme aéroportuaire) est regrettable car il permet la poursuite d'une zone floue »*<sup>350</sup>. A la difficile implémentation du nouveau dispositif de formation, qui devrait être passagère, s'ajoute un dysfonctionnement et un manque structurels : des faux documents et l'absence de vérification *in situ*, c'est-à-dire *a posteriori*. Ce contrôle sur place et postérieur à la délivrance de la carte professionnelle est bien une idée nouvelle. A ce stade, c'est la notion d'« application de la loi » qui est en train d'être précisée, du moins approfondie : si la carte professionnelle permettra l'application de la loi de 1983, elle n'en permet pas, selon le rapport de l'INHES se fondant sur les contournements déjà observés, une application totale.

Apparaît aussi, au-delà d'une amélioration de la régulation, une finalité de plus long terme à cette régulation : la coproduction de sécurité. Le rapport de l'INHES se projette vers l'avenir : *« Mais en rester là ne suffira pas [...]. Il faut passer d'une culture de la défiance à une dynamique constructive de la confiance, et donc de la responsabilité et de la coresponsabilité. Ce n'est qu'à cette condition que l'ensemble des acteurs parviendra à donner tout son sens et un réel contenu aux notions de partenariat et de coproduction de sécurité. Autant de mots d'ordre qui dans le cas précis de la sécurité privée demeurent des concepts vides, des vœux pieux »*<sup>351</sup>. Cette finalité induit, comme le faisait la comparaison des effectifs privés et des effectifs publics de sécurité, à mettre dans le jeu de la réflexion sur la régulation le ministère de l'Intérieur en tant que producteur de sécurité, et non pas seulement en tant que régulateur. Ainsi, la régulation, pour le rapport de l'INHES, n'est pas une fin en soi : elle est un instrument, un palier pour atteindre un objectif de coopération public-privé : il y a là une construction argumentaire qui va plus loin que la seule comparaison entre les effectifs privés et publics, qui n'était pour les organisations professionnelles qu'un constat.

---

<sup>350</sup> *Ibid.*

<sup>351</sup> *Ibid.*



Finalement, le rapport de l'INHES appelle à « *une réflexion sur ce secteur qui, à terme, va prendre une ampleur d'autant plus importante, qu'il va se voir déléguer des prestations par les collectivités et les services de l'Etat* »<sup>352</sup>. Des propositions et recommandations sont faites, issues des organisations professionnelles, dans la lignée du rapport Gaudin-Bauer ou nouvelles.

Des revendications reprises du secteur professionnel :

- la mise en place d'un ordre professionnel, sous l'égide de l'USP et du SNES, et avec un rôle important du CDSE, en tant qu'association de clients de la sécurité privée<sup>353</sup>.
- « *rédiger une nouvelle loi cadre unique simplifiée* », qui est une proposition de l'USP<sup>354</sup>.
- la mise en place d'une garantie financière pour assurer la solvabilité des entreprises.

Des revendications correspondant à celles avancées par le rapport Gaudin-Bauer de 2007 :

- la mise en place de filières publiques et privées de formation cohérentes entre elles.
- La mise en place de contrôles effectifs. A côté de l'ordre professionnel, l'Etat est donc appelé « *à mieux normer pour mieux prévenir, à mieux légiférer pour mieux s'appuyer sur un secteur en pleine expansion et incontournable désormais* ».

Enfin, des propositions nouvelles :

- la création d'une « *agence nationale d'intérim de la sécurité privée avec succursales régionales qui pourraient être composées de PME de sécurité locales* », afin de fluidifier le marché de l'emploi.
- « *La structuration de la profession en termes de clientèle et de niveaux de risque [...] permettrait l'établissement d'un organigramme de compétences directement utilisable en cas de crise* »<sup>355</sup>.
- la création d'une holding française, avec des banques, des assurances, des cabinets d'audits, des industriels, l'Etat, pour assurer la sécurité des secteurs stratégiques.
- Le développement de la normalisation en sécurité privée.

---

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 238. Cette dernière proposition, reprise dans la LOPPSI 2 de mars 2011, sera invalidée par le Conseil constitutionnel, montrant l'optimisme des évolutions statistiques et la faiblesse du raisonnement juridique.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 200.

Si les deux premières séries de propositions sont déjà connues, elles sont néanmoins pour la première fois exprimées ensemble et relativement clairement : les idées d'ordre professionnel et de contrôle sur place sont perçues comme complémentaires. La dernière série de propositions est davantage portée par une considération économique et stratégique.

L'audience ou la réception de ce rapport est difficile à caractériser : public, le rapport est diffusé sur le site Internet de l'INHES, mais les publications des professionnels n'en font pas mention. Il n'en demeure pas moins que ce rapport, porté par une institution publique, coproduit par des universitaires, très à l'écoute du secteur professionnel (fortement cité), franchit une étape significative comparativement au rapport Gaudin-Bauer. Il traduit, en un bloc et contextualisé, le diagnostic privé en l'orientant et l'étayant plus fortement vers un renouveau du paradigme public de la sécurité privée (régulation et coproduction).

### **1.4.2.3 Les rapports de la Délégation à la prospective et à la stratégie (DPS) à partir de 2008 : la reprise des projections statistiques privées**

Moins connue que l'INHES, la Délégation à la prospective et à la stratégie (DPS) a été créée par arrêté ministériel en juillet 2008<sup>356</sup>, à l'initiative de Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, et est dirigée par Guillaume Schlumberger, haut-fonctionnaire issu du ministère de la Défense<sup>357</sup>. La DPS, qui n'existera que jusqu'au 31 août 2010, a pour missions de fournir au ministère une « *capacité d'anticipation* » et d'élaborer « *à l'attention du ministre les scénarios de réponse et les plans d'action stratégique du ministère au regard de l'évolution des menaces et vulnérabilités de long terme* »<sup>358</sup>. Elle compte une vingtaine de fonctionnaires ou contractuels, issus des différentes directions du ministère de l'Intérieur ou provenant du secteur de la Défense (DGA, FRS) ou d'organismes en charge de la prospective (*Futuribles*). Cette nouvelle Délégation débute ses travaux en septembre 2008 avec trois rapports élaborés avant la fin de cette même année : l'évaluation du contexte sécuritaire à l'horizon 2025<sup>359</sup>, les charges indues au sein de la police et de la gendarmerie<sup>360</sup> et le marché de la sécurité privée<sup>361</sup>. Ces rapports sont directement transmis à la ministre de l'Intérieur et à son cabinet. Au sein de ces trois premiers rapports, la sécurité privée occupe une place plus ou

---

<sup>356</sup> Arrêté du 9 juillet 2008 modifiant l'arrêté du 26 janvier 2004 modifié fixant les attributions portant organisation du secrétariat général.

<sup>357</sup> Ancien adjoint au directeur des affaires stratégiques et directeur de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

<sup>358</sup> Article 24 (abrogé au 1<sup>er</sup> septembre 2010) de l'arrêté du 26 janvier 2004 modifié fixant les attributions portant organisation du secrétariat général.

<sup>359</sup> Précisément : DPS, « Contexte stratégique de la sécurité intérieure à l'horizon 2025 – Premiers éléments », 30 septembre 2008, 39 p.

<sup>360</sup> Précisément, DPS, « Examen des missions de la police et de la gendarmerie qui ne sont pas directement liées à la sécurité », octobre 2008, 61 p.

<sup>361</sup> Précisément : DPS, « Marché de la sécurité privée : état des lieux et tendances », décembre 2008, 42 p.

moins forte, allant d'un simple constat de sa place grandissante à des recommandations plus précises :

- Concernant le contexte sécuritaire, il est mentionné un affaiblissement du rôle de l'Etat dans le contrôle de certains secteurs stratégiques, notamment avec l'émergence de sociétés privées de sécurité qui en assurent la sûreté<sup>362</sup>. Cette observation tend à se rapprocher du rapport de l'INHES, indiquant un risque vis-à-vis de la sécurité privée pour les secteurs sensibles, mais aucune recommandation n'est effectuée.
- Concernant les charges indues, un certain nombre d'entre elles sont dites comme pouvant être confiées au secteur privé ou à d'autres acteurs publics : gardes statiques des ministères et représentations de l'Etat, garde des préfectures, gardes statiques de particuliers, sécurité de festivités et manifestations diverses. Le cadre de réflexion est ici la privatisation plutôt que la régulation.
- Le troisième rapport, « Marché de la sécurité privée : état des lieux et tendances », est entièrement focalisé sur la sécurité privée. Il fait tout d'abord le constat d'un « *secteur économique hétérogène* », avec une demande diversifiée (des citoyens, des entreprises et du secteur public) et une offre éclatée entre un grand nombre d'entreprises, plutôt petites, et connaissant des difficultés quant au recrutement.

L'orientation de ce troisième rapport étant prospective, sa majeure partie est consacrée à l'analyse de « *l'émergence de nouveaux besoins de sécurité privée, dans un contexte de crise économique et de nouveaux acteurs possibles* »<sup>363</sup>. La particularité de ce rapport est la tentative de dresser deux *scenarii* de croissance des effectifs privés de sécurité, de modérée à forte, qui intéressent ici dans le cadre de l'opération de traduction du privé vers le public de l'instrument statistique. Les sources utilisées sont de deux sortes : un rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS) et de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES, au sein du ministère du Travail), *Les métiers en 2015*, de janvier 2007, et les projections données par les organisations professionnelles elles-mêmes : à partir du CAS et de la DARES, la DPS indique que « *Le nombre des agents privés de sécurité et gardiens devrait progresser jusqu'à environ 236 000 en 2015* », soit une croissance nette de 13 000 postes et 48 000 renouvellements entre 2005 et 2015, soit 60 000 nouvelles personnes

---

<sup>362</sup> DPS, « Contexte stratégique de la sécurité intérieure à l'horizon 2025 – Premiers éléments », 30 septembre 2008, 39 p. 29.

<sup>363</sup> Ces besoins futurs sont perçus comme très divers : les expatriés à l'étranger, la chaîne logistique portuaire, l'information stratégiques à des fins économiques, les manifestations sportives, culturelles et événementielles, les ensembles résidentiels sécurisés, la contrefaçon de médicaments, le besoin d'assurance. De fait, si la sécurité privée réglementée n'est pas la seule à pouvoir répondre à tous ces besoins émergents, c'est un contexte d'ensemble futur qui montre que les acteurs privés de sécurité, quel que soit leur statut réglementaire, seront primordiaux.

dans le secteur<sup>364</sup>. Cependant, le CAS et la DARES, et donc la DPS, prennent en compte des « *agents de sécurité, vigiles et gardiens d'immeubles* », soit 223 000 en 2005, or les gardiens d'immeuble n'appartiennent pas au périmètre réglementé. Pour le CAS et la DARES, il n'en reste pas moins que « *Le métier de vigile devrait constituer l'un des rares débouchés pour les jeunes hommes peu diplômés et sans expérience professionnelle où l'emploi progressera* »<sup>365</sup>. La DPS cite également les sources professionnelles privées : 300 000 agents de sécurité à l'horizon 2018 selon le SNES ; et selon l'USP, « *En 2010, le nombre d'agents de sécurité privée dépassera les effectifs cumulés de gendarmes et de policiers. La sécurité privée deviendra une composante à part entière de la sécurité intérieure* »<sup>366</sup>. Finalement, si les perspectives statistiques données par le rapport de la DPS vont d'un dépassement des effectifs publics par les effectifs privés en 2010, à 236 000 agents en 2015, voire 300 000 vers 2018, les sources restent sujettes à caution et ne correspondent qu'à une simple reprise des données avancées par le secteur privé lui-même. Pour le ministère de l'Intérieur, et le cabinet du ministre, à qui sont transmis les rapports de la DPS, ce sont ces perspectives de croissance importante qui sont données, nonobstant l'imprécision méthodologique statistique<sup>367</sup>.

Malgré ces perspectives d'évolution radicale du point de vue du poids respectif des acteurs publics et privés de sécurité, le rapport reste limité quant aux recommandations : il recommande une évaluation préalable avant toute nouvelle action publique et n'avance pas d'idée d'évolution du dispositif de régulation<sup>368</sup>. L'aptitude professionnelle et la carte professionnelle étant en cours de mise en œuvre, une amélioration est attendue pour l'assainissement du secteur, et sa concentration, alors que les préfetures sont perçues comme étant aussi les gagnantes dans cette réforme : « *Les dernières modifications visent à alléger la charge de travail des préfetures, en simplifiant le régime d'autorisation d'exercice de cette profession réglementée, tout en confortant l'Etat dans sa fonction de contrôle. [...]* L'assainissement du secteur de la sécurité privée dépend désormais de la capacité des

---

<sup>364</sup> DPS, « Marché de la sécurité privée : état des lieux et tendances », décembre 2008, p. 30, et CAS et DARES, *Les métiers en 2015*, rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », janvier 2007, p. 44.

<sup>365</sup> CAS et DARES, *Les métiers en 2015*, 2007, *ibid.*, p. 146.

<sup>366</sup> Claude Tarlet, président de l'UPS, « L'Etat ne peut plus, seul, assurer la sécurité », *Sécurité privée*, n° 6, septembre-novembre 2008, p. 30, *cit. in* DPS, « Marché de la sécurité privée : état des lieux et tendances », décembre 2008, pp. 30-31.

<sup>367</sup> Guillaume Schlumberger, DPS, « Note au cabinet du ministre de l'Intérieur », 4 décembre 2008.

<sup>368</sup> Précisément :

- « *Instaurer et institutionnaliser la réflexion entre les différents utilisateurs privés et publics de services de sécurité privée afin de mieux cerner leurs besoins et la manière d'y répondre.*
- *Mettre en œuvre des métriques afin d'évaluer l'efficacité du recours au secteur privé de la sécurité (bilan coût-avantage).*
- *Evaluer l'application de la loi du 12 juillet 1983 modifiée, avant toute nouvelle modification législative ou réglementaire et tout élargissement des missions possibles à confier aux entreprises et fournisseurs privés de sécurité.*
- *Structurer les relations entre le ministère et les autres départements ministériels, compte tenu du caractère global des besoins de sécurité. La coopération interministérielle est rendue nécessaire par les nouveaux besoins de sécurité ».*

préfectures à assurer ce nouveau régime de contrôle »<sup>369</sup>. Cette « pause » dans les réformes, à la différence de ce que préconise le rapport de l'INHES, s'explique par le prisme et le positionnement davantage administratif du rapport de la DPS, s'appuyant pour les recommandations sur des échanges avec le bureau en charge de la sécurité privée au sein du ministère de l'Intérieur<sup>370</sup>. Incidemment, s'il est aussi rappelé que les forces de police et de gendarmerie ont la capacité de réaliser des contrôles sur pièce et sur place, la notion de contrôle reste ambiguë et non définie : elle n'est en fait pas questionnée.

Du point de vue de la réception de ces rapports par le cabinet du ministre et les directeurs des administrations centrales du ministère, il est difficile d'en évaluer l'impact précis. C'est un troisième rapport, analysé ci-après, qui donnera des indications supplémentaires sur l'impact de ces rapports de l'INHES et de la DPS, du moins en montrera l'apport et l'utilisation politique.

#### **1.4.2.4 Le Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe : une première politisation du diagnostic**

Le Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, publié en décembre 2008, est davantage qu'un rapport et fondamentalement différent de ceux pris en compte jusqu'à maintenant, par ses auteurs (INHES et CoESS) et surtout « préfaciers » (le Président de la République et la ministre de l'Intérieur), et dans une moindre mesure par ces trois « postfaciers » (Alain Bauer, criminologue et consultant, Claude Tarlet, vice-président de la CoESS et président de l'USP, et Pierre Monzani, directeur de l'INHES), par son contexte (Présidence française de l'Union Européenne) et par son audience médiatique. Ce Livre blanc, portant sur l'ensemble de l'Union européenne, vaut plus pour la France que pour les autres pays, en dit plus sur elle que sur les autres pays. Du point de vue des auteurs ou « contributeurs », les deux préfaciers mobilisés montrent, à ce stade, une nouveauté : la sécurité privée devient un « objet » qui peut être évoqué dans un discours politique<sup>371</sup>. Cette émergence des acteurs politiques, dans le cadre d'un discours, d'une

---

<sup>369</sup> DPS, « Marché de la sécurité privée : état des lieux et tendances », décembre 2008, p. 7. « Le secteur est en voie de consolidation, et s'assainit progressivement. Les faillites de petites entreprises à fort contenu humain tendent à décroître [...]. La nouvelle réglementation relative aux entreprises de sécurité impose aux dirigeants d'entreprise de sécurité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 de nouvelles exigences morales, professionnelles et financières [...]. Ces exigences devraient continuer à réduire le nombre de création d'entreprises dans le secteur et assurer une stabilisation de l'offre » (*ibid.*, p. 5)

<sup>370</sup> Ici, la seule source provient de l'expérience personnelle de l'auteur de cette thèse.

<sup>371</sup> Vivien A. Schmidt distingue entre les discours politiques à destination des acteurs concernés eux-mêmes et directement par l'objet du discours et la « communication électorale » pour l'ensemble des citoyens, plus ouverte, plus large (cf. Vivien A. Schmidt, « Values and Discourse in the Politics of Adjustment », in Fritz W. Scharpf, Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 229-309.

préface et pas seulement dans le cadre du travail gouvernemental et parlementaire, est un pas supplémentaire par rapport à la décennie précédente, et par rapport aux rapports précédents.

Si la CoESS est plus particulièrement censée signifier l'optique européenne du Livre blanc, les contributeurs français en marquent fortement l'optique nationale : l'INHES, Alain Bauer, l'USP avec Claude Tarlet<sup>372</sup>, indirectement la DPS en fournissant le « draft » d'avant-propos de la ministre de l'Intérieur<sup>373</sup>. Pour Claude Tarlet, « *Le Livre Blanc de décembre 2008 est né de notre volonté commune, Alain Bauer et moi-même, de donner un éclairage particulier au monde de la sécurité privée en Europe* »<sup>374</sup>. Sans établir une filiation directe entre les précédents rapports et ce *Livre Blanc*, c'est malgré tout une convergence de réflexions, jusqu'à lors parallèles, qui s'observe et qui incite à en faire une lecture française.

L'Etat, en tant qu'institution politique (et non plus qu'Etat-producteur de sécurité ou qu'Etat-régulateur dans leurs compétences administratives), s'invite dans la question de la sécurité privée, comme le rappelle Hilde de Clerck, secrétaire générale de la CoESS : « *In the preface to the white paper N. Sarkozy made a political statement towards the private security which he never did before in that way. Before this he already recognized the importance of the private security sector without going into detail as such (Rudolph, Soulez, 2007). In his legislative work he developed a rather positive vision towards the private security industry (Brajeux, 2007). Going back to the private security industry once again makes the white paper in itself political quite original and important* »<sup>375</sup>. Hilde de Clerck va même plus loin en indiquant que la genèse de ce Livre Blanc est due à l'intérêt du Président français pour les questions de sécurité et à la place singulière ou ambiguë, difficilement acceptée, de la sécurité privée en France<sup>376</sup>, ce qu'on nuancera : le Livre blanc a été lancé indépendamment de la PFUE et son aboutissement est tombé opportunément avant la fin de celle-ci<sup>377</sup>.

---

<sup>372</sup> Non seulement Claude Tarlet, président de l'USP, est le seul représentant professionnel à écrire dans ce Livre blanc, mais les entretiens ont confirmé l'absence des autres organisations professionnelles (Jean-Emmanuel Deryn, président du SNARP, 20 décembre 2016 ; Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016 ; Patrick Lagarde, président de Brink's France, 22 décembre 2016 ; Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016).

<sup>373</sup> L'auteur de ces lignes a participé à la fois au rapport de la DPS sur le marché de la sécurité privée et à l'élaboration du projet d'avant-propos fourni au cabinet de la ministre de l'Intérieur.

<sup>374</sup> Entretien avec Claude Tarlet, président de l'USP et de l'ANAPS, 1<sup>er</sup> juin 2017.

<sup>375</sup> Marc Cools, Dusan Davidovic, Hilde de Clerck et Eddy de Raedt, « The international private security industry as part of the European Union security framework: a critical assessment of the French EU presidency White Paper », *Governance of security research paper series; EU and International Crime Control. Topical Issues*, 2010, vol. 4, pp. 123-136. Cf. également Veerle Pashley et Marc Cools, « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », 2012, art. cit., p. 42 : « *En Décembre 2008, le premier Livre blanc a été réalisé et lancé lors du sommet de la sécurité privée à Paris représenté par l'ancien ministre français de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie, l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et la CoESS. Il a été officiellement approuvé par l'Union européenne [...]. D'une part, la pression intense de la CoESS, et d'autre part, l'approche de la sécurité française actuelle [...] ont permis à l'industrie de sécurité privée d'entamer la création d'un marché unique* ».

<sup>376</sup> Marc Cools, Dusan Davidovic, Hilde de Clerck et Eddy de Raedt, « The international private security industry as part of the European Union security framework: a critical assessment of the French EU presidency White Paper », 2010, *op. cit.*,

Que disent les contributeurs politiques français sur le fond ? Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, prend acte de la croissance de la sécurité privée en Europe : « *Les pays de l'Union européenne connaissent un développement du secteur de la sécurité privée (surveillance humaine et transport de valeurs) qui représente 1,7 million de personnes, 50 000 entreprises et un chiffre d'affaires de 15 milliards d'euros* ». A ce développement il donne une perspective : « *coproduire des solutions public-privé de sécurité* », mentionnant ainsi indirectement la notion de « coproduction de sécurité ». Il lui donne enfin une perspective européenne en appelant à une « *harmonisation des législations nationales en une législation européenne de la sécurité privée est indispensable* »<sup>378</sup>. Quant à l'avant-propos de la ministre de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie, son positionnement, en tant que ministre française, lui donne une coloration plus axée sur le cas français : si elle reconnaît, comme le Président Sarkozy, la légitimité de la sécurité privée, son rôle, son utilité<sup>379</sup>, elle axe son propos sur le rôle de l'Etat vis-à-vis de la sécurité privée. Non seulement, il « *demeure le premier garant de la sécurité des personnes et des biens* », mais « *Il revient à l'Etat d'assurer la fonction de contrôle [...] de tous les acteurs impliqués dans la protection de nos concitoyens. La France, comme ses partenaires européens, a décidé de mieux encadrer les métiers de la sécurité privée* »<sup>380</sup>. La notion de contrôle apparaît ici dans un texte politique.

L'analyse des effectifs, dans une perspective européenne, est dans la lignée des analyses précédentes, à savoir celles des organisations professionnelles en France et celles des rapports de l'INHES et de la DPS : « *Les forces de sécurité privées ont atteint dans l'Europe des années 2000 un seuil de visibilité quantitatif* »<sup>381</sup>. L'explication globale de la tendance haussière de la sécurité privée en Europe – bien que le Livre blanc n'analyse pas une

---

pp. 123-136. On remarquera qu'à la fois la CoESS, ici par la voix de sa secrétaire générale, et l'INHES, dans la postface de son directeur, Pierre Monzani, dans le Livre blanc, revendiquent la paternité de l'inscription de ce Livre blanc dans l'agenda politique du Président Sarkozy au moment de la PFUE.

<sup>377</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

<sup>378</sup> Nicolas Sarkozy, Président de la République, préface à CoESS / INHESJ, *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, p. 3. L'Union européenne, durant les années 2000, a effectivement joué un rôle-moteur dans la construction ou les reconstructions des législations nationales, sous le triple effet de la dernière vague d'adhésions (notamment d'Europe centrale et orientale), de sanctions de la Cour de Justice des Communautés européennes (pour l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Portugal, les Pays-Bas) et enfin du principe de subsidiarité appliqué par la Commission européenne à un cas marginal, celui du transport de fonds transfrontaliers (principe de subsidiarité permis en dépit de la dérogation dont bénéficie la sécurité privée vis-à-vis de la *Directive relative aux services dans le marché intérieur* de 2006). Ce triple effet est détaillé dans Cédric Paulin, « Vers une Europe de la sécurité privée », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin-septembre 2013, pp. 7-11.

<sup>379</sup> « *La sécurité privée a sa place dans la chaîne de sécurité* » ; « *Le temps est venu de reconnaître la place du secteur privé dans la protection de nos concitoyens. C'est le choix de l'efficacité, c'est la condition d'une action adaptée aux besoins de nos concitoyens, c'est le sens de la responsabilité* » (Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, « Avant-propos » à CoESS / INHES, *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, *op. cit.*, p. 7).

<sup>380</sup> *Ibid.*

<sup>381</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, *op. cit.*, p. 21.

évolution chronologique mais seulement une comparaison géographique<sup>382</sup> –, est en cohérence avec les éléments avancés par les rapports précédents : nouvelles formes de propriété de masse et de consommation (« *Certaines législations nationales, dont la française, ont créé pour ces espaces une catégorie juridique hybride « d'établissements privés recevant du public », d'autres non. La plupart des États ont également imposé aux organisateurs de grandes manifestations d'investir dans leur sécurisation* »<sup>383</sup>) ; engorgement des services de police (les rapports de la DPS mentionnaient ce phénomène, à travers les charges indues) ; crise fiscale et budgétaire des Etats, qui accroît le phénomène précédent. Ainsi, le Livre blanc n'apporte pas d'éléments fondamentalement novateurs dans l'explication de l'émergence de la sécurité privée mais renforce l'idée que la France n'est pas isolée dans cette évolution : le diagnostic français trouve un écho, une validation, à l'échelle européenne.

Quant à la comparaison des législations nationales, elle montre une très grande variété de cas : des législations rigoureuses (Belgique, Espagne, Suède, les anciens pays de l'Est), des législations souples (Allemagne, Autriche, République tchèque, Chypre), des législations intermédiaires (Royaume-Uni et France). Pour la France, si une loi d'encadrement existe depuis 1983, l'Etat « *s'est gardé de définir précisément toutes les modalités techniques liées aux activités de sécurité privée [...] : « les moyens humains et techniques nécessaires pour pouvoir l'appliquer restent à organiser. Toutefois, avec la toute récente création de la carte professionnelle [...] le contrôle du secteur devrait devenir plus opérant* »<sup>384</sup>. Dans sa postface dédiée au cas français, Alain Bauer reprend d'ailleurs ce constat d'une législation apparue relativement tôt, en 1983, par rapport aux autres Etats européens, mais ayant ensuite comme anesthésiée toute évolution : « *Depuis, l'image semble s'être figée comme si plus rien ne pouvait être reçu sur l'écran de contrôle de la société. La situation est très différente en Grande-Bretagne, dans les pays nordiques, à l'est* »<sup>385</sup>.

Surtout, la conclusion sur la comparaison des législations nationales mentionne précisément le cas et l'actualité du dispositif français : le coût de la formation obligatoire sera difficile à prendre en charge par les entreprises (46 000 heures de formation nécessaires pour

---

<sup>382</sup> Or, précisément, c'est durant cette période que le paysage européen se transforme radicalement, puisque nous avons montré, plus tard, qu'« *En 2004, le modèle-type d'Etat européen, en matière de sécurité privée, était celui où les forces publiques étaient plus nombreuses que les effectifs privées, avec dix-neuf Etats sur vingt-cinq dans ce cas. En 2011, ce modèle-type est fortement ébranlé : il ne reste plus que quinze Etats sur vingt-sept qui ont encore davantage d'agents publics que d'agents privés. Ainsi, entre 2004 et 2011, le nombre d'Etats où les agents privés dépassent les agents publics a doublé, passant de six (Pologne, Hongrie, Irlande, Slovaquie, Estonie, Luxembourg) à douze* » (Cédric Paulin, « Vers une Europe de la sécurité privée », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin-septembre 2013, p. 8).

<sup>383</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, *op. cit.*, p. 33.

<sup>384</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>385</sup> Alain Bauer, « États et sécurité privée en Europe : paradoxes et curiosités », éclairage/postface à CoESS / INHES, *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, *op. cit.*, p. 89.



les agents déjà en poste et 100 000 heures annuelles pour les nouveaux recrutés par la suite), et les services préfectoraux sont sous-dimensionnés pour délivrer, dans des délais acceptables (qui peuvent « parfois durer jusqu'à six mois »), la carte professionnelle, induisant des situations illégales si le salarié est tout de même embauché par l'entreprise<sup>386</sup>. Il y a là une reprise stricte et spécifique des difficultés soulevées par les organisations professionnelles françaises, et déjà soulignées par le rapport de l'INHES de juillet 2008 : alors que le président de l'USP est aussi vice-président de la CoESS, et que l'USP est clairement mentionnée dans ce Livre blanc comme étant à l'origine de la carte professionnelle<sup>387</sup>, il est difficile de n'y pas voir un message directement adressé par cette organisation professionnelle aux autorités publiques françaises.

Une deuxième partie du Livre blanc concerne la coproduction de sécurité, avec différents niveaux de réalisation effective. Dans cette problématique, la France est placée dans la catégorie de « la coopération de circonstance » : « En France, la coopération demeure particulièrement rare. Tout juste peut-on citer quelques exemples emblématiques d'implantation dans certains centres commerciaux de la région parisienne d'une brigade anti-criminalité (BAC), laquelle travaille en partenariat avec les agents de sécurité privée »<sup>388</sup>. Elle est donc en retard, alors même que « dans tous les pays étudiés, la plupart de nos interlocuteurs estiment comme inéluctable, dans les années à venir, cette tendance à la coopération, notamment parce que la sécurité privée occupe une place non négligeable dans de nombreux domaines jusque-là jugés régaliens »<sup>389</sup>. Selon le Livre blanc, les difficultés qui entravent le fonctionnement d'un bon partenariat entre la sécurité privée et les forces publiques, tiennent pour grande partie aux dysfonctionnements du secteur privé lui-même (concurrence acharnée, voire déloyale, manque d'attractivité et faibles salaires, turn-over important, absence de normes techniques)<sup>390</sup>. Toutefois, l'Etat n'est pas hors de critique : la commande publique tirerait elle-même les prix vers le bas et l'Etat ne contrôlerait pas assez les entreprises de sécurité (la France et le Royaume-Uni sont dans ce cas selon le Livre blanc). La notion de « contrôle de l'Etat sur les entreprises privées » réapparaît dans cette partie sur les freins à coopération, induisant donc un lien entre coopération et régulation : « L'économie de marché, particulièrement dans le cadre d'une industrie en plein essor, n'est pas en mesure

---

<sup>386</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, *op. cit.*, p. 49.

<sup>387</sup> « la toute récente création de la carte professionnelle, fruit d'une réflexion issue du Livre blanc sur la sécurité privée ». En note de bas de page, il est ajouté ; « Edité par l'Union des entreprises de sécurité privée en 2006 » (*ibid.*, p. 47).

<sup>388</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>389</sup> *Ibid.*

<sup>390</sup> La postface de Claude Tarlet, en tant que vice-président de la CoESS, est d'ailleurs principalement axée sur cette nécessité d'améliorer l'environnement social dans le secteur (Claude Tarlet, « Un enjeu humain... », postface à *ibid.*, p. 93).

*d'exclure les entreprises suspectes ou malhonnêtes [...] Le recours à des instruments d'autorégulation (codes de conduite, normes de qualité...) ne suffit pas à jouer les garde-fous. De fait, les syndicats patronaux du secteur appellent à une plus grande vigilance de l'État »*<sup>391</sup>. Sont précisément dans ce cas les pays où la législation et la régulation ont été décrites comme « intermédiaires » : « *Ainsi, les entreprises privées du Royaume-Uni et de France déplorent les insuffisances de l'encadrement étatique, notamment pour débarrasser le secteur de ses « brebis galeuses » qui pratiquent le recours à la sous-traitance, le travail dissimulé, le non respect des conventions collectives ou du droit du travail et l'appel à un sous-prolétariat »*<sup>392</sup>. Le contre-exemple de la Suède est cité, avec une régulation qui a « *permis d'assainir le marché, quelque 25 % des entreprises (essentiellement celles qui exerçaient à la lisière de la légalité) ayant dû mettre la clef sous la porte... »*<sup>393</sup>.

En conclusion, ce rapport européen approfondit et élargit le constat français : à l'évolution temporelle et prospective faite par les acteurs français s'ajoute la comparaison géographique, qui montre le retard de la France en 2008 : « *législation intermédiaire* », régulation qui induit des délais importants, Etat qui ne contrôle pas et « *coopération de circonstance* ». Le livre blanc fait bien monter d'un cran la nécessité, en France, d'une évolution de l'action publique vis-à-vis de la sécurité privée. Un point commun existe entre tous ces rapports précédents : la sécurité privée est en croissance. L'argument statistique, déjà évoqué, doit être alors remis sur l'établi, parce qu'il est largement repris par la presse écrite se faisant l'écho du Livre blanc.

### **1.4.3 Retour sur la hausse statistique de la sécurité privée**

#### **1.4.3.1 La hausse des effectifs de la sécurité privée : vers une rupture du paradigme public de la sécurité privée ?**

L'audience du *Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, est plus importante que celle des précédents rapports. Il est présenté lors du premier sommet européen sur la sécurité privée, le 15 décembre 2008, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, et en présence de la ministre de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie. La sécurité privée intègre, tardivement et involontairement<sup>394</sup>, l'agenda de la PFUE, mais malgré le hasard de sa finalisation dans le temps de la PFUE, il n'en demeure pas moins que cette opportunité permet d'en donner une audience médiatique et

---

<sup>391</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, *op. cit.*, p. 69.

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> *Ibid.*

<sup>394</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017. Il n'y avait pas de conjonction recherchée, au début des travaux sur le Livre blanc, avec la PFUE.

politique plus importante. Dans la salle des fêtes du ministère de l'Intérieur sont présents les acteurs publics et privés concernés par la sécurité privée, principalement français, ce qui renforce encore davantage le fait que ce Livre blanc vaut davantage pour la France que pour l'Europe et les prises de parole sont largement réservées aux différents contributeurs français.

Cet événement, davantage que le Livre blanc lui-même, fait l'objet d'une reprise dans la presse écrite nationale, ce qui n'était pas le cas des autres rapports ni même des colloques organisés par l'USP, le SNES ou l'INHES. Cette reprise, notamment dans *Le Monde*, ne concerne absolument pas l'échelle européenne ni la régulation ou la coopération, mais se traduit comme une volonté de privatisation prêtée aux autorités politiques, en concordance avec la croissance statistique prospective et le dépassement futur des effectifs publics par les effectifs privés : « *Coup sur coup, l'organisation, le 15 décembre, d'un premier "sommet européen" de la sécurité privée au ministère de l'intérieur, puis l'annonce, le lendemain, de la création de 100 000 emplois dans ce secteur d'ici à 2015, au terme d'une convention signée entre Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat à l'emploi et l'Union des entreprises de sécurité privée (USP), ont jeté le trouble* »<sup>395</sup>. La comparaison statistique faite par le journal est celle d'une croissance très forte des effectifs, fondée sur l'échelle haute (+ 100 000 emplois). Par ailleurs, pour la première fois apparaît même l'idée que les effectifs de sécurité privée dépassent déjà ceux de la stricte police nationale, alors que les organisations professionnelles ou les rapports publics, jusqu'à maintenant, comptaient ensemble policiers et gendarmes<sup>396</sup>.

Nouveaux acteurs dans la problématique – puisque la privatisation des missions publiques est l'angle de traitement choisi par les médias –, les représentants syndicaux des policiers interrogés par *Le Monde* ne voient pas cette évolution d'un bon œil : « *Les policiers ont eu tôt fait de comparer ces créations d'emploi avec la suppression de près de 8 000 postes prévues dans la police et la gendarmerie d'ici à 2012* » ; « *Le développement de la sécurité privée suscite inquiétude et irritation dans les rangs policiers* »<sup>397</sup>. La comparaison prospective, pour la première fois, suite au Livre blanc, crée une tension forte au sein de l'Etat-producteur de sécurité. Le refus global de la commercialisation se perçoit chez les syndicats de policiers : le secrétaire général d'Unsa-police est accusateur sur le thème de la privatisation (« *On est en train de démanteler la police pour la donner à des contractuels* ») mais aussi sur les risques,

---

<sup>395</sup> Isabelle Mandraud, « Les policiers s'inquiètent d'une privatisation de la sécurité alors que leurs effectifs baissent », *Le Monde*, 18 décembre 2008.

<sup>396</sup> *Ibid.*

<sup>397</sup> *Ibid.*

dérives, abus, que cette évolution induirait (« *la marchandisation de la sécurité [...] aboutira à terme à l'augmentation des risques de dérapage pour les libertés publiques* »)<sup>398</sup>. La crainte que les entreprises privées, particulièrement les agences de recherches privées, aient accès, de manière illicite et à des fins mercantiles, à des données et informations policières ou nouent des liens individuels illicites est soulevée par le Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)<sup>399</sup>. Si tous les syndicats de policiers ne s'opposent pas totalement à l'externalisation de certaines missions, face à la croissance de la sécurité privée, l'optique reste de maîtriser, dans le sens du contrôle « en surplomb », cette évolution : pour Dominique Aschispon, secrétaire général du Syndicat national des officiers de police (SNOP), la coproduction de sécurité, acceptable, « *doit être bien encadrée* », avec pour la sécurité privée la nécessité d'instaurer « *un code de déontologie* »<sup>400</sup>.

D'un point de vue générique, François Bonnet explique que la hausse des effectifs de sécurité privée peut déstabiliser les forces publiques de sécurité, amenées à se recentrer sur des fonctions administratives de police judiciaire<sup>401</sup>. Ainsi, cette hausse de la sécurité privée induit une forme de jalousie et d'impossibilité de coopération<sup>402</sup>. Jacques de Maillard soulignait également, dans une comparaison des réformes de la police par les Etats occidentaux à la fin de la décennie 2000, cette problématique de la « *concurrence des forces de police de sécurité privée* »<sup>403</sup>. Massimiliano Mulone explique, lui, pour les cas plus anciens du Québec ou du Royaume-Uni que « *la police a mis du temps à reconnaître le sérieux de ce nouvel acteur. Leur sentiment envers la sécurité privée allait le plus souvent d'une complète*

---

<sup>398</sup> *Cit. in ibid.*

<sup>399</sup> « La Face cachée de l'intelligence économique », *La Tribune du commissaire*, 2008, *cit in ibid.*

<sup>400</sup> *Cit. in* Isabelle Mandraud, « Les policiers s'inquiètent d'une privatisation de la sécurité alors que leurs effectifs baissent », *Le Monde*, 18 décembre 2008. On évoque le contrôle « en surplomb » par opposition au contrôle opérationnel qui a pu se mettre en place au Royaume-Uni, par exemple, avec la création de CSOs, d'ACSOs et de certifications : « *L'un des objectifs formulés était bien de leur [les policiers] donner le contrôle et la gestion de « la famille élargie de la police » (Crawford & Lister, 2004) et d'ainsi réaffirmer leur centralité dans la production, la distribution et le contrôle de la sécurité* » (Massimiliano Mulone, « Sécurité privée et gouvernance de la sécurité : mais que fait la police ? », 2008, art. cit., p. 458).

<sup>401</sup> François Bonnet, « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices public et privée dans une gare et un centre commercial », 2008, art. cit., p. 518 : « *Les policiers se sont dans un premier temps bien accommodés de l'arrivée de nouveaux agents sur lesquels ils continuaient à exercer une tutelle juridique. L'augmentation du nombre des agents de sécurité permettait à l'État de ne pas avoir à engager plus de policiers. Mais la dynamique de la situation a eu des conséquences non intentionnelles : les policiers se sont coupés de la population, ce qui a nui à la légitimité de l'institution policière* ».

<sup>402</sup> « *Dans la gare, les agents de la Suge évoquent une concurrence entre services sur les « affaires » (les flagrants délits, les enquêtes, la partie noble du travail) et une « jalousie » attribuée aux policiers qui envieraient l'absence des prérogatives judiciaires des agents de la Suge. En retour, les policiers moquent la dimension « relation avec la clientèle » du travail de la Suge et font comprendre que cette concurrence ne se traduit pas par de la coopération* ». Et, « *Dans le centre commercial, les relations entre police publique et privée sont bien plus conflictuelles. Pour la direction du centre commercial, une part importante du travail des agents de sécurité issus de l'immigration consiste à empêcher jeunes et policiers d'interagir, afin de limiter le potentiel de situations conflictuelles. En retour, les policiers mettent en cause l'honnêteté des agents de sécurité* » (*ibid.*, p. 516).

<sup>403</sup> Jacques de Maillard, « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, 2009/6, vol. 59), p. 1227.

*indifférence à, au mieux, des considérations d'opportunités de carrière pour leur retraite. Ce manque d'intérêt généralisé n'a pourtant pas survécu à l'épreuve du temps et le réveil en fut d'autant plus brutal : la sécurité privée les avait dépassé en nombre »<sup>404</sup>. L'on s'accorde ici avec Massimiliano Mulone pour expliquer, d'un point de vue cognitif, la remise en cause brutale d'un des éléments de paradigme public de la sécurité privée, celui de la coproduction de sécurité avec l'Etat au centre, majoritaire : « En d'autres termes, la police sentait, non sans raison d'ailleurs, qu'elle était en train de perdre graduellement sa mainmise – sa centralité – dans la production, la distribution et le contrôle de la sécurité. Le marché de la sécurité avait crû pour atteindre des dimensions considérables et c'était le secteur privé qui avait su en tirer le meilleur parti. Une double constatation a été à l'origine de la réponse policière : d'une part, la multiplication et l'extension de l'industrie de la sécurité privée a commencé à menacer la domination de la police en tant que pourvoyeur de sécurité »<sup>405</sup>.*

En France, une note interne de l'Inspection générale de l'inspection générale (IGPN), du 9 janvier 2009, illustre la lecture administrative de l'évolution statistique de la sécurité privée et son implication pour l'Etat : « Sécurité privée : accroissement prévisible des budgets et des missions »<sup>406</sup>. Cette note passe ainsi de la « forte contrainte budgétaire de l'Etat » et de « la baisse programmée du nombre de fonctionnaires de la police nationale comme de la gendarmerie », à la hausse prévisible des effectifs dans le secteur privé (en mentionnant la Convention signée entre le secrétaire d'Etat à l'Emploi et l'USP en faveur de la création de 100 000 nouveaux emplois entre 2008 et 2015) et aux nouveaux domaines d'interventions : « Rappelons qu'environ 160 000 salariés travaillent déjà dans ce secteur de la sécurité privée et que si les objectifs de cette convention [entre le secrétaire d'Etat à l'Emploi et l'USP] sont atteints, le nombre d'agents de sécurité privée dépassera pour la première fois le nombre cumulé de policiers nationaux et de gendarmes (soit 240 000) »<sup>407</sup> : le dépassement des effectifs publics de sécurité par la sécurité privée devient ainsi le leitmotiv, la croyance, le schéma de pensée accepté et validé au sein de l'IGPN, alors même que cette administration

---

<sup>404</sup> Massimiliano Mulone, « Sécurité privée et gouvernance de la sécurité : mais que fait la police ? », 2008, art. cit., p. 449.

<sup>405</sup> *Ibid.*, p. 450. Toutefois Massimiliano Mulone reconnaît que son analyse est davantage valable pour les pays anglo-saxons : « La situation de la police française, sur de nombreux points fort éloignée de ses équivalentes anglaise, américaine, canadienne ou encore australienne, n'est en ce sens probablement pas prête à voir ce même type de développement sur son territoire, du moins pas avec cette envergure » (*ibid.*, p. 459). C'est également l'argument d'une croissance trop forte de la sécurité privée au Royaume-Uni, dans les années 2000, qui fonde en partie la création des *Community Support Officers* (CSOs) : ceux-ci furent mis en place (6 000 en 2006, 24 000 prévus en 2008) « dans le but d'augmenter la présence policière visible des patrouilles à pied »<sup>405</sup> et tenter ainsi de rééquilibrer les effectifs publics et privés (Cooper, C., Anscombe, J., Avenell, J., McLean, F., Morris, J., *A National Evaluation of Community Support Officers*, Home Office Research Study 297, London, 2006, cit. in *ibid.*, p. 455).

<sup>406</sup> Patrick Glorieux, « Sécurité privée : accroissement prévisible des budgets et des missions », note IGPN, Paris, 9 janvier 2009, 3 p.

<sup>407</sup> *Ibid.*, p. 2.

n'est pas en contact direct avec les représentants des organisations professionnelles, comme le sont l'INHES ou la DPS. Fort de ce diagnostic statistique, cette note conclut à la nécessité d'un changement, non pas du dispositif de régulation, mais de l'articulation entre l'ensemble des acteurs publics, nationaux, municipaux et privés de la sécurité<sup>408</sup>.

De l'IGPN à certains représentants des syndicats policiers, cette vision se retrouve. Plus tard (en brisant un peu, ici, la logique chronologique), fin 2011, le secrétaire général du syndicat Alliance Police Nationale, Jean-Claude Delage, donne sa vision, sa justification de la création du CNAPS dans le cadre plus global de la coproduction : « *La notion de coproduction de sécurité est pertinente et doit être envisagée avec les acteurs majeurs de la sécurité, police municipale, police nationale, gendarmerie, douane et les acteurs privés qui sont aujourd'hui incontournables* »<sup>409</sup>. Mais, dans cette coproduction où l'Etat est lui-même fournisseur et producteur de sécurité, il a un rôle supplémentaire, celui de maîtriser cette répartition et cette articulation de toutes ces forces : « *L'Etat a un rôle indispensable à jouer pour organiser et gérer cette production commune. Sous son autorité, des limites doivent être posées pour définir les missions, les droits et les devoirs de chacun. Cette coordination est essentielle pour ne pas dupliquer les missions et éviter une sorte de concurrence préjudiciable* »<sup>410</sup>. Ici, l'Etat est attendu comme régulateur des différents fournisseurs de sécurité : « *La création du CNAPS contribue à la clarification du marché et il existe une réelle volonté d'engager ce processus de coproduction* »<sup>411</sup>. De même, pour le syndicat d'officiers de police, Synergie, « *Si nous ne sommes pas opposés par principe au fait de déléguer toute une partie de nos activités au secteur privé, il est urgent qu'il se moralise. [...] Car soyons clair, personne n'a envie qu'un agent de sécurité ayant un casier judiciaire fouille son sac à main...* »<sup>412</sup>. Ainsi, une adéquation existe entre l'idée d'une régulation de la sécurité privée préalable à une coproduction elle-même régulée et l'institution policière, représentée aux deux bouts de la chaîne hiérarchique (IGPN) et syndicale par des acteurs porte-paroles indépendants de l'acteur politique : la régulation publique de la sécurité privée apparaît comme une étape nécessaire, voire une condition, de la régulation publique de l'ensemble des producteurs de sécurité.

---

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 3 : « Il semble donc prévisible que le ministère de l'Intérieur devra, à horizon assez bref, réfléchir pour fixer de nouvelles règles afin d'assurer une certaine harmonisation entre ces différents « niveaux » de sécurité ».

<sup>409</sup> « Les attentes des forces publiques », entretien avec Jean-Claude Delage (secrétaire général d'Alliance Police Nationale), *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 31.

<sup>410</sup> *Ibid.*

<sup>411</sup> *Ibid.*

<sup>412</sup> Patrice Ribeiro, secrétaire général de Synergie, *cit. in* Marie Boëton, « Le rôle des sociétés privées de sécurité se renforce », *La Croix*, 4 octobre 2010.

Toutefois, l'argument du dépassement futur, projeté des effectifs privés par les effectifs publics comme cause cognitive, l'une des causes, des évolutions futures en termes de régulation pourrait avoir été surutilisé. Non seulement l'on voit que les réactions politiques et syndicales, et médiatiques, sont très fortes et impliquent, d'un coup, d'autres acteurs dans le champ – montrant comme une réaction épidermique, une prise de conscience, une ligne rouge franchie, et donc une rupture cognitive –. D'autre part, nous allons le voir maintenant, la projection statistique s'est avérée fausse.

### **1.4.3.2 La projection et la comparaison statistiques, devenues des arguments justifiant une évolution de l'action publique, étaient-elles valides ?**

Ces statistiques étaient-elles réalistes ? Décrivaient-elles la réalité ? Plusieurs indices indiquent la prudence avec laquelle auraient pu être utilisées ces statistiques. En 2011, le *Huffington Post* dresse un réquisitoire fort contre les données statistiques de la sécurité privée en France et surtout les perspectives de croissance<sup>413</sup>. Il rappelle les prévisions de 100 000 nouveaux emplois prévus à l'horizon 2015 par Laurent Wauquiez lors de la signature de la convention entre Pôle Emploi et l'USP en 2008, date à laquelle les effectifs du secteur sont annoncés à 160 000 salariés. Or, en janvier 2011, le ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, déclare à l'Assemblée nationale, à une question d'un député, que le gardiennage emploie 120 000 personnes, avec des perspectives de 120 000 agents supplémentaires dans les dix prochaines années. Le journal en ligne critique des chiffres non vérifiables et avancés sur des bases non dévoilées : « *Des promesses, des promesses et surtout des mensonges !* ». Les premiers bénéficiaires seraient ici les centres de formations qui obtiennent des marchés publics de Pôle Emploi pour la formation de candidats à l'emploi dans la sécurité privée.

Toutefois, il ne faut sans doute pas voir de volonté organisée ou claire de la part des organisations professionnelles d'accroître inconsidérément le poids de la sécurité privée. En effet, Hilde de Clerck, secrétaire générale de la CoESS, souligne elle-même que les données statistiques comparatives de cette organisation européenne sont à prendre avec précaution : elle rappelle, dans son analyse du Livre blanc de décembre 2008, que les effectifs des services internes de sécurité ne sont pas pris en compte dans ces statistiques, faute de moyen de les

---

<sup>413</sup> « Les chiffres bidons de la sécurité privée », 21 janvier 2011, sur <http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/01/21/2379186-les-chiffres-bidons-de-la-securite-privee.html>.

décompter<sup>414</sup>. Or, cette non-prise en compte des effectifs des services internes de sécurité, qui auraient augmenté encore le poids de la sécurité privée dans l'architecture de sécurité en France, montre l'absence de volonté délibérée de tronquer les statistiques à la hausse des effectifs sécurité privée, et surtout les difficultés méthodologiques et statistiques en la matière.

Il n'en reste pas moins que les perspectives de hausse d'emplois s'avèreront fausses : les années ultérieures ont montré qu'elles n'étaient pas réalistes, du moins n'ont pas été réalisées, de loin. La crise économique a ralenti le taux de croissance et les effectifs privés ont connu un plafond à partir de 2009. Le niveau des effectifs de 2008 ne se retrouve qu'en 2015. La croissance de la sécurité privée n'a pas suivi les projections données au niveau national, ni même la tendance européenne. En 2004, le modèle-type d'Etat européen, en matière de sécurité privée, était celui où les forces publiques étaient plus nombreuses que les effectifs privés, avec dix-neuf Etats, dont la France, sur vingt-cinq dans ce cas<sup>415</sup>. En 2011, il n'y a plus que quinze Etats, dont toujours la France, sur vingt-sept pour lesquels les agents publics dépassent les agents privés, soit moins de la moitié des Etats de l'UE<sup>416</sup>. Dans cette évolution européenne globale, la France n'a pas connu de changement majeur du point de vue des effectifs. Au contraire, de 2004 à 2011, les effectifs français de la sécurité privée ont décliné, passant de 159 000 salariés en 2004 à 147 800 en 2011 – la décroissance s'opérant à partir de 2009<sup>417</sup>. Ainsi, les statistiques ont été des instruments surutilisés pour matérialiser et rendre visible la place grandissante, sur-grandissante, de la sécurité privée : instrumentalisation qui s'est effectuée sans recul, sans fondement scientifique ni juridique correctement construit. D'ailleurs, la comparaison européenne elle-même, avec le Livre blanc de 2008 (sur des données de l'année 2004 certes), pouvait indiquer que la France était encore bien loin d'un modèle d'Etat où les forces publiques étaient moindres que les effectifs de sécurité privée : avec 117 000 agents de surveillance humaine et 235 792 agents publics, la France correspond

---

<sup>414</sup> Cette impossibilité n'est pas propre à la France. Hilde de Clerk, secrétaire générale de la CoESS, écrit à propos du Livre blanc de 2008 : « *In the second part of the white paper the private security industry is reduced to the task of human surveillance and excludes the in-house security* » (in Marc Cools, Dusan Davidovic, Hilde de Clerck et Eddy de Raedt, « The international private security industry as part of the European Union security framework: a critical assessment of the French EU presidency White Paper », 2010, art. cit., pp. 123-136).

<sup>415</sup> Italie, Autriche, Chypre, Malte, Allemagne, France, Espagne, Portugal, République Tchèque, Suède, Danemark, Belgique, Grèce, Lettonie, Slovaquie, Finlande, Royaume-Uni, Pays-Bas et Lituanie.

<sup>416</sup> Aux six Etats à majorité d'effectifs privés en 2004 (Pologne, Hongrie, Irlande, Slovaquie, Estonie, Luxembourg) se sont ajoutés les sept suivants : la Roumanie et la Bulgarie (adhérant à l'UE en 2007), le Royaume-Uni, la Lettonie, la Suède, la République tchèque et la Grèce. La Slovaquie a fait un chemin inverse, passant dans le groupe d'Etats où les forces publiques sont plus nombreuses que les effectifs de la sécurité privée. Dans le cas de la Grèce, c'est, enfin, la très forte réduction des effectifs publics, plutôt que la croissance des effectifs privés, qui explique qu'elle a rejoint le groupe d'Etats à majorité d'effectifs privés (Cédric Paulin, « Vers une Europe de la sécurité privée », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin-septembre 2013, p. 8).

<sup>417</sup> Pour les données 2011 : COESS, *Private Security Services in Europe. CoESS Facts & Figures 2011*, 2013, p. 48. Pour les données ante-2008, INHEJS / COESS, *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, 2008, op. cit., p. 78. Parmi les quinze Etats ayant davantage d'effectifs publics que privés, sept pays ont effectivement connu une décroissance des effectifs privés : Danemark, Estonie, Belgique, Slovaquie, Portugal, Italie et France.



exactement à la « *situation dans laquelle les forces privées représentent environ la moitié des forces publiques* »<sup>418</sup>. De la « moitié » selon le Livre blanc à un futur (proche) dépassement selon les organisations professionnelles françaises, il apparaît clairement un flou statistique et un choix de mise en lumière de certaines statistiques davantage liées à l'idée de coproduction par rapport à d'autres (*cf. suite*) permettant d'accroître l'impression d'importance grandissante et majeure (au sens de majorité) de la sécurité privée par rapport aux forces publiques.

Certaines statistiques, davantage liées au dispositif de contrôle et de régulation, n'ont pas été utilisées, alors même qu'elles auraient pu l'être et justifier, en elles-mêmes, une évolution de la régulation. En 2006, Virginie Gautron les analysait dans le sens d'une nécessité d'améliorer la régulation et l'application de la loi :

- Les données de l'ACOSS pour 1998 qui montrent que le gardiennage fait partie des neuf secteurs d'activité recourant fortement au travail illégal. Sous-traitance en cascade, faillites frauduleuses sont mentionnées : ainsi, « *Face à ces pratiques et aux risques d'atteintes aux libertés publiques, le contrôle préfectoral reste insuffisant* »<sup>419</sup>.
- Les délais de délivrance des titres : « *En pratique, la vérification du casier judiciaire prend de deux à quatre mois. Dans l'intervalle, le salarié dont la moralité n'est pas encore évaluée peut exercer son activité. Les personnels embauchés à titre temporaire ne font l'objet d'aucun contrôle* »<sup>420</sup>.
- Le taux de refus de délivrance de titres par les préfetures : « *dans les premières années du dispositif d'assainissement de la profession (1987-1991), les rejets de salariés ont varié de 3 à 8% selon les préfetures et le rejet de dirigeants est resté « infinitésimal »* »<sup>421</sup>.
- Le nombre d'entreprises non autorisées : « *De nombreuses sociétés n'ont pas procédé à leur régularisation. En 1998, la préfecture du Nord a procédé à un recensement à partir de l'annuaire téléphonique : 30% des 131 entreprises de surveillance n'étaient pas en règle* »<sup>422</sup>.

Ainsi, en 2006, plusieurs séries de statistiques et de données chiffrées pouvaient étayer directement la nécessité d'une évolution du dispositif de régulation, ce qu'envisage d'ailleurs Virginie Gautron, sans recourir à une comparaison statistique et projective des effectifs publics et privés de la sécurité. En lui-même, cependant, le dysfonctionnement du dispositif

---

<sup>418</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, 2008, *op. cit.*, p. 27.

<sup>419</sup> Virginie Gautron, *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 2006, *op. cit.*, p. 296.

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> *Ibid.*

<sup>422</sup> *Ibid.*

de régulation ne semblait pas suffisamment moteur pour sa propre rénovation et c'est bien la crainte d'une coproduction où l'Etat perdrait la place majoritaire qui a principalement ou ultimement motivé la réforme de la régulation.

## **1.5 Conclusion de la 1<sup>ère</sup> partie : du paradigme public de la sécurité privée aux doutes sur son bon fonctionnement**

Les années 1980, précisément par la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, sont celles de la mise en place de la régulation administrative, par le biais d'autorisations d'exercer délivrées par les services préfectoraux. Les années 1990, notamment suite à la LOPS de 1995, sont celles de la mise en place d'une coproduction public-privé de sécurité : cette coproduction, terme politique, s'analyse en fait et en droit comme le transfert de missions et de compétences assurées, parfois avec difficultés, par les forces publiques vers la sécurité privée – nous laissons de côté les coopérations entre les forces publiques d'autres structures comme les mairies, les bailleurs sociaux, etc. – et se comprend comme un Etat-producteur de sécurité permettant à la sécurité privée d'être un « *junior partner* » reconnu et utilisable. Régulation et coproduction, dans les formes précédemment décrites, fondent ce que nous appelons le paradigme public de la sécurité privée, à savoir la vision cognitive et le cadre normatif dans lesquels l'Etat inscrit la sécurité privée, celle-ci l'acceptant et le souhaitant même. Ce contrat politique est donc partagé.

A partir de la fin des années 1990, le pilier « coproduction » du paradigme, le plus dynamique, se développe : le secteur de la sécurité privée bénéficie de nouveaux marchés, l'offre s'accroît fortement, de nouvelles missions et prérogatives lui incombent. Cependant, cette croissance s'effectue avec des faux-semblants économiques, faits de qualité moindre des prestations, d'une concurrence exacerbée, de prix tirés vers le bas, de prestations de faible qualité, d'une rentabilité déficiente avec un nombre important d'ouvertures et de fermetures d'entreprises (allant jusqu'à la sortie du marché d'une grande entreprise de sécurité d'origine étrangère), une sous-traitance en cascade, des donneurs d'ordre perçus comme trop puissants. Les entreprises de sécurité peinent à répondre de manière optimale à la loi de l'offre et de la demande et peinent à y répondre de manière légale : en effet, l'existence d'entreprises non autorisées, l'emploi de personnes non autorisées, le recours au travail illégal et irrégulier, marquent l'offre de sécurité privée. L'affaire SNCF/Vigimark est symptomatique du dysfonctionnement économique et légal du marché de la sécurité privée.

D'un dysfonctionnement économique, le constat passe donc à celui d'un dysfonctionnement légal : le défaut de régulation par le marché n'est pas corrigé, loin s'en faut, par la régulation administrative. Les organisations professionnelles patronales de la surveillance humaine sont les premières, avant la sphère publique, à faire ce diagnostic et commencent à l'étayer, à le décrire, à l'évoquer face à la sphère publique. Dans ce diagnostic privé, le régulateur étatique est perçu comme incapable de faire appliquer la loi (au sens de réglementation), elle-même fondement d'une bonne application de la loi de l'offre et de la demande. Cette incapacité est à la fois celle d'une inadéquation du dispositif préfectoral pour délivrer, sans délai abusif et avec une doctrine homogène sur l'ensemble du territoire, les autorisations, et celle d'une absence de contrôle des prestataires sur le terrain. Au milieu des années 2000, le dispositif préfectoral de régulation de la sécurité privée, issu des années 1980, apparaît à bout de souffle. Il ne répond plus au contexte et aux besoins du secteur de la sécurité privée : la croissance économique de la sécurité privée, en partie permise par la coproduction, par le choix politique d'un Etat-producteur en retrait, à partir de 1995, rejaillit négativement, sur l'Etat-régulateur, sur le dispositif préfectoral de régulation administrative. D'une certaine manière, la LOPS de 1995 et l'Etat producteur de sécurité en retrait mettent sous pression la loi du 12 juillet 1983 et l'Etat régulateur : c'est le paradigme public de la sécurité privée qui tend à arriver à bout de souffle.

Durant cette phase, les acteurs privés sont les plus proactifs, initialement, pour problématiser ce dysfonctionnement du paradigme public de la sécurité privée et leurs difficultés, dans ce cadre, à maintenir leurs *intérêts* face aux donneurs d'ordre<sup>423</sup>. Une réforme de la régulation administrative est progressivement, confusément, appelée de ses vœux par les organisations professionnelles de prestataires afin d'améliorer la régulation économique, la seule application de la concurrence et de la loi du marché ne suffisant pas à atteindre un optimum économique ni d'image et de réputation. Pour franchir un cran et *intéresser* l'Etat à leurs problèmes, ils utilisent des projections statistiques<sup>424</sup> : le constat est qu'il existe une tendance lourde et inéluctable au développement de la sécurité privée, avec des perspectives de croissance future encore forte en France. Ce diagnostic est repris par l'Etat, progressivement, dans le cadre d'une communauté de réflexion public-privé : des rapports *ad*

---

<sup>423</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, art. cit., pp. 11-12.

<sup>424</sup> L'intéressement, c'est « l'ensemble des actions par lesquelles une entité [...] s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation », c'est-à-dire les faire entrer dans sa logique par le biais de relations avec eux. « L'intéressement est fondé sur une certaine interprétation de ce que sont et veulent les acteurs à enrôler et auxquels s'associer. Les dispositifs d'intéressement [c'est-à-dire l'ensemble des actions mises en œuvre pour constituer ce noyau d'acteurs] créent un rapport de force favorable » (Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 185.

*hoc* d'origine publique, mais perméables aux constat et diagnostic privés (rapport commandé par le ministre de l'Intérieur au préfet de police de Paris et à Alain Bauer, rapport de l'INHES, rapports de la Délégation à la prospective et à la stratégie, Livre blanc de l'INHESJ et de la CoESS) sont réalisées durant les années 2007-2008. Ces rapports constituent une opération de traduction du diagnostic privé et montrent comment l'Etat *s'intéresse* à la sécurité privée. En effet, les projections statistiques reprises par les rapports publics précédents sont prolongées par une comparaison entre les effectifs publics et les effectifs privés de sécurité, ceux-ci pouvant dépasser à court terme les effectifs publics : une inversion du poids respectif des acteurs publics et privés dans la production et fourniture de sécurité devient possible d'un point de vue cognitif. Le fondement du contrat politique liant l'Etat et la sécurité privée autour d'une coproduction de sécurité définie comme « la sécurité privée concourt à la sécurité générale » et comme une sécurité privée « *junior partner* » pourrait alors s'inverser. Ainsi, les projections futures ne correspondent plus au cadre initial du paradigme public de la sécurité privée : les préfetures auront de plus en plus de difficulté à répondre aux demandes croissantes d'autorisations d'exercer, et surtout la sécurité privée surpassera les forces publiques, quittant sa place de « *junior partner* » statistique. Une anticipation d'une possible brisure du paradigme public de la sécurité privée a lieu : dans l'approche néo-institutionnelle des « trois I »<sup>425</sup>, l'idée globale du paradigme public de la sécurité privée apparaît, aux yeux des acteurs publics et privés, comme pouvant, dans le court-moyen terme, se rompre, suivant en cela le difficile maintien des *intérêts* privés du fait du dysfonctionnement de la régulation concurrentielle (par le marché) et de la régulation administrative (par les préfetures), et la rupture possible future des *intérêts* de l'Etat-producteur qui deviendrait minoritaire, en poids statistique, dans la coproduction de sécurité. Comment, toutefois, en arriver de cette pré-problématisation et de cette rupture possible future du paradigme de la sécurité privée à une évolution institutionnelle ?

Une réorientation progressive du diagnostic privé par les acteurs publics et une plus grande focalisation sur ce qui les concerne en propre, à savoir les modalités de vérification de l'application de la loi, se produisent, précisément dans les rapports publics *traduisant* le diagnostic privé. Dans ce cadre, une idée émerge et se dégage : l'absence d'application de la loi est liée à une absence de contrôle sur le terrain, à une absence d'entité qui serait dédiée à cela. Emerge également, liée, l'idée de la déontologie, d'abord du côté des organisations professionnelles, puis reprise par les acteurs publics.

---

<sup>425</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, art. cit., pp. 28-30.

Il n'existe pas de linéarité chronologique parfaite dans l'élaboration du diagnostic privé et dans sa traduction par les acteurs publics, ni un déterminisme qui irait de soi. Les rapports, selon leur origine et destinataire, mettent plus ou moins l'accent sur le diagnostic privé avec le dysfonctionnement économique du marché ou sur l'idée d'une entité dédiée à la régulation administrative, parfois publique ou parfois du type « ordre professionnel ». Ainsi, le rapport Gaudin-Bauer de 2006-2007 appelait à la création d'un véritable dispositif de contrôle de la sécurité privée, tandis qu'un rapport de la Délégation à la prospective et à la stratégie de la fin 2008 laissait entendre qu'il convenait d'attendre les effets de l'implémentation de la carte professionnelle. Le Livre blanc de l'INHES et de la CoESS, de décembre 2008, a, dans ce cadre, une place un peu à part : orienté vers une comparaison européenne, il ajoute de nouveaux acteurs, politiques, dans la réflexion, avec le Président de la République et la ministre de l'Intérieur qui préfacent ce rapport. La question de la sécurité privée intéresse la sphère gouvernementale, là où, depuis la mise à jour de la notion de coproduction de sécurité, elle était restée une question pour le secteur privé lui-même. Cependant, il n'y a pas encore, à ce stade, d'inscription d'un problème à l'agenda gouvernemental<sup>426</sup>.

Par ailleurs, cette non-linéarité est également marquée par la mise en œuvre de la carte professionnelle, en 2007-2009 : cette réforme était initialement conçue et perçue comme pouvant permettre un recrutement plus fluide des agents de sécurité par les entreprises et comme permettant une meilleure vérification de leur moralité. Elle correspond, selon nous, à un changement de politique de premier ordre de la régulation, à savoir que « *Face à de nouveaux problèmes, les gouvernements reproduisent, en effet, d'abord les diagnostics traditionnels et les politiques éprouvées, en modifiant seulement le niveau d'utilisation des instruments à leur disposition (changements de politiques de premier ordre). Ces actions produisent cependant, parfois, des conséquences non voulues et/ou se révèlent incapables de résoudre les problèmes posés* »<sup>427</sup>. C'est la mise en œuvre de cette réforme qui va, alliée à l'approfondissement public du diagnostic privé par le biais d'un acteur au sein du cabinet du ministre de l'Intérieur, entraîner le franchissement d'une étape supplémentaire.

---

<sup>426</sup> Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris. PUF, 1982, p. 25, et Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », 1997, art. cit., p. 154.

<sup>427</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, art. cit., p. 24.

## **2 LA CONSTRUCTION INTELLECTUELLE DU NOUVEAU DISPOSITIF**

### **DE REGULATION : TRADUCTION PUBLIQUE D'UN DIAGNOSTIC**

#### **INITIALEMENT PRIVE**

La question de la « *nécessité du changement* » se pose désormais<sup>428</sup>. Dans la grille séquentielle, nous serions là dans l'identification d'un « problème », éventuellement suivie d'une solution. En quoi les désajustements précédents posent-ils alors « problème », font-ils « problème », deviennent-ils un « problème », tant et si bien que « *l'objet des politiques [sera] d'agir sur ces tensions, essentiellement en tentant d'adapter les caractéristiques des sous-systèmes concernés pour qu'elles correspondent à ce qu'elles « doivent » être du point de vue de la vision globale* »<sup>429</sup> ?

Du point de vue de la relation entre les entreprises de sécurité privée et l'Etat-régulateur, la dissonance analysée dans la partie précédente n'est pas encore totalement un problème, ou pas encore un problème total, global. De fait, l'introduction de la carte professionnelle est même un moyen vu comme pouvant résoudre cette dissonance dans la régulation, que nous avons analysé comme un changement politique de premier ordre. A suivre Pierre Muller, nous pourrions également dire qu'il s'agit là d'une politique d'adaptation<sup>430</sup>, et qui peut, toujours en le suivant, se trouver en porte-à-faux, quasiment contra-cyclique, en raison de la mauvaise analyse ou de l'analyse incomplète d'un problème. Précisément, la mise en place de la carte professionnelle en 2007-2010, censée résoudre les difficultés de recrutement du secteur et fluidifier la régulation, va être compliquée et mettre en lumière une inadéquation profonde du dispositif public de régulation de la sécurité privée.

Les politiques d'anticipation, au contraire des précédentes, visent, elles, à la mise en place d'une « *politique nouvelle qui anticipe sur une évolution supposée du RGS* », du paradigme public de la sécurité privée dans notre cas. Elles nécessitent une problématisation plus globale, qui passe par un élargissement des acteurs impliqués, et un programme d'action : aux structures et institutions à caractère intellectuel (INHES, DPS) vont s'ajouter le cabinet du

---

<sup>428</sup> « un problème classique de l'analyse des politiques, celui de la « nécessité » du changement : pourquoi, à un moment donné, une politique publique est-elle soumise à une forme de « contrainte de changement » et quelle marge de jeu les acteurs de cette politique disposent-ils par rapport à cette contrainte ? » (Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », 2005, art. cit., p. 157).

<sup>429</sup> Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », 2005, art. cit., p. 168.

<sup>430</sup> Pierre Muller, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 35<sup>ème</sup> année, n° 2, 1985, p. 181 : les politiques d'adaptation « correspondent à la situation où le RGS ayant évolué, la politique menée par l'Etat dans le secteur est devenue obsolète et où l'on assiste à une série de « blocages », de « dysfonctions », de « retours de flammes » ».

ministre de l'Intérieur et les inspections générales du ministère de l'Intérieur. Une forme de « *nébuleuse réformatrice* »<sup>431</sup>, dès lors que l'on prend en compte les acteurs privés mentionnés dans la partie précédente, apparaît. Nous la définirons plus précisément dans la conclusion de cette 2<sup>ème</sup> partie.

Précisément, à la demande du ministre de l'Intérieur, une mission de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGGN conduit un audit relatif au contrôle des sociétés de sécurité privée, qui aboutit au *Rapport Blot-Diederichs* (du nom des deux IGA qui conduisent la mission) à la mi-2010. Ce rapport correspond à la problématisation publique et administrative d'un diagnostic précédemment initié par le secteur privé, et propose un programme d'actions<sup>432</sup>. Il s'agit de montrer, dans cette partie, comment le ministère de l'Intérieur, par une opération de traduction et donc des « choix » et orientations sur les sujets qu'il entend traiter parmi l'ensemble des dysfonctionnements soulignés par le secteur privé et la communauté de réflexion public-privé, reprend la main sur l'avenir de la sécurité privée :

- A partir du diagnostic privé des difficultés du secteur, quel est le (ou les) problème collectif et public défini par la mission Blot-Diederichs ?
- Quelles sont les grandes valeurs et objectifs affichés par le Rapport Blot-Diederichs et qui encadrent la problématisation et la solution envisagée ?
- Quels sont le rôle et la place de l'Etat par rapport à d'autres entités comme le marché (concurrence sauvage/concurrence régulée, autorégulation/régulation administrative) ? Quels sont les instruments à disposition (ordre professionnel, agence, etc.) ?
- Enfin, existent-ils des modèles à disposition ?

Le *Rapport Blot-Diederichs* traduit, dans une forme plus aboutie que les rapports de la communauté de réflexion publique (INHESJ, DPS), le diagnostic élaboré par le secteur privé, en l'orientant sur la nécessité de réformer le dispositif préfectoral de régulation. La solution qu'il propose, principalement à travers le CNAPS, doit encore être endossée par l'autorité

---

<sup>431</sup> Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, 1999, *op. cit.*, p. 13).

<sup>432</sup> Pour reprendre la sociologie de la traduction de Michel Callon, la problématisation induit un programme : « *La problématisation, et ceci n'est pas original, consiste donc en la formulation de problèmes. Mais [...] elle ne saurait être limitée à ce seul mécanisme. En effet, dans les divers documents qu'ils décrivent à ce moment-là, les trois chercheurs ne se contentent pas de poser les quelques questions mentionnées ci-dessus. Ils identifient un ensemble d'acteurs dont ils s'attachent à démontrer qu'ils doivent, pour atteindre les objectifs ou suivre les inclinations qui sont les leurs, passer obligatoirement par le programme de recherche proposé. A ce mouvement, par lequel les trois chercheurs s'efforcent de se rendre indispensables, nous donnons le nom de problématisation* » (« *Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc* », 1986, *art. cit.*, p. 180-181). Yves Surel et Bruno Palier soulignent qu'un programme d'action est une traduction cognitive qui passe par plusieurs dimensions : définition du problème, valeurs et objectifs affichés qui encadrent cette problématisation, normes d'action publique privilégiées, modèles à disposition (Bruno Palier et Yves Surel, « *Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action* », 2005, *op. cit.*, pp. 16-17).

politique. Le rapport des inspections générales donne ainsi lieu à une nouvelle traduction à la fois politique et juridique, une fois la décision prise de réformer la régulation de la sécurité privée. Le cabinet du ministre et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) prennent ici le relais. Apparaît également, très vite, un nouvel acteur : le délégué interministériel à la sécurité privée (DISP), première traduction *in concreto* de la réforme désormais lancée.

## **2.1 La mise en place de la carte professionnelle en 2009 recentre le diagnostic des dysfonctionnements privés et économiques sur la régulation administrative**

La carte professionnelle dématérialisée votée dans le cadre de la loi de 2007 est mise en place par le décret n° 2009-137 du 9 février 2009<sup>433</sup> : délivrée par les services préfectoraux, sa détention est obligatoire pour l'ensemble des agents de sécurité privée (hormis pour les agents de recherches privées, qui y seront soumis qu'à partir de 2012)<sup>434</sup>. Cette réforme, censée résoudre les difficultés de recrutement du secteur, comme indiqué dans la partie précédente (1.3.), s'avère cependant difficile à mettre en œuvre.

### **2.1.1 Une réforme difficile à implanter et mettant en lumière les difficultés du dispositif de régulation existant**

La mise en œuvre de la carte professionnelle fait naître une difficulté d'implémentation au moins temporaire. Deux mois après le décret de février 2009 instituant la carte professionnelle, la chef du cabinet du ministre de l'Intérieur, suite à une saisine d'une personne rencontrant des difficultés pour la délivrance de sa carte, indique un report au 1<sup>er</sup> janvier 2010 de la date d'entrée en vigueur de la réforme<sup>435</sup>. Ce report est justifié par la difficulté à mettre en place les formations pour l'aptitude professionnelle requise pour l'obtention de la carte professionnelle : la charge du report est donc rejetée, indirectement, sur les acteurs professionnels qui n'auraient pas mis en place les formations. La conjonction des

---

<sup>433</sup> Précisément : décret n° 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983. Ce décret a été modifié ultérieurement, notamment pour tenir compte de la création du CNAPS.

<sup>434</sup> Sa demande doit être faite, pour ceux étant déjà agents privés de sécurité, avant le 31 mars 2009, les services préfectoraux délivrant alors un récépissé qui permet la poursuite de l'exercice d'une activité privée de sécurité en attendant l'instruction sur le fond.

<sup>435</sup> Ludivine Olive, chef de cabinet de la ministre de l'Intérieur, « Courrier » à un destinataire inconnu, objet : délai de délivrance de la carte professionnelle, 24 avril 2009.



deux réformes, aptitude professionnelle et carte professionnelle, tend à bloquer les impacts positifs attendus en termes de fluidification du recrutement.

Par ailleurs, cette réforme, en raison de l'absence d'anticipation des volumes à traiter, accroît encore les délais de délivrance. De temporaire, cette difficulté va devenir consubstantielle au dispositif de régulation : en effet, la charge administrative a considérablement évolué en termes de volume d'effectifs depuis le début de la décennie. Aux autorisations préalables d'embauche délivrées par les préfetures se sont ajoutées progressivement, comme démonté dans la partie précédente, les autorisations préalables d'embauche pour les agents de sûreté aéroportuaire (à partir de 1996 et plus encore de 2001), les autorisations de palpation pour les agents privés de sécurité en cas de menaces graves (à partir de 1997), les autorisations de palpation pour les agents privés de sécurité et les préposés à la palpation des services d'ordre dans le cadre des manifestations culturelles, sportives et récréatives (à partir de 2002) et les autorisations préalables d'embauche pour les agents de la SUGE et du GPSR, mais aussi pour l'ensemble des services internes de sécurité (à partir de 2001). Enfin, la formation initiale fait désormais l'objet d'une autorisation d'entrer en formation, afin d'éviter qu'un futur salarié ne se forme, pour ensuite découvrir qu'il ne répond pas aux autres exigences de la carte professionnelle (antécédents judiciaires et conditions de moralité) : ainsi, par ce simple fait, c'est un quasi-doublement du nombre de dossiers à traiter auquel font progressivement face les services préfectoraux<sup>436</sup>. Or, cette réforme a été conduite sans changement de portage pour les services préfectoraux : aucune évolution des effectifs n'est indiquée<sup>437</sup>.

A partir de la mi-2009, le ministre de l'Intérieur est interrogé, sur cette réforme, par plusieurs parlementaires faisant remonter des difficultés de terrain (au-delà même des courriers reçus par le ministère) : la question de la sécurité privée devient donc un problème, et un problème politique qui déborde l'acteur politique gouvernemental, par le biais de l'acteur parlementaire. La nouvelle carte professionnelle est l'occasion d'évoquer le périmètre de la loi du 12 juillet 1983 et ses supposées ambiguïtés : « *Les entreprises commerciales*

---

<sup>436</sup> Un quasi-doublement car les anciens agents de sécurité, qui doivent aussi demander une carte professionnelle, peuvent faire valoir leur expérience professionnelle passée, de même que les futurs agents qui étaient fonctionnaires de police judiciaire.

<sup>437</sup> L'évolution majeure, pour ces services, est la création d'un fichier automatisé : « DRACAR », pour « Délivrance réglementaire des autorisations et cartes professionnels des agents de sécurité privée ». Cette application fait l'objet de l'arrêté du 9 février 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la carte professionnelle des agents de sécurité privée (JO du 11 février 2009). Parallèlement, un second fichier (« Téléc@rtepro »), qui prend ses données dans le fichier « DRACAR », permet aux agents et prestataires de sécurité privée ou donneurs d'ordres, de vérifier que l'ensemble des autorisations sont valides (arrêté du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Téléc@rtepro », JO du 11 février 2009).

comme les discothèques, non soumises à agrément préfectoral au sens de la loi du 12 juillet 1983, ont créé des emplois pour le fonctionnement de leurs activités d'animation, l'encadrement de leur clientèle, la surveillance des marchandises, des locaux, l'accueil des personnes et des véhicules, le contrôle des entrées et sorties des clients, et une assistance en général à la clientèle. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 1983 ne concernait pas ces emplois et les discothèques n'ont donc pas déclaré systématiquement en préfecture chaque salarié chargé d'une mission de surveillance ». La réponse du ministre de l'Intérieur est claire : « L'entrée en vigueur de cette réforme n'a pas modifié le champ d'application de la loi. Les exploitants de discothèques demeurent dans l'obligation de déclarer au préfet territorialement compétent leur service interne de sécurité dès lors qu'ils emploient des agents effectuant des missions de surveillance et gardiennage »<sup>438</sup>. Si la création de la carte professionnelle ne change pas le périmètre réglementé, elle le fait connaître et reconnaître. Une deuxième question porte, toujours en 2009, sur le nombre de cartes professionnelles délivrées depuis la mise en place de la réforme et les conditions de ces délivrances<sup>439</sup> : 66 000 cartes professionnelles ont été délivrées, auxquelles s'ajoutent 32 987 récépissés délivrés aux anciens agents de sécurité attendant leur carte professionnelle. Ainsi, près de 100 000 agents de sécurité sont entrés ou entrent dans le nouveau dispositif, dix mois après le début de cette réforme, sur un total de 145 000 agents recensés. 45 000 agents de sécurité n'auraient donc pas encore fait de demandes de cartes, sans que la réponse du ministre n'apporte d'éclairage. Par ailleurs, le délai moyen d'instruction des autorisations d'entrer en formation et de délivrance des cartes professionnelles est de 46 jours, soit un mois et demi.

Il est possible de s'accorder ici avec Yves Surel, expliquant l'échec des premières réformes de la politique du livre à la fin des années 1970, et d'en faire le parallèle avec la réforme de la carte professionnelle : « Dans cette phase marquée par la gestation d'un problème et les mobilisations des acteurs privés les plus directement concernés [...] L'Etat apparaît ainsi plus réactif que véritablement volontariste. Soumis à des pressions hétérogènes et souvent contradictoires [...], les acteurs politiques « absorbent » inégalement les revendications, et délivrent des « solutions » de politique publique aux conséquences faiblement anticipées, qui sont le fruit de compromis plus ou moins stables entre les demandes formulées, les contraintes de la compétition politique et leurs propres capacités de « réponse », liées pour l'essentiel aux équilibres internes à l'appareil politico-administratif et

---

<sup>438</sup> Question écrite n° 53966 du député Gilles d'Ettore, JO du 30 juin 2009, p. 6325, et réponse du ministre de l'Intérieur, JO du 11 août 2009, p. 7945.

<sup>439</sup> Question écrite n° 8603 du député Jean-Luc Warsmann, JO du 15 septembre 2009, p. 8703, et réponse du ministre de l'Intérieur, JO du 10 novembre 2009, p. 10701.

*aux moyens identifiés et/ou disponibles* »<sup>440</sup>. La faible anticipation des conséquences de la mise en place de la carte professionnelle sur les préfetures, les difficultés de cette mise en place, dans un dispositif de régulation toujours identique, et la politisation de ces difficultés fondent l'implication plus importante du ministère de l'Intérieur, à travers le cabinet du ministre, dans le paradigme public de la sécurité privée... Cette implication plus forte est favorisée par un changement de ministre de l'Intérieur et l'arrivée, au cabinet du nouveau ministre en juin 2009, d'un conseiller spécial pour les politiques de sécurité, connaisseur de la communauté de réflexion relative à la sécurité privée et promoteur des précédentes réformes (aptitude professionnelle et carte professionnelle) lorsqu'il était au cabinet du ministre de l'Intérieur d'alors.

## **2.1.2 La politisation du problème *via* le cabinet du ministre de l'Intérieur**

La partie précédente a montré un « intéressement » de l'Etat et même un début d'action publique, proche de l'échec. Cependant, comme l'indique Michel Calon, l'« intéressement » réussi nécessite un « enrôlement », qui ne s'est pas véritablement encore vu<sup>441</sup>. Dans le cas de la réforme de la régulation, c'est le cabinet du ministre de l'Intérieur qui enrôle les acteurs et détermine l'étape suivante, en poussant la traduction du diagnostic privé vers sa problématisation publique.

### **2.1.2.1 Une traduction politique incarnée du diagnostic privé public à travers un conseiller au cabinet du ministre de l'Intérieur**

En juin 2009, Brice Hortefeux devient ministre de l'Intérieur. A cette occasion, Jean-Marc Berlioz, passé par le cabinet du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, et promoteur alors de la réforme de la carte professionnelle, revient au cabinet du nouveau ministre, en tant que conseiller spécial pour les politiques de sécurité, se définissant dans ce poste comme relativement libre de porter certains sujets<sup>442</sup>. Analysant la création du CNAPS par une approche par les acteurs, Frédéric Ocqueteau le souligne bien : le rôle de l'IGA Jean-Marc Berlioz apparaît comme central à cette étape. Il est particulièrement au fait des évolutions de moyen terme de la sécurité privée et de la communauté de réflexion relative à la sécurité : en

---

<sup>440</sup> Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », 1997, art. cit., pp. 154-155.

<sup>441</sup> Michel Calon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 189 : « Pourquoi parler d'enrôlement ? Il ne s'agit pas de revenir à une sociologie fonctionnaliste ou culturaliste, dans laquelle la société est constituée d'un répertoire de rôles et de titulaires de rôles. L'enrôlement n'implique pas, mais n'exclut pas, des rôles préétablis. Il désigne le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte. L'enrôlement est un intéressement réussi ».

<sup>442</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017.

effet, participant à la création de l'IHESI en 1989, il connaît dès cette date l'émergence de la notion de « *coproduction de sécurité* », notamment à travers un colloque organisé sur le sujet et qui deviendra « *le référentiel s'imposant dans les faits lors de la première loi de programmation de la sécurité sous le ministère Pasqua* »<sup>443</sup>. A partir de 2003 il acquiert une capacité décisionnelle plus importante, dans le cadre de l'IHESI puis au cabinet de plusieurs ministres de l'Intérieur : Nicolas Sarkozy, lors de son premier passage au ministère (7 mai 2002 – 30 mars 2004), le missionne pour transformer l'IHESI en INHES<sup>444</sup>. Jean-Marc Berlioz quitte la direction de l'IHESI avant la mise en œuvre de cette transformation, pour à nouveau rejoindre en tant que « conseiller sécurité » le cabinet de Nicolas Sarkozy, redevenu ministre de l'Intérieur (2 juin 2005 – 26 mars 2007). Dans ce cadre, il a la charge du projet de la carte professionnelle, qui émerge lors du colloque organisé à l'INHES en novembre 2005<sup>445</sup>. Après l'élection de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République en mai 2007, il reprend alors cette supervision en tant que « conseiller spécial pour les politiques de sécurité » et « numéro 3 »<sup>446</sup> dans le cabinet de Brice Hortefeux, nommé ministre de l'Intérieur (23 juin 2009 – 27 février 2011). Au final, ce haut-fonctionnaire assure donc une continuité dans le suivi de la sécurité privée, dont sa connaissance s'est forgée dans un lieu public-privé de réflexion et au contact des organisations professionnelles.

Précisément, de retour au cabinet du ministre en 2009, il prend conscience du « *désastre* »<sup>447</sup> que constitue la réforme de la carte professionnelle et de l'incapacité des préfetures à l'appliquer – le directeur de cabinet du ministre, Michel Bart, est sur la même ligne que lui<sup>448</sup>. Le 16 novembre 2009, Jean-Marc Berlioz réunit ainsi des représentants de la DGPN, de la DGGN, de la DMAT, de la Sécurité civile, de l'INHES (directeur), de la DPS (délégué) ainsi que de l'USP (président) et du SNES (président) – tous acteurs enrôlés qui ont, chacun dans leur cadre, proposé un diagnostic sur la sécurité privée – pour une réunion visant à établir des solutions aux problèmes rencontrés par la mise en place de la carte professionnelle, mais également pour aller plus loin : pour Michel Mathieu, président de Securitas France, après le Livre blanc de décembre 2008, il devenait nécessaire de continuer à

---

<sup>443</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 43.

<sup>444</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>446</sup> Entretien de Jean-Marc Berlioz avec Frédéric Ocqueteau, 8 octobre 2012, *cit. in ibid.*, p. 46.

<sup>447</sup> *Ibid.*

<sup>448</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 40. Plus loin : « *Je reviens aux affaires, appelé comme conseiller spécial de monsieur Hortefeux, dans une situation très confortable. Je suis numéro 3 au Cabinet, donc je me sens très à l'aise pour dire : la profession, les cartes, ça n'a pas marché, pour ci, pour ça...* ».

chercher un vecteur pour « *aller vers la coproduction* » et « *aller vers la crédibilité* »<sup>449</sup>. La réunion du 16 novembre 2009 fait émerger les sujets suivants<sup>450</sup> :

- la demande publique en sécurité privée : prévention du terrorisme, sécurité civile, gardiennage des bâtiments publics ;
- les domaines partagés : IE, patrimoine industriel, contrefaçons, sécurité événementielle, sécurité incendie, surveillance des espaces privés ouverts au public ;
- les missions cessibles par le secteur public : gardes statiques, escortes routières, etc. ;
- les nouveaux besoins et métiers émergents : gestion des CSU, des appels d'urgent, des zones à catastrophe naturelle, sociétés militaires privées ;
- l'encadrement et l'accompagnement de ces évolutions.

Un déplacement s'observe en faveur du questionnement public plutôt que privé : la question de la sécurité privée n'est plus vue du point de vue des entreprises (avec leur problème de recrutement, de relations avec les donneurs d'ordre ou de délais de délivrance des autorisations), mais du point de vue de l'Etat-producteur de sécurité : demande publique, missions transférables. Ces points, notamment traités par la DPS, avaient fait l'objet d'une note de cette délégation à Jean-Marc Berlioz juste avant la réunion du 16 novembre<sup>451</sup>. L'impossibilité à laquelle font face les forces publiques pour répondre à l'ensemble des demandes de sécurité et la désorganisation qu'elles doivent gérer avec les tâches dites indues marquent cette réflexion<sup>452</sup>. A l'issue de la réunion, Jean-Marc Berlioz met en place des groupes de travail :

- intelligence économique et défense du patrimoine industriel ;
- sécurité événementielle ;

---

<sup>449</sup> Entretien avec Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016.

<sup>450</sup> Cabinet du ministre de l'Intérieur, « Sécurité publique – sécurité privée : où situer la ligne de partage ? », compte rendu de la réunion du 16 novembre 2009.

<sup>451</sup> Dans ce cadre, la DPS a fourni au conseiller Jean-Marc Berlioz une note sur l'évolution de la sécurité privée, fondée sur ses rapports internes (Guillaume Schlumberger, DPS, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Marc Berlioz, Conseiller spécial pour les politiques de sécurité », Paris, DPS/470, 13 novembre 2009). Outre les rapports de la DPS s'ajoutent, de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGGN, un « Rapport sur les missions assurées par la Police et la Gendarmerie nationales au profit des personnes privées ou d'organismes divers qui participent à la sécurité de festivités ou manifestations culturelles et sportives. Analyse et propositions » et une étude d'Olivier Hassid, « Les partenariats public/privé dans le domaine de la sécurité : étude des cas français, québécois et britannique », rendu à la DPS en février 2009. La note de la DPS indique non seulement les missions jusqu'à maintenant réalisées par les forces publiques qui pourraient être exercées par la sécurité privée (gardes statiques, escorte, traitement du contentieux de masse lié au stationnement payant, remises de pièces judiciaires et administratives), mais aussi les secteurs où la sécurité privée devrait encore s'accroître : manifestations culturelles et sportives, transports de masse, centres commerciaux, zones d'activités industrielles et artisanales, activités à l'international. Au final, la DPS propose au cabinet du ministre « l'idée d'un « Observatoire de la sécurité privée » à créer en partenariat avec les pouvoirs publics », mais n'évoque absolument pas celle d'un organisme de contrôle.

<sup>452</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017. Pour Alain Bauer, ce groupe de travail n'est pas focalisé, au moment de son lancement, sur la régulation de la sécurité privée mais bien plus sur la recherche d'alternatives à la réalisation de certaines missions par les forces de l'ordre.

- sécurité incendie ;
- gardes statiques et protection rapprochée ;
- accompagnement et encadrement de ces évolutions;
- escortes routières ;
- les métiers émergents ;
- l'environnement international.

Le 5<sup>ème</sup> point, relatif à « l'accompagnement et l'encadrement de ces évolutions », est le seul point de convergence entre l'ensemble des rapports précédemment étudiés et celui qui donne déjà lieu à un agenda d'actions définies et programmées : « *élaboration d'un code de déontologie* », « *rédaction d'un guide pratique de l'achat public de sécurité privée* », « *Désignation d'un interlocuteur unique au sein du MIOMCT* » et « *Création d'un groupe de suivi* ». Une traduction orientée par l'Etat et vers l'Etat est ainsi faite, au prix d'un éloignement avec le questionnement strict des organisations professionnelles : la sphère publique se charge, dans le principe et les pistes évoqués, du pilotage de la déontologie, s'organise vis-à-vis de la sécurité privée, souhaite assurer un suivi. L'action réformatrice de la sécurité privée doit passer par une action de l'Etat : c'est l'idée qui ressort de ces réunions lancées à l'initiative d'un membre du cabinet du ministre.

Toutefois, aucun résultat immédiat ou tangible de ces groupes de travail n'apparaît, hormis un compte rendu sur l'intelligence économique. *A posteriori*, cette initiative est vue comme un moyen d'impliquer le cabinet et le ministre de l'Intérieur dans la réflexion, de réunir tous les acteurs à un niveau plus proche de la sphère politique décisionnelle<sup>453</sup>. Un nouveau changement de braquet est alors choisi, toujours à l'initiative de Jean-Marc Berlioz, et s'orientant un peu plus vers une réforme de la sécurité privée conduite par l'Etat, et non plus par les acteurs de la sécurité privée eux-mêmes.

### **2.1.2.2 Le choix d'une traduction administrative : décision d'une mission des inspections générales du ministère de l'Intérieur en janvier 2010**

Par lettre du 18 janvier 2010, le préfet Michel Bart, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, demande une mission aux inspections générales du ministère, sur le contrôle des entreprises privées de sécurité. La lettre de mission est écrite par le conseiller

---

<sup>453</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017.

Jean-Marc Berlioz<sup>454</sup> et fournit alors le questionnement relatif à la sécurité privée, endossé par le ministère de l'Intérieur : dans la suite des groupes de travail précédents, la transformation du secteur de la sécurité privée ne semble pouvoir venir que d'une transformation lancée, conduite par l'Etat lui-même, par ses structures administratives traditionnellement en charge de sa propre réforme, à savoir les inspections générales. Jean-Marc Berlioz indique, *a posteriori*, que cette idée de transformation de la sécurité privée par une transformation de sa régulation était déjà dans son esprit au moment de la réforme de la carte professionnelle, au milieu de la décennie précédente (que ce soit par un ordre professionnel ou un autre dispositif d'autorégulation), mais qu'il n'avait pas le poids suffisant dans le cabinet du ministre de l'Intérieur d'alors pour imposer cette idée<sup>455</sup>. Du point de vue d'une approche séquentielle et cognitive des politiques publiques, le lancement de cette mission correspond bien à l'identification d'un « problème » et à son inscription dans la sphère politico-administrative, et non plus seulement cantonné au secteur privé lui-même<sup>456</sup>. Ce qui n'était encore qu'un questionnement professionnel, certes repris et traduit par des organismes publics, est validé dans sa pertinence mais n'a pas encore trouvé de résolution : c'est tout l'enjeu de la mission d'inspection que de traduire ce ou ces questionnement(s) en problème et de « trouver des solutions aux problèmes ». Le contenu de la lettre de mission correspond clairement à une traduction du questionnement, dans le sens de son resserrement ou de sa réduction : s'il est rappelé que la sécurité privée concourt à la mission de sécurité et que ce concours pourrait être encore renforcé à l'avenir<sup>457</sup>, ce qu'indiquaient les rapports précédents, la seconde partie de la lettre de mission correspond véritablement à ce qui est attendu de la mission, à savoir définir le contrôle du secteur de la sécurité privée, préalable obligatoire avant toute nouvelle étape de coproduction de sécurité et de délégations de nouvelles missions. « *Cette évolution prévisible [délégation, rôle accru de la sécurité privée] implique que soit mis en place un*

---

<sup>454</sup> *Ibid.*, et entretien avec Olivier Diederichs, inspecteur général de l'administration, 19 janvier 2017. Par ailleurs, Jean-Marc Berlioz incite à choisir l'IGA Yvan Blot, qu'il avait précédemment côtoyé lors d'une affectation à l'IGA, pour conduire la mission d'inspection.

<sup>455</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017. Cette place grandissante de Jean-Marc Berlioz dans les cabinets des ministres de l'Intérieur est également soulignée par lui-même dans un autre entretien avec Frédéric Ocqueteau : « *Je reviens aux affaires, appelé comme conseiller spécial de monsieur Hortefeux, dans une situation très confortable. Je suis numéro 3 au Cabinet, donc je me sens très à l'aise pour dire : la profession, les cartes, ça n'a pas marché, pour ci, pour ça... Et puis là, je propose, là c'est moi qui propose, de faire réaliser une étude par l'IGA sur la façon dont on pourrait créer quelque chose, une entité, qui permettrait le contrôle de la profession et aussi de résoudre un peu mieux ce problème de distribution des cartes professionnelles* » (entretien de Jean-Marc Berlioz avec Frédéric Ocqueteau, 8 octobre 2012, *cit. in* Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 46).

<sup>456</sup> Yves Surel le rappelle, « *pour que ce processus de traduction puisse déboucher sur une décision formelle, et alimenter ainsi un changement significatif de politique, correspondant à cette nouvelle matrice cognitive et normative, il restait à insérer cette matrice au cœur même de l'appareil politico-administratif* » (Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », 1997, *art. cit.*, p. 156).

<sup>457</sup> Lettre de mission au chef de corps de l'inspection générale de l'administration, signée par le directeur du cabinet, le préfet Michel Bart, 18 janvier 2010, *in Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 88.

*dispositif de contrôle a priori [...] afin de veiller à ce que les entreprises de ce secteur agissent en totale transparence, en parfaite loyauté et dans le respect absolu des personnes* »<sup>458</sup> (cette orientation place de fait les problématiques économiques en position secondaire). Il s'agit à la fois de l'« objet » de la lettre : « mise en œuvre d'une mission de contrôle des entreprises de sécurité privée », et de l'intitulé futur du rapport : « Rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée ». Alors que jusqu'à maintenant cette notion de contrôle n'était pas clairement définie (un contrôle *a priori* ? administratif ? par la carte professionnelle ? *in situ* ? etc.), elle devient le cœur de la problématique. Cette focalisation sur la fonction de contrôle donne un cadre plus global aux idées de code de déontologie, de guide de l'achat public et d'interlocuteur au sein du ministère, et les encastre dans la réforme à venir : « Prévoir de tels contrôles suppose qu'au préalable ces métiers se soient dotés d'un code de déontologie professionnelle. Il importera, en tout cas, de définir les normes à respecter, comme en matière d'achat public de sécurité »<sup>459</sup>. Ce contrôle, *a priori*, sur saisine et par des audits de conformité – trois notions que mentionne la lettre de mission – devront être étatiques. Ainsi, non seulement, on l'a dit, la transformation de la sécurité privée ne peut être lancée, initiée que par une action de l'Etat, d'où une mission des inspections générales, mais cette transformation devra s'effectuer par le biais des structures de l'Etat : « un dispositif de contrôle a priori, organisé sur le modèle de ce qui existe déjà au sein de la police ou de la gendarmerie nationale » ; « faire toutes propositions utiles sur la composition et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de saisine d'une instance à créer au sein du ministère de l'intérieur », « organisation des audits de conformité que cette instance devra conduire »<sup>460</sup>. Les prémices d'une réforme de l'Etat-régulateur, vis-à-vis de la sécurité privée, sont inscrites dans la lettre de mission. Pour Alain Bauer, l'idée consensuelle, à cette date, est de sortir les préfectures du dispositif de la régulation et de créer quelque chose de dédié et d'autonome, sans plus d'options prédéfinies<sup>461</sup>. Le conseiller Jean-Marc Berlioz parle également de la nécessité de « créer une entité », sans en savoir *a priori* les contours<sup>462</sup>.

Du point de vue de la grille séquentielle et de l'inéluctabilité d'une future réforme, aux contours à définir, cette lettre de mission est déterminante car elle pose des impératifs et des actions à réaliser : « implique que soit mis en place un dispositif de contrôle » ; que « ces métiers se soient dotés d'un code de déontologie professionnelle » ; « définir les normes à

---

<sup>458</sup> *Ibid.*

<sup>459</sup> Lettre de mission au chef de corps de l'inspection générale de l'administration, signée par le Directeur du cabinet, le préfet Michel Bart, 18 janvier 2010, in *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 88.

<sup>460</sup> *Ibid.*

<sup>461</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du Collège du CNAPS, 8 mars 2017.

<sup>462</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017.



respecter », « instance à créer », « audits de conformité que cette instance devra conduire ». Ainsi, non seulement cette lettre de mission redéfinit les termes et enjeux du débat, mais elle fixe des débuts de solution et donc donne un horizon d'attente de réforme.

## 2.2 Le Rapport Blot-Diederichs : point focal de la réforme

Le *Rapport Blot-Diederichs*, intitulé « Le contrôle des sociétés de sécurité privée » et rendu en juin 2010, est *a posteriori* central pour cette réforme de la régulation. Il problématise les diagnostics précédents, se les approprie et conçoit – nous pourrions écrire : il invente – des solutions s'écartant des propositions tant des professionnels que de la lettre de mission du cabinet. D'une part, ce rapport se situe dans la continuité des rapports précédents, les englobe et les lie en les citant à plusieurs reprises (alors même ces rapports ne se citaient pas eux-mêmes)<sup>463</sup>. Il ajoute à ces rapports des travaux internes à l'IGA conduit dans la décennie 2000, sur la sûreté aéroportuaire et sur une comparaison entre la France et l'Espagne en matière de contrôle public du secteur de la sécurité privée. La démarche méthodologique se veut d'autant plus complète que la mission Blot-Diederichs recherche l'exhaustivité des sources : auditions en quantité et qualité plus diverses que pour les précédents rapports, comparaisons étrangères. Sur les 120 personnes rencontrées, une moitié relève du secteur public et une autre du secteur privé, montrant que la mission est focalisée sur une réforme des structures étatiques alors qu'elles n'étaient pas les premières ciblées dans le diagnostic initial des représentants des prestataires<sup>464</sup>.

---

<sup>463</sup> Précisément :

- Le rapport de l'INHES de juillet 2008 (p. 15, p. 16, p. 18 et p. 35), sur la définition du périmètre de la sécurité privée, sur les statistiques de la sécurité privée, sur le rôle des banques et investisseurs et sur la place de l'INHESJ dans la réflexion en matière de sécurité privée ;
- Le rapport de la DPS de décembre 2008 (p. 13, p. 16 et p. 35), sur la croissance inéluctable de la sécurité privée à cause de l'insécurité et sur les statistiques de la sécurité privée ;
- Le Livre blanc de décembre 2008 (p. 3, p. 15), pour citer la préface du Président de la République et sur les différents types de relations entre la sécurité publique et la sécurité privée.

<sup>464</sup> Précisément :

- Le secteur public : 32 personnes, dont 15 pour l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, 11 pour l'administration préfectorale et 6 pour d'autres ministères (Travail, Budget et Défense). Si le ministère de l'Intérieur est largement représenté, les grandes directions du ministère (DGPN et DGGN) ne se sont pas senties véritablement concernées par la mission (entretien avec Olivier Diederichs, inspecteur général de l'administration, 19 janvier 2017).
- Le secteur privé : 27 personnes, dont 10 pour les organisations professionnelles, 5 pour les organismes de formation, 3 pour les syndicats de salariés et 19 pour les donneurs d'ordre, ce groupe professionnel étant donc le plus représenté. Parmi les organisations professionnelles, l'un des membres de la mission Blot-Diederichs souligne que l'USP, pour la surveillance humaine, est la plus présente, comparativement au SNES, plus en retrait et moins anticipateur pour élaborer les solutions dans la période de la mission (entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017).
- Le « secteur européen » : 36 personnes pour l'Italie, la Belgique, la Suède et l'Espagne, à la fois représentants publics et représentants privés.
- A cela s'ajoutent les 15 auditions de personnalités qualifiées, qui relèvent de la recherche universitaire ou opérationnelle (Alain Bauer, en tant que professeur de criminologie, des représentants de l'INHESJ, des universités), du domaine juridique (avocat, professeur de droit, avocat général) et d'ordres professionnels (des pharmaciens et des avocats).

*Le Rapport Blot-Diederichs* prend ainsi acte de travaux déjà réalisés, les élargit et clôt la « politique des rapports » que l'on a reconstruite pour les années 2007-2008 ; sa démarche se veut encore plus exhaustive, mais aussi conclusive, avant décision potentielle, comme le demande la lettre de mission, et en raison de la légitimité administrative forte qui s'attache aux inspections générales. Mais avant d'entrer dans le détail de ce rapport, il convient de souligner que certaines organisations professionnelles de prestataires, exactement au moment de la mission Blot-Diederichs, vont profiter de cette fenêtre d'opportunité administrative pour approfondir leur propre diagnostic et avancer quelques pistes.

### **2.2.1 Les organisations professionnelles de prestataires poursuivent leurs réflexions parallèlement à la mission Blot-Diederichs.**

Lors de l'opération de traduction politico-administrative du diagnostic par la mission des inspections générales, les organisations professionnelles consultées avancent des pistes, cette fois-ci plus concrètes, au-delà du diagnostic déjà fait par elles. L'une de ces pistes, non nouvelle et déjà évoquée dans certains rapports précédemment analysés, est celle de l'ordre professionnel, avec un soutien de l'Etat. Comment interpréter le retour de cette piste ? Il est possible d'y voir une tentative de réappropriation d'un processus de traduction qui pourrait échapper aux organisations professionnelles, alors même que le processus d'inscription du problème à l'agenda politique a réussi<sup>465</sup>. Ainsi, l'USP, l'une des deux organisations professionnelles de la surveillance humaine, propose de nouveau la création d'un ordre professionnel au cours de la mission Blot-Diederichs, en publiant en avril 2010 une brochure d'une vingtaine de pages : « *Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation* », avec une proposition juridique, concrète et étayée par un avocat (Pierre Moreau) et un professeur de droit de l'Université Paris-Descartes (Xavier Latour), tous deux auditionnés au titre des personnalités qualifiées par la mission Blot-Diederichs<sup>466</sup>.

Le sens de cette proposition d'« *organe professionnel de régulation de la sécurité privée* », plus précisément d'ordre professionnel<sup>467</sup>, est de montrer que le secteur de la sécurité privée

---

<sup>465</sup> Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », 1997, art. cit., p. 154.

<sup>466</sup> En fin de brochure, est mentionné « Le Cercle des experts de l'USP », « né d'une volonté de l'USP d'enrichir sa réflexion des analyses et propositions d'experts et de responsables, publics ou privés, engagés dans le secteur de la sécurité ». Il est composé de 14 personnes, dont 5 auditionnées par la mission Blot-Diederichs : Pierre Moreau et Xavier Latour déjà cités, mais aussi Alain Bauer, Eric Chalumeau (ancien commissaire divisionnaire, président d'Icade Suretis et président du Syndicat du Conseil en Sécurité) et Pierre-Antoine Mailfait (commissaire divisionnaire auprès du directeur central de la sécurité publique, et ancien chef du département « Formation, Etudes et Recherches » de l'INHES). Se trouve aussi Yves Roucaute, l'un des pilotes du rapport de l'INHES de juillet 2008. Ce « Cercle des experts de l'USP », nouvellement apparu en avril 2010, vise à donner un poids plus important et légitime à sa proposition réactualisée.

<sup>467</sup> USP, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », avril 2010, p. 11.

doit se reprendre en main lui-même, avec un soutien ou la coopération de l'Etat, mais pas l'inverse : « *l'Etat a tout à gagner à disposer d'un interlocuteur unique, représentant la sécurité privée, et en l'associant progressivement à la délivrance des agréments aux entreprises ou en lui confiant la sanction des violations déontologiques* ». Plus précisément, pour l'USP, « *L'Etat peut être représenté comme cela est le cas dans le Conseil national des pharmaciens (2 représentants des ministères et un Conseiller d'Etat). La présence d'au moins un représentant de l'Etat est d'autant plus importante qu'elle permet de respecter les prescriptions du droit européen en matière de procédures disciplinaires (nécessité d'un commissaire du gouvernement)* »<sup>468</sup>. Ainsi, l'idée initiale de l'USP est une présence de l'Etat, minoritaire, dans l'organe de régulation. A l'Etat la mission de délivrer les autorisations – sans que le rôle des préfetures ne soit ici étudié –, à l'ordre professionnel celui d'effectuer le contrôle disciplinaire sur la base d'un code de déontologie : telle est la répartition des rôles qu'envisage alors l'USP. Ainsi, comme l'indiquent Xavier Latour et Pierre Moreau, dans sa « *Fonction disciplinaire* », « *L'ordre professionnel veille à l'application par les professionnels des principes éthiques, obligations déontologiques auxquelles ils sont tenus. [...] l'ordre a le pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires à l'égard du professionnel ayant manqué gravement à ses obligations. Le conseil de discipline ou les chambres disciplinaires, selon l'ordre professionnel, sont chargées de juger et de sanctionner les manquements à la déontologie* ». La revendication de la déontologie qui se retrouve ici est ancienne de la part de la profession, et d'autant plus renouvelée que la Commission nationale de la déontologie de sécurité (intégrant le Défenseur des droits en 2011) ne semblait pas être perçue comme utile et un bon exemple, car peu saisie et aux moyens et prérogatives très faibles. Concrètement, il s'agit de mettre en place un code de déontologie, « *le plus souvent approuvé par décret en Conseil d'Etat* »<sup>469</sup> et permettant de prendre des mesures disciplinaires. En avril 2010, l'USP soulignait à la fois « *une forme de consensus de la profession autour de la nécessité de telles règles* » (en faisant également référence au code de déontologie du SNES), mais aussi la nécessité de leur donner une valeur contraignante<sup>470</sup>.

Enfin, l'USP laisse indiquer qu'« *un organe de ce type est coûteux. [...] Toutefois, s'agissant de la sécurité privée, l'objection nous paraît devoir être relativisée. D'une part, le nombre des entreprises permet de disposer d'une base de cotisants étendue. D'autre part, les cotisations peuvent être modulées en tenant compte de la taille et du chiffre d'affaires des*

---

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>469</sup> Xavier Latour et Pierre Moreau, *in ibid.*

<sup>470</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

entreprises »<sup>471</sup>. Pour l'USP, le secteur privé dispose des ressources suffisantes pour financer sa moralisation, montrant ainsi sa possible autonomie pour réaliser le contrôle.

La revendication de l'USP en faveur d'un ordre professionnel peut se voir comme une tentative de modérer, de nuancer le rôle potentiellement dominant de l'Etat dans la solution en cours d'élaboration par la mission Blot-Diederichs et comme une contribution intellectuelle précise et sérieuse au débat, plus que comme une prise de position stricte en faveur d'une solution parmi plusieurs possibles. En effet, seule l'USP réactive ou fait réactiver publiquement cette hypothèse d'ordre professionnel, en dépit du fait qu'*a posteriori* une impression de soutien généralisé pour cette hypothèse ait été reconstruite par certains acteurs<sup>472</sup>. Les autres organisations professionnelles (SNES, GPMSE, SESA, FEDESFI) restent davantage attentives sur la solution en cours de définition, ou continuent de défendre la création d'une garantie financière, d'ailleurs proposée par la mission Blot-Diederichs<sup>473</sup>.

### 2.2.2 Les diagnostics du *Rapport Blot-Diederichs*

La mission Blot-Diederichs a, elle, un objectif précis, celui de répondre à la lettre de mission, focalisée : 1. sur le contrôle, et 2. sur la place prééminente de l'Etat dans le dispositif de contrôle. Ainsi, si le diagnostic se veut large et relativement commun aux autres rapports précédents, il approfondit nettement la partie sur le contrôle. Soulignons en outre que le diagnostic du *Rapport Blot-Diederichs* franchit une étape : il n'est plus celui sur un questionnement, mais celui sur un problème ou des problèmes. En effet, alors que ni le rapport de l'INHES de juillet 2008 ni celui de la DPS de décembre 2008 ne mentionnaient le terme de « *problème* » – ou alors hors de l'expression « *problème de la sécurité privée* » –, le *Rapport Blot-Diederichs* le mentionne une vingtaine de fois<sup>474</sup>. Ces occurrences nombreuses,

---

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>472</sup> En 2012, Jean-Emmanuel Deryn, président du SNARP, indique que « *l'ensemble des représentants des métiers de la sécurité et du renseignement privé demandaient la création d'un ordre professionnel chargé d'assainir leur métier réglementé ; l'Etat a préféré mettre en place un conseil sous forme de personne morale avec des modalités de fonctionnement hybrides* » (Jean-Emmanuel Deryn, *Détectives privés : des agents très discrets*, 2012, *op. cit.*, p. 87). Le SNARP venait de signer, fin 2011, un accord de partenariat avec l'USP, et était donc amené à soutenir les revendications de cette dernière (*ibid.*, pp. 116-117).

<sup>473</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 20. La création d'une garantie financière « *est là un dossier prioritaire comme l'ont noté les organisations professionnelles représentatives et notamment le président du SNES* ».

<sup>474</sup> Précisément :

- « *des problèmes de qualité de l'offre* » ;
- « *les problèmes d'encadrement juridique de la profession* » ;
- « *des problèmes particuliers affectant la profession* » ;
- « *dix catégories de problèmes majeurs caractéristiques du domaine des entreprises de sécurité privée* » ;
- « *Le manque de transparence du recours aux sous-traitants est un problème réel* » ;
- « *Le problème est moins la défaillance de la législation que l'incapacité de la faire appliquer pleinement* » ;
- « *les problèmes ne sont pas les mêmes selon les différentes branches, gardiennage, transport de fonds* » ;
- « *l'ensemble des problèmes de la profession* » ;
- « *Le problème est surtout sensible pour les cartes professionnelles* » ;

qualifiant clairement le diagnostic, montrent le franchissement cognitif d'une étape dans la caractérisation de ce qui est alors devenu un objet politico-administratif à traiter et une véritable problématisation en cours.

### **2.2.2.1 Le diagnostic politique sur la place de la sécurité privée par rapport aux forces publiques**

Le *Rapport Blot-Diederichs* dresse le diagnostic sur la relation globale entre l'Etat et la sécurité privée, en définissant les « *trois caractéristiques majeures du secteur : sa complémentarité avec l'Etat, la spécificité de sa mission de protection, sa soumission aux règles générales de l'économie de marché* »<sup>475</sup>. Nonobstant la caractéristique économique de la sécurité privée, une partie du paradigme public de la sécurité privée se retrouve : pour le *Rapport Blot-Diederichs*, la sécurité privée « *coexiste à côté des grands prestataires de sécurité publique, la police nationale, la gendarmerie nationale et les sapeurs-pompiers* », dans des formes de complémentarité ou de coexistence. La logique de la coproduction définie depuis 1995 est validée, avec « *le principe d'une complémentarité entre les forces de sécurité publique et les entreprises de sécurité privée* ». Par ailleurs, dès l'introduction, dès la première phrase, le *Rapport Blot-Diederichs* reprend et explicite les diagnostics statistiques de l'INHES et de la DPS : la sécurité est privée amenée à croître dans les années futures, et la comparaison entre les effectifs publics et privés joue en faveur de la sécurité privée. Ainsi, « *Les entreprises de sécurité privée représentent aujourd'hui des effectifs supérieurs à ceux de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. En raison de l'insécurité qui frappe notre société et en raison des contraintes qui pèsent sur les moyens financiers de l'Etat, leurs missions sont appelées à se développer. Ceci est fort bien indiqué dans le rapport de décembre 2008 de la délégation à la prospective et à la stratégie du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales : «Marché de la sécurité privée ; état des lieux et tendances* » »<sup>476</sup>. Plus loin : « *il faut s'attendre dans les années qui viennent à une*

- 
- « *l'absorption du flux initial [...] ne règle pas le problème* » ;
  - « *(le SSIAP) qui constitue un problème croissant au sein de la profession* » ;
  - « *Le vivier de recrutement pour les entreprises du secteur semble poser encore plus de problèmes que pour le gardiennage en général* » ;
  - « *le problème des risques de connivence entre le donneur d'ordre et le prestataire* » ;
  - « *les problèmes soulevés par la sous-traitance en cascade* », « *les problèmes de la sécurité privée* » ;
  - « *un secteur touché par des problèmes qui peuvent aller jusqu'à l'embauche de travailleurs en séjour irrégulier* » ;
  - « *la certification des quelques 250 organismes de formation est considérée comme un réel problème par la profession* » ;
  - « *campagnes d'audit ciblées sur des problèmes spécifiques* » ;
  - « *l'application des textes faisait plus problème que la teneur des textes* ».

<sup>475</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 15.

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 13.

*augmentation continue des effectifs de la sécurité privée* »<sup>477</sup>. C'est bien alors cette croissance statistique dans le cadre d'une coopération quasi-obligatoire au regard des perspectives budgétaires qui pose problème à l'Etat : « *Pendant longtemps, cette évolution ne s'est pas reflétée dans l'organisation du ministère de l'intérieur qui n'a consacré à ce secteur qu'une partie des activités d'un seul bureau de la DMAT* »<sup>478</sup>, en charge de la régulation et du lien avec les services régulateurs opérationnels (les préfetures). Or le ministère de l'Intérieur n'est pas préparé à cette évolution, appréhendée sous le seul angle réglementaire et juridique : « *une véritable stratégie de l'Etat fixant la place et les conditions d'exercice de sa mission est nécessaire pour la sécurité privée* »<sup>479</sup>. Il s'agit là du premier constat, en surplomb de tous les autres, et moteur pour eux.

Ici, l'amélioration de la régulation n'est plus le seul objectif assigné à l'éventuelle réforme future : la question n'est pas tant de passer des préfetures à une agence dédiée, dans une sorte d'optimisation de l'instrument étatique de régulation et d'une meilleure « application de la loi », que d'établir, à terme, un nouveau rapport entre l'Etat et la sécurité privée, dans lequel l'Etat conserverait un rôle de pilote. Ainsi, « *les entretiens menés par la mission montrent que les deux directeurs généraux et leurs directeurs centraux sont conscients de la place croissante que la sécurité privée joue dans le dispositif de sécurité du pays et de l'intérêt croissant qu'elle suscite chez les pouvoirs publics. Ils anticipent l'externalisation de certaines missions de sécurité (gardes statiques, extraction de détenus, etc.) imposée par la raréfaction des ressources et les réformes découlant de la RGPP. A ce titre, l'ancien directeur général de la gendarmerie évoque la nécessité de conduire une réflexion globale sur la « gouvernance » du secteur de la sécurité privée. De même, le cabinet du directeur général de la police nationale réfléchit à des pistes stratégiques en matière de contrôle par l'Etat du secteur au-delà des seules questions d'agrément des entreprises et des agents qui constituent jusqu'à présent les principaux sujets traités par l'administration centrale* »<sup>480</sup>. La question ultime est d'adapter l'Etat à l'évolution, notamment statistique, de la sécurité privée. Du point de vue de l'Etat, la croissance de la sécurité privée pose d'abord un problème à l'Etat, ce qui n'est pas totalement le pré-diagnostic établi par le secteur privé lui-même, pour qui il s'agit d'abord d'aider les prestataires face aux donneurs d'ordre, d'empêcher la concurrence déloyale voire illégale, de restaurer les marges financières.

---

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>478</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>479</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>480</sup> *Ibid.*, pp. 33-34.

Pour autant, à ce constat liminaire, qui relève plutôt de l'approche politique de la sécurité privée, le *Rapport Blot-Diederichs*, n'exclut pas, loin de là, l'analyse économique du secteur.

### **2.2.2.2 Le diagnostic économique sur la sécurité privée, orienté vers le rôle de l'Etat**

Comparativement aux précédents rapports, le *Rapport Blot-Diederichs* fournit l'analyse la plus exhaustive des difficultés et des dérives de la sécurité privée, « *jeune [et] confrontée à des difficultés d'autorégulation du fait de sa croissance trop rapide* »<sup>481</sup>. Il lie ses difficultés à la croissance économique du secteur : « *il faut s'attendre dans les années qui viennent à une augmentation continue des effectifs de la sécurité privée. Mais cela seul ne suffit pas à assurer la prospérité du secteur* »<sup>482</sup>, et liste précisément « *dix catégories de problèmes majeurs caractéristiques du domaine des entreprises de sécurité privée* »<sup>483</sup> :

1. Le très grand nombre de sociétés par rapport à la moyenne européenne, qui plus est avec un turnover important (1 000 créations et 1 000 disparitions par an) et la guerre des prix, avec ses conséquences : tarifs horaires très bas ne permettant pas de respecter la réglementation, sous-traitance en cascades, main d'œuvre clandestine.
2. L'absence de contrôle financier (pas d'obligation d'assurance ni de garanties financières), mentionnée lors de la convention SNES/USP.
3. Un Etat-acheteur qui recourt aux entreprises moins-disantes, point mentionné par les organisations professionnelles lors de la Convention SNES/USP de 2008.
4. La concurrence du « *facility management* », pointée par les organisations professionnelles lors de la Convention SNES/USP.
5. Le manque de financement, avec des retraits d'investisseurs étrangers, constat directement repris du rapport de l'INHES de juillet 2008.
6. La concurrence étrangère, bien que certaines grandes entreprises étrangères aient quitté la France, mentionnée par l'INHES.
7. La faible valeur ajoutée, en raison d'une activité de main d'œuvre et des prix bas octroyés par les donneurs d'ordre, mentionnée lors de la Convention SNES/USP.

---

<sup>481</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 65.

<sup>482</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>483</sup> *Ibid.*, p. 18.

8. Le faible taux de rentabilité, d'environ 1%, avec une offre éclatée et des donneurs d'ordre puissants, déjà mentionné lors de la Convention SNES/USP.
9. Le manque de managers et de salariés qualifiés et l'absence du contrôle de la compétence professionnelle, déjà mentionnés par le rapport Gaudin-Bauer de 2007, celui de la DPS en 2008 et lors de la convention SNES/USP.
10. La concurrence de l'électronique.

Face à ces difficultés, le *Rapport Blot-Diederichs* se recentre sur deux acteurs, qu'il lie et dont dépend le comportement économique des entreprises privées de sécurité : les donneurs d'ordre, c'est-à-dire la demande, jugés trop puissants, et l'Etat-prescripteur, trop faible, qui ne fait pas respecter la réglementation<sup>484</sup>. Par exemple, « *Les sociétés les moins respectueuses de la réglementation [Etat ciblé] pratiquent des tarifs horaires très bas [donneurs d'ordre ciblés]* »<sup>485</sup>, ou encore : « *L'amélioration de la situation du secteur dépend autant de la disparition d'entreprises peu fiables faisant du dumping [Etat ciblé] que du comportement des donneurs d'ordre, y compris du secteur public [donneurs d'ordre ciblés]* »<sup>486</sup>. Cela rejoint le constat du SNES et de l'USP pour qui la régulation du secteur de la sécurité privée par les seuls mécanismes de marché ne suffit pas, ce que le *Rapport Blot-Diederichs* traduit par le fait que la croissance économique ne permet pas d'assurer la prospérité du secteur.

Cependant, il n'y a pas égalité entre ces deux dysfonctionnements, l'un résultant directement d'un acteur économique trop fort et l'autre d'un acteur étatique trop faible, car le « *contournement de la loi* » n'est que la résultante d'une demande trop puissante, d'une offre trop éclatée, obligée de pratiquer la sous-traitance en cascade et de réduire ses coûts jusqu'en dessous des obligations sociales<sup>487</sup>. Dit autrement, plus loin, « *l'immaturité et l'instabilité dont fait preuve le marché de la sécurité est aggravé par la défaillance de l'Etat dans son rôle de régulateur et de contrôle de l'application de la loi* »<sup>488</sup>. Le cœur de la logique du *Rapport Blot-Diederichs* se situe donc dans le constat économique : « *La demande est en état d'imposer ses conditions à l'offre. Une restructuration de l'offre est donc nécessaire en imposant des conditions plus restrictives à l'accès à la profession et aux conditions d'activités de celle-ci. Le problème est moins la défaillance de la législation que l'incapacité de la faire appliquer pleinement, que ce soient par des instances professionnelles ou*

---

<sup>484</sup> Le terme de « tutelle de l'Etat » est explicitement mentionné par le rapport Blot : « *Les faiblesses françaises en comparaison avec d'autres pays européens [...] concernent à la fois le marché et la tutelle de l'Etat* » (ibid., p. 56).

<sup>485</sup> Ibid., p. 18.

<sup>486</sup> Ibid., p. 19.

<sup>487</sup> Ibid., p. 56.

<sup>488</sup> Ibid., p. 57.



étatiques »<sup>489</sup>. Le *Rapport Blot-Diederichs* s'appesantit alors sur le facteur aggravant, sur celui où l'Etat a pris, l'inapplication de la législation, qui fait donc problème. Dans les rapports précédents, une ambiguïté existait entre l'idée d'une législation lacunaire et celle d'une législation inappliquée : elle est ici tranchée (« *la législation a fait des progrès, son application reste sujette à caution* »<sup>490</sup>). Ainsi, entre l'action sur la demande et l'action sur l'offre dans un marché défaillant, celle sur l'offre, déjà réglementée, est alors privilégiée, faisant passer au second plan le problème des donneurs d'ordre. Enfin, la mission évoque une alternative entre une action par l'Etat ou par le secteur professionnel, les paragraphes qui suivent lèvent toute ambiguïté sur le rôle qui doit être prééminent de l'Etat : « *Les exemples étrangers montrent que les contrôles ne se font que si des fonctionnaires spécialement dédiés s'y consacrent (exemples espagnols, belges et suédois analysés en annexes). [...] Associer le ministère du travail et celui de la justice à cette cause [et au ministère de l'Intérieur] semble nécessaire pour une plus grande efficacité du contrôle de l'Etat* »<sup>491</sup>. La notion de contrôle devient donc centrale, suivant d'ailleurs en cela le rapport Gaudin-Bauer, et qualifie le rôle souhaité à l'Etat : « *l'Etat n'assume son rôle de contrôleur que difficilement* »<sup>492</sup>. La régulation doit être un contrôle effectif. Par ailleurs, même si la lettre de mission ne le lui demandait pas et bien que le sujet d'un élargissement du périmètre réglementé à d'autres activités (intelligence économique, conseil en sûreté, etc.) existait dans les rapports de l'INHES et de la DPS, le *Rapport Blot-Diederichs* l'évoque, mais pour le repousser à plus tard. Ce faisant, il marque une priorité : contrôler ce qui est déjà réglementé<sup>493</sup>.

### 2.2.2.3 Un diagnostic resserré sur le problème de la régulation étatique

Une fois tranché le fait que c'est d'abord par une action sur l'Etat que le secteur de la sécurité privée pourra s'assainir, le *Rapport Blot-Diederichs* focalise son diagnostic sur la régulation étatique. Le problème est approfondi sur deux points : le rôle des préfetures dans le contrôle *a priori*, et le contrôle *a posteriori* avec d'autres acteurs.

#### 2.2.2.3.1 L'engorgement des préfetures

Le *Rapport Blot-Diederichs* revisite véritablement la réforme de l'introduction de la carte professionnelle afin d'en tirer argument pour passer à un nouveau dispositif de régulation :

---

<sup>489</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>490</sup> *Ibid.*

<sup>491</sup> *Ibid.*

<sup>492</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>493</sup> « *Dans ce périmètre législatif, ce serait une grande avancée de créer un organisme professionnel et des services de l'Etat assurant une tutelle plus effective, ce qui n'interdit pas ultérieurement d'envisager l'extension des dispositifs nouveaux à d'autres segments de la branche qui le souhaiteront et pour qui cela représenterait un cadre plus pertinent pour leurs activités spécifiques* » (*ibid.*, p. 21).

« Ce sont surtout les préfectures qui sont concernées, car elles sont les chevilles ouvrières du contrôle a priori dont elles s'acquittent non sans difficultés »<sup>494</sup>. Pour les rapporteurs, la carte professionnelle, qui introduit des éléments utiles de contrôle *ex ante* (avec une base de données nationales, DRACAR, empêchant des dépôts successifs de demande d'agrément dans plusieurs préfectures, jusqu'à obtention), a mis sous pression les préfectures et les entreprises, en créant, presque mécaniquement, un engorgement des services préfectoraux et des flux de moins en moins fluides pour le recrutement de salariés par les entreprises (Ce constat n'est pas nouveau, et a même induit la lettre de mission). Cependant, à l'engorgement conjoncturel lié à la mise en place de la réforme sans ETP supplémentaires dans les préfectures<sup>495</sup>, le *Rapport Blot-Diederichs* ajoute que cette réforme pose un problème structurel : le dispositif préfectoral n'est pas dimensionné pour gérer des flux courants beaucoup plus importants et plus complexes qu'auparavant, et cela de manière pérenne : d'une part, le flux de demandes de carte professionnelle ne fera qu'augmenter, à la fois du fait de la croissance économique du secteur, du fort turnover (estimé à 20-25% d'entrants-sortants par an par les organisations professionnelles citées par le *Rapport Blot-Diederichs*) et de certains pics saisonniers (à cause des événements culturels notamment et de la sûreté aéroportuaire, plus largement ouverts à la sécurité privée depuis les années 2000 justement). D'autre part, la vérification de la moralité préalable à la délivrance de la carte professionnelle nécessite de nombreux échanges entre les services préfectoraux et les services de police et de gendarmerie, qui bloquent le recrutement en cas d'attente, là où le recrutement était possible, auparavant, avant même la vérification de la moralité de l'agent<sup>496</sup>. Enfin, la vérification de l'aptitude professionnelle, qui est devenue obligatoire, est une étape qui s'est ajoutée en police administrative et relativement fastidieuse et complexe (soit par vérification d'un nombre d'heures précis pour les agents exerçant déjà, soit par la vérification d'un diplôme spécifique).

Par conséquent, la carte professionnelle n'a pas seulement induit une difficulté transitoire de mise en place mais révélé une inadéquation structurelle entre le dimensionnement et la compétence des services préfectoraux et les besoins rapides de main d'œuvre par les entreprises de sécurité privée : « contrairement à ce qui a pu être affirmé au moment du lancement de DRACAR, l'absorption du flux initial – qui n'est toujours pas achevé au demeurant, il reste des dizaines de milliers de dossiers en instance – ne règle pas le

---

<sup>494</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>495</sup> DRACAR, « lancé techniquement le 9 mars 2009 mais effectivement seulement à l'été 2009, plus de 170,000 dossiers de salariés ont été saisis dans DRACAR et 110,000 cartes ont été délivrées. Les préfectures ont beaucoup de difficultés à faire face à ce flux » (*ibid.*, p. 36).

<sup>496</sup> *Ibid.*, p. 37.

*problème : secteur économique à fort turn-over [...], le nombre de nouvelles demandes ne cesse d'augmenter »*<sup>497</sup>. Cette inadéquation structurelle conduit à l'effet inverse de ce qui était envisagé : « *La réforme de la carte professionnelle, qui devait simplifier et accélérer les procédures d'agrément [...] aboutit donc à un paradoxe, l'allongement des délais d'instruction et l'augmentation des tâches administratives »*<sup>498</sup>. Le dispositif de régulation, en ayant voulu s'adapter au secteur professionnel atteint donc ses limites et s'engorge : c'est le paradoxe mis en lumière par le *Rapport Blot-Diederichs* et poussant au changement.

Cependant, les services préfectoraux ne sont pas le seul facteur motivant le changement souhaité : le contrôle *a posteriori* était, au moins autant que le contrôle *a priori* – dès lors que le *Rapport Blot-Diederichs* avait explicité ces deux modalités distinctes du contrôle –, devenu une nécessité, voire l'objet même et la véritable innovation du *Rapport Blot-Diederichs*.

#### 2.2.2.3.2 *L'absence de contrôle a posteriori*

Parallèlement à la défaillance du dispositif de délivrance des cartes, donc de contrôle *a priori*, la mission Blot-Diederichs approfondit le diagnostic relatif à l'application effective de la législation, devenue le problème du contrôle *a posteriori*. En 2008, le rapport de l'INHES reprenait le constat du président de l'USP, Claude Tarlet, sur la sécurité privée : « *Est-elle aujourd'hui véritablement contrôlée ? Non, selon Claude Tarlet. Parce que les services ne sont pas en capacité de le remplir d'une manière objective, et que les entreprises n'ont pas le droit d'agir de la sorte »*<sup>499</sup>. En matière de contrôle *a posteriori*, le diagnostic de la mission Blot-Diederichs est encore plus clair : il n'existe pas, bien qu'il soit prévu et possible. C'est en cela que l'application de la législation « *reste sujette à caution »*<sup>500</sup>, que ce soit par les forces de police et de gendarmerie, par les inspecteurs du travail ou par l'ancienne Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Le cas échéant, les cas de contrôle *a posteriori* sont à la fois rares et non systématisés. Dans le cas des forces de police et de gendarmerie, « *l'article 13 de cette loi [loi du 12 juillet 1983], qui prévoit des enquêtes sur place des forces de police et de gendarmerie reste lettre morte. Ces forces ont d'autres priorités »*<sup>501</sup>. Suite à ses visites sur le terrain, la mission Blot-Diederichs constate que les DDSP et des groupements de gendarmerie départementaux, « *faute de moyens », « ne faisaient quasiment jamais de contrôles administratifs sur place dans les entreprises »*<sup>502</sup>.

---

<sup>497</sup> *Ibid.*

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 38. Ces délais sont indiqués par tous les acteurs auditionnés comme allant de plusieurs mois à une année.

<sup>499</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, *op. cit.*, p. 236.

<sup>500</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>501</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 20.

<sup>502</sup> *Ibid.*, p. 47.

Absence de priorités, y compris de la part de l'administration centrale qui n'a jamais défini d'objectifs ni d'indicateurs en la matière (comme la LOLF aurait pu le lui permettre), et absence de moyens expliquent, pour le *Rapport Blot-Diederichs*, l'absence de contrôle *a posteriori*. Quelques exemples de contrôle *a posteriori* sont néanmoins mentionnés, avec l'affaire SNCF/Vigimark, avec les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR), avec la préfecture de police de Paris, mais tous incomplets ou partiels<sup>503</sup>. Dans le cas du ministère de l'Emploi, l'inspection du travail pouvait apparaître comme particulièrement concernée par un secteur connaissant de fortes pratiques de dumping social et d'emplois irréguliers. Cependant, juridiquement, comme le souligne la mission Blot-Diederichs, les inspecteurs du travail ne sont pas compétents pour contrôler en tant que tels les manquements à la loi du 12 juillet 1983 (absence de carte professionnelle, d'agrément, etc.), mais seulement les infractions relevant de la législation du travail dans le code du travail. Toute autre infraction ne peut, par eux, qu'être signalée au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Au niveau central, la direction générale du travail (DGT) est de même perçue comme démunie, « *surtout depuis la suppression de la DILCTI* ». Son remplacement par la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) en 2008 n'est pas vu comme permettant une action spécifique de contrôle sur la sécurité privée par la mission Blot-Diederichs, à la fois du fait de priorités axées sur la lutte contre l'emploi des étrangers sans titre de séjour, et non pas sur le respect de la loi du 12 juillet 1983, et d'une absence de prérogatives opérationnelles<sup>504</sup>. Concernant l'ancienne Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, son action vis-à-vis de la sécurité privée est décrite marginale : « *Les personnes entendues font unanimement part de l'inefficacité de ce dispositif concernant la sécurité privée* »<sup>505</sup>.

---

<sup>503</sup> *Ibid.*, p. 38. Les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR), créés en 2002, ont pour objectif de lutter contre l'économie souterraine. Dans la première moitié des années 2000, le GIR des Yvelines a eu une action spécifique à l'égard de la sécurité privée : cette action provient d'enquêtes réalisées de septembre 2002 à octobre 2004, particulièrement sur six entreprises de sécurité, pour des faits de travail illégal par dissimulation de salariés ou d'activité, d'abus de biens sociaux et de fraude fiscale. Face à ce phénomène, le comité de pilotage de ce GIR a mis en place une méthodologie d'enquête spécifique (« Méthodologie relative aux sociétés de sécurité privée »), en lien avec l'administration fiscale et la Délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal (DILTI). Toutefois, la mission Blot-Diederichs précise que les initiatives autour des GIR « *n'ont pas donné lieu à des suites et ne sont pas systématisées* ». Par ailleurs, la Préfecture de police de Paris est mentionnée pour son action en matière de contrôle *a posteriori*, qui s'explique non seulement par des moyens propres plus importants mais aussi par l'intégration dans une même structure des forces de police et des services préfectoraux chargés de la police administrative. A partir de 2008, la Préfecture de police a utilisé la base de données d'Infogreffe pour identifier les sociétés présentes sur son ressort géographique et croiser ces résultats avec les agréments préfectoraux : ce type de contrôle *a posteriori*, entre janvier et septembre 2008, a permis de trouver 16 cas litigieux. Une méthodologie de contrôle et d'enquête a également été définie.

<sup>504</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>505</sup> *Ibid.*, p. 30. Son peu de moyens humains (8 membres à temps plein, 2 à temps partiel et 2 stagiaires), les saisines ne passant que par des parlementaires et la faiblesse de ses mesures coercitives empêchaient toute action significative. Par exemple, en 2009, sur 228 saisines, 153 dossiers ont été traités, dont un seul concernait la sécurité privée (CNDS, *Rapport 2009 remis au président de la République et au Parlement*, 2010, 63 p.). Le constat de la mission Blot-Diederichs est juste.

Enfin, les donneurs d'ordre sont en capacité, et même dans l'obligation au titre de l'article 9 de la loi du 12 juillet 1983, de vérifier la validité des cartes professionnelles des agents de leurs prestataires, en utilisant le téléservice mis en place en même temps que la carte professionnelle, mais le *Rapport Blot-Diederichs* ne précise pas le recours ou pas à cet instrument. Cette absence d'évaluation forte du rôle, voire de la responsabilité des donneurs d'ordre, dans le recours à des prestataires et des agents privés en règle, clôt le diagnostic du *Rapport Blot-Diederichs* et tend même à faire peser sur le régulateur étatique l'entière responsabilité des problèmes : « *la faille essentielle réside dans l'absence de l'effectivité d'un contrôle efficace qui représente une raison principale des désordres de cette profession* »<sup>506</sup>. Les donneurs d'ordre sortent finalement du problème.

Défaillance du contrôle *a priori* par inadaptation des services préfectoraux, absence du contrôle *a posteriori* faute de moyens et surtout de volonté, constat européen indiquant que « *L'expérience des pays étrangers visités par la mission (Allemagne, Belgique, Espagne, Suède) montre que les contrôles ne sont effectués que s'ils sont accomplis par des personnels dédiés spécifiquement à ces tâches* »<sup>507</sup> : la mission Blot-Diederichs peut désormais avancer ces propositions de résolution du problème.

## **2.3 ... à la définition de solutions envisagées aux problèmes**

Les solutions recommandées par la mission Blot-Diederichs ne correspondent pas à ce qui était envisagé par les professionnels, avec un ordre professionnel, et ne semblent pas avoir été dessinées précisément par le cabinet du ministre : la mission a joui d'une forte liberté de propositions dans un contexte lui-même de forte attente d'une solution, selon l'un de ses participants, même si l'IGA Yvan Blot et le conseiller Jean-Marc Berlioz échangeaient très régulièrement afin de s'accorder sur la faisabilité ultérieure des solutions recommandées<sup>508</sup>.

### **2.3.1 40 recommandations pour rénover la régulation**

Le *Rapport Blot-Diederichs* marque la confluence concrète et effective des différents diagnostics et hypothèses de solution dans une problématisation approfondie et une traduction orientée par le point de vue étatique. Il marque une étape fondamentale, non pas seulement en qu'il dessine les contours du CNAPS, mais en allant plus loin par rapport à ce que les organisations professionnelles envisageaient, voire réclamaient. Par ailleurs, il convient de ne

---

<sup>506</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 31.

<sup>507</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>508</sup> Entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017.

pas interpréter les recommandations sous le seul angle de la mise en place du CNAPS d'un point de vue trop déterministe : Yves Surel et Bruno Palier indiquent bien que des ambiguïtés sont nécessairement attachées au consensus qui se construit sur une mesure : « *Plutôt que de chercher à reconstituer le sens d'une mesure au moment de son élaboration et de son adoption, il convient, dès lors, d'en saisir les sens possibles, afin de comprendre comment un consensus ambigu a pu se créer autour de cette mesure* »<sup>509</sup>.

Le *Rapport Blot-Diederichs* comporte 40 recommandations, détaillées sur plus de vingt pages et une annexe réglementaire de treize pages (projet de loi et projet de décret). L'ampleur et le détail des recommandations dépassent largement ceux qui avaient pu être donnés dans les précédents rapports. L'un des auteurs du rapport, l'IGA Olivier Diederichs, souligne lui-même cette particularité d'un rapport très large, notamment en comparaison avec d'autres réalisés par l'inspection générale de l'administration : partant de l'évaluation d'une politique publique, celle de la gestion des autorisations par les préfetures, il va loin dans les solutions, en dépassant les recommandations, pour proposer, clé en main, deux projets de texte d'application, ce qui reste rare<sup>510</sup>.

### **2.3.1.1 Modifier la loi du 12 juillet 1983 et ses décrets : 13 recommandations**

Les premières recommandations visent à donner plus de cohérence interne au corpus juridique existant de la sécurité privée. Elles apparaissent relativement nouvelles dans le sens où ni les organisations professionnelles ni les acteurs publics, ni donc les rapports précédents, n'avaient avancé de propositions en ce sens. Il faut y voir la résultante des auditions réalisées par la mission Blot-Diederichs, qui s'attache alors, à la marge de ses recommandations, à corriger certaines lacunes ou imperfections du corpus juridique, sans le révolutionner.

Deux recommandations, davantage incitatives et connexes, portent sur le périmètre de la sécurité privée, en demandant une réflexion sur la place de la sécurité incendie et du conseil et de l'audit en sécurité, et en demandant la création d'un code de la sécurité privée<sup>511</sup>. Plusieurs recommandations, en deuxième lieu, incitent à améliorer l'accès à la profession et son exercice et se situent pour partie dans la suite de la réforme de l'aptitude professionnelle

---

<sup>509</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, *op. cit.*, p. 19.

<sup>510</sup> Entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017.

<sup>511</sup> Précisément :

- *Recommandation n°1 : Lancer une réflexion pour une intégration à terme des enquêteurs internes et des métiers du conseil et de l'ingénierie de sécurité ainsi que de la sécurité incendie dans le cadre de la loi du 12 juillet 1983.*

- *Recommandation n°14 : Regrouper l'ensemble des textes au sein d'un code de la sécurité privée. Cette mission pourrait être confiée au futur délégué interministériel.*

obligatoire<sup>512</sup>. Enfin, sept recommandations s'insèrent davantage dans une logique coercitive et de régulation, mais sans toutefois être nécessairement liées à la mise en place d'un régulateur dédié : prévoir des tenues et insignes, augmenter les sanctions, interdire la sous-traitance dans certains cas, prévoir une garantie financière, etc.<sup>513</sup>. Ces recommandations visent à avoir, en partie, un impact sur le fonctionnement même des entreprises de sécurité privée. Bien sûr, certaines des nouvelles obligations envisagées seront de la compétence de contrôle du dispositif futur de contrôle, mais en soi, elles pouvaient être proposées sans évolution particulière du dispositif de régulation préfectorale. Le cœur de la logique coercitive et du contrôle n'est pas encore atteint et les structures étatiques sont finalement peu concernées par ces premières recommandations.

### **2.3.1.2 Créer un Conseil national des activités privées de sécurité : 16 recommandations**

#### *2.3.1.2.1 Présentation des recommandations*

Près de la moitié des recommandations du *Rapport Blot-Diederichs* portent sur le nouveau dispositif de régulation, au sens du contrôle *a priori* et du contrôle *a posteriori*, montrant ainsi qu'il s'agit du cœur du problème et de la solution. Ces recommandations peuvent se regrouper en quatre catégories : nécessité de réformer le dispositif de régulation, créer un organe de régulation, y associer des représentants de l'Etat et des entreprises, le financer.

---

<sup>512</sup> Précisément :

- *Recommandation n°4 : Modifier l'article 13 du décret du 6 septembre 2005 en rajoutant les hommes du rang sous certaines conditions de durée de service.*
- *Recommandation n°5 : Mettre en place rapidement le CQP dirigeants d'entreprises de sécurité qui n'a toujours pas été homologué par le ministère.*
- *Recommandation n°8 : Dans l'attente de la création du CNAPS (voir 2.3.2.), rappeler aux préfetures leur obligation de délivrer une autorisation provisoire à tout demandeur de carte professionnelle.*
- *Recommandation n°17 : Mettre en place des normes d'encadrement établies par le futur organisme professionnel (Conseil national des activités privées de sécurité).*

<sup>513</sup> Précisément :

- *Recommandation n°3 : Mettre en place à terme un agrément des tenues et insignes des agents de sécurité privés et une échelle de sanctions pour le non-respect de l'obligation de port.*
- *Recommandation n°2 : Soumettre les services internes de sécurité à l'intégralité des dispositions de la loi de 1983.*
- *Recommandation n°10 : Intégrer l'absence d'agrément préfectoral (ou de carte professionnelle) ou d'autorisation provisoire d'exercer pour les dirigeants et les employés des sociétés de sécurité privée dans la définition du travail dissimulé de l'article L8221-3 du code du travail.*
- *Recommandation n°11 : Lors de la définition des cahiers des charges, contraindre les entreprises, pour elles et pour les sous-traitants auxquels elles ont recours, à fournir aux donneurs d'ordres la liste des personnels employés assortie des numéros de carte professionnelle. Cette disposition rendue possible par l'existence d'un fichier central contribuerait à améliorer la transparence et la moralisation du marché.*
- *Recommandation n°13 : Prévoir la capacité d'interdire la sous-traitance, ou à tout le moins au-dessus d'un certain seuil financier, pour l'exécution de certains marchés publics.*
- *Recommandation n°16 : Rendre obligatoire une assurance professionnelle et la contribution à un fond de garantie.*
- *Recommandation n°34 : Prévoir que les entreprises et les agents ont une obligation légale d'information du CNAPS : ils font connaître au conseil, dans un délai maximum de trente jours, les modifications de fait ou de droit susceptibles d'affecter leur capacité d'exercer une activité. Il en est de même des titulaires d'une carte professionnelle. La non-communication de ces informations constitue l'un des motifs susceptibles d'être sanctionnés par une amende.*

La première catégorie de recommandations annonce la nécessité de réformer le dispositif de régulation et reste très généraliste, et renvoie en réalité à des recommandations ultérieures : créer un dispositif de contrôle spécifique, réformer la chaîne de contrôle, réformer l'attribution des cartes professionnelles, etc.<sup>514</sup>. La deuxième catégorie porte véritablement la solution globale, de nature institutionnelle : créer le CNAPS, en définir le statut et l'organisation administrative. C'est le cœur du rapport :

1. *Recommandation n°21 : Créer un « conseil national des activités privées de sécurité » (CNAPS)*
2. *Recommandation n°22 : Doter le CNAPS de la personnalité morale. Il devient l'autorité unique, sous réserve des attributions de l'État souverain, en matière de régulation et de contrôle de la profession. Il se substitue au rôle joué actuellement par les préfetures en prenant en charge l'instruction, la délivrance et le retrait des différents agréments prévus par la loi du 12 juillet 1983 (y compris les cartes professionnelles). Il est investi des pouvoirs de discipline à l'égard des salariés et des entreprises du secteur ; ces pouvoirs de discipline s'étendent aux personnes physiques (salariés, dirigeants...) et aux personnes morales (entreprises).*
3. *Recommandation n°23 : Prévoir des branches régionales du CNAPS, les « conseils régionaux des activités privées de sécurité » qui constituent l'échelon approprié territorialement pour l'instruction et la délivrance des cartes professionnelles et des agréments<sup>515</sup>.*

La troisième catégorie, relativement détaillée, porte sur la composition des organes décisionnels du CNAPS, avec des représentants publics et des représentants privés. A l'approche missionnelle de la régulation, la mission Blot-Diederichs ajoute donc une approche par les acteurs institutionnels :

---

<sup>514</sup> Précisément :

- *Recommandation n° 6 : Réformer le dispositif de la loi du 12 juillet 1983 et du décret du 9 février 2009 d'attribution des cartes professionnelles (autorité attributaire : le conseil national des activités privées de sécurité).*
- *Recommandation n° 7 : Mettre en place un dispositif permettant aux gestionnaires du fichier central de consulter régulièrement et de façon systématique le casier judiciaire en vue de s'assurer des conditions de l'agrément.*
- *Recommandation n° 8 : Dans l'attente de la création du CNAPS, rappeler aux préfetures leur obligation de délivrer une autorisation provisoire à tout demandeur de carte professionnelle.*
- *Recommandation n° 9 : Créer un dispositif spécifique de contrôle de la profession au-delà des compétences actuelles des services de l'État.*
- *Recommandation n° 15 : Réformer l'intégralité de la chaîne de contrôle de la sécurité privée.*

<sup>515</sup> S'ajoutait une quatrième recommandation (*Recommandation n°24 : Proposer que le conseil national et le conseil régional pour l'Ile-de-France forment une entité unique, c'est-à-dire que le conseil national puisse siéger en formation de conseil régional pour la région capitale*), intéressante en ce qu'elle démontre que, dans l'esprit des rapporteurs, que le CNAPS n'est pas véritablement un établissement public administratif, car une confusion aurait existé, avec cette recommandation, entre la structure administrative (le « Conseil national ») et l'une des structure décisionnaire local (le « conseil régional » pour l'Ile-de-France). Le CNAPS tel qu'envisagé par les rapporteurs ne comporte pas de conseil d'administration...



- *Recommandation n°25 : Représenter les professionnels au sein du CNAPS sur le fondement de la segmentation économique du secteur en accordant un poids particulier aux représentants des entreprises de gardiennage qui constituent le bloc le plus important, mais en corrigeant le déséquilibre numérique entre ce secteur et le reste de la profession*<sup>516</sup>.
- *Recommandation n°26 : Prévoir la désignation des membres du CNAPS par les ministres représentant l'Intérieur, la Justice (cf. le rôle du commissaire du gouvernement), le Travail (afin d'impliquer cette administration dans la problématique des contrôles, cf. 1.3.2.3.) et les Finances (afin d'impliquer cette administration dans la problématique des donneurs d'ordre publics)*<sup>517</sup>.
- *Recommandation n°27 : Permettre au délégué général à la sécurité privée de siéger avec voix consultative au CNAPS. De même, le commissaire du gouvernement, en charge des procédures contentieuses (actions disciplinaires à l'encontre de personnes physiques ou morales), aurait également un siège avec voix consultative au CNAPS*<sup>518</sup>.

Enfin, les dernières recommandations relatives à la création de cet organe de régulation porte sur son financement, à la fois avec une contribution fiscale pour les entreprises et services internes de sécurité privée, une subvention étatique et des amendes<sup>519</sup>.

C'est ainsi un ensemble de recommandations détaillé, concret et approfondi, fournissant « clé en main » la solution au problème du dispositif de contrôle (avec l'annexe comportant les projets de loi et de décret nécessaires pour instituer cet organe de régulation). Quel est alors l'écart de cette solution avec le questionnement privé et public précédent, en ayant à l'esprit l'écart ultérieur entre le *Rapport Blot-Diederichs* et le CNAPS tel qu'il sera ?

---

<sup>516</sup> Et par suite, la *Recommandation n°28 : Répartir les représentants des professions selon le tableau de la page 72.*

<sup>517</sup> Et par suite, la *Recommandation n°29 : Répartir les sièges entre les représentants de l'Etat.*

<sup>518</sup> Et plus précisément, la *Recommandation n°30 : Prévoir que le commissaire du gouvernement et ses délégués font office de « parquet » pour le CNAPS et les conseils régionaux.*

<sup>519</sup> Précisément :

- *Recommandation n°31 : Financer le fonctionnement du CNAPS (moyens matériels, services administratifs, employés) par les contributions des entreprises soumises au régime de la loi du 12 juillet 1983, au prorata de leur chiffre d'affaires et de leur masse salariale, selon des modalités qu'il convient de négocier avec la profession.*

- *Recommandation n°32 : Attribuer une subvention d'Etat au titre du ministère de l'Intérieur et mettre à disposition les officiers de police judiciaire (magistrats, policiers ou gendarmes) appelés à devenir les délégués du commissaire du gouvernement. Cette mise à disposition pourrait toutefois s'effectuer contre remboursement aux responsables de programme des rémunérations et charges sociales.*

- *Recommandation n°33 : Afin de limiter la pression financière qui en résulterait pour les entreprises, adopter, comme en Belgique, un éventail d'amendes pour le non-respect de certaines des obligations légales, le produit de ces amendes alimentant également le budget de fonctionnement du CNAPS.*

### 2.3.1.2.2 Décryptage des recommandations

En privilégiant un organisme parapublic au statut non précisé, la mission Blot-Diederichs fait le choix intermédiaire, entre l'ordre professionnel, « *solution la plus « autorégulatrice »* », et un service administratif, « *solution la plus « étatique »* »<sup>520</sup>. Deux arguments sont avancés pour réfuter l'idée de l'ordre professionnel, initialement avancée par le secteur professionnel :

- Un argument technico-juridique : la création d'un ordre, à l'image de celui des pharmaciens, empêchait d'avoir une action disciplinaire sur un employé non membre de l'ordre, sauf à faire côtiser l'ensemble des agents privés de sécurité à l'ordre. Un ordre professionnel suppose donc des membres cotisants et stables, ce qui s'appliquait peu à un secteur avec un fort turn-over et faiblement rémunéré.
- Un argument politique : la présence de l'Etat au sein d'un ordre professionnel est minimale et s'arrête éventuellement à celle d'un magistrat pour les formations disciplinaires. « *La situation du secteur professionnel des activités privées de sécurité est différente : il n'est pas mûr pour une telle autorégulation avec une simple présence lointaine de l'Etat dans le dispositif. Au contraire, il a besoin que l'Etat s'engage fortement dans la restructuration et la régulation du secteur* »<sup>521</sup>. On retrouve ici l'idée, repoussée, de l'autorégulation, qui tendait à émerger autour des années 2000, notamment par la normalisation, mais qui avait de fait échoué : ainsi « *La mission exprime aussi un choix politique en privilégiant un modèle d'organisation accordant une large place à l'Etat ce qui n'est pas le cas des ordres professionnels* »<sup>522</sup>.

Quant au refus du service administratif au sein du ministère de l'Intérieur, solution envisagée par la lettre de mission, le *Rapport Blot-Diederichs* estime qu'il s'agit d'une mauvaise piste, pour deux raisons :

- Une raison politique : « *il y aurait eu une maladresse fondamentale à opter pour cette solution du « tout-Etat » dans un contexte de convergence récente entre les préoccupations des pouvoirs publics et celles exprimées par les représentants de la profession. Pendant trop longtemps, l'Etat a ignoré la profession ou ne l'a considérée qu'avec méfiance* »<sup>523</sup>. Il s'agit donc, à travers le CNAPS, d'avancer dans la voie du

---

<sup>520</sup> *Ibid.*, pp. 65-66.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>522</sup> *Ibid.*

<sup>523</sup> *Ibid.*, p. 67.

dialogue et du partenariat entre les acteurs publics et privés de la sécurité, y compris en matière de contrôle.

- Une raison budgétaire : la mission Blot-Diederichs prend acte du refus de l'Etat de financer un dispositif étatique, ce qui supposait que la profession participe à son financement. Le moyen possible eut été un fonds de concours finançant une autorité administrative indépendante, mais « *Le ministre de l'Intérieur y aurait également perdu en latitude pour l'application de ses choix stratégiques* »<sup>524</sup>.

La participation des représentants de la sécurité privée à l'instance de régulation fait alors directement réponse, en l'adaptant plus qu'en la niant, à la revendication initiale du secteur, notamment de l'USP, de créer un « *organe professionnel de régulation de la sécurité privée* », avec une place minimale pour l'Etat en son sein<sup>525</sup>. Le *Rapport Blot-Diederichs* s'éloignant de cette revendication pour en revenir à un plus strict transfert des missions des préfectures et des forces publiques dans un établissement public dédié, la place de l'Etat dans cet organe de régulation reprend de la vigueur, tout en laissant une place au secteur privé : il fait même découler la participation des professionnels à l'organe de régulation de leur participation à la phase précédente, celle de l'émergence du problème : « *Il eût été paradoxal, pour les pouvoirs publics, de s'impliquer dans un dialogue avec la profession visant à encourager ses efforts en matière de professionnalisation et de moralisation, puis de mettre en place des structures de contrôle ne dépendant que de lui* »<sup>526</sup>. Ainsi, une prime à ceux qui ont soulevé le problème en premier est accordée. Enfin, le *Rapport Blot-Diederichs* avance clairement l'idée que cet organe de régulation et de contrôle correspond, aussi, à une mise « *en place des mécanismes d'acculturation réciproque* », à « *l'instauration d'un espace de dialogue entre l'Etat et la profession* »<sup>527</sup> ; « *L'Etat doit organiser un partenariat avec la profession* »<sup>528</sup>. Le *Rapport Blot-Diederichs* fonde cette co-régulation de la sécurité privée sur « *un choix politique : respecter les aspirations de la profession à participer à son autorégulation tout en préservant la capacité de l'Etat à maîtriser son évolution dans la phase de démarrage* »<sup>529</sup>. Dix-sept représentants du secteur de la sécurité privée au sein du conseil national sont prévus, l'Etat ayant tout de même la garantie de la majorité en cas de partage des

---

<sup>524</sup> *Ibid.*

<sup>525</sup> USP, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », avril 2010, p. 11.

<sup>526</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>527</sup> *Ibid.*

<sup>528</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 65.

<sup>529</sup> *Ibid.*, p. 69.

voix, et « au moins pour les premières années correspondant à la mise en place du nouvel édifice »<sup>530</sup>.

<b>Segment de métier</b>	<b>Sièges et organisation</b>	<b>Choix final</b>
<i>Surveillance humaine et gardiennage</i>	6 sièges (3 USP, 3 SNES)	<b>4</b>
<i>Sûreté aéroportuaire</i>	1 siège (SESA)	<b>1</b>
<i>Transports de fonds</i>	1 siège (FEDESFI)	<b>1</b>
<i>Surveillance électronique</i>	1 siège (GPMSE)	<b>1</b>
<i>Protection physique des personnes</i>	1 siège (à déterminer)	
<i>Agences de recherches privées</i>	1 siège (CNSP-ARP)	<b>1</b>
<i>Formation</i>	2 sièges (1 UNAFOS, 1 SNOFOPS)	
<i>Syndicats de salariés</i>	2 sièges (1 FO, 1 CFDT)	
<i>Donneurs d'ordre</i>	1 siège (CDSE)	
<b>TOTAL voix délibératives</b>	16 voix	
<i>Cabinets de conseil (voix consultative)</i>	1 siège (SCS)	
<b>TOTAL sièges</b>	17 dont 1 consultatif	
		<b>4 personnalités qualifiées</b>

Comment les missions du CNAPS sont-elles envisagées ? Elles portent sur la délivrance des cartes professionnelles, c'est-à-dire sur la reprise de la compétence des préfetures, ainsi que sur le contrôle *a posteriori* et les sanctions disciplinaires. Les rapporteurs n'approfondissent pas de manière exhaustive le choix des autorisations à confier au CNAPS et ne mentionnent que les cartes professionnelles, les autorisations d'entrer en formation et les agréments de dirigeants : les agréments à la palpation, les autorisations de stage, les autorisations pour les personnes morales ne sont pas mentionnés<sup>531</sup>. Il est surtout repoussé l'idée d'une instruction des dossiers par le CNAPS et d'une décision finale prise par les préfets, « car il en résulterait une démultiplication des circuits administratifs qui aurait alourdi d'autant la procédure et allongé les délais, effets contraires à l'objectif recherché »<sup>532</sup>. Le contrôle sur place n'est pas non plus véritablement détaillé dans son fonctionnement ni dans sa logique : il est évoqué des « sanctions administratives » (avertissement, blâme, amendes, retrait temporaire ou définitif d'une autorisation) prises par les conseils régionaux et susceptibles d'appel devant le « CNAPS en formation nationale ». L'instruction des

<sup>530</sup> *Ibid.*

<sup>531</sup> Entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017.

<sup>532</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 72.

procédures disciplinaires serait dévolue à un « *commissaire du gouvernement, procureur ou procureur général, et ses délégués dans les régions* »<sup>533</sup>. Le contrôle sur place paraît alors sous une double hiérarchie entre le CNAPS et le commissaire du gouvernement, dont les responsabilités respectives restent floues : en effet, « *La mission propose aussi d'attribuer au CNAPS un rôle de contrôleur. Il disposerait d'un service d'enquêtes nationales constitué de contrôleurs assermentés par le commissaire du gouvernement. Ces contrôleurs seront chargés d'effectuer des enquêtes sur pièces et sur place dans les entreprises et de verbaliser le cas échéant les entreprises ne respectant pas la réglementation. Les procès-verbaux établis par le service d'enquêtes nationales alimenteront les saisines disciplinaires du CNAPS et du commissaire du gouvernement.* »<sup>534</sup>.

A ce stade, l'existence du commissaire du gouvernement, un magistrat, nommé par le ministère de l'Intérieur et le Garde des Sceaux, apparaît comme le pivot du CNAPS dans sa mission de contrôle mais également la mission de police administrative : il assermente les enquêteurs, procède à l'instruction des dossiers dont il est saisi par les conseils régionaux, le conseil national, les préfets, le ministre de l'Intérieur, ou s'autosaisit, propose les sanctions, mais informe également les conseils régionaux des éléments de moralité présents dans les casiers judiciaires et les fichiers de police et de gendarmerie. Ses services enquêteurs « *échappent à l'autorité du président du CNAPS et du secrétaire général* », et il participe aux séances du conseil national avec voix consultative. Comme l'indique la mission Blot-Diederichs, il fait donc « *office de « parquet » pour le CNAPS et les conseils régionaux* »<sup>535</sup>. On retrouve ici le prisme initial de l'ordre professionnel demandé par l'USP, au sein duquel elle souhaitait la présence d'un magistrat. On le verra ultérieurement, c'est également un prisme judiciaire important qui se laisse voir, lié aux auditions de la mission Blot-Diederichs avec le ministère de la Justice. Quelques autres missions sont dévolues au CNAPS : « *assurer l'organisation de la formation professionnelle et [...] procéder aux contrôles ad hoc* », élaborer des normes de compétences et des certifications pour les entreprises. Elles sont cependant peu développées. De même, le code de déontologie, préconisé par la mission, est renvoyé à une élaboration par le secteur lui-même<sup>536</sup>.

Comment le financement a-t-il été défini ? Pour la mission Blot-Diederichs, seules les personnes morales, et les personnes physiques qui sont exploitants individuels, doivent

---

<sup>533</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>534</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>535</sup> *Ibid.*

<sup>536</sup> Entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017.

financer le CNAPS<sup>537</sup>. Ce financement correspondrait à une cotisation annuelle obligatoire assise sur le chiffre d'affaires des entreprises et fixée par le CNAPS, à laquelle s'ajouterait le produit des amendes<sup>538</sup>. Toutefois, la mission Blot-Diederichs n'approfondit pas cette question : il est symptomatique que ce financement et ses modalités ne fassent pas l'objet de développements importants et ne soient mentionnés que dans l'annexe relative aux projets de loi et de décret. Il est possible de penser qu'à cette période, à ce stade de la solution, la question du financement n'ait pas encore été assez mûre. D'ailleurs, aucune prévision quant au budget du CNAPS n'est avancée, même si « *Une évaluation très schématique réalisée par la mission aboutit à un chiffre de 200 à 250 agents pour le CNAPS en « régime de croisière », auquel il faut ajouter le magistrat désigné comme commissaire du gouvernement et ses délégués régionaux (magistrats ou officiers de police judiciaire). Selon les régions, le délégué devra être détaché à plein temps par le ministère de l'Intérieur ou pas, en fonction du nombre de dossiers à traiter* »<sup>539</sup>. A l'occasion de cette hypothèse de financement et d'effectifs se trouve incidemment rendue plus visible la triple organisation du CNAPS : le conseil national et les conseils régionaux, qui sont hors financement, le « parquet » (le commissaire et ses délégués) et les services administratifs du CNAPS (200 à 250 agents).

Comment le CNAPS devrait-il se mettre en place ? La mission Blot-Diederichs fait le pari d'une mise en œuvre rapide et pousse à cela : le rapport des inspections, ce qui est rare, propose un projet de projet de loi et un projet de décret, principalement focalisés sur la mise en œuvre des 17 recommandations relatives au CNAPS. Une solution est désormais existante et matérialisée juridiquement, légistiquement, au-delà des recommandations et des principes. La mission Blot-Diederichs fournit au cabinet du ministre une première version législative et réglementaire du CNAPS, sur laquelle il devient possible de travailler, de rectifier, de préciser : il y a là, peut-être, un élément d'explication de la rapidité ultérieure de la réforme, au-delà du fait qu'un consensus public-privé ait accompagné ce rapport.

### **2.3.1.3 Créer un délégué interministériel à la sécurité privée : 8 recommandations**

Parallèlement au CNAPS, la mission Blot-Diederichs prévoit la création d'un poste de délégué interministériel à la sécurité privée, placé auprès du ministre de l'Intérieur :

---

<sup>537</sup> Rapport Blot-Diederichs, 2010, p. 100, annexe 5 : projet de loi et décret.

<sup>538</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>539</sup> *Ibid.*, p. 76.

- *Recommandation n°35 : Créer un poste de délégué interministériel à la sécurité privée auprès du ministre de l'Intérieur*<sup>540</sup>.
- *Recommandation n°37 : Créer un service sous l'autorité du délégué interministériel pour la stratégie, la législation et la réglementation et les audits.*
- *Recommandation n°38 : Le contrôle des sociétés privées de sécurité étant partagé entre le CNAPS et l'Etat, prévoir que ce dernier aura plus particulièrement en charge le contrôle du fonctionnement du nouveau système mis en place et celui de la formation*<sup>541</sup>.

Si la lettre de mission n'évoquait pas l'hypothèse d'un délégué à la sécurité privée, le *Rapport Blot-Diederichs* précise que celle-ci est apparue en cours de mission, à l'initiative du cabinet du ministre : « *Le gouvernement s'apprête à nommer un délégué interministériel à la sécurité privée, placé auprès du ministre de l'Intérieur. Il travaillerait avant tout avec les services du ministère de l'Intérieur* »<sup>542</sup>. A proprement parler, les recommandations sur ce sujet sont donc davantage une prise en compte d'une initiative politique déjà lancée qu'une véritable innovation avancée par la mission Blot-Diederichs : elle apparaît, de fait et à son corps défendant, comme réactive davantage que proactive. Ce délégué interministériel à la sécurité privée, placé auprès du ministre de l'Intérieur, répond-t-il à un souhait des organisations professionnelles et au questionnement public et privé de la période précédente ? Tout en appelant à un meilleur pilotage ministériel de la coproduction de sécurité ou d'une stratégie de l'Etat vis-à-vis de la sécurité privée, ni le rapport Gaudin-Bauer de 2007, ni le rapport de l'INHES de juillet 2008, ni le rapport de la DPS de décembre 2008 ne désignait d'acteur institutionnel incarné pour se faire. Un début de désignation d'une structure en charge de ces missions survient en novembre 2009, lorsque juste avant la réunion organisée par le cabinet du ministre, la DPS propose « *l'idée d'un « Observatoire de la sécurité privée » à créer en partenariat avec les pouvoirs publics* »<sup>543</sup>. C'est alors véritablement à l'issue de la réunion du 16 novembre 2009, qu'apparaît l'idée de la « *Désignation d'un interlocuteur*

---

<sup>540</sup> Et la recommandation n°27 : *Permettre au délégué général à la sécurité privée de siéger avec voix consultative au CNAPS [...].*

<sup>541</sup> Quelques recommandations développent les compétences envisagées pour ce délégué :

- *Recommandation n°39 : Elaborer une charte des audits de manière à définir clairement les droits et devoirs des auditeurs et des services audités.*
- *Recommandation n°40 : Envisager que la forme des interventions de l'Etat puisse, dans une première phase, se limiter à la réalisation d'audits, dont les conclusions s'appuieront sur le référentiel de compétences constitué par les fiches métier.*
- *Recommandation n°14 : Regrouper l'ensemble des textes au sein d'un code de la sécurité privée. Cette mission pourrait être confiée au futur délégué interministériel.*
- *Recommandation n°18 : Confier une réflexion sur la problématique des certifications au futur délégué interministériel de la sécurité privée.*

<sup>542</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>543</sup> Guillaume Schlumberger, DPS, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Marc Berlioz, Conseiller spécial pour les politiques de sécurité », Paris, DPS/470, 13 novembre 2009.

*unique au sein du MIOMCT* », idée du conseiller spécial pour les politiques de sécurité du ministre de l'Intérieur, seulement reprise et étayée ensuite par la mission Blot-Diederichs. Pour la mission Blot-Diederichs, cet horizon de nomination d'un délégué à la sécurité privée n'est pas une gêne. Elle peut même s'en féliciter et en tirer une première conclusion : « *ce projet illustre la volonté politique de prendre à bras le corps le thème de la sécurité privée et de doter l'Etat d'une administration de mission qui aurait un rôle de pilotage stratégique pour élaborer et conduire l'action publique dans ce domaine et pour mieux organiser les relations avec les professionnels du secteur* »<sup>544</sup>. « Administration de mission », organe de pilotage, cette Délégation aurait des missions et compétences relativement diverses, liées à la coproduction de sécurité, à la régulation économique par le marché et à la régulation administrative (donc au contrôle administratif et au CNAPS).

La première mission du délégué interministériel, dans l'esprit du *Rapport Blot-Diederichs*, est de coordonner les différents ministères (notamment Intérieur, Justice, Travail, Immigration, Economie) intéressés par la sécurité privée. Il s'agit véritablement d'une réforme de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur vis-à-vis de la sécurité privée, afin de passer d'une vision juridique à une vision stratégique, se positionnant au niveau de l'Etat lui-même : « *alors que la police et la gendarmerie disposent de services centraux très importants, la sécurité privée ne relève que d'un seul bureau des polices administratives au sein de la DMAT du ministère de l'intérieur. L'approche du ministère était jusqu'à présent essentiellement réglementaire et juridique. Or, une véritable stratégie de l'État fixant la place et les conditions d'exercice de sa mission est nécessaire pour la sécurité privée* »<sup>545</sup>. Le *Rapport Blot-Diederichs* envisage même la reprise de certaines compétences juridiques, avec une mission d'ordre légistique afin d'aboutir, entre autres, à une codification des textes en matière de sécurité privée, et à approuver le code de déontologie préparé par le CNAPS.

Ce délégué interministériel devrait – il s'agit de la deuxième mission – collecter des statistiques, permettre une meilleure connaissance du secteur et élaborer une stratégie économique à moyen terme pour restructurer l'offre. La collecte des données doit aussi concerner les donneurs d'ordre et permettre la rédaction de cahiers des charges-types. Dans la même logique de régulation économique, le délégué interministériel serait missionné pour conduire une réflexion sur la normalisation et la certification.

---

<sup>544</sup> *Ibid.*

<sup>545</sup> *Ibid.*, p. 16.



Une troisième catégorie de missions lui est dévolue : il est prévu que le délégué interministériel siège au CNAPS, afin d'être l'interlocuteur étatique au sein de l'organe de régulation, et assure le contrôle du nouveau dispositif. Alors que le terme n'est pas mentionné, le délégué apparaît comme la tutelle du CNAPS dans cette hypothèse.

Pour réaliser ces différentes missions et des audits, le délégué serait doté d'un service de 4 ou 5 ETP de catégorie A, partagés avec un second délégué (cf. suite). Cette taille réduite montre effectivement que la délégation à la sécurité privée est conçue comme un organe de pilotage, de coordination et de réflexion, notamment en matière de régulation économique, davantage que comme un organe d'exécution. Son positionnement, vis-à-vis de l'organe de régulation administrative envisagé, est en surplomb : il contrôle le contrôleur.

### 2.3.1.4 Créer un délégué au marché de la sécurité : 6 recommandations

Outre le délégué interministériel à la sécurité privée, le *Rapport Blot-Diederichs* proposait de créer à ses côtés un « délégué au marché de la sécurité privé placé auprès du même ministre ». Comme pour le DISP, il s'agit plutôt d'acter une décision en cours au sein du cabinet du ministre, puisque le *Rapport Blot-Diederichs*, indique que « Le ministre de l'Intérieur envisage également de désigner un haut-fonctionnaire chargé du dossier des donneurs d'ordre »<sup>546</sup> : l'idée même de ce délégué est plutôt parallèle à la mission Blot-Diederichs qu'issue de lui.

Toujours est-il que ce délégué au marché de la sécurité privée serait en charge des relations avec les donneurs d'ordre, du suivi des marchés publics, de la mise en place de normes et certifications, d'une réflexion sur la validation des contrats de prestations par les directeurs de la sécurité, etc.<sup>547</sup>. Cet ensemble un peu disparate de recommandations, réparties dans plusieurs parties du rapport, et pas uniquement focalisé sur les donneurs d'ordre, est

---

<sup>546</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 35.

<sup>547</sup> Précisément :

- *Recommandation n°36* : Créer un poste de délégué rattaché au ministre de l'Intérieur qui se consacre à une mission de pédagogie et de négociations avec les donneurs d'ordre afin de faire prévaloir de bonnes pratiques.
- *Recommandation n°20* : Rappeler les règles du suivi des marchés publics par le futur délégué au marché de la sécurité privée.
- *Recommandation n°11* : Lors de la définition des cahiers des charges, contraindre les entreprises, pour elles et pour les sous-traitants auxquels elles ont recours, à fournir aux donneurs d'ordres la liste des personnels employés assortie des numéros de carte professionnelle. Cette disposition rendue possible par l'existence d'un fichier central contribuerait à améliorer la transparence et la moralisation du marché.
- *Recommandation n°12* : Engager rapidement la profession et les pouvoirs publics à concevoir une normalisation minimale des conditions d'exercice de la profession, voire une labélisation, qui s'impose à la fois aux entreprises et aux donneurs d'ordres.
- *Recommandation n°19* : Recommander que les contrats concernant la sécurité des entreprises soient validés, du point de vue technique, par les responsables des services de sécurité, avant la signature par la direction des achats.
- *Recommandation n°26* : Prévoir la désignation des membres du CNAPS par les ministres représentant l'Intérieur, la Justice [...], le Travail [...] et les Finances (afin d'impliquer cette administration dans la problématique des donneurs d'ordre publics).

symptomatique de la place qu'ils occupent désormais dans la solution : à la marge, et avec peu de contraintes fortes. Le délégué au marché de sécurité assure la pédagogie, développe les bonnes pratiques et rappelle les règles en matière de marchés publics, avec malgré tout un lien flou avec le délégué interministériel à la sécurité privée. Comparativement aux trois autres catégories de recommandations (aménager la loi du 12 juillet 1983, créer le CNAPS, créer le DISP), celles-ci ne forment donc pas un bloc homogène, ni aussi impératif. Cette place hybride à la fois du délégué au marché de la sécurité privée et des donneurs d'ordre dans les recommandations sur le contrôle des sociétés privées de sécurité tranche avec les premiers questionnements des organisations professionnelles, qui mettaient au cœur du dysfonctionnement du marché les donneurs d'ordre. Michel Mathieu, PDG de Securitas France, avait rappelé, certes *a posteriori*, que la montée du « *facility management* » et la stratégie de réduction des coûts des acheteurs dans les années 2000 avaient « *ouvert un cycle de destruction de valeur* »<sup>548</sup>. L'absence de contrôle des donneurs d'ordre sur leurs prestataires, l'absence de recours à la certification, les relations contractuelles inégales, voire dégradées, la perception d'une bonne situation économique de l'offre par la demande avaient été soulignées lors de la convention nationale SNES/USP en avril 2008. Il est vrai que les premières traductions administratives du diagnostic privé, avec le rapport Gaudin-Bauer en 2007 et avec l'argumentaire de la hausse statistique des effectifs privés comparativement aux effectifs publics, s'éloignaient déjà un peu de la prise en compte des donneurs d'ordre. Le rapport de l'INHES de juillet 2008 ne mentionnait plus, lui, la question des donneurs d'ordre qu'à travers la question de la normalisation (mais sans citer explicitement le rôle des donneurs d'ordre). Seule exception, le rapport de la DPS de décembre 2008 évoquait, lui, les utilisateurs publics et privés de la sécurité privée : « *Instaurer et institutionnaliser la réflexion entre les différents utilisateurs privés et publics de services de sécurité privée afin de mieux cerner leurs besoins et la manière d'y répondre* » et « *Mettre en œuvre des métriques afin d'évaluer l'efficacité du recours au secteur privé de la sécurité (bilan coût-avantage)* ». L'optique n'était alors pas une meilleure régulation du marché mais l'amélioration de l'utilisation opérationnelle de la sécurité privée. Finalement, la prise en compte hétérogène des donneurs d'ordre dans le *Rapport Blot-Diederichs* s'expliquerait par un diagnostic et un problème difficilement traduisibles en solution juridique forte.

A ce stade, il est utile de revenir sur les sources de la mission Blot-Diederichs elle-même. Si la traduction du questionnement privé a été décryptée et que celui-ci constitue la référence

---

<sup>548</sup> Michel Mathieu, « Quelles réalités économiques ? Bilan et prospective », 2013, art. cit., p. 67.

initiale majeure, deux autres sources ne sont pas à exclure : la comparaison avec d'autres pays et la réforme de l'Etat.

## **2.3.2 Deux sources marginales d'apport cognitif et normatif hors diagnostic propre à la sécurité privée en France**

### **2.3.2.1 Les « *Suggestions pour la France* » de la mission Blot-Diederichs : un seul exemple manque...**

Le *Rapport Blot-Diederichs* se termine par des annexes sur les pays visités (Allemagne, Belgique, Espagne et Suède) et comportent des « *suggestions pour la France* ». Certaines expériences étrangères ont-elles pesé dans l'élaboration des recommandations ou ont-elles été instrumentalisées ? L'outil de la comparaison a-t-il été constructif ?

En se focalisant sur la Belgique, l'Espagne et la Suède, la mission Blot-Diederichs s'appuie sur ce qui est, à l'époque, perçu comme des modèles consensuels et reconnus en Europe : pour Veerle Pashley et Marc Cools, en 2012, « *Comme il est exposé dans le premier Livre blanc, la législation à travers l'Europe peut être classifiée en des structures strictes, modérées et flexibles. La Belgique a une législation très stricte couvrant tous les aspects du secteur de la sécurité privée dans les moindres détails. Elle est généralement considérée comme étant une source d'inspiration d'autres pays, puisque l'Espagne et le Portugal ensuite ont copié son cadre juridique. La Suède est également souvent évaluée comme étant un exemple* »<sup>549</sup>. Le choix de l'Allemagne par la mission Blot-Diederichs est plus curieux, considérant son fédéralisme, mais peut se comprendre, au regard de ce qui suit, par la recherche de solutions et de dispositions d'ordre économique.

Le *Rapport Blot-Diederichs* utilise tout d'abord les expériences étrangères pour montrer que la situation de la sécurité privée en France est « *encore plus significative si on la compare à celle de nos voisins européens* »<sup>550</sup>. Dans les pays européens visités, le signe de ce « *marché assaini* » est en première part « *la disparition des entreprises incapables de s'adapter : le nombre de sociétés de sécurité privées est, proportionnellement plus faible qu'en France* »<sup>551</sup>. Ainsi, « *Dans les pays européens visités par la mission, c'est le phénomène inverse qui a été constaté [par rapport à la France] : le marché est sain, la profession mature et le contrôle de*

---

<sup>549</sup> Veerle Pashley et Marc Cools, « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », 2012, art. cit., p. 46.

<sup>550</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 52.

<sup>551</sup> *Ibid.*

*l'Etat, plus ou moins contraignant, est réellement mis en œuvre* »<sup>552</sup>. La comparaison européenne étaye donc la nécessité d'un contrôle effectif afin d'exclure un certain nombre d'entreprises du marché. Plus précisément, chacun des quatre pays européens visités ou étudiés fait l'objet de leçons possibles pour la France<sup>553</sup>.

Les suggestions regroupent deux grandes thématiques qui se retrouveront dans les recommandations de la mission : économique avec la formation des agents, la sous-traitance,

---

<sup>552</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>553</sup> Précisément :

Suggestions pour la France à partir de l'expérience allemande

- 1/ Exiger pour l'agrément des entreprises des conditions d'assurance et de garantie financière.
- 2/ Donner à l'employeur des responsabilités pour les demandes de cartes professionnelles des salariés.
- 3/ Exiger explicitement et avec un examen la maîtrise de la langue française.
- 4/ Faciliter l'accès à la profession pour les policiers, gendarmes et sapeurs-pompiers, pas uniquement pour les retraités mais pour des jeunes « adjoints de sécurité ».
- 5/ Faciliter la création d'un ou de plusieurs instituts du management de la sécurité pour former des cadres et dirigeants (tâche à confier à un organisme professionnel).
- 6/ Faire en sorte que le recours à la sous-traitance soit transparent dans les contrats.

Suggestions pour la France à partir de l'expérience belge

- 1/ Le financement de l'organe de contrôle de l'État par les sociétés (selon un responsable de la DLF à Bercy, abonder un fond de concours pour financer un service administratif est envisageable sous condition qu'il ne s'agisse pas d'une administration centrale, il faut prévoir un statut particulier de type établissement public, AAI, agence, etc.).
- 2/ La concertation institutionnalisée entre l'organisme de contrôle de l'État et les sociétés de sécurité privée.
- 3/ La corrélation carte-emploi (pas d'emploi = pas de carte) qui semble extrêmement efficace, et ce d'autant plus que cela évite aux salariés de se lancer individuellement dans des procédures d'agrément : c'est l'entreprise recruteuse qui monte et dépose le dossier. De surcroît, cela évite la constitution d'une couche « d'agrés non employés » : toute carte correspond à une personne et à un emploi, facilement identifiable (M. X, employé par la société Y, travaillant comme agent de sécurité à tel endroit dont le contrat de travail a été conclu à telle date).
- 4/ L'attribution d'une carte aux dirigeants et aux agents.
- 5/ L'examen psychotechnique préalable à la formation des dirigeants et des agents.
- 6/ Le rapport annuel d'activité fourni par les sociétés.
- 7/ La possibilité de transiger (le paiement d'une fraction de l'amende en échange de la renonciation à la contestation) en cas d'infraction.

8/ La création d'un réseau au sein de la police, de correspondants de la cellule de contrôle.

9/ L'interdiction de fait de la sous-traitance dans les marchés publics de sécurité.

Suggestions pour la France à partir de l'expérience espagnole

- 1/ Création d'un service unique de tutelle, compétent pour l'élaboration de la doctrine et chargé du contrôle des entreprises et des agents de sécurité.
- 2/ Existence d'un fichier central des entreprises et un autre pour les cartes professionnelles.
- 3/ Définition d'un périmètre cohérent des activités concernées (directeurs de sécurité, videurs, portiers, inclus dans le dispositif).
- 4/ Formation initiale et continue renforcée et spécifique selon les activités.
- 5/ Limitation voire interdiction de la sous-traitance.
- 6/ Assurance civile et fonds de garantie, obligatoires.
- 7/ Création de sanctions en cas de non respect de la réglementation, pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'activité.
- 8/ Création d'un corps d'auxiliaires de sécurité qui viendraient en appui des agents lors de la gestion de grands événements.

Suggestions pour la France à partir de l'expérience suédoise

- 1/ Elaboration par la profession et l'Etat d'une réglementation détaillée et codifiée pour « protéger le client ».
- 2/ Tenir un fichier central des agréments.
- 3/ Faire déposer les demandes de cartes professionnelles par les chefs d'entreprise.
- 4/ Augmenter la formation minimale par un accord Etat/entreprises.
- 5/ Exiger de chaque entreprise un rapport annuel d'activité et de respect des règlements.
- 6/ Pourchasser en priorité les 3 manquements suivants : emploi de personnel sans agrément, non formation, absence de rapport annuel d'activité.
- 7/ Créer quatre sanctions administratives : corriger le manquement, payer une amende, limiter les activités de l'entreprise, interdire l'activité. Dans tous ces cas, appel peut être fait devant le juge judiciaire.
- 8/ Faire un programme d'inspection pour un corps d'inspecteurs avec examen des contrats pouvant mettre aussi en cause la responsabilité des donneurs d'ordre.
- 9/ Négocier des « standards français » de qualité pour les marchés publics.

les clients, l'assurance et la garantie financière ; publique avec la structure de régulation, la délivrance des autorisations, le contrôle, les sanctions. C'est le contrôle, la thématique publique, qui font cependant l'objet d'une analyse plus détaillée : d'une part, les services chargés du contrôle sont tous publics et assurés par des unités dédiées des forces de police (hormis en Allemagne, où l'administration communale est compétente, et en Suède où les préfetures sont compétentes). Par ailleurs, il existe un « *contrôle a priori* » (délivrance d'autorisations et d'agrément pour créer une société, la diriger et être employé) et, surtout, un « *contrôle a posteriori* », avec « *des vérifications sur le terrain* »<sup>554</sup>. Le dédoublement du contrôle s'observe donc à l'échelle des pays européens pris en comparaison.

Au regard des recommandations de la mission Blot-Diederichs puis de la réforme effectivement mise en place, il convient de souligner, un peu de manière anachronique à ce stade, que les cas belge et espagnol, dans les suggestions à « caractère public », paraissent les plus féconds, du moins sont, *ex post*, ceux dont le régime de régulation mis en place en France sera le plus proche. Le cas belge est précisément l'occasion de poser la question du « *financement de l'organe de contrôle de l'Etat par les sociétés* » et d'une discussion avec « *un responsable de la DLF à Bercy [pour qui] abonder un fond de concours pour financer un service administratif est envisageable sous condition qu'il ne s'agisse pas d'une administration centrale, il faut prévoir un statut particulier de type établissement public, AAI, agence, etc.)* ». De même, la description du CNAPS par la mission Blot-Diederichs comme un « *carrefour stratégique* » peut trouver une origine dans la suggestion faite à partir du cas belge : « *La concertation institutionnalisée entre l'organisme de contrôle de l'Etat et les sociétés de sécurité privée* »<sup>555</sup>. L'Espagne montre, elle, la nécessité d'établir un périmètre à contrôler cohérent, question qui court de manière récurrente dans le *Rapport Blot-Diederichs*. Enfin, certains éléments du cas suédois, notamment en matière de contrôle et sanctions, ou du cas allemand avec le recrutement d'agents publics par la sécurité privée, se retrouveront également, mais ultérieurement et moins formalisés (*cf.* 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> parties).

Toutefois, *a posteriori*, l'agence parapublique qu'est le CNAPS, son fonctionnement, sa composition, aurait pu s'appuyer également sur d'autres expériences étrangères que la mission Blot-Diederichs ne mentionne pas du tout, et ce qui nuance l'utilisation véritable d'un modèle étranger qui aurait trouvé une application en France. D'ailleurs, l'un des auteurs du rapport souligne lui-même que les expériences étrangères ont davantage constitué une

---

<sup>554</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, pp. 56-57.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 118.

ouverture, une curiosité nécessaire, qu'un réel apport pour les recommandations proposées<sup>556</sup>. Un exemple, celui de la *Security Industry Authority* britannique, aurait ainsi pu être évoqué : créée le 1<sup>er</sup> avril 2003, dans la suite du *Private Security Industry Act* de 2001, cet organisme public non gouvernemental (« *non departmental public body* »), autorité indépendante mais sous tutelle du *Home Office*, financé partiellement par lui et dont le *board* est nommé par le *Home Office*, aurait pu logiquement donner lieu à un développement de la part de la mission Blot-Diederichs. La SIA a les mêmes missions que le CNAPS, et sensiblement les mêmes effectifs et budget : il est l'organisme de régulation étranger le plus proche du CNAPS. L'idée de s'appuyer sur cette expérience britannique est même présente dans un rapport du Centre de prospective de la gendarmerie nationale (CPGN) en juin 2008<sup>557</sup>, précisément au moment où ce centre est englobé dans la nouvelle Délégation à la prospective et à la stratégie (DPS), qui s'intéresse alors à la sécurité privée mais ne semble pas s'être appuyée sur les rapports précédents de ce centre de prospective. Or, le rapport du CPGN est explicite : dans la partie « *Une solution [aux difficultés du secteur français de la sécurité privée] : adapter le système britannique à la situation française* », il est avancé la possibilité de « *créer une autorité indépendante pour gérer les cartes professionnelles, les dispenses et effectuer les contrôles nécessaires* »<sup>558</sup>. Le constat sur le fonctionnement du dispositif préfectoral français y est juste, correct et même plus avancé par rapport au diagnostic d'ores et déjà fait alors : « *Aujourd'hui, le rôle de la préfecture consiste à octroyer des autorisations aux sociétés et aux agents de sécurité. C'est à elle qu'appartient de contrôler la moralité des agents. Le futur projet de carte professionnelle prévoit que la préfecture attribue ces cartes aux agents. [...] De cette division géographique, résulte un possible risque d'interprétation différente d'une même situation. Afin d'empêcher ces risques, la création d'une autorité publique indépendante, à l'image de la SIA anglaise viendrait recentrer les décisions. Toutes les autorisations seraient ainsi attribuées en suivant le même schéma* »<sup>559</sup>. En juin 2008, soit deux ans avant le *Rapport Blot-Diederichs*, et alors que l'idée d'un ordre professionnel est déjà avancée par les organisations professionnelles, ce qui pouvait servir très clairement d'exemple, et probablement de meilleur exemple au vu de ce qui a été créé, ne sera pas davantage décrit par les rapports ultérieurs ni par le *Rapport Blot-Diederichs* (en dépit de la croyance *ex post* en un modèle britannique pour le CNAPS : pour Nicolas Le Saux, « *Le modèle espagnol précède le*

---

<sup>556</sup> Entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017.

<sup>557</sup> Audrey Gratadour, « Le « Private Security Industry Act 2001 » », 2008, *op. cit.*, 65 p.

<sup>558</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

<sup>559</sup> *Ibid.*, pp. 49-50.

*nôtre. Le modèle anglais est aussi plus ancien et a fortement inspiré le CNAPS. Cela peut sembler paradoxal car après tout, il s'agit de l'Etat anglo-saxon par excellence »<sup>560</sup>).*

Un autre exemple aurait pu servir également, celui du Bureau de la sécurité privée (BSP) québécois, créé en 2010 et réunissant dans sa gouvernance à la fois des représentants publics et privés, et dont Massimiliano Mulone, universitaire québécois spécialiste de la sécurité privée et précisément devenu membre du BSP, indique qu'il est « *une innovation intéressante qui a inspiré en partie la mise sur pied du Conseil National des Activités Privées de Sécurité en France* »<sup>561</sup>. Cependant, pas plus que le *Rapport Blot-Diederichs* ne mentionne l'exemple de la SIA britannique, il ne mentionne le BSP québécois...

Il convient par conséquent de nuancer l'apport et l'utilité réels des exemples étrangers mobilisés par la mission Blot-Diederichs ; et il ne faut pas non plus voir dans certains cas de régulateurs, qui sont finalement les plus proches du CNAPS, des modèles d'inspiration. La trajectoire aboutissant au CNAPS, de l'idée de ordre professionnel vers une agence parapublique *via* une hypothèse rapidement abandonnée d'une direction centrale, en partant d'un existant préfectoral reconfigurable et ouvrable à d'autres administrations, reste relativement spécifique au cadre institutionnel français décrit dans la première partie.

### **2.3.2.2 Le *Rapport Blot-Diederichs* ne s'inscrit que partiellement dans l'agenda de la réforme de l'Etat**

Au moins par hypothèse, il est nécessaire de replacer le *Rapport Blot-Diederichs* dans un contexte plus global de « réforme de l'Etat » à cette période. Les deux principaux éléments de cet agenda de réforme de l'Etat, lors de la présidence de Nicolas Sarkozy, sont la RGPP (révision générale des politiques publiques) et la RéATE (réforme de l'administration territoriale), avec l'agencification qui leur est liée, l'ensemble s'inscrivant dans le cadre du *New Public Management*<sup>562</sup> : ces éléments se retrouvent-ils dans le *Rapport Blot-Diederichs* ?

La RGPP est explicitement mentionnée par la mission Blot-Diederichs, à un triple titre. D'une part, elle entraîne une externalisation de missions publiques de sécurité, donc une

---

<sup>560</sup> Nicolas Le Saux, « Les modèles anglo-saxons et continentaux d'organisation de la sécurité privée », 2016, art. cit., p. 43.

<sup>561</sup> Massimiliano Mulone, « La sécurité privée au Canada : un avenir en pointillés », 2013, art. cit., p. 45.

<sup>562</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Paris, 2012, p. 14 ; Philippe Bezes, « Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012/3, n° 193, pp. 17 et suiv. La politique de « réforme de l'Etat » intervient dès les années 1990. Philippe Bezes souligne qu'à partir des années 1990 « *Le leitmotiv de la nouvelle architecture organisationnelle dessinée par les rapports repose sur le souci de séparer et différencier les fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage mais aussi de contrôle ou d'évaluation des politiques publiques, des fonctions dites « administratives » chargées de la mise en oeuvre, de la « simple » exécution ou de la prise en charge des politiques publiques* ».

croissance de la sécurité privée et la nécessité, pour l'Etat, d'assurer une coordination de l'ensemble des forces<sup>563</sup>. La RGPP implique donc, indirectement, de réfléchir au contrôle de la sécurité privée.

A un deuxième titre, c'est sur les préfetures et le dispositif de régulation existante que la RGPP a un impact important et direct : « *Les moyens humains, dans le contexte actuel de la RGPP, suivent avec difficultés et un rapide calcul montre qu'il y a, en moyenne, moins d'un ETP de disponible par département pour gérer la procédure* »<sup>564</sup>. La RGPP contraint donc le dispositif préfectoral de régulation, qui ne sera pas en mesure de s'améliorer. De fait, la RGPP a conduit à une réduction significative des effectifs des préfetures : « *Entre 2009 et 2012, 2 582 emplois équivalents temps plein (ETP) ont donc été supprimés sur le programme « Administration territoriale »* »<sup>565</sup>.

#### **Evolution des ETPT de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »<sup>566</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2007
LFI	35 113	35 727	34 904	34 100	33 402	33 015	- 2 098
Exécution	34 478	35 156	34 523	33 750	32 840	32 549	- 1 929
Ecart	- 635	- 571	- 381	- 350	- 562	- 468	

Or, c'est particulièrement la qualité des activités de guichet et de délivrance des titres des services préfectoraux qui est remise en question par l'introduction de la RGPP. Alors que les suppressions d'emplois étaient censées être comblées, en productivité, par les nouvelles technologies ou nouvelles organisations (pour le passeport biométrique, pour le système d'immatriculation des véhicules, et avec l'ANTS, l'ANTAI), les préfetures ont été mises en difficulté « *face à la demande légitime des usagers* »<sup>567</sup>. La phase de transition s'est avérée chaotique. Ainsi, le retrait aux préfetures d'une de leurs missions de délivrance des titres, pour la sécurité privée, constitue une marge de manœuvre supplémentaire pour assurer les autres missions (et se comprend l'absence de revendications pour conserver cette mission).

<sup>563</sup> Rapport Blot-Diederichs, 2010, pp. 33-34. Les directeurs de la police et de la gendarmerie nationale « *anticipent l'externalisation de certaines missions de sécurité (gardes statiques, extraction de détenus, etc.) imposée par la raréfaction des ressources et les réformes découlant de la RGPP. A ce titre, l'ancien directeur général de la gendarmerie évoque la nécessité de conduire une réflexion globale sur la « gouvernance » du secteur de la sécurité privée* ».

<sup>564</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>565</sup> Michel André, *Rapport d'information sur les préfetures et la réorganisation de l'Etat*, Sénat, n° 77, 16 octobre 2013, p. 35.

<sup>566</sup> Données issues du ministère de l'Intérieur, *cit. in ibid.*, p. 32.

<sup>567</sup> *Ibid.*, p. 36.



Enfin, la RGPP motive le rejet de la création d'un service dédié au contrôle au sein des forces publiques : « *La mission a exclu la solution espagnole qui consisterait à créer de lourds services de contrôles avec des centaines d'ETP, ce qui n'est pas compatible avec l'état des finances publiques ni avec la logique de la RGPP (révision générale des politiques publiques)* »<sup>568</sup>. Et si un tel service avait malgré tout été envisagé, « *dans le cadre budgétaire actuel et de la RGPP, il n'y aurait à l'évidence pas eu d'autre choix pour la France* » que de transférer à la profession le financement du dispositif<sup>569</sup>. Ainsi, la RGPP est en toile de fond de la solution proposée par la mission Blot-Diederichs, et cela à plusieurs moments, de son diagnostic sur l'existant (préfectures) et sur l'avenir (coopération publique / privée) aux recommandations (financement du CNAPS), alors même qu'un certain nombre d'acteurs de l'époque, interrogés *a posteriori*, tendent à penser le contraire<sup>570</sup>.

Du point de vue de la réorganisation de l'administration territoriale (RéATE), entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010, un rapport parlementaire de 2013 indique que le CNAPS s'inscrit dans cette logique, bien que les deux n'aient jamais été mis en relation explicite<sup>571</sup> : le resserrement de l'Etat déconcentré autour de l'échelon régional, au détriment de l'échelon départemental<sup>572</sup>, se voit ainsi dans le projet du CNAPS par le biais de son organisation territoriale régionalisée. Précisément, « *La désignation des membres des conseils régionaux pourra se faire par parallélisme des formes avec le conseil national (désignation des représentants de la profession par les sections régionales ou locales des organisations concernées, désignation des représentants de l'État par le préfet de région, qui puisera dans le vivier des nouvelles directions régionales issues de la RéATE)* »<sup>573</sup>.

Par ailleurs, avec la RGPP et la redéfinition des missions de l'Etat et de ses moyens d'action, la création d'agences, y compris par fusion, fait également partie du cadre cognitif et

---

<sup>568</sup> Rapport Blot-Diederichs, 2010, p. 78.

<sup>569</sup> Ibid., p. 67.

<sup>570</sup> Pour Alain Bauer comme Olivier Diederichs, la RGPP n'a pas constitué un cadre cognitif utilisé pour envisager le CNAPS (entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017, et entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017). Le conseiller Jean-Marc Berlioz est plus nuancé et souligne que pour lui et surtout le directeur de cabinet du ministre, la réduction des effectifs, notamment dans les préfectures, était une donnée, un contexte à prendre en compte dans toute décision (entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mars 2017). De fait, Philippe Bezes indique bien qu'« *Au cœur de la RGPP et des solutions préconisées par la DGME, la technique dite du Lean Management (traduire « amaigrissement ») est particulièrement prisée, notamment au ministère de l'Intérieur où elle est utilisée dans les préfectures* » (Philippe Bezes, « Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *op. cit.*, p. 37).

<sup>571</sup> Michel André, *Rapport d'information sur les préfectures et la réorganisation territoriale de l'Etat*, 2013, *op. cit.*, 77 p.

<sup>572</sup> Ibid., p. 9 : la RéATE « *s'est traduite par une régionalisation de la plupart des services déconcentrés de l'Etat, le niveau départemental étant celui d'une organisation administrative plus légère* ».

<sup>573</sup> Rapport Blot-Diederichs, 2010, p. 70.

normatif global de la réforme de l'Etat<sup>574</sup>. En 2008, le *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, piloté par Jacques Attali, insiste sur la nécessité pour l'Etat de créer des agences<sup>575</sup>. A la même période, le gouvernement de François Fillon met en œuvre des réformes réorganisant les administrations centrales ainsi que l'administration territoriale, aboutissant à des fusions et/ou des agences<sup>576</sup>. Dans le périmètre du ministère de l'Intérieur, un même mouvement d'agencification a lieu au tournant des années 2010, sur des domaines proches, celui de la délivrance des titres, avec l'ANTS créée en 2007 et l'ANTAI créée en 2011<sup>577</sup>. La période est intense non seulement en création d'agences, mais également en analyse étatique de l'agencification : ultérieurement à la création du CNAPS, en mars 2012, l'Inspection générale des finances (IGF) dresse dans un rapport au Premier ministre, *L'Etat et ses agences*, un état des lieux du recours aux agences et de leur justification, et réalise une évaluation de leur concordance et pertinence avec leurs politiques publiques de rattachement<sup>578</sup>. Au même moment, l'étude annuelle de 2012 du Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, traite du même sujet<sup>579</sup>, cet « *impensé de la réforme de l'Etat* »<sup>580</sup> que sont les agences alors même que leur nombre ne cesse de croître. Le Conseil

---

<sup>574</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », 2016, art. cit., p. 524. A la page suivante, les auteurs évoquent « *La forme de la fusion apparaît donc bien comme un mythe rationnel légitime dans le contexte de 2007* » et citent la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) avec la création de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), et celle de l'ANPE et de l'UNEDIC aboutissant à la création de Pôle emploi. Pourrait s'ajouter, en matière de renseignement, la fusion de la DST et de la DCRG pour créer la DCRI.

<sup>575</sup> Jacques Attali (dir), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 189 : « *Décision n° 248 : Développer des agences pour remplir les missions opérationnelles de prestations de service* ». Prenant exemple sur le Royaume-Uni, où « *le développement des agences a permis à la fois de moderniser le statut de la fonction publique et de décentraliser la responsabilité en matière de recrutement et de négociations salariales. Ces agences ont ainsi permis de moduler la gestion des ressources humaines à l'aune d'objectifs et de cibles de performance, fondés sur la base d'indicateurs objectifs* », le rapport préconise : « *La France doit suivre cet exemple* »

<sup>576</sup> Pôle Emploi, « *institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière* », est concrètement créé le 19 décembre 2008 par fusion entre l'ANPE et les UNEDIC. L'Agence de services et de paiement (ASP), établissement public, est créée le 1<sup>er</sup> avril 2009, par fusion de l'Agence unique de paiement (AUP, qui était un EPIC) et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA, qui était un EPA). Cette création a été décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Hors RGPP, des créations *ex nihilo* d'agences ont lieu, principalement avec l'HADOPI (Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet) est créée par la loi dite « *Création et Internet* » du 12 juin 2009 et instituée par le décret n°2009-1773 du 29 décembre 2009. La HADOPI, autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, est composée d'un collège dont les membres sont des représentants étatiques (Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes) mais aussi des professionnels (Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistiques et personnalités qualifiées désignées par les pouvoirs publics). Enfin, dernier exemple, l'ARAF (Autorité de régulation des activités ferroviaires), dans le secteur des transports ferroviaires, est issue de la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et de la régulation des transports ferroviaires et créée en juillet 2010 : il s'agit, dans ce cas, d'une autorité administrative indépendante.

<sup>577</sup> L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), un EPA, est créée par décret le 22 février 2007. Elle a la responsabilité de la délivrance de la carte nationale d'identité électronique, du passeport, des visas, du certificat d'immatriculation des véhicules, de la carte professionnelle des agents de l'Etat, etc. L'Agence nationale de Traitement automatisé des infractions (ANTAI), un EPA, est créée par le décret du 31 mars 2011. Elle est chargée de gérer la chaîne contraventionnelle en matière de sécurité routière : message d'infraction, envoi de l'avis de contravention, gestion des paiements et des contestations.

<sup>578</sup> IGF, *L'Etat et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01, Paris, mars 2012, 63 p.

<sup>579</sup> Paris, 191 p.

<sup>580</sup> Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, « *Avant-propos* » à Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 7.

d'Etat, à la différence de l'IGF, mentionne le CNAPS comme la dernière création en la matière, notamment dans le cadre des « *agences de police et de contrôle* »<sup>581</sup>.

Comment la mission Blot-Diederichs se positionne-t-elle alors par rapport à cette problématique des agences ? Retrouve-t-on dans le *Rapport Blot-Diederichs* des éléments caractéristiques de ces analyses de l'agencification conduites à cette période ? D'une part, le *Rapport Blot-Diederichs* ne mentionne jamais cette tendance à l'agencification. Il ne cite pas, par exemple, le *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, dirigé par Jacques Attali en 2008<sup>582</sup>, ni les autres agences ou fusion d'agences à la même période, ni plus concrètement la circulaire de cadrage général du Premier ministre de mars 2010 relative aux opérateurs de l'Etat. Le *Rapport Blot-Diederichs* se situe finalement aussi dans « *cet impensé de la réforme de l'Etat* » souligné par le Conseil d'Etat au sujet des agences. Celui-ci précise d'ailleurs que la RGPP et la réforme de l'administration territoriale « *n'ont traité le sujet que de manière partielle, en se centrant pour l'essentiel sur l'Etat stricto sensu, malgré quelques progrès réalisés en matière de pilotage des opérateurs* »<sup>583</sup>. Le terme même d'« agence » n'est présent que deux fois dans le *Rapport Blot-Diederichs*, comme synonyme d'autorité administrative indépendante<sup>584</sup>. Autre terme, celui de « tutelle », qui est au cœur de l'analyse des rapports de l'IGF et du Conseil d'Etat, il est employé de manière extensive par le *Rapport Blot-Diederichs* : à la fois dans le sens de l'Etat assurant la tutelle de la sécurité privée<sup>585</sup> (ou d'une manière générale de la tutelle d'un certain nombre de professions par le ministère de la Justice<sup>586</sup>), ou d'un organisme – le CNAPS – qui pourrait assurer « *une tutelle plus effective* »<sup>587</sup> sur la sécurité privée. Le terme de tutelle utilisé dans le sens des rapports de l'IGF et du Conseil d'Etat, c'est-à-dire la tutelle de l'Etat, ou d'un

---

<sup>581</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>582</sup> Si des agences sont préconisées pour la gestion de l'impôt, la protection civile, l'administration pénitentiaire, etc., par le *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* dirigé par Jacques Attali (2008, *op. cit.*), celui-ci ne mentionne pas, il est vrai, la sécurité. Par ailleurs, alors qu'il se place dans une optique plus large de déréglementation d'un certain nombre de professions, le *Rapport Blot-Diederichs* réaffirme, lui, avec force, la légitimité de la sécurité privée comme « profession réglementée » (*Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 15).

<sup>583</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 14. Le « Bilan RGPP » réalisé en 2012 souligne que « *D'autres ministères se voient peu ou pas impactés sur ce point, à l'instar de l'Éducation nationale, la Justice ou l'Intérieur. Ceci n'exclut pas dans ces ministères que des réorganisations des services centraux se manifestent par des transferts internes de compétences, notamment entre directions métier et secrétariat général* ». Au ministère de l'Intérieur lui-même, la RGPP a eu peu d'impact en termes de réorganisations des directions : par exception il existe la création de la DCRI, opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008, par fusion entre la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la direction de la surveillance du territoire (DST). Or, s'il s'agit bien là d'une réforme au sein même de l'Etat, elle n'implique pas une réflexion sur les agences.

<sup>584</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, pp. 67 et 118.

<sup>585</sup> *Ibid.*, p. 57 et suiv. (« *Les faiblesses de la tutelle de l'Etat français* »), p. 56, p. 57, p. 66

<sup>586</sup> *Ibid.*, pp. 15, 20, 76.

<sup>587</sup> *Ibid.*, pp. 21, 78, 123, 56, 77, 120 : « *création d'un service unique de tutelle...* », celui-ci étant le CNAPS.

ministère, sur un opérateur qu'il a créé, l'est une seule fois, dans le cadre des missions du délégué interministériel à la sécurité privée<sup>588</sup>.

Cette absence relative de référence aux réflexions sur les agences résulte d'un choix initial d'inspiration qui puise davantage dans le corpus des ordres professionnels et du contrôle d'autres professions réglementées par le ministère de la Justice : « *la mission a adopté l'idée de la création d'un organisme professionnel obligatoire comme il en existe dans certaines professions* »<sup>589</sup> ; « *il convient que l'Etat l'aide à se réorganiser autour d'un organisme professionnel comme il en existe auprès de diverses professions réglementées* »<sup>590</sup> ; « *Un organisme professionnel pourrait s'en charger comme c'est le cas dans d'autres professions réglementées* »<sup>591</sup>, etc. A aucun moment les ministères économiques et financiers, particulièrement en charge des opérateurs publics, n'ont donc été consultés sur ce point précis, alors que le ministère de la Justice revient à plusieurs moments comme un exemple, tout comme d'autres cas de professions réglementées, notamment celles sous la tutelle du ministère de la Justice<sup>592</sup> : « *les professions « classiquement » réglementées (commissaires-priseurs, avocats, pharmaciens, infirmiers, etc.)* »<sup>593</sup>. Plus précisément, comme le ministère de la justice « *a une bonne connaissance de la tutelle des professions réglementées telles les professions d'avocat, de commissaires-priseurs, par exemple, [...] la mission a pu profiter des connaissances juridiques et pratiques de plusieurs membres du parquet de la Cour d'appel de Paris. Ces connaissances ont permis à la mission de mettre au point un projet d'organisme de régulation associant État et professionnels* »<sup>594</sup>. C'est aussi du fait de cette prise en compte forte de l'expérience du ministère de la Justice qu'un poste de « *commissaire du gouvernement* » est prévu dans la gouvernance du CNAPS, afin d'exercer « *les fonctions de parquet* »<sup>595</sup>. Enfin, l'exemple du Conseil national des ventes (CNV) a précisément été utilisé par la mission Blot-Diederichs<sup>596</sup>.

Pour conclure sur les schémas de pensée administratifs existants et mobilisables, la mission Blot-Diederichs ne s'en est inspirée que partiellement et indirectement. La RGPP n'est mobilisée que pour justifier l'impossibilité budgétaire pour l'Etat de créer en son sein un service administratif : l'un des sous-éléments de la RGPP, l'agencification, ne fait, elle, pas

---

<sup>588</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>589</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>590</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>591</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>592</sup> *Ibid.*

<sup>593</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>594</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>595</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>596</sup> Entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017.

partie du cadre cognitif et normatif de la mission Blot-Diederichs. Cela signifie que l'agenda de transformation de la sécurité privée restait indépendant de l'agenda de réforme de l'Etat et davantage dans une dépendance avec le questionnement privé (ordre professionnel). C'est aussi du fait de cette construction de l'idée du CNAPS en dehors du cadre normatif et cognitif relatif aux agences et opérateurs de l'Etat qu'il y aura une forme de mécompréhension, au moins passagère, à sa création effective, de ce qu'il est juridiquement et administrativement (une autorité, un EPA, une agence, etc. ?), de la part de certains commentateurs juridiques, ceux-là même qui défendaient l'idée d'un ordre professionnel (*cf.* suite). Que les sources d'inspiration des recommandations du *Rapport Blot-Diederichs* restent finalement proches et traductives d'idées, d'options, d'un esprit présents dans le secteur privé (et d'une partie de leurs intérêts négociés) explique qu'elles aient été plutôt facilement acceptées.

### **2.3.3 Des recommandations globalement bien reçues par le secteur public comme privé**

En recommandant la création de trois nouvelles institutions – le CNAPS, le DISP et le délégué au marché de la sécurité –, la mission Blot-Diederichs tranche et rompt avec le dispositif de régulation existant, du point de vue institutionnel et des idées. Il rénove l'idée de contrôle et donc l'application de la loi, l'une des revendications du secteur privé.

Pour l'Etat, la mission Blot-Diederichs a très vite rejeté la création d'un service de police ou de gendarmerie dédié, comme en Espagne ou en Belgique, perçu comme trop coûteux, nécessitant des réaffectations de personnels trop importantes et peu réaliste au regard des priorités affichés par les directions de la police et de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, si la police et la gendarmerie nationales ne sont donc pas concernées négativement par ces propositions, les services préfectoraux se voient déposséder de leur mission de police administrative vis-à-vis de la sécurité privée, coût symbolique potentiel : or, le *Rapport Blot-Diederichs* précise que les services préfectoraux percevaient eux-mêmes cette mission comme une charge lourde, entraînant de nombreux délais et de multiples démarches : aucune demande de maintien de cette mission au sein des préfetures ne transparaît donc de leur part. Lors de la création effective du CNAPS en 2011 et au moment de la consultation des instances représentatives des fonctionnaires du ministère, celles-ci ne s'y opposeront pas. En recommandant la création d'un organisme parapublic, la mission Blot-Diederichs maintient la place et le rôle de l'Etat dans la régulation : il ne demande que leur transformation, que leur déplacement, dans une gouvernance assurée par une majorité de représentants étatiques. D'un point de vue budgétaire, du fait d'une imposition nouvelle, le coût pour l'Etat est prévu pour

être indolore, et même facile à imposer, l'USP ayant indiqué, dans son choix préférentiel pour un ordre professionnel, que les entreprises pouvaient être en mesure de le financer. « *Créer de nouvelles institutions alternatives générerait des coûts élevés en matière d'investissement (d'attention et de capital politique) de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. C'est pourquoi il semble le plus souvent préférable d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par de nouvelles* »<sup>597</sup>. Or si, avec la DISP et le CNAPS, c'est un ajout et non pas une adaptation qui est proposé, c'est que la mission Blot-Diederichs n'a pas perçu ces coûts, financiers ou symboliques, du changement comme prohibitifs, notamment parce qu'elle les a optimisés au regard des différents intérêts en jeu.

Du point de vue du secteur privé, les modifications réglementaires recommandées par la mission Blot-Diederichs ne paraissent pas insurmontables et vont dans le sens des revendications des organisations professionnelles : la mise en place d'une assurance professionnelle et d'une garantie financière pour créer une entreprise était réclamée par les organisations professionnelles ; le rappel de l'obligation de délivrer une autorisation professionnelle à tout demandeur de carte professionnelle et la possibilité de donner l'aptitude professionnelle automatique à des hommes du rang de la police et de la gendarmerie vont dans le sens d'une plus grande fluidification du recrutement ; élaborer un code de la sécurité privée permet une plus grande lisibilité de la réglementation ; soumettre les services internes de sécurité à l'intégralité de la loi du 12 juillet 1983. Plusieurs autres recommandations visent à limiter la sous-traitance en cascade et le travail illégal. Les quelques recommandations plus nouvelles et potentiellement contraignantes (normes pour les personnels d'encadrement, formation des dirigeants) ne sont pas au cœur du questionnement, voire absentes. Quant à la place des organisations professionnelles, ainsi que des donneurs d'ordre, dans le nouveau dispositif, elle est prise en compte par la mission Blot-Diederichs, qui les intègre dans la gouvernance du CNAPS, même si celle-ci est à majorité étatique. L'étatisation de la solution a conservé une place aux représentants du secteur à la fois dans son élaboration (beaucoup d'auditions) et dans sa définition (gouvernance partagée avec les professionnels). Le droit de regard de l'Etat sur l'ordre professionnel envisagé est passé à un droit de regard des professionnels sur l'établissement public envisagé. Enfin, les organisations professionnelles reçoivent même un interlocuteur direct, voire deux, placés auprès du ministre de l'Intérieur.

Ainsi, les représentants du secteur de la sécurité privée acceptent les recommandations du rapport et montrent une capacité de déplacement par rapport à leur diagnostic initial et pistes

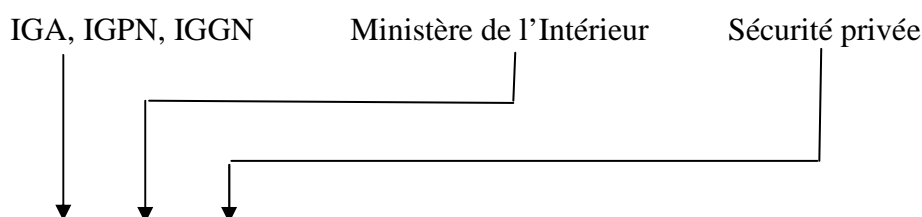
---

<sup>597</sup> Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », 2005, *op. cit.*, p. 23.

envisagées : ils sont passés d'une demande d'intervention, d'aide de l'Etat, voire de participation à la régulation économique-administrative du secteur, à l'acceptation d'un droit de contrôle effectif de l'Etat sur les prestataires. C'est bien là une caractéristique de la problématisation : celle-ci, « *outré la définition des acteurs qu'elle implique, possède donc des propriétés dynamiques : elle indique les déplacements et détours à consentir et pour cela les alliances à sceller* »<sup>598</sup>. Un programme de réformes est ici accepté, voire subi volontairement. Aux raisons précédemment évoquées, une dernière peut s'ajouter : ce programme n'est pas encore transformé en programme législatif ou réglementaire et les réformes précédentes avaient soit avorté (en 2000-2001) ou pris un temps très long (aptitude professionnelle, carte professionnelle). Le secteur privé peut légitimement s'imaginer qu'il y a encore un long pas à franchir de la solution identifiée à sa mise en œuvre, ce qui permet de ne pas s'appesantir sur les détails qui ne feraient pas encore consensus.

A ce stade, le *Rapport Blot-Diederichs* ne mentionne qu'une réticence, précisément à la participation des prestataires de sécurité privée à la régulation, en provenance d'un syndicat de salariés, et cela de manière très nuancée : Le *Rapport Blot-Diederichs* rappelle que « *FO est consciente de l'image dégradée du secteur et pense que l'Etat devrait exercer plus de contrôles. Elle se demande s'il est judicieux (dans l'hypothèse de création d'un organe de régulation supra-professionnel) de faire participer les entreprises à la moralisation de leur propre secteur* »<sup>599</sup>. Au-delà de cette réticence, c'est bien une problématisation réussie à laquelle aboutit la mission Blot-Diederichs : elle trouve et définit le « *point de passage obligé* » tel que le conçoit Michel Callon<sup>600</sup>, à savoir un déplacement, négocié, des acteurs pour atteindre une solution car « *ce qu'ils visent, ils ne peuvent l'atteindre par eux-mêmes* ».

### **Point de passage obligé relatif à la régulation de la sécurité privée**



**Point de passage obligé : la sécurité privée, en croissance, doit être contrôlée, en associant au dispositif public de contrôle les régulés eux-mêmes, qui en outre le financeront.**

<sup>598</sup> Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 183.

<sup>599</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, 2010, p. 51.

<sup>600</sup> Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 183. Dans la réforme du secteur de la santé à partir des années 1980, Frédéric Pierru et Christine Rolland évoquent que le point de passage obligé est « *Casser la logique inflationniste de la (dés-)organisation sanitaire* » (« *Bringing the Health Care State Back in*. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé », 2016, art. cit., p. 489).

En conclusion, le *Rapport Blot-Diederichs* ne reçoit aucune critique publique ni même dans la presse spécialisée de la part du secteur privé, ni des acteurs publics, alors même qu'il a inversé la charge de la transformation de la sécurité privée, du privé à l'Etat. Ce consensus tranche avec le laborieux processus de consensus élaboré préalablement à la loi sur la sécurité privée au Québec votée en 2006<sup>601</sup>. Le lent travail de présentation des projections statistiques, par les professionnels puis par une communauté épistémique puis par l'Etat lui-même, montrant une image de la répartition future des effectifs au profit de la sécurité privée, s'est trouvé, presque par accident, validé par l'embouteillage des préfectures du fait de l'instauration de la carte professionnelle. L'inversion statistique des effectifs privés et publics, attendue pour très rapidement, dissonait alors fortement avec le deuxième pilier du paradigme public de la sécurité privée, à savoir une coproduction à majorité publique, complétée par la sécurité privée. Si cette dissonance est difficilement corrigeable, et crée elle-même des difficultés en matière de régulation, sa maîtrise éventuelle par une révision du dispositif de régulation est apparue davantage envisageable. Jusqu'à 2010, la transformation de la sécurité privée était pensée comme devant subvenir par elle-même, avec un soutien de l'Etat. Or, à partir de 2010, ce n'est pas la sécurité privée qui doit, ou peut efficacement, se transformer, en tout cas pas elle-même par elle-même, mais par sa régulation administrative et étatique. Le *Rapport Blot-Diederichs* est la première traduction visible indiquant que la réforme de la sécurité privée se transforme en problématique de réforme de l'Etat, sans en emprunter explicitement l'ensemble des schémas.

## **2.4 De la validation par le cabinet du ministre à la fenêtre d'opportunité pour lancer la réforme**

Le *Rapport Blot-Diederichs* est rendu au ministre de l'Intérieur le 7 juin 2010. S'ouvre alors une séquence dans laquelle revient à l'autorité politique l'initiative et la décision de lancer ou pas une réforme, éventuellement selon le contenu et les modalités envisagées par la mission des inspections générales. Cependant, comme l'annonçait le *Rapport Blot-Diederichs*, le ministre de l'Intérieur envisageait déjà de nommer un responsable de la

---

<sup>601</sup> « En 1996, un comité consultatif sur la sécurité publique est mis en place. Il est composé de représentants des secteurs du gardiennage, de l'investigation, du transport de valeurs, des alarmes et des serrureries ainsi que des enquêtes de crédit [...]. Toutefois, ce n'est qu'à partir de la fin de l'année 2003 que les choses s'accélérent avec le dépôt d'un document ministériel, le Livre blanc : La sécurité privée, partenaire de la sécurité intérieure [...]. Ce dernier né des cendres du rapport consultatif de 1996 [...] crée un remous sans précédent au sein de l'industrie qui craint que le Livre Blanc, rédigé sans recours à des représentants de l'industrie, ne serve de base au prochain cadre législatif, ce document ne reflétant pas, aux yeux du secteur privé, les réalités du champ de la sécurité. Pour la première fois, on assiste à un rassemblement des forces de l'industrie, par l'entremise des principales associations professionnelles, pour chercher à modeler la future législation » (Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, art. cit., pp. 107-108).



sécurité privée au sein du ministère. C'est par ce biais que le principe de la réforme de la régulation est avalisé et rendu public.

#### **2.4.1 La création du poste de délégué interministériel à la sécurité privée : premier acte de validation des conclusions du *Rapport Blot-Diederichs***

Le 14 juin 2010, soit une semaine après la remise du *Rapport Blot-Diederichs*, *Le Figaro* indique que le ministre de l'Intérieur « *Brice Hortefeux doit en effet annoncer prochainement la création d'une délégation interministérielle à la sécurité privée. Un « M. Sécurité privée », en somme, qui devra veiller à une meilleure intégration de ces quelque 165.000 agents dans la chaîne de sécurité nationale* »<sup>602</sup>. A travers cette annonce, ce sont plusieurs actes politiques qui sont directement traduits par la presse.

D'une part, la sécurité privée « *est érigée au rang de priorité gouvernementale, au même titre que la sécurité routière, elle-même coiffée par une structure interministérielle depuis les années 1970* »<sup>603</sup>. La justification reprend totalement l'argumentation de la comparaison statistique en défaveur des policiers et gendarmes, exacerbant encore un peu plus les prévisions données jusqu'alors : « *L'Etat n'a plus le choix : alors que les effectifs des forces de l'ordre fondent comme neige au soleil, ceux des sociétés de sécurité privée croissent de 3% par an. Avec plus de 200.000 effectifs d'ici à 2014, il y a aura bientôt presque autant de privés en France que de policiers et de gendarmes réunis* »<sup>604</sup>. Cette mission est traduite dans le sens d'une obligation, avec un Etat et des forces de police et de gendarmerie sous pression, ainsi que dans celui d'un transfert de missions de sécurité du secteur public vers le secteur privé : « *l'Etat ne peut confier davantage de responsabilités aux privés sans un minimum de garanties* »<sup>605</sup>. D'autre part les prémices d'une réforme plus globale sont avancées, car le CNAPS est une « *autre mesure phare du rapport* »<sup>606</sup>. Toutefois, cet organisme est décrit comme devant être « *un cadre aux concertations avec les représentants des organisations professionnelles* » et permettre à l'Etat d'« *en finir avec la cacophonie qui règne dans chez les professionnels de la sécurité privée. Il veut une instance unique* »<sup>607</sup>. Le dialogue entre l'Etat et les organisations professionnelles est d'abord mis en avant comme objectif du CNAPS, alors que le *Rapport Blot-Diederichs* n'en faisait qu'une conséquence indirecte des modalités de fonctionnement de l'organisme. Par ailleurs, les missions de délivrance des autorisations et

---

<sup>602</sup> Jean-Marc Leclerc, « Nomination d'un « M. Sécurité privée », *Le Figaro*, 14 juin 2010.

<sup>603</sup> *Ibid.*

<sup>604</sup> *Ibid.*

<sup>605</sup> *Ibid.*

<sup>606</sup> *Ibid.* D'ailleurs, l'un des auteurs du *Rapport Blot-Diederichs* est interrogé et cité.

<sup>607</sup> *Ibid.*

de sanctions disciplinaires sont indiquées comme devant être mises à la réflexion par le CNAPS, tandis que « *Parallèlement, des policiers et des gendarmes seraient affectés au contrôle des privés* », le tout financé « *par un prélèvement sur le chiffre d'affaires florissant du secteur* »<sup>608</sup>. Les contours et missions de la réforme préconisée par le *Rapport Blot-Diederichs* ne sont ainsi pas encore parfaitement identifiés.

Il n'en demeure pas moins que les premières décisions politiques relatives à une application du *Rapport Blot-Diederichs* sont prises. La formalisation réglementaire de la décision politique de créer un poste de DISP intervient en septembre 2010, par le décret n° 2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée, suivi d'un décret nommant son titulaire en la personne du préfet Jean-Louis Blanchou<sup>609</sup>. Cette première fenêtre d'opportunité, entre juin et septembre 2010, est assez aisée à saisir du point de vue des interactions d'acteurs, car elle ne met guère qu'en jeu le cabinet du ministre, et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLP AJ) dans une moindre mesure pour la rédaction du décret relatif au DISP, et le cabinet du Premier ministre car le DISP est interministériel. Ce nombre réduit d'acteurs, ajouté au fait que la décision de créer un DISP était déjà prise avant la finalisation du *Rapport Blot-Diederichs*, explique la rapidité de mise en œuvre de ce premier élément de la réforme.

#### **2.4.2 Le DISP à sa création**

Le poste créé est celui de délégué interministériel à la sécurité privée, pour une durée de trois ans : l'absence, en tant que telle, d'une délégation interministérielle à la sécurité privée, et cette limitation dans le temps sont issues d'une négociation difficile avec le cabinet du Premier ministre, peu au fait des évolutions en cours en matière de sécurité privée et peu favorable à la création d'institutions *ad hoc* dont l'utilité lui échappe<sup>610</sup>. L'idée d'une « direction générale de la sécurité privée », positionnée au même niveau que la DGPN et la DGGN, était dans l'esprit et le souhait du conseiller Jean-Marc Berlioz : ce DISP devait en être une préfiguration<sup>611</sup>. En revanche, la création d'un délégué ministériel au marché de la sécurité privée, proposée par la mission Blot-Diederichs, n'est pas retenue par le cabinet du

---

<sup>608</sup> *Ibid.*

<sup>609</sup> Décret du 21 septembre 2010 portant nomination du délégué interministériel à la sécurité privée - M. BLANCHOU (Jean-Louis), *JO* du 22 septembre 2010, p. 68.

<sup>610</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017.

<sup>611</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017.

ministre : il estime, ainsi que le secrétaire général du ministère, que ce deuxième délégué aurait fait doublon avec le DISP et que ce dernier pouvait en prendre les compétences<sup>612</sup>.

Quel est alors le sens du choix du préfet Jean-Louis Blanchou comme premier titulaire de ce poste ? Issu du corps préfectoral et, depuis 2002, directeur de la sécurité d'Aéroports de Paris (ADP), pour Frédéric Ocqueteau « *ce haut fonctionnaire est devenu the right man at the right place (l'homme de la situation) pour incarner la DISP dans un moment où le politique dut inventer la fonction* »<sup>613</sup>. Préfet connaissant l'administration territoriale ainsi que les cabinets ministériels, secrétaire général de l'administration de la police de Paris, c'est-à-dire la plus grande et emblématique des préfetures, directeur de la sécurité dans une grande entreprise marquée par l'évolution réglementaire et missionnelle de la sécurité privée dans les années 2000, et participant, à la marge il est vrai, à la réflexion relative à la sécurité privée, ces différentes fonctions expliquent sa nomination<sup>614</sup>. Réintégrant le ministère de l'Intérieur en juin 2010, le préfet Blanchou est désigné responsable de la mission de vidéoprotection, mission qui lui est confiée dans l'attente de sa nomination comme DISP.

Le poste de DISP est conçu conformément aux recommandations du *Rapport Blot-Diederichs*, à savoir un organe de pilotage souple et léger, une administration de mission à la durée limitée. Le délégué doit s'appuyer sur les « *administrations centrales, [les] corps d'inspection ainsi [que les] services déconcentrés des départements ministériels*

---

<sup>612</sup> *Ibid.*

<sup>613</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 111. Ingénieur agronome (ENSA, ENSSAA) et énarque (1980-1982, promotion Henri François d'Aguesseau), le préfet Blanchou occupe différentes fonctions dans l'administration préfectorale territoriale avant d'intégrer plusieurs cabinets ministériels de gouvernement de gauche entre 1989 et 1993, comme chef de cabinet (de François Doubin, ministre du Commerce et de l'Artisanat, en 1989-1990, d'Henri Nallet, garde des Sceaux, en 1991-1992, et de Michel Sapin, ministre de l'Economie et des Finances, en 1992-1993). Après un nouveau passage en administration territoriale (sous-préfet de l'Haÿ-les-Roses de 1993 à 1996), il occupe alors la fonction de secrétaire général pour l'administration de la police de Versailles, puis, nommé préfet en 1999, de secrétaire général pour l'administration de la police de Paris. Préfet hors cadre en 2002, il intègre Aéroports de Paris (ADP), d'abord comme directeur délégué auprès du directeur général chargé de la sûreté, puis directeur de la sûreté et des préventions de 2005 à 2008 et enfin directeur de la sûreté et du management des risques de 2008 à 2010. Il arrive donc dans un secteur privé marqué par les attentats du 11 septembre 2001, par les nouvelles obligations de sûreté aéroportuaire et donc par la sécurité privée. Dans ce cadre, il appartient à la catégorie des donneurs d'ordre, et devient l'un des membres fondateurs du Club des directeurs de la sécurité des entreprises (CDSE) créé en 2004, avec un quinzaine d'autres directeurs de la sécurité. Parallèlement, la communauté de réflexion en matière de sécurité ne lui est pas totalement inconnue puisqu'il est auditeur de l'IHESI en 1994-1995, donc parmi les premières promotions - c'est précisément à ce moment que le préfet Blanchou et Jean-Marc Berlioz, initiateur de l'IHESI se rencontrent). En 2009-2010, il participe également à un groupe de travail dans l'environnement de la DPS et de l'éphémère Conseil économique de la sécurité (DPS, « Note sur le Conseil économique de sécurité (première réunion du 26 janvier 2009) », 21 janvier 2009. Cf. aussi « Michèle Alliot-Marie a présidé la 1<sup>ère</sup> réunion du « Conseil économique de sécurité », *La Gazette des communes*, 26 janvier 2009). Les membres du CES sont : Guillaume Pépy, président de la SNCF ; Pierre Giacometti, conseiller en communication et ancien directeur général de l'institut Ipsos France ; Maurice Lévy, président du directoire de Publicis Groupe ; Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) ; Alain Juillet, le « M. intelligence économique auprès du Premier ministre » ; Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement au ministère de la Défense ; Alice Guillhon du Hellen, directrice du CERAM (Ecole de commerce et de management).

<sup>614</sup> Si Frédéric Ocqueteau indique que « *Peut-être le cumul de ces atouts le prédestinait-il à entrer dans le costume que l'on taillait pour lui depuis le début de l'année 2010, au point que des concurrents éventuels, s'il y en eut, ne purent pas vraiment tenir la distance* » (Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 112). De fait, il ne semble pas qu'il y ait eu d'autres noms circulant pour ce poste.

*intéressés* »<sup>615</sup>, en plus de son équipe de 4-5 ETP, qui représente les différents corps du ministère de l'Intérieur, ajouté du ministère de la Justice avec un magistrat<sup>616</sup>. Les missions du DISP sont définies par les articles 2, 3 et 4 du décret de septembre 2010. Si elles sont davantage détaillées et étayées par rapport aux huit recommandations du *Rapport Blot-Diederichs*, elles ne montrent pas de nouveautés quant au fond. L'article 2 vise à la complémentarité, au partenariat, à la coordination public/privé et donc à la définition d'une stratégie pour le ministère de l'Intérieur vis-à-vis de la sécurité privée<sup>617</sup>. L'article 3 reprend l'articulation du délégué avec le futur CNAPS et lui donne une mission de réflexion juridique et normative<sup>618</sup>. Enfin, l'article 4 porte sur l'ensemble de la problématique de la formation<sup>619</sup>. Quelques missions prévues par le *Rapport Blot-Diederichs* ne sont pas reprises (audits, rôle de tutelle, du moins de contrôle du CNAPS) : à ce stade, le seul lien du DISP avec la future instance de contrôle est sa capacité juridique à la saisir.

Le rôle du DISP est donc d'initier, de faciliter, de favoriser, de contribuer, de veiller, de faire toutes propositions utiles, d'être l'interlocuteur, etc., c'est-à-dire conçu davantage comme un aiguillon et une interface que comme un organe opérationnel, directif ou coercitif. C'est d'ailleurs ainsi que le titulaire perçoit son poste : « *Le délégué interministériel et son équipe ont vocation à être une sorte de « guichet unique » pour les professions privées de sécurité dans leurs relations avec les administrations. Ils devront accompagner leurs*

<sup>615</sup> Article 6 du décret n° 2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée.

<sup>616</sup> Un colonel de gendarmerie, un commissaire divisionnaire et un cadre contractuel du ministère de l'Intérieur constituent donc ce service au 1<sup>er</sup> février 2011, créé progressivement à partir de septembre 2010 (Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Henri-Michel Comet, Secrétaire général », objet : mise en œuvre opérationnelle de la délégation interministérielle à la sécurité privée, n° 10-048, 24 septembre 2010 et Clément Giuliano, « Le délégué interministériel à la sécurité privée constitue son équipe », dépêche n° 2447, AISG, 7 février 2011). Cette équipe s'est ensuite agrandie en cours d'année 2011, avec l'arrivée de deux administrateurs civils, dont l'un étant l'adjoint du Délégué, durant une petite année : en 2012, il n'y aura plus qu'un administrateur civil, exerçant aussi la fonction d'adjoint au Délégué. En septembre 2011, un magistrat rejoint cette équipe. Par ailleurs, un contractuel venant de la sécurité privée était initialement prévu, mais le candidat a été jugé trop cher par le secrétariat général du ministère de l'Intérieur (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à monsieur le Préfet Christophe Bay, directeur adjoint du Cabinet du ministre de l'Intérieur », Paris, n° 11-004, 2 février 2011, et Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à madame Véronique Malbec, Directrice des services judiciaires », n° 11-070, 3 juin 2011). Enfin, un secrétariat de deux personnes et un chauffeur complètent cette équipe localisée au 14-16 rue Miromesnil (Paris, 75008), à côté de la Place Beauvau.

<sup>617</sup> Précisément :

- veiller à ce que les activités de sécurité privée s'exercent dans la transparence et le respect des règles applicables ;
- favoriser leur complémentarité avec l'action des pouvoirs publics ;
- être l'interlocuteur des représentants du secteur de la sécurité privée ;
- assurer la coordination de l'action des services de l'Etat à l'égard des entreprises de ce secteur ;
- définir les principes d'un partenariat opérationnel entre les entreprises de sécurité privée et les ministères.

<sup>618</sup> Précisément :

- coordonner la veille des risques et des menaces susceptibles d'affecter ce secteur d'activités ;
- saisir l'instance de contrôle chargée de veiller au respect des normes édictées ;
- faire toute proposition utile en vue d'une modification de la réglementation en vigueur ;
- être consulté sur l'élaboration de la norme dont il facilite l'application par les conseils et les rappels appropriés ;
- favoriser la création de labels et de certifications et veiller à leur harmonisation au niveau européen.

<sup>619</sup> Précisément :

- assurer, avec d'autres ministères, la promotion des formations professionnelles en sécurité privée ;
- faciliter l'insertion professionnelle des adjoints de sécurité et des gendarmes adjoints volontaires en fin de contrat ;
- contribuer à la professionnalisation des métiers en proposant toute évolution utile de la formation.

démarches, mettre en forme leurs initiatives, les orienter utilement »<sup>620</sup>. Vis-à-vis du secteur privé, c'est un rôle d'ambassadeur auprès des administrations qu'il se donne « le délégué devra également participer à une bonne appréhension du secteur, de ses difficultés ou de ses attentes, par les administrations dont il pourra en outre coordonner l'action »<sup>621</sup>. Administration de mission et de pilotage, avec un petit effectif, c'est logiquement que « Le délégué ne [lui] paraît pas avoir vocation à traiter à son niveau de tous les sujets mais il devra s'assurer de leur prise en charge par les instances compétentes en sensibilisant aux enjeux et participant à la fixation des objectifs et des priorités par exemple »<sup>622</sup>.

Au-delà de ces missions, c'est toutefois d'abord un rôle d'accompagnateur de la création du CNAPS que perçoivent les organisations professionnelles et le délégué lui-même aussi : « Trois mois après sa nomination, Sécurité Privée a voulu aller à la rencontre de Jean-Louis Blanchou afin de mieux connaître le délégué mais aussi l'homme qui va accompagner les professionnels tout au long du cheminement vers le Cnaps et ensuite »<sup>623</sup>. Le rôle du délégué vis-à-vis du CNAPS est même évoqué à plus long terme : « Il devrait y avoir une grande proximité entre le délégué et le CNAPS dont on peut penser qu'il sera membre de droit de cette instance ». Ce rôle d'accompagnateur de la mise en œuvre du CNAPS ne va cependant pas de soi, notamment en 2010, lorsque le cabinet du ministre décide de concrétiser le *Rapport Blot-Diederichs* dans un texte de loi : en effet, les responsables en charge de l'écriture de l'amendement devant créer le CNAPS (d'abord à la DMAT puis à la DLPAJ) ne perçoivent pas d'un œil très favorable ce nouveau poste de DISP : les « rapports avec lui auraient été un peu rugueux (sic) dans la mesure où, bien que pressenti dans ce poste de DISP dès avril-mai, le préfet est constamment tenu à l'écart des pourparlers concernant la création du CNAPS jusqu'à sa nomination officielle le 21 septembre. Son appartenance au futur Collège n'est d'ailleurs pas allée de soi au départ, non plus que son association aux travaux de la DLPAJ jusqu'à l'élaboration du premier amendement au Sénat »<sup>624</sup>. L'articulation initiale entre la DLPAJ et la DISP a été confuse, jusqu'aux discussions parlementaires, les liens plus proches venant ensuite<sup>625</sup>. Apparaissent également en germe la nécessaire articulation entre les compétences du DISP et celles du CNAPS : pour Frédéric Ocqueteau, « *Quand J.L. Blanchou se glisse pour trois ans dans le nouveau mandat de DISP (2010-*

---

<sup>620</sup> Jean-Louis Blanchou, « Créer la confiance entre secteur public et sécurité privée », entretien réalisé par Xavier Latour et Pierre Moreau, *Sécurité privée*, n° 14, décembre 2010 / février 2011, p. 34.

<sup>621</sup> *Ibid.*

<sup>622</sup> *Ibid.*

<sup>623</sup> *Ibid.*

<sup>624</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 65.

<sup>625</sup> Entretien avec Philippe Leblanc, directeur-adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017.

2013), les instabilités génétiques liées à la naissance de la DISP précédant d'une année celle du CNAPS, autrement dit les incertitudes sur le périmètre du mandat, sont encore très importantes. Ce n'est qu'à l'épreuve de la coexistence des deux structures qui apprendront à se jauger au sein du collège du CNAPS que se révélera la viabilité du dispositif bifide »<sup>626</sup>. (La 6<sup>ème</sup> partie explorera particulièrement cette relation institutionnelle, plus ou moins instable effectivement, entre le DISP, le CNAPS et la DLPAJ, à partir du projet de réforme du livre VI du CSI porté par le DISP). De fait, les périmètres respectifs du DISP et du CNAPS ne se comprennent qu'à l'aune de la globalité de la réforme : en juillet 2010, la décision politique de créer le CNAPS est prise, en parallèle de la création du DISP.

### **2.4.3 Juin 2010 : accord du ministre de l'Intérieur pour lancer la création du CNAPS et lancement de sa traduction juridique**

#### **2.4.3.1 La décision politique**

La décision du ministre en faveur de la création du CNAPS est formalisée par une réunion tenue sous l'égide de son directeur de cabinet, le 15 juin 2010, avec pour directive de l'insérer dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) en cours de discussion parlementaire. Cependant, « *Une fois les principaux arbitrages rendus, le chemin est encore long – il faut écrire la loi – alors que le temps, lui, est compté* » rappellent Frédéric Pierru et Christine Rolland dans leur analyse de la création des Agences régionales de santé<sup>627</sup>. Ils précisent que « *C'est à ce stade que le temps long de la maturation intellectuelle rejoint le temps court de l'action politique* »<sup>628</sup>. Dans le cas du projet « CNAPS », le temps est compté par rapport au calendrier d'examen parlementaire de la LOPPSI 2, ce que n'avait pas envisagé précisément le *Rapport Blot-Diederichs*, muet sur le vecteur législatif potentiel. En débat depuis le 27 mai 2009, la LOPPSI 2 est en première lecture au Sénat à partir du 2 juin 2010 et jusqu'à la mi-septembre : de fait, la décision du cabinet du ministre, en juin 2010, d'utiliser ce vecteur législatif crée une situation d'urgence, un amendement du gouvernement ne pouvant plus être proposé en seconde lecture à l'Assemblée nationale.

Suite à la décision du directeur de cabinet du ministre, le 15 juin 2010, la DLPAJ, en charge de l'écriture des textes au ministère, et la direction de la modernisation de l'action

---

<sup>626</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 116.

<sup>627</sup> Frédéric Pierru et Christine Rolland, « *Bringing the Health Care State Back in*. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé », 2016, art. cit., p. 496.

<sup>628</sup> *Ibid.*

territoriale (DMAT), qui comporte le Bureau des polices administratives (BPA), notamment en charge de la sécurité privée, en cours de transfert vers la DLPAJ et venant de recevoir un nouveau chef de bureau en la personne de Philippe Leblanc début juin<sup>629</sup>, sont missionnées pour préparer un amendement à intégrer dans la LOPPSI 2. Le nouveau chef du BPA se voit demandé « *de mettre en musique les conclusions du rapport le plus rapidement possible* »<sup>630</sup>. Ce « *plus rapidement possible* » se concrétise, pour lui, avant même la décision du directeur du cabinet du ministre, par la lecture le 14 juin 2010 de l'article du *Figaro* indiquant la remise du *Rapport Blot-Diederichs*, la création future d'un DISP et celle du CNAPS<sup>631</sup>. Le 18 juin 2010, le BPA transmet un projet d'amendement, qui instaure un titre II bis relatif au Conseil national des activités privées de sécurité dans la loi du 12 juillet 1983<sup>632</sup>. Cet amendement montre les arbitrages politico-administratifs réalisés par rapport à la solution envisagée par la mission Blot-Diederichs et en constitue donc une opération juridique de traduction...

Ainsi, avant même de le présenter devant les parlementaires, le ministère de l'Intérieur retravaille l'option préconisée par le *Rapport Blot-Diederichs* – ce sont sur les écarts, les différences, les nouveautés sur lesquels il faut insister, au rebours de l'analyse qu'en fait Frédéric Ocqueteau pour qui, « *Le texte, directement issu de la mission IGA, en reprend les termes exacts et décrit ainsi l'organisation et les futures missions du CNAPS* »<sup>633</sup>. En effet, il s'agit par là-même d'évaluer, de caractériser une première marge de manœuvre du cabinet du ministre, par rapport à l'administration et au rapport de leurs inspections. Dans cette marge de manœuvre du cabinet, une mise à distance des membres de la mission Blot-Diederichs est tout d'abord pratiquée : ils ne sont pas consultés une fois le rapport remis<sup>634</sup>. De même, cette étape ne voit pas une grande influence du DISP, qui participe de manière lointaine aux réunions de

---

<sup>629</sup> Frédéric Ocqueteau souligne que le précédent chef de bureau, Christophe Salin, était, lui, hostile à une évolution du dispositif de régulation et plutôt attentiste après la réforme de la carte professionnelle (ce qui transparaît dans le rapport de la DPS de décembre 2008, en partie fondé sur un entretien avec lui) : « *L'hostilité et la résistance du chef de la DMAT au nouveau projet est connue depuis longtemps, et ce n'est qu'après son remplacement par P. Leblanc que la réforme démarre sur les chapeaux de roue* » (Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 64) – ce n'est pas cependant ici du « *chef de la DMAT* » dont il peut s'agir, mais du chef du BPA à la DMAT. Ainsi, « *la DMAT qui signe encore ses documents n'est quasiment plus dans la boucle : le travail de fond, c'était en direct avec la DLPAJ* », indique Frédéric Ocqueteau à partir du témoignage de Philippe Leblanc. Cette direction du ministère devient donc compétente en matière d'activités privées de sécurité.

<sup>630</sup> *Ibid.*

<sup>631</sup> Jean-Marc Leclerc, « Nomination d'un « M. Sécurité privée », *Le Figaro*, 14 juin 2010.

<sup>632</sup> Projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, modifié par le Sénat et adopté le 10 septembre 2010, n° 159, pp. 28-39.

<sup>633</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 52.

<sup>634</sup> Cette mise à l'écart des membres de la mission semble s'expliquer par la volonté du cabinet du ministre de ne pas placer l'IGA Yvan Blot à la tête du CNAPS, ce qui pouvait l'intéresser (entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017).

cabinet sur le sujet<sup>635</sup>. Les évolutions entre le *Rapport Blot-Diederichs* et l'amendement gouvernemental proviennent d'une action du BPA à la demande du cabinet.

### 2.4.3.2 L'amendement du gouvernement

Cette traduction juridique maintient le compromis essentiel défini par les inspections générales ainsi que les missions du futur régulateur : participation de représentants privés au régulateur (en minorité) contre financement par eux du régulateur (*via* des cotisations professionnelles obligatoires) ; reprise de la mission de police administrative des préfectures et mise en place d'un pouvoir disciplinaire. Le BPA précise et délimite juridiquement plus en détails le champ de compétences du futur régulateur que ne le faisait la mission Blot-Diederichs : « *Cet organisme, doté de la personnalité morale, deviendrait l'autorité unique en matière de régulation et de contrôle de la profession, sous réserve des attributions de l'Etat souverain* »<sup>636</sup>. Il apporte ainsi des précisions de frontières et de compétences juridiques : seules les activités soumises à la loi du 12 juillet 1983 sont prises en compte, donc en excluant le conseil en sécurité, la formation, l'intelligence économique, la sécurité incendie, tant pour la délivrance des autorisations, l'action de contrôle et de discipline. Se trouvent ainsi volontairement exclue toute idée d'élargissement ou de modification du périmètre, afin de ne focaliser la réforme que sur l'évolution du dispositif de régulation<sup>637</sup>. Dans ce cadre, les missions du CNAPS sont clairement structurées et dénommées. Le régulateur est chargé :

- « 1° D'une mission de conseil et d'assistance à la profession. Il émet des avis et formule des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables ;
- 2° D'une mission de police administrative. Il délivre, suspend ou retire les différents agréments, autorisations et cartes professionnelles prévus par la présente loi ;
- 3° D'une mission disciplinaire. Il assure la discipline de la profession et prépare un code de déontologie de la profession approuvé par décret en Conseil d'État. Ce code s'applique à l'ensemble des activités visées aux titres I<sup>er</sup> et II ».

A travers la dénomination de « police administrative », le transfert de compétences des préfectures au CNAPS est plus visible : les autorisations tombant dans le champ de

---

<sup>635</sup> On rejoint là l'analyse de Frédéric Ocqueteau : « *Les pilotes de la conception, dès les premières contractions précédant l'accouchement, sont au départ le Cabinet et la DLPJ auquel s'adjoint la DISP un peu plus tard (première séquence)* » (Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 65).

<sup>636</sup> Extrait de la note transmise par le BPA au secrétaire général du ministère vers le 18 juin 2010 (*cf.* entretien avec Philippe Leblanc, directeur adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017).

<sup>637</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.



compétence du CNAPS sont précisément identifiées, en laissant au préfet territorialement compétent, c'est-à-dire à l'Etat, le double agrément en sûreté aéroportuaire, l'autorisation d'armement, l'agrément en palpation en cas de circonstances particulières liées à des menaces graves pour la sécurité publique. Par ailleurs, alors que le *Rapport Blot-Diederichs* n'évoquait que des « *sanctions disciplinaires* », l'amendement franchit un cap supplémentaire en évoquant clairement « *une mission disciplinaire* », qui correspond au contrôle *a posteriori* dont les modalités et conditions de réalisation de la mission disciplinaire sont plus détaillées et encadrées juridiquement. Ce contrôle est référencé sur une base juridique large : « *Tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à sanction disciplinaire* ». Opérationnellement, le contrôle sur place est, après information préalable du procureur de la République, possible entre 6 heures et 21 heures, avec accès aux locaux professionnels ou d'emploi des agents privés de sécurité, en présence du responsable des lieux, avec consultation des documents nécessaires à la mission, compte rendu contradictoire de visite. Les modalités et recours en cas de refus d'une visite sont, elles aussi, définies<sup>638</sup>. Les sanctions prévues par la mission Blot-Diederichs se retrouvent dans l'amendement du gouvernement, plafonnées à 3 % du chiffre d'affaires et 5 % en cas de récidive pour les pénalités financières. La procédure de recours est précisée : un recours administratif préalable devant la commission nationale d'agrément et de contrôle (formation issue du collège du CNAPS) est obligatoire avant un recours contentieux devant les tribunaux administratifs. Un commissaire du gouvernement, magistrat, avec son service d'enquête, est toujours présent pour organiser et décider de ces contrôles et de leurs suites. Enfin, la « mission de conseil et d'assistance », en tête dans l'amendement, n'était qu'à la fin dans la rédaction du *Rapport Blot-Diederichs* et seulement indiquée comme la possibilité d'« *émettre des avis et de formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables* ».

Outre la définition précise des missions, l'apport majeur de la DLPAJ porte sur le statut du CNAPS. Le DLPAJ, Laurent Touvet, se trouvait, explique-t-il à Frédéric Ocqueteau, face à une commande difficile à concrétiser : « *Assez perplexe quant à l'innovation de cette entité proposée par l'IGA, à ses yeux assez proche du régalien mais qui ne ressemble à rien de ce qu'il connaît, il tâtonne* ». Ainsi, alors que le *Rapport Blot-Diederichs* élimine les solutions extrêmes (ordre professionnel ou service administratif) en faveur d'une personne morale avec

---

<sup>638</sup> Les présidents des commissions régionales saisissent le juge de la liberté et de la détention ; le contrôle se déroule alors sous l'autorité de ce magistrat, le cas échéant.

une gouvernance mixte, le DLPAJ doit, lui, éliminer, au sein de cette dernière catégorie d'autres solutions juridiques<sup>639</sup> :

- un groupement d'intérêt public (GIP), c'est-à-dire un organisme privé : le cabinet du ministre et le DLPAJ l'exclut en raison de son éloignement avec les principes du *Rapport Blot-Diederichs* ;
- une autorité administrative indépendante (AAI), qui aurait nécessité un projet de loi en tant que tel, une étude d'impact, etc., jugé trop long et aléatoire.

La solution de la « *personne morale de droit public* », non qualifiée et *sui generis*, retenue dans le projet d'amendement, résulte ainsi de l'exclusion des différentes options plus précises de statut des opérateurs publics, après expertise de la DLPAJ.

Par ailleurs, la participation des représentants du secteur dans les instances décisionnaires du CNAPS est conservée, mais avec une participation strictement minoritaire. Le *Rapport Blot-Diederichs* allait plus loin dans son hypothèse : « *La composition du CNAPS et des conseils régionaux constitue un enjeu majeur pour le succès du dispositif. La mission suggère un équilibre entre représentants de l'Etat et représentants de la profession en accordant une courte majorité à l'Etat, au moins pour les premières années correspondant à la mise en place du nouvel édifice. Il s'agit là d'un choix politique : respecter les aspirations de la profession à participer à son auto-régulation tout en préservant la capacité de l'Etat à maîtriser son évolution dans la phase de démarrage. Ultérieurement, la question d'une parité complète pourra être étudiée* »<sup>640</sup>. De même, les organes régionaux ne pourront être présidés que par un représentant public. Enfin, le financement prévu par la mission Blot-Diederichs pour être assuré par des cotisations obligatoires versées par les entreprises privées de sécurité selon un montant fixé par le CNAPS, et par les pénalités financières, est repris tel quel par le ministère de l'Intérieur, qui conserve donc l'autonomie financière du nouveau régulateur.

Le projet d'amendement ainsi rédigé est proposé par le conseiller sécurité, Jean-Marc Berlioz, aux représentants du secteur en juillet 2010<sup>641</sup> : il recueille leur aval de principe. La suite de l'été 2010 voit cependant le projet évoluer par précisions successives :

---

<sup>639</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, pp. 64-65, et entretien avec Philippe Leblanc, directeur-adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017.

<sup>640</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 69.

<sup>641</sup> Le chef du BPA accompagne le conseiller Jean-Marc Berlioz à cette réunion, où sont présents : l'USP (avec Claude Tarlet, président), le SNES (avec Jean-Pierre Tripet, adjoint de Michel Ferrero, président), la FEDESFI (Patrick Lagarde, président) et le SESA (Michèle Ambou, représentante du président Patrick Thouverez) (entretien avec Philippe Leblanc, directeur-adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017).

- Le magistrat-commissaire du gouvernement et ses délégués chargés de l’instruction des dossiers disciplinaires et de la vérification des fichiers judiciaires et policiers, est supprimé au profit, purement et simplement, d’un directeur qui en reprend les missions avec ses services administratifs. Ce directeur cumule donc de fait la gestion administrative de l’établissement (diminuant d’autant les compétences du secrétaire général telles que prévues par la mission Blot-Diederichs) et la direction de la chaîne disciplinaire en tant qu’autorité décisionnaire pour le déclenchement d’un contrôle et pour l’opportunité des poursuites disciplinaires. Derrière cette évolution, une reprise en main par le ministère de l’Intérieur se fait jour, ne laissant pas le ministère de la Justice, d’ailleurs peu enthousiaste<sup>642</sup>, prendre trop d’importance dans le dispositif.
- L’organe central de gouvernance du CNAPS, désigné « collège » – l’idée vient du DLPAJ, à partir de l’exemple du CSA (Conseil supérieur de l’audiovisuel) –, voit ses compétences clairement référencées sur un conseil d’administration. La mission Blot-Diederichs l’avait laissé flou dans ses missions et compétences.
- Les membres privés du collège sont désignés parmi les représentants des activités privées de sécurité (excluant ainsi les donneurs d’ordre et les salariés, présents dans la première version du projet d’amendement du 18 juin 2010). La non-prise en compte des représentants des agents de sécurité privée dans les instances décisionnaires a été poussée par Alain Bauer, selon lui-même et selon l’un des auteurs du *Rapport Blot-Diederichs*, sous un argument davantage politique que juridique<sup>643</sup> : la cotisation permettant de financer le CNAPS étant prélevée sur les entreprises de sécurité privée, seuls des représentants de ces dernières ont été dites légitimes à participer à sa gouvernance et à son fonctionnement décisionnaire. Par ailleurs, rappelant l’idée initiale de l’ordre professionnel, les rédacteurs du projet d’amendement soulignent que les salariés d’une entreprise relevant d’un tel ordre n’en sont pas eux-mêmes membres. Enfin, aucune revendication des syndicats de salariés visant à participer activement à l’organe de contrôle n’a émergé durant cette période.
- L’architecture globale du régulateur apparaît plus clairement : un organe central de gouvernance, des organes régionaux de décisions en police administrative et en sanctions disciplinaire, un organe central de recours (qui ne reste lié à l’organe de gouvernance que par sa composition piochée dans celle de l’organe de gouvernance), et une structure administrative de l’établissement dirigée par un directeur ;

---

<sup>642</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

<sup>643</sup> *Ibid.* et entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017.

- Les sanctions disciplinaires sont clairement distinctes des mesures de retrait ou de suspension en police administrative, les premières nécessitant l'application d'une procédure contradictoire à la différence des secondes.

En août 2010, une réunion interministérielle (RIM), présidée par un conseiller technique au cabinet du Premier ministre, Frédéric Lauze, valide le projet d'amendement à déposer en première lecture au Sénat du projet de LOPPSI 2. Lors de cette réunion, le cabinet du Premier ministre impose la présence du ministre en charge du Budget dans les instances du CNAPS, afin qu'un TPG soit présent dans chaque commission régionale. En septembre 2010, l'amendement est prêt à être proposé au Sénat, juste avant la fin de la première lecture du projet de LOPPSI 2. Globalement, il reprend donc l'esprit et l'essentiel des recommandations du *Rapport Blot-Diederichs*, en précisant juridiquement des points et en le resserrant précisément sur le périmètre des activités privées de sécurité défini par la loi du 12 juillet 1983. Deux éléments durant cette étape de traduction politico-juridique éloignent cependant encore davantage le CNAPS d'un ordre professionnel :

- L'orientation « publique » du CNAPS est davantage affirmée que dans le *Rapport Blot-Diederichs*, avec le statut de personne morale de droit public, l'explicitation de sa mission de police administrative et des modalités d'exercice de la mission disciplinaire articulées sur des procédures de droit administratif et pénal (et non plus un contrôle déontologique flou).
- L'organisation même du CNAPS, avec une chaîne décisionnelle composée de représentants publics et privés, et une chaîne d'exécution avec des salariés du CNAPS, ce que la mission Blot-Diederichs n'avait pas envisagé aussi distinctement<sup>644</sup>.

Enfin, des points sont restés en suspens, et renvoyés à un décret en Conseil d'Etat : l'origine précise, le nombre et la répartition des membres du collège du CNAPS (mais dont l'amendement « assure une majorité aux représentants de l'État et aux magistrats des deux ordres de juridictions ») et des commissions régionales d'agrément et de contrôle de nomination des membres, le contenu du code de déontologie, laissant des marges de manœuvre et de négociations ultérieures. Il convient aussi de noter que la relation entre le CNAPS et le nouveau DISP n'est pas évoquée dans l'amendement, là où le *Rapport Blot-*

---

<sup>644</sup> Entretien avec Olivier Diederichs, IGA, 19 janvier 2017. L'IGA confirme que la mission ne s'était pas orientée vers un système à double structure clairement séparée, administrative d'un côté et décisionnaire de l'autre. Le bicéphalisme significatif et fort qu'avait en tête la mission Blot-Diederichs était plutôt celui du président du collège du CNAPS d'un côté, et du président de la Commission nationale d'agrément et de contrôle de l'autre (devant avoir un rôle plus important encore que d'être l'organe de première instance des recours, pour véritablement impulser la politique disciplinaire de contrôle).

*Diederichs* indiquait que le DISP devrait être membre de droit du collège et qu'il assurerait une forme de tutelle du CNAPS. Sa capacité de saisine, indiqué dans le décret de création du DISP, n'est pas reprise dans l'amendement. Enfin, les recommandations à caractère économique (prise en compte des donneurs d'ordre, interdiction de la sous-traitance, etc.) ne font pas partie de l'option législative de la réforme : s'y trouvent seulement l'obligation d'une assurance professionnelle et le rappel de l'interdiction de sous-traiter une activité privée de sécurité à une entreprise non autorisée<sup>645</sup>.

## **2.5 Conclusion de la 2<sup>ème</sup> partie : du rôle des acteurs dans la traduction publique d'un problème privé qui aboutit à une réforme de l'Etat**

A ce stade, la décision prise d'un changement institutionnel et le début de ce changement engagé, il est possible de s'arrêter plus précisément sur le rôle des acteurs individuels et collectifs apparaissant dans cette émergence d'un problème, sa problématisation et l'élaboration de la solution. La notion de « *nébuleuse réformatrice* », telle que définie par Christian Topalov et qui ne va pas jusqu'à l'élaboration et la conduite du changement<sup>646</sup>, nous paraît en adéquation avec la communauté public-privé de réflexion identifiée dans la 1<sup>ère</sup> partie et poursuivie dans la 2<sup>ème</sup> partie avec des acteurs publics :

- le langage partagé émerge, notamment à la faveur des opérations de traduction publique du diagnostic privé (la sécurité privée est en croissance forte et dépassant prochainement les effectifs publics ; la régulation par le marché est insuffisante pour assurer une offre saine et régulière ; elle doit être mieux contrôlée). Le rapport Gaudin-Bauer de 2007 et les rapports de l'INHES et de la DPS en 2008 portent ce langage partagé et déjà traduit dans une orientation publique.
- Un système de positions structurées existe, avec les deux organisations patronales de la surveillance humaine et leur président qui tendent à se rapprocher, à travers le cabinet du ministre et l'inspection générale de l'administration.
- Des institutions spécifiques accueillent et portent ce langage partagé d'acteurs clairement positionnés : la convention SNES/USP de 2008, le premier sommet européen de la sécurité privée de 2008, mais aussi, plus institutionnel, l'INHES.

---

<sup>645</sup> Amendement n 387 rect., présenté par le gouvernement, 6 septembre 2010, Projet de loi LOPPSI, 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat.

<sup>646</sup> Christian Topalov, « Le champ réformateur : un modèle », in Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice en France, 1880-1914*, 1999, *op. cit.*, pp. 461-474.

Cette « *nébuleuse réformatrice* » montre donc des acteurs au « *pouvoir d'influence* », mais pas encore des acteurs au « *pouvoir réel* », c'est-à-dire apte à prendre et faire la décision<sup>647</sup>. En ce sens, nous ne pouvons les considérer comme des « *acteurs programmatiques* »<sup>648</sup>. Toutefois, un acteur, individuel, pourrait se voir attribuer le qualificatif de « *programmatique* », à savoir le conseiller aux politiques de sécurité, Jean-Marc Berlioz, au sein du cabinet du ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux. Ce conseiller permet d'orienter le diagnostic privé partagé et traduit par les acteurs public de la « *nébuleuse réformatrice* » vers d'éventuelles actions publiques. Pour rappel, Jean-Marc Berlioz connaissait non seulement l'une des institutions d'où a émergé la notion de coproduction public-privé de sécurité, en ayant participé à la création de l'IHESI dans les années 1990, mais connaissait également la régulation de la sécurité privée avec la réforme de la carte professionnelle dont il avait été le porteur dans un précédent cabinet ministériel. Son nouveau positionnement, en 2009, au cabinet du ministre de l'Intérieur, permet une traduction politique rapide des difficultés nées de la mise en place de la carte professionnelle, remises dans l'ensemble des difficultés que le secteur avait identifié depuis plusieurs années. Cette traduction passe par des groupes de travail pilotés par le conseiller aux politiques de sécurité à partir de novembre 2009 et surtout le lancement d'une mission IGA-IGPN-IGGN en janvier 2010 relatif au contrôle des sociétés de sécurité privée. Ce conseiller ministériel répond bien à la notion de l'« *entrepreneur de politiques publiques* » : ressources positionnelles et d'expertises importantes, longévité et ténacité, capacité à réunir et à négocier<sup>649</sup>. Nous pouvons également estimer qu'il est un des éléments constitutifs du centre de la « *nébuleuse réformatrice* »<sup>650</sup>. Par son biais, la problématisation s'effectue désormais sous couvert de l'Etat et de la haute-fonction publique du ministère de l'Intérieur et se resserre sur l'inadéquation du dispositif préfectoral de régulation administrative. Les inspections générales du ministère, particulièrement l'IGA, jouent un rôle de traducteurs et de négociateurs temporaires, instrumentaux, dans un temps

---

<sup>647</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », 2012, art. cit., pp. 90-91.

<sup>648</sup> *Ibid.*, p. 95 : les acteurs programmatiques sont définis comme des « *acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision (ce qui les différencie d'une nébuleuse réformatrice)* ».

<sup>649</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>650</sup> *Ibid.*, p. 94. Dans le cadre de cette description de l'adaptation du paradigme public de la sécurité privée, de sa réforme ou réactualisation à la fin des années 2000, ce conseiller occupe une position éminemment centrale, centre auquel l'on ajouterait le président de l'USP, Claude Tarlet, et Alain Bauer, en anticipant sur la partie suivante, dès lors qu'il deviendra visible en tant que chef de la mission de préfiguration du CNAPS. Plus en retrait, plus éloignés du centre, chacun avec des apports spécifiques, parfois temporaires, mais toujours dans la « *nébuleuse réformatrice* », se trouvent les autres présidents des organisations professionnels de la sécurité privée (SNES, GPMSE, SESA, FEDESFI, SNARP notamment), l'INHESJ, la DPS, l'IGA, chacune de ces institutions ayant un rôle de traduction cognitive (INHESJ, DPS) ou administrative (IGA). Christian Topalov indique bien que « le champ réformateur a un centre facilement identifiable mais des marges incertaines » (Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, 1999, *op. cit.*, p. 468).

relativement court, permettant de former et formaliser une solution administrative aux problèmes. Leur rôle s'arrête néanmoins ici en raison de leur disparition souhaitée par le cabinet du ministre dans la suite de la conduite du changement.

Le *Rapport Blot-Diederichs* s'oriente sur une solution à caractère public, un régulateur dédié qui emprunte à l'idée de l'ordre professionnel avancée par certaines organisations professionnelles, davantage qu'aux schémas et modèles référentiels relatifs à la RGPP et l'agencification (et bien que la solution proposée s'en rapproche objectivement). Surtout, un compromis est préconisé par les inspections générales, Ce compromis est d'associer le secteur de la sécurité privée au nouveau dispositif de sa régulation, d'autant plus qu'il lui sera demandé de le financer à partir de cotisations financières sur les entreprises de sécurité privée. Il s'agit là du cœur du *Rapport Blot-Diederichs*. Du point de vue des missions du régulateur, les inspections générales prennent acte du dysfonctionnement des préfetures pour délivrer massivement les autorisations aux personnes morales et physiques exerçant des activités privées de sécurité et de l'absence de contrôle du secteur par les forces de police et de gendarmerie : le régulateur aura donc une mission de police administrative, remplaçant en cela les préfetures, et une mission disciplinaire, qui correspondra aux contrôles sur place et aux sanctions. Les professionnels acquièrent, dans ce dispositif, une place, minoritaire, dans l'organe central de gouvernance du régulateur et dans les organes disciplinaires locaux.

Le *Rapport Blot-Diederichs* est remis au ministre de l'Intérieur en juin 2010. La décision de lancer la réforme est prise dans la foulée. Quelques jours après la remise au ministre du *Rapport Blot-Diederichs*, *Le Figaro* traduit en quelques phrases simples ce qui vient d'être décidé : « *L'accent sera d'abord porté sur la déontologie et la moralisation du secteur. Car l'État ne peut confier davantage de responsabilités aux privés sans un minimum de garanties* »<sup>651</sup>. Se trouve ici décrit, intuitivement, le renouvellement, la réactualisation du paradigme public de la sécurité privée : à savoir l'encadrement et la régulation (« *un minimum de garantie* ») et la coproduction (« *confier davantage de responsabilités* »). Cette simplification médiatique de la réforme, désormais lancée, tend à replacer l'Etat au cœur de l'avenir de la sécurité privée, à moindre coût budgétaire en omettant les difficultés économiques (« *un prélèvement sur le chiffre d'affaires florissant du secteur* »), en apparaissant moteur (face à la « *cacophonie* » dans le secteur, « *Il veut une instance unique* ») et magnanime (« *L'Etat encadre, les privés participent* »). Avec la réinterprétation des dysfonctionnements par la mission Blot-Diederichs puis par le cabinet du ministre puis par la

---

<sup>651</sup> Jean-Marc Leclerc, « Nomination d'un « M. Sécurité privée » », *Le Figaro*, 14 juin 2010.

direction des affaires juridiques du ministère, le secteur privé, qui s'orientait plutôt vers un ordre professionnel construit avec l'aide de l'Etat, s'est trouvé pris au piège de ses propres diagnostics, celui d'une croissance très forte et celui d'une représentativité professionnelle immature, empêchant de lui laisser la main sur son propre avenir. Néanmoins, sa participation au nouveau dispositif de régulation le lui fait accepter facilement, et l'on peut valider le fait que les représentants privés de la « *nébuleuse réformatrice* » a joué « *un rôle cognitif-clé pour l'orientation de l'action publique, à partir de leur construction des problèmes et de leur formulation de prescriptions d'actions, mais pas dans les processus décisionnels* »<sup>652</sup>.

A la création d'un régulateur dédié vient s'ajouter une autre institution : le délégué interministériel à la sécurité privée. Envisagée par le cabinet du ministre avant même la fin de la mission Blot-Diederichs, il s'agit de la première institution créée, en septembre 2010. Conçu comme une administration de mission, le DISP, avec une petite équipe, doit être l'interlocuteur, au nom du ministre, des acteurs de la sécurité privée et s'en faire leur promoteur auprès du secteur public. Le DISP est chargé de formaliser une stratégie publique en matière de sécurité privée. Ce dispositif bicéphale (un régulateur parapublic et un interlocuteur public) n'est pas sans poser question quant à son fonctionnement ultérieur.

Autre interrogation, la solution proposée à travers le CNAPS apparaît comme l'alpha et l'oméga aux problèmes de la sécurité privée, repriorisés sur la seule nécessité de bonne application de la loi du 12 juillet 1983, et laissant un peu de côté l'idée d'un marché économique dysfonctionnant : qu'en sera-t-il lorsqu'il s'agira d'évaluer les effets et l'impact du CNAPS sur le fonctionnement économique du secteur de la sécurité privée : les difficultés économiques de la sécurité privée, qui étaient soulignées par les représentants des prestataires, auront-elles été réduites ? Le pouvaient-elles ?

Enfin, la décision politique prise, la solution nécessite encore d'être concrétisée, c'est-à-dire de recevoir une traduction législative et réglementaire, ce qui ouvre à nouveau, par principe, la possibilité d'une traduction par rapport au dispositif proposé par amendement par le ministère de l'Intérieur. La finalisation parlementaire, administrative et professionnelle de la décision politique en suit-elle les prescriptions ? De nouveaux acteurs, entrés plus tardivement dans le jeu (Parlement, Conseil d'Etat, DISP nouvellement créée, donneurs d'ordre), ne vont-ils pas en modifier les règles, et les acteurs plus anciens à l'origine du diagnostic (le secteur de la sécurité privée) ne vont-ils pas tenter de réorienter la solution ?

---

<sup>652</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », 2012, art. cit., p. 95.





### **3 LES MOBILISATIONS PARLEMENTAIRE, ADMINISTRATIVE ET PROFESSIONNELLE DANS L'OPERATIONNALISATION DE LA SOLUTION**

De la décision politique à la création effective du CNAPS, un ensemble de décisions exécutoires impératives, comprenant des choix politiques avec les parlementaires et des choix administratifs validés par l'autorité politique, est nécessaire. Cette mise en œuvre concrète de la solution est un peu plus restrictive que la définition qu'en donnent Yves Mény et Jean-Claude Thoening, à savoir « *la phase d'une politique publique pendant laquelle des actes et des effets sont produits à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes ou de discours* »<sup>653</sup>. Nous nous attacherons seulement, dans cette partie, aux actes qui suivent la décision politique, tandis que les effets seront analysés dans les parties suivantes (sauf à considérer que le CNAPS est un effet de la politique publique). Avec cette partie, concentrée sur une petite année, et pour reprendre Philippe Bezes et Patrick Le Lidec dans le cadre d'une analyse de la réforme territoriale, « *On entre alors dans une troisième phase, dans un régime de micro-transactions où se négocie une multitude de compromis selon le modèle de la bureaucratic politics* »<sup>654</sup>. Cette phase de mise en œuvre des décisions, moins objective qu'il n'y paraît, correspond peu ou prou, pour Michel Callon, à celle de la mobilisation des acteurs, de leurs intermédiaires, de leurs représentants, de leurs porte-paroles : mobiliser, c'est donc la capacité à rendre mobile, à déplacer des entités vers la solution envisagée : « *Parler pour d'autres, c'est d'abord faire taire ceux au nom desquels on parle* »<sup>655</sup>.

Il n'y a ainsi pas une application *stricto sensu* de la décision du ministre formalisée dans un amendement, ne serait-ce que du fait des étapes législatives et réglementaires, incluant le Parlement et le Conseil d'Etat<sup>656</sup>. A nouveau, des fenêtres et opérations de traduction sont possibles. Pour les acteurs publics que sont la DLPAJ, la nouvelle DISP et la mission de préfiguration, mais également pour le secteur privé, la finalisation concrète de la solution induit une cristallisation des rapports de forces ou des positions antérieurs, qui étaient restés

---

<sup>653</sup> Yves Mény et Jean-Claude Thoening, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 233.

<sup>654</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », 2016, art. cit., p. 532.

<sup>655</sup> Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 196.

<sup>656</sup> D'un point de vue plus objectif et moins axé sur le jeu des acteurs, la décision elle-même peut nécessiter, pour fonctionner, des adaptations, au-delà même des divergences entre acteurs – ce à quoi le Conseil d'Etat, organe juridique, peut correspondre. « *Au cours de cette étape, il arrive que des adaptations et des ajustements soient nécessaires pour parvenir à concrétiser les intentions des décideurs* » (Steve Jacob et Christine Rothmayr, « L'analyse des politiques publiques », 2009, art. cit., pp. 69-86, p. 71).

sous-entendus, non abordés ou repoussés au moment de la phase d'élaboration cognitive de la solution. Il s'agit par conséquent de caractériser les traductions et perturbations possibles lors d'une phase postérieure la décision politique : n'existe-t-il alors plus que de simples et faibles marges de manœuvres utilisées par les différents acteurs ? De nouveaux sujets apparaissent-ils par le biais de nouveaux acteurs ? Le compromis « participation des régulés au régulateur contre financement du régulateur par les régulés », issu du *Rapport Blot-Diederichs* et repris par l'amendement du gouvernement, se modifie-t-il durant cette phase plus opérationnelle ?

### 3.1 Marges de manœuvres parlementaires

La fenêtre d'opportunité pour ces marges de manœuvre parlementaires, en articulation avec le pouvoir exécutif, s'étend du dépôt de l'amendement du gouvernement le 2 septembre 2010 au vote de la LOPPSI 2, le 16 mars 2011, et jusqu'à l'été 2011 quant au sujet du financement du CNAPS<sup>657</sup>.

L'argumentation politique de l'amendement, c'est-à-dire l'exposé des motifs pour la transmission au Sénat, est sans innovation par rapport au *Rapport Blot-Diederichs* : d'une part, le poids statistique de la sécurité privée (150 000 salariés, 5 000 entreprises et 10 000 emplois créés par an) lui fait jouer, *de facto*, « un rôle complémentaire à celui des forces de sécurité publique »<sup>658</sup>. Le ministre de l'Intérieur rappelle ainsi que « certaines compétences en matière de sécurité sont d'ores et déjà partagées, voire déléguées »<sup>659</sup> : la sécurité dans les stades, les aéroports, le transport de fonds, etc. La définition d'un « partenariat opérationnel » est même attendue. Par ailleurs, le ministre souligne que le contrôle de ce secteur est réclamé par les professionnels eux-mêmes, afin de « voir la profession progresser du point de vue de la qualité du service rendu et ce, sous un contrôle de l'Etat, rendu plus efficace »<sup>660</sup>. La paternité de la réforme est clairement attribuée aux organisations professionnelles : « Je vous le précise, c'est à la demande des entreprises elles-mêmes que nous formulons cette proposition, qui va, me semble-t-il, dans le bon sens »<sup>661</sup>.

---

<sup>657</sup> Pour rappel, le processus parlementaire relatif à la LOPPSI 2 s'inscrit dans le calendrier suivant :

- 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée nationale : 27 mai 2009 – 16 février 2010.
- 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat : 2 juin 2010 – 10 septembre 2010.
- 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale : 13 septembre 2010 – 21 décembre 2010.
- 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat : 21 décembre 2010 – 20 janvier 2011.
- Commission mixte paritaire, puis adoption par les deux assemblées : 20 janvier 2011 – 8 février 2011.
- Décision du Conseil constitutionnel : 15 février – 10 mars 2011
- Promulgation de la loi : 14 mars 2011.

<sup>658</sup> *Ibid.*

<sup>659</sup> Sénat, « Séance du 9 septembre 2010 (compte rendu intégral des débats) ».

<sup>660</sup> Amendement n 387, présenté par le gouvernement, 6 septembre 2010, Projet de loi LOPPSI, 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat.

<sup>661</sup> Sénat, « Séance du 9 septembre 2010 (compte rendu intégral des débats) ».

### 3.1.1 Les discussions parlementaires relatives au CNAPS

Le dépôt de l'amendement gouvernemental en 1<sup>ère</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 au Sénat, le 2 septembre 2010, n'entraîne pas de discussion, cette 1<sup>ère</sup> lecture étant en phase de finalisation : il s'agissait d'inscrire l'organisme dans l'agenda parlementaire de la LOPPSI 2, ce qui n'aurait plus été possible juridiquement en 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale. La date limite d'examen en 1<sup>ère</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 au Sénat fixée au 10 septembre, le travail réalisé depuis la mi-juin pour formaliser l'amendement revêtait alors un caractère d'urgence. Cette étape d'inscription sénatoriale du CNAPS dans la LOPPSI 2 ne devait pas être ratée : les sénateurs ont accepté l'amendement en renvoyant aux discussions ultérieures le débat sur le fond<sup>662</sup>. Ce n'est qu'à partir de la 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale, à partir du 13 septembre 2010 donc, que la discussion parlementaire (majorité *versus* opposition parlementaire et législateur *versus* gouvernement) s'engage véritablement.

#### 3.1.1.1 Des tentatives vaines quant à la gouvernance du CNAPS

Lors de la 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale émergent des divergences fortes avec le projet gouvernemental, quant à la gouvernance du CNAPS. Elles proviennent tant de l'opposition socialiste que de députés de la majorité parlementaire. Un élargissement de la composition du collège est souhaité par l'opposition mais aussi par certains membres de la majorité. Le groupe socialiste souhaite ajouter un représentant des juridictions administratives (tribunaux, cours administratives ou Conseil d'Etat) et indiquer qu'une majorité qualifiée des deux tiers doit être fixée pour les représentants publics dans le collège<sup>663</sup> – l'optique est de donner davantage de garantie juridique et de fixer davantage le caractère public du CNAPS –, tandis que des députés de la majorité (Claude Goasguen et Philippe Goujon, peut-être poussés par le SNES<sup>664</sup>) souhaitent élargir à « *toutes les parties prenantes* » le collège du CNAPS, en ajoutant donc des représentants des organisations de salariés, des services internes de sécurité, de la formation et des installateurs de matériels électroniques<sup>665</sup>, ainsi que, au titre des personnalités qualifiées, des représentants des clients et de donneurs d'ordre du métier, suivant en cela le *Rapport Blot-Diederichs*<sup>666</sup>. Si l'amendement du groupe socialiste est rejeté en commission et ceux des députés de la

---

<sup>662</sup> Entretien avec Philippe Leblanc, directeur-adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017.

<sup>663</sup> Amendement CL87 présenté par la députée Delphine Batho, et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

<sup>664</sup> Entretien avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016.

<sup>665</sup> Amendement CL55 présenté par les députés Claude Goasguen et Philippe Goujon, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

<sup>666</sup> Amendement CL56 présenté par les députés Claude Goasguen et Philippe Goujon, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

majorité sont acceptés, l'ensemble de ces amendements sera rejeté en séance publique<sup>667</sup>. Des amendements identiques quant à l'intégration de représentants des salariés et quant à la majorité qualifiée sont déposés lors de la 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat par l'opposition socialiste mais repoussés<sup>668</sup>. Ainsi, le principe de la répartition et de la composition de la sphère publique et de la sphère privée définie par le cabinet du ministre de l'Intérieur n'est pas modifié.

Une ouverture intervient *in fine* avec la commission mixte paritaire : son seul apport est justement d'introduire un alinéa dans l'article instituant le CNAPS permettant de tenir compte des organisations de salariés, à défaut de la placer dans le collège : « *Toute proposition relative aux conditions de travail des agents de sécurité privée [faite par le CNAPS] est préalablement soumise à la concertation avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs* »<sup>669</sup>. Cette ouverture est davantage de forme que de fond. Par ailleurs, palliant une lacune de l'amendement initial, le gouvernement précise les modalités de nomination du directeur du CNAPS, en charge de la gestion administrative et financière, qui s'effectuera donc par un décret. Accepté, cet amendement gouvernemental donne l'occasion à l'opposition socialiste de placer le DISP dans le débat : elle s'interroge sur sa pertinence une fois le CNAPS créé, à quoi la ministre Marie-Luce Penchard répond que « *Le Gouvernement n'a pas prévu de remettre en cause les fonctions du délégué interministériel* »<sup>670</sup>.

Finalement, le gouvernement parvient à maintenir et même à préciser la gouvernance du CNAPS telle qu'il l'avait envisagée initialement, cela différemment de la mission Blot-Diederichs dont les recommandations ont, en vain, été reprises par les parlementaires.

### **3.1.1.2 Des modifications plus mineures quant aux modalités d'exercice des missions du CNAPS**

Les sénateurs, en 1<sup>ère</sup> lecture et hors la problématique du CNAPS, proposent et obtiennent une extension du périmètre des personnes physiques ou morales concernées par l'obligation d'agrément<sup>671</sup> : alors que cet agrément était jusque-là prévu pour les personnes qui dirigent ou gèrent une entreprise privée de sécurité, il vaut désormais à la fois pour les dirigeants, les

---

<sup>667</sup> Eric Ciotti, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, Assemblée nationale, n° 2827, 29 septembre 2010. p. 227.

<sup>668</sup> Amendements n° 31 et 32 déposés par des sénateurs socialistes dans le cadre du Projet de loi LOPPSI (2<sup>ème</sup> lecture), 17 janvier 2011.

<sup>669</sup> Eric Ciotti et Jean-Patrick Courtois, *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de LOPPSI*, Assemblée nationale, n° 3113 / Sénat, n° 261, 26 janvier 2011.

<sup>670</sup> Intervention de la ministre Marie-Luce Penchard, *in* Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 – Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », JO du 17 décembre 2010, p. 9387.

<sup>671</sup> Amendement n° 239 pour le titre Ier de la loi du 12 juillet 1983 et amendement 241 pour le titre II de la loi du 12 juillet 1983 spécifique aux agences de recherches privées.

gérants et, nouveauté, les associés. Il s'agit « *d'éviter le détournement de la loi* » par le fait qu'un « *associé, qui serait soit un homme de paille, soit le véritable dirigeant de la société, ne serait pas soumis à une telle obligation* »<sup>672</sup>. Le *Rapport Blot-Diederichs* et les organisations professionnelles de la surveillance humaine allaient en ce sens. De même, en 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale, la problématique de la sous-traitance réapparaît à la faveur d'un amendement du député Alain Suguenot : ce dernier souhaite préciser, dans un amendement dit plus rédactionnel que véritablement modificateur, qu'il est interdit de contracter, et non pas seulement sous-traiter, avec une entreprise employant une personne dépourvue de carte professionnelle<sup>673</sup>. L'amendement est cette fois-ci rejeté, car il contraignait, de fait, les clients et donneurs d'ordre, « contracter » étant une relation entre un client et prestataire, « sous-traiter » étant une relation entre deux prestataires. Il s'agissait donc d'une réelle modification.

C'est lors de cette 2<sup>ème</sup> lecture, à l'Assemblée nationale, que l'opposition à certaines missions du CNAPS et à son statut s'exprime le plus : cela s'explique par l'arrivée toute nouvelle de ce texte devant les députés<sup>674</sup>. Le groupe socialiste, à travers la députée Delphine Batho, défend ainsi l'amendement CL 86, qui retire au CNAPS la mission de police administrative. Il argumente sur le fait qu'il doit s'agir d'une « *prérogative strictement réservée à l'Etat en matière notamment de délivrance d'agrément pour les activités de sécurité privée. La profession n'a pas à se substituer à l'Etat* »<sup>675</sup>. Seule la mission de conseil et d'assistance est perçue comme légitime pour le CNAPS. Dans le même sens va un second amendement du même groupe socialiste, qui vise à retirer aux commissions régionales d'agrément et de contrôle la possibilité de délivrer, au nom du CNAPS, les différentes autorisations d'exercice<sup>676</sup>. Ces amendements sont rejetés par la commission des lois qui souligne que le CNAPS sera majoritairement composé de représentants de l'Etat<sup>677</sup>. Des amendements identiques sont déposés lors de la 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat par l'opposition socialiste, qui vise à enlever au CNAPS « *des prérogatives de police administrative qui*

---

<sup>672</sup> Sénat, « Séance du 9 septembre 2010 (compte rendu intégral des débats) ».

<sup>673</sup> Amendement CL17 présenté par le député Alain Suguenot, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

<sup>674</sup> Répondant à la ministre Marie-Luce Penchard (qui remplace le ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, absent), la députée socialiste Delphine Batho rappelle le contexte de l'examen de ce texte : « *Tout d'abord, nous ne « refaisons » pas le débat. À l'Assemblée, le débat sur ce sujet n'a jamais eu lieu, le CNAPS ayant été créé par amendement au Sénat. Nous en débattons donc pour la première fois !* » (Intervention de la députée socialiste Delphine Batho, in Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 – Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », JO du 17 décembre 2010, p. 9384).

<sup>675</sup> Eric Ciotti, *Rapport sur la LOPPSI*, Assemblée nationale, n° 2827, 29 septembre 2010, p. 86.

<sup>676</sup> Amendement CL88 présenté par la députée Delphine Batho, et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

<sup>677</sup> Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, « compte rendu n° 91 – mercredi 29 septembre 2010, séance de 10 heures », p. 34.

doivent être exercées par l'État »<sup>678</sup>. Derrière cette question relative à la mission de police administrative se trouve en fait la question de la consultation des fichiers STIC et JUDEX, légalement réservée aux forces de police et de gendarmerie. Selon l'opposition socialiste, cette consultation pourrait être réalisée par des agents du CNAPS au regard du flou existant dans le texte proposé : celui-ci n'indique pas clairement le statut des agents du CNAPS, initialement sous contrats de droit privé, ce qui est rectifié en contrats de droit public lors de la séance publique, mais n'indique pas davantage si ces agents auront le droit de consulter eux-mêmes ces fichiers : « *Aujourd'hui, quand une personne souhaite exercer cette profession, elle fait l'objet d'une enquête administrative. Dans le cadre de cette enquête, un certain nombre de fichiers sont consultés, notamment le STIC et le JUDEX. Qu'en sera-t-il dans le nouveau dispositif ? Doit-on comprendre que c'est le CNAPS qui, désormais, consultera ces fichiers pour savoir qui peut ou ne peut pas être agréé comme agent de sécurité privée ? Il y a là, à notre sens, un problème majeur* »<sup>679</sup>. Cette passe d'arme entre le gouvernement et l'opposition parlementaire, l'unique en réalité, a aussi pour incidence d'instrumentaliser le DISP. En effet, l'opposition pointe une divergence entre les souhaits d'Alain Bauer, pour qui « *Le futur CNAPS devrait permettre de savoir immédiatement si un candidat à un emploi dans la sécurité privée répond aux conditions fixées par la loi* », et du DISP, pour qui « *il n'était pas question que l'État mette à disposition du CNAPS des personnels des préfectures. Le Conseil devra recruter des agents chargés des agréments et des contrôles, et les rémunérer. Il s'agit donc d'agents de droit privé* »<sup>680</sup>. Les deux positions ne sont en réalité par opposées du tout, mais montrent que la réalité du CNAPS, tel qu'il fonctionnera ultérieurement, n'est pas encore totalement saisie par ses promoteurs et défenseurs : des confusions sur le statut des salariés de l'établissement et sur le rôle respectif de ces salariés et des commissions régionales d'agrément et de contrôle existent encore. En réponse à l'opposition socialiste, le gouvernement soutient que le CNAPS sera un établissement public, comportera des magistrats et des policiers et emploiera des agents de droit public (et non pas uniquement privé, ce que prévoyait initialement l'amendement) ce qui ne règle pas la question de la consultation des fichiers aux yeux l'opposition : « *Dites-nous simplement que vous allez y réfléchir, et que la question sera revue par le Sénat. Mais n'essayez pas de nous faire croire que vous avez une réponse alors que visiblement, vous ne*

---

<sup>678</sup> Amendement n° 30 déposé par des sénateurs socialistes dans le cadre du Projet de loi LOPPSI (2<sup>ème</sup> lecture), 17 janvier 2011.

<sup>679</sup> Intervention de la députée socialiste Delphine Batho, in Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 - Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », JO du 17 décembre 2010, p. 9384.

<sup>680</sup> *Ibid.*, pp. 9384-9385.

*savez pas quoi nous dire* »<sup>681</sup>. Face à ce flou et à cette opposition, le gouvernement consent effectivement à reprendre la question ultérieurement, tout en rejetant l'amendement socialiste : « *Précisons que nous en sommes pour l'instant à la création de cet organe. Un décret détaillera ensuite évidemment le rôle des magistrats qui seront habilités à consulter ces fichiers. Les précisions seront apportées à ce moment, avec la publication du décret* »<sup>682</sup>. De fait, le flou est là réel, car, par exemple, les éventuels magistrats ou de policiers recrutés par le CNAPS ne pourraient pas l'être en tant que tels, mais sous détachement et donc perdant les compétences associées à leur qualité.

Plus globalement et plus fondamentalement finalement, l'opposition socialiste souhaite que « *le Conseil national des activités privées soit en fait un organisme ordinal, qui joue le rôle d'un conseil de l'ordre* », et qu'il ne dispose donc pas de prérogatives de mission de police administrative ni même d'une mission de contrôle sur place et sur pièce, avec des agents salariés du CNAPS, qui « *prend alors des proportions qui la rapprochent d'une enquête préliminaire quasi judiciaire* »<sup>683</sup>. Or, pour Eric Ciotti, rapporteur de la LOPPSI 2, cette proposition conduirait à réduire trop fortement les pouvoirs du CNAPS, qu'il assimile, prenant exemple sur la CNIL, à « *une autorité administrative indépendante, qui bénéficiera de pouvoirs d'enquête* »<sup>684</sup>. Pour lui, faire du CNAPS un ordre professionnel « *reviendrait à limiter drastiquement le nombre de contrôle et correspondrait à une logique totalement différente de ce que le Gouvernement veut mettre en place en moralisant beaucoup plus ces professions de sécurité* »<sup>685</sup>. Une dernière tentative pour enlever aux membres et agents du CNAPS des pouvoirs d'enquête jugés trop étendus et ne faire de l'organisme « *qu'une instance ordinale* » a lieu lors de la 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat, mais est repoussée<sup>686</sup>.

Au terme du débat parlementaire, le statut du CNAPS et ses missions n'évoluent donc pas, et les discussions restent rapides – le sujet « CNAPS » est loin d'être le plus important dans la LOPPSI 2. Pour Alain Bauer, cette forme de « hold-up » du ministère de l'Intérieur sur les parlementaires et cette non-nécessité de lobbying important au moment du vote de la LOPPSI 2 s'expliquent par le travail de préparation préalable conduit depuis plusieurs

---

<sup>681</sup> Intervention du député socialiste Jean-Jacques Urvoas, *in ibid.*, p. 9385.

<sup>682</sup> Intervention de la ministre Marie-Luce Penchard, *in ibid.*

<sup>683</sup> Intervention du député socialiste Jean-Jacques Urvoas, *in ibid.*, p. 9386. Cette intervention vise à défendre l'amendement n° 320. Un deuxième amendement, le n° 306, va dans le même sens, en limitant le droit des agents du CNAPS à disposer de tous documents utiles à leur mission de contrôle.

<sup>684</sup> Intervention du député Eric Ciotti, rapporteur, *in ibid.*

<sup>685</sup> *Ibid.*, p. 9387.

<sup>686</sup> Amendement n° 33 déposé par des sénateurs socialistes dans le cadre du Projet de loi LOPPSI (2<sup>ème</sup> lecture), 17 janvier 2011.



années<sup>687</sup>, et expliqué dans la 2<sup>ème</sup> partie, et par le fait qu'un consensus entre le ministère de l'Intérieur et les organisations professionnels avait été précédemment trouvé.

### **3.1.1.3 L'inscription du financement du CNAPS dans les principes de la LOLF : la valeur ajoutée parlementaire**

Le financement du CNAPS induit la prise en compte d'un deuxième vecteur législatif : les lois de finances, ce qui n'était pas prévu initialement par le ministre de l'Intérieur (ni par le *Rapport Blot-Diederichs*). Pour rappel, le projet d'amendement du gouvernement, à l'été 2010 et déposé en 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat, prévoyait un financement direct du CNAPS par une contribution prélevée sur les entreprises privées de sécurité et les services internes, dont la définition du montant et la collecte dépendaient uniquement du CNAPS.

Toutefois, lors de la discussion sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2010, un amendement de deux sénateurs de la majorité UMP (Jean-Patrick Courtois et Jacques Gautier) le 14 décembre 2010 envisage une autre modalité de financement du futur CNAPS, arrivé alors en discussion en 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale. Les modalités de ce financement proposées sont celles d'« *une taxe dénommée cotisation pour les missions de conseil et d'encadrement des activités privées de sécurité* » sur les entreprises privées de sécurité (d'un montant de 0,5 % du chiffre d'affaires) et sur les services internes de sécurité (d'un montant de 1 % de la masse salariale) et prélevée par les services fiscaux de la même manière que le TVA. Ainsi, « *une fraction du produit de cette taxe sera affectée au CNAPS dès sa création, une fois que la LOPPSI aura été promulguée* »<sup>688</sup>. Bien que désapprouvé par le gouvernement et la commission des finances du Sénat, cet amendement est adopté et mais supprimé en commission mixte paritaire<sup>689</sup> : le financement est repoussé après le vote de la LOPPSI 2, pour avoir une concordance logique entre l'organisme, non encore officiellement créé, et son financement. En effet, en 2<sup>ème</sup> lecture de la LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale, le gouvernement ajoute alors lui-même un amendement, le 17 décembre 2010, prévoyant que « *Bien évidemment, le montant et l'assiette de cette taxe seront examinés dans le cadre de la prochaine loi de finances* »<sup>690</sup>. Ainsi, à la fin 2010, cet amendement gouvernemental montre un changement de portage financier pour le CNAPS, dont le financement devait être auto-

---

<sup>687</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

<sup>688</sup> Amendement n° 57 présenté par les sénateurs Courtois et Gautier, Sénat, Projet de loi de finances rectificatives pour 2010 (1<sup>ère</sup> lecture), 14 décembre 2010.

<sup>689</sup> Article 19 du *Projet de loi de finances rectificative pour 2010, texte élaboré par la commission mixte paritaire*, Assemblée nationale, n° 3063, et Sénat, n° 190, 20 décembre 2010, p. 107.

<sup>690</sup> Intervention de la ministre Marie-Luce Penchard, in Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 - Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », JO du 17 décembre 2010, p. 9384.

assuré par une taxe et les pénalités financières, et le montant de la taxe déterminé par le collège lui-même (dans l'amendement initial). Le ministère de l'Intérieur concède aux parlementaires un droit de regard sur le financement du CNAPS : les députés adoptent cet amendement et le projet de LOPPSI 2 issu de la 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale prévoit bien que « *Le financement du conseil est assuré par une cotisation dont le taux et l'assiette sont fixés par la loi de finances* »<sup>691</sup>. Cette rédaction ne bouge plus jusqu'à la promulgation de la LOPPSI 2, mais renvoie en même temps la question au vecteur de la loi de finances rectificatives pour 2011 : alors que la LOPPSI 2 devait clore le débat sur la CNAPS, elle ouvre une séquence d'incertitude par le biais du financement. Cette incertitude liée au report du financement de la LOPPSI 2 au PLFR déplaît fortement aux organisations professionnelles, qui craignent pour la finalisation de la réforme, ce qui est relayé par le DISP au directeur de cabinet du ministre, Stéphane Bouillon : « *les organisations patronales craignent un enlisement [...]. Le SNES et l'USP (suivie par Fedesfi et Sesa) ont fait part depuis quelques semaines de leur mauvaise humeur et menacent de ne plus participer aux travaux de mise en place du CNAPS* ». Pour contrecarrer « *l'irritation des organisations patronales qui ont considéré que le Gouvernement ne respectait pas ses engagements* », le délégué souhaite une « *déclaration très ferme* » du ministre de l'Intérieur à l'occasion de la promulgation de la LOPPSI 2 et d'une audience d'une heure, pour rassurer les professionnels et leur garantir que la LFR pour 2011 inscrira enfin dans la loi la contribution<sup>692</sup>. A la fin du mois de mars, la pression monte encore : « *Le ministère du budget avait promis que le financement du CNAPS serait « inscrit en LFR au printemps ».* Aujourd'hui, Bercy est injoignable. L'Elysée et Matignon ont été sensibilisés à l'importance du sujet. Il convient que le Cabinet du Ministre de l'Intérieur, voire le ministre lui-même, pèsent de tout leur poids à l'égard de Bercy pour obtenir le règlement de cette affaire »<sup>693</sup>.

Toutefois, le gouvernement, dans le PLFR 2011 déposé à l'Assemblée nationale le 11 mai 2011, prévoit effectivement le financement du CNAPS, par un article 19 intitulé « *Financement du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)* » et fixant une « *Contribution perçue au profit du Conseil national des activités privées de sécurité* ». Dans son contenu, cet article reprend l'amendement déposé par des sénateurs en décembre 2010 en n'en changeant que le taux pour les services internes de sécurité (de 1% à 0,7% de la masse

---

<sup>691</sup> Assemblée nationale, *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture*, n° 577, 21 décembre 2010, p. 22.

<sup>692</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Directeur du Cabinet du Ministre », n° 11-023, 4 mars 2013.

<sup>693</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, directeur de cabinet », objet : alerte CNAPS, n° 11-030, 24 mars 2011.

salariale). Une précision est par ailleurs apportée, en indiquant que « *le produit de cette taxe est affecté à cet organisme dans la limite de 16,8 millions d'euros par an* »<sup>694</sup>. Le dépôt de cet amendement a été l'occasion d'un bras de fer avec les services du Premier ministre et du ministère en charge du Budget, opposés à la création d'une nouvelle taxe : cette étape, finalement emportée par le ministère de l'Intérieur, est celle où les promoteurs du CNAPS ont le plus craint pour la réussite du projet<sup>695</sup>. Cependant, si l'idée d'une taxe est acceptée et prend place dans une loi de finances, sa destination précise est encore l'objet d'un débat...

Les députés poussent plus loin encore leur avantage sur les modalités de financement du CNAPS et modifient en quelque sorte l'esprit de ce financement. Par le biais d'un amendement, les députés remplacent la contribution perçue spécifiquement au profit du CNAPS par une « *contribution perçue sur les activités privées de sécurité* »<sup>696</sup>. Cela signifie le refus de voir se créer une nouvelle taxe affectée, hors du contrôle parlementaire annuel, pour lui privilégier une inscription budgétaire, « *charge à [l'Etat] de veiller par la suite à ce que le produit de la contribution recouvre au moins le montant de l'inscription* ». La commission des finances de l'Assemblée nationale s'attache en effet à réduire le nombre de taxes affectées à un objet administratif spécifique, soustraites au contrôle du Parlement, ce qui n'est effectivement pas le cas si la taxe tombe préalablement dans le budget général de l'Etat puis qu'une dotation budgétaire est ensuite votée, dans le cadre d'un processus en deux étapes. Le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Philippe Marini (UMP), est très clair sur ce sujet, prenant comme (bon) exemple tout à fait récent le CNAPS : « *Il convient enfin de mettre un terme aux affectations instituées pour de mauvaises raisons, à savoir la sanctuarisation et la pérennisation des ressources d'une personne publique, assortie de la soustraction à l'autorisation parlementaire annuelle et aux mécanismes de régulation budgétaire. Dans l'hypothèse où un réexamen global de la fiscalité affectée était entrepris et aboutissait à identifier de tels cas d'« affectation-sanctuarisation », il conviendrait de réaffecter la recette en question au budget général et de pourvoir aux besoins des opérateurs*

---

<sup>694</sup> *Projet de loi de finances rectificatives pour 2011*, enregistré à l'Assemblée nationale le 11 mai 2011, p. 54.

<sup>695</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017. En réunion interministérielle relative à cette nouvelle taxe, les services du ministère en charge du Budget acceptent de ne pas s'y opposer, sans la soutenir explicitement. Cette taxe s'inscrit dans les 24 nouvelles taxes mises en place par le gouvernement du Premier ministre François Fillon, sur une grande variété de produits ou de services, tout en maintenant l'idée du refus d'une hausse générale des impôts « les plus visibles » (sur les revenus, sur les sociétés, ou la TVA) : « *A front renversé, alors que l'argument du « matraquage fiscal » est en général celui de la droite contre la gauche, le député socialiste du Lot-et-Garonne, Jérôme Cahuzac, s'est livré, mardi 18 octobre [2011], à un réquisitoire contre les taxes que propose l'UMP dans le cadre du projet de loi de finances* » (Samuel Laurent et Jonathan Parienté, « Au moins 24 nouvelles taxes ont été créées en cinq ans », *Le Monde*, 21 octobre 2011). Parmi ces 24 nouvelles taxes, *Le Monde* indique effectivement la « contribution sur les activités privées de sécurité » votée dans le collectif budgétaire 2011 et devant rapporter 17 millions d'euros (soit, comparativement aux autres taxes, un apport plutôt modéré aux recettes de l'Etat).

<sup>696</sup> Amendement n° 1233 présenté par le député Michel Bouvard dans le PLFR pour 2011 (n° 3406).

concernés par le versement de crédits budgétaires soumis à la norme de dépense. De ce point de vue, l'initiative prise par nos collègues députés lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2011, et prévoyant de remplacer le financement fiscal du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) par des crédits budgétaires constitue un heureux précédent »<sup>697</sup>. Pour la majorité parlementaire, il s'agit de faire « davantage confiance au ministre du budget qu'à quiconque, puisque nous souhaitons que cette taxe ne soit pas affectée au Conseil national des activités privées de sécurité, mais au budget de l'État. Ainsi, il n'y aura pas de démembrement budgétaire, quitte au ministre du budget, dans sa mansuétude, de rétrocéder l'inscription budgétaire correspondante au Conseil »<sup>698</sup>. In fine, le ministre chargé du Budget s'en remet à l'avis favorable de l'Assemblée nationale, et la 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat, qui suit donc, n'apporte que des modifications mineures à cette modalité de financement (modalités de déclaration et de perception de la contribution). Cette contribution, qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012, est donc votée dans le cadre du PLFR 2011 adopté par l'Assemblée nationale le 5 juillet 2011 et par le Sénat le 6 juillet 2011, et promulgué le 29 juillet 2011.

### **3.1.2 Des critiques parlementaires et politiques faibles**

Les critiques relatives à la création du CNAPS ont donc principalement eu lieu lors de la phase parlementaire de la réforme. Passé le vote de la LOPPSI 2 et de la LFR pour 2011, ces critiques ne seront plus visibles, à part quelques échos en janvier 2012 lors de l'officialisation du CNAPS. Elles proviennent de l'opposition parlementaire, mais restent relativement faibles et n'ont d'ailleurs pas de conséquences concrètes sur le CNAPS.

Préalablement, il convient de rappeler que la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat a toujours soutenu ce projet gouvernemental. En séance publique au Sénat, le 9 septembre 2010, quelques jours après le dépôt de l'amendement relatif au CNAPS, celui-ci ne donne pas lieu à objection et suscite un « avis très favorable » de la commission des lois : le rapporteur du projet de loi, Jean-Patrick Courtois (UMP), soutient cet amendement, expliquant qu'un tel organisme était attendu depuis longtemps, qu'il permettra de moderniser et moraliser cette profession et de désengorger les préfectures. De même, lors de la séance publique de la 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale, le député Sauveur Gandolfi-

---

<sup>697</sup> Philippe Marini, *Rapport d'information préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2012*, Sénat, n° 708, 5 juillet 2011.

<sup>698</sup> Intervention du député Gilles Carrez, rapporteur général, relative à l'amendement n° 1223, dans le cadre du PLFR pour 2011, « Assemblée nationale – Session ordinaire de 2010-2011, 209<sup>e</sup> séance. Compte rendu intégral, 3<sup>ème</sup> séance du vendredi 10 juin 2011 », *JO* du 11 juin 2011, p. 4107.

Scheit se félicite de la création du CNAPS, car « *le contrôle et la valorisation des entreprises en charge de la sécurité seront renforcés* »<sup>699</sup>.

Quant à l'opposition parlementaire, elle n'a pas montré d'opposition sur l'objectif, au contraire : alors qu'il y a une divergence sur les moyens, les modalités de fonctionnement du CNAPS, « *Nous pensons néanmoins que le secteur privé de la sécurité doit être encadré. Nous ne sommes donc pas défavorables au principe même de la création d'une sorte d'ordre professionnel* »<sup>700</sup>. De même, le député socialiste, Jean-Jacques Urvoas, sur la question du statut des agents du futur CNAPS, se veut pragmatique : « *Je ne trouve pas choquant que vous n'ayez pas de réponse à la question que pose Delphine Batho, Nous sommes en train d'inventer quelque chose dont vous pensez qu'il va pallier une carence, j'en prends acte. Visiblement, vous n'aviez pas envisagé le problème que soulève Delphine Batho [...]. Dites-nous simplement que vous allez y réfléchir, et que la question sera revue par le Sénat* »<sup>701</sup>. Ainsi, l'idée d'un meilleur et plus grand encadrement du secteur n'est pas repoussée.

L'opposition porte en revanche sur le rôle du CNAPS comparativement à celui de l'Etat dans le cadre de sa mission de police administrative et de contrôle sur place. La crainte est exprimée d'« *un désengagement de l'Etat dans l'encadrement de ce secteur* »<sup>702</sup>. Cet argument, repris aussi par le groupe communiste, républicain et citoyen et le Parti de Gauche au Sénat<sup>703</sup>, est toutefois employé après le vote de la LOPPSI 2 au moment de la discussion sur le financement, c'est-à-dire un peu tard. La mission de contrôle est perçue comme régaliennne et devant le rester, et le CNAPS devant plutôt correspondre à un ordre professionnel, mais dont l'opposition ne définit pas les contours ou les missions. Pour la députée socialiste Delphine Batho, « *les missions régaliennes de police administrative n'ont pas à être partagées dans un établissement public au sein duquel siègent des organismes de sécurité privée* »<sup>704</sup>. Pour le ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, répondant à un sénateur socialiste lors de la 2<sup>ème</sup> lecture de la LOPPSI 2 au Sénat, « *il est, à mon sens, indispensable, monsieur Anziani, d'assurer un meilleur encadrement de l'activité du secteur de la sécurité*

---

<sup>699</sup> Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 - 82e séance - Compte rendu intégral - 2e séance du mardi 14 décembre 2010 », *JO* du 15 décembre 2010, p. 9281.

<sup>700</sup> Intervention de la députée socialiste Delphine Batho, *in* Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 - Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », *JO* du 17 décembre 2010, p. 9384.

<sup>701</sup> Intervention du député socialiste Jean-Jacques Urvoas, *in ibid.*, p. 9385.

<sup>702</sup> Intervention de la députée socialiste Aurélie Filippetti relative à l'amendement n° 354 dans le cadre du PLFR pour 2011, « Assemblée nationale – Session ordinaire de 2010-2011, 209<sup>e</sup> séance. Compte rendu intégral, 3<sup>ème</sup> séance du vendredi 10 juin 2011 », *JO* du 11 juin 2011, p. 4107.

<sup>703</sup> Amendement n° 94 présenté par les sénateurs Foucaud et Verre, Mme Beauvils et les membres du Groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, relatif à l'article 19 du PLFR pour 2011, 17 juin 2011.

<sup>704</sup> Intervention de la députée socialiste Delphine Batho, *in* Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 - Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », *JO* du 17 décembre 2010, p. 9385.

*privée, sans que cela porte atteinte aux compétences de l'État. Il ne s'agit en aucun cas, et j'ai eu l'occasion de le dire cet après-midi à l'Assemblée nationale en réponse à une question de M. Jean Glavany, d'une privatisation de l'action publique. Il s'agit d'actions complémentaires, même si la mission régaliennne relève pour l'essentiel de l'État*<sup>705</sup>. Derrière ces critiques transparaît, en réalité, pour certains parlementaires de gauche – mais pas de la part de Jean-Jacques Urvoas ni de Delphine Batho –, la crainte d'une « *privatisation rampante de la sécurité* »<sup>706</sup>, dont le CNAPS et sa justification prendraient acte. Cette crainte est plus largement exprimée dans le cadre d'autres sujets abordés par la LOPPSI 2 : pour la sénatrice Nicole Borvo Cohen-Seat, « *Vous attisez les haines et la peur, ce qui pousse à l'autodéfense, au développement des polices privées et, en fin de compte, à l'accroissement de l'insécurité* »<sup>707</sup>. Précisément, la vidéosurveillance confiée à des agents privés, et qui sera censurée par le Conseil constitutionnel, n'est pas approuvée par les socialistes : « *cela ne fait aucun doute, elle est très coûteuse et son installation, sa maintenance et sa gestion privée constituent autant de marchés juteux que guignent des sociétés privées de surveillance ! Une fois de plus, on se demande jusqu'où vous voulez aller* »<sup>708</sup>.

Cependant, l'opposition parlementaire, même si elle a voté contre les dispositions relatives au CNAPS, n'a pas été extrêmement virulente dans ces arguments. De fait, en novembre 2011, à une question qui lui est posée sur l'impact des scrutins présidentiels et législatifs de 2012 (il est évoqué la possible suppression de l'HADOPI), Alain Bauer se veut ainsi rassurant et ne montre pas de crainte particulière pour le CNAPS : « *Je n'ai pas ce sentiment. L'opposition parlementaire n'a pas marqué de désaccord sur le principe de la mise en place de cet outil. Ni en séance, ni dans ses recours à ma connaissance* »<sup>709</sup>. C'est aussi *a posteriori*, début 2012, que cette faible opposition, et finalement l'acceptation du CNAPS par l'opposition socialiste, peuvent se percevoir, à travers deux écrits.

1. En janvier 2012, une fois la CNAPS officiellement installé, le Parti socialiste prend acte de la création du CNAPS<sup>710</sup>. Il reconnaît que « *les sociétés de sécurité privée se livrent à une*

---

<sup>705</sup> Sénat, « Séance du 18 janvier 2011 (compte rendu intégral des débats) » relative au projet de LOPPSI 2 en 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat.

<sup>706</sup> Intervention de la députée socialiste Aurélie Filippetti relative à l'amendement n° 354 dans le cadre du PLFR pour 2011, « Assemblée nationale – Session ordinaire de 2010-2011, 209<sup>e</sup> séance. Compte rendu intégral, 3<sup>ème</sup> séance du vendredi 10 juin 2011 », *JO* du 11 juin 2011, p. 4107.

<sup>707</sup> Sénat, « Séance du 18 janvier 2011 (compte rendu intégral des débats) » relative à l'examen du projet de LOPPSI 2 en 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat.

<sup>708</sup> Nicole Borvo Cohen-Seat, *cit. in ibid.*

<sup>709</sup> « Le CNAPS rencontre un fort soutien de l'Etat et de la profession », entretien avec Alain Bauer, *Sécurité Privée*, novembre 2011, hors-série « La sécurité privée à l'heure du CNAPS », p. 8.

<sup>710</sup> Parti Socialiste, « Le CNAPS : une « haute autorité » dépendante du pouvoir », communiqué de presse, 9 janvier 2012.

*activité économique respectable et utile* », tant qu'elles n'assurent pas la sécurité de la sphère publique. D'autre part, il indique que « *Le domaine de la sécurité privée souffre d'un défaut de régulation* ». Toutefois, l'outil mis en place, « *un instrument au service du gouvernement* », ne semble pas, pour le Parti socialiste, permettre d'apporter une réponse satisfaisante, en raison de son défaut originel : les entreprises privées de sécurité, membres et financeurs du CNAPS, se contrôleraient elles-mêmes. Ainsi, sa gouvernance manquerait d'autonomie et d'indépendance : « *Le CNAPS gagnerait à devenir une véritable Autorité Administrative Indépendante au lieu de rester une sorte de Conseil fermé où les dirigeants des sociétés de sécurité privée sont appelés à se contrôler eux-mêmes* ». Se perçoit là une évolution par rapport au débat parlementaire, puisque l'opposition socialiste soutenait plutôt la mise en place d'un ordre professionnel aux pouvoirs de contrôle plus limités. Cette fois, il est demandé que le CNAPS devienne plus puissant. D'autre part, le financement serait aussi source de manque d'autonomie et d'indépendance : « *Comment imaginer que le fait que le contrôleur est directement financé par le contrôlé ne soit pas à l'origine de dysfonctionnements ?* ». Au regard de la légitimité des entreprises privées de sécurité et de la nécessité d'une régulation, le Parti socialiste n'appelle malgré tout pas à une suppression du CNAPS mais plutôt à une réflexion sur les « *conditions d'instauration d'une véritable logique de complémentarité entre les acteurs publics et privés où le CNAPS aurait un véritable rôle de contrôle, exercé en toute indépendance* ».

2. Par ailleurs, écrit dans l'optique des élections présidentielles de 2012, le rapport de Terra Nova, « *Projet 2012 – contribution n° 18. Changer de politique de sécurité* » (100 p.), issu d'un groupe de travail présidé par Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (pseudonyme), est révélateur de la faible opposition du Parti socialiste à la réforme du CNAPS. Certes, la sécurité privée « *recupère certaines des missions que l'Etat, peu regardant sur sa supposée « vocation régaliennne » et surtout soucieux de réaliser des économies, s'abstient d'exercer [...] En 2015, les effectifs globaux des forces privées dépasseront ceux, cumulés, de la police et de la gendarmerie [on retrouve ici l'argument statistique développé précédemment à la création du CNAPS, dans une version peu crédible]. Cette évolution, comme celle des polices municipales, n'est pas à rejeter en tant que telle, ou pour des raisons purement idéologiques. Elle doit néanmoins interpeller la gauche sur le renforcement, indispensable, des règles déontologiques, des formations, des contrôles applicables aux entreprises œuvrant dans ce*

*domaine particulièrement sensible* »<sup>711</sup>. Terra Nova souligne les préconisations du *Rapport Blot-Diederichs*, la création du poste de DISP et l'instauration du CNAPS, et s'en félicite<sup>712</sup>. Au sujet du CNAPS, pour réduire « *quelques inquiétudes* » (financement, conflit d'intérêt, absence d'assermentation des contrôleurs du CNAPS), deux propositions sont faites : « *Proposition 31 : Définir, dans un souci de cohérence, un périmètre identique entre le champ de la loi de 1983 et celui des métiers soumis au contrôle du CNAPS* ». Ici, la proposition pêche par incohérence : il n'y a, au mieux, pas de lien entre les inquiétudes précédentes et cette proposition, au pire une erreur car le périmètre de contrôle du CNAPS est précisément celui de la loi de 1983. La seconde proposition (« *Proposition 32 : Élaborer une loi sur la sécurité privée et l'ensemble des activités relevant de ce secteur* ») dépasse le CNAPS lui-même<sup>713</sup>. Terra Nova appelle de ses vœux une « loi d'orientation », afin de mieux encadrer le secteur (limitation de la sous-traitance, contrôle de la formation), de revoir le périmètre du secteur (intégration de la sécurité incendie, des enquêteurs internes, du conseil en sécurité) et de conserver une prééminence de la sécurité publique sur la sécurité privée.

Finalement, cette réforme initiée au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy, en voie d'achèvement au moment de l'entrée dans la nouvelle campagne présidentielle, n'est pas remise en cause par l'opposition parlementaire ni par le Parti socialiste lui-même. Au contraire, il est reproché au gouvernement par l'opposition socialiste de n'avoir pas été suffisamment contraignant, de n'avoir pas impliqué davantage les prérogatives étatiques dans cette régulation. Preuve de l'existence d'un consensus sur ce sujet, le Conseil constitutionnel ne sera pas saisi sur cette question.

### **3.1.3 Le Conseil constitutionnel s'attache au périmètre de la sécurité privée mais pas au CNAPS : leçon pour plus tard ?**

La LOPSSI 2 fait l'objet d'un déferrement au Conseil constitutionnel par l'opposition parlementaire, pour plusieurs articles<sup>714</sup>. Parmi les articles contestés, aucun ne concerne le CNAPS, mais deux ont des implications sur le périmètre des activités de sécurité privée. Premièrement, une partie de l'article 18 qui autorisait les autorités publiques à déléguer à des personnes privées le visionnage d'images de vidéoprotection de la voie publique est censurée : pour le Conseil constitutionnel, il s'agissait là d'une délégation d'une mission de

---

<sup>711</sup> « *Projet 2012 – contribution n° 18. Changer de politique de sécurité* », rapport de Terra Nova, coécrit par un groupe de travail présidé par Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (pseudonyme), p. 50.

<sup>712</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>713</sup> *Ibid.*, pp. 89-90.

<sup>714</sup> Conseil constitutionnel, « *Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011* ».



souveraineté inhérente à l'Etat et qui en outre constituait un risque pour les libertés individuelles et la protection de la vie privée.

Le second article (article n° 32), censuré, concerne les activités d'intelligence économique et est intéressant dans sa signification quant au périmètre de la sécurité privée. Si le *Rapport Blot-Diederichs* ne prévoyait qu'une réflexion sur le sujet, le ministère de l'Intérieur, avec la LOPPSI 2, introduit dans la loi du 12 juillet 1983 un titre III « De l'activité privée d'intelligence économique ». Cette inscription législative trouve son origine dans les groupes de travail pilotés par le conseiller au cabinet du ministre de l'Intérieur, Jean-Marc Berlioz en 2009-2010 : une réunion du 30 novembre 2009 du groupe de travail intitulé « Intelligence économique » à laquelle participe la DGGN, la DGPN, la DPS, l'USP, le SNES, l'INHES et la DMAT, propose « de compléter l'article 20 de la loi du 12 juillet 1983 afin de placer certaines activités d'intelligence économique, à connotation sécuritaire, sous un régime d'autorisation administrative »<sup>715</sup>. La DCRI et l'INHES sont cependant opposées à cette évolution, tout comme le Syndicat national des agents de recherches privées (SNARP) qui craint une confusion avec les activités de recherches privées<sup>716</sup>.

Le dispositif voté passe par un agrément des dirigeants de entreprises d'intelligence économique délivré par le ministre de l'intérieur, au regard de la nationalité, de la moralité, des antécédents judiciaires et de l'aptitude professionnelle, après « avis d'une commission consultative nationale chargée d'apprécier la compétence professionnelle et la déontologie de la personne physique ou morale ». Ainsi, si les activités d'intelligence économique étaient prévues pour être intégrées à la loi de 1983 par la LOPPSI 2, elles ne relevaient pas de la compétence du futur CNAPS, lui-même prévu par le même texte de loi. Bien que non saisi par les parlementaires, le Conseil constitutionnel censure le dispositif, au motif « que l'imprécision tant de la définition des activités susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaît le principe de légalité des délits et des peines »<sup>717</sup>. En filigrane, il ressort de cette étape constitutionnelle que le périmètre des activités privées de sécurité n'est, *in fine*, en droit, pas

---

<sup>715</sup> Cabinet du ministre de l'Intérieur, « Groupe de travail : Intelligence économique (30 novembre 2009) », compte rendu de réunion.

<sup>716</sup> Il lui est répondu, en juin 2010, que « La définition stricte de leurs activités a pour effet que les entreprises d'intelligence économique sont cantonnées à un domaine d'attribution lié à la recherche et au traitement de l'information sur l'environnement économique, commercial, industriel ou financier d'un ou plusieurs acteurs économiques, selon un double objectif offensif et défensif. [...] Les agents de recherches privées seront ainsi protégés contre tout risque de concurrence déloyale de la part d'entreprises agissant en dehors de tout cadre légal et au-delà des compétences strictement délimitées par l'article 21 du projet de LOPPSI » (Stéphane Rouvé, chef de cabinet du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, courrier du 18 juin 2010 en réponse à la saisine du SNARP (retranscrit intégralement dans Jean-Emmanuel Deryn, *Détectives privés : des agents très discrets*, 2012, *op. cit.*, pp. 222-223)).

<sup>717</sup> Cf. Conseil constitutionnel, « Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 ».

remis en cause, et que les rapides deux tentatives d'extension de prérogative et de périmètre, avancée par l'exécutif et déconnectées des recommandations du *Rapport Blot-Diederichs* et de la réforme de la régulation, échouent. Par anticipation avec la 6<sup>ème</sup> partie, l'on peut remarquer ici que modifier le périmètre réglementé de la sécurité privée et ses missions n'est pas une évidence ou un travail réalisable facilement : il s'agit là d'une différence forte avec la réforme de la régulation au Québec, qui dès le début est orientée par la définition du périmètre à réglementer et contrôler<sup>718</sup>.

### **3.1.4 Conclusion sur les marges de manœuvres politiques et parlementaires**

Les marges de manœuvre politique à cette étape de la réforme ont donc été de plusieurs ordres : exécutif à travers le gouvernement et législatif à travers le Parlement. Elles s'inscrivent également dans la chronologie d'un amendement gouvernemental, ce qui implique qu'elles apparaissent plutôt comme initiatrices pour les marges de manœuvre exécutives et réactives pour les marges de manœuvre législatives. La marge de manœuvre législative doit prendre en compte à la fois la majorité et l'opposition parlementaire, mais aussi le vecteur de la LOPPSI 2 et celui de la loi de finances rectificatives pour 2011 : ce dernier point est le plus significatif. En effet, le législateur (pris globalement) obtient une concession importante de la part de l'exécutif du point de vue du financement du CNAPS, par la réinscription du financement du CNAPS dans les principes de la LOLF. Par ce biais, le législateur acquiert une vue annuelle de l'évolution du CNAPS, tant par le biais du montant de la taxe que par celui de la dotation budgétaire. Ce « combat » a donc été emporté en recourant à deux fronts, celui de la LOPPSI 2 (qui permet la suppression de l'autonomie financière du CNAPS et renvoie la question du financement à la LFR pour 2011) et celui de la LFR pour 2011 (qui dédouble le financement, entre une taxe d'une part et une dotation d'autre part). Pour le reste, l'exécutif maintient sa solution (participation des professionnels au CNAPS, missions dévolues au CNAPS), et le législateur n'influe pas de manière significative. D'ailleurs, très peu voire aucune intervention des organisations professionnelles de la sécurité privée ne semble avoir été effectuée auprès des parlementaires, ce qui limitait de

---

<sup>718</sup> Les quelques analystes de cette réforme en font de fait une thématique d'étude, « *la sécurité privée étant tout aussi plurielle que peut l'être la police, si ce n'est plus* » : « *Dès lors, il était nécessaire de se questionner sur le morcellement possible de notre objet de travail, ses divergences internes, velléités contraires et délimitations externes. Et ce, d'autant plus que l'un des objectifs de la nouvelle loi était justement de redéfinir la sécurité privée de sorte à intégrer dans le giron de la régulation étatique toute une panoplie d'activités qui auparavant étaient exclues de toute législation. Dans ce cadre, il était intéressant de voir comment le gouvernement définissait la sécurité privée et comment cette dernière réagissait à cette définition, si elle acceptait cette catégorisation ou la réfutait* » (Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, pp. 106-107).

fait leurs éventuelles propositions et marges de manœuvre<sup>719</sup>. Enfin, entre la majorité parlementaire et l'opposition parlementaire, la seconde voit toutes ses propositions rejetées systématiquement, tandis que la majorité en voit certaines passer le filtre des commissions parlementaires, généralement refusées ensuite par le gouvernement. Yves Surel indique, dans le cas de la politique du livre, que « *le processus législatif formel, raccourci en l'occurrence à quelques semaines par le contexte politique particulier ouvert par l'alternance de 1981, apparaît plutôt comme un mécanisme de consécration, et non plus comme un espace de création et de décision* »<sup>720</sup>. Dans le cas de la régulation de la sécurité privée et de la création du CNAPS, ce processus se révèle effectivement un espace de confirmation du choix politique ministériel, la seule négociation réussie ayant trait à l'une inscription de la réforme dans les principes budgétaires classiques (ceux de la LOLF).

Enfin, dans l'ensemble de ces marges de manœuvre politiques, et même de l'action politique, on soulignera l'absence de débat public ou médiatique et l'on s'accorde ici avec l'analyse de Frédéric Ocqueteau quant au processus parlementaire : il s'agit, effectivement, d'une réforme sans débat public, car la sécurité privée n'apparaît pas dans les programmes et discours électoraux, et les discours politiques de cette période restent à la fois rares et strictement à destination des organisations professionnelles. A l'inverse, il est difficile de s'accorder totalement avec Xavier Latour et Pierre Moreau, pour qui « *L'Etat est, en effet, en droit d'exiger de ses partenaires privés qu'ils soient irréprochables tandis que les citoyens eux-mêmes sont en demande de garanties relatives à la comptabilité entre l'intervention d'opérateurs privés et les exigences d'une éthique républicaine* »<sup>721</sup>. Les citoyens n'ont en fait jamais été croisés dans cette analyse des marges de manœuvre politiques.

Une fois le CNAPS et son financement adoptés législativement, et même en parallèle, un travail supplémentaire de mise en œuvre réglementaire et opérationnel est encore nécessaire. L'administration a ici la main : traduit-elle, modifie-t-elle la solution votée ?

---

<sup>719</sup> Entretiens avec Jean-Emmanuel Dery, président du SNARP, 20 décembre 2016, avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016, avec Patrick Lagarde, président de Brink's France, 22 décembre 2016 et avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016 (le président du SNES indique que son organisation est passée par le député Claude Goasguen dans le cadre d'une tentative d'élargissement de la représentativité professionnelle au collège du CNAPS). Quant au président de l'USP, Claude Tarlet, il souligne des actions de lobbying auprès des parlementaires mais sans les préciser, et nuance de toute façon l'intérêt des politiques en général pour la sécurité privée : « *Les responsables ont manifesté, à des niveaux différents, de l'intérêt « apparent » à ce secteur pour deux raisons essentielles : il pouvait offrir des emplois et apporter un appui utile. Mais il n'a jamais été considéré comme un acteur adulte* » (entretien avec Claude Tarlet, président de l'USP et de l'ANAPS, 1<sup>er</sup> juin 2017).

<sup>720</sup> Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », 1997, art. cit., p. 161.

<sup>721</sup> Xavier Latour et Pierre Moreau, in « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », 2010, *op. cit.*, p. 8.

## 3.2 Marges de manœuvre administratives

L'approche par les institutions administratives est ici privilégiée, avec leur rôle, leur positionnement et leur apport dans la réforme désormais votée. Frédéric Ocqueteau, dans son analyse de la mise en œuvre du CNAPS par l'administration, tient aussi cette approche et en tire une forme de séquençage : « *L'année 2011 sera dominée par une association de la DLPAJ avec la DISP (deuxième étape), puis une fois la naissance du CNAPS achevée, le pilotage de la mise en œuvre du dispositif sera dans les mains du DISP et du CNAPS, Blanchou et Latournerie, la DLPAJ s'étant alors quasiment retirée dès la mi-2012 (troisième étape)* »<sup>722</sup>. Toutefois des acteurs administratifs et *ad hoc* manquent ici pour expliquer véritablement le rythme d'avancée de la réforme et certains choix d'organisation du CNAPS.

La mission de préfiguration du CNAPS, qui se met en place en mai 2011, se positionne immédiatement comme garante de l'effectivité future du CNAPS et du rythme de la réforme. Elle assurera, le cas échéant, les arbitrages non juridiques. On poursuivra cette période au-delà de l'installation officielle du CNAPS en janvier 2012, pour prendre en compte sa montée en puissance et son installation complète durant l'année 2012 : ici, seulement ici, la DLPAJ et la DISP s'effaceront progressivement. Au ministère de l'Intérieur existe un nouvel acteur : le DISP. Cette première année 2011, comme l'indique Frédéric Ocqueteau, le voit intervenir dans la création du CNAPS, mais ce rôle n'est pas clairement précisé, bien qu'il soit intégré à la mission de préfiguration du CNAPS. On montrera que le DISP, et ses services, ont créé un espace de concertation, d'information et de pédagogie, davantage qu'ils ont été décisionnaires. Enfin, durant cette année 2011 et dans la première moitié de l'année 2012, la DLPAJ conserve son rôle juridique, d'écriture juridique. S'ajoute ici le secrétaire général du ministère, qui se positionnera, logiquement, dans le transfert des services préfectoraux au CNAPS de la mission de police administrative, mais aussi comme le porteur budgétaire de la réforme en cours. A tout le moins c'est un pilotage à plusieurs acteurs institutionnels qui s'observe pour la création administrative du CNAPS : l'analyse sera alors fondée successivement sur eux, induisant parfois des allers-retours dans l'année 2011.

---

<sup>722</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 65.

### 3.2.1 La mission de préfiguration du CNAPS – phase 1 (mai 2011 – septembre 2011) : des arbitrages stratégiques

Le choix de la création d'une mission de préfiguration du CNAPS ne peut être précisément daté : il intervient entre la promulgation de la LOPPSI 2, le 16 mars 2011, et la première réunion de la mission de préfiguration, le 24 mai 2011. De fait, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, informe son homologue de la Justice ainsi que le DGPN, le directeur des systèmes d'information et de communication (DSIC), le directeur de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) et naturellement le DISP, de la nomination d'Alain Bauer à la présidence de la mission de préfiguration. Celui-ci pourra compter, outre sur les différents services du ministère, sur le DISP, désigné secrétaire général de la mission de préfiguration<sup>723</sup>. Le ministre donne au président de la mission de préfiguration comme premières tâches de définir le profil du futur directeur du CNAPS et de s'appuyer sur les travaux déjà initiés par la DISP pour mener à bien la création du CNAPS, ceci dans un esprit de concertation avec les organisations professionnelles et en mettant en place un groupe de contact avec les organisations syndicales de salariés.

Initialement proposé au DISP par le cabinet du ministre, le poste de chef de la mission de préfiguration est cependant refusé par le préfet Jean-Louis Blanchou, qui indique ne pas souhaiter apparaître, aux yeux des organisations professionnelles, comme cumulant deux fonctions à l'avenir nécessairement disjoint. Le choix d'une nomination d'Alain Bauer, appuyé par le DISP, est alors privilégié et s'explique à la fois par l'intégration d'Alain Bauer dans la communauté de réflexion public-privé précédemment décrite, plus largement dans des institutions relatives à la sécurité et enfin par sa proximité avec le pouvoir politique en place. Nous pouvons le voir comme un intermédiaire, un « *policy broker* », dans la « *nébuleuse réformatrice* », mais cela de manière individuelle, plus suivie et permanente, comparativement aux inspections générales du ministère n'intervenant qu'à un stade précis (celui de la problématisation formelle et de l'élaboration de la proposition de solution)<sup>724</sup>.

Co-auteur du rapport, *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, avec le préfet Michel Gaudin, remis au ministre de l'Intérieur en 2007, qui indiquait tôt la nécessité d'une réforme de la régulation, il est également promoteur/initiateur

---

<sup>723</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, « Note... » à Alain Bauer, au DISP, au DGPN, au DSIC, au DEPAFI, au DLPJ et au ministre de la Justice, en date du 10 mai 2011. Ces courriers ont été préparés par la DISP (n° 11-045, 11-050, 11-048, 11-047, 11-046, 11-049, 11-051, en date du 4 mai 2011).

<sup>724</sup> William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », art. cit., p. 94.

et contributeur au *Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe* de 2008 codirigé par la CoESS et l'INHESJ, dont il est membre (ce qui lui a fait cotoyer de nouveau Jean-Marc Berlioz, qu'il connaissait depuis les années 1980). Alain Bauer est en outre passé par différentes commissions et structures liées à la sécurité ou à son contrôle : membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme entre 2000 et 2003, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) de 2005 à 2007, président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance (OND) créé en 2003 par le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, président de la commission nationale de la vidéo-surveillance à partir de 2007, président de la commission sur le contrôle des fichiers de police, président du Conseil supérieur de la recherche stratégique (CSFRS) à partir d'avril 2011 et qu'il avait préfiguré. Enfin, se présentant comme rocardien – « *L'Etat n'est pas fait pour produire, mais pour contrôler* », que cite Alain Bauer<sup>725</sup> –, il est soutenu par Nicolas Sarkozy et perçu comme son conseiller informel sur les sujets de sécurité<sup>726</sup>. Une partie des nominations précédentes proviennent d'ailleurs du ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy. Au-delà de ce rôle nébuleux d'aiguillon réformateur, Alain Bauer, en devenant chef de la mission de préfiguration du CNAPS, acquiert une capacité de décision, qui dépasse l'influence : il prend part, opérationnellement, à la conduite du changement, en devient un acteur plein. Quel est le rôle de cette mission de préfiguration ?

### **3.2.1.1 Organiser la concertation avec les organisations professionnelles**

La mission de préfiguration paraît être la courroie de transmission officielle entre le cabinet et les organisations professionnelles, tout comme un lieu d'échange sur l'état d'avancement du projet. La première réunion, le 24 mai 2011, réunit à la fois les représentants des administrations du ministère de l'Intérieur concernées (DISP et DLPAJ) et les représentants d'une partie des organisations professionnelles (USP, SNES, SNARP, GPMSE)<sup>727</sup>. A cette occasion, Alain Bauer précise le périmètre de la mission, sa gouvernance et les travaux à venir. Le compte rendu établi par la DISP, qui fait alors figure de secrétariat et d'appui logistique pour la mission de préfiguration le mentionne :

- « *Cette mission de préfiguration est un signal de l'état d'existence du CNAPS.*

---

<sup>725</sup> Alain Bauer, « Des obligations imposées à la volonté partagée : le très complexe parcours de la sécurité privée en France », préface à Pierre Brajeux, Eric Delbecq et Michel Mathieu, *Sécurité privée, enjeu public*, 2013, *op. cit.*, p. 14.

<sup>726</sup> Camille Polloni, « Alain Bauer, ami de Valls et Sarkozy : des efforts si mal récompensés », [www.rue89.nouvelobs.com](http://www.rue89.nouvelobs.com), 22 août 2012.

<sup>727</sup> DISP / Mission de préfiguration du CNAPS, « Réunion de lancement de la mission de préfiguration avec les organisations professionnelles représentatives », 24 mai 2011.

- *La DISP coexistera avec le CNAPS. Le Délégué interministériel à la sécurité privée est le secrétaire général de la mission de préfiguration.*
- *L'activité administrative du Conseil reste à formaliser.*
- *Les groupes de travail d'ores et déjà mis en place par la DISP sont amenés à poursuivre leur travail.*
- *Le Conseil national consultatif de la sécurité privée, intégrant les organisations professionnelles, les syndicats de salariés et les représentants des donneurs d'ordre, est un objectif à conserver.*
- *La mission étudiera toutes les propositions de la profession.*
- *Il faut prendre en compte les perspectives de réforme de la Loi de 1983 »<sup>728</sup>.*

Ainsi, dès mai 2011, une feuille de route est proposée, qui reprend des travaux déjà en cours (sous pilotage de la DISP), et alors que le financement du futur CNAPS n'est pas encore arrêté et que le décret d'application du CNAPS est en cours de rédaction. Il s'agit aussi de rassurer les organisations professionnelles sur l'aboutissement à terme du projet, notamment en raison de l'attente de la définition des modalités de financement du CNAPS. Les professionnels s'accordent avec cette feuille de route, tout en soulignant la lourdeur des travaux qui leur sont demandés (en réalité, la participation régulière à différents groupes de travail) et la nécessité d'organiser rapidement la communication relative à la mise en place effective du CNAPS. Ainsi, aux groupes de travail déjà existants et à quelques réflexions spécifiques (sur les agents cynophiles, sur les services internes de sécurité, sur la fluidification de la délivrance des cartes professionnelles par le futur CNAPS) sont ajoutés un groupe de travail pour élaborer la circulaire fiscale et un document de présentation générale du CNAPS, avec la direction de la législation fiscale, la DISP, la DLPAJ et les organisations professionnelles, et un groupe de travail sur la modernisation de la loi de 1983, ce qui est un sujet parallèle, plus nouveau par rapport au CNAPS (cf. 6<sup>ème</sup> partie). Enfin, l'idée d'un Conseil national consultatif de la sécurité privée apparaît dans cette mission, ou est plutôt avalisée par elle : ce Conseil doit réunir les organisations professionnelles, les syndicats de salariés et les donneurs d'ordre et provient du DISP lui-même (cf. suite).

La deuxième réunion avec les organisations professionnelles a lieu le 13 juillet 2011, soit deux mois plus tard : elle permet de communiquer sur quelques arbitrages rendus, de préciser

---

<sup>728</sup> *Ibid.*

les dates et d'évoquer les différentes hypothèses sur la nomination des représentants publics et privés au collège du CNAPS, dont la qualité et le statut sont en cours de définition dans le décret d'application<sup>729</sup> : l'installation du CNAPS est prévue, à cette date, pour avoir lieu à la mi-novembre ; son directeur sera un préfet<sup>730</sup> ; l'implantation territoriale du CNAPS suivra les zones de défense, et non pas les régions. Concernant les représentants publics et privés dans les organes décisionnaires du CNAPS, des hypothèses sont évoquées, concernant le possible ajout d'un représentant zonal de la police judiciaire ou de la DCRI, d'un magistrat de la Cour des Comptes, ainsi que les modalités de proposition par les organisations professionnelles des personnalités qualifiées et des représentants des métiers de la sécurité. L'une des organisations professionnelles, l'USP, indique la mise en place d'un groupe de travail avec les autres organisations professionnelles, pour proposer des noms de manière consensuelle. D'autres questions émergent, comme la prise en compte de la taxe dans les contrats de prestation en cours et la politique de contrôle du CNAPS pour répondre à la crainte des organisations professionnelles que les contrôles ne visent que les entreprises les plus visibles.

La mission de préfiguration remplit donc plusieurs objectifs majeurs vis-à-vis des acteurs extérieurs : communiquer auprès des organisations professionnelles mais aussi syndicales (des réunions parallèles ont lieu avec elles) l'état d'avancement du projet et inclure ces organisations professionnelles (davantage que syndicales) dans le projet lui-même. Par les différentes réunions organisées, elle permet de leur montrer l'avancement des travaux et de répondre au fur et à mesure aux craintes, du moins aux interrogations, des organisations professionnelles. Cette mission de préfiguration, vis-à-vis des organisations professionnelles et syndicales, apparaît comme l'échelon de gouvernance de l'information à leur délivrer relativement à l'élaboration administrative du CNAPS, mais pas comme un lieu de décision.

### **3.2.1.2 Lister et attribuer aux administrations concernées les travaux à réaliser**

Le chef de la mission de préfiguration réunit en parallèle les administrations concernées par le projet, hors des organisations professionnelles et syndicales, afin d'établir des points d'étapes des travaux à conduire et des difficultés rencontrées. Après une première réunion avec les services de l'administration du ministère de l'Intérieur, le 16 juin 2011 (donc après celle avec les organisations professionnelles), une deuxième réunion, le 7 juillet, réunit autour

---

<sup>729</sup> DISP, « Compte-rendu de la réunion du 13 juillet 2011 - Préfiguration CNAPS- organisations patronales ».

<sup>730</sup> Entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017. Il s'agit là d'une volonté du secrétaire général du ministère de l'Intérieur.



d'Alain Bauer : la DISP, la directrice de cabinet du SG, le chef du BPA, des représentants de la DSIC, de la DEPAFI et de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN). La présence de ces différentes administrations permet de traiter l'ensemble des points techniques relatifs au CNAPS et d'établir des pilotes par projet<sup>731</sup> :

- L'informatique, avec la mise en place d'un téléservice pour le renouvellement des autorisations des personnes morales et des agréments de dirigeants tel que prévu par la LOPPSI 2, d'une version modernisée de l'outil-métier DRACAR utilisé par les préfetures et d'un site Internet pour le CNAPS. La DISP et la DSIC sont en charge de ces travaux.
- L'implantation territoriale du CNAPS, qui conditionne l'immobilier et la montée en puissance du CNAPS. Alain Bauer, favorable à une organisation interrégionale à caractère zonale, indique attendre tout de même l'arbitrage du cabinet du ministre. La DISP est en charge du suivi de ce point auprès du cabinet du ministre. Le choix du siège du CNAPS privilégie l'ancien site de l'INHESJ en Seine-Saint-Denis.
- L'avancée du décret d'application, avec des contributions des différents ministères concernés. En juillet 2011, il reste encore des interrogations quant à la présence de l'ACOSS et de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) dans les commissions d'agrément et de contrôle. Par ailleurs, des questions se posent sur la nomination d'un troisième membre privé dans ces commissions, tandis que les agents de recherches privées et des responsables de services internes de sécurité demandent à être représentés au sein du CNAPS.
- Le recrutement des précurseurs, avec l'envoi des fiches de postes dès la fin juin à la DMAT, par la DISP. En outre, la formation des dix premiers contrôleurs est prévue pour être prise en charge par l'Institut national de la formation de la police national (INFPN).
- La convention entre le CNAPS et le ministère de l'Intérieur pour la période transitoire, avec un pré-projet en cours.
- Le budget, en cours de finalisation.
- La communication vis-à-vis des entreprises pour annoncer l'entrée en vigueur à la fois de la taxe CNAPS et du CNAPS lui-même, et sous pilotage de la DISP.

---

<sup>731</sup> DISP, « Compte-rendu de la « Réunion sur la préfiguration du CNAPS » », 7 juillet 2011.

Comparativement aux réunions organisées avec les organisations professionnelles, les réunions avec les administrations montrent, on le voit, un prisme technique et réglementaire beaucoup plus important. La mission de préfiguration est ici le maître d'ouvrage, qui veille à ce que tous les sujets soient traités, et qui les confie à plusieurs maîtres d'œuvre administratifs : elle élabore des options et hypothèses proposées à l'arbitrage ou à la validation du cabinet du ministre, mais fait aussi elle-même des choix.

### **3.2.1.3 Un chef de la mission de préfiguration qui fait quelques grands choix stratégiques**

Le chef de la mission de préfiguration réduit les options relatives à la création concrète du CNAPS avant passage devant le cabinet du ministre. Ses initiatives à destination des autorités politiques correspondent précisément au choix des membres du collège du CNAPS et au financement du CNAPS. Alain Bauer intervient ainsi particulièrement pour la nomination des personnalités qualifiées au collège du CNAPS, au cours du dernier trimestre 2011. Le DISP, dans une note au directeur de cabinet du ministre, souligne que « *sur les 15 noms qui ont été proposés à M. BAUER, celui-ci en a retenu 5, 4 PQ sont à désigner par le ministre* »<sup>732</sup>. Cette même note indique d'ailleurs être une réponse à des « *Réflexions sur e-mail de propositions d'Alain Bauer du 12 juillet 2011 (CNAPS)* »<sup>733</sup>, montrant ainsi le lien direct entre le chef de la mission de préfiguration et le cabinet du ministre.

Concernant le financement du CNAPS, le chef de la mission de préfiguration entame, après le vote de la LFR pour 2011, une démarche auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, afin de sécuriser le budget initial de 15 millions d'euros du CNAPS pour l'année 2012. En effet, « *Selon les informations qui m'ont été fournies par ces mêmes services du ministère de l'intérieur, le CNAPS ne pourrait compter en 2012 que sur une dotation de 10,5 M€* ». Pour Alain Bauer, ce montant ne permet pas une montée en puissance rapide du CNAPS, et « *les organisations patronales de la sécurité privée ne manqueront pas de réagir à l'annonce d'une somme notoirement insuffisante. Ils considèreront que l'Etat a institué une contribution qui pèsera sur leur activité et sur leurs donneurs d'ordre dont une partie significative serait détournée plutôt que de permettre le fonctionnement d'un organisme* » payé par la profession<sup>734</sup>. Cette démarche est soutenue par le DISP, qui produit une note

---

<sup>732</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-156, 18 novembre 2011.

<sup>733</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011.

<sup>734</sup> Alain Bauer, chef de la mission de préfiguration, « Courrier au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », n° 11-108 (enregistrement DISP), 11 août 2011.

d'alerte similaire en septembre 2011 au cabinet du ministre de l'Intérieur<sup>735</sup>. Dans cette mission de préfiguration, le DISP fait effectivement figure de pilote au quotidien et assure le suivi et l'avancée des travaux techniques précédemment mentionnés.

### **3.2.2 Le DISP : soutien, forum de concertation et co-pilote de la mise en place du CNAPS**

Bien avant la mission de préfiguration, le DISP se saisit du pré-pilotage de la mise en place du CNAPS, cela dès sa nomination en septembre 2010, et bien que le décret fixant ses missions ne précise pas directement un rôle du DISP dans le cadre de la création du CNAPS. Toutefois, on l'a déjà mentionné, les organisations professionnelles se tournent elles-mêmes vers lui dès la fin de l'année 2010 dans la perspective du CNAPS : « *Trois mois après sa nomination, Sécurité Privée a voulu aller à la rencontre de Jean-Louis Blanchou afin de mieux connaître le délégué mais aussi l'homme qui va accompagner les professionnels tout au long du cheminement vers le Cnaps et ensuite* »<sup>736</sup>.

#### **3.2.2.1 Les travaux relatifs au CNAPS avant le vote de la LOPPSI 2**

La deuxième note au cabinet du ministre transmise à la mi-juin 2010 par le préfet Blanchou, qui n'est pas encore officiellement nommé DISP, est relative au *Rapport Blot-Diederichs* qui vient d'être remis : « *Observations relatives au rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée* »<sup>737</sup>. Il fonde ses commentaires, favorables, sur la base « *de ses activités au sein d'ADP pendant plus de sept ans, et de ses contacts avec d'autres donneurs d'ordre importants au sein du Club des Directeurs Sûreté des entreprises (CDSE) pendant la même période* ». Avant même la création du DISP et du CNAPS, un antagonisme apparaît en filigrane sur le pilotage public de la sécurité privée : si les missions de police administrative et disciplinaires sont favorablement accueillies par le futur DISP, l'idée que le CNAPS puisse être, ce qu'avance le *Rapport Blot-Diederichs*, « *également le lieu de dialogue (« carrefour stratégique » entre l'Etat et la profession* » n'emporte pas son adhésion : « *Un tel mélange des genres pourrait être mal compris et brouiller la perception du CNAPS. Par ailleurs, les attributions stratégiques du CNAPS telles que décrites dans le rapport atténueraient grandement le rôle du délégué interministériel et l'intérêt de sa mission* ». Ainsi, c'est dans cette optique que le préfet Blanchou propose la création d'un « *comité consultatif de la*

---

<sup>735</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note sur le projet de budget du CNAPS pour l'exercice 2012 », n° 11-131, 29 septembre 2011. Le destinataire de cette note n'est pas indiqué mais paraît être le cabinet du ministre de l'Intérieur.

<sup>736</sup> Jean-Louis Blanchou, « Créer la confiance entre secteur public et sécurité privée », 2010/2011, art. cit., p. 34.

<sup>737</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Jean-Marc Berlioz, conseil spécial pour les politiques de sécurité », n° 10-002, 16 juin 2010.

*sécurité privée, qui serait le lieu des débats stratégiques, de la coopération publique privée, des questions de formation, tous éléments qui ne relèvent pas du contrôle administratif de la sécurité privée* »<sup>738</sup> : cette idée est reprise ultérieurement par la mission de préfiguration.

Au-delà de cette tension potentielle entre le rôle du DISP et du CNAPS, le DISP indique en septembre 2010 que « *D'ores et déjà, une phase de concertation avec les professions concernées a été engagée sur les dispositions concernant le CNAPS qui devront faire l'objet de plusieurs textes réglementaires dans les mois à venir pour que le dispositif soit pleinement opérationnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012* »<sup>739</sup>. Une première réunion de travail entre le DISP et les représentants professionnels a lieu le 28 septembre 2010. Elle permet de lister les questions que se posent ces organisations : composition du collège du CNAPS (services internes de sécurité, organisations syndicales, intelligence économique, présence du DISP), amélioration des délais de délivrance des autorisations et agréments, politique de contrôle, fonctionnement du disciplinaire, etc.)<sup>740</sup>. Les sujets abordés montrent que le travail est entré dans le « dur », bien avant le vote de la LOPPSI 2 et la mission de préfiguration.

Autre point sensible, celui du budget et du financement du CNAPS, dont le DISP fait un état des lieux en septembre 2010 transmis au cabinet du Ministre<sup>741</sup>. Son estimation, en lien avec les organisations professionnelles, est de 18 à 20 millions d'euros, fondé sur un établissement à 215 salariés<sup>742</sup>. Concernant la taxe (dont le DISP n'indique pas de préférence particulière pour une affectation ou une « lolfisation », ni pour un vote directement par la LOPPSI 2 ou par une loi de finances), un taux de 0,7 % du chiffre d'affaires ou de 1,2 % de la masse salariale hors charges sociales est proposé, sur la base d'un chiffre d'affaires global du secteur évalué à 3 milliards d'euros : la détermination de ces taux s'est fondée sur l'estimation du CNAPS, lui-même fondé sur les effectifs estimés de l'établissement, et déterminé par une évaluation des effectifs des préfetures dédiés à cette mission de police administrative (évalués à 1 ETP par préfecture en moyenne par le *Rapport Blot-Diederichs*), doublés pour tenir compte de la nouvelle mission de contrôle et ajoutés d'une quinzaine de personnes pour

---

<sup>738</sup> L'option d'un collège stratégique et piloté par le DISP et d'une « chambre de discipline » assurant le contrôle, les deux au sein du CNAPS, est aussi avancée par le préfet Blanchou.

<sup>739</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Henri-Michel Comet, Secrétaire général », objet : mise en œuvre opérationnelle de la délégation interministérielle à la sécurité privée, n° 10-048, 24 septembre 2010.

<sup>740</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Jean-Marc Berlioz, conseiller spécial pour les politiques de sécurité », objet : problèmes posés par la mise en place du CNAPS, n° 10-052, 28 septembre 2010.

<sup>741</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Messieurs Jean-Marc Berlioz, Stanislas Cazelles et Jean-Marc Galland, Conseillers du ministre », n° 10-051, 28 septembre 2010.

<sup>742</sup> Dans le détail :

- 10 millions d'euros pour la masse salariale, évaluée à partir des 130 ETP des préfetures dédiés à la délivrance des autorisations (qu'il faudra optimiser), de la soixantaine de contrôleurs pour la nouvelle mission de contrôle, soit 200 salariés ;
- 5 millions d'euros pour le fonctionnement ;
- 3 millions d'euros pour l'investissement, notamment informatiques.

la gestion de l'organisme<sup>743</sup>. Un total de 215 agents du CNAPS est ainsi fixé (la mission Blot-Diederichs en prévoyant entre 200 et 250)<sup>744</sup>. Une note ultérieure du DISP à la DEPFI détaille les budgets du CNAPS pour 2011 et 2012<sup>745</sup> : le besoin pour l'année 2011 est estimé à 2,6 millions d'euros, pour installer une mission de préfiguration, une équipe centrale, les premiers personnels opérationnels, la formation, les premiers locaux et investissements. Pour 2012, un budget de 21,4 millions d'euros est désormais envisagé (toujours pour 215 personnes<sup>746</sup>). Surtout, le DISP indique que « *Les organisations patronales de la sécurité privée ont contribué à l'élaboration de ces estimations et assument les résultats* ». En janvier 2011, il s'exprime à ce sujet à leur destination : « *nous sommes dans la période évaluative. Mais nous sommes partis des besoins de fonctionnement du CNAPS pour approcher au plus près le niveau de cette contribution. Notre première approche budgétaire annuelle se situe à un peu moins de 20 Millions d'euros. Ce serait là un budget serré sans aucune dépense ostentatoire et bien évidemment placé sous contrôle étroit des autorités compétentes, Cour des Comptes comprise. Pour le financer, le CNAPS aura besoin d'un prélèvement de l'ordre de 0,5 % du chiffre d'affaires du secteur. Donc, la contribution serait basée sur le chiffre d'affaires des entreprises selon un taux de 0,5 %. Pour les services internes, c'est la masse salariale qui serait prise en compte. Notre approche se veut prudente et réaliste. Prudente par rapport à l'économie réelle du secteur. Réaliste par rapport à nos besoins de fonctionnement. Et, il est bien évident que si nous avons mis la barre trop haute nous rectifierions le tir en faveur des cotisants. Mais partir trop bas et devoir être contraint à relever le seuil dès le 2<sup>ème</sup> exercice, voilà ce que je veux absolument éviter* »<sup>747</sup>. Enfin, le DISP se fait l'écho du souhait des organisations professionnelles que la taxe, dont le taux ne soulève pas de débat particulier, figure « *obligatoirement en bas de facture pour tout paiement de prestation payée par un client* »<sup>748</sup>. Cette question, pouvant sembler anecdotique, ressurgira

---

<sup>743</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

<sup>744</sup> *Ibid.*

<sup>745</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Madame Sophie Thibault, Directrice de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières », n° 10-069, 9 novembre 2010.

<sup>746</sup> En novembre 2010, la répartition des personnels pour le CNAPS est à nouveau détaillée (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Pierre Azzopardi, responsable du Bureau de la Synthèse Budgétaire et Financière », n° 10-085, 22 novembre 2010) :

- 100 personnes pour la police administrative (à comparer aux 130 ETP des préfectures dédiés jusqu'à lors à cette mission, alors que la mission Blot-Diederichs estimait à 100 ETP ces effectifs des préfectures) ;
- 100 personnes pour le contrôle (« à comparer aux 150 existants en Belgique pour un nombre d'entreprises et d'agents de sûreté beaucoup moins important et un territoire moins vaste ») ;
- 15 personnes pour assurer le fonctionnement central.

<sup>747</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Permettre l'instauration d'un environnement concurrentiel sains, équilibré et harmonieux », *cit. in Les Grands Entretiens du site e-snes.org*, publication du SNES, janvier 2011, pp. 1-2. Le taux de la taxe sera réduit en 2015 et 2016, et la Cour des Comptes ne s'intéressera au CNAPS qu'en 2017.

<sup>748</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Messieurs Jean-Marc Berlioz, Stanislas Cazelles et Jean-Marc Galland, Conseillers du ministre », n° 10-051, 28 septembre 2010. Seul le SESA, pour la sûreté aéroportuaire, avait une préférence pour une taxe fondée sur la masse salariale et non pas le chiffre d'affaires.

fortement lors du vote de la LFR pour 2011 et au moment de la désignation des personnalités qualifiées au collège du CNAPS (*cf.* suite).

Le DISP n'intervient pas directement, entre septembre 2010 et le vote de la LOPPSI 2 en mars 2011, dans le processus législatif, le cabinet du ministre et la DLPAJ ayant la main. Son rôle paraît donc, à ce stade, avoir été plus communicationnel et pédagogique, avec une portée opérationnelle pour des éléments techniques hors domaine législatif. Il en va alors différemment une fois la LOPPSI 2 votée.

### **3.2.2.2 Les travaux de la DISP relatifs au CNAPS à partir du vote de la LOPPSI 2**

Avant même la mission de préfiguration en mai 2011 et le lendemain du vote de la LOPPSI 2, le DISP trace une feuille de route avec la DLPAJ, particulièrement le BPA, afin « *de faire un premier cadrage de ce chantier « structures juridiques », pour fixer les grandes hypothèses et préciser une méthode de travail* »<sup>749</sup>. Il s'agit de lister les points à traiter (structure juridique de l'établissement, règles comptables, recrutement, organisation et circuit des décisions, dispositions transitoires, clarification de certaines missions). Lors de cette première réunion du 16 mars 2011, quelques précisions sont en outre apportées par le BPA à la DISP, qui montrent qu'un approfondissement des principes et modalités de fonctionnement du CNAPS votés par la LOPPSI 2 est alors franchi :

- Le CNAPS ressemblera à un EPA sans être ainsi défini par la loi ni, pour le moment, par le projet de décret d'application : il ne peut administrativement l'être en raison de sa possibilité de recruter des agents avec des contrats de travail de droit privé.
- L'autorité de tutelle devrait être la DLPAJ.
- Les préfetures resteront compétentes jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012 en matière de police administrative : ensuite, elles ne seront compétentes que pour recevoir les demandes de renouvellement des autorisations d'exercice et des agréments de dirigeants dans les trois mois qui suivent la publication du décret (disposition prévue par la LOPPSI 2). A charge pour le CNAPS, une fois créé et monté en puissance, d'examiner au fond ces demandes de renouvellement. « *Pour éviter une nouvelle charge qui pourrait être mal vécue par les préfetures, il peut être envisagé de publier [le décret] le plus tard*

---

<sup>749</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 16 mars 2011 relative à l'organisation juridique du futur CNAPS ».

*possible. Le calendrier d'origine qui prévoyait une publication du décret vers la mi-juillet pourrait être remis en question »<sup>750</sup>.*

- Le recrutement des personnels ne pourra pas, selon le chef du BPA, « *compter sur des personnels de préfecture sauf à faire des propositions très favorables, ce qui n'est pas envisageable financièrement* »<sup>751</sup>.
- La mission de conseil du CNAPS correspond à un « *Simple rôle d'éclaircissement des lois et règlements applicables. Aucun « conseil rémunéré » n'est possible* »<sup>752</sup>.
- Enfin, pour le DISP, le code de déontologie qui doit être élaboré par le collège du CNAPS doit être écrit au plus vite afin que « *le collège du CNAPS puisse lancer la procédure de validation via un décret en conseil d'Etat avant la fin 2011* »<sup>753</sup>.

En avril 2011, c'est vers les organisations professionnelles que le DISP se tourne, pour effectuer de la même manière un tour d'horizon des sujets à traiter. Le 6 avril, soit moins d'un mois après le vote de la LOPPSI 2, il leur fournit des documents de travail et les informe des questions à trancher ou à préciser ultérieurement : implantations territoriales, fiche de poste pour les instructeurs et pour les contrôleurs, organigramme du siège, fonctionnement local, RH, enquêtes de moralité, formation des personnels, logistique, immobilier, etc.<sup>754</sup>. La concertation est largement avancée par le DISP comme méthodologie de travail. Concrètement, lors de cette réunion du 6 avril, sont définis deux groupes de travail au sein desquels les professionnels seront présents et contributeurs : le code de déontologie et l'activité de contrôle (modalités, fiches de postes, pilotage, contrôles conjoints, etc.). Un troisième groupe de travail, sur la formation à la fois des contrôleurs et des instructeurs, était prévu mais n'a pas vu le jour, soit que ces questions aient été traitées en interne de la DISP pour les instructeurs soit qu'elles l'aient été dans le groupe de travail sur l'activité de contrôle.

### **3.2.2.3 Les travaux initiés et pilotés directement par la DISP en 2011**

#### *3.2.2.3.1 Sur la mission de contrôle du CNAPS*

La mission de contrôle donne lieu à un groupe de travail à partir de mai 2011 et à des entretiens bilatéraux avec d'autres corps de contrôle. Le groupe de travail réunit les représentants des organisations professionnelles, et de manière non permanente un

---

<sup>750</sup> *Ibid.*

<sup>751</sup> *Ibid.*

<sup>752</sup> *Ibid.*

<sup>753</sup> *Ibid.*

<sup>754</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Entretien avec les présidents des organisations professionnelles de sécurité privée », 6 avril 2011.

représentant du BPA, un représentant de l'INFPN pour envisager la formation des premiers contrôleurs et le directeur préfigurateur du CNAPS, à partir de septembre<sup>755</sup>. Il se donne pour objectifs successifs d'élaborer un guide méthodologique du contrôle, d'établir des contacts avec d'autres corps de contrôle, de conduire un contrôle blanc et de mettre en place la formation des premiers contrôleurs. Six réunions permettent d'aboutir, en novembre 2011, à un « Projet de guide méthodologique du contrôle en matière de sécurité privée dans le cadre du CNAPS », transmis par le DISP au directeur préfigurateur du CNAPS : « *Désormais la mission de préfiguration du CNAPS, et bientôt le CNAPS lui-même, vont poursuivre ces travaux. J'ai transmis ce projet de guide au Préfet Jean-Yves Latournerie, directeur-préfigurateur du CNAPS. Ce travail initiateur aura permis d'anticiper un certain nombre de difficultés et devrait aussi permettre un démarrage plus rapide des premiers contrôles, dès janvier prochain* »<sup>756</sup>. Par ailleurs, ce guide est utilisé par l'INFPN pour la formation des premiers contrôleurs en décembre 2011<sup>757</sup>.

Parallèlement, la DISP conduit des entretiens avec différents organismes de contrôle pouvant intervenir, plus ou moins directement, dans la sécurité privée : CNIL, Délégation nationale à la lutte contre la fraude, DGAC, Défenseur des Droits, ACOSS/URSSAFF, DPSD, GIR, direction de la santé pour l'inspection du travail, Autorité de la concurrence. Un compte rendu de ces entretiens est fait au groupe de travail sur la mission de contrôle, afin d'éclairer sur les autres procédures de contrôle existantes, leurs modalités, leurs difficultés, mais aussi sur la possibilité pour le CNAPS de conduire, le moment venu, des contrôles conjoints : dans ce cadre, il apparaît que « *Globalement, des entretiens réalisés jusqu'à maintenant, il convient de retenir la difficulté de conduire des contrôles conjoints, les prérogatives et statuts des différents contrôleurs n'étant pas identiques, et ceux du CNAPS relevant d'un EPA (où sont présents des représentants des professions contrôlés)* »<sup>758</sup>. Une réunion finale a eu lieu le 15 novembre 2011 avec l'ensemble de ces organismes, et en présence du préfet futur directeur du CNAPS, afin de prendre acte des positions de chacun sur leur place aux côtés du futur CNAPS<sup>759</sup>.

---

<sup>755</sup> Cf. les comptes rendus élaborés par la DISP, en date du 5 mai 2011, du 27 mai 2011, du 23 juin 2011, du 25 août 2011, du 28 septembre 2011 et du 7 novembre 2011.

<sup>756</sup> Courriers du DISP à Claude Tarlet (président de l'USP), à Jean-Emmanuel Deryn (président du SNARP), à Michel Ferrero (président du SNES), à Philippe Franquet (président du GPMSE), à Patrick Lagarde (président de la FEDESFI) et à Patrick Thouverez (président du SESA), en date du 29 novembre 2011.

<sup>757</sup> Lors de la réunion du 23 juin, un représentant de la DRCPN est présent dans le groupe de travail de la DISP relatif à la mission de contrôle, afin d'apporter un éclairage sur les modalités de la formation des contrôleurs.

<sup>758</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 23 juin 2011 relatif au groupe de travail « Contrôle » ».

<sup>759</sup> Il n'existe pas de compte rendu de cette réunion, mais seulement un courrier du DISP (n°11/135, novembre 2011), aux directeurs ou présidents des organisations suivantes : Commission nationale de l'informatique et des libertés ; Délégation



### 3.2.2.3.2 L'élaboration du code de déontologie

Une méthodologie similaire a lieu pour élaborer un premier projet de code de déontologie. Le DISP avait tôt indiqué qu'il souhaitait qu'une première version soit rédigée, afin que le collège du CNAPS puisse en disposer dès son officialisation. Le 21 juillet 2011, à l'occasion d'une réunion d'information sur le futur CNAPS organisée par le Syndicat national des agents de recherches privées (SNARP), le DISP indique que « *Le travail a commencé sur le code de déontologie. Ce texte sera composé d'un corps commun et de dispositions différentes en fonction des métiers* », l'une de ses collaboratrices précisant, « *Continuez à nous envoyer vos travaux* »<sup>760</sup>. S'il n'existe pas de compte rendu de réunions, la DISP diffuse aux organisations professionnelles plusieurs versions successives du projet de code de déontologie, pour certains indiquant les réunions<sup>761</sup>. Le délégué indique aussi au président du SNES, en octobre 2011, qu'il prendra en compte, dans ce projet de code, la question des donneurs d'ordre dans le cadre des prix abusivement bas<sup>762</sup>. Enfin, la DLPAJ et le BPA jouent ici un rôle significatif pour rendre le projet plus juridique et opératoire, et éviter soit qu'il ne crée du nouveau droit de manière abusive, soit qu'il ne fasse que paraphraser le droit existant<sup>763</sup>.

A la réunion d'installation du collège du CNAPS, le 9 janvier 2012, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, souligne alors la transition de la DISP au CNAPS concernant l'élaboration du code de déontologie : « *Un travail mené sous l'égide de la délégation interministérielle avec la participation active des familles professionnelles concernées a permis d'ores et déjà d'élaborer une première version du code de déontologie qui est prévu par la LOPPSI, et monsieur le président je pense qu'il serait bien, mais c'est aussi votre intention, qu'un projet de code de déontologie puisse être examiné et adopté par le collège très vite, afin que nous puissions le soumettre au conseil d'Etat sous la forme d'un projet de décret si possible avant le 15 mars prochain. Je crois que c'est vraiment une priorité pour le premier trimestre de cette année* »<sup>764</sup>. Transmis au CNAPS avant la fin de l'année 2011<sup>765</sup>, le

---

nationale à la lutte contre la fraude ; Direction de la protection et de la sécurité de la défense ; Direction générale de l'aviation civile ; Direction générale de la gendarmerie nationale ; Direction générale de la police nationale ; Direction générale de la santé ; Direction générale des finances publiques ; Direction générale du travail ; Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

<sup>760</sup> Clément Giuliano, « Code déontologique, représentation des détectives au sein du Cnaps, financement : échos d'une table ronde organisée par le Snarp », *AISG*, dépêche n° 3855, Paris, 22 juillet 2011.

<sup>761</sup> DISP, « Document provisoire. Projet de Code de déontologie des activités privées de sécurité », 24 octobre 2011. Ce projet fait état d'une concertation du 19 octobre 2011.

<sup>762</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Courrier au président du SNES », n° 11-132, 7 octobre 2011.

<sup>763</sup> Entretien avec Philippe Leblanc, directeur-adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017.

<sup>764</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Intervention lors du Collège du CNAPS du 9 janvier 2012 », Paris, Hôtel Beauvau, 9 janvier 2012, *cit. in* CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », pp. 17-18.

projet de code de déontologie est finalisé rapidement sous la responsabilité du collège du CNAPS (et plus précisément avec les mains du directeur de l'établissement et du chef du BPA à la DLPAJ), jusqu'à l'adoption au collège du 14 février 2012 d'une délibération en faveur du projet à soumettre au Conseil d'Etat<sup>766</sup>. Le CNAPS n'a ainsi bénéficié que d'un à deux mois pour amender le projet transmis par le DISP, et le consolider juridiquement, même si la délibération adoptée par le collège précise que « *Ce projet est le fruit d'une concertation approfondie entre l'Etat, le conseil national des activités privées de sécurité et les organisations professionnelles. Un groupe de travail spécialement créé au sein du collège en a finalisé la rédaction* »<sup>767</sup>. Le Conseil d'Etat examine ce projet de code par la suite et prend un décret le 12 juillet 2012 relatif au code de déontologie des activités privées de sécurité.

Une vision un peu moins linéaire et irénique de l'élaboration du code de déontologie est également possible, à partir de l'expérience des acteurs privés. Pour Michel Mathieu, PDG de Securitas, le code de déontologie est le « *point négatif* » de la réforme : le travail d'écriture avec la DISP puis le CNAPS n'a pas permis au secteur privé d'éviter qu'un « *droit nouveau* » soit créé, là où le secteur attendait plutôt une définition des modalités de contrôle, une description des grandes valeurs éthiques devant s'appliquer dans le secteur e la sécurité privée<sup>768</sup>. De fait, une forme de quiproquo s'est établi entre les attendus des professionnels et leur traduction (trahison ?) juridico-publique, précisément par la forme d'un décret s'intégrant au corpus réglementaire des activités privées de sécurité et devant être contrôlable. Alain Bauer confirme que l'idée initiale du code de déontologie était de comporter des grands principes, de mettre en place un cadre de confiance, mais pas de l'orienter vers des dispositions trop précises et donnant lieu, ultérieurement, à un contrôle strict<sup>769</sup>. Pour Nicolas Le Saux, à la fois membre de la commission d'agrément et de contrôle d'Ile-de-France et auteur d'une thèse sur la sécurité privée, « *c'est bien l'Etat aussi qui impulse la mise en place d'un Code de déontologie pour la profession [...], intégré aujourd'hui dans le Livre VI du CSI. En cela, comme le prophétisait Xavier Latour en 2009, « la puissance publique gagnerait à reprendre l'initiative en s'appuyant, en tout état de cause, sur la profession afin de donner au futur code toutes les chances d'être accepté. Toute la difficulté serait de présenter la déontologie non pas comme une entrave professionnelle mais, au contraire,*

---

<sup>765</sup> « Entretien avec le DISP », AISG, 22 décembre 2011 : « AISG : Vous avez également anticipé certains travaux qui incomberont au CNAPS, tel que la rédaction du code de déontologie... Jean-Louis Blanchou : En effet, un projet de texte a été rédigé en collaboration avec les organisations. Il a été transmis au futur directeur du CNAPS. Le collège devra approuver ou aménager ce texte qui sera transmis au Conseil d'Etat pour ensuite être promulgué par décret ».

<sup>766</sup> CNAPS, « Procès-verbal de la réunion du Collège du 24 février 2012 », p. 5, et délibération n° 2012/14/02-001-D.

<sup>767</sup> Collège du CNAPS, Délibération n° 2012/14/02-001-D, 14 février 2012.

<sup>768</sup> Entretien avec Michel Mathieu, PDG de Securitas France, 27 décembre 2016.

<sup>769</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

comme une garantie de son utilité »<sup>770</sup>. Si l'Etat n'a pas, initialement « impulsé » le code de déontologie, il l'a, une fois adoptée l'idée, orienté au-delà de ce que semblaient souhaiter les professionnels, ceux-ci n'étant plus en mesure d'en freiner la portée. La marge de manœuvre s'est clairement trouvée du côté du secteur public.

Les travaux initiés par la DISP se poursuivent jusqu'à la fin de l'année 2011. La mission de préfiguration mise en place en mai 2011 les valide et demande leur poursuite. Mais surtout, avec cette mission de préfiguration, la DISP se positionne différemment.

### **3.2.2.4 La DISP au sein de la mission de préfiguration à partir de mai 2011**

Le DISP assure effectivement le secrétariat de la mission de préfiguration : il confirme, par exemple, au directeur de l'INHESJ l'intérêt pour le futur CNAPS de s'installer dans un immeuble qu'avait occupé l'organisme, à Saint-Denis : « Cette opportunité a été accueillie avec intérêt par la mission de préfiguration. Il a été procédé à une saisine des services compétents du Ministère de l'intérieur pour examiner la faisabilité d'une telle opération aussi bien au plan technique que financier et préparer une éventuelle décision formelle »<sup>771</sup>. C'est aussi le DISP qui transmet l'accord pour la future installation de l'équipe de préfiguration du CNAPS dans des locaux du ministère dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Paris (Rue Oudinot), à partir de septembre 2011, dans l'attente de locaux propres du CNAPS<sup>772</sup>. Dans les deux cas, le DISP s'est déplacé lui-même pour visiter les locaux.

Au titre de la mise en œuvre concrète future du CNAPS, le DISP assure le suivi de travaux réalisés par d'autres structures : le montant de la taxe CNAPS, on l'a dit, avec son prolongement qu'est l'instruction fiscale<sup>773</sup>, les travaux informatiques<sup>774</sup>, la formation des

---

<sup>770</sup> Nicolas Le Saux, *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, 2014, *op. cit.*, p. 165. L'auteur s'appuie ici sur Xavier Latour, « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », in *AJDA*, 2009, p. 805.

<sup>771</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Courrier au directeur de l'INHESJ », n° 11-088, 7 juillet 2011 et Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à la directrice de la DEPAFI », n° 11-090, 8 juillet 2011, avec une annexe correspondant à la description précise des moyens immobiliers nécessaires pour le CNAPS en Ile-de-France.

<sup>772</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à la directrice de la DEPAFI », n° 11-091, 11 juillet 2011.

<sup>773</sup> « La direction de la législation fiscale a organisé ou participé à plusieurs réunions de travail et d'échanges avec la délégation interministérielle à la sécurité privée, les représentants des organisations professionnelles des entreprises privées de sécurité, ainsi qu'avec les représentants d'un certain nombre de grosses entreprises ou établissements publics [...] Les réunions et échanges intervenus ont permis de prendre en compte de nombreuses informations et de préciser plusieurs points de doctrine [...] Je tenais à souligner la qualité des échanges et du travail intervenus avec vos services, et à les en remercier » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Courrier à Monsieur le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », n° 11-144, 26 octobre 2011).

<sup>774</sup> La préparation du téléservice DELAADA (Dépôt en Ligne des Autorisations et des Agréments des Dirigeants et Associés) : dans l'optique du changement de portage de la délivrance des titres, la LOPPSI 2 a introduit l'obligation que les entreprises de sécurité privée, les services internes de sécurité et les dirigeants déposent, dans les trois premiers mois d'existence du CNAPS, une demande de renouvellement de leurs titres (autorisations et agréments). Ceci visait à passer en revue une partie de la profession afin d'empêcher que des « brebis galeuses » n'entrent directement dans le nouveau dispositif. Ce renouvellement exceptionnel s'effectuant dans la période de transition des préfectures vers le CNAPS, il est convenu que les préfectures réceptionnent ces demandes, délivrent un récépissé permettant la poursuite de l'activité si la

premiers contrôleurs<sup>775</sup>, et à partir de l'été 2011, à la demande spécifique du chef de la mission de préfiguration mais aussi des organisations professionnelles, la communication<sup>776</sup>.

Enfin, le DISP assure le lien avec le cabinet du Ministre, lui demandant des arbitrages à partir d'options discutées par la mission de préfiguration ou avec d'autres directions. Il en va ainsi pour l'implantation territoriale du CNAPS, en juillet 2011 : « *Cette note tient compte des observations faite par le président de la mission de préfiguration du CNAPS et par la DLPAJ. Le Secrétaire général du ministère m'a fait part de sa préférence pour une implantation zonale. La décision quant aux choix d'implantation conditionne la mise en œuvre précise des services et le transfert de compétences* »<sup>777</sup>. De même, en novembre 2011, le DISP informe le directeur de cabinet du ministre du panel des 15 personnes préalablement retenues parmi lesquelles le ministre pourra choisir les 4 personnalités qualifiées membres du collège du CNAPS : « *vous trouverez ci-joint une liste des personnalités parmi lesquelles il vous sera possible d'exercer votre choix. Cette liste reprend les suggestions faites par les organisations professionnelles, par la DISP et par des personnalités proches de la sécurité privée. D'autres candidatures émanent directement des intéressés. Vous trouverez, également en pièce jointe,*

---

demande est complète et que le CNAPS, dans un deuxième temps, instruisent ces demandes au fond (circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration à Monsieur le Préfet de Police, Mesdames et Messieurs les Préfets, 23 décembre 2011, p. 5.). Pour ce faire, la DISP a ainsi réuni la DLPAJ, la DSIC, la DMAT et des agents de préfectures pour piloter la mise au point, durant le premier semestre 2011, d'un cahier des charges fonctionnel permettant la création d'un téléservice informatique spécifique et temporaire afin que les demandes de renouvellement puissent s'effectuer de manière dématérialisée et que les agents de préfecture puissent valider ces demandes directement en ligne (DISP, « Téléservice pour le lancement du CNAPS », 12 septembre 2011). Ce cahier des charges est transmis à la DSIC, pour l'élaboration de cette application, en août 2011 (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Raymond LE DEUN, Directeur des systèmes d'information et de communication », n° 11-105, 2 août 2011, et DISP, « Compte rendu de la réunion du 20 juin 2011 relative aux besoins applicatifs du futur CNAPS pour sa mise en place ».).

Parallèlement, l'application DRACAR, qui permet depuis 2009 aux agents des préfectures d'instruire les demandes des personnes morales et physiques, est revue à partir de la mi-2011, notamment pour simplifier et fluidifier le travail des futurs agents du CNAPS (Jean-Louis Blanchou, « Note interne à la DISP », n° 11-089, juillet 2011). La DISP pilote le travail, en lien avec la DSIC, le DLPAJ et les organisations professionnelles, jusqu'à la mise au point, fin juillet 2011, d'un cahier des charges fonctionnel pour une version modernisée de DRACAR (DRACAR V2) (Jacques Michelot, adjoint du DISP, « Note à Monsieur Laurent Touvet, directeur des libertés publiques et de affaires juridiques », n° 11-103, 28 juillet 2011).

<sup>775</sup> La formation des premiers contrôleurs fait l'objet d'un arbitrage du DISP, en faveur de l'Institut national de la formation de la police nationale (INFPN), au détriment de l'INHESJ : « *Il a été demandé à la DRCPN (institut national de Clermont-Ferrand) de travailler sur la formation des contrôleurs. L'INF a échangé avec l'ENSP sur cette problématique. L'INHESJ a souhaité ne pas être écarté. Il a donc été demandé à la DRCPN d'élargir ses consultations* » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011). Dès le mois de juin 2011, l'INFPN est associé au groupe de travail de la DISP sur la mission de contrôle afin de se familiariser avec le sujet et de commencer à mettre en place les référentiels de formation. Celle-ci débute en novembre 2011, pour douze premiers contrôleurs, et est ouverte par le DISP et le directeur préfigurateur du CNAPS (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note au Directeur général de la police nationale », n° 11-166, 30 novembre 2011).

<sup>776</sup> Enfin, à partir de l'été 2011, notamment à la demande du chef de la mission de préfiguration du CNAPS mais aussi des organisations professionnelles, s'engagent sous le pilotage de la DISP des réflexions sur la communication à mettre en place antérieurement à la création concrète du CNAPS (DISP, « Compte-rendu de la réunion du 28 juillet 2011 - Groupe de travail « communication » »). Deux réunions ont ainsi lieu, les 28 juillet et 29 septembre 2011, la première pour lancer les travaux nécessaires, la seconde pour les valider. Sont ainsi mis en œuvre un « kit-communication » à destination des organisations professionnelles pour leurs adhérents et l'ensemble des entreprises, et de l'administration en général.

<sup>777</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-092, 12 juillet 2011. Dans une note ultérieure au directeur de cabinet, le DISP précise que « *L'idée de regrouper les régions au sein des zones de défense et de créer une commission régionale par zone de défense (en métropole) semble faire son chemin* » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011).

la répartition des candidats selon l'origine de la proposition »<sup>778</sup>. Ce lien avec le cabinet du ministre peut n'être qu'informatif, par exemple lorsqu'il s'agit de lui indiquer les raisons du vote défavorable des organisations syndicales représentant les fonctionnaires des préfectures, lors de l'examen du projet de décret relatif au CNAPS par le comité technique paritaire central des préfectures<sup>779</sup>. Le DISP informe ainsi régulièrement le cabinet de l'état d'avancement de la création du CNAPS, soit sur des points spécifiques soit de manière globale, parfois en réaction à des options du chef de la mission de préfiguration<sup>780</sup>. En effet, parallèlement à ce secrétariat de la mission de préfiguration, des divergences tendent à apparaître, dès cette période, entre le DISP et le chef de la mission de préfiguration.

### **3.2.2.5 Les premières divergences entre le DISP et la mission de préfiguration du CNAPS**

Le DISP fait valoir directement au directeur de cabinet ses différences d'appréciation par rapport à certaines orientations défendues par le chef de la mission de préfiguration. Ce dernier, Alain Bauer, ne dément pas non plus ces divergences, souhaitant cantonner le DISP hors des missions du futur CNAPS, refusant de lui donner un quelconque pouvoir tutélaire sur le futur établissement<sup>781</sup>. Pour le chef de la mission de préfiguration, le DISP est un sujet différent du CNAPS, et devrait s'intéresser à la sécurité privée non réglementée avant tout.

Les premières divergences visibles apparaissent dans la phase de préfiguration et les arbitrages nécessaires. L'élargissement du collège à un représentant de la Cour de Comptes et à un représentant de la DCRI, souhaité par Alain Bauer, ne recueille pas l'accord du DISP. Il en va de même sur certaines personnalités qualifiées avancées par Alain Bauer, ou représentants des organisations professionnelles : « *Sur le point des entreprises de gardiennage, il me semble donc préférable de ne rien changer à ce qui avait été prévu et de laisser les professionnels faire leurs propres propositions* »<sup>782</sup>. La composition de la CNAC est aussi l'objet d'une divergence : « *L'absence de personnalités qualifiées [au sein de la CNAC] était un choix « politique » et il ne semble y avoir aucune raison nouvelle pour le remettre en cause* »<sup>783</sup>. Une divergence existe également quant au produit de la contribution

---

<sup>778</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-152, 10 novembre 2011.

<sup>779</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », 10 septembre 2011.

<sup>780</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011. Sont évoqués les points suivants : composition du collège du CNAPS, implantation des commissions régionales, système informatique, formation des contrôleurs, CQP, circulaire fiscale. Le DISP conclut sa note par : « *Telles sont les observations qu'appelle, de ma part, la note de réflexion de M. BAUER. Je vous remercie de me faire part de vos orientations* ».

<sup>781</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

<sup>782</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011.

<sup>783</sup> *Ibid.*

« CNAPS », qui « pourrait représenter en année pleine un minimum de 17,5 M€ »<sup>784</sup> selon le chef de la mission de préfiguration, mais « de l'ordre au minimum de 20 à 25 millions d'euros »<sup>785</sup> selon le DISP. Enfin, à l'occasion de la mise en place de la formation des premiers contrôleurs, l'INHESJ, du fait de son positionnement dans la communauté de réflexion public-privé, était pressentie par le chef de la mission de préfiguration pour réaliser cette formation. Toutefois, aucune coopération entre l'INHESJ, soutenu par le chef de la mission de préfiguration, et l'INFPN, privilégiée par le DISP<sup>786</sup>, ne sera par la suite constatée, l'INHESJ ayant décidé de se retirer de cette problématique dès lors qu'il n'obtenait pas le pilotage et la mise en œuvre de cette formation. Ainsi, c'est un des acteurs centraux de la séquence de diagnostic qui sort du jeu au moment de la mise en place du CNAPS.

Dès juillet, une divergence plus forte naît relativement à un sujet périphérique au CNAPS et évoqué dès la première réunion de la mission de préfiguration avec les organisations professionnelles en avril 2011 : la réforme de la loi du 12 juillet 1983. En juillet 2011, le chef du BPA souligne, dans le cadre de la mission de préfiguration du CNAPS, que « *dès la fin de l'année va s'ouvrir une réflexion sur l'évolution de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité* »<sup>787</sup>. Or, pour le DISP, ce chantier ne doit pas relever du CNAPS : « *Compte tenu de la composition du CNAPS, il ne semble pas que cette instance soit la mieux adaptée à réfléchir sur une évolution de la loi de 1983. Le comité national consultatif de la sécurité privée, dont le principe a été acté et qui comportera, au-delà des administrations et des organisations patronales représentées au sein du CNAPS, les donneurs d'ordres, les organisations syndicales et les organismes représentatifs du secteur de la formation, semble devoir être le lieu de cette réflexion* »<sup>788</sup>. Ce Conseil national consultatif de la sécurité privée est étayé quelques semaines plus tard par le délégué, en septembre 2011, dans une note détaillée au directeur de cabinet<sup>789</sup> : il vise à être un « *espace de participation, de concertation et d'échanges de l'ensemble des acteurs juridiques, économiques et sociaux, concernés par l'évolution du secteur de la sécurité privée. Il a donc vocation à offrir un espace de discussions et de propositions, ouvert à tous quant à son fonctionnement, souple et*

---

<sup>784</sup> Alain Bauer, chef de la mission de préfiguration, « Courrier au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », n° 11-108 (enregistrement DISP), 11 août 2011.

<sup>785</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note sur le projet de budget du CNAPS pour l'exercice 2012 », n° 11-131, 29 septembre 2011. Le destinataire de cette note n'est pas indiqué mais paraît être le cabinet du ministre de l'Intérieur.

<sup>786</sup> Dans une note de remerciement au DGPN, le DISP lui indique ainsi : « *Vous avez bien voulu demander à l'Institut national de la formation de la police nationale (INFPN), suite à ma proposition, d'imaginer et de mettre en place la formation des premiers contrôleurs du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)* » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note au Directeur général de la police nationale », n° 11-166, 30 novembre 2011).

<sup>787</sup> Clément Giuliano, « Code déontologique, représentation des détectives au sein du Cnaps, financement : échos d'une table ronde organisée par le Snarp », AISG, dépêche n° 3855, Paris, 22 juillet 2011.

<sup>788</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011.

<sup>789</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-128, 27 septembre 2011.

*réactif dans son organisation matérielle. Lieu de débats et de propositions, ce comité permettra une large concertation et un dialogue permanent sur les enjeux et les problématiques entre les entreprises, l'Etat et les donneurs d'ordre* ». Cela répond, dans la logique de l'objectif initial, au souhait de certains groupes (syndicats, donneurs d'ordre) d'être mieux pris en compte dans l'évolution globale de la sécurité privée, alors même qu'ils ne sont pas membres officiels du collège du CNAPS. Mais, pour le DISP, il s'agit aussi de marquer une frontière avec le futur régulateur et de le maintenir dans ce rôle : *« Son action accompagnera la dynamique lancée par le CNAPS tout en permettant à cet organisme de se concentrer sur la moralisation de la profession »*. Le Conseil national consultatif, dont la présidence reviendrait au DISP et qui comprendrait l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par la sécurité privée<sup>790</sup>, aurait la charge de réfléchir à la réforme de la loi du 12 juillet 1983, à la formation des agents privés de sécurité, à l'état des lieux de la sécurité privée par la création d'un observatoire de la sécurité privée, aux évolutions éthiques et techniques de la sécurité et pourrait *« publier des recommandations et des avis sur des sujets relevant de sa compétence qui seront adressés au ministre de l'intérieur »*. On le voit, il y a ici un recouvrement possible avec la mission de conseil et d'assistance à la profession telle que prévue par le CNAPS.

Le DISP propose de réunir ce Conseil national consultatif, à créer par un arrêté ministériel, dès janvier 2012, et de commencer les travaux sur la réforme de la loi du 12 juillet 1983 et sur un observatoire de la sécurité privée. Ainsi, à partir de septembre 2011, le délégué tend à prendre son envol parallèlement à la mission de préfiguration, complétée depuis l'été par un directeur-préfigurateur et quelques collaborateurs. En novembre il indique clairement son changement d'agenda : *« Maintenant que le CNAPS dispose d'une équipe qui peut reprendre à son compte les nombreux chantiers initiés et pilotés par la petite équipe de la DISP et dès lors que les conditions de la mise en œuvre effective de l'établissement à partir de janvier 2012 paraissent réunies, je souhaite engager sans délai le travail sur la refonte de la loi de 1983 »*<sup>791</sup>. Cette évolution de l'agenda du DISP, disjoint désormais de celui de la création du CNAPS, s'appuie explicitement sur une déclaration du ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, le 10 novembre 2011, lue devant les organisations professionnelles de la sécurité privée, l'USP et le SNES : *« de nouveaux chantiers seront lancés en 2012 notamment... en matière de remise à plat de la loi du 12 juillet 1983. Je compte sur le délégué interministériel pour*

---

<sup>790</sup> On retrouve l'ensemble des organisations représentées au CNAPS, mais aussi d'autres organisations de prestataires plus diverses : organisations de donneurs d'ordre, syndicales, de formation, experts universitaires, INHESJ, etc.

<sup>791</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-158, 18 novembre 2011.

*coordonner ces différents dispositifs* ». De fait, le DISP mentionne au directeur de cabinet du ministre ainsi qu'au DLPAJ « *un premier inventaire des thèmes à aborder* »<sup>792</sup> : extension du périmètre de la loi du 12 juillet 1983, prise en compte du secteur de la formation, présence des agents privés sur la voie publique, partenariat entre sécurité publique et sécurité privée, agrément des responsables sécurité dans les entreprises, etc.

Enfin, la lettre de mission du ministre au DISP, début janvier 2012, clôt d'une certaine manière sa période de secrétaire de la mission de préfiguration du CNAPS et lui officialise son nouvel agenda, toujours dans le cadre de ses attributions réglementaires. Son rôle, désormais, est parallèle au CNAPS : les deux institutions sont clairement distinctes et ne restent juridiquement liées que par la présence du DISP au collège du CNAPS. Les intérêts convergents entre les deux nouvelles institutions publiques commencent à diverger.

Ce paysage aux nouveaux acteurs institutionnels ne doit pas cacher l'existence d'institutions plus anciennes et aux compétences clairement définies...

### **3.2.3 Les écritures réglementaires relatives au CNAPS**

Pour fonctionner concrètement et être en adéquation avec la LOPPSI 2 et la LFR pour 2011, le CNAPS devait recevoir un certain nombre de textes réglementaires, une dizaine de textes : un décret d'application, ainsi que la circulaire aux préfets ; une instruction fiscale ; des arrêtés portant nomination aux différentes instances du CNAPS ; un décret relatif au code de déontologie. Conformément à la mission de la DLPAJ, le Bureau des polices administratives (BPA), qui lui appartient désormais, écrit les textes juridiques du ministère de l'Intérieur relatifs à la sécurité privée. Ainsi, le décret de création du CNAPS est publié le 22 décembre 2011 et la circulaire relative à l'installation du CNAPS le 23 décembre 2011. Les arrêtés portant nomination aux différentes instances de gouvernance et décisionnaires du CNAPS (collège, CNAC, CIAC/CLAC) sont publiés entre le 23 décembre 2011 et 16 janvier 2012. Le BPA prend acte des noms de personnalités qualifiées arbitrés par le ministre et n'apporte pas de plus-value particulière. Quant à l'instruction fiscale et au code de déontologie, ils sont respectivement pris en charge par la direction de la législation fiscale et par la DISP (jusqu'à fin 2011), puis le CNAPS, en lien avec la DLPAJ.

C'est donc à travers le décret d'application que la DLPAJ apparaît le plus, ce qui est au cœur de sa mission. Alors que le *Rapport Blot-Diederichs* avait proposé un projet de décret, succédant à son projet de loi, ce décret paraît moins déterminant en raison du vote de la loi

---

<sup>792</sup> *Ibid.*



elle-même pour comprendre le dispositif global de régulation. En outre, le projet de décret du *Rapport Blot-Diederichs* n'est plus totalement adapté à la loi effectivement votée et la mesure des écarts entre ce projet de décret et le décret effectif n'a alors pas d'utilité : le décret du 22 décembre 2011 est directement pris en fonction de la LOPPSI 2. Toutefois, même si le décret s'inscrit dans la logique de la LOPPSI 2 et ne doit pas apporter de modifications substantielles à l'esprit de la réforme, son élaboration nécessite un travail d'écriture et de validation juridique par la DLPAJ et s'inscrit dans un processus administratif différent du processus législatif. Cette écriture par la DLPAJ prend en compte les deux autres acteurs que sont le DISP d'abord puis le président de la mission de préfiguration, ce qui fait que les points précédents peuvent, là, se trouver réexposés mais dans une optique de consolidation juridique des choix réalisés. Dans un second temps, les autres ministères concernés puis surtout le Conseil d'Etat sont consultés. Dans cette élaboration du décret, les organisations professionnelles ont, elles, peu leur place et ne participent pas aux réunions internes aux administrations concernées. L'ensemble de ce processus réglementaire est malgré tout porteur de précisions et de clarifications, même à la marge, relatives au régulateur (la composition précise du collège dépend, par exemple, du décret).

### **3.2.3.1 Phase 1 : une première version du décret est soumise à l'observation des organisations professionnelles avant le vote de la LOPPSI 2.**

La phase d'élaboration du décret débute avant la fin de l'année 2010, alors que la LOPPSI 2 est toujours en examen au Parlement<sup>793</sup>. Une première réunion de présentation aux organisations professionnelles a lieu le 7 janvier 2011, sous l'égide du DISP et réunissant la DLPAJ/BPA, un représentant de la police nationale (*via* l'IGPN), et les organisations professionnelles : elle vise à examiner les premiers éléments du projet de décret, « *inspiré directement d'exemple de décrets relatifs à la création d'autres établissements publics à caractère administratif* »<sup>794</sup>. Pierre Moreau, avocat au barreau de Paris et expert mobilisé par l'USP lors de la préfiguration du CNAPS, indiquait en mai 2011 que, pour la mission de contrôle sur pièces et sur place, « *La source d'inspiration paraît avoir été, en l'espère, les*

---

<sup>793</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Henri-Michel Comet, Secrétaire général », n° 10-114, 28 décembre 2010. Cette note porte sur les activités du DISP en 2010 et dans la partie « *accompagnement de l'instauration du CNAPS* », il est ainsi précisé « *Début du travail de rédaction du décret en Conseil d'Etat* ».

<sup>794</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 7 janvier 2011. Préalablement à cette réunion, le DLPAJ a soumis au cabinet du ministre l'esquisse de décret pour observation (DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le conseiller spécial pour les politiques de sécurité », 3 janvier 2011).

*contrôles opérés par la CNIL* »<sup>795</sup>. Effectivement, le décret d'application du CNAPS, dans ses articles relatifs aux contrôles, reprend des procédures identiques à celles de la CNIL<sup>796</sup>.

Au regard des observations et questions des organisations professionnelles, cette première réunion permet de lister les points à préciser, tous ne relevant pas du décret : la procédure de recours, la définition des services internes de sécurité et leur représentation au collège du CNAPS (celui-ci étant prévu, dans ce premier projet de décret pour comprendre 19 membres au total), le créneau horaire du contrôle sur place jugé trop limitatif (6h-21h), la présence d'un représentant du ministère de la défense, l'obligation de secret professionnel pour les agents du CNAPS, la définition des prérogatives respectives des agents de sécurité privée et des agents de sécurité incendie. Une seconde réunion a lieu le 31 janvier 2011, avec les mêmes structures publiques et privées, afin d'examiner une seconde version du projet de décret. Le collège du CNAPS, à cette date, est passé de 19 membres à 24 membres : 4 personnalités qualifiées au lieu de 2 (ce qui vise à permettre de représenter les services internes de sécurité et/ou les donneurs d'ordre), et 3 représentants étatiques en plus pour assurer la majorité des voix à l'Etat. Pour l'Etat, il est alors prévu d'ajouter la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et deux autres représentants parmi soit le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le directeur de la formation professionnelle du ministère de la formation professionnelle ou le directeur général des transports du ministère des transport. Au sein des commissions régionales, les organisations professionnelles souhaitent être représentées par 3 membres plutôt que 2, principe accepté par le DISP. D'autres points sont évoqués et nécessitent des précisions de la part de la DLPAJ : les pénalités financières, la motivation des plaintes, le caractère suspensif ou non des recours, la publicité des décisions. A l'issue de cette réunion de fin janvier 2011 et après les modifications que doit apporter la DLPAJ, le DISP estime que « *Ce second travail de relecture clôture une première phase au sein du ministère. Le texte, dans sa version actuelle, apparaît comme une bonne base de départ pour entreprendre de façon efficace et rapide le travail interministériel* »<sup>797</sup>.

Ainsi, une première version du décret est finalisée près de deux mois avant le vote de la LOPPSI 2. Les travaux relatifs au décret ne reprennent alors qu'à partir d'avril 2011, une fois

---

<sup>795</sup> Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », *Sécurité privée*, n° 15, mars / mai 2011, p. 45. Pierre Moreau participait au groupe de travail piloté par la DISP sur la mission de contrôle.

<sup>796</sup> Un échange entre la DISP et la CNIL a d'ailleurs eu lieu en mai 2011 (DISP, « Compte rendu de la réunion du 23 juin 2011 relatif au groupe de travail « Contrôle » »).

<sup>797</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 31 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 31 janvier 2011.

la LOPPSI 2 adoptée par le Parlement. Des consultations interministérielles sur le projet de décret peuvent alors être assurées par la DLPAJ<sup>798</sup>.

### **3.2.3.2 Phase 2 : la consultation interministérielle apporte des précisions relatives aux représentants publics**

Début juillet 2011, les consultations autour du décret sont presque toutes parvenues<sup>799</sup> : une nouvelle version du décret a été finalisée, avec l'ajout du directeur de la sécurité sociale (DSS) et celui du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) dans les commissions régionales d'agrément et de contrôle. En outre, le directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) peut être convié au collège du CNAPS, à titre consultatif, par le président.

Une réunion est prévue au cabinet du ministre le 18 juillet, une réunion interministérielle (RIM) le 22 juillet et une transmission au Conseil d'Etat avant fin juillet. Toutefois, ce calendrier est décalé rapidement – le financement du CNAPS à « consolider » dans la LFR pour 2011 explique ce décalage –, puisqu'au 28 juillet les nouvelles dates deviennent<sup>800</sup> : RIM le 3 août, saisine du Conseil d'Etat à la fin du mois d'août, avis du Conseil d'Etat attendu pour novembre 2011, et publication au *Journal officiel* courant novembre. La RIM du 3 août 2011 n'apporte que très peu d'évolution au projet de décret<sup>801</sup> :

- la confirmation d'un statut d'EPA sans que cela ne soit explicitement indiqué, point qui sera soumis à la réflexion du Conseil d'Etat ;
- introduction d'une disposition sur les conflits d'intérêt pour les professionnels ;
- précision concernant la composition du collège et de la CNAC, ainsi que sur les procédures disciplinaires et budgétaires.

Le projet de décret est effectivement transmis par le ministre de l'Intérieur le 24 août 2011 au Conseil d'Etat<sup>802</sup>.

---

<sup>798</sup> DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet, directeur du Cabinet », objet : projet de décret relatif au conseil national des activités privées de sécurité, 1<sup>er</sup> avril 2011.

<sup>799</sup> DISP, « Compte-rendu de la « Réunion sur la préfiguration du CNAPS » », 7 juillet 2011.

<sup>800</sup> DISP, « Compte-rendu de la réunion du 28 juillet 2011 - Groupe de travail « communication » ».

<sup>801</sup> Secrétariat général du gouvernement, « Compte rendu de la réunion interministérielle tenue le mercredi 3 août 2011 à 15h00 sous la présidence de M. LAUZE, conseiller technique au cabinet du Premier ministre », objet : projet de décret relatif au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

<sup>802</sup> Directeur adjoint de cabinet du ministre de l'Intérieur, « Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à Monsieur le Vice-président du Conseil d'Etat » n° 2150, 24 août 2011.

### 3.2.3.3 Phase 3 : le passage au Conseil d'Etat apporte des précisions relatives à la mission disciplinaire

La première séance de travail au Conseil d'Etat a lieu le 13 septembre 2011, sous la direction de Maryvonne de Saint Pulgent, rapporteure du Conseil d'Etat, du DISP et du DLPAJ. Cette première séance montre un ensemble de points du décret jugés par le rapporteur comme inadéquats, non précis, insuffisants, que ce soit sur les modalités de désignation des membres publics et privés au collège, sur la répartition des compétences entre le président du collège et le directeur du CNAPS, sur la fixation de la tutelle, etc. Concernant le statut du CNAPS, même si le terme d'EPA n'a pas été retenu par le législateur, la rapporteure précise qu'il s'agit bien de ce type de statut juridique. De cette première séance, il ressort que « *Les missions et compétences fondamentales du CNAPS ne sont pas remises en cause mais un gros travail de remise en forme est à faire et le calendrier initial, déjà très tendu, sera de plus en plus difficile à respecter* »<sup>803</sup>.

Outre des précisions légistiques, notamment dans la dénomination et la désignation des membres du collège, de la CNAC et des CIAC, l'examen par le Conseil d'Etat apporte une modification majeure dans les modalités de la mission disciplinaire. Jusqu'à cette phase du projet de décret et dans l'esprit de chacun des participants à son élaboration, il revenait aux CIAC de « *désigner l'agent ou le membre du conseil national des activités privées de sécurité habilité pour chaque mission de contrôle* » – il s'agit là d'un extrait de l'article 17 du projet de décret validé en RIM<sup>804</sup>. Cette disposition, qui en fait contredisait le principe de séparation entre l'autorité de poursuite et l'autorité de sanction, disparaît avec l'examen en Conseil d'Etat, la CIAC perdant sa capacité de diligenter des contrôles ainsi que son autorité fonctionnelle sur les agents assurant des missions de contrôle, au profit du seul directeur du CNAPS. De même, l'action disciplinaire, auparavant écrite dans le projet de décret transmis au Conseil d'Etat comme étant du ressort des CIAC, n'est plus possible que par le directeur du CNAPS (les autres autorités de saisine, à savoir : le ministre de l'Intérieur, le DISP, le préfet de département ou le procureur de la République, conservent cette possibilité)<sup>805</sup>. Ainsi, l'examen par le Conseil d'Etat permet une meilleure formalisation de l'exercice de la mission disciplinaire et place le directeur du CNAPS dans une fonction de pivot puisqu'il lui revient

---

<sup>803</sup> DISP, « CR succinct établi par Jacques MICHELOT et diffusé en interne le 14/09/2011 ».

<sup>804</sup> Secrétariat général du gouvernement, « Compte rendu de la réunion interministérielle tenue le mercredi 3 août 2011 à 15h00 sous la présidence de M. LAUZE, conseiller technique au cabinet du Premier ministre », objet : projet de décret relatif au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

<sup>805</sup> Comparaison entre l'article 27 du projet de décret validé en RIM le 3 août 2011 et l'article 26 du décret 2011-1919 du 23 décembre 2011.

désormais d'évaluer l'opportunité de l'action disciplinaire, c'est-à-dire la saisine d'une CIAC, suite à un contrôle décidé par lui-même.

L'étape du Conseil d'Etat montre donc que la question du statut du CNAPS, fortement débattue jusqu'à alors (EPA ? pas EPA ?) est tranchée rapidement et sans difficulté, tandis que la question de la mission disciplinaire et surtout de ses « modalités juridictionnelles » peu débattue en ces termes pendant la phase de préparation, y compris parlementaire, a nécessité des points de réécriture et de partage de compétences, au profit du directeur et au détriment des CIAC. Le Conseil d'Etat a davantage « judiciarisé » le fonctionnement de régulateur et de fait repoussé le rôle des professionnels dans la mission de contrôle.

La fin du processus de construction du CNAPS voit la mission de préfiguration devenir une véritable direction de préfiguration, qui prend alors la main progressivement sur le travail de la DISP, avec une phase d'intervention du secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

### **3.2.4 De la fin de la mission de préfiguration au « CNAPS réel » (septembre 2011 – année 2012) : les derniers arbitrages tactiques**

#### **3.2.4.1 La transition entre les préfetures et le CNAPS assurée par le secrétaire général du ministère de l'Intérieur**

Le transfert des missions de police administrative des préfetures au CNAPS implique de fait une participation du secrétaire général (SG) du ministère de l'Intérieur à la préparation de la mise en œuvre de la réforme. Il s'agit aussi, pour le secrétariat général, de porter une partie du budget du CNAPS en 2011 et début 2012 : précisément, la mission de préfiguration est prévue, après arbitrage du cabinet à la mi-2011, pour atteindre 18 agents au 4<sup>ème</sup> semestre 2011<sup>806</sup>. Durant cette période de préfiguration, tant le SG, la DEPAFI et la DSIC sont sollicitées pour le recrutement, la recherche de l'immobilier déconcentré du CNAPS et les marchés informatiques (cahier des charges et assistance).

Dès juin 2011, des échanges débutent entre le SG et la DISP, et les directions dépendant du SG pour établir le calendrier et les modalités de la phase transitoire<sup>807</sup>, à travers un comité de pilotage « CNAPS » sous la présidence du SG<sup>808</sup>. Deux dates essentielles sont définies : le

---

<sup>806</sup> DISP, « Relevé de décision. COPIL CNAPS sous la présidence du Secrétaire général du ministère », 16 juin 2011.

<sup>807</sup> *Ibid.*

<sup>808</sup> *Ibid.* Une première réunion entre le SG et le DISP avait eu lieu le 3 juin 2011, au cours de laquelle les deux participants paraissent découvrir véritablement la problématique de la phase transitoire. Pour le SG, il existe « *Des contraintes financières : aucune somme n'a été à ce stade budgétée pour mettre en place le CNAPS, en principe à la charge des entreprises de sécurité privée* ». Par ailleurs, « *Les services du ministère ne peuvent pas à la fois continuer à gérer les procédures concernant les entreprises de sécurité privée, mener eux-mêmes la préfiguration et la préfinancer par ailleurs* ».

lancement du CNAPS au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et la fin de sa montée en puissance au 31 décembre 2012, ce qui implique que les préfetures joueront encore un rôle durant l'année 2012. Cette question n'a pas été jusqu'à lors clairement traitée, du moins pas en présence et au niveau du SG jusqu'à début juin 2011. La réunion du COPIL CNAPS sous la présidence du SG permet d'élaborer un échéancier précis de la phase transitoire et prévoit à cet effet une convention entre le ministère de l'Intérieur et le CNAPS. Dans ce cadre, le DISP propose que les délégations territoriales du CNAPS, qui réuniront les agents salariés de l'établissement, soient installées de manière séquentielle tout au long de l'année 2012 : « *Les préfetures pourront contribuer au secrétariat des commissions disciplinaires régionales dans les conditions fixées par la convention et avec l'appui de personnels vacataires* »<sup>809</sup>. Elles pourront ainsi assurer la réception des demandes de renouvellement des agréments des dirigeants, renouvellement que la LOPPSI 2 rend obligatoire dans les trois mois qui suivent la création du CNAPS. A charge ensuite pour le CNAPS, lors de sa montée en puissance, d'instruire ces demandes.

Le SG donne son accord sur ce dispositif de montée en puissance progressive, moyennant des réserves et précisions, « *La charge de travail des préfetures ne pouvant être aggravée* »<sup>810</sup> : définir les premières délégations territoriales à installer, réaliser des contrôles dans les régions où les délégations territoriales sont installées et non pas les autres, préférence pour une organisation zonale plutôt que régionale – ainsi un consensus apparaît facilement sur les échelons géographiques des commissions d'agrément et de contrôle et des délégations territoriales, qui concorde donc. Par ailleurs, le SG prévoit de proposer au cabinet du ministre plusieurs candidatures pour le poste de directeur du CNAPS et renforce l'implication de la DEPAFI dans le soutien logistique et financier de la mission de préfiguration. D'un point de vue juridique, la conséquence de ce choix explicité d'une montée en puissance progressive est d'apporter des modifications incrémentales du décret, déjà à l'examen par les services du Premier ministre, pour mieux préciser la phase transitoire. La deuxième conséquence est la décision d'élaborer une convention entre le ministère de l'Intérieur et le CNAPS pour répartir les rôles de chacun dans la phase transitoire, ce qui sera finalisé par la mission de préfiguration une fois celle-ci complétée d'un directeur et de quelques autres personnels. Cette convention est mentionnée par l'article 94 du décret de création du CNAPS.

---

Ainsi, c'est le calendrier qui doit être précisé, notamment pour assurer le financement adéquat des chantiers (recrutement, logistique, informatique) selon différentes périodes (jusqu'au 31 décembre 2011, lors du 1<sup>er</sup> semestre 2012 et d'ici la fin 2012) (Secrétaire général du ministère de l'Intérieur, « Entretien avec Jean-Louis BLANCHOU sur la mise en œuvre du CNAPS, le 3 juin 2011 », 6 juin 2011).

<sup>809</sup> DISP, « Relevé de décision. COPIL CNAPS sous la présidence du Secrétaire général du ministère », 16 juin 2011.

<sup>810</sup> *Ibid.*

Finalement, le SG fournit non seulement un appui et une expertise logistiques importants mais pousse à un séquençage juridique et financier plus précis pour cette réforme.

### **3.2.4.2 La fin de la mission de préfiguration et les premiers pas du pré-CNAPS**

Jusqu'à la fin de l'été 2011, la mission de préfiguration correspond en réalité à son président, Alain Bauer, avec un secrétariat assuré par la DISP. En septembre 2011, un directeur préfigurateur, le préfet Jean-Yves Latournerie, est nommé<sup>811</sup>, et peu de temps après quelques autres personnels (le futur secrétaire général du CNAPS, une secrétaire, puis à partir de novembre une douzaine de personnels en charge des futurs contrôles). La nomination d'un préfet à la future direction de l'établissement ne revêt pas un caractère obligatoire mais s'inscrit dans la logique des postes de direction d'administration centrale du ministère de l'Intérieur. Le choix du préfet Latournerie, par rapport à un autre préfet pressenti, paraît avoir tenu lieu de sa connaissance à la fois de l'administration centrale (ancien DSIC) et de l'administration territoriale (ancien directeur général des services du Grand Lyon)<sup>812</sup>.

La petite équipe de préfiguration reprend à sa charge, progressivement, les travaux de préfiguration, notamment ceux en lien avec le Secrétaire général du ministère et la mise en place de la phase transitoire : la convention entre le ministère de l'Intérieur et le CNAPS est finalisée durant le dernier trimestre 2011 et signée dès le 9 janvier 2012, lors de l'installation du collège du CNAPS. Se fondant sur les premiers échanges et accords de principe entre le Secrétaire général du ministère et le DISP, la finalisation de cette convention correspond clairement à une « négociation » entre le Secrétaire général et le directeur-préfigurateur du CNAPS, celui-ci bâtissant, et accélérant même, le rythme du déploiement, sur l'année 2012, des futures délégations territoriales et les modalités de coopération transitoire avec les préfetures<sup>813</sup>. Le calendrier progressif prévu par cette convention pour les services territoriaux, sur la base des 7 zones de défense pour la métropole, s'étend sur l'année entière<sup>814</sup> : la première délégation à installer, dans l'ouest, est celle qui libère le plus de

---

<sup>811</sup> Deux candidats, tous deux préfets, avaient été retenus durant l'été 2011, le SG ayant été décisionnaire final (nonobstant le choix officiel par le ministre de l'Intérieur).

<sup>812</sup> Entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 25 juillet 2017.

<sup>813</sup> Ibid.

<sup>814</sup> Précisément :

- 2 avril 2012 : mise en service de la délégation basée à Rennes (Bretagne, Centre Haute Normandie, Basse Normandie et Pays de la Loire).
- juin 2012 : mise en service des délégations basées à Metz (Alsace, Bourgogne, Champagne Ardenne, Franche-Comté et Lorraine) et à Bordeaux (Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes).
- 2 juillet 2012 : mise en service de la délégation basée à Saint-Denis (Ile de France).
- 1<sup>er</sup> octobre 2012 : mise en service de la délégation basée à Marseille (Corse, Languedoc-Roussillon et PACA).

préfectures dès le début, tout en correspondant à une zone où le nombre d'agents de sécurité est moindre. D'autre part, les délégations territoriales correspondant aux zones les plus denses en agents privés de sécurité sont prévues pour être installées en fin de période, permettant au CNAPS d'assurer progressivement le recrutement adéquat en salariés. Enfin, l'outre-mer, dont l'organisation des délégations territoriales est plus complexe du point de vue de l'installation des commissions régionales, du choix des représentants publics comme privés, voit sa prise en compte différée en toute fin de période.

D'autres points de la convention entre le ministère de l'Intérieur et le CNAPS sont définis : ils concernent l'appui des services de formation du ministère pour préparer le programme de formation, la facilitation de l'affectation de personnels du ministère détachés, l'aide logistique des préfectures du siège des commissions pour trouver des locaux et héberger, dans la période transitoire, les agents du CNAPS, l'instruction des dossiers jusqu'à la constitution complète des délégations territoriales du CNAPS (mais les décisions revenant aux commissions territoriales du CNAPS dès leur installation), la mise en place de référents respectifs entre les services préfectoraux et les services territoriaux du CNAPS. Ainsi, la mise en œuvre de la réforme est contractualisée et échelonnée le plus précisément possible, visant à limiter les frottements et difficultés pratiques éventuels.

### **3.2.4.3 La première année du CNAPS : ses propres marges de manœuvre administratives**

La première année de fonctionnement du CNAPS est celle d'une poursuite de la mise en œuvre de la réforme, de ses contours, de ses finalités, outre le début des missions mêmes du CNAPS (police administrative et mission disciplinaire). La première instance décisionnaire, le collège du CNAPS, doit prendre des décisions relatives à la forme même du CNAPS et à son insertion dans le paysage institutionnel. Le premier collège se réunit le 9 janvier 2012, au ministère de l'Intérieur : il s'agit d'une réunion d'installation du collège, d'élection de son président et de réception du ministre de l'Intérieur, et aussi de prises de décisions, normales, nécessaires, pour le fonctionnement administratif et opérationnel d'un établissement public<sup>815</sup>.

---

- 29 octobre 2012 : mise en service des délégations basées à Lille (Nord-Pas-De-Calais et Picardie) et à Lyon (Auvergne et Rhône-Alpes).

- Entre le 29 octobre et le 31 décembre 2012 : mise en service des délégations d'outre-mer (hormis Saint Pierre et Miquelon, pris en compte par la Délégation d'Ile de France).

<sup>815</sup> Ainsi : délibération sur le siège de l'établissement, délibération sur le règlement intérieur qui prend acte du choix d'une organisation interrégionale (suivant les zones de défense) des instances décisionnaires décentralisées (CIAC) et des services opérationnels (délégations territoriales) en métropole, délibération sur les délégations de signature, délibération sur le rattachement du CNAPS au marché-cadre du ministère de l'Intérieur pour les achats de fonctionnement (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », 18 p.).



Alain Bauer, promoteur ancien de la réforme, proche du Président de la République, chef de la mission de préfiguration et désigné membre du collège au titre des personnalités qualifiées, est élu président du collège<sup>816</sup>. Il était le seul candidat.

L'échéancier de déploiement des délégations territoriales du CNAPS est annoncé aux membres du collège et la convention de partenariat entre le CNAPS et le ministère de l'Intérieur signée par le ministre de l'Intérieur et le président du collège du CNAPS<sup>817</sup>. Le collège du CNAPS prend ici acte d'arbitrages effectués dans la période de préfiguration et n'a d'ailleurs pas à voter sur cette organisation territoriale ni sur son échéancier<sup>818</sup>.

Dès le mois de janvier 2012, les commissions interrégionales d'agrément et de contrôle (CIAC) prennent les premières décisions de délivrance de titres au gré, plutôt erratique et indiquant quelques mauvaises surprises, de la transmission des dossiers par les préfetures. Par exemple, « *La délégation Ile-de-France a ouvert le 2 juillet 2012. Dès septembre, les dossiers sont arrivés en quantité. Les préfetures ont déversé leurs lots de cartons de demandes non traitées. Les agents ne bénéficiant pas des mêmes droits d'accès aux applications (trois instructeurs sur 18 pouvaient seulement consulter le STIC), les tâches d'instructions ont été morcelées et réparties en prenant en compte ces contraintes* ». C'est également le moment où l'ampleur de la tâche apparaît effectivement : « *L'estimation initiale de la charge de la DT était de 1 800 dossiers. Très rapidement, les volumes de dossiers reçus ont doublé : 4 154 dossiers en novembre 2012* »<sup>819</sup>. En matière de contrôle, les premiers contrôleurs recrutés fin 2011 peuvent agir sur l'ensemble du territoire et chaque CIAC du ressort du contrôlé peut prendre des sanctions, le cas échéant. Ce début des contrôles impacte aussi directement la mission de police administrative : « *L'effet des premiers contrôles réalisés en DF a abouti à une régularisation massive d'agents sans carte. Cela a provoqué une explosion des demandes de titres à partir d'octobre 2012* »<sup>820</sup>.

Le CNAPS, au 9 janvier 2012, est donc en état de marche et de fonctionnement. Pour preuve, au moment même où le collège se réunit pour la première fois, « *Les 12 premiers contrôleurs ont été recrutés. Ils ont suivi un premier cycle de formation, et devraient effectuer les premiers contrôles aujourd'hui, pour marquer le démarrage du CNAPS* »<sup>821</sup>. Lors du

---

<sup>816</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », Paris, p. 1.

<sup>817</sup> Toutes ces délibérations sont mentionnées dans :

<sup>818</sup> *Ibid.*, p. 11. Le directeur du CNAPS indique au président du collège, relativement à la convention de partenariat : « *Il s'agit d'un pouvoir propre du président, aux termes du décret. Vous pouvez recueillir l'avis du Collège pour information* ».

<sup>819</sup> CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 4.

<sup>820</sup> *Ibid.*

<sup>821</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 7.

deuxième collège du CNAPS, le 14 février 2012, les 7 CIAC de métropole ont été installées, les 5 commissions d'outre-mer le sont dans les semaines suivantes. Par ailleurs, 66 contrôles étaient initiés, dont 4 déjà prévus pour passer devant une CIAC : « Parmi les infractions le plus souvent constatées, on peut citer : le défaut de carte professionnelle ou d'agrément, l'absence de numéro d'autorisation sur les supports publicitaires, la tenue non conforme, ou encore le défaut de déclaration d'établissement secondaire »<sup>822</sup>. Le CNAPS existe donc effectivement, tout en montant en puissance progressivement.

### **3.2.4.4 Positionner le CNAPS dans le paysage institutionnel de la sécurité privée et de sa régulation**

Ce premier collège du CNAPS est aussi l'occasion de positionner le CNAPS vis-à-vis de la DISP et de la DLPAJ, mais d'une manière générale vis-à-vis de l'ensemble du paysage institutionnel de la sécurité privée et de sa régulation. Cela passe par des groupes de travail et des commissions qui prolongent des questions et difficultés laissées en suspens lors de la préfiguration ou sur des éléments qui n'étaient pas strictement nécessaires à la création du CNAPS. Le président du collège déclare ainsi qu'« un certain nombre [de ces groupes de travail] correspond à des missions du CNAPS, d'autres à des demandes qui nous ont été émises pendant la mission de préfiguration, et lors des rencontres avec le délégué interministériel »<sup>823</sup>. Mais ces groupes de travail permettent également de donner au collège un rôle stratégique et dépassant sa stricte fonction juridique de conseil d'administration :

- Un groupe de travail pour finaliser le code de déontologie, dont la LOPPSI 2 indique qu'il est élaboré par le collège du CNAPS<sup>824</sup>. Il s'agit ici de poursuivre le travail engagé par la DISP et la mission de préfiguration, avant de transmettre le projet de code de déontologie au Conseil d'Etat. Au moins deux réunions ont lieu à ce sujet début 2012<sup>825</sup>.
- Un groupe de travail intitulé « méthodologie de fixation des sanctions »<sup>826</sup>, afin de préciser la mise en œuvre de la procédure disciplinaire. Dès avril 2012 émergeant, par

---

<sup>822</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 14 février 2012 », p. 3.

<sup>823</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 3.

<sup>824</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>825</sup> Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Courrier aux membres du Collège », 12 janvier 2012. Ce courrier indique la tenue de réunions les 19 et 30 janvier 2012 pour discuter du projet de code de déontologie transmis par la DISP.

<sup>826</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 4 ; CNAPS, « Compte rendu de la réunion du 13/03 DLPAJ-CNAPS relative aux sanctions », 16 mars 2012, 1 p. ; CNAPS, « Compte rendu de la seconde réunion du groupe de travail « fixation des sanctions » du jeudi 26 avril 2012 », 2012, 1 p. ; Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Courriers aux présidents des CIAC », objet : Sanctions prononcées par les commissions interrégionales d'agrément et de contrôle, 18 juillet 2012, 3 p. Malgré les réunions avec les professionnels, la finalisation de la rédaction du

ce biais, des évolutions possibles, en matière de publication des sanctions, de recouvrement des pénalités, de droit d'appel du directeur du CNAPS.

Mais surtout, d'autres groupes de travail montrent le positionnement large du CNAPS et de son collègue vis-à-vis de l'évolution globale de la sécurité privée. Un groupe de travail « évolutions de la loi de 1983 » est mis au point, qui crispe dès le début les relations avec le DISP même s'il s'agit pour le nouveau président du collège de se placer « *dans un processus parallèle avec ce qu'a fait la délégation interministérielle, mais qui entre aussi dans les missions qui nous ont été confiées dans le cadre de la mission de préfiguration* »<sup>827</sup>. Doivent être mis en réflexion la sécurité incendie (dans ou hors du périmètre de la sécurité privée ?), le conseil en sécurité, la sous-traitance, etc. Si Alain Bauer compte sur la présence dans ce groupe de travail du « *délégué interministériel qui de son propre côté a lancé des réflexions sur le sujet pour qu'il y ait une certaine cohérence, en tous cas qu'ils [les membres du collège] soient parfaitement informés pour éviter à la fois le doublon et la problématique générale* »<sup>828</sup>, et si le DISP indique son accord pour intégrer ce groupe de travail, il prévient : « *Moi simplement je participerai pour consulter l'établissement public en tant que structure aux discussions, mais je confirme aux différents membres qui sont autour de la table que je mènerai des travaux à la demande du ministre sur ce sujet spécifiquement, avec pilotage direct* »<sup>829</sup>. L'articulation entre les deux structures, que le DISP avait déjà, dans la période de préfiguration et même avant, tenté d'orienter dans le sens d'un pilotage des évolutions stratégiques de l'Etat à son profit, et non pas par le CNAPS, se tend encore un peu davantage.

Enfin, Alain Bauer propose la création, moins polémique, de trois autres commissions, afin de tenir compte de critiques ou de lacunes issues de la loi instituant le CNAPS :

- Création d'une commission réunissant les organisations syndicales de salariés des métiers de la sécurité privée : il s'agit ici de répondre à une critique ancienne d'absence des salariés dans les organes décisionnaires du CNAPS, dès lors que celui-ci n'était plus constitué comme un ordre professionnel. Cette commission a un objectif pédagogique et d'écoute : « *Nous ne souhaitons pas nous transformer en organe de dialogue social de la profession. Ce n'est pas le rôle du CNAPS. Par contre, la*

---

code de déontologie est véritablement réalisée par le directeur du CNAPS et le chef du bureau des polices administratives du ministère de l'Intérieur (entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 25 juillet 2017).

<sup>827</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>828</sup> *Ibid.*

<sup>829</sup> *Ibid.*

*dimension sociale de la revendication, de l'expression des salariés doit être prise ne compte »*<sup>830</sup>.

- Création d'une commission « activités de recherche privée ». Si le président du Syndicat national des agences de recherches privées (SNARP) a été désigné au collège comme représentant cette activité, Alain Bauer indique que face à la multitude des organisations identifiées pour ce métier, « *il fallait que cette profession s'organise, se structure, se développe, dans des conditions de dialogue avec le CNAPS* »<sup>831</sup>.
- Création d'une commission d'« *identification des services internes de sécurité* ». Si deux membres du collège représentent les donneurs d'ordre, et partiellement les services internes de sécurité, à travers Valérie Derouet (en charge des activités de sûreté et sécurité chez EDF) et Alain Juillet (président du CDSE), il s'agit plus directement d'« *aider à la construction de cette représentation identifiée et identifiable des services internes de sécurité* »<sup>832</sup>, eux-mêmes spécifiquement prévus par la loi du 12 juillet 1983 mais sans organisation professionnelle particulière.

A travers ces trois commissions, le président du collège du CNAPS reprend donc des éléments laissés en suspens dans la phase de création du CNAPS, ou qui avaient soulevé des difficultés notamment au moment de la désignation des membres du collège. Ces commissions visent à mieux prendre en compte certains acteurs privés, certains s'estimant un peu oubliés lors de la phase de préfiguration. A ce titre, il convient donc d'évaluer plus précisément le rôle joué par le secteur privé en 2011, durant la mise en œuvre juridico-opérationnelle du régulateur.

### **3.3 Marges de manœuvre privées**

Lors de l'élaboration juridico-opérationnelle du CNAPS, les représentants de la sécurité privée ont-ils effectivement pesé ? Alors que la problématisation du *Rapport Blot-Diederichs* à la LOPPSI 2 et que l'amendement du gouvernement fixent désormais la place du secteur privé dans le CNAPS, et donc ont eux-mêmes, à cette étape, intéressé les représentants de la sécurité privée<sup>833</sup>, ceux-ci ont-ils eu l'occasion et la possibilité d'influer sur les arbitrages

---

<sup>830</sup> *Ibid.*

<sup>831</sup> *Ibid.*

<sup>832</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>833</sup> Pour rappel, Michel Callon définit l'« intéressement » comme « *l'ensemble de actions par lesquelles une entité [...] s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation* » (« *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc* », 1986, art. cit., p. 185).

encore nécessaires au fur et à mesure du processus de construction du régulateur<sup>834</sup>. Il s'agit ici d'analyser les modalités précises du compromis constitué par le financement contre la participation du secteur privé, en allant jusqu'à son terme : qui, *in fine*, payera véritablement ? Qui, finalement, parmi le secteur privé, sera membre du CNAPS, et pour quels enjeux ?

### **3.3.1 La capacité des prestataires à transférer la charge fiscale de la taxe CNAPS sur les donneurs d'ordre**

Dans le cadre des discussions sur la LOPPSI 2 et sur la LFR pour 2011, la ministre Marie-Luce Penchard, sous couvert du ministre de l'Intérieur indique, au sujet de la taxe CNAPS, que « *Les professionnels consultés sont d'ores et déjà d'accord* »<sup>835</sup>. Effectivement, les organisations professionnelles de la sécurité privée ne se sont jamais opposées à la mise en place de cette taxe. Si la participation aux instances du CNAPS est la contrepartie à son financement par le secteur privé, une raison s'ajoute à cette propension à payer cette « réforme de l'Etat » : ce sont, *in fine*, les donneurs d'ordre qui la payeront. L'amendement déposé par le gouvernement en mai 2011 pour le PLFR pour 2011 prévoit effectivement un article 19 indiquant que « *Le montant de la contribution s'ajoute au prix acquitté par le client. Il est signalé par une mention particulière figurant au bas de la facture relative à la prestation servie* ».

Alors que ni le *Rapport Blot-Diederichs* en 2010, ni les discussions relatives à la LOPPSI 2 jusqu'en mars 2011 n'avaient évoqué de manière publique les modalités précises et concrètes de prélèvement de la taxe, celles-ci ont été l'objet d'une pression forte des organisations professionnelles, relayée par les acteurs publics. La trace s'en trouve dès septembre 2010 : pour le SNES, il faut que « *Que la contribution à la charge des entreprises de sécurité privée figure obligatoirement sur les factures des prestations de service en sus du prix au même titre que "l'écotaxe"* »<sup>836</sup>. En février 2011, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur relaie l'inquiétude des professionnels, elle-même relayée par le délégué interministériel, au directeur de cabinet du ministre du budget : « *Je me permets [...] d'insister sur une demande extrêmement forte des organisations patronales du secteur visant à ce que le prélèvement nécessaire figure explicitement « au bas des factures » qu'elles adressent à leurs clients. Une*

---

<sup>834</sup> « *Les propriétés de B et son identité [...] évoluent donc et/ou se redéfinissent tout au long de ces processus d'intéressement. Parfois une situation stable est atteinte. B « résulte » alors de l'association qui le lie à A et qui, dans le même mouvement, le dissocie de tous les C, D et E (s'il en existe) qui tendent à donner de lui une autre définition* » (*ibid.*, p. 186).

<sup>835</sup> Intervention de la ministre Marie-Luce Penchard, in Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 – Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », JO du 17 décembre 2010, p. 9384.

<sup>836</sup> SNES, « LOPPSI 2 / Conseil des Ministres. Réforme de la régulation du secteur des entreprises de sécurité privée », communiqué de presse, 3 septembre 2010, p. 2.

*éventuelle non prise en compte en LFR serait reçue par les acteurs de la sécurité privée comme un signe très négatif et pourrait nuire gravement au projet que nous conduisons »<sup>837</sup>. Un lobbying important des professionnels en faveur de cette contribution, si et seulement si elle est reportée explicitement au bas des factures, s'observe donc : quelques jours plus tard, le délégué interministériel se montre plus insistant encore auprès du directeur de cabinet, en indiquant que les organisations professionnelles « considèrent que si cette disposition [contribution portée au bas des factures] n'était pas retenue, le CNAPS serait une institution « mort-née ». Elles disent avoir perdu confiance et envisagent à court terme une campagne de communication sur ce thème »<sup>838</sup>. Durant cette période, où le financement est repoussé de la LOPPSI 2 au PLFR pour 2011, les incertitudes s'accroissent : « La question du financement, pourtant centrale, est mentionnée de manière elliptique à l'article 33-4 [...]. Au cours de la discussion parlementaire, a disparu l'autre ressource initialement envisagée : le produit des pénalités financières pouvant être infligées aux entreprises de sécurité privée [...]. A cet égard, les professionnels de la sécurité privée ont sans doute été entendus, ils avaient en effet souligné le caractère aléatoire d'une telle ressource, dont le produit n'interviendrait que plusieurs mois, voire plusieurs années après l'installation du CNAPS. Toutefois, leur inquiétude demeure. La cotisation de fonctionnement dont ils ignorent aujourd'hui l'assiette et le taux sera-t-elle suffisante pour financer un organe de régulation dont l'activité déconcentrée suppose d'importants moyens matériels et humains ? La charge de cette contribution sera-t-elle définitivement supportée par les entreprises ou pourront-elles la répercuter sur le client bénéficiaire de leurs prestations ? »<sup>839</sup>. La situation se débloque en avril 2011 lorsque le financement est intégré au projet LFR pour 2011 prévu pour l'été 2011 et surtout lorsque la LFR indique bien la présence du montant de la taxe en bas des factures.*

La question ressurgit néanmoins lors de l'élaboration de l'instruction fiscale dans le dernier trimestre 2011 – le diable se logeant dans les détails, les organisations professionnelles font preuve d'une lecture très attentive et le DISP relaye et soutient auprès du ministère en charge du budget de leurs observations :

---

<sup>837</sup> Directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, « Note à monsieur le directeur de cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat », n° 11-015, 27 février 2011. Cette note est proposée à la signature du directeur du cabinet du ministre de l'Intérieur par le DISP, sous couvert de Jean-Marc Berlioz, conseiller spécial pour les politiques de sécurité et de Stéphane Cazelles, conseiller budgétaire.

<sup>838</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Directeur du Cabinet du Ministre », n° 11-026, 8 mars 2011. Il est nécessaire pour le ministre, selon le DISP, de « désamorcer le mouvement de grogne qui commence à agiter la profession en engageant son autorité sur la mention en bas de facture ».

<sup>839</sup> Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », *Sécurité privée*, n° 15, mars / mai 2011, p. 44.

- La contribution ne portant que sur les activités privées de sécurité réglementées, les organisations professionnelles ont souhaité avoir l'assurance de pouvoir décomposer les facturations lorsque certaines activités connexes, notamment la sécurité incendie dans le cas de la surveillance humaine, ou la maintenance et le réapprovisionnement des DAB dans le transport de fonds, étaient contractualisées, afin de ne payer la taxe que sur les activités strictement réglementées<sup>840</sup>. A l'inverse, les organisations de télésurveilleurs, dont le chiffre d'affaires est largement constitué de l'installation de systèmes, non soumis à la réglementation sur la sécurité privée, préféraient ne pas effectuer cette décomposition, et faire une remise gracieuse à leurs clients (la facture faisant apparaître le montant de la contribution).
- La sous-traitance nécessitait aussi des précisions quant aux payeurs de la taxe : les entreprises de sécurité, se trouvant clientes d'autres entreprises de sécurité en cas de recours à la sous-traitance et donc, comme elles-mêmes devant payer la contribution en tant que clientes, envisageaient initialement de « récupérer » cette taxe, de la même manière que la TVA. Elles craignaient de devoir payer deux fois : à titre de clientes d'une autre entreprise de sécurité et à titre de prestataire<sup>841</sup>. Cette revendication, visant à ce que le paiement de la taxe ne s'applique pas entre deux entreprises relevant de la loi du 12 juillet 1983, n'a pas été soutenue par le DISP, car contraire à la loi.
- Enfin, la contribution étant mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les organisations professionnelles souhaitaient des garanties, par le biais de l'instruction fiscale, quant à la non-remise en cause de l'économie générale des contrats signés auparavant.

La LFR pour 2011 ainsi que l'instruction fiscale gravent finalement dans le marbre ce qui est, pour le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), « *L'un des premiers enseignements de la théorie de la fiscalité* » : « *celui qui assume réellement le coût de l'impôt n'est pas nécessairement celui qui verse physiquement la contribution* »<sup>842</sup>. Cependant, une fois obtenu de transférer la charge fiscale sur les clients, les prestataires ouvrent indirectement la porte à une revendication de ceux-ci : participer également au CNAPS. Il s'agit là de la dernière marge de manœuvre du secteur privé dans le cadre de l'écriture du décret d'application : qui sera effectivement membre des instances du CNAPS parmi les professionnels ?

---

<sup>840</sup> Clément Giuliano, « Le Snes s'interroge lors de son congrès sur les modalités de recouvrement de la taxe qui financera le Cnaps », *AEF Sécurité globale*, dépêche n° 4667, Paris, 14 novembre 2011.

<sup>841</sup> *Ibid.*

<sup>842</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée. Constats, enjeux et réformes*, Paris, juillet 2013, p. 87.

### 3.3.2 Le choix des représentants privés au sein du collège du CNAPS

L'Etat a tôt admis, dès les propositions du *Rapport Blot-Diederichs*, la nécessité d'inclure des représentants privés dans les structures de gouvernance du CNAPS, comme contrepartie à un financement de leur part du CNAPS. Les modalités de cette participation au CNAPS intervient en trois temps : la LOPPSI 2 en a déterminé le principe, le décret d'application du 22 décembre 2011 en fixe le nombre et la qualité et les arrêtés ultérieurs en désignent les personnes elles-mêmes. Ainsi, c'est jusqu'au troisième terme du processus de désignation de la représentation effective, physique, individuelle du secteur privé au sein du CNAPS qu'il convient bien de parvenir. Dans le cas de la création du Bureau de la sécurité privée québécois, la même tension existe : « *Il n'en reste pas moins que ceux qui y siègeront [au Bureau de la sécurité privée] posséderont une position cruciale au sein de l'industrie de la sécurité privée. C'est d'ailleurs autour du Bureau, de sa constitution et de ses pouvoirs, que les discussions seront les plus nombreuses* »<sup>843</sup>.

Ainsi, au terme des débats parlementaires, la LOPPSI 2 aboutit à un principe d'inclusion du secteur privé sur trois niveaux : dans le collège du CNAPS avec des « *personnes issues des activités privées de sécurité mentionnées aux titres Ier et II* » et potentiellement par le biais des « *personnalités qualifiées* » ; dans la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC), organe de premier recours, avec au maximum un quart de ses membres issus du groupe précédent, dans les commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôle, organes décentralisés de prise de décision, de même avec au maximum un quart de leurs membres issus du secteur des activités privées de sécurité, proposées par les « *personnes issues des activités privées de sécurité* » membres du collège. L'écriture du décret d'application ouvre donc une phase de négociation, celle de la « désignation institutionnelle » des représentants du secteur privé. La première version du décret, élaboré par la DLPAJ et la DISP, prévoit pour le collège : sept représentants issus des activités privées de sécurité (dont quatre pour les activités de surveillance et gardiennage, un pour la sûreté aéroportuaire, un pour le transport de fonds et un pour les agences de recherches privées) et un représentant du secteur privé parmi les deux personnalités qualifiées ; pour la CNAC, deux représentants privés (dont un pour les activités de surveillance et de gardiennage) ; et pour les commissions régionales, deux représentants privés<sup>844</sup>.

---

<sup>843</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 109.

<sup>844</sup> DLPAJ, « Esquisse du dispositif d'application de l'article 20 quinquies de la LOPPSI 2. Janvier 2011 ».



Face à cette hypothèse de janvier 2011, les organisations professionnelles souhaitent ajouter un représentant des services internes de sécurité au sein du collège<sup>845</sup> : la DISP et la DLPAJ, après accord du cabinet du ministre, valident partiellement cette option en indiquant que ce représentant pourrait être désigné au titre des personnalités qualifiées<sup>846</sup>. Le Groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique (GPMSE) obtient également que les opérateurs de télésurveillance soient spécifiquement représentés, par l'adjonction d'un membre privé au collège, qui passe ainsi de sept à huit membres privés – seul moment dans la réforme où cette organisation professionnelle a dû intervenir fortement<sup>847</sup>. Enfin, l'ensemble des organisations professionnelles souhaitent obtenir trois membres au lieu de deux dans les commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôle : « *Deux représentants des professionnels au sein des commissions d'agrément et de contrôle est un panel trop réduit aux yeux des organisations professionnelles pour valablement faire face aux spécificités de tous les métiers concernés par une action disciplinaire* »<sup>848</sup>. Cette revendication est repoussée par le DISP et la DLPAJ car « *Rajouter un troisième représentant obligerait à rajouter deux représentants de l'Etat supplémentaires pour respecter l'équilibre des 3/4 imposé par la loi* »<sup>849</sup>. Enfin, une des organisations professionnelles de la surveillance humaine, le SNES, réclame que soit définie une représentation effective minimale des représentants privés lors des votes au sein des différentes instances décisionnaires du CNAPS, pour contrebalancer le fait que l'Etat possède la majorité des voix. Pour le DISP, « *Cette demande ne peut être acceptée car la politique de la chaise vide créerait un pouvoir de blocage et paralyserait le fonctionnement du CNAPS. Cette demande n'est par ailleurs pas unanime au sein des organisations professionnelles* »<sup>850</sup>. Cette demande ne sera pas renouvelée par le SNES.

En conclusion, le choix des membres privés du collège n'a pas donné lieu à difficultés majeures, hormis des débats et péripéties pour désigner le représentant des agences de recherches privées, dont la représentation professionnelle est atomisée<sup>851</sup>. Il n'y a pas eu, aussi

---

<sup>845</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2011 relative au projet de décret du CNAPS », 12 janvier 2011.

<sup>846</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 17 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 17 janvier 2011. Avaient aussi émergé l'option d'un représentant du MEDEF et celle d'une prise en compte des services internes de sécurité *via* le quota des personnes issues des activités privées de sécurité si des entreprises possédant un service interne de sécurité adhéraient à un organisation professionnelle représentative de la sécurité privée (DISP, « Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2011 relative au projet de décret du CNAPS », 12 janvier 2011).

<sup>847</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 31 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 31 janvier 2011, p. 3, et Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016 (« *la représentation a dû être acquise* »).

<sup>848</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 31 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 31 janvier 2011.

<sup>849</sup> *Ibid.*

<sup>850</sup> *Ibid.*

<sup>851</sup> Cf. Jean-Emmanuel Dery, *Détectives privés : des agents très discrets*, 2012, *op. cit.*, p. 82, pp. 110-111, pp. 113-114. La désignation de Jean-Emmanuel Dery, président du SNARP, s'est « décidée » entre les organisations professionnelles des agents de recherches privées le 6 décembre 2011, c'est-à-dire en tout dernier lieu, et à l'occasion d'une intervention du chef

fortement que lors de la création du Bureau de la sécurité privée au Québec, « *l'émergence d'une multitude d'associations « représentatives » qui chacune veut sa place au Bureau. L'argument pouvait ainsi varier entre une représentativité « quantitative » et « qualitative », indépendamment de la taille des associations* »<sup>852</sup>. La 5<sup>ème</sup> partie montrera des mouvements au sein des organisations professionnelles et quelques créations d'associations pour des sous-secteurs, mais finalement limités et sans impact réel pour la composition privée des instances décisionnaires du CNAPS. Parmi les explications, il faut souligner le consensus entre les organisations professionnelles existantes en faveur de la création du CNAPS, et donc un rapprochement préalable entre leurs positions et intérêts. En outre, contrairement au BSP québécois, le collège du CNAPS reste majoritairement aux mains des représentants publics, réduisant les possibles conflits entre organisations professionnelles qui ne pouvaient, dans tous les cas, prétendre à « diriger » le CNAPS. La prise en compte partielle des demandes de d'élargissement de la représentation privée au sein du collège du CNAPS a cependant induit l'élargissement de celui-ci à d'autres représentants étatiques, pour leur assurer la majorité et maintenir l'équilibre institutionnel précédemment validé (d'où l'ajout d'un représentant du ministère de la Défense et d'un représentant du ministère des Transports<sup>853</sup>). La convergence d'intérêts à la fois entre les différentes organisations professionnelles elles-mêmes et avec le ministère de l'Intérieur s'est donc maintenue au terme de la matérialisation de la réforme.

On est, enfin, amené à valider l'une des caractéristiques soulignées par Christian Topalov en terme de « *nébuleuse réformatrice* » : la contribution initiale des professionnels à l'idée d'une réforme de la régulation et à l'identification des problèmes s'est transformée en

---

de la mission de préfiguration : « *Le 6 décembre 2011, Alain Bauer a réuni tous les présidents, présidentes et secrétaires généraux de tous les syndicats ARP. Formidable performance, puisqu'ils sont tous venus à cette réunion historique au ministère de l'Intérieur. Historique, car certains confrères ne se parlaient plus depuis presque vingt ans. [...] Après avoir explicité ce que le CNAPS allait représenter pour cette profession, il leur a laissé la salle et le temps nécessaires pour désigner leur représentant au CNAPS. Après des débats houleux, le SNARP a été désigné comme représentant au collège national du CNAPS* ». Soulignons que l'éclatement des acteurs de la protection physique des personnes est telle qu'en nommer un représentant s'est avérée impossible.

<sup>852</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 119. Ce débat entre organisations professionnelles représentants les PME (SNES) ou les groupes de plus grande taille (USP) n'a pas été approfondi en France et a été tranché par la neutralité de l'Etat : 2 voix pour chacune des deux organisations professionnelles. Une tentative de privilégier l'USP a eu lieu à la mi-2011, comme l'indique une note du DISP au directeur de cabinet du ministre, mais n'a pas eu de résultat positif : « *Au titre des organisations patronales, un équilibre avait été trouvé pour qu'il y ait 2 représentants de l'USP et 2 représentants du SNES : favoriser l'une de ces organisations par rapport à l'autre me paraît comporter le risque de leurs réactions vives de la part de celui qui serait minoritaire. Par ailleurs, l'ADMS n'a pas encore obtenu (l'obtiendra-t-elle ?) le statut d'organisation professionnelle représentative. Il paraît donc prématuré de lui réserver un siège* » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011).

<sup>853</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 17 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 17 janvier 2011.

participation à la régulation elle-même, en l'acquisition et création de places et de positions dans la matérialisation et le résultat de la réforme<sup>854</sup>.

### **3.3.3 Donneurs d'ordre et services internes de sécurité : oubliés mais rattrapés**

#### **3.3.3.1 Les donneurs d'ordre : des contributeurs finaux qui trouvent difficilement leur place dans le collège du CNAPS**

La forte croissance économique de la sécurité privée, en partie du développement du deuxième pilier du paradigme public de sécurité privée, s'est accompagnée d'un dysfonctionnement du marché, dans lequel les donneurs d'ordre jouaient un rôle important. Les organisations de prestataires l'indiquaient fortement, et le *Rapport Blot-Diederichs* comportait un certain nombre de recommandations spécifiquement liées à eux. Dans cette séquence de diagnostic, la représentation des donneurs d'ordre relativement faible : ainsi, lors de la convention SNES/USP de 2008, ils sont présents individuellement et non *via* une ou plusieurs organisations professionnelles. Cette absence relative de représentation professionnelle spécifique va, dans la mise en place du CNAPS, jouer en leur défaveur.

##### *3.3.3.1.1 Une représentation ambiguë des donneurs d'ordre*

Avant de poursuivre, il est nécessaire de décrire le paysage des donneurs d'ordre et surtout des organisations et associations qui les représentent dans le cadre de la réforme en cours :

- Le Club des directeurs de la sécurité des entreprises (CDSE), créé dans les années 1990, fédère et représente les directeurs de la sécurité des grandes entreprises<sup>855</sup>. Ces directeurs de la sécurité peuvent, le cas échéant, diriger un service interne de sécurité. L'objectif de ce club est de faire reconnaître et d'accroître la place des directeurs de la sécurité au sein des grandes entreprises. Ainsi, le CDSE n'est pas directement une association ou une organisation globale de donneurs d'ordre : il n'en représente qu'une catégorie de métiers spécifiques. Par ailleurs, se définissant comme « *un interlocuteur reconnu vis-à-vis des pouvoirs publics qui nous écoutent, au regard de la qualité de nos adhérents* », son président, en 2011, ajoute aussitôt après que « *En*

---

<sup>854</sup> « *La réforme produit des réformateurs, le champ recrute de nouveaux acteurs* » (Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, 1999, *op. cit.*, p. 466 ).

<sup>855</sup> Cf. le site internet du CDSE et la plaquette de présentation « Un réseau de professionnels au service de la sécurité des entreprises en France et à l'international ». « *Pratiquement toutes les entreprises du CAC 40 sont représentées* » (« Les directeurs de la sécurité des entreprises face des menaces en constante évolution », entretien avec Alain Juillet, président du CDSE, *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 34).

*aucun cas nous n'avons vocation à être un organe de revendication* »<sup>856</sup> : cet aveu ne peut que trancher avec la finalité plus clairement affichée des organisations de prestataires d'être des organismes de revendication, n'attendant pas une reconnaissance mais allant la chercher.

- Une autre organisation, à l'objet identique existe, à travers l'Agora des directeurs de la sécurité. Cette Agora prend place au sein de différentes autres Agoras de directeurs exerçant une même fonction dans les entreprises de plus de 500 salariés (il existe 17 agoras Fonctions, comme celles des directeurs achat, RH, etc.). L'Agora des directeurs de la sécurité et le CDSE comptent parfois les mêmes membres, et la caractéristique donnée pour le CDSE (absence de culture revendicative au sens des organisations professionnelles représentatives) se retrouve également.
- D'autres organisations existent, mais dont la préoccupation de sécurité n'est pas centrale : PERIFEM, association technique du commerce et de la distribution créée en 1980 et qui vise à offrir des solutions techniques aux préoccupations des professionnels de la grande distribution ; ARSEG, association des responsables de services généraux, créée en 1975, et qui regroupe plus de 2 000 directeurs et responsables de services généraux. Au sein de l'ARGEG, un club « sécurité » existe.

Deux grands quiproquos existent donc lorsqu'il s'agit de prendre en compte cet acteur « donneur d'ordre », ce que révèle la description précédente : il est avant tout représenté par la fonction spécifique « sécurité », et non pas par la fonction « achat » ; et les représentants peuvent eux-mêmes être à la tête d'un service interne de sécurité.

Le CDSE a, à plusieurs reprises, analysé cette différence forte entre les directeurs de la sécurité et les directeurs des achats, les premiers tentant de se renforcer et de gagner en marges de manœuvre par rapport aux seconds<sup>857</sup>. Or, durant la phase de diagnostic des 1<sup>ère</sup> et des 2<sup>ème</sup> parties, il a bien été indiqué que c'est la fonction « achat » (prix bas, concurrence exacerbée) et non pas « sécurité » qui induisait un dysfonctionnement de marché, et induisait une faible qualité des prestations. Ainsi, au moment de choisir des représentants des entreprises donneurs d'ordre au sein du collège du CNAPS, c'est bien un choix qui devra s'opérer entre des représentants de la fonction « sécurité » ou des représentants de la fonction « achat ». D'autre part, les entreprises donneuses d'ordre peuvent elles-mêmes posséder des

---

<sup>856</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>857</sup> Frédéric Ocqueteau, « L'identité professionnelle des chefs de sûreté-sécurité en entreprise (premiers éléments de cadrage) », étude pour le CDSE, 8 novembre 2010, 6 p. ; CDSE, « Benchmark Fonction Sécurité », janvier 2010, 8 p.

services internes de sécurité, ce qui la soumet, pour ce service interne, à la loi du 12 juillet 1983 : or, comme l'indique Frédéric Ocqueteau, « *les services internes ne sont pas nécessairement fongibles dans les intérêts des « donneurs d'ordre », même s'il arrive parfois qu'ils se confondent* »<sup>858</sup>. A nouveau, le choix des représentants des donneurs d'ordre implique de trancher (ou pas) entre la catégorie « donneur d'ordre strictement acheteur » ou la catégorie « donneur d'ordre à service interne de sécurité ».

Le président du CDSE indique que celui-ci « *a fourni sa contribution pour exprimer l'opinion et le point de vue des donneurs d'ordre* »<sup>859</sup>. Par suite, le choix même d'une représentation des donneurs d'ordre au sein du CNAPS est contraint par la représentation particulière de cet acteur dans cette réforme. Avec le CDSE et les directeurs de la sécurité, il s'agit d'interlocuteurs éloignés de la problématique « achat » mais proches du ministère de l'Intérieur, une grande partie des directeurs de la sécurité en étant d'anciens fonctionnaires, et parce que leur fonction, par principe, les amène à être en contact avec lui.

### 3.3.3.1.2 *Quelle est la place des donneurs d'ordre / directeurs de la sécurité vis-à-vis du CNAPS ?*

Dans la construction du CNAPS, les deux questions qui concernent directement les donneurs d'ordre sont le financement de la réforme et leur représentation dans le futur organe de régulation. Dans le premier cas, ils n'ont pas été oubliés (au contraire), dans le second, ils l'ont été. Ils acceptent alors d'avoir perdu le premier rapport de force sur le financement (faute d'avoir négocié) en négociant, tardivement, une place en matière de représentation. *A posteriori*, le président du CDSE présente ce rapport de force de manière pacifique et irénique : « *Les réflexions menées au sein de la commission du Club ont été complétées par des échanges avec les sociétés de sécurité privée pour arriver à une formule satisfaisante pour tout le monde* »<sup>860</sup>. Des rapports de force ont cependant bel et bien existé.

Relativement tôt, le DISP indique son souhait que le financement du CNAPS transite par les entreprises privées de sécurité mais viennent des donneurs d'ordre et des clients. En décembre 2010, il explique à AEF qu'il « *espère que cette contribution pourra apparaître sous la forme d'une ligne supplémentaire sur les factures émises par les entreprises de sécurité privée. Cela aurait un effet d'affichage et permettrait aux entreprises de sécurité de*

---

<sup>858</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 93.

<sup>859</sup> « Les directeurs de la sécurité des entreprises face des menaces en constante évolution », entretien avec Alain Juillet, président du CDSE, *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 34-35.

<sup>860</sup> *Ibid.*

*faire comprendre à leurs clients qu'il s'agit d'une contribution obligatoire* »<sup>861</sup>. Il reprend en janvier 2010 cette idée face au SNES, et soutient donc les organisations professionnelles de prestataires : « *Nous avons bien pris en compte la demande des entreprises de voir cette contribution figurer sur les factures. Les organisations patronales, dont le SNES, ont œuvré dans ce sens. Cela me semble économiquement légitime et politiquement opportun* »<sup>862</sup>.

Parallèlement, c'est l'absence des donneurs d'ordre au futur collège du CNAPS qui se dessine durant l'année 2010 : d'une part, si les parlementaires tentent de les intégrer au collège (suivant d'ailleurs en cela l'idée initiale du *Rapport Blot-Diederichs*), le ministère de l'Intérieur s'y refuse. Par ailleurs, sur l'ensemble des réunions évoquées précédemment dans le cadre de la mission de préfiguration ou des premiers travaux de la DISP, ils n'apparaissent jamais : de fait, n'étant pas au collège du CNAPS, ils n'apparaissent finalement pas concernés directement par cette réforme. Si, lors des premières discussions sur le décret relatif au CNAPS (avant même le vote de la LOPPSI 2), ils tendent à apparaître, c'est dans le cadre de la représentation à trouver pour les services internes de sécurité au collège<sup>863</sup>, c'est-à-dire hors de la problématique du donneur d'ordre acheteur de prestations. La loi de finances rectificative pour l'année 2011, en mai 2011, officialise alors la participation des donneurs d'ordre, en tant qu'acheteurs, au financement indirect du CNAPS : « *Le montant de la contribution s'ajoute au prix acquitté par le client. Il est signalé par une mention particulière figurant au bas de la facture relative à la prestation servie* » (article 19 de la LFR pour 2011). Ainsi, après le vote de la LOPPSI 2 et celui de la LFR pour 2011, les donneurs apparaissent comme les perdants de la réforme : non représentés au CNAPS, ils le financeront néanmoins.

C'est alors tardivement que les donneurs d'ordre, pris par surprise, donnent de la voix, *via* le CDSE. Pourquoi par le CDSE ? Il est, en 2011, présidé, par Alain Juillet, ancien Haut responsable à l'intelligence économique (HRIE), et est surtout celui qui a la visibilité médiatique, politique, administrative la plus importante : le CDSE prend, à cette période, le pas sur l'Agora des directeurs de la sécurité et accroît ses capacités de lobbying (revue trimestrielle, colloque annuel, etc.). La nomination même d'Alain Juillet à sa présidence peut même en être le signe au regard du parcours de cette personne : Frédéric Ocqueteau le détaille et indique bien que c'est son parcours mixte, dans l'administration et dans le secteur privé,

---

<sup>861</sup> « Entretien avec Jean-Louis Blanchou, DISP », *AEF*, décembre 2010.

<sup>862</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Permettre l'instauration d'un environnement concurrentiel sain, équilibré et harmonieux », in *Les Grands Entretiens du site e-snes.org*, janvier 2011, p. 1.

<sup>863</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 17 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 17 janvier 2011.

son capital relationnel important, qui l'amène à la présidence du CDSE<sup>864</sup>. Par ailleurs, arrivé à la tête du CDSE en fin de discussion parlementaire sur le CNAPS et au moment du vote de la LOPPSI 2, Alain Juillet en connaît bien l'un des promoteurs en la personne du préfet Blanchou : en tant que HRIE, il l'avait côtoyé comme directeur de la sécurité d'ADP et membre du CDSE, celui-ci souhaitant s'investir dans l'intelligence économique. Alain Juillet est aussi l'un des sept membres du Conseil économique de la sécurité mis en place par la ministre de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie, en 2008-2009, et qui compte dans l'un des groupes de travail le CDSE mais aussi Jean-Louis Blanchou. C'est enfin par l'intermédiaire du préfet Blanchou qu'il découvre le CNAPS : « *Au sein du CDSE qui l'adopte comme président pour succéder à F. Roussely, Juillet s'informe et découvre le concept du CNAPS dont Blanchou était l'homme qui le créait, et qui rédigeait... Il entre alors en contact avec son ancienne connaissance pour se faire expliquer l'enjeu du CNAPS de l'heure* »<sup>865</sup>.

Avec la LFR pour 2011, la place strictement financière des donneurs d'ordre au sein du CNAPS pose alors problème à Alain Juillet : le 10 novembre 2011, il indique lors du congrès annuel du SNES qu'« *il y a un élément qui [le] gêne. Les donneurs d'ordres vont financer la structure, mais n'auront pas le droit à la parole. C'est d'autant plus grave que pour une entreprise qui dispose d'un service interne, entre la contribution de 0,7 % de la masse salariale de ce service et celle de 0,5 % sur les prestations externes, elle aura intérêt à repasser à l'externe et à licencier tout son personnel !* »<sup>866</sup>. C'est Alain Bauer, président de la mission de préfiguration, qui pousse à trouver une solution à cette difficulté, en indiquant au même congrès du SNES qu'il va « *soumettre une idée au ministère de l'Intérieur, à savoir que l'un des sièges réservés à des « personnalités qualifiées » soit occupé par un donneur d'ordres* »<sup>867</sup>, plus précisément par le président du CDSE. Ainsi, avec ce choix d'Alain Juillet, président du CDSE, comme représentant des donneurs d'ordre par le biais de la personnalité qualifiée, c'est l'idée d'intégrer les financeurs ultimes (indirectement, car la fonction « achats », on l'a dit, est véritablement celle qui compterait) qui est prise en compte, ce que

---

<sup>864</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, pp. 92-93.

<sup>865</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>866</sup> *Cit. in* Clément Giuliano, « Le Snes s'interroge lors de son congrès sur les modalités de recouvrement de la taxe qui financera le Cnaps », *AEF Sécurité globale*, dépêche n° 4667, 14 novembre 2011. Si l'argument du différentiel entre les deux taux de la taxe est difficilement vérifiable – lors de la discussion parlementaire sur la LFR pour 2011, ce différentiel avait été au contraire jugé équitable et neutre quant au choix d'internaliser ou d'externaliser une prestation<sup>866</sup> –, celui de la non-représentativité au collège du CNAPS des donneurs d'ordre, dont les prestataires cherchent toutes les garanties pour qu'ils soient les contributeurs finaux, correspond bel et bien à la situation post-LOPPSI 2 et post-LFR pour 2011.

<sup>867</sup> *Ibid.*

n'avaient pas réussi les parlementaires. Comme l'indique Kathleen Thelen, « *les perdants d'une manche d'innovation institutionnelle restent sur le terrain pour jouer la suivante* »<sup>868</sup>...

Toutefois, la question plus directe des services internes de sécurité n'est pas, elle, épuisée par la résolution de la question des donneurs d'ordre, ce que d'ailleurs Frédéric Ocqueteau suggère dans « Genèse du CNAPS »<sup>869</sup>.

### **3.3.3.2 Les services internes de sécurité : un consensus entre les organisations professionnelles, l'administration et la mission de préfiguration pour les intégrer au collège**

La question de la représentation des services internes de sécurité au collège du CNAPS est posée par les organisations de prestataires lors des premières réunions, en janvier 2011, sur l'élaboration du décret de création du CNAPS. La question de fond qui est posée est en premier lieu celle de leur place véritable dans le périmètre de la loi de 1983 : « *La notion de « service interne de sécurité » mériterait un surcroît de précision, les principaux intéressés ayant en effet tendance à ne pas se compter dans le périmètre de la loi de 1983* »<sup>870</sup>. Cette question est cependant réglée directement par la DLPAJ qui confirme la soumission des services internes de sécurité à la loi du 12 juillet 1983. Comparativement au Québec où le dispositif de régulation venait de se mettre en place avec des débats et discussions proches, la question des services internes de sécurité en France a davantage porté sur les modalités de leur représentation que sur leur inclusion ou non dans le périmètre réglementé<sup>871</sup>. Alors que seul SNES s'oppose à voir représenter les services internes dans le collège<sup>872</sup>, le choix, fin janvier 2011, est tôt fait d'assurer leur représentation *via* une personnalité qualifiée, dont le nombre passe alors, à ce moment-là, de deux à quatre. Parallèlement au choix d'Alain Juillet pour représenter *in fine* les donneurs d'ordre, ce qui n'intervient qu'en novembre 2011, le président de la mission de préfiguration pousse depuis la mi-2011 la nomination de Valérie

---

<sup>868</sup> Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, n° 7, 2003, p. 36.

<sup>869</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 123, note 122.

<sup>870</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 12 janvier 2011.

<sup>871</sup> « *L'exclusion des services internes de sécurité, notamment via les représentants d'institution financière, d'assurances et de propriétaires immobiliers, fut aussi matière à débat. Du côté du secteur privé, on arguait que leurs activités de sécurité se déroulant « à l'interne », c'est-à-dire sans contact avec le public, il n'était pas nécessaire de les inclure dans le projet de loi* » (Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 114).

<sup>872</sup> En septembre 2010, le SNES souhaitait « *que les services internes des entreprises qui en sont dotées et qui entrent dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 83, ne soient pas exclus du périmètre d'intervention de la CNAPS sans pour autant bénéficier d'une représentation au Conseil compte tenu de leur hétérogénéité, et ne soient en conséquence pas soumis à contribution financière* » (SNES, « LOPPSI 2 / Conseil des Ministres. Réforme de la régulation du secteur des entreprises de sécurité privée », communiqué de presse, 3 septembre 2010, p. 2).



Derouet<sup>873</sup>, « à l'époque [...] en charge des activités sûreté, sécurité, stratégie chez EDF, après l'avoir été chez AREVA et EADS »<sup>874</sup>. A travers cette personne se retrouve bien la problématique des services internes, notamment ceux de grandes entreprises du secteur de la Défense<sup>875</sup>. *A posteriori*, Alain Bauer confirme que ce choix est motivé par la question des services internes de sécurité : « s'il y a des organisations représentatives, des directeurs de services de sécurité, des organisations de sécurité, il n'y a aucune organisation spécifiquement identifiée en ce domaine. (...) Ce ne sont pas les donneurs d'ordre qui sont des clients, et les clients sont des interlocuteurs à l'extérieur. Les services internes sont à l'intérieur. Ils sont contributeurs, et il va falloir trouver un moyen de les représenter. Nous avons donc contourné le problème grâce aux nominations, dont je remercie le ministre de l'Intérieur, de Valérie Derouet et d'Alain Juillet »<sup>876</sup>. Certes, ici, Alain Juillet est « ajouté », mais c'est dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les services internes de sécurité, que certains donneurs d'ordre peuvent aussi posséder et qu'Alain Bauer voulait approfondir dans le cadre d'une commission interne au CNAPS, qu'il se trouve mentionner.

Tant pour les donneurs d'ordre que pour les services internes, le choix initial du cabinet du ministre de ne pas les intégrer officiellement au collège du CNAPS s'est trouvé remis en cause par l'ensemble des acteurs professionnels et administratifs. Par le biais relativement souple et extensible de la catégorie des « personnalités qualifiées », ils ont ainsi pu être pris en compte. Le DISP, en novembre 2011, indique d'ailleurs cette souplesse au directeur de cabinet du ministre : « Un consensus est né tacitement pour désigner deux personnalités « Etat » et deux personnalités « sécurité privée » : mais les textes n'en font pas une obligation. La désignation des personnalités qualifiées n'intervient pas dans le respect de l'équilibre du collège, qui selon la loi doit assurer « une majorité aux représentants de l'État, aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux membres des juridictions administratives » »<sup>877</sup>. En novembre, ce sont 16 noms qui sont alors proposés par le DISP au directeur de cabinet,

---

<sup>873</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011.

<sup>874</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 123, note 122.

<sup>875</sup> Le DISP ne partage pas cette vision, indiquant au directeur de cabinet du ministre le 15 juillet 2011, en réponse à la proposition du chef de la mission de préfiguration : « Je ne sais pas quelle peut être la légitimité de Valérie DEROUET pour être désignée comme PQ au titre de l'Etat, si ce n'est que c'est une femme dans une assemblée qui sera essentiellement masculine » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011). Par ailleurs, au titre de l'importance des services internes des entreprises en relation avec la défense, les organisations professionnelles suggèrent de « compléter la constitution du collège avec un représentant du ministre de la défense » (DISP, « Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 12 janvier 2011).

<sup>876</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 123, note 122.

<sup>877</sup> DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », objet : Personnalités qualifiées du CNAPS-Conseil National des activités privées de sécurité, Paris, 10 novembre 2011, p. 1.

issus du public ou du privé, mais avec des options déjà largement poussées par le chef de la mission de préfiguration en faveur d'Alain Juillet et de Valérie Derouet.

Par ailleurs, cette étape a montré la faiblesse des donneurs d'ordre du point de vue de leur représentation : aucune organisation véritable de donneurs d'ordre (qui aurait pu être le MEDEF ou la CGPME) ou de services internes n'existaient, mais seulement des organisations partiellement concernées. Face à ces difficultés, le président de la mission de préfiguration et le DISP ont apporté des solutions institutionnelles et individuelles faisant consensus : l'absence de représentativité institutionnelle nette a été palliée par l'existence d'individus consensuels au titre des personnalités qualifiées. Une dernière catégorie d'acteurs a été mis de côté, mais de manière consensuelle, dans cette réforme : les salariés...

### **3.3.4 Syndicats de salariés du secteur privé et de fonctionnaires du secteur public : intéressés mais non enrôlés**

Les salariés concernés par la réforme de la régulation sont de deux ordres : les agents privés de sécurité et les fonctionnaires, principalement des préfectures (mais aussi de la police et les militaires de la gendarmerie, en tant qu'exerçant potentiellement le contrôle). Aucune des organisations syndicales représentant ces salariés (ni l'instance représentant les militaires de la gendarmerie) ne montre d'opposition tangible forte, du moins bloquante. Dans le cas des organisations syndicales des agents privés de sécurité, leur association aux travaux d'élaboration du CNAPS est restée davantage informative que participative.

Alors que les tentatives des parlementaires de l'opposition visant à intégrer des représentants des salariés dans le collège du CNAPS avaient échouées, le ministre de l'Intérieur avait toutefois demandé au nouveau président de la mission de préfiguration du CNAPS, en mai 2011, de les associer aux travaux de la mission. Ainsi, à deux reprises avant et après l'été 2011, les représentants de syndicats de salariés de la sécurité privée ont été informés de l'état d'avancement des travaux<sup>878</sup>. Invitées à transmettre leurs observations ou leurs idées, les organisations syndicales de salariés n'ont pas contribué autrement qu'à être présentes à ces réunions. Elles se sont tenues, lors de ces réunions, à souligner que les contrôles du CNAPS devaient être effectifs et inopinés pour être véritablement efficaces.

L'autre catégorie de syndicats de salariés concernés par la réforme est celui des représentants des fonctionnaires des préfectures et de la police nationale. Dans le cadre de la

---

<sup>878</sup> La première réunion s'est tenue sous l'égide du chef de la mission de préfiguration Alain Bauer, le 13 juillet 2011. La seconde et dernière réunion s'est tenue sous celle du DISP, le 28 septembre 2011 (DISP, « Compte rendu de la réunion du 28 septembre 2011 relative à la mise en place de la fonction « contrôle » du CNAPS », 29 septembre 2011).

réforme, une présentation du projet de décret de création du CNAPS en commission technique paritaire (CTP) centrale des préfetures était obligatoire a permis aux représentants syndicaux de ces fonctionnaires d'exposer leurs vues en septembre 2011. Leur vote est défavorable en raison, selon le DISP, de leur « *positionnement vis-à-vis de la RGPP et de ses conséquences sur les moyens de fonctionnement des services* » mais aussi de leur « *refus du principe de voir le « privé » proposer des prestations de sécurité* »<sup>879</sup>. En effet, au moins pour la mission de police administrative du CNAPS, « *A partir des éléments rassemblés par la DMAT durant l'été 2010 les participants ont évalué les besoins du CNAPS à près d'une centaine d'agents sans que cela puisse être mis en relation avec l'économie d'ETP susceptible d'être réalisée par les préfetures* »<sup>880</sup> : c'est bien une réduction des effectifs des préfetures qui est envisagée, même si elle n'est pas précisément évaluée. Or, « *les préfetures de département vont devoir conserver un savoir-faire dans ce domaine d'activité compte tenu des missions que vont continuer à exercer les préfets soit de manière permanente (doubles agréments, habilitations de palpations sur la voie publique, ports d'armes des transporteurs de fonds.....) ou de manière exceptionnelle (retraits en urgence des cartes professionnelles par exemple)* »<sup>881</sup>. Cet entre-deux dans la nouvelle répartition des compétences de police administrative en matière de sécurité privée nuance l'argument de réduction des effectifs dans les préfetures et motive l'opposition de la CTP centrale des préfetures, néanmoins sans conséquence pour conduire la réforme.

A l'inverse, « *les organisations syndicales représentatives des personnels de la police nationale se sont montrées très majoritairement favorables à cette réforme* »<sup>882</sup>. Le *Rapport Blot-Diederichs* avait effectivement montré l'absence de prise en compte de la problématique de la sécurité privée par les forces de police, n'agissant en ce domaine que très occasionnellement. Lors du passage en CTP ministériel le 13 octobre 2011, 11 des 15 représentants syndicaux ont voté favorablement au projet de décret relatif au CNAPS, se félicitant « *qu'enfin soit mis en place un dispositif de contrôle de la sécurité privée* », contre 4 regrettant « *une externalisation de plus* » ou une « *privatisation rampante de la sécurité* »<sup>883</sup>. Le DISP peut prendre acte positivement de la fin de cette phase de consultations des organisations syndicales de fonctionnaires : « *Dans la mesure où le travail avait été préparé en amont tant par des réunions informelles avec les organisations syndicales représentatives*

---

<sup>879</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », 10 septembre 2011.

<sup>880</sup> DISP, « Compte-rendu de la réunion relative aux effectifs du CNAPS le 10 janvier 2011 », 10 janvier 2011, p. 1.

<sup>881</sup> *Ibid.*

<sup>882</sup> DISP, « Intervention devant les Préfets », 15 décembre 2011, p. 3.

<sup>883</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », 18 octobre 2011. Votes pour : Alliance, SGP Fo, UNSA SNOP. Votes contre : FO, CFDT.

de la police nationale, que des personnels des préfectures, que par le CTP central des préfectures et celui de la Préfecture de Police, le projet de texte n'a fait l'objet que de très peu de questions »<sup>884</sup>. Indirectement, il montre là le faible enjeu que représentait finalement aux yeux des organisations syndicales du ministère de l'Intérieur la création du CNAPS, du moins montre leur implication minimale dans l'élaboration de cet organisme.

### **3.4 Conclusion de la 3<sup>ème</sup> partie : une réforme implémentée sur un rythme rapide par rapport aux réformes précédentes concernant la sécurité privée**

De l'amendement du gouvernement en septembre 2010 dans le projet de LOPSSI 2 au décret de création du CNAPS en décembre 2011, le compromis fondateur de la réforme, à savoir la participation des régulés au régulateur contre un financement de celui-ci par eux, est maintenu. Les parlementaires de la majorité ont réussi à inscrire le CNAPS et son financement dans le cadre de la LOLF, l'éloignant un peu encore de l'idée de l'ordre professionnel, tandis que les parlementaires de l'opposition n'ont pu que regretter à la fois que les régulés participent à leur propre régulation et que l'Etat se décharge d'une mission dite régaliennne sur un opérateur parapublic. Les représentants des entreprises de sécurité privée ont réussi à accroître leur participation dans les instances de gouvernance et de décision du CNAPS et à transférer la charge de la taxe sur les donneurs d'ordre (qui, eux, ne gagnent qu'à la marge une place mineure dans le collège du CNAPS) : ils y gagnent par rapport à l'amendement initial du gouvernement. Enfin, l'administration (DISP, mission de préfiguration, DLPAJ) a consolidé juridiquement l'ensemble du dispositif, en le calant sur le modèle d'un établissement public administratif et, surtout, en maintenant un rythme soutenu à la concrétisation de la réforme. Les marges de manœuvres parlementaires, professionnelles et administratives, une fois l'amendement déposé, restent de l'ordre de l'incrémentation. Le sentiment d'irénisme qui court ainsi tout au long de cette réforme s'explique alors par le fait que les potentiels conflits nécessitant des arbitrages ont plutôt été des « *compromis négociés* », entre acteurs se connaissant finalement bien ou apprenant à se connaître, ou encore laissant-faire le processus (donneurs d'ordre, syndicats des agents de préfectures, syndicats policiers, autres ministères)<sup>885</sup>. D'un point de vue pragmatique et opérationnel, les

---

<sup>884</sup> *Ibid.*

<sup>885</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », 2016, art. cit., p. 529. Dans les cas étudiés par les deux auteurs dans le cadre de la RéATE, les conflits ont effectivement été plus nombreux, et une étape signifiante avant l'élaboration des « *compromis négociés* ».

compromis se sont réalisés progressivement, en renvoyant les éléments qui ne faisaient pas consensus à plus tard et à d'autres textes de précision : loi, loi de finance, décret, arrêté, circulaire, voire textes internes du futur CNAPS ont fonctionné comme des effets cliquets pour cristalliser les consensus intermédiaires.

Une autre manière d'évaluer la mise en œuvre du CNAPS et donc de conclure sur les opérations de traduction de la décision politique par le législateur et l'administration est de prendre le critère du temps. La comparaison avec les autres réformes en matière de sécurité privée montre que celle relative au CNAPS s'est effectuée dans un temps très rapide. La loi du 12 juillet 1983 ne voit son application effective qu'avec deux décrets pris fin 1986<sup>886</sup> : 40 mois ont été nécessaires pour l'application de la loi, notamment du fait d'un intérêt politique limité du gouvernement socialiste pour cette problématique. L'obligation d'aptitude professionnelle, introduite par la loi du 18 mars 2003 n'a, elle, été rendue obligatoire qu'à la fin janvier 2008, soit 59 mois après le vote de la loi : des dissensions importantes entre le ministère de l'Intérieur et le secteur privé l'expliquent en partie<sup>887</sup>. Enfin, l'obligation de détention d'une carte professionnelle, introduite par la loi du 5 mars 2007, n'a été effective que début janvier 2010, soit 35 mois après, à cause de problèmes d'application opérationnelle. Que ce soit pour l'aptitude professionnelle et la carte professionnelle, des délais supplémentaires, redéfinis par des décrets, ont été nécessaires pour la mise en œuvre effective. Ainsi, les trois réformes essentielles en matière de sécurité privée, jusqu'au CNAPS, ont donc nécessité entre 3 et 5 ans pour leur application effective. Le CNAPS, décidé par la LOPSSI 2 du 14 mars 2011 et précisé par le décret du 26 décembre 2011, s'est réuni pour la première fois le 9 janvier 2012, soit 10 mois après son institution par la loi. Moins d'une année a été nécessaire pour le créer. Globalement, cette réforme a mis trois fois moins de temps que les précédentes. Pourquoi ?

D'une part, les réformes institutionnelles des années 2000 (aptitude professionnelle, carte professionnelle) ont pu jouer un rôle d'acculturation, d'apprentissage, de connaissance mutuelle : l'institution administrative et le secteur privé ont appris à se connaître ; la phase de

---

<sup>886</sup> 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, et décret n° 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds et protection de personnes. La circulaire du 24 novembre 1986 sur les activités privées de surveillance, gardiennage, transport de fonds et protection de personne, dite « circulaire Pandraud », explicite les deux décrets précédents.

<sup>887</sup> « *les professionnels attendaient beaucoup plus d'efficacité et de célérité de la part du ministère en ce qui concerne la validation de sa concrétisation professionnelle, c'est-à-dire la publication en temps et en heure, avant le 1er janvier 2008 au moins, de l'arrêté validant définitivement le certificat de qualification professionnelle d'agent de prévention et de sécurité* » (INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, *op. cit.*, p. 177).

diagnostic et les forums utilisés initiaient cette rencontre (INHESJ, Livre blanc de 2008, groupes de travail du cabinet du ministre en 2009, mission Blot-Diederichs). Précisément, une forme d'institutionnalisation de la sécurité privée était probablement déjà à l'œuvre. Par ailleurs, cette rapidité a été volontairement recherchée par les acteurs publics, nonobstant les doutes des acteurs privés. En effet, le DISP ainsi que le chef de la mission de préfiguration, Alain Bauer, dans leurs interventions de l'année 2011, ont sans cesse rappelé, jusqu'à en faire un axe de communication permanent, le calendrier et l'échéance de janvier 2012, et cela dès janvier 2011<sup>888</sup>. Soulignons également que *Le Rapport Blot-Diederichs* avait déjà donné une possibilité d'impulsion forte à la réforme, à travers la fourniture clé en main d'un projet de texte législatif et d'un projet de texte réglementaire. Enfin, l'ultime fenêtre législative étant la LOPPSI 2 en voie de finalisation de discussion au Parlement, le délai entre la remise du *Rapport Blot-Diederichs* et l'amendement dans le projet de LOPSSI était nécessairement court. La nomination dès septembre 2010 d'un DISP, première expression publique d'une volonté politique en la matière, montrait que le processus était bel et bien enclenché, plus que le croyaient les organisations professionnelles. Enfin, la réforme est passée sous les radars politiques, comparativement à la RGPP, la RéATE, la création de Pôle Emploi ou de la DCRI, réformes pour lesquelles le rôle des responsables politiques peut même être nuancé<sup>889</sup>.

A l'inverse, il faut souligner que du côté des organisations professionnelles, les incertitudes étaient plus fortes et la confiance moins grande. Courant 2010, pendant la mission Blot-

---

<sup>888</sup> Par exemple :

- Dès janvier 2011, le délégué interministériel indique que « *La contribution annuelle des entreprises est à budgéter pour 2012 puisque notre objectif affirmé est que le CNAPS entre en service à partir du 1er janvier 2012* » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Permettre l'instauration d'un environnement concurrentiel sain, équilibré et harmonieux », in *Les Grands Entretiens du site e-snes.org*, publication du SNES, janvier 2011, p. 1).

- En septembre 2011, pour le délégué interministériel : « *La mise en place de cet outil de régulation de la profession avance actuellement sous la conduite d'Alain Bauer, récemment désigné président de la mission de préfiguration. [...] L'échéance est proche, puisque le CNAPS devra débiter ses premières missions de contrôle en janvier prochain* » (Jean-Louis Blanchou, « Des réformes en marche », in *Atlas 2011. Panorama économique du marché de la sécurité*, 21<sup>ème</sup> édition, septembre 2011, p. 8).

- En septembre 2011, pour le chef de la mission de préfiguration du CNAPS : « [...] *la LOPPSI, le Conseil Constitutionnel, le Ministère de l'Intérieur puis la Loi de Finances, viennent de rendre inéluctable la création de l'outil national de régulation et de que contrôle que beaucoup attendaient* ». Alain Bauer rappelle la nécessité de « *réussir avant la fin de cette année l'installation du CNAPS* » (Alain Bauer, « CNAPS : vers la mise place déterminée d'un projet longtemps incertain », in *Atlas 2011. Panorama économique du marché de la sécurité*, 2011, *op. cit.*, pp. 8-9).

- En octobre 2011 : « *Pour la délégation, la priorité de l'année 2011 a été de jeter les bases du Conseil National des Activités Privées de Sécurité et de mettre en place, avec les organisations professionnelles, les chantiers permettant à cet établissement d'entrer en phase opérationnelle début 2012. Cet objectif est en passe d'être atteint* » (Jean-Louis Blanchou, « Le CNAPS : le premier outil de moralisation et de professionnalisation du secteur de la sécurité privée », in *Sécurité privée*, octobre 2011, n° 16).

<sup>889</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », 2016, art. cit., p. 527.

Diederichs, des juristes décrivent, sous couvert de l'USP, les deux options possibles pour réformer la régulation à partir de la LOPPSI 2<sup>890</sup> :

- soit l'ajout de « *dispositions substantielles* », d'un « *bloc de quelques articles constituant le fondement de l'ordre* » : mais « *Il convient [...] que le ministère soit assez réactif pour suivre ce rythme. Autant de conditions qui paraissent difficiles à remplir* » ;
- soit, l'ajout par amendement, d'« *un passage traduisant la volonté du gouvernement d'aboutir à la création d'un organe de la sécurité privée à moyen terme* ». Cette deuxième option a la préférence des auteurs, non par goût personnel, mais par pragmatisme : « *cette solution nous paraît plus adaptée pour tenir compte des indispensables concertations au sein de la profession et avec les pouvoirs publics. La création d'un ordre nécessite un délicat travail d'ingénierie juridique afin d'en cerner les contours, les modalités d'organisation, les compétences. Dans les délais de discussion de la LOPPSI2, ce travail n'est pas sérieusement envisageable. Il y a d'ailleurs fort à parier que les pouvoirs publics ne souhaiteront pas impulser une telle accélération, notamment pour attendre les conclusions du rapport de l'IGA. Ainsi, l'insertion dans la LOPPSI2 d'une référence à l'ordre permettrait de fixer l'idée tout en se laissant le temps de la réalisation* »<sup>891</sup>.

Ultérieurement, en mai 2011, après le vote de LOPPSI 2, Claude Tarlet, président de l'USP, indique : « *Le CNAPS est en marche. Mais ce noble projet auquel nous travaillons depuis de longs mois se concrétisera-t-il ? C'est aujourd'hui une vraie question à laquelle personne ne peut (ne veut ?) répondre. [...] Entre les ambitions affichées de l'Etat [...] et les moyens actuellement connus pour les mettre en œuvre, de grandes inconnues demeurent. Elles tendent à fragiliser l'organe de régulation avant même qu'il ne soit créé. [...] La conjoncture politique contribue encore à renforcer ce sentiment d'incertitude juridique et économique. A un an des présidentielles, les décisions et les actes risquent de connaître un ralentissement progressif jusqu'à une totale extinction* »<sup>892</sup>. Pour le SNES, c'est avec la mission de préfiguration et Alain Bauer à sa tête que la réforme devient crédible, pas avant<sup>893</sup>. Une forme d'incrédulité des professionnels sur la capacité globale de l'Etat à se réformer semble porter atteinte à la croyance que la mise en place du CNAPS ira à terme. Cette

---

<sup>890</sup> Xavier Latour et Pierre Moreau, in USP, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », 2010, *op. cit.*, p. 9.

<sup>891</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>892</sup> Claude Tarlet, « Fluctuat nec mergitur », in *Sécurité Privée*, mars/mai 2011, n° 15, p. 3.

<sup>893</sup> Entretien avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016.

incrédulité face aux échéances, une fois la réforme acquise, a à l'inverse tourné en doutes sur son rythme trop rapide : « *Même si le dispositif était attendu depuis longtemps, son élaboration paraît avoir été guidée par une opportunité de calendrier législatif et être le résultat d'une réflexion accélérée, ce qui n'a toutefois suscité aucune opposition du Conseil constitutionnel* »<sup>894</sup>. Ce qui n'est pas faux... !

A travers ce processus de mise en œuvre de la réforme, plutôt concerté puisque les professionnels sont apparus comme relativement présents, les caractéristiques de ce nouveau dispositif de régulation ne se voient-elles pas d'ores et déjà ? Qu'est-ce alors que ce dispositif ? Comment fonctionne cette nouvelle relation entre l'Etat et la sécurité privée, ou plutôt entre l'Etat, le CNAPS et la sécurité privée ?

---

<sup>894</sup> Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », *Sécurité privée*, n° 15, mars / mai 2011, p. 42.



## **4 UNE NOUVELLE REGULATION QUI RENFORCE LA CAPACITE**

### **D'ACTION DE L'ÉTAT VIS-A-VIS DE LA SECURITE PRIVEE**

Le paysage de la régulation est désormais rénové, réformé, et donc nouveau. Des acteurs ont été créés : DISP, CNAPS. D'autres existent toujours : préfetures, forces de police et de gendarmerie, mais aussi inspection du travail, CNIL, etc. Si l'analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette réforme du dispositif de régulation en montre d'ores et déjà, partiellement, les caractéristiques (participation des organisations professionnelles, bicéphalisme entre le CNAPS et la DISP, réinterprétation plus étatique que professionnelle de la solution, etc.), elle ne suffit pas à définir totalement ce nouveau paysage de la régulation.

Aboutissement des parties précédentes, le CNAPS comprend dans ses instances de gouvernance, de recours et de décisions administratives et disciplinaires, des représentants des régulés : comment interpréter cette participation sur la caractérisation du CNAPS ? Comment fonctionne cette participation ? Est-elle une forme d'OPA, comme le soutient Frédéric Ocqueteau, du secteur privé sur le régulateur public<sup>895</sup> ? Le transfert de la régulation des préfetures vers le CNAPS, c'est-à-dire hors du cœur de l'Etat, avec les professionnels en son sein, aboutit-t-il *de facto* et *in fine* à un retrait de l'Etat, voire à une « *capture du régulateur* » ? Par capture du régulateur, nous entendons précisément le fait « *qu'une industrie, qui a toujours intérêt à s'organiser en cartel pour faire monter les prix et écarter les nouveaux entrants, a avantage à la création d'un régulateur étatique spécialisé. En effet, si les opérateurs arrivent à le « capturer » – en lui faisant admettre leurs impératifs, leurs contraintes sous la forme de règles d'organisation du marché qui leur soient favorables... – alors l'industrie obtiendra des résultats équivalents à la situation du cartel, mais sans en subir le coût de mise en œuvre* »<sup>896</sup>. A l'inverse, le CNAPS n'est-il pas plutôt un exemple de coopération public-privé dans la régulation, comme le soutiennent Olivier Gohin et Driss Aït Youssef ? « *Pour le Professeur Olivier Gohin, la privatisation de la sécurité doit s'entendre par la mise en place d'une association de la sécurité privée à la sécurité publique. Il prend exemple sur le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) qui rassemble les fonctionnaires des administrations et les professionnels de la sécurité privée, tous exerçant une mission de police administrative en vue de contrôler un secteur au nom et pour le compte*

---

<sup>895</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 24.

<sup>896</sup> Bertrand du Marais, « Crise de la régulation ou « capture du régulateur » ? », in Association d'économie financière, *Rapport moral sur l'argent dans le monde – Les enjeux et conséquences de la crise. Une nouvelle régulation pour le système financier*, Paris, Association d'économie financière, 2009, p. 17.

de l'Etat »<sup>897</sup>. Nous soutenons, par rapport à ces deux visions, que le fait que le CNAPS soit un établissement public administratif ou que les professionnels y participent ne suffit pas à démontrer que l'Etat conserve ou rénove le contrôle de la sécurité privée, comme l'indique Nicolas Le Saux – nous défendons cette hypothèse mais par d'autres moyens –, ni que la sécurité privée a fait une OPA sur la régulation publique, comme l'indique Frédéric Ocqueteau – nous indiquerons malgré tout les risques éventuels de cette participation des privés à la régulation.

Cette partie tentera donc de démontrer l'existence d'un « réarmement » de l'Etat à travers de nouvelles « *States capacities* »<sup>898</sup>, à la fois du fait des caractéristiques internes du nouveau régulateur et des instruments juridiques qu'il met en œuvre et parce que le CNAPS, loin d'épuiser, seul, le concept et la pratique de la régulation, est un maillon d'un dispositif plus global de régulation publique. N'englobant pas toutes les thématiques développées lors de la séquence de diagnostic, il côtoie d'autres acteurs de régulation publique et étatique, nouveau (DISP) ou préexistants (URSSAF, forces publiques, etc.). Une multi-régulation institutionnelle publique s'applique alors à la sécurité privée. Dans le cadre de la création du Bureau de la sécurité privée québécois, Massimiliano Mulone et Benoît Dupont écrivent « *que l'Etat vient de créer ici un « nœud de gouvernance », (Shearing et Wood, 2000), une source hybride et autonome de distribution et de contrôle de la sécurité* »<sup>899</sup>. Ils nuancent ensuite cette autonomie, du fait de la décision initialement prise par le gouvernement de créer ce Bureau, et du fait de sa capacité de donner, lui-même, une légitimité au secteur de la sécurité privée. Dans le cas du CNAPS, ces hypothèses peuvent être reprises et approfondies, en arguant que l'Etat a renouvelé sa capacité d'action peut-être même avant de chercher à répondre véritablement aux préoccupations du secteur de la sécurité privée (la 5<sup>ème</sup> partie, sur les effets de l'action publique, complétera la démonstration).

En France, la nouvelle régulation, que nous présumons multi-institutionnelle et multi-juridique, sera étudiée selon trois grands acteurs chacun liés à un type de droit :

- Au CNAPS, « régulateur » à caractériser, le droit administratif et disciplinaire, mais se référant, *in fine*, au droit pénal. Nous soutenons également que le CNAPS met en

---

<sup>897</sup> Driss Aït Youssef, *Sécurité privée et libertés*, 2015, *op. cit.*, pp.29-30. L'auteur cite ici Olivier Gohin, « La constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité privée », *Cahiers de la sécurité*, « Sécurité privée-sécurité publique... partenariat ou conflit ? », n°19, mars 2012, p. 23.

<sup>898</sup> Frédéric Pierru et Christine Rolland, « *Bringing the Health Care State Back in*. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé », 2016, *art. cit.*, p. 486.

<sup>899</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 120.

œuvre un droit souple, à travers le droit disciplinaire, mais que nous ne pourrons pleinement décrypter que dans la 5<sup>ème</sup> partie.

- A la DISP, structure à caractériser, le droit souple et incitatif, focalisé sur les thématiques du diagnostic non prises en compte par le nouveau régulateur.
- A l'Etat « régalien », le droit administratif et pénal classique, mais recentré.

Ainsi, nous lierons institutions et instruments de droit, nouveaux ou préexistants, pour décrire ce nouveau régime de régulation, en ayant à l'esprit que « *L'usage du terme de régulation demeure [...] davantage une façon de parler du droit qu'une part du droit lui-même* »<sup>900</sup>. Les règles de droit classique, administratif et pénal, se voit concurrencées ou réagencées par des nouvelles règles de droit pour le secteur réglementé de la sécurité privée : droit disciplinaire, déontologique et « souple ». De ce point de vue, « *Le droit souple ne dérange pas seulement la conception que forment les juristes de leur objet d'étude. D'une part, il élargit la palette des moyens d'action des pouvoirs publics. Il déplace le centre de gravité entre le centre et les échelons déconcentrés, modifie l'exercice du pouvoir discrétionnaire et donne corps à la notion de régulation* »<sup>901</sup>. La notion ici introduite de « droit souple » ne pourra d'ailleurs que réagir par rapport au « droit dur », et la souplesse ne se trouvera pas tant dans le droit lui-même que dans son élaboration<sup>902</sup>. Nous verrons en quoi la participation des professionnels dans l'élaboration de ce droit en caractérise, partiellement, la souplesse, et à la fois le dispositif de régulation mis en place<sup>903</sup>, répondant ainsi à l'une des problématiques soulevées par Marie-Anne Frison-Roche qui est de « *cerner à l'intérieur du système juridique ce qui correspond spécifiquement à la régulation* »<sup>904</sup>.

Cet arrêt sur image sur ce qu'est ce nouveau régime global de régulation sera complété dans la partie suivante, en reprenant un plus grand dynamisme et en évaluant l'action des « régulateurs » à l'œuvre. Ce n'est d'ailleurs qu'à la fin de 5<sup>ème</sup> partie que nous pourrons véritablement conclure en l'absence d'une « *capture du régulateur* ».

---

<sup>900</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Définition du droit de la régulation économique », 2004, art. cit., p. 13.

<sup>901</sup> Conseil d'Etat, *Le droit souple*, Paris, 2013, p. 19.

<sup>902</sup> Le Conseil d'Etat indique d'ailleurs que le droit souple peut être une étape préparant les évolutions du droit dur, mais aussi un instrument accompagnant la mise en œuvre du droit dur (*ibid.*, p. 25).

<sup>903</sup> Fabrizio Cafaggi, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », 2004, art. cit., pp. 23-35, et Marie-Anne Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », 2004, art. cit., pp. 53-63.

<sup>904</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Définition du droit de la régulation économique », 2004, art. cit., p. 12.

## 4.1 Une agence para-publique de régulation à caractère juridictionnel

La création du CNAPS a entraîné quelques critiques quant à son statut et à sa place par rapport à l'Etat : pour les parlementaires de l'opposition et certains syndicats de fonctionnaires, le CNAPS correspondrait à une privatisation d'une mission publique de régulation. La place des organisations professionnelles en son sein indiquerait même que les contrôlés dirigent et financent les contrôleurs. Certains commentateurs liés aux organisations professionnelles notent, à tout le moins, un certain flou qui entoure le statut du CNAPS : pour Pierre Moreau, avocat au barreau de Paris et conseil occasionnel de l'USP, « Conformément à l'article 33-2 inséré dans la loi de 1983, le CNAPS est qualifié de « personne morale de droit public ». Cette définition n'est claire qu'en apparence. D'ailleurs, les parlementaires eux-mêmes ont semblé l'interpréter de diverses façons pendant les débats. Selon les intervenants, le CNAPS a été présenté comme un établissement public, une formation ordinale, voire une autorité administrative indépendante. Le CNAPS n'est rien de tout cela, mais une structure originale, trop originale ? »<sup>905</sup>. Ainsi, « Faute de faire entrer le CNAPS dans une catégorie bien identifiée, le législateur a opté pour une qualification de "personne morale de droit public", sans autre précision. Il est donc permis dans d'en déduire qu'une nouvelle catégorie de personne publique a été créée. Elle vient s'ajouter aux éléments inclassables, au même titre que la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers. Le choix opéré est surtout révélateur de la grande ambiguïté sur le sujet »<sup>906</sup>. Ainsi, « La nature juridique sui generis du CNAPS explique sans doute largement un mode de fonctionnement hybride »<sup>907</sup>. On entend parfois que le CNAPS est « OVNI administratif ». Le président du SNARP, syndicat professionnel des agents de recherches privées, souligne en 2012 que « Le CNAPS a été présenté comme établissement public, une formation ordinale, une sorte d'autorité administrative indépendante [...]. La nature juridique du CNAPS explique ce fonctionnement hybride »<sup>908</sup>. Le DISP lui-même, expliquant aux préfets réunis au ministère de l'Intérieur le 22 décembre 2011 ce que sera le CNAPS, va lui-même dans le sens d'une ambiguïté : « Le CNAPS, qualifié dans la LOPPSI de personne morale de droit public, a été requalifié

---

<sup>905</sup> Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », 2011, art. cit., pp. 42-43.

<sup>906</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>907</sup> *Ibid.*

<sup>908</sup> Jean-Emmanuel Deryn, *Détectives privés : des agents très discrets*, 2012, op. cit., pp. 88-89.

*d'établissement public par le Conseil d'Etat. Ceci étant la philosophie de son fonctionnement devra s'apparenter à celle d'un ordre professionnel placé sous le contrôle de l'Etat »<sup>909</sup>.*

Quel est alors le statut juridique véritable du CNAPS, au-delà de sa définition législative de « *personne morale de droit public* », qui en soit le rattache déjà à la sphère publique ? La thèse ici démontrée est que le CNAPS est pleinement, sans ambiguïté, dans cette sphère publique et même étatique. Cependant, cette « simplicité » de rattachement du CNAPS à la sphère publique et même étatique, et donc le rejet, à ce stade, de l'aspect hybride du CNAPS, n'empêche pas d'interroger, à nouveaux frais, cet aspect hybride. Ces nouveaux frais sont la prise en compte des modalités particulières des décisions prises « par » le CNAPS, ou plutôt le statut, la responsabilité ou l'irresponsabilité de certaines de ses instances, à savoir les CIAC et la CNAC. Ces nouveaux frais sont aussi les missions, le rôle, y compris symbolique, du collège du CNAPS.

#### **4.1.1 Le statut juridique du CNAPS à sa création : hybride ou pas ?**

##### **4.1.1.1 Ce que n'est pas le CNAPS**

Le CNAPS n'est un ordre professionnel, revendication ancienne des organisations professionnelles et que le *Rapport Blot-Diederichs* avait repoussée. Hormis le fait que les agents eux-mêmes auraient dû être « membres » et « cotisants » de l'organisme pour que celui-ci soit un ordre professionnel, il aurait surtout fallu, juridiquement, qu'il ait la qualification de personne morale de droit privé. Il n'en demeure pas moins que la référence à l'ordre professionnel reste, et qu'elle est, dans la mémoire des acteurs ou commentateurs, l'un des pôles référentiels du choix fait par l'Etat : pour Xavier Latour, « *De la sorte, l'Etat a donc choisi une méthode intermédiaire entre la création d'un ordre professionnel et l'exercice du contrôle par l'administration centrale ou déconcentrée, le CNAPS reprenant les missions précédemment exercées par les préfectures* »<sup>910</sup>.

Le CNAPS n'est pas non plus une autorité administrative indépendante (AAI) : une autorité administrative indépendante n'est pas, généralement, dotée de la personnalité juridique, ce que possède le CNAPS, et se situe hors de tout pouvoir hiérarchique, alors que le CNAPS est lié à l'Etat de différentes manières (tutelle du ministère de l'Intérieur, majorité de représentants publics au collège, nomination des personnes privés par arrêté du ministre de

---

<sup>909</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Intervention devant les Préfets », 22 décembre 2011, p. 2.

<sup>910</sup> Xavier Latour, « 30 ans d'encadrement juridique de la sécurité privée », *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 18.

l'Intérieur, etc.). Enfin, et surtout, de droit, le CNAPS n'est pas qualifié ainsi par les textes législatifs et réglementaires.

#### **4.1.1.2 Le CNAPS est un EPA, un ODAC, un EDCP et un opérateur de l'Etat**

De manière positive, le CNAPS est un établissement public administratif (EPA), un Organisme divers d'administration centrale (ODAC) et une Entité dotée d'un comptable public (EDCP), et un opérateur de l'Etat, c'est-à-dire tous statuts liés qui le rendent très proche de l'Etat, voire dans le premier cercle des organismes non directement étatiques.

La qualification d'établissement public administratif est donnée au CNAPS dans les derniers échanges relatifs à son décret de création en 2011 au Conseil d'Etat, même s'il n'est pas qualifié ainsi par le législateur. Cette interrogation sur le fait qu'il soit ou pas un EPA était au cœur des premières réunions entre la DISP et le bureau des polices administratives (BPA)<sup>911</sup> : d'une part, le BPA précise que le CNAPS n'est pas en tant que tel un EPA car son mode de financement est prévu pour être assuré par lui-même *via* une cotisation sur le secteur contrôlé – modalité qui sera repoussée après la LOPPSI 2 –, et surtout car il pourra recruter des salariés *via* des contrats de travail de droit privé. Ainsi, « *Dans son avis sur le projet de Décret le conseil d'État précisera inmanquablement les choses, très vraisemblablement en s'attachant à ne s'écarter de la structure EPA classique, que pour respecter les prescriptions de la loi* »<sup>912</sup>. Toutefois, pour le reste de l'organisation et du fonctionnement du CNAPS, le BPA précise que la logique de l'EPA doit être suivie, notamment pour les règles de la comptabilité (avec un agent comptable) et le respect des règles du code des marchés publics.

Le Conseil d'Etat, dans l'examen du projet de décret de création du CNAPS, indique alors, que malgré la possibilité de recours aux contrats de travail de droit privé, il convient tout de même d'indiquer explicitement dans le décret que le CNAPS est un EPA. Cette explicitation intervient à la fin de l'examen par la rapporteur, fin octobre 2011<sup>913</sup>, qui tranche sur l'interrogation qu'elle avait elle-même posée en septembre 2011 : « *qualification juridique du CNAPS : pour Mme de SAINT-PULGENT, il s'agit d'un EPA ; mise à part la possibilité de recruter des salariés de droit privé, les autres dispositions d'organisation proposées pour le*

---

<sup>911</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 16 mars 2011 relative à l'organisation juridique du futur CNAPS ».

<sup>912</sup> *Ibid.*

<sup>913</sup> Une version du projet de décret en date du 11 octobre 2011 indique encore que « *Le conseil national des activités privées de sécurité est placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur* », tandis qu'une minute de la séance du 8 novembre 2011 précise alors, avec une modification ajoutée, que « *Le conseil national des activités privées de sécurité est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur* ».

*CNAPS en font une personne morale de droit public. En réponse à la question de M. BLANCHOU, Mme de SAINT-PULGENT précise que cette qualification n'empêchera pas ultérieurement la facturation des cartes professionnelles sécurisées, si ce produit doit être développé »*<sup>914</sup>. Ultérieurement, le Conseil d'Etat place sans aucune difficulté le CNAPS parmi les EPA dans la liste qu'il dresse de toutes les agences existantes à la date de 2013<sup>915</sup>.

Le CNAPS prend ainsi place, en dernier à ce jour, aux côtés des six autres EPA du ministère de l'Intérieur, dévolus à des missions de police administrative en matière d'étrangers (OFII, OFPRA) et en matière de délivrance de titres d'identité et de titres de verbalisation (ANTS, ANTAI), à des missions de formation (ENSP) et à des missions opérationnelles (INPS). Ce phénomène d'agencification s'inscrit dans une recherche de spécialisation plus globale des actions et missions du ministère de l'Intérieur, comme d'autres administrations publiques ainsi que l'analysent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec : « *il s'agit d'autonomiser une fonction, de s'assurer qu'une tâche ou une nouvelle politique publique sera prise en charge ou rendue plus visible en créant et en isolant une structure dédiées et spécialisée, parfois appelée « agence »* »<sup>916</sup>.

---

<sup>914</sup> « Première séance de travail au Conseil d'Etat, le 13/09/2011 à 14H30. OBJET : Examen par le Conseil d'Etat du projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du CNAPS », p. 2.

<sup>915</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 198.

<sup>916</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016/3, vol. 66, p. 407.

Etablissement public	Création	Mission	Effectifs (ETPT en 2015)	Budget (millions d'€ en 2015/2016)	Financement	Gouvernance
<b>OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration)</b>	Ordonnance du 2 novembre 1945 / Décret du 26 mars 1946 / Décret du 25 mars 2009 pour la dénomination actuelle	Accueil et intégration des immigrés réguliers	916	150	Subvention pour charges de service public (pour 10 millions) et taxes affectées (pour un plafond de 140 millions)	Conseil d'administration, composé à majorité de représentants publics
<b>OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides)</b>	Loi du 25 juillet 1952	Gestion et protection des demandeurs d'asile	525	46	Subvention pour charges de service public	Conseil d'administration, à composition quasiment exclusivement publique (et politique), et avec un Président nommé par décret.
<b>ENSP (Ecole nationale supérieure de police)</b>	Décret n° 2012-1455 du 24 décembre 2012 modifiant le décret n° 88-379 du 20 avril 1988	Formation initiale et continue des commissaires et officiers de police et autres formations et recherches en sécurité publique	307	9,4	Subvention pour charges de service public	Conseil d'administration à majorité publique, sous nomination du ministre de l'Intérieur et avec des membres élus parmi les personnels et élèves
<b>INPS (Institut national de police scientifique)</b>	Loi du 15 novembre 2001 et décret du 9 novembre 2004	Réalisation des investigations techniques et scientifiques au profit de la police et de la justice	676	8,5	Subvention pour charges de service public	Conseil d'administration composé de représentants publics, pour moitié du ministère de l'Intérieur. Président nommé par décret.
<b>ANTS (Agence nationale des titres sécurisés)</b>	Décret du 22 février 2007	Délivrance des titres d'identité	109	230	Recettes provenant des taxes sur les titres délivrés par l'ANTS	Conseil d'administration composé de représentants publics et de deux représentants du personnel de l'ANTS
<b>ANTAI (Agence nationale de traitement automatisé des infractions)</b>	Décret du 29 mars 2011	Verbalisation électronique pour les infractions routières	26	114	Produit des amendes par le biais d'un compte d'affectation spéciale	Conseil d'administration composé de représentants publics et majoritairement du ministère de l'Intérieur
<b>CNAPS (Conseil national des activités privées de sécurité)</b>	Loi du 14 mars 2011 et décret du 23 décembre 2011	Délivrance des titres relatifs à la sécurité privée et contrôle des activités	213	18	Subvention pour charges de service public	Conseil d'administration composé de représentants publics à majorité, et avec des représentants du secteur contrôlé
<b>Caractéristiques CNAPS</b>	Dernier EPA créé	Contrôle sur place, en lieu et place des forces de police	7,3% des effectifs des EPA du ministère	3% du budget des EPA du ministère	Subvention mais taxe préalable sur les entreprises	Présence de personnes privées au conseil d'administration et dans les structures décisionnaires locales

Le CNAPS apparaît aussi comme un Organisme divers d'administration centrale (ODAC). Il répond à la définition qu'en donne l'inspection générale des finances (IGF) : « organismes auxquels l'Etat a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'Etat, [ils] ont une activité principalement non marchande »<sup>917</sup>). L'IGF précise que « Les ODAC feront à partir du PLF 2013 l'objet d'un « Jaune » spécifique, recensant l'intégralité de leurs engagements financiers ». Le CNAPS

<sup>917</sup> IGF, *L'Etat et ses agences*, 2012, op. cit., p. 4.



est également une Entité dotée d'un comptable public (EDCP) : ce dernier est effectivement nommé par le ministre du Budget et présent dans l'organigramme du CNAPS. Enfin, le CNAPS est un opérateur de l'Etat. Pour être qualifié d'opérateur de l'Etat, un organisme doit répondre, selon l'IGF ainsi que les documents budgétaires<sup>918</sup>, aux trois critères suivants :

- « une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration ».

Si tel est le cas, alors ces organismes doivent apparaître dans le « Jaune budgétaire » annexé au PLF, ce qui est bien le cas du CNAPS, avec la mention de sa subvention : « Les ressources du CNAPS sont constituées exclusivement par une subvention pour charges de service public versée par le programme 216 »<sup>919</sup>.

Par conséquent, le CNAPS ne paraît pas être un objet administratif si hybride que cela au regard de son statut et entre très facilement dans les cases juridiques existantes. Rattaché au droit public, il correspond de fait à un « démembrement de l'Etat » : pour l'IGF, dans son rapport de 2012, « L'utilisation par l'Etat de techniques d'organisation de l'action publique alternatives à l'organisation « classique », hiérarchique et pyramidale, de son administration n'est pas une problématique nouvelle, comme en témoignent les développements anciens des établissements publics (EP), en particulier les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) »<sup>920</sup>. Il s'agit, pour l'IGF, « de ce que la doctrine juridique a pu qualifier de « démembrements » de l'Etat »<sup>921</sup>, ou de « New Public Management » depuis une trentaine d'année<sup>922</sup>. Ainsi, rien statutairement, dans son

---

<sup>918</sup> Précisément : « Annexe au projet de loi de finances pour 2013. Opérateurs de l'Etat », p. 9, et cité aussi dans IGF, *L'Etat et ses agences*, 2012, *op. cit.*, p. 3.

<sup>919</sup> « Annexe au projet de loi de finances pour 2013. Opérateurs de l'Etat », pp. 76-77.

<sup>920</sup> IGF, *L'Etat et ses agences*, 2012, *op. cit.*, p. 1.

<sup>921</sup> *Ibid.*

<sup>922</sup> *Ibid.*, p. 3.

statut juridique, ne caractérise le CNAPS dans le sens d'une privatisation ni même d'une innovation hybride. Un cran plus loin, le CNAPS est également une agence, définition plus politique que juridique, et qui, là, peut induire quelques interrogations d'opportunité.

#### **4.1.1.3 Plus globalement, le CNAPS est une « agence ».**

Recommandant la mise en place d'agences, le *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française* de 2008 indique que « *Les agences ne sont donc en rien une étape vers la privatisation du service public : elles sont avant tout une façon de mieux le gérer, et donc d'en assurer la pérennité* »<sup>923</sup>. Pour l'IGF, les agences, par leurs moyens, par leurs missions, sont « *devenues un enjeu déterminant de gestion publique* »<sup>924</sup> : le terme générique d'« agence », non juridique et avec des périmètres très hétérogènes, s'applique aux entités qui exercent des missions de service public non marchand, si un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'Etat<sup>925</sup>. L'IGF recense, en 2010, 1 244 agences, qui sont des opérateurs de l'Etat et/ou des ODAC et/ou des EDCP (dont les EPA) – 427 étant les trois à la fois – ou des services à compétence nationale (SCN) ou des AAI.

Une approche par un faisceau d'indices caractérise la qualification d'agence. Certes, le Conseil d'Etat, dans son rapport « *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* » de 2012, place directement le tout nouveau CNAPS dans la catégorie des « *agences de police et de contrôle* », celles qui « *exercent des compétences constitutives d'une police spéciale* »<sup>926</sup>, mais c'est par le biais d'un « *faisceau d'indices* »<sup>927</sup> que le CNAPS répond à cette qualification : précisément le rapport du Conseil d'Etat mentionne le CNAPS dans la partie relative aux critères de pertinence de création d'une agence et se montre circonspect sur la justification de placer le CNAPS dans cette catégorie, au regard même de certains de ces critères. C'est dans un paragraphe débutant par « *Dans les cas où aucun des critères n'est réuni, il est probable que les inconvénients inhérents à l'existence d'une agence (difficultés d'articulation avec les autres structures, nécessité de doter l'agence de ses propres services support) dépassent ses avantages* »<sup>928</sup> qu'est évoqué le CNAPS : « *Dans la même perspective, bien que de création récente et préconisée par rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), le Conseil national des activités*

---

<sup>923</sup> Jacques Attali (dir), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, 2008, *op. cit.*, p. 189.

<sup>924</sup> IGF, *L'Etat et ses agences*, 2012, *op. cit.*, p. 2.

<sup>925</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>926</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 44.

<sup>927</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>928</sup> *Ibid.*, p. 121.

privées de sécurité (CNAPS) appelle également certaines interrogations »<sup>929</sup>. C'est bien un approfondissement du CNAPS comme « agence », que nous sommes malgré tout forcé de conduire, à partir du « faisceau d'indices » du Conseil d'Etat et de l'IGF.

**1. « L'utilité de la spécialisation dans des tâches de gestion à grande échelle (critère de l'efficience) »**

Les tâches de gestion de grande échelle se retrouvent effectivement dans le cas du CNAPS. Trois ans après sa création, des chiffres donnés par le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, lors des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée, le 8 décembre 2014, montrent ces tâches de gestion à grande échelle : « *Le CNAPS, qui assure la régulation de la profession, s'est prononcé, depuis sa création, sur plus de 300 000 demandes d'autorisations pour les salariés, les entreprises et leurs dirigeants : vous constatez l'ampleur de sa mission. Mais, la véritable innovation de cette agence était de contrôler sur le terrain, au plus près des difficultés, le secteur de la sécurité privée : là aussi, les chiffres montrent l'ampleur de la tâche. Près de 3 500 entreprises ou établissements ont été contrôlés depuis 2012, soit environ la moitié du secteur. Plus de 16 000 agents de sécurité privée ont eux-mêmes été contrôlés en situation de travail. Ces chiffres traduisent l'opération de moralisation en cours, qui se traduit aussi par des sanctions : plus de 900 depuis 2012, avec des pénalités financières dépassant les 2 millions d'euros. La moralisation, l'assainissement du secteur de la sécurité privée ne sont plus de vains mots* »<sup>930</sup>. Le rapport annuel du CNAPS pour l'année 2014 détaille précisément ces données et leur ampleur, notamment en police administrative.

**Répartition des 324 035 décisions de police administratives prise par les CIAC entre 2012 et 2014<sup>931</sup>**

DÉCISIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE														
	Personnes physiques								Personnes morales				Totaux	
	Autorisations préalables		Autorisations provisoires, de stage et de palpation		Cartes professionnelles		Agréments dirigeants/ gérants/ associés		Autorisations d'exercer SIS		Autorisations d'exercer société			
	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord
2014	4 843	39 292	96	2 489	1 916	92 809	490	1 998	6	251	351	1 874	7 702	138 713
2013	4 443	37 694	67	2 502	1 433	38 159	438	4 514	0	616	323	3 673	6 712	87 500
2012	3 773	41 758	13	528	1 992	33 597	150	542	0	0	143	705	6 102	77 306

<sup>929</sup> Ibid., pp. 121-122.

<sup>930</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 3èmes Assises de la Sécurité privée : la sécurité privée à l'horizon 2010 », Paris, Ecole militaire, 8 décembre 2014.

<sup>931</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 35.

## 2. « la nécessité d'une expertise distincte de celle habituellement rencontrée dans les services de l'Etat (critère de l'expertise) »

Pour le Conseil d'Etat, le CNAPS ne répond pas à ce critère : « *Il exerce des missions de police administrative (délivrance d'agrément et de cartes professionnelles) et disciplinaires qui n'impliquent pas d'expertise spécifique* »<sup>932</sup>. Il n'estime ainsi pas, dans le cas du CNAPS, que la possibilité de recruter des salariés soumis au code du travail, donc contractuels et non pas fonctionnaires, ait été une justification valable pour créer cette agence : le CNAPS n'aurait pas un besoin tel d'experts qu'ils ne puissent être trouvés seulement par le recours à des contractuels<sup>933</sup>. En matière de police administrative, cette observation du Conseil d'Etat est justifiée : en effet, le fait que le CNAPS ait tenté, même en vain d'ailleurs, de recruter des agents issus des préfectures et déjà au fait des modalités de cette activité, montre qu'il n'y avait pas de création d'une expertise spécifique particulière<sup>934</sup>. En revanche, l'assertion du Conseil d'Etat vaut moins pour la mission disciplinaire : cette mission est nouvelle et fondée sur des compétences disciplinaires et non pas pénales ou judiciaires, donc inconnues jusqu'à maintenant. L'innovation de ces compétences et de cette mission a même impliqué la création, dans la phase préparatoire, d'un groupe de travail piloté par la DISP et la rédaction d'un projet de « Guide méthodologique du contrôle », indiquant en introduction « *Le contrôle est l'un des piliers essentiels du CNAPS et signe l'aspect novateur de la réforme de la loi de 1983 en 2011* »<sup>935</sup>. Une formation spécifique avec l'INFPN est montée sur ce nouveau métier de contrôleur, signe que cette compétence générique était à construire<sup>936</sup>. Des personnes issues du secteur de la sécurité privée ont enfin été recrutées, au titre de leur connaissance forte du secteur et de leur capacité à détecter les manquements. Enfin, une nouvelle expertise est aussi nécessaire dès lors que des recours surviennent : la fonction juridique s'est construite

---

<sup>932</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 122.

<sup>933</sup> *Ibid.* : « *La volonté d'échapper au régime juridique des administrations en matière de statut des personnels, de marchés publics ou de contrôle budgétaire n'est pas non plus une bonne raison de créer une agence. C'est la nature de la mission qui doit justifier, le cas échéant, des aménagements : ainsi, la nécessité de recruter un nombre important d'experts, comme dans les agences sanitaires nationales, ou d'intégrer des personnels de droit privé, comme lors de la création de Pôle emploi ou des ARS, justifie que ces organismes puissent appliquer en tout ou partie le droit du travail. Mais l'application de ce droit ne doit pas être en elle-même un objectif. Ainsi, dans le cas du CNAPS, évoqué ci-dessus, la faculté donnée par le législateur de recruter des salariés soumis au code du travail ne paraît pas justifiée par la nature de la mission* ».

<sup>934</sup> Lors du 4<sup>ème</sup> collège du CNAPS, en mai 2012, le directeur du CNAPS indique « *qu'il ne faut pas sous-estimer les difficultés de recrutement auxquelles est confronté le CNAPS notamment concernant les personnels destinés à l'instruction des demandes d'agrément et d'autorisation. Ainsi par exemple, il n'a pas été possible, jusqu'à présent, de recruter sur ces postes des agents de préfecture alors même que ceux-ci exercent les missions aujourd'hui dévolues au CNAPS* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 24 mai 2012 », p. 5).

<sup>935</sup> DISP, « *Projet de guide méthodologique du contrôle en matière de sécurité privée dans le cadre du CNAPS – document de travail* », 22 novembre 2011, 18 p., transmis au CNAPS.

<sup>936</sup> « Sécurité privée : 3 questions à Jean-Louis Blanchou », *Civique*, décembre 2011 et DISP, « *Compte rendu de la réunion du 26 septembre 2011 relative à la formation des futurs agents du CNAPS* », 29 septembre 2011.

au cours des trois premières années d'existence du CNAPS, par le biais de recrutement de juristes de plus en plus spécialisés et d'avocats<sup>937</sup>.

**3. « le caractère prépondérant des partenariats avec les collectivités territoriales ou avec les acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la politique publique (critère du partenariat) »**

Dans le cas du CNAPS, ce sont les partenariats avec les acteurs de la sécurité privée, qu'il convient de décrypter. Pour le Conseil d'Etat, ce critère est rempli : « Si la présence au sein de son collègue d'un tiers de représentants des activités privées de sécurité montre que le critère du partenariat est rempli, l'existence même de ce partenariat présente dans ce domaine régalién un caractère innovant et appellera à ce titre une évaluation particulière »<sup>938</sup>. Cependant, si le critère du partenariat est *a priori* et formellement rempli, le fait que le Conseil d'Etat indique qu'une évaluation particulière sera nécessaire montre que la question, voire le doute sur la légitimité de cette présence, existe cependant.

**4. « la nécessité d'éviter l'intervention du pouvoir politique dans les processus récurrents de décision (critère de la neutralité) »**

Il s'agit là du dernier critère soulevé par le Conseil d'Etat pour évaluer la pertinence de la création d'une agence. Au moment de l'installation effective du collège du CNAPS, l'opposition parlementaire d'alors avait critiqué l'absence de neutralité du CNAPS, perçu moins comme « un outil d'évaluation et de contrôle qu'un instrument au service du gouvernement », à cause de « son déficit structurel d'autonomie et d'indépendance. Le CNAPS gagnerait à devenir une véritable Autorité Administrative Indépendante au lieu de rester une sorte de Conseil fermé où les dirigeants des sociétés de sécurité privée sont appelés à se contrôler eux-mêmes... »<sup>939</sup>. La neutralité du CNAPS ne serait ainsi pas assurée. Toutefois, si l'intervention politique est visible à travers la nomination par des arrêtés du ministre de l'Intérieur des personnes issues des activités privées de sécurité et des personnalités qualifiées dans les différentes instances décisionnaires du CNAPS, cette intervention n'apparaît pas dans « les processus récurrents de décision »<sup>940</sup>. En outre, l'argument d'un « instrument au service du gouvernement » apparaît davantage comme étant

---

<sup>937</sup> « Le recrutement, par redéploiement des effectifs du CNAPS, de deux juristes supplémentaires au service des affaires juridiques mi juillet 2014 permettra de limiter le recours au prestataire aux procédures où il est le plus nécessaire (appels, référés, affaires complexes) » (Délibération n° 2014-09-23-01-D « Délégation du collège au directeur du CNAPS : marché relatif à des prestations juridiques » - réunion du collège du 23 septembre 2014).

<sup>938</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 123.

<sup>939</sup> Parti socialiste, « Le CNAPS : une « haute autorité » dépendante du pouvoir », communiqué de presse, 9 janvier 2012.

<sup>940</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 123.

de nature politique ou polémique que juridique. Ainsi, en police administrative, les demandes d'autorisation sont instruites par les agents du CNAPS et font l'objet d'une décision des CIAC, réunissant des représentants des différentes administrations de l'Etat et du secteur privé. Pour la mission disciplinaire, l'action disciplinaire est décidée par le directeur du CNAPS et les sanctions prises par les CIAC. Enfin, en cas de contestation et de recours, les tribunaux administratifs ont le dernier mot. L'intervention politique, dans le travail quotidien du CNAPS, ne semble ainsi pas possible.

### **5. Le contrôle de l'agence par l'Etat (critère plus propre à l'IGF)**

Un faisceau d'indices indique bien que le CNAPS est contrôlé par l'Etat : les représentants étatiques et des ordres judiciaires sont majoritaires au collège du CNAPS, à la CNAC et dans les CIAC. En outre, l'ensemble des autres membres (personnes représentatives de la profession ou personnalités qualifiées) sont nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur. Le directeur du CNAPS est nommé par le ministre de l'Intérieur. Enfin, le CNAPS est intégralement financé par une subvention de l'Etat sur le programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur).

Au regard des critères mentionnés par le Conseil d'Etat et l'IGF pour évaluer la pertinence de la création d'une agence et appliqués au cas du CNAPS, celui-ci est effectivement une agence, et cela de manière plutôt justifiée et légitime nonobstant les interrogations soulevées précédemment. Si le CNAPS est bien un EPA et une agence, certaines de ses instances décisionnaires, hors les 215 agents qui le constituent, montrent malgré tout quelques spécificités et peuvent en révéler une originalité administrative et juridique, qui rappellent alors un ordre professionnel...

#### **4.1.1.4 Le collège du CNAPS : conseil d'administration et « *carrefour stratégique* »**

L'établissement public est gouverné par un « collège », nom donné dans le cas d'espèce au conseil d'administration. Nous avons montré, dans la partie précédente, les négociations ayant permis d'aboutir à sa constitution : 11 représentants de l'Etat, 2 représentants des ordres juridictionnels, 8 représentants des prestataires et 4 personnalités qualifiées, auxquels s'ajoutent, sans voix délibérative, le directeur du CNAPS, le contrôleur budgétaire du

ministère de l'Intérieur et l'agent comptable du CNAPS. Sa composition est relativement spécifique par rapport aux autres EPA du ministère de l'Intérieur<sup>941</sup>.

Ce collège est d'abord un conseil d'administration. A ce titre classique, il délibère sur des délibérations permettant à l'établissement de fonctionner. Le *Rapport de mandat 2012-2014* en décrit précisément l'activité sur les trois premières années, avec 8 séances en 2012 et 16 délibérations, 6 séances en 2013 et 13 délibérations et 3 séances en 2014 et 11 délibérations. Le nombre de séances et de délibérations se réduit au fur et à mesure, montrant l'arrivée à terme de la construction de l'établissement dès lors que des délibérations initiales ont été prises<sup>942</sup>. Une fois les délibérations relatives à la construction humaine, budgétaire, immobilière prises et aux processus de fonctionnement de l'établissement, les délibérations budgétaires (vote du budget initial, vote des budgets modificatifs) tendent à fixer les dates et nombre de réunions du collège.

A ce rôle obligatoire et statutaire du collège en tant que conseil d'administration, s'adjoit un rôle plus informel : le collège « est le lieu de rencontres et d'échanges entre la profession et l'Etat » et « un carrefour stratégique entre l'Etat et le sécurité privée »<sup>943</sup>. Le *Rapport Blot-Diederichs* mentionnait déjà ce rôle de « « carrefour stratégique » au sein duquel l'Etat et la profession dialoguent afin de : fixer un cadre stratégique pour l'avenir de la profession »<sup>944</sup>, sans aborder d'ailleurs le rôle plus statutaire de cet organe de direction. Cette deuxième fonction du collège renvoie directement au fait qu'il soit constitué à la fois de représentants publics et de représentants privés, ces-derniers justifiant et fondant alors précisément le rôle de « carrefour stratégique ». Ainsi, avant même de caractériser et d'analyser en soi le CNAPS au prisme de la participation des professionnels (cf. suite), l'analyse du rôle du collège, au-delà d'un conseil d'administration, ne peut, dans son essence et sa justification même, occulter cette participation privée. Que signifie, concrètement, ce rôle de « carrefour stratégique » ? Aux côtés des délibérations, le collège entend des communications (23 en 2012, 2 en 2013 et 5 en 2014) : si une partie de ces communications

---

<sup>941</sup> Au-delà des missions de chacun des autres EPA, la spécificité du CNAPS réside dans la composition de son conseil d'administration, le seul à être composé de membres concernés directement par les missions de l'établissement. Ni l'OFII ni l'OFPPA ni l'ANTS ni l'ANTAI ne comportent, dans leur conseil d'administration, des représentants des immigrés, des demandeurs d'asile, des demandeurs de pièces d'identité ou des verbalisés routiers. Seuls les conseils d'administration de l'ENSP et de l'INPS, établissements publics dont les missions sont tournées vers le ministère de l'Intérieur lui-même et vers son service, comportent des membres concernés par leurs missions (des élèves et, par principe pour l'INPS, des membres du ministère de l'Intérieur), mais dans une logique très différente du CNAPS. Il y a donc bien une spécificité du conseil d'administration du CNAPS par rapport aux autres établissements publics du ministère de l'Intérieur.

<sup>942</sup> Fixation du siège provisoire, puis définitif, du siège de l'établissement, règlement intérieur, projet de code de déontologie, conventions diverses pour les achats, le fonctionnement, l'immobilier et les systèmes d'information, délégations de signatures, délibérations relatives aux ressources humaines, délibérations budgétaires, etc.

<sup>943</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, pp. 22-23.

<sup>944</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 68.

portent sur le travail du CNAPS et l'avancée de sa mise en place (le bilan des opérations de contrôle à mi-année, l'état d'avancement des projets informatiques, etc.), qui concernent en soi peu les professionnels, une autre partie des communications porte sur des projets législatifs et réglementaires, notamment portés par le DISP et concernant cette fois-ci plus directement les professionnels (cf. 6<sup>ème</sup> partie). Des commissions et groupes de travail sont également mis en place, à l'initiative du président du collège, afin de réfléchir à un secteur particulier ou à une problématique spécifique<sup>945</sup> :

- Commission « Organisations syndicales de salariés des métiers de la sécurité », afin d'associer, au moins informellement, les représentants des agents de sécurité privée, à la régulation. Elle se réunit une fois par an, à l'initiative du président du collège et permet, d'une certaine manière, de remplacer la non-présence de représentants des salariés au collège du CNAPS.
- Commission « Activités de recherches privées », pour favoriser le dialogue entre les différentes organisations professionnelles du secteur. Elle ne se réunit cependant qu'une seule fois, au tout début de la création du CNAPS<sup>946</sup>.
- Commission « Donneurs d'ordre et services internes de sécurité », au sein de laquelle les donneurs d'ordre et services internes (et en fait principalement le CDSE) font valoir leurs préoccupations et leurs propositions, mais aussi vis-à-vis desquels le CNAPS fait régulièrement un état des lieux de la réglementation et des évolutions possibles. Cette commission se réunit par intermittence<sup>947</sup>.
- Commission « Fonds de modernisation » : lancée en 2013, afin d'envisager une utilisation d'une partie du sur-rendement de la taxe CNAPS, en la reversant, d'une manière à définir, au secteur de la sécurité privée (cf. 5<sup>ème</sup> partie).
- Commission « Evolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée » : six réunions entre 2012 et 2014 permettent d'échanger sur la problématique technologique en lien avec son usage dans les métiers de la sécurité privée mais aussi du point de vue des adaptations éventuellement nécessaires de la réglementation<sup>948</sup>.

---

<sup>945</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, pp. 24-25.

<sup>946</sup> CNAPS, « Relevé de conclusions de la commission agents de recherches privées », 19 mars 2012, 1 p.

<sup>947</sup> Une fois en 2012, aucune en 2013 et trois fois en 2014 (cf. CNAPS, « Synthèse de la commission « donneurs d'ordre et services internes de sécurité » réunion le 3 octobre 2012 », 3 octobre 2012, 3 p. ; CNAPS, « Réunion d'information en partenariat avec le CDSE. Mardi 4 mars 2014. Ordre du jour », 2014, 1 p. ; CNAPS, « Réunion du CNAPS avec les donneurs d'ordre. Procès-verbal de la réunion du jeudi 26 juin 2014 », 24 juillet 2014, 8 p. ; CNAPS, « Echange sur la sécurité privée. Vendredi 12 décembre 2014. Ordre du jour », 2014, 1 p. ; CNAPS, « Groupe de travail « Donneurs d'ordre ». Mercredi 30 septembre 2015. Ordre du jour », 2015, 1 p.).

<sup>948</sup> CNAPS, « Groupe de travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès verbal de la réunion du 5 juillet 2012 », 2012, 4 p. ; CNAPS, « Groupe de travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès-verbal de la réunion du 4 octobre 2012 », 2012, 5 p. ; CNAPS, « Groupe de



Chacune des commissions sont présidées par un membre privé, soit issu des activités privées de sécurité soit parmi les personnalités qualifiées<sup>949</sup>. Les groupes de travail sont plus directement axés sur la construction du CNAPS en 2012 et non pérennes sur la période étudiée<sup>950</sup> : ils correspondent davantage à des réunions entre la direction administrative du CNAPS et certains membres du collège ou des organisations professionnelles sur des thématiques conjoncturelles.

Par ces commissions et ces groupes de travail apparaît concrètement la fonction de forum, d'espace de rencontres et d'échanges du collège et du CNAPS, au-delà de sa fonction statutaire et opérationnelle. Cette fonction permet au CNAPS de dépasser son seul rôle de régulateur réglementaire, pour s'orienter vers une place davantage stratégique. Le *Rapport Blot-Diederichs* indiquait d'ailleurs que « *Ce rôle de « carrefour stratégique » fait de lui le partenaire naturel du futur délégué général à la sécurité privée, dont la mission suggère d'ailleurs qu'il siège avec voix consultative au CNAPS* »<sup>951</sup>. Et l'article L. 632-1 du livre VI du CSI, qui définit les missions opérationnelles du CNAPS, précise clairement que le collège « *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'employeurs* ». Ainsi, non nécessaire juridiquement à la gouvernance du CNAPS, c'est néanmoins juridiquement que la

---

travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2012 », 24 janvier 2013, 6 p. ; CNAPS, « Groupe de travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès-verbal de la réunion du 29 avril 2014 », 7 mai 2014, 3 p. ; SNES, « Groupe de travail CNAPS & profession : Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée. Présentation de la surveillance humaine sous l'angle de l'usage des technologies », 21 février 2013, 15 slides. ; Thales, « Les activités Drones du groupe Thales. Applications Sécurité et Sûreté. Présentation au CNAPS », 26 juin 2013, 33 slides.

<sup>949</sup> Ces présidences sont les suivantes :

- commission « Donneurs d'ordre et Services internes de sécurité », présidée par Alain Juillet ;
- commission « Télésurveillance et nouvelles évolutions technologiques », présidée par Patrick Lanzafame ;
- commission « Dialogue avec les salariés », présidée par Claude Tarlet ;
- commission « Fonds de modernisation », présidée par Michel Ferrero.

<sup>950</sup> On trouve ainsi :

- Groupe de travail « Code de déontologie » : déjà évoqué dans la partie précédente, ce groupe de travail vise à intégrer les remarques des organisations professionnelles vis-à-vis du projet de code de déontologie et se clôt donc dès le début de l'année 2012.

- Groupe de travail « Middle management et formation » : il ne s'agit pas en tant que tel d'un groupe de travail issu du collège, mais d'une réflexion conduite à la demande de son président visant à promouvoir l'encadrement intermédiaire dans les entreprises et les formations en la matière. Une seule réunion a lieu, en 2012 (CNAPS, « Groupe de travail « Middle management ». Compte rendu de la réunion du 06.09.2012 », 2012, 3 p.).

- Groupe de travail « Sanctions » : ce groupe de travail, avec deux réunions, s'inscrit dans la mise en place de la procédure disciplinaire.

- Groupe de travail « Téléservices » : en 2013, l'évolution de l'application-métier « DRACAR » prévoit la mise en œuvre d'un téléservice accessible aux usagers, pour vérifier la validité de leurs autorisations et suivre en ligne leur demande. Au moins deux réunions ont lieu, en 2013, avec les professionnels afin de recueillir leurs besoins et avis (CNAPS, « Groupe de travail « Systèmes d'information du CNAPS et téléservices ». mardi 8 janvier 2013 », 2013, 1 p. ; CNAPS, « Groupe de travail « Systèmes d'information du CNAPS et téléservices ». Jeudi 12 décembre 2013 », 2013, 3 p.).

<sup>951</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 68.

fonction de forum est inscrite dans le texte fondateur du CNAPS. La 6<sup>ème</sup> partie montrera les difficultés de mise en œuvre de cette fonction, dans le cadre de la relation avec DISP et donc d'un bicéphalisme brouillant les responsabilités de chacun.

#### **4.1.1.5 La Commission nationale d'agrément et de contrôle**

Un point rapide doit mentionner une structure située entre le collège du CNAPS et les commissions interrégionales d'agrément et de contrôle : la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC). Définie par le livre VI, la CNAC est l'organe de recours administratif préalable obligatoire des décisions administratives ou disciplinaires prises par les commissions interrégionales ou locales. En cela, il s'agit d'une finalité ordinaire : la CNAC permet ainsi d'homogénéiser, en cas de recours, les décisions prises localement et d'éviter des phénomènes de plus ou moins grande sévérité d'une commission interrégionale à une autre.

La particularité provient, elle, de la composition de la CNAC : cet organe à caractère juridictionnel est composé de dix membres issus du collège du CNAPS et fixés par la partie réglementaire du livre VI, le conseil d'administration de l'établissement servant donc de « réservoir » à un organe quasi-juridictionnel. Logiquement, les deux membres des juridictions judiciaires et administratives sont membres de la CNAC, six autres membres étant pris parmi les représentants de l'Etat et deux, enfin, parmi les représentants de la sécurité privée. A nouveau, un reste de l'idée de l'ordre professionnel, où le conseil de l'ordre est l'organe à la fois le plus haut et délibérant d'un point de vue juridictionnel, existe.

#### **4.1.1.6 Les CIAC/CLAC : organes périphériques et hybrides qui caractérisent véritablement le CNAPS ?**

De manière effective et opérationnelle, la régulation est réalisée par les commissions interrégionales ou locales d'agrément et de contrôle (CIAC/CLAC). La composition des CIAC – nous nous limiterons ici à l'organisation métropolitaine, les commissions ultra-marines ayant quelques spécificités dans leur composition – reprend celle, sensiblement adaptée, du collège du CNAPS. Il s'agit d'une déclinaison opérationnelle de l'instance de gouvernance centrale :

- sept représentants de l'Etat<sup>952</sup> ;

---

<sup>952</sup> Précisément :

- le préfet du département du siège de la commission (le préfet de police pour Paris et Marseille) ;
- deux préfets de département du ressort de la commission, issus d'au moins deux régions différentes en cas de commission interrégionale ;
- le directeur départemental de la sécurité publique du département du siège de la commission ;

- deux représentants des juridictions judiciaires et administratives<sup>953</sup> ;
- trois personnes issues des activités privées de sécurité.

Dans cette composition, le secteur public conserve la majorité des voix, comme au collège. D'autre part, par rapport au dispositif de régulation départemental précédent, un élargissement à d'autres services administratifs et juridictionnels s'opère : le corps préfectoral, certes toujours fortement représenté et prenant généralement la présidence des commissions, trouve sa compétence partagée avec d'autres services. Ces-derniers se sont trouvés enrôlés et embarqués, de fait, par la régulation de la sécurité privée et la sécurité privée elle-même : les cas de réticence, rares, face à cet embarquement relèvent soit du constat du temps important à y consacrer – tel directeur d'administration centrale souligne au CNAPS qu'une demie journée par semaine ou tous les quinze jours pour laquelle il doit fournir un de ses fonctionnaires est une charge trop lourde –, soit de la position quasi-idéologique d'opposition au CNAPS – mais le cas semble unique<sup>954</sup>.

Les CIAC se réunissent pour statuer sur les dossiers administratifs et disciplinaires, qui leur sont présentés par les services des délégations territoriales du CNAPS, dans une régularité moyenne de deux fois par mois – une fois par semaine pour la CLAC Ile-de-France<sup>955</sup>. A ce stade, l'antinomie indiquée par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec entre la réorganisation administrative par fusion ou par agencification peut alors être nuancée : dans le cas du CNAPS, l'agencification, au niveau central comme au niveau territorial, a procédé d'une fusion de services par intermittence, sur une logique de projet, en tant que de besoin. Enfin, dans le cadre à la fois de l'agencification et de la fusion par intermittence des services territoriaux, une forme d'interministérialité de la régulation apparaît, avec une « préfectoralisation » renouvelée, régionalisée<sup>956</sup> : ce dispositif de régulation de la sécurité privée

- 
- le commandant de la région de gendarmerie du siège de la commission ;
  - le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi du siège de la commission ;
  - le directeur régional des finances publiques de la région du siège de la commission.

<sup>953</sup> Il s'agit du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle la commission a son siège et du président du tribunal administratif dans le ressort duquel la commission a son siège.

<sup>954</sup> « La commission doit aussi compter depuis trois ans avec la représentante d'une administration qui affiche des prises de positions très dures. Ses critiques systématiques laisse penser qu'elle est porteuse d'un message institutionnel visant à ne laisser au CNAPS que les défauts d'agrément et à lui interdire toute intrusion dans le domaine réservé des autres corps de contrôles. Elle refuse l'approche disciplinaire et estime que le CNAPS possède un arsenal juridique exorbitant en matière d'enquêtes et de « répression ». Elle critique l'emploi du Code de déontologie dans le cadre d'engagement de poursuites et conteste au rapporteur sa prérogative de fixation ou de rectification des manquements ainsi que son droit de proposer une sanction » (CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 31).

<sup>955</sup> *Ibid.* Les commissions se réunissent alternativement pour la mission de police administration ou pour la mission disciplinaire.

<sup>956</sup> Le président de la CIAC/CLAC, généralement un préfet, peut en outre délivrer directement, par délégation de l'ensemble de la commission, les titres des personnes physiques ne présentant aucun problème de moralité. Il peut enfin suspendre les agréments des dirigeants, gérants et associés « en cas d'urgence » (article L. 612-8 du livre VI du CSI) et

n'est finalement pas si loin, en ayant emprunté un autre chemin, de l'esprit de la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)<sup>957</sup>.

Par ailleurs, si le CNAPS est un établissement public administratif, à la personnalité morale, il n'en est ainsi pas autant pour les CIAC/CLAC. Cette hypothèse avait été envisagée, mais perçue comme non nécessaire, par la mission Blot-Diederichs : « *A ce stade, la mission estime qu'il n'est pas utile de doter les conseils régionaux de la personnalité morale pour éviter de compliquer la mise en place du dispositif, sauf s'il s'avérait que cela les empêcherait juridiquement d'exercer leur fonction de contrôle et de discipline* »<sup>958</sup>. Les travaux ultérieurs n'ont jamais reposé cette question de la personnalité morale des CIAC/CLAC. Conséquence de cette absence de personnalité juridique, leurs décisions (administratives ou disciplinaires), lorsqu'elles sont remises en cause, sont de fait défendues par le CNAPS lui-même, par ses services administratifs, devant les juridictions administratives : aucun membre de CIAC/CLAC n'est « missionné » pour aller en défendre une décision devant les juridictions administratives. Une forme d'irresponsabilité juridique des CIAC/CLAC existe donc, ce qui peut être curieux au regard des missions exercées.

Cette régulation de premier niveau assurée par les CIAC, c'est-à-dire les décisions d'acceptation ou pas d'accès au secteur<sup>959</sup> et les décisions de sanctions en cas de manquements, et hors recours éventuel, est l'une des caractéristiques fortes du nouveau dispositif : pour Patrick Lagarde, président de Brink's et membre du collège du CNAPS, « *c'est là que l'essentiel se passe* »<sup>960</sup>. Concernant la mission disciplinaire, une fois que le directeur du CNAPS a décidé du déclenchement de l'action disciplinaire (R. 634-1 du livre VI du CSI) sur la base d'un rapport de contrôle établi par des agents contrôleurs sur une entreprise, un service interne ou un agent de sécurité privée (ou susceptible de l'être), la CIAC/CLAC devient seule compétente et prend le relais, pour la décision de sanction (ou pas), du directeur de l'établissement, moyennant la spécificité du rôle du rapporteur (sorte de substitut du « directeur-procureur »)<sup>961</sup>.

---

retirer les cartes professionnelles « *en cas d'urgence* » (article L. 612-20 du livre VI du CSI). Chaque préfet de département, par ailleurs, conserve la possibilité du retrait d'un titre en cas de menaces graves à l'ordre public.

<sup>957</sup> Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », 2016, art. cit., p. 537.

<sup>958</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 5.

<sup>959</sup> L'article R. 633-7 du livre VI du CSI indique que « *Les autorisations, cartes professionnelles et agréments prévus par le présent livre sont délivrés par les commissions régionales et interrégionales d'agrément et de contrôle* ».

<sup>960</sup> Entretien avec Patrick Lagarde, président de Brink's France, 22 décembre 2016.

<sup>961</sup> Pour la séance de la CIAC/CLAC, le rapporteur, membre du CNAPS, rédige un rapport qui permet « *d'exposer à la Commission l'ensemble des éléments issus de l'examen contradictoire du dossier et de faire connaître, en formulant ses conclusions, son appréciation sur les circonstances de fait de l'espèce, les règles de droit applicables, ainsi que les solutions qu'appelle l'affaire soumise à l'examen de la Commission ; à cet effet, il recueille toute information utile à sa mission auprès*

A la mi-2014, deux évolutions sont apportées à ce fonctionnement « juridictionnel » souverain, qui tendent à redonner à l'action du directeur lui-même en matière disciplinaire, une capacité supplémentaire par rapport aux CIAC. Par le décret d'août 2014, il revient au directeur de choisir une CIAC compétente, si la personne qui fait l'objet de l'action disciplinaire et si les manquements constatés relèvent de zones géographiques relevant de plusieurs commissions. Ce choix d'une CIAC compétente reste donc soumis à un critère objectif, celui d'une multi-territorialité des manquements pour une même personne, physique ou morale, mise en cause. Par ailleurs, ce même décret permet au directeur du CNAPS de demander le réexamen d'une décision d'une CIAC/CLAC, en matière administrative ou disciplinaire, devant la CNAC : demandée par le directeur lui-même dès 2013, et soutenue par le président de la CNAC<sup>962</sup>, cette procédure s'assimile au contre-appel du parquet, en matière pénale et permet ensuite à la CNAC de majorer la sanction, et non pas seulement de la confirmer ou de la réformer à la baisse. Cette disposition, bien que non mise en application dans la période chronologique de la thèse, est, en théorie, une forme de remise en cause de la souveraineté des CIAC par rapport à l'administration du CNAPS, même si elle visait, dans son esprit, à limiter et dissuader les éventuels recours des demandeurs. Toutefois, en dépit de ces évolutions, la régulation effective et opérationnelle reste bien de la compétence des CIAC/CLAC, au cœur du dispositif mis en place avec le CNAPS et fonde l'idée que le CNAPS est certes un EPA avec 215 agents, mais également une agence avec des structures *ad hoc*, quasi-juridictionnelles, de décisions souveraines, hors effectifs de l'EPA. Précisément, dans ces structures le secteur privé est présent...

#### **4.1.2 L'approche par la participation des acteurs privés à la régulation : véritable caractère hybride de l'établissement ?**

Pour Fabrizio Cafaggi, « *La participation du privé aux processus de régulation s'est développée récemment : à la participation individuelle ou collective dans l'activité régulatrice, phénomène consolidé aussi bien dans les systèmes juridiques nationaux qu'europpéen, se sont ajoutés des modèles structurés d'autorégulation ou de régulation privée*

---

*de toute personne susceptible d'éclairer la Commission » (article 21 de CNAPS, « Règlement intérieur », 1<sup>ère</sup> version de 2012). L'article R. 634-2 du livre VI prévoit qu'« en matière disciplinaire, la séance de la commission régionale, interrégionale ou nationale d'agrément et de contrôle est publique. Toutefois, le président de la commission peut, d'office ou à la demande de la personne mise en cause, interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de l'audience dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque le respect de la vie privée ou d'un secret protégé par la loi l'exige. La commission délibère à huis clos, hors la présence du rapporteur ».*

<sup>962</sup> Dès avril 2012, c'est-à-dire au tout début des procédures disciplinaires du CNAPS, le directeur du CNAPS soulève cette possibilité : « Une modification de la loi pourrait permettre au directeur du CNAPS (autorité de poursuite) de faire « appel » de la décision dès lors que la CIAC a décidé de ne pas sanctionner » (CNAPS, « Compte rendu de la seconde réunion du groupe de travail « fixation des sanctions » du jeudi 26 avril 2012 », 2012, 1 p.).

*participative* »<sup>963</sup>. L'auteur classe les types de régulation sous trois modèles, de moins en moins exclusifs :

- L'autorégulation ou la régulation privée participative : « *Il constitue plutôt une technique complémentaire du marché néoclassique, perçu comme une structure impersonnelle d'échanges. L'autorégulation assiste les marchés, en contribuant à leur meilleur fonctionnement* »<sup>964</sup>. D'une certaine manière, les tentatives de codes de déontologie et les démarches de normalisation du secteur de la sécurité privée dans les années 2000 y correspondent.
- La régulation publique, administrative ou juridictionnelle, de nature plutôt ancienne – c'était le cas pour la régulation de la sécurité privée par les préfetures ;
- La coopération des acteurs publics et privés, « *dans le cadre d'un processus de régulation unitaire* ». On trouve alors ici des cas de « *co-régulation* », de « *régulation déléguée* » et d'« *autorégulation reconnue par le régulateur public* ».

Fabrizio Cafaggi place sa typologie dans une évolution historique et qualifie toujours les types de régulation en fonction d'un état antérieur ; de même, il n'exclut pas des modèles mixés, notamment en cas de « *vision plus complexe, selon laquelle l'intérêt public et celui des régulés coïncident, ou sont de toute façon partie intégrante d'un processus de régulation unifié* »<sup>965</sup>. Il s'agit donc de retrouver, ici, l'intérêt des régulés aux différents niveaux du nouveau dispositif de régulation.

Avec le CNAPS, la régulation reste publique (nonobstant la régulation concurrentielle qui est toujours à l'œuvre), ajoutée d'une participation du secteur privé : ce mode de régulation, mixe entre la régulation publique *stricto sensu* et la co-régulation, nous semble porter des caractéristiques spécifiques et rendre la participation du secteur privé significativement forte, précisément dans le fonctionnement même du collège et des CIAC vus comme des instruments<sup>966</sup>. Le dispositif instrumental mis en place permet une participation des régulés et

---

<sup>963</sup> Fabrizio Cafaggi, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », 2004, art. cit., p. 23.

<sup>964</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>965</sup> *Ibid.*, pp. 25-26.

<sup>966</sup> Pierre Lascoumes et Louis Simard « *s'accordent pour considérer que l'adoption d'un instrument s'effectue globalement selon une rationalité limitée, les décideurs recherchant davantage une cohérence minimale ou l'affichage d'un changement qu'une optimalité* » (Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », 2011, art. cit., p. 12). De fait, une approche par les instruments comme « institutions sociologiques » est utile pour appréhender les instances décisionnaires du CNAPS : « *Si les premières approches reconnaissent la dimension politique du choix des instruments (qui découle notamment des intérêts et des rapports de force, etc.), l'approche sociologique envisage les instruments comme des institutions au sens néo-institutionnaliste, dans ses dimensions plus informelles, symboliques et cognitives. L'instrument comme institution est aussi abordé dans une perspective d'analyse du pouvoir, de formatage des faits sociaux qu'il implique, mais aussi des actions de pédagogie, de cadrage et parfois de manipulation qu'il*

de leurs porte-paroles pour des gains symboliques (être reconnu et légitime), stratégiques (peser sur les grands débats ou les faire émerger) et opérationnels ou tactiques (acquérir de l'information économique).

#### **4.1.2.1 Des gains symboliques et stratégiques de la participation du secteur privé au CNAPS**

Il convient de rappeler que la régulation peut aussi se définir, au-delà de l'idée d'une correction des défaillances du marché, de celle d'une correction d'une défaillance de l'organisation administrative, comme l'idée d'une correction à un « *déficit de légitimité* » : nous suivons là Gérard Timsit, pour qui « *l'accent se trouve placé sur la nécessité de faire de la normativité l'expression la plus adéquate des aspirations de ceux dont elle doit régir l'activité* »<sup>967</sup>, et sans que cela n'induisse une capture opérationnelle du régulateur. Qu'un acteur respecte les règles, notamment contraignantes, auxquelles il a contribué à leur élaboration en montre sa bonne volonté et sa démarche positive.

Le choix des représentants du secteur privé au sein du CNAPS a été un processus négocié, parfois avec des oppositions, entre plusieurs groupes d'acteurs (politiques, administratifs et professionnels) : au-delà de l'accord de principe sur la présence minoritaire de représentants du secteur privé au sein du CNAPS, leur nombre, leur origine, leur répartition résultent d'un compromis et de principes élaborés et affinés sur près d'une année, et n'a donc pas été un processus neutre ou allant de soi :

- Une présence du secteur privé comme contrepartie à son financement de l'organisme ;
- Une présence dans les trois niveaux d'organisation du CNAPS : sa gouvernance (collège), son organe de recours (CNAC), ses instances locales (CIAC/CLAC) ;
- Une présence minoritaire ;
- Une focalisation sur des représentants issus des activités privées de sécurité, c'est-à-dire sur des représentants des « régulés ». De fait, se retrouvent l'ensemble des organisations professionnelles patronales représentatives et signataires des conventions collectives, « Prévention et Sécurité » pour la plupart (USP, SNES, GPMSE, SESA) et « Transports routiers » pour le seul syndicat du transport de fonds (FEDESFI).

---

*suscite. Ces travaux montrent dans quelle mesure ces instruments ont des effets de contrôle de nature cognitive et comportementale* » (ibid., p. 17).

<sup>967</sup> Gérard Timsit, « La régulation. La notion et le phénomène », 2004, art. cit., p. 10.

- Le respect du poids respectif des effectifs par secteur d'activité : au collège du CNAPS, la surveillance/gardiennage classique, réunissant près de 80 % des effectifs, reçoit quatre représentants, et la télésurveillance, le transport de fonds et la surveillance aéroportuaire, chacun à environ 10 000 agents, reçoivent respectivement un représentant. Les agents de recherches privées, avec moins de 1 000 agents, obtiennent un représentant, tandis que la protection rapprochée, avec un effectif similaire, mais une représentation professionnelle quasi-inexistante, n'en obtient pas.
- Un élargissement à une partie prenante, à travers les clients et donneurs d'ordre pour le collège représentés via deux personnalités qualifiées.

D'un point de vue stratégique, les régulés ont bien obtenu une contrepartie à leur financement, certes indirect, du CNAPS. Ils ont également, globalement, formalisé le poids respectif et représentatif des sous-secteurs qui composent la sécurité privée. C'est aussi, au sein du collège du CNAPS, un groupe de huit représentants des prestataires contre deux représentants des donneurs d'ordre qui est présent et en mesure de donner de la voix en matière d'évolution du secteur, d'émergence de difficultés, de mise en place de commissions thématiques, d'émergence de difficultés.

Cette participation du secteur de la sécurité privée à la régulation a aussi un autre avantage, symbolique. Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, pour le cas du Bureau de la sécurité privée québécois, qui comprend sept membres du secteur privé sur onze en tout, expliquent qu'« *il ne faut pas sous-estimer l'apport en capital symbolique que représente cette nouvelle législation pour l'industrie de la sécurité privée. Tous les intervenants impliqués dans le secteur privé ont accueilli à bras ouverts la modernisation de la Loi sur la sécurité privée. Comme le dit M. Jacques Boucher, de l'AQIS : « On applaudit ça, le fait qu'on va légiférer et qu'on va imposer une formation. On va, par la même, professionnaliser notre métier [...], on va nous reconnaître une fois pour toutes et entourer ça avec une réglementation qui va être adéquate* »<sup>968</sup>. Massimiliano Mulone ajoute que « *L'Etat possède une capacité de légitimation qui fait cruellement défaut à l'industrie* »<sup>969</sup>. Dans le cas français, cette capacité de légitimation par l'Etat n'a été perçue comme possible que si l'Etat conservait une majorité des voix au sein du collège (et des autres instances décisionnaires) : on peut comprendre ainsi qu'il n'y ait pas eu de combat des professionnels pour avoir la majorité, outre le fait qu'une immaturité du secteur empêchait un tel transfert de responsabilité et avait conduit au rejet de

---

<sup>968</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 121.

<sup>969</sup> *Ibid.*



l'hypothèse de l'ordre professionnel (« *La profession récolte sans doute les fruits amers d'un déficit d'image et d'un manque de maturité dans son organisation. C'est pourtant la solution qui offrait le maximum de rigueur juridique* »<sup>970</sup>, ce que rien ne prouve au passage). L'Etat doit avoir un poids suffisant, et majoritaire, pour que le CNAPS soit étatique et que cette légitimité rejaillisse sur les membres issus du privé. Alors même que c'est facialement l'inverse pour le Bureau de la sécurité privée québécois, Massimiliano Mulone et Benoît Dupont soulignent que « *si cette autonomisation, ou autorégulation, est indéniable, une complète indépendance vis-à-vis de l'Etat n'est pas pour autant vraie [...], parce que le Bureau, bien que majoritairement aux mains de l'industrie (sept postes sur 11), est néanmoins régulé, c'est-à-dire dirigé par l'Etat* »<sup>971</sup>.

Parlant alors de gains symboliques de légitimation et de reconnaissance, est-ce que la mise en place du CNAPS n'aurait alors fait que reprendre une partition légitimatrice déjà jouée en 1983 ? En 1988, Frédéric Ocqueteau écrivait à propos de la loi du 12 juillet 1983 que « *l'enjeu de légitimation par l'Etat, c'est-à-dire la reconnaissance officielle des dirigeants en position dominante, et derrière eux, le secteur qu'ils structurent, fut une conquête essentielle* »<sup>972</sup>. En 2011, cet enjeu est présent, certes, on vient de le décrire. Toutefois, nous y voyons des différences de degré et d'essence avec le premier dispositif de régulation mis en place en 1983.

- En 1983, la reconnaissance symbolique ne s'accompagnait d'aucune participation effective à la régulation, de la seule responsabilité des préfetures. Avec le CNAPS, c'est un encastrement, un embarquement, dans l'appareil public, qui a lieu : le gain symbolique passe, concrètement, par des nominations par arrêté du ministre de l'Intérieur : « *un tel, PDG de... ou président de telle organisation, membre du collège du CNAPS* ».
- Pour la loi de 1983, Frédéric Ocqueteau décrit tout le travail de lobbying préalable à la loi, visant précisément à acquérir une reconnaissance et une légitimité par l'Etat. La LOPS de 1995 renforce cette légitimité par le fait qu'est reconnu que la sécurité privée concourt à la sécurité intérieure. L'établissement de la carte professionnelle en 2007 est aussi perçu comme une forme de légitimation supplémentaire. La « reconnaissance

---

<sup>970</sup> Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », 2011, art. cit., p. 43.

<sup>971</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 120.

<sup>972</sup> Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », 1988, art. cit., p. 389.

par le CNAPS », dans cette chronologie, est alors une poursuite, mais pas un acte originel.

- Le gain symbolique avec le CNAPS est, en outre, secondaire par rapport à la revendication économique initiale des professionnels, d'abord préoccupés par des conditions de fonctionnement du marché de la sécurité privée détériorées (ce qui n'était pas le cas en 1983).
- Conséquence du point précédent, le gain symbolique par la participation au dispositif de régulation est un effet indirect de la solution choisie et négociée contre le financement du dispositif par le secteur, ce qui n'était pas envisagée *a priori* par les professionnels. L'ordre professionnel, revendication première, aurait produit un gain symbolique, mais pas autant étatiquement et opérationnellement légitimant.
- Enfin, le dispositif de régulation est structurellement différent : du fait du remplacement des préfetures par des CIAC, la participation territoriale induit, par principe, un élément concret, opérationnelle et non uniquement symbolique (le collègue se réunit trois à quatre fois par an, là où les CIAC se réunissent à une ou deux reprises par mois durant environ 4 heures).

Cette nuance de l'impact légitimant de la participation des professionnels au CNAPS passe par la prise en compte de l'échelon local du dispositif de régulation. Précédemment, il a d'ailleurs été indiqué que les CIAC étaient en réalité le cœur opérationnel du CNAPS : il convient alors de pousser l'analyse de la participation des acteurs privés à la régulation jusqu'à ces organes à la fois périphériques à la gouvernance et centraux dans les décisions individuelles, toujours dans l'optique d'une évaluation de l'intérêt des professionnels et de celle de la caractérisation de ce régulateur.

#### **4.1.2.2 Une participation opérationnelle du secteur privé au sein des CIAC, qui n'est pas sans danger**

Comment sont constituées les CIAC/CLAC, organes à la fois périphériques et centraux du dispositif de régulation ? En quoi cette constitution est particulière et singularise cette régulation ? Chaque commission interrégionale d'agrément et de contrôle compte douze membres (huit pour les CLAC, en outre-mer), dont trois du secteur privé (deux pour les CLAC), soit 132 membres, dont 33 issus du secteur de la sécurité privée. Ces derniers sont nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur sur proposition des huit membres du collège eux-

mêmes issus du privé<sup>973</sup>. Cette minorité n'a, en outre, aucune capacité de blocage : la demande d'un quorum minimal de présence des représentants issus du secteur privé lors des votes au sein des CIAC, pour contrebalancer le fait que l'Etat possède la majorité des voix, avait été tôt repoussée en 2011 : « *Cette demande ne peut être acceptée car la politique de la chaise vide créerait un pouvoir de blocage et paralyserait le fonctionnement du CNAPS. Cette demande n'est par ailleurs pas unanime au sein des organisations professionnelles* »<sup>974</sup>. D'une certaine manière, l'Etat protège ici la réputation du secteur privé (et le fonctionnement futur du CNAPS), en évitant de créer des conditions de prise de position abusive, par un blocage, des représentants privés : l'Etat donne la possibilité au CNAPS de fonctionner sans les représentants privés, c'est-à-dire conçoit une régulation potentiellement sans la participation des régulés, si une dissidence de leurs représentants survenait.

Quel est, première question, l'intérêt de l'Etat à cette participation professionnelle dans les CIAC ? Selon les professionnels, « *Cette composition a un double intérêt ; le premier réside dans le fait que la présence des professionnels permet de donner une vision plus concrète et réaliste du métier, à travers des exemples concrets de la vie d'une entreprise. Le deuxième réside dans le fait que la rencontre des différentes administrations permet à chacune d'entre elles de percevoir les métiers de la sécurité privée, mais aussi de prendre connaissance des éventuelles dérives existantes* »<sup>975</sup>. Ici, dans une version irénique, il s'agit de percevoir les CIAC et leur composition comme permettant une meilleure compréhension de la réalité du secteur de la sécurité privée, comme permettant une forme d'acculturation des acteurs publics membres des commissions. Pour le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), Laurent Touvet, en poste au moment de la construction du CNAPS, les professionnels « *seront aussi associés, au sein du Collège, à la définition des orientations générales du CNAPS et, en nombre plus minoritaire, au sein des commissions d'agrément et de contrôle, aux décisions administratives et disciplinaires. La profession sera ainsi impliquée dans sa régulation. Ce choix permettra au CNAPS de bénéficier d'une parfaite connaissance des différentes activités de sécurité privée* »<sup>976</sup>. Il ne faut pas non plus oublier, dans une perspective plus dynamique, les raisons données par la mission Blot-Diederichs à la participation du secteur privé aux instances de l'agence de régulation : « *La composition du*

---

<sup>973</sup> Article R. 633-2 du livre VI du CSI.

<sup>974</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 31 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 31 janvier 2011.

<sup>975</sup> Vincent Bennici, *cit in Sécurité privée*, septembre 2014, n° 28, cahier spécial CNAPS. Cf. également entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.. Ce dernier évoqué l'apport de l'expertise des professionnels dans les CLAC.

<sup>976</sup> « Le Conseil National des Activités Privées de Sécurité, un outil de professionnalisation », entretien avec Laurent Touvet (DLPAJ), *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 29.

*CNAPS et des conseils régionaux constitue un enjeu majeur pour le succès du dispositif. La mission suggère un équilibre entre représentants de l'Etat et représentants de la profession en accordant une courte majorité à l'Etat, au moins pour les premières années correspondant à la mise en place du nouvel édifice. Il s'agit là d'un choix politique : respecter les aspirations de la profession à participer à son auto-régulation tout en préservant la capacité de l'Etat à maîtriser son évolution dans la phase de démarrage. Ultérieurement, la question d'une parité complète pourra être étudiée »<sup>977</sup>. Cette composition public/privé est ainsi tout autant un élément de négociation dans l'élaboration de la solution au problème qu'une caractéristique devenue essentielle et justifiée *ex post* par un meilleur fonctionnement de la régulation. Les CIAC ainsi composées apparaissent comme « l'idée qui reste de l'ordre professionnel », puisque ce sont elles, précisément, qui prennent les décisions administratives et disciplinaires<sup>978</sup>. Enfin, avec leur participation, les professionnels deviennent, *de facto et de jure*, solidaires et porteurs des décisions prises, notamment en matière disciplinaire ou en cas de refus d'un titre, partageant, voire nuançant ainsi la responsabilité du secteur public, limitant son arbitraire théorique ; et plus globalement, cet embarquement dans le dispositif de régulation leur limite les possibilités d'éventuelles critiques publiques<sup>979</sup>.*

Deuxièmement, quel est l'intérêt des professionnels à participer aux CIAC ? Ces commissions sont d'abord une prime à la représentation professionnelle<sup>980</sup> : les 33 membres des CIAC/CLAC (et, à partir de 2014, leurs remplaçants) sont désignés par les membres issus du privé du collège, et donc par les organisations professionnelles qui y sont représentées (USP, SNES, FEDESFI, SESA, GPMSE, SNARP), à charge pour elles de respecter le poids respectif de leurs domaines d'activité et de s'accorder pour proposer une liste unique au ministère de l'Intérieur. Il en découle de fait que les membres issus du privé dans les CIAC sont membres des organisations professionnelles représentatives<sup>981</sup>. La participation des professionnels dans les CIAC est une légitimation des organisations professionnelles.

Cependant, pour les professionnels nommés, si un gain symbolique peut exister, c'est un gain plus opérationnel qui nous semble devoir être souligné. Poussée plus loin, cette

---

<sup>977</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 76.

<sup>978</sup> Entretien avec Patrick Lagarde, président de Brink's France, 22 décembre 2016.

<sup>979</sup> Entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 25 juillet 2017.

<sup>980</sup> *Ibid.* : les CIAC/CLAC permettent de « donner du poids aux organisations professionnelles représentatives ». On notera qu'hors de toute organisation professionnelle, seuls deux cas de dirigeants d'entreprise, qui ont demandé, en août 2010 (donc très tôt dans la réforme et avant que ses contours soient clarifiées) à être membres du CNAPS, semblent avoir existé (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Jean-Marc Berlioz, conseil spécial pour les politiques de sécurité », n° 10-039, 31 août 2010).

<sup>981</sup> Ainsi, sur 33 membres titulaires des CIAC/CLAC : 8 sont membres de l'USP, 7 sont membres du SNES, 7 sont membres de la FEDESFI, 4 sont membres du SESA et 2 sont membres du GPMSE (CNAPS, « Membres des organisations professionnelles dans les CIAC et les CLAC pour 2012-2015 », document Excel interne).

participation des prestataires au fonctionnement opérationnel du CNAPS pourrait aller, par hypothèse, jusqu'à une instrumentalisation, une capture du dispositif de régulation par les régulés : « *Pour la régulation, l'importance croissante de la protection de l'intérêt des régulés accentue le problème de la capture ainsi que la nécessité d'outils de prévention adéquats pour garantir l'exercice de la fonction de régulation dans le respect des principes d'impartialité et d'égalité de traitement* »<sup>982</sup>. Ici, les modalités précises de participation du secteur privé à l'organe de régulation doivent répondre à ce problème potentiel de capture ou de conflit d'intérêt : d'une part, les représentants du secteur privé restent minoritaires, évitant qu'une CIAC ne s'engage au profit ou au détriment d'acteurs en particuliers. D'autre part, le risque de conflit d'intérêt fait l'objet d'une mesure de précaution : afin d'éviter qu'un professionnel ne prenne part à une affaire disciplinaire qui pourrait le concerner (lui-même ou un concurrent), une déclaration d'intérêt et une obligation de déport sont prévues.

Au-delà de la question potentielle du conflit d'intérêt, un professionnel pourra néanmoins trouver un intérêt opérationnel légal à être membre d'une CIAC : dans une zone donnée, il voit passer, lors des réunions de la CIAC, toutes les demandes d'autorisation de sociétés ou de services internes de sécurité, toutes les demandes d'agrément de dirigeant, associé, gérant, ainsi que toutes les affaires disciplinaires (ce qui inclut la mention des chiffres d'affaires, de la clientèle, etc.). Ainsi, les professionnels membres d'une CIAC acquièrent, de fait, une connaissance plus fine, plus actualisée du paysage économique de la sécurité privée de leur zone, et donc de l'offre, de la concurrence et de la demande de sécurité privée<sup>983</sup> : leur intérêt est ici clair, et le risque d'une utilisation détournée, tout en étant légale de leur participation ne peut être éludée. On s'approcherait d'un risque de « corruption institutionnelle », pour laquelle « *Il s'agit moins d'actions individuelles « corrompues » ou « corruptrices » visant à contourner les règles » de celui-ci, que d'un « détournement » du système politique, celui-ci n'arrivant plus à servir le bien commun* »<sup>984</sup>. Le risque est ici différent du simple conflit d'intérêt individuel et se rapproche de la capture du dispositif pour le seul profit direct du secteur régulé. Evoquer ce risque systémique et institutionnel n'est pas abusif car il était « dans les têtes » lors de la création du CNAPS : certaines critiques parlementaires de 2011 sur la participation des régulés à la régulation allaient en ce sens. « *Les tenants de la*

---

<sup>982</sup> Fabrizio Cafaggi, « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », 2004, art. cit., p. 26.

<sup>983</sup> La possibilité de « *prendre le pouls du marché* » par la participation à une CLAC est mentionnée par certains professionnels, qui, parallèlement, nuancent l'idée du conflit d'intérêt ou la possibilité de régler ses comptes (Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.).

<sup>984</sup> Pierre-Yves Néron, « A quoi sert la conception institutionnelle de la corruption ? », *Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum*, vol. 9, n° 1, 2014, p. 104.

conception institutionnelle [de la corruption] soutiennent donc que l'émergence de la corruption est tout à fait compatible avec l'absence d'actes illégaux [...]. La théorie institutionnelle de la corruption s'oppose donc explicitement à la caractérisation de la corruption comme infraction à la loi »<sup>985</sup>. Effectivement, les parlementaires ne remettaient pas en cause la qualité, l'honnêteté individuelle des membres privés putatifs des instances décisionnaires du CNAPS, mais le dispositif systémique lui-même, le principe même de régulés participant eux-mêmes à la régulation, avec la « bénédiction » de l'Etat. C'est aussi à cause de cette crainte des parlementaires, mais aussi du ministère de l'Intérieur, qu'une parité entre les membres publics et les membres privés au sein des instances décisionnaires du CNAPS a été repoussée et que le président d'une CIAC ne peut être élu que parmi les membres publics. Si la présence de représentants publics au sein des CIAC est effectivement de nature à empêcher les règlements de compte entre professionnels ou la captation de l'instrument de régulation et son détournement à leur profit (en amoindrissant les sanctions ou en les renforçant selon les cas)<sup>986</sup>, il n'en demeure pas moins que la participation des membres privés confère à ceux-ci un avantage sectoriel, aucune disposition ne pouvant l'empêcher.

Les missions des CIAC et leur composition définissent donc en partie l'originalité du dispositif opérationnel, effectif, de régulation, ne serait-ce par les risques qu'ils comportent<sup>987</sup>.

---

<sup>985</sup> Pierre-Yves Néron, « A quoi sert la conception institutionnelle de la corruption ? », 2014, art. cit., p. 106.

<sup>986</sup> Entretien avec Patrick Lagarde, président de Brink's France, 22 décembre 2016.

<sup>987</sup> Samedi 19 mars 2016. Et tout enfin... L'affaire Gardère m'amène pas mal de réflexions, certes a posteriori, certes à partir de l'année 2016, mais qui sont de nature à préciser, à approfondir des points que j'avais moins perçus. Le rôle de la CNAC, des CIAC – même si l'affaire Gardère ne concerne pas ces structures – me semble à revoir : la présence des régulés dans les structures décisionnaires, critiquée dès le début par certains opposants mais jamais étayée, pourrait l'être davantage je pense, et dans un sens qui n'était pas développé par les opposants (ce qui ne leur donnerait pas raison d'ailleurs : leur opposition était d'abord idéologique, était une position de principe politique, alors que la critique peut être technique, objectivée). Ces réflexions sont indirectement liées à l'affaire Gardère en ce que l'affaire nous a amené à nous pencher de manière plus aiguë sur la mise en place du contrôle interne (ce dont je m'occupe), et de là j'ai commencé à me poser la question de la CNAC et des CIAC, a priori exclues du contrôle interne de l'établissement. Justement car elles ne sont pas dans l'établissement, mais à côté, et ce qui pose un peu problème. Nous n'avons pas de pouvoir sur la CNAC et les CIAC (et on le voit bien depuis quelques mois, où on les a forcées à retirer des cartes professionnelles pour des agents de sécurité privée qui avaient une fiche S, où on essaye d'homogénéiser leur plus ou moins grande sévérité). [...].

C'est, finalement, peut-être, à approfondir, la véritable originalité, hybridité du « CNAPS élargi ». En parlant avec quelques collègues, j'en suis venu à dire que le CNAPS, en tant que structure exécutive avec ses 213 agents, est bien un établissement public administratif et que la CNAC et les CIAC, avec leurs environ 150 membres, sont des « autorités administratives indépendantes », les deux interagissant. Je n'avais jamais vu cela de ce point de vue jusqu'à il y a quelques semaines, quelques jours. La présence des professionnels dans les CIAC est probablement beaucoup plus importante, significative, symboliquement et instrumentalement que je ne le pensais. Élément extrêmement important pour comprendre l'acceptation aisée du CNAPS, tout comme les critiques très modérées que l'on peut entendre : et pour cause, les professionnels dans les CIAC sont tous membres des organisations professionnelles et participent aux décisions. C'est une manière de neutraliser les critiques qu'ils pourraient être amenés à faire. Et parallèlement, ils tirent nécessairement un grand intérêt, y compris commercial, de cette présence. Le conflit d'intérêt n'est pas dans le fait qu'ils pourraient avoir intérêt dans une décision spécifique d'une CIAC (et pour cela il est prévu qu'ils se retirent d'un délibéré), mais dans le fait qu'ils en ont connaissance, qu'ils en ont tous les éléments, qu'ils obtiennent, par leur présence, une information très intéressante sur l'état de l'offre et même de la demande dans leur zone géographique. C'est une présence stratégique économiquement ou micro-économiquement, qui compte sans doute bien plus que l'intérêt symbolique (là où la présence au Collège est davantage symbolique, ou du moins stratégique au niveau macro-économique). Ils ont une information en direct, in vivo de la jurisprudence par exemple. Ils voient, en cas de passage en CIAC d'une entreprise, ses forces et faiblesses, ses marchés, etc., même succinctement. Mises bout à bout, toutes ses informations, même partielles, irrégulières, donnent un

A cette description en termes d'institutions et d'acteurs s'ajoute une caractérisation en termes d'instruments juridiques : les CIAC/CLAC, ainsi que la CNAC, mettent en œuvre un nouveau type de droit dans la sécurité privée, celui de la régulation.

### **4.1.3 Le CNAPS et la régulation expliqués par un nouveau « droit de la régulation »**

Si le CNAPS, à travers son statut d'EPA et d'agence induit une évolution institutionnelle du paysage de la régulation, les instruments, notamment juridiques, à sa disposition sont également novateurs. Pour Jacques Chevallier, « *La régulation implique aussi un rapport différent au droit, ou plus exactement un usage différent de la technique juridique* », qui se caractérise « *par son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir* »<sup>988</sup> :

- Un « *droit négocié* », pragmatique, qui vise « *l'association des destinataires au processus d'élaboration des normes. La régulation repose sur la confrontation et l'arbitrage d'intérêts sociaux qu'il s'agit d'harmoniser : elle postule donc que ces intérêts soient à même de se faire entendre et d'intervenir dans les processus de décision* »<sup>989</sup>.
- Ensuite, c'est un droit qui vise moins à contraindre et à punir qu'à influencer, qu'à recommander, qu'à corriger. L'idée de « *droit mou* »<sup>990</sup>, de « *droit souple* »<sup>991</sup>, ou de « *soft law* », en découle, dans sa finalité comme dans sa construction.

Le CNAPS, et ses moyens d'action, correspondent-ils à cette émergence d'un « droit de la régulation » ? Chargé « *d'une mission disciplinaire. Il assure la discipline de la profession* » (article L. 631-2 du livre VI du CSI), le CNAPS doit relever « *Tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité [...] peut donner lieu à sanction disciplinaire* » (article L. 634-4). La réforme instituant le CNAPS introduit donc, pour le secteur de la sécurité privée, un nouveau type de sanction : la sanction disciplinaire. N'étant pas une autorité judiciaire, le CNAPS ne pouvait avoir qu'un pouvoir disciplinaire, et non pas pénal. D'autre part, le CNAPS est chargé de l'élaboration d'un code de déontologie, publié en juillet 2012 dans le cadre d'un décret en

---

*avantage cognitif nécessairement utilisable. C'est un peu de l'intelligence économique, ou un conflit d'intérêt structurel et permanent.*

<sup>988</sup> Jacques Chevallier, « L'Etat régulateur », in *Revue française d'administration publique*, 2004/3, n° 111, p. 480.

<sup>989</sup> *Ibid.*

<sup>990</sup> *Ibid.*

<sup>991</sup> Conseil d'Etat, *Le droit souple*, 2013, *op. cit.*, 297 p.

Conseil d'Etat : c'est donc un nouveau corpus juridique d'obligations qui s'ajoutent à la loi de 1983 et à l'ensemble des textes réglementaires afférents. Si « *On ne fait plus aujourd'hui le contresens de confondre la régulation avec le terme de regulation, lequel renvoie à la réglementation* » et si « *réguler sans réglementer* » est chose bien comprise<sup>992</sup>, il n'en demeure pas moins qu'un dialogue peut s'instaurer entre les deux, sous couvert de la création de règles. Ainsi, au-delà de la participation des régulés à l'élaboration de la norme de régulation, ce sont bien le droit disciplinaire et le code de déontologie qui forment l'innovation majeure dans la régulation de la sécurité privée et el droit mis en œuvre. Cela reviendra à poser de nouveau la question du statut et de la qualification de cette agence, sous un angle juridique et non plus administratif. En quoi peut-on qualifier le CNAPS d'organe « quasi-juridictionnel »<sup>993</sup> ?

#### **4.1.3.1 L'association des destinataires au processus d'élaboration des normes**

La première caractéristique – « *l'association des destinataires aux processus d'élaboration des normes* » – a déjà été aperçue dans le cadre de l'identification du problème et de la solution : discipline et déontologie étaient largement issues de l'idée de l'ordre professionnel. Avec cette idée initiale, Xavier Latour et Pierre Moreau, au nom de l'USP mentionnaient en 2010 que le pouvoir disciplinaire devait être référencé strictement sur la déontologie : « *L'ordre professionnel veille à l'application par les professionnels des principes éthiques, obligations déontologiques auxquelles ils sont tenus. [...] l'ordre a le pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires à l'égard du professionnel ayant manqué gravement à ses obligations. Le conseil de discipline ou les chambres disciplinaires, selon l'ordre professionnel, sont chargées de juger et de sanctionner les manquements à la déontologie* »<sup>994</sup>. Cette bi-univocité (déontologie – discipline) n'empêche pas d'autres sanctions, à la fois non-disciplinaires et non fondées sur la déontologie : « *En aucun cas, la procédure disciplinaire n'a vocation à se substituer aux autres procédures envisageables (pénale, civile...).* La structure disciplinaire a pour seule compétence de faire respecter le code de déontologie [...]. Ainsi, l'instance disciplinaire ne traitera pas des conflits de droit du travail »<sup>995</sup>. L'idée initiale souhaitée par les professionnels portait donc bien la discipline

---

<sup>992</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Définition du droit de la régulation économique », 2004, art. cit., p. 14.

<sup>993</sup> Nous reprenons l'expression de Thomas Pez, « Le règlement des différends et la fonction de régulation », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2017, p. 643.

<sup>994</sup> Xavier Latour et Pierre Moreau, *in* USP, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », 2010, *op. cit.*, p. 16.

<sup>995</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.



et la déontologie. Par ailleurs, l'élaboration du code de déontologie a largement associé les organisations professionnelles. Laurent Touvet, DLPAJ, l'indique : « *le CNAPS proposera au ministre de l'Intérieur un projet de code de déontologie. L'élaboration de ce texte sera l'occasion, pour les professionnels de s'interroger sur les pratiques du secteur et sur leurs évolutions souhaitables* »<sup>996</sup>. Les travaux de préparation du DISP ainsi que la finalisation par le CNAPS l'ont clairement démontré.

Enfin, la charte du contrôle du CNAPS, à la mi-2013, est également le fruit d'une demande des professionnels eux-mêmes puis d'une élaboration par un groupe de travail conjoint entre le CNAPS et les organisations professionnelles<sup>997</sup>. Ne fondant aucun droit ou devoir nouveau, cette charte se veut pédagogique et « *a pour ambition de présenter, dans un langage clair et compréhensible par tous, le cadre dans lequel s'inscrit le contrôle, les objectifs qu'il poursuit, ainsi que ses modalités. Sa lecture attentive vous permettra de mieux vous préparer à l'éventualité d'un contrôle en prenant connaissance, notamment, de vos droits, et des informations et documents dont la communication peut vous être demandée* »<sup>998</sup>. Qu'en-est-il alors précisément du pouvoir de contrôle du CNAPS ?

### **4.1.3.2 Le droit disciplinaire**

#### *4.1.3.2.1 Les fondements du pouvoir disciplinaire du CNAPS*

La discipline, ou plus proprement les sanctions disciplinaires, sont les instruments de coercition au service du CNAPS. « *Tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à sanction disciplinaire [...]* » (L. 634-4 du CSI). Les sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant une activité privée de sécurité sont l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice (au maximum de 5 ans), ainsi que les pénalités financières (dans la limite de 150 000 euros). Le pouvoir disciplinaire met ainsi en œuvre des sanctions spécifiques, qui ne peuvent être « *des peines privatives de liberté prévues par l'article 66 de la Constitution. Cette peine est de nature à caractériser à elle seule le droit*

---

<sup>996</sup> « Le Conseil National des Activités Privées de Sécurité, un outil de professionnalisation », entretien avec Laurent Touvet (DLPAJ), *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 29.

<sup>997</sup> CNAPS, *La charte du contrôle*, 2013, 27 p.

<sup>998</sup> *Ibid.*, p. 4. Un exemple, non totalement similaire, se retrouve à la SIA britannique, laquelle a ainsi publié un *Regulators' Compliance Code*, c'est-à-dire un code des pratiques du régulateur, en avril 2014. Ce code fait même l'objet d'une évaluation par le régulateur lui-même (SIA, « *Self-assessment Against the Regulators' Code* », 2014, 21 p.). Cette démarche de la SIA vise à indiquer les limites en termes d'intervention sur le secteur et ses points d'amélioration. Dans ce cas, il s'agit ainsi davantage d'informer le régulé des efforts réalisés par le régulateur pour remplir correctement sa mission que d'informer le régulé sur ses (droits et) devoirs en cas de réalisation d'un contrôle... Ainsi, avec un document relativement proche, tendanciellement la SIA se met sous pression et sous le regard des régulés, là où le CNAPS met plutôt sous pression les régulés.

*pénal par rapport au droit disciplinaire puisque seule l'autorité judiciaire peut priver un individu de sa liberté* »<sup>999</sup>. Bien avant le CNAPS, d'autres autorités non judiciaires (et sans être non plus ordinaires) ont aussi mis en œuvre des sanctions disciplinaires, par le biais d'une compétence infra-judiciaire : la CNIL, au regard de l'article 45 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, peut prononcer des avertissements, des mises en demeure, des sanctions pécuniaires, des interruptions de mise en œuvre de traitement de données. Ainsi, la légitimité du pouvoir disciplinaire octroyé au CNAPS provient du législateur. C'est même une adéquation entre cette action disciplinaire et le statut du CNAPS qui s'observe : qualifiant le pouvoir disciplinaire, Frédéric Laurie indique que « *l'action disciplinaire a toujours été considérée comme une action sui generis. La reconnaissance du caractère sui generis de l'action disciplinaire, notamment par rapport à l'action pénale, est concomitante à celle d'une action disciplinaire autonome* »<sup>1000</sup>. Il ajoute, « *Dans ce cas, la spécificité du pouvoir disciplinaire par rapport à la répression pénale ressort du caractère administratif des juridictions disciplinaires* »<sup>1001</sup>. On retrouve ici une concomitance entre le statut du CNAPS, administratif et *sui generis*, et ses moyens juridiques d'action : en effet, Xavier Latour et Pierre Moreau précisent, dans la période de création du CNAPS que « *Faute de faire entrer le CNAPS dans une catégorie bien identifiée, le législateur a opté pour une qualification de « personne morale de droit public », sans autre précision [...]. La nature juridique sui generis du CNAPS explique sans doute largement un mode de fonctionnement hybride* »<sup>1002</sup>. Or l'adéquation entre le statut du CNAPS et son pouvoir disciplinaire paraît plutôt juste et justifiée.

A ce stade, il convient alors d'indiquer que la source du droit disciplinaire par le CNAPS, si elle est législativement fondée et qu'elle n'avait besoin que de ce fondement juridiquement, elle n'en dérive pas moins, en partie, de la conception cognitive initiale du CNAPS : la mission Blot-Diederichs n'analyse pas les conditions de possibilité du droit disciplinaire de la manière dont nous venons de le faire, mais l'associe à la revendication des professionnels : « *les prérogatives disciplinaires attribuées aux ordres professionnels recouvrent la notion d'appartenance à l'ordre. L'ordre n'est compétent qu'au regard de ses membres, c'est précisément ce qui le définit. Par exemple, l'Ordre des pharmaciens est compétent pour*

---

<sup>999</sup> Frédéric Laurie, « La constitutionnalisation du droit disciplinaire », papier pour le VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Montpellier, 9-11 juin 2005, Atelier 2 – Droit constitutionnel et droits fondamentaux, p. 5. « *Le législateur a une compétence discrétionnaire pour conférer à une autorité un pouvoir de répression. [...] Dans une décision de 1983, le juge constitutionnel a admis que le législateur attribue un pouvoir de répression à une autorité ne relevant pas du pouvoir judiciaire* » (*Ibid.*, p. 2).

<sup>1000</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>1001</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1002</sup> Pierre Moreau et Xavier Latour, « La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », 2011, *op. cit.*

*statuer en formation de chambre de discipline sur le cas d'un pharmacien, mais pas sur le cas d'un de ses employés si celui-ci n'est pas lui-même pharmacien et inscrit à l'Ordre* »<sup>1003</sup>. Initialement, légitimement presque, le recours au droit disciplinaire, ou plus proprement à des « *prérogatives disciplinaires* », émerge de l'idée d'ordre professionnel, et donc procède de l'idée d'autorégulation. La justification légale que nous lui retrouvons, pour être véritable et nécessaire, reste *ex post*.

#### 4.1.3.2.2 *Un élargissement de la capacité juridictionnelle publique...*

En fondant la régulation sur une agence dotée de pouvoirs disciplinaires (et pas seulement de pouvoir de police administrative), le ministère de l'Intérieur (et le législateur) élargit le spectre de la répression plutôt qu'il ne le réduit, du fait de la création de nouvelles sanctions, disciplinaires et non plus seulement pénales. En effet, ce pouvoir disciplinaire du CNAPS peut être « *entendu comme manifestation du pouvoir exécutif aux démembrements de l'État* »<sup>1004</sup> : démembrement de l'Etat ne signifie pas, ici, moins d'actions, en l'occurrence, répressives.

D'une part, il faut constater que la discipline s'applique à tout manquement aux lois, et pas seulement au code de déontologie, à l'inverse de ce qu'avaient initialement imaginé les organisations professionnelles – là encore, on observe une reprise en main par l'Etat des revendications portées par les organisations professionnelles. Une application large de la discipline est privilégiée, précisément à l'ensemble du corpus juridique des activités privées de sécurité et ajoutant les sanctions disciplinaires aux sanctions pénales. La règle *non bis in idem* (pas de condamnation double pour un même fait) ne s'appliquant qu'au sein d'un même droit, le pénal ou le disciplinaire, il y a indépendance des deux actions, disciplinaire et/ou pénale, et donc des sanctions éventuelles.

D'autre part, le pouvoir disciplinaire a une plus grande latitude d'action, notamment en matière de caractérisation des faits et dans l'établissement des sanctions. En effet, au contraire de l'action pénale qui doit caractériser positivement les faits (en crime, délit ou contravention), « *L'action disciplinaire [...] peut s'étendre à tous les faits non caractérisés, qui blessent l'honneur, la délicatesse du corps ou de la profession publique à laquelle on appartient* »<sup>1005</sup>. D'ailleurs, Pierre Moreau indique que comparativement à l'échelle des sanctions disciplinaires applicables aux agents publics, « *l'échelle des sanctions [du CNAPS]*

---

<sup>1003</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 66.

<sup>1004</sup> Frédéric Laurie, « La constitutionnalisation du droit disciplinaire », 2005, art. cit., p. 6.

<sup>1005</sup> *Ibid.*, p. 7.

*paraît singulièrement courte. On passe sans transition de l'admonestation à l'interdiction, qui si elle est limitée à cinq ans maximum, est pourtant synonyme de mort professionnelle de l'agent ou de l'entreprise de sécurité privée »<sup>1006</sup>. Pour la police nationale, c'est bien ce passage au contrôle disciplinaire qui correspond à une valeur ajoutée pour le CNAPS : rencontrée par les services de la DISP lors de la phase de préfiguration du CNAPS, « *La DSCP rappelle que le droit tend vers le disciplinaire, pour des raisons d'efficacité et de rapidité. La quasi-automaticité des amendes favorise des résultats plus tangibles* »<sup>1007</sup>. Ainsi, ce recours à la discipline est en phase avec l'évolution générale du droit, dont l'application rapide, plus efficace est recherchée, y compris dans le domaine public. En 1990, Frédéric Ocqueteau indiquait déjà que les structures publiques s'orientaient, elles, aussi vers ce type de résolution de conflits : « *en réalité, bon nombre d'organismes publics agissent de la même façon. [...] ces organismes administratifs ou para-administratifs chargés de gérer certains types de délits de la vie économique et sociale (inspection du travail, par exemple) ou les intérêts patrimoniaux de l'Etat (fisc, douane) ont des agents chargés de constater, de poursuivre ou de transiger à propos des infractions pénales comprises dans leur secteur de contrôle. Là aussi, les logiques de contrôle se trouvent instrumentalisées, inféodées à des logiques plutôt gestionnaires, la ressource pénale jouant comme un joker, même s'il y a une différence, puisque les règles de la preuve et de la procédure obéissent à d'autres types d'exigence. Il s'agit toujours, plutôt que de chercher en priorité la répression, d'obtenir une « discipline » sociale nécessaire à la logique de régulation spécifique à l'existence des droits pénaux statutaires (droit pénal administratif)* »<sup>1008</sup>. Le paradoxe est que Frédéric Ocqueteau utilisait cette évolution vers le droit disciplinaire comme facteur d'explication de la croissance de la sécurité privée, prenant en charge la discipline pour le compte des entreprises et clients : or, c'est désormais à la régulation de la sécurité privée elle-même que cette évolution vers le droit et la pratique disciplinaires s'applique.*

#### *4.1.3.2.3 Le droit disciplinaire respecte malgré tout les principes généraux du droit*

Pour autant, cette marge d'action supplémentaire à travers le droit disciplinaire ne méconnaît pas les principes généraux du droit : pour Jacques Chevallier, « *si l'on voit émerger, avec la régulation, une conception différente du droit, cela ne signifie pas que celle-*

---

<sup>1006</sup> Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », 2011, art. cit., p. 46.

<sup>1007</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion DISP-DCSP du 5 juillet 2011 relative aux possibilités de coopérations entre la mission de contrôle du CNAPS et la Police nationale », 12 juillet 2011.

<sup>1008</sup> Frédéric Ocqueteau, « Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection ? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle ? », 1990, art. cit., p. 69.

*ci se substitue aux formes juridiques classiques, ni même qu'on soit en présence d'une configuration juridique radicalement nouvelle : le « droit de régulation » en réalité associe « droit dur » et « droit mou », selon des modalités extrêmement variables ; et si la logique de la régulation travaille le droit existant, c'est en restant sous l'empire de sa rationalité »<sup>1009</sup>. Ainsi, même si le droit et le pouvoir disciplinaires appartiennent au droit répressif non pénal, à un nouveau « droit de la régulation », ils n'en demeurent pas moins astreints au respect de procédures identiques à la procédure pénal, à une jurisprudence constitutionnelle importante mais aussi au droit européen des droits de l'homme. Ainsi, Frédéric Laurie le rappelle, « la justice disciplinaire n'est pas une justice étatique. Le droit de l'État n'a pas vocation à organiser les disciplines. Malgré ces difficultés méthodologiques, le droit disciplinaire n'a pas échappé au mouvement de constitutionnalisation du droit »<sup>1010</sup>. Effectivement, sur le fondement de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme, « le juge constitutionnel s'inspire des principes applicables en droit pénal pour les appliquer en droit répressif non pénal et, en particulier, en droit disciplinaire »<sup>1011</sup>. Il prend aussi en compte le droit européen, à travers la Convention européenne des droits de l'homme, ce dernier étant même, selon certains auteurs, plus déterminant en matière de droit disciplinaire que les sources nationales du droit. Pour Frédéric Laurie, « il est plus juste d'évoquer l'eupéanisation du droit disciplinaire que la constitutionnalisation de ce droit lorsque l'on envisage les sources du droit disciplinaire formel. L'influence de la CEDH modifie aussi la perception du droit disciplinaire en insistant sur ses aspects processuels »<sup>1012</sup>. Trois principes régissent alors le droit disciplinaire, comme le droit pénal : équité, légalité, proportionnalité, auxquels s'ajoute la possibilité du recours. Le CNAPS s'inscrit dans ce cadre tout en bénéficiant de certains assouplissements liés aux spécificités du droit disciplinaire.*

La procédure disciplinaire est placée sous l'angle de l'équité, au sens de la Convention européenne des droits de l'homme qui impose, en son article 6, le droit à un procès équitable : ce standard a joué un rôle déterminant dans le cadre de l'élaboration du décret d'application du CNAPS. En effet, suite à un entretien entre les services de la DISP et ceux de la CNIL durant la phase de préfiguration, en juin 2011, « la CNIL souligne la nécessité de séparer, dans les instances de décision, les organes de contrôle des instances de jugement disciplinaire. L'arrêt DUBUS en 2009 de la Cour européenne des droits de l'homme a souligné, pour la Commission bancaire, l'irrégularité des décisions de cette Commission. La

---

<sup>1009</sup> Jacques Chevallier, « L'Etat régulateur », 2004, art. cit., p. 481.

<sup>1010</sup> Frédéric Laurie, « La constitutionnalisation du droit disciplinaire », 2005, art. cit., p. 1.

<sup>1011</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>1012</sup> *Ibid.*, p. 2.

*CNIL a modifié son fonctionnement pour tenir compte de cet arrêt européen »*<sup>1013</sup>. Le Conseil d'Etat, lors de l'examen du projet de décret de création du CNAPS, a renforcé encore cette nécessaire dissociation entre les pouvoirs de déclenchement de l'action disciplinaire, qui relèvent du directeur du CNAPS, et les pouvoirs de sanction disciplinaire, qui relèvent des CIAC et la CNAC.

Le principe de légalité vise à éviter tout arbitraire, en droit pénal comme en droit disciplinaire : *« L'émergence d'un droit commun répressif entre droit disciplinaire et droit pénal se fait sur le fondement du principe de légalité. C'est sans aucun doute le plus petit dénominateur commun entre ces deux branches du droit. Mais c'est celui dont le respect par l'autorité sanctionnatrice permet d'éviter que la répression engagée soit arbitraire, ce qui est fondamental dans l'exercice d'une fonction afflictive interne »*<sup>1014</sup>. Là, encore, la séparation des fonctions d'enquête, de contrôle et des fonctions disciplinaires au sein du CNAPS va dans le sens du respect de ce principe de légalité. Toutefois, à la différence des incriminations en droit pénal, le principe de légalité appliquée par une juridiction disciplinaire nécessite seulement que la définition du manquement puisse être référencée sur les obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis, sans qu'une sanction soit explicitement et spécifiquement assignée à l'obligation en question<sup>1015</sup>. En cela, le pouvoir disciplinaire est plus large que le pouvoir répressif pénal.

Le dernier principe, celui de proportionnalité, s'applique aux sanctions disciplinaires : ce principe, d'abord appliqué aux sanctions administratives en 1982, puis aux sanctions fiscales en 1987, a été élargi aux sanctions disciplinaires en 1989<sup>1016</sup>. Toutefois, ce contrôle de proportionnalité, en contentieux devant les juridictions administratives, n'est pas un pouvoir de réformation, mais un pouvoir d'annulation, aussi bien en ce qui concerne les décisions de police administrative que les sanctions disciplinaires : *« Le juge de plein contentieux utilise ses pouvoirs d'annulation et non de réformation »* ; *« Il ne saurait être question pour le juge*

---

<sup>1013</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 21 juin 2011 relative aux possibilités de coopération entre la mission de contrôle du CNAPS et la CNIL », p. 4.

<sup>1014</sup> Frédéric Laurie, « La constitutionnalisation du droit disciplinaire », 2005, art. cit., p. 16.

<sup>1015</sup> *Ibid.*, p. 9. Frédéric Laurie se fonde là sur la décision n° 88-248 DC du 17 janvier 2009, Conseil supérieur de l'audiovisuel. Plus loin, il est ainsi précisé : *« La définition exacte des fautes disciplinaires susceptibles d'être commises par un agent disciplinaire repose sur les obligations mises à la charge de cet agent. Ceci est confirmé par le Conseil constitutionnel dans la décision CSA puisque l'exigence d'une définition des infractions se trouve satisfaite, en matière administrative, par référence aux obligations dont le titulaire d'une autorité administrative est soumis en vertu des lois et règlements. Mais il peut tout autant s'agir de la Constitution elle-même »* (*ibid.*, p. 10). Dans le cas du droit pénal, *« Une peine ne peut être infligée que si elle a été expressément prévue par la loi »* (*ibid.*, p. 14).

<sup>1016</sup> *Ibid.*, p. 15.

*administratif de substituer à la sanction réformée une sanction plus sévère* »<sup>1017</sup> (notons qu'il en va différemment pour les décisions de police administrative, car le juge administratif peut enjoindre le CNAPS de délivrer une autorisation, alors que la CIAC puis la CNAC l'avaient initialement refusé, ce qui fait figure de jugement de plein contentieux). En revanche, dans les recours internes du CNAPS (à savoir une décision de la CNAC contre une décision d'une CIAC), il convient de parler de pouvoir de réformation, car la sanction prononcée par la CNAC, le cas échéant, se substitue à celle de la CIAC<sup>1018</sup>.

Doté de l'action disciplinaire et de la sanction disciplinaire, le CNAPS élargit par conséquent la capacité publique de sanction vis-à-vis des abus, dérives, manquements de la sécurité privée. Il utilise, par ce fait, une branche du droit qui se veut plus rapide, plus efficace, plus souple, qui dérive cognitivement de l'expérience des ordres professionnels tout en l'appliquant à l'ensemble du corpus juridique « dur » de la sécurité privée. En cela, son pouvoir disciplinaire est original. Si la question de la qualification d'EPA avait, initialement, semblé importante pour comprendre le fonctionnement administratif et financier du CNAPS, la qualification du CNAPS comme « *organisme administratif de juridiction disciplinaire* »<sup>1019</sup> ou comme une juridiction disciplinaire à caractère administratif est ici envisageable, alors même qu'elle ne l'a jamais été par les différents commentateurs lors de la création, focalisés sur le statut de l'établissement plus que sur ses modalités d'action. Le CNAPS est davantage un « OVNI juridictionnel » qu'un « *OVNI administratif* », pour reprendre l'expression des organisations professionnelles.

#### 4.1.3.2.4 Retour sur la qualification de l'organisme élargi « CNAPS » : une juridiction disciplinaire à caractère administratif ?

Tout d'abord, « *Il est assez fréquent que des organismes soient créés sans qu'un texte [législatif] ne précise leur nature* »<sup>1020</sup>. En l'absence d'une qualification autre que statutaire (EPA) par le législateur, Frédéric Laurie souligne que seul le juge administratif a alors cette capacité, le cas échéant. Alors qu'il n'y a pas (encore) eu une telle précision de la part d'un juge administratif, nous ne pouvons qu'établir quelques hypothèses sur ce point, à partir des critères et d'un faisceau d'indices tirés de la jurisprudence qui définissent une juridiction

---

<sup>1017</sup> *Ibid.* Pour une analyse juridique précise de la différence entre le juge de plein contentieux qui se substitue à la décision initiale de l'administration et le juge de l'excès de pouvoir se fondant seulement sur un contrôle de proportionnalité, cf. Jean-Marc Favret, « Contrôle normal sur les sanctions disciplinaires infligées par les fédérations sportives à leurs licenciés », *AJDA*, n° 27/2017, 31 juillet 2017, pp. 1566-1568.

<sup>1018</sup> CNAPS, *Rapport d'activité 2012*, p. 21, et *Rapport d'activité 2013*, p. 25.

<sup>1019</sup> Frédéric Laurie, « La constitutionnalisation du droit disciplinaire », 2005, art. cit., p. 6.

<sup>1020</sup> Pierre Tifine, « Droit administratif français – Troisième Partie – Chapitre 1, Chapitre 1 : « La juridiction administrative », *Revue générale du droit on line*, 2013, n° 4408 ([www.revuegeneraledudroit.eu/?p=4408](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=4408)).

disciplinaire à caractère administratif<sup>1021</sup>. Un organisme est une juridiction si, cumulativement :

1. l'organisme est doté d'un pouvoir de décision, décisions qui sont des jugements ;
2. il présente un caractère collégial, afin d'assurer l'impartialité ;
3. il exerce une mission similaire à celle d'un tribunal (ce qui signifie que ces décisions sont susceptibles d'un recours en appel ou en cassation, et non pas d'un recours direct en pleine juridiction). Ce dernier critère, appelé « matériel », comparativement aux deux premiers de nature formelle, tend à s'imposer comme critère quasiment unique de qualification d'une juridiction administrative<sup>1022</sup>.

Dans le cas du CNAPS, il existe bien un pouvoir de jugement du fait du prononcé de sanctions disciplinaires par les CIAC et la CNAC, dont le caractère collégial est clairement marqué. La « matière » est répressive : « *un organisme est susceptible d'être qualifié de juridiction s'il exerce une mission de répression disciplinaire* »<sup>1023</sup> et les décisions disciplinaires sont susceptibles de recours devant les juridictions administratives classiques. Au regard de la comparaison entre les indices jurisprudentiels et la réalité du CNAPS, ce dernier, dans ses formations de commissions régionales ou interrégionales et de CNAC, est bien une juridiction disciplinaire à caractère administratif.

Il convient toutefois d'indiquer que ce n'est pas le CNAPS en tant qu'établissement public administratif qui est une juridiction, mais la CNAC et les CIAC en formation disciplinaire (même si en cas de contestation, c'est bien le CNAPS, établissement public et avec ses salariés, qui défend devant les juridictions administratives les décisions de la CNAC ou des CIAC, et c'est bien aussi le CNAPS, établissement public, qui paye les indemnités en cas d'annulation). On pourrait prolonger, toutefois, en évoquant un ensemble quasi-juridictionnel « services administratifs du CNAPS / CNAC / CIAC », qui est suffisamment tangible et fondamental pour qu'il se réunisse une fois par an<sup>1024</sup>. Le président de la CNAC et les

---

<sup>1021</sup> *Ibid.*

<sup>1022</sup> « L'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 12 décembre 1953, de Bayo, paraît avoir tranché en faveur de ce second critère (Rec. p. 544 ; RPD 1954, p. 3, concl. Chardeau ; AJDA 1954, II, p. 138, note de Soto et II bis, p. 2, chron. Gazier et Long). Il résulte de cet arrêt qu'un organisme est une juridiction « *eu égard à la nature de la matière dans laquelle il intervient et « quelles que soient les formes » dans lesquelles il statue* » (Pierre Tifine, « Droit administratif français – Troisième Partie – Chapitre 1, Chapitre 1 : « La juridiction administrative », 2013, art. cit.).

<sup>1023</sup> Pierre Tifine, « Droit administratif français – Troisième Partie – Chapitre 1, Chapitre 1 : « La juridiction administrative », 2013, art. cit. Cette jurisprudence indique que les ordres professionnels rendent des décisions de justice, lorsqu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires.

<sup>1024</sup> Les réunions suivantes se sont tenues entre 2012 et 2014 :

- 18 décembre 2012, en présence de l'ensemble des membres des CIAC/CLAC. Cette première réunion paraît davantage avoir porté sur l'organisation naissante de l'établissement que sur un véritable travail jurisprudentiel (CNAPS, « Rencontres nationales des CIAC. 19 octobre 2012. Saint-Denis (93). Programme », 1 p.).

- 8 juillet 2013 ;



présidents des CIAC, ainsi que la direction du CNAPS et le service des affaires juridiques, échangent ainsi sur les éléments de jurisprudence qui se dégagent des décisions prises par la CNAC, à l'occasion des recours qui lui sont soumis. L'objectif paraît être de parvenir à une harmonisation de la doctrine de l'établissement et à une formalisation de la « jurisprudence » du CNAPS, tout en respectant l'indépendance décisionnelle de chaque commission locale. L'agence CNAPS prend ici le pas sur l'EPA CNAPS.

Le collège du CNAPS et les décisions de police administrative de la CNAC et des commissions locales ne forment pas, eux, un ensemble juridictionnel, mais seulement administratif : « *un même organe, selon la formation dans laquelle il statue, et selon la nature de la question qu'il tranche, peut adopter une décision administrative ou juridictionnelle* »<sup>1025</sup>. En effet, les décisions du collège et de la mission de police administrative n'ont pas le caractère d'une sanction ou d'un jugement mais correspondent à des actes administratifs et non pas, donc, juridictionnels. Il serait erroné d'arguer du statut d'établissement public administratif ou de la mission de police « administrative » pour qualifier le CNAPS de juridiction administrative : s'il l'est partiellement, ce n'est que par sa mission disciplinaire.

Enfin, de manière plus aisée, le CNAPS, dans ses formations juridictionnelles, est à classer parmi les juridictions administratives spéciales, à la différence des juridictions administratives de droit commun (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat), qui possèdent une compétence générale. Le CNAPS a une compétence dans un domaine particulier et son action, notamment juridictionnelle, ne s'applique qu'à un groupe donné : « *Sont soumises aux dispositions du présent titre [relatif au CNAPS], dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités mentionnées aux titres Ier et II exercées par les personnes physiques ou morales, opérant pour le compte d'un tiers ou pour leur propre compte* » (article L. 631-1). Concernant plus spécifiquement le pouvoir

---

- 23 mai 2014, en présence du ministre de l'Intérieur et de l'ensemble des membres des CIAC/CLAC. Un document interne du CNAPS, « Enseignements d'une année de jurisprudence disciplinaire de la CNAC et des CIAC » (2014, 15 p.) montre clairement l'objet de cette réunion (cf. également : CNAPS, « 2<sup>es</sup> rencontres nationales des CIAC. Vendredi 23 mai 2014. Saint-Denis (93). Programme », 2014, 1 p. Précisément, le président de la CNAC indique que « *La cohérence jurisprudentielle est d'abord dictée par l'équité : les décisions des CIAC doivent être appliquées de manière cohérente d'un point à l'autre du territoire, dans le respect du principe d'égalité des citoyens devant le service public. On ne doit pas être plus sévère dans le Sud que dans l'Est (à moins que ce ne soit l'inverse !). On doit être traité de la même manière en Outre-Mer et en métropole* ». Par ailleurs, « *l'enjeu majeur est bien celui de la sécurité juridique : les décisions des CIAC et de la CNAC peuvent être contestées devant les tribunaux administratifs aussi bien en référé que sur le fond. Les recours devant la juridiction administrative ont considérablement augmenté* » (CNAPS, « Intervention de Monsieur Jean-Michel BERARD – Président de la CNAC. Journée des CIAC du 23 mai 2014 », 3 p.).

<sup>1025</sup> Pierre Tifine, « Droit administratif français – Troisième Partie – Chapitre 1, Chapitre 1 : « La juridiction administrative », 2013, art. cit. Précisément, les décisions juridictionnelles relèvent de l'autorité de la chose jugée, tandis que les décisions administratives relèvent de l'autorité de la chose décidée (Thomas Pez, « Le règlement des différends et la fonction de régulation », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2017, p. 648).

disciplinaire, qui fonde la qualification de juridiction, « *Les sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant les activités définies aux titres Ier et II sont...* » (article L. 634-4) : Frédéric Lauri rappelle que la spécificité du pouvoir disciplinaire est de ne s'appliquer qu'à un groupe donné, par rapport au pouvoir pénal : le pouvoir disciplinaire est « *un pouvoir juridique ayant pour objet d'imposer aux membres du groupe, par des sanctions déterminées, une règle de conduite en vue de les contraindre à agir conformément au but d'intérêt collectif qui est la raison d'être de ce groupe* »<sup>1026</sup>. Le droit disciplinaire a permis d'approfondir la qualification de l'agence CNAPS. A lui s'ajoute également la déontologie...

#### **4.1.3.3 La déontologie, en plus du droit**

L'instauration d'une déontologie dans la sécurité privée était une revendication ancienne des organisations professionnelles<sup>1027</sup>. Il s'agissait même de l'alpha et l'oméga de leurs revendications au milieu des années 2000. Pourtant, on va le voir, une fois le CNAPS créé, une fois la réforme de la régulation en place, la déontologie n'apporte pas un bouleversement majeur dans la régulation, tout en ajoutant cependant un corpus de règles supplémentaires.

##### *4.1.3.3.1 L'insertion juridique du code de déontologie dans le corpus réglementaire*

Le code de déontologie fait l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, pris le 12 juillet 2012, seconde particularité indiquée par le président de la CNAC : « *son adoption par un décret pris sur la base d'un texte préparé par le CNAPS et non par le gouvernement* »<sup>1028</sup>. De fait, un examen a bien eu lieu en Conseil d'Etat, sur un texte initialement préparé par la DISP puis revu par la direction du CNAPS en lien avec la DLPAJ, dont son directeur, Laurent Touvet, « *présente [lors du collège du 12 juillet 2012] les modifications notables, notamment l'article 7 dont le Conseil d'Etat avait estimé que sa rédaction portait atteinte de manière excessive à la liberté d'expression et l'article 24 qui substitue à la notion de contrat « écrit » celle de contrat « passé », incluant ainsi les contrats oraux. Il évoque également l'article 30 qui*

---

<sup>1026</sup> Frédéric Laurie, « La constitutionnalisation du droit disciplinaire », 2005, art. cit., p. 3. A l'inverse, le droit pénal s'applique à l'ensemble de la collectivité : « *la notion de répression pénale est inconciliable avec la notion de discipline. La répression disciplinaire ne concerne que les individus d'un groupe déterminé alors que la répression pénale concerne l'ensemble des individus de la société* » (ibid., p. 4).

<sup>1027</sup> « *L'USP souhaite en effet faire de la sécurité privée une profession où les règles déontologiques sont respectées et où l'éthique a le même sens pour tous* » (Claude Tarlet, en introduction à USP, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », 2010, op. cit., p. 5).

<sup>1028</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 12 juillet 2012 », p. 6.

*impose que les contrats passés par les ARP distinguent les missions qui relèvent d'une obligation de résultat de celles qui relèvent d'une obligation de moyens »<sup>1029</sup>.*

La déontologie en sécurité privée a donc valeur réglementaire, ce qui n'était pas, en première approche par le *Rapport Blot-Diederichs*, totalement acquis du moins explicité et clairement identifié : le projet de décret d'application fourni par la mission Blot-Diederichs indiquait une préparation d'un projet de code de déontologie par le CNAPS, lequel devait « être agréé par le ministre de l'Intérieur »<sup>1030</sup> : cette prévision d'agrément par le ministre de l'Intérieur était de valeur normative moindre qu'un décret en Conseil d'Etat. Une dépendance juridique explique cette nécessité d'un décret : les codes de déontologie d'autres professions réglementées ou dans la fonction publique, prévus par une loi ou un décret, font toujours l'objet d'un décret<sup>1031</sup>, tandis que, par exemple, une charte de déontologie peut ne faire l'objet que d'un arrêté ministériel.

Par ailleurs, le code de déontologie introduit un nouveau corps de règles, du moins une nouvelle formulation de règles déjà existantes et susceptibles de sanctions pénales pour certaines d'entre elles. Effectivement, il comporte deux catégories d'articles ou de préconisations : ce qui est véritablement une nouvelle règle, ce qui est une règle déjà présente dans le livre VI. Il n'en demeure pas moins qu'avec ces nouvelles règles ou leur nouvelle formulation, le corpus juridique à respecter par les personnes morales et physiques exerçant une activité privée de sécurité s'est élargi. Lorsque le président de la CNAC souligne « *le fait qu'il ne crée pas à proprement parler de normes nouvelles, mais qu'il donne une portée déontologique à des normes existantes* »<sup>1032</sup>, ce n'est que partiellement vrai.

#### *4.1.3.3.2 Une redéfinition nominale : des « activités privées de sécurité » à la « sécurité privée »*

La première nouveauté est d'ordre cognitif et juridique : le terme « sécurité privée » se trouve officialisé par le code de déontologie. En introduction générale, il avait été indiqué que juridiquement la « sécurité privée » n'existait pas, à la différence des « activités privées de

---

<sup>1029</sup> *Ibid.*

<sup>1030</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 111.

<sup>1031</sup> Exemples du code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable, du code de déontologie des médecins (et de tout un ensemble de professions médicales et paramédicales : pharmaciens, sages-femmes, chirurgiens-dentistes, etc.), du code de déontologie de la formation professionnelle des personnes habilitées à diriger des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, mais également du code de déontologie de la police nationale (décret du 18 mars 1986), du code de déontologie des avocats.

<sup>1032</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 12 juillet 2012 », p. 6. La citation entière est celle-ci : « *Jean-Michel BERARD souligne la double particularité de ce décret : son adoption par un décret pris sur la base d'un texte préparé par le CNAPS et non par le gouvernement ; le fait qu'il ne crée pas à proprement parler de normes nouvelles, mais qu'il donne une portée déontologique à des normes existantes* ».

sécurité »<sup>1033</sup>. Cependant, la lecture interne du code de déontologie nous indique bien autre chose, dont le premier article (R. 631-1) dans sa première et dans sa dernière phrase est l'illustration la plus symbolique : « *Les dispositions de la présente section constituent le code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité. Ce code s'applique à toutes les personnes morales dont les activités sont régies par le présent livre ainsi qu'aux personnes physiques dont les activités sont régies par les mêmes dispositions, qu'elles agissent en qualité de dirigeants de société, y compris d'associés ou de gérants, de personnes exerçant à titre individuel ou libéral, de salariés et stagiaires d'une entreprise de sécurité ou de recherches privées ou appartenant au service interne d'une entreprise. Ces personnes sont qualifiées d'acteurs de la sécurité privée* ». Ainsi, le premier article du code de déontologie, pour la première fois dans la réglementation, reprend, valide, officialise le terme « sécurité privée », là où la loi du 12 juillet 1983 et les débats parlementaires d'alors avaient tenu à l'exclure formellement et explicitement. Jusqu'alors, seules trois occurrences du terme « sécurité privée » pouvaient se retrouver dans le CSI hors code de déontologie (par rapport à 13 occurrences du terme « activités privées de sécurité »<sup>1034</sup>). A l'inverse, le « Code de déontologie des personnes morales et physiques exerçant des activités privées de sécurité » utilise à 28 reprises le terme « sécurité privée » et seulement à 2 reprises le terme « activités privées de sécurité » : une fois dans le premier article, on l'a dit, et une fois dans l'article R. 631-18 relatif à l'honnêteté des démarches commerciales<sup>1035</sup>. Par conséquent, 90 % des occurrences « sécurité privée » se trouvent dans le code de déontologie, contre 10 % dans le reste du CSI, tandis que 86 % des occurrences « activités privées de sécurité » se trouvent dans le CSI hors code de déontologie contre 14 %

---

<sup>1033</sup> D'où le livre VI sur les « activités privées de surveillance, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires », d'où le Conseil national des *activités privées de sécurité*, et d'où le « Code de déontologie des personnes physiques ou morale exerçant des activités privées de sécurité ».

<sup>1034</sup> Les statistiques des termes « sécurité privée » et « activités privées de sécurité » sont calculées sur le CSI dans sa version du 1<sup>er</sup> juillet 2016 et excluent le décompte de ces termes dans le sommaire, dans les titres et dans l'occurrence « Conseil national des activités privées de sécurité ». Les termes « entreprise privée de protection des navires » ou « activités privées de protection des navires » n'ont pas non plus été pris en compte, ce qui ne change rien, au contraire, à la démonstration qui suit. Précisément, les occurrences « sécurité privée » dans le livre VI, hors code de déontologie, sont les suivantes :

- le CNAPS « *peut émettre des avis et formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables* » (article L. 632-1) ;
- « *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'employeurs* » (article L. 632-1) ;
- une troisième mention existe dans la partie réglementaire (« *profession de dirigeant d'entreprise de sécurité privée* » (article R. 612-2).

Si la première utilisation du terme « sécurité privée » peut s'entendre – le CNAPS peut donner des avis sur l'ensemble du domaine de la sécurité privée, pas seulement sur le périmètre réglementé des activités privées de sécurité –, les deux autres mentions paraissent plutôt comme des *lapsus* cognitifs, révélateurs d'une évolution en cours...

<sup>1035</sup> Cet article rappelle qu'est « *interdit aux acteurs de la sécurité privée toute activité non connexe à la mission de sécurité privée ainsi que le cumul de certaines activités privées de sécurité* ». Cette dernière mention paraît être une concession déontologique à l'origine législative de cette interdiction de cumul mentionnée dès le deuxième article de la partie législative du livre VI du CSI.

dans le code de déontologie : première innovation, le code de déontologie se met en adéquation avec la dénomination courante et médiatique du secteur et normalise le terme « sécurité privée » (ou prend acte de et formalise cette normalisation déjà intervenue dans le langage commun).

#### *4.1.3.3.3 Un corpus de règles déontologiques qui pousse l'avantage de l'Etat face à la sécurité privée*

Au-delà de cette nouveauté cognitive, le code de déontologie des acteurs de la sécurité privée définit un ensemble de règles nouvelles ou pas :

- Des règles directement liées au code de déontologie lui-même : son affichage obligatoire dans les entreprises de sécurité privée, sa remise aux salariés, sa mention dans les contrats de travail, sa prise en compte dans les programmes de formation. Ces règles naissent de la création même du code de déontologie.
- Un rappel de la nécessité de respecter l'ensemble des règles juridiques existantes au-delà du livre VI du CSI, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen jusqu'à la législation professionnelle et sociale (c'est-à-dire les conventions collectives intéressant le périmètre réglementé). Ce rappel et le fait que le code de déontologie donne lieu à un contrôle par le CNAPS permettent à ce dernier de contrôler beaucoup plus largement les entreprises de sécurité privée.
- Le rappel d'obligations déjà mentionnées dans le reste du livre VI ou leur précision : la possession des différentes autorisations, le principe d'exclusivité, la présence sur la voie publique, l'interdiction de l'armement sauf exception, le devoir de formation, l'usage de la coercition en cas de légitime défense, l'interdiction de se prévaloir de l'autorité publique (pas de logotypes ou signes ambigus), la souscription d'une assurance, etc. Il s'agit là d'une « déontologisation » de règles juridiques dures, et qui de fait n'apporte rien de plus au corpus juridique ni à son application, mais l'explique, le précise, lui donne des exemples.
- La mention de nouvelles règles à caractère éthique : dignité, sobriété, probité, discernement, confidentialité des informations, collaboration loyale avec les autorités de contrôle, respect du public, correction de la tenue, interdiction de toute discrimination, respect de l'animal pour les agents cynophiles.
- La mention de nouvelles règles à caractère économique : interdiction de la concurrence déloyale, honnêteté des démarches commerciales, transparence de la sous-traitance, obligation du conseil aux clients, refus des prix anormalement bas,

interdiction du dénigrement d'un confrère, précision des contrats avec les clients, formulation d'ordres et de consignes claires (notamment par le biais d'un mémento mis à disposition des agents), registre de contrôle interne, contrôles réguliers de la prestation, vérification du bon état de fonctionnement des matériels remis aux agents, interdiction du conflit d'intérêt pour les activités de recherches privées, etc.

Ces nouvelles règles approfondissent le paradigme public de la sécurité privée, au profit de l'Etat. D'une part, elles réaffirment en les précisant la soumission de la sécurité privée à l'ensemble du corpus juridique public, du plus haut niveau jusqu'aux règles conventionnelles : la sécurité privée obéit à l'Etat<sup>1036</sup>. Soumise à l'Etat, la sécurité privée doit néanmoins totalement et concrètement s'en distinguer (cf. les tenues distinctes<sup>1037</sup>). Partant, les gestes et techniques des agents, en lien avec la force et la coercition, sont également précisés jusque dans le corps des agents : sobriété<sup>1038</sup>, tenue<sup>1039</sup>.

Un premier lien entre déontologie et discipline doit être effectué : ce qui est ici « déontologie » peut se lire comme étant, chez Michel Foucault, « discipline » (et qui ne correspond alors pas à la discipline précédemment décrite, au sens des sanctions disciplinaires). Au sens de Michel Foucault, la déontologie est également disciplinaire : il établit des disciplines corporelles, ce qui nous fait dire que la sécurité privée et ses agents se soumettent *in concreto, in vivo* à l'Etat. Le code de déontologie des acteurs de la sécurité privée définit effectivement tout un ensemble de « techniques » internes à la sécurité privée, qui dépassent les obligations que l'Etat pourrait attendre de la sécurité privée en tant que coproductrice de sécurité. Le code de déontologie « normalise » la sécurité privée, si l'on suit le raisonnement plus global de Michel Foucault : « *Que de nos jours, le pouvoir s'exerce à la fois à travers ce droit et ces techniques, que ces techniques de la discipline, que ces discours*

---

<sup>1036</sup> Par exemple, l'article R. 631-14 dispose que « *Les acteurs de la sécurité privée collaborent loyalement et spontanément à leur contrôle par les administrations, autorités et organismes habilités. Ils permettent [...] la consultation, immédiate ou dans les plus brefs délais, de toute pièce réclamée, en version originale. Ils facilitent la copie de ces pièces par les agents de contrôle* ».

<sup>1037</sup> Article R. 631-12 : « *Interdiction de se prévaloir de l'autorité publique. Les acteurs de la sécurité privée doivent éviter par leur comportement et leur mode de communication toute confusion avec un service public, notamment un service de police. Est interdite l'utilisation de logotypes ou signes reprenant des caractéristiques et couleurs assimilables à celles identifiant les documents émis par les administrations publiques ainsi que de tout élément pouvant susciter ou entretenir une quelconque confusion avec un service dépositaire de l'autorité publique. Les acteurs de la sécurité privée ne peuvent, dans leur communication vis-à-vis du public, se prévaloir d'un lien passé ou présent avec un service dépositaire de l'autorité publique. A l'égard des tiers, ils ne peuvent faire état de missions ou de délégations des administrations publiques qui ne leur auraient pas été confiées par celles-ci. Ils s'interdisent tout équipement, notamment les avertisseurs sonores et lumineux des véhicules, susceptibles de créer une telle confusion* ».

<sup>1038</sup> Article R. 631-6 : « *Sobriété. Dans le cadre professionnel, les acteurs de la sécurité privée doivent être dans un parfait état de sobriété. Ils ne détiennent et consomment ni boissons alcoolisées ni substances prohibées par la loi ou les règlements sur les lieux de l'exercice de leur mission* ».

<sup>1039</sup> Article R. 631-10 : « *Sans préjudice des dispositions relatives à l'armement et lorsqu'ils exercent leurs fonctions au contact du public, les agents de sécurité privée ne doivent porter aucun objet, y compris aucun bijou, susceptible de provoquer des blessures à un tiers* ».

*nés de la discipline envahissent le droit, que les procédés de la normalisation colonisent de plus en plus les procédures de la loi, c'est, je crois, ce qui peut expliquer le fonctionnement global de ce que j'appellerais une « société de normalisation » »<sup>1040</sup>. Nous voyons en cette juxtaposition du droit et de la déontologie une caractéristique, également, de la régulation parapublique – et nous reviendrons, en conclusion, sur cette « société de normalisation » appliquée à la sécurité privée.*

Cette discipline déontologique de la sécurité privée est également appliquée aux relations économiques, et précisément aux prestataires, ceux-ci étant les seuls à être soumis au livre VI du CSI, à la différence des donneurs d'ordre et clients. C'est ainsi que la concurrence déloyale, l'acceptation de prix anormalement bas, l'honnêteté des démarches commerciales, la transparence en matière de sous-traitance, l'obligation de conseil, la capacité à assurer la prestation, la précision des contrats, sont prises en compte. Une insertion de l'Etat, sous couvert de déontologie, dans la réalisation des prestations privées s'observe, au prix parfois d'un certain flou ou d'une substitution aux responsabilités du client lui-même : les prestataires « *s'engagent à adapter le nombre et l'étendue des missions qu'ils acceptent à leurs aptitudes, à leurs savoir-faire, à leurs possibilités propres d'intervention, aux moyens qu'ils peuvent mettre en œuvre directement ou indirectement ainsi qu'aux exigences particulières qu'impliquent l'importance et les lieux d'exécution de ces missions* »<sup>1041</sup>. Les offres « *de prestation disproportionnée au regard des besoins* » (article R. 631-10) sont également proscrites ; les prestataires se doivent de conseiller leurs clients et veiller « *à ce que les contrats passés avec leurs clients définissent précisément les conditions et moyens d'exécution de la prestation* » (article R. 631-24).

Par conséquent, la régulation administrative *via* la déontologie pousse loin l'intrusion publique, non seulement dans la soumission de la sécurité privée à l'Etat, mais également dans son rôle vis-à-vis du marché de la sécurité. Ici, la régulation administrative tend à se transformer en régulation économique *stricto sensu*, en prenant, au moins potentiellement, une responsabilité qui pourrait ou devrait incomber aux clients.

#### *4.1.3.3.4 Une déontologie prise en charge par le droit disciplinaire*

La déontologie est reliée à la mission disciplinaire, que cela soit dans l'article L. 631-2 sur les missions du CNAPS ou dans l'article L. 634-4 sur les sanctions disciplinaires : le CNAPS est chargé « *D'une mission disciplinaire. Il assure la discipline de la profession et prépare un*

---

<sup>1040</sup> *Ibid.*, pp. 34-35.

<sup>1041</sup> Article R. 631-22 du livre VI du CSI (article appartenant à la partie « Code de déontologie »).

*code de déontologie de la profession approuvé par décret en Conseil d'Etat. Ce code s'applique à l'ensemble des activités mentionnées aux titres Ier et II » ; « Tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à sanction disciplinaire ». Les deux instruments juridiques ne sont cependant dans une relation stricte de bi-univocité : si le pouvoir disciplinaire ne s'applique pas qu'au code de déontologie mais à l'ensemble du corpus juridique de la sécurité privée, le code de déontologie ouvre la possibilité d'actions non uniquement disciplinaires. Le deuxième article du code de déontologie, relatif aux sanctions (R. 631-2), mentionne que « Tout manquement aux devoirs définis par le présent code de déontologie expose son auteur aux sanctions disciplinaires prévues à l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, sans préjudice des mesures administratives et des sanctions pénales prévues par les lois et règlements ». Ainsi, les manquements au code de déontologie peuvent être sanctionnés, le cas échéant, par des mesures administratives et des sanctions pénales si celles-ci existent à propos de telles ou telles dispositions du code. Par ailleurs, l'article R. 631-4 du code de déontologie précise aussi que « Dans le cadre de leurs fonctions, les acteurs de la sécurité privée respectent strictement la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Constitution et les principes constitutionnels, l'ensemble des lois et règlements en vigueur, notamment le code de la route et la législation professionnelle et sociale qui leur est applicable ». Bien qu'il s'agisse là d'un rappel juridique, les contrôleurs du CNAPS peuvent y trouver matière à signalement à l'autorité judiciaire : sur la base du code de déontologie, le CNAPS peut passer la main à d'autres autorités, par le biais du signalement en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Précisément, c'est la conjonction ou le croisement entre cet article 40 du CPP et les articles R. 631-2 et R. 631-4 du code de déontologie contrôlés par les agents du CNAPS qui permet l'irruption d'autres autorités de contrôle dans le processus de sanctions. Le CNAPS obtient ici un moyen d'action plus important que son seul pouvoir disciplinaire et les sanctions afférentes, à savoir le capacité de signaler à d'autres autorités publiques tout fait susceptible de constituer une infraction aux lois et règlements, y compris et surtout hors du livre VI du CSI. Ainsi, il a transmis à l'autorité judiciaire, sous couvert de l'article 40, 1 avis en 2012, 67 avis en 2013 et 48 avis en 2014<sup>1042</sup>. Et à l'inverse, il peut également sanctionner disciplinairement des écarts à d'autres législations que celle relative à la sécurité privée. Le code de déontologie élargit par*

---

<sup>1042</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 50.



conséquent véritablement la capacité de contrôle et de sanction de la sphère publique à l'égard de la sécurité privée.

#### **4.1.4 CIAC à participation privée, droit disciplinaire et code de déontologie : trois instruments pour un nouvel « *law enforcement* »**

La participation privée dans les CIAC, le droit disciplinaire et le code de déontologie sont les trois instruments concrets de rénovation de la régulation et qui visent à en améliorer l'efficacité. Bien qu'ils ne soient pas nécessairement liés juridiquement – chacun des trois pouvant, ou aurait pu, exister indépendamment –, ils forment un ensemble juridique et, ensemble, permettent de démultiplier leur action. La sanction disciplinaire d'un professionnel est, en théorie, mieux acceptée car « ses pairs » ont participé à la décision ; le non-respect de la déontologie peut donner lieu à sanction disciplinaire ; les professionnels réclamaient de longue date un code de déontologie. Cet ensemble juridictionnel, ou plutôt cet assemblage juridictionnel, rappelle également la revendication initiale de l'ordre professionnel et en est issu, moyennant une traduction politico-administrative vers un établissement public administratif : c'est là le développement concret du compromis entre l'Etat et la sécurité privée défini par le *Rapport Blot-Diederichs*. Ainsi, à la non-nécessité juridique d'un lien entre ces trois instruments, théoriquement indépendants, répond donc une forme de nécessité politique : le lien entre ces trois instruments provient du compromis politique marquant cette réforme. C'est la juxtaposition de ces instruments, dont un effet cumulatif important est attendu, qui pousse à indiquer qu'une rupture juridico-administrative (surtout avec le droit disciplinaire et le code de déontologie), et également politique (surtout avec la participation des professionnels), a eu lieu avec la création du CNAPS.

Pour conclure, l'idée du CNAPS comme agence dédiée à l'« application de la loi », leitmotiv de la revendication initiale des professionnels, repris par la mission Blot-Diederichs, se trouve ici posée. De fait, le CNAPS est-il une « *law enforcement agency* » ? La mission disciplinaire, le contrôle sur place, les sanctions disciplinaires, la participation des professionnels forment « *l'ensemble des instruments par lesquels on va donner à [... une] interdiction une « force » réelle [...]. L'enforcement of law, c'est plus que l'application de la loi, puisqu'il s'agit de toute une série d'instruments réels qu'on est obligé de mettre en œuvre pour appliquer la loi. Mais ce n'est pas le renforcement de la loi, c'est moins que le renforcement de la loi, dans la mesure où renforcement voudrait dire qu'elle est trop faible et qu'il faut rajouter un petit supplément ou la rendre plus sévère. L'enforcement of law, c'est l'ensemble des instruments mis en œuvre pour donner, à cet acte d'interdiction en quoi*

*consiste la formulation de la loi, réalité sociale, réalité politique, etc.* »<sup>1043</sup>. Mais alors, dans le cas du CNAPS, nous dirons que la réforme est allée au-delà de l'« *enforcement of law* » : en effet, le code de déontologie a bien donné un nouveau corpus de règles et a rendu possible de prendre des sanctions sur l'ensemble des lois et règlements en vigueur, et pas seulement sur le CSI. La réforme de la régulation a visé à mieux appliquer la loi (nonobstant une finalité de reconnaissance et de légitimité des acteurs privés), mais a également créé du droit, au sens anglo-saxon de « *regulation* ». Avec une compétence dédiée et large, l'agence parapublique a-t-elle, par effet inverse, réduit les capacités de l'Etat *stricto sensu* ?

## 4.2 Un recentrage de l'Etat sur la « régulation régalienne »

Si le CNAPS est au cœur de la réforme et du nouveau dispositif de régulation réglementaire, l'Etat n'a pas entièrement abandonné ses fonctions régaliennes, du moins l'ensemble de ses capacités d'action et d'intervention vis-à-vis de la sécurité privée. Nonobstant l'existence du poste de DISP au sein même de l'Etat, et qui est en soi un élément d'intervention possible, *via* sa possibilité de saisine du CNAPS jusqu'en 2014<sup>1044</sup>, vis-à-vis de la sécurité privée, des fonctions régaliennes sont bel et bien conservées par l'Etat, à travers plusieurs ministères et administrations.

Mais avant d'envisager les domaines et modalités spécifiques d'action de l'Etat vis-à-vis de la sécurité privée et de sa régulation, il ne faut pas passer sous silence, en surplomb, quand bien même un processus de conviction s'est effectué par le biais du secteur privé, « *que la décision de réguler l'industrie a été prise par le gouvernement, qui aurait pu laisser les choses en place et se contenter de la loi de 1962* »<sup>1045</sup>. L'analyse du cas québécois est ici pleinement valable pour le cas français : la partie précédente a montré qu'au processus de conviction plutôt conduit par le secteur privé a succédé un processus de traduction administrative fort et structurant, entrecoupé de votes parlementaires. Cas québécois et cas français doivent recevoir la même conclusion : « *On se trouve ici dans une situation où la Loi sur la sécurité privée est autant une réaffirmation de l'Etat dans le contrôle et la production de la sécurité qu'une acceptation que ce bien collectif soit aussi l'affaire d'intérêts*

---

<sup>1043</sup> Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004, p. 259.

<sup>1044</sup> Le DISP, devenant DCS en 2014, perd le droit de saisine du CNAPS qu'il pouvait exercer en tant que membre du collège du CNAPS (article 6 du décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité : cet article supprime juste la mention du DISP parmi les personnes pouvant saisir le CNAPS, sans donc le remplacer par le DCS).

<sup>1045</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 120.

*privés* »<sup>1046</sup>. Ainsi, si l'analyse du CNAPS en tant qu'agence avait montré que l'Etat, par les procédures (même renouvelées par l'usage du droit disciplinaire) et par sa représentation dans les instances (même avec des représentants du secteur privé) était toujours présent, c'est même antérieurement, « décisionnellement », qu'il a montré sa puissance, dans le sens de sa capacité de faire et de décider.

D'un point de vue global, la régulation mise en place avec le CNAPS n'épuise pas les autres possibilités de régulation et de contrôle strictement étatiques.

#### **4.2.1 Le contrôle de la sécurité privée implique toujours d'autres structures publiques**

Tant le ministère de l'Intérieur que le ministère de la Justice conservent des prérogatives dans le contrôle de la sécurité privée, donc dans le paysage de la régulation, soit parallèles au CNAPS soit encastrées dans ses prérogatives. Mais c'est aussi en expliquant que le CNAPS est sous le contrôle de l'Etat que la sécurité privée reste, indirectement, sous le contrôle de l'Etat, tout en sortant du contrôle direct du ministère de l'Intérieur et des préfetures. Ainsi, à la fin décembre 2011, le DISP intervient devant les préfets pour leur démontrer en quoi ils doivent s'intéresser au nouveau cadre de la régulation de la sécurité privée, alors même qu'on leur en retire la police administrative : le décret de création du CNAPS « *devrait être publié dans les tous prochains jours et sera applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Une circulaire vous sera adressée dès sa publication. Que faut-il en savoir dès maintenant et quelles sont les conséquences pour vous et vos services dans les mois qui viennent ?* »<sup>1047</sup>.

##### **4.2.1.1 Les instances décisionnelles du CNAPS permettent une participation élargie des autorités publiques à la régulation**

Si la participation des acteurs privés à la régulation est en soi une innovation, elle ne doit pas en cacher une seconde, qui est la participation d'une plus grande variété d'acteurs publics à cette régulation : là où l'ancien dispositif ne passait, en police administrative, que par les services préfectoraux et, théoriquement pour le contrôle *a posteriori*, par la police et la gendarmerie nationales, c'est-à-dire uniquement par le ministère de l'Intérieur, la nouvelle régulation implique d'autres acteurs publics dans les différentes instances décisionnelles.

---

<sup>1046</sup> *Ibid.*

<sup>1047</sup> DISP, « Intervention devant les Préfets », 15 décembre 2011, p. 2.

Ainsi, le collège du CNAPS comprend onze représentants de l'Etat, dont 5 issus du ministère de l'Intérieur et 6 issus d'autres ministères, et deux représentants des juridictions administratives et judiciaires. Le ministère de l'Intérieur est en minorité dans le collège du CNAPS et la gouvernance du dispositif, mais, comme l'indique le DISP devant les préfets en décembre 2011, « *L'Etat conserve le contrôle du CNAPS qui est un établissement public placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur [...]. Il est administré par un collège au sein duquel l'Etat est majoritaire [...] Il reçoit chaque année une subvention du budget de l'Etat* »<sup>1048</sup>.

<b>Représentants du ministère de l'Intérieur</b>	<b>Autres représentants publics</b> 6 ministères (Travail, Budget, Transport, défense, Affaires sociales, Justice) et 2 hautes juridictions
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le délégué interministériel à la sécurité privée ;</li> <li>2. Le chef de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur ;</li> <li>3. Le directeur général de la police nationale ;</li> <li>4. Le directeur général de la gendarmerie nationale ;</li> <li>5. Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le directeur général du travail au ministère chargé du travail ;</li> <li>2. Le directeur général des entreprises au ministère chargé des finances ;</li> <li>3. Le directeur général de l'aviation civile au ministère chargé des transports ;</li> <li>4. Le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère chargé des transports ;</li> <li>5. Le secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense ;</li> <li>6. Le directeur de la sécurité sociale au ministère chargé de la sécurité sociale ;</li> <li>-----</li> <li>7. Un membre du Conseil d'Etat ;</li> <li>8. Un membre du parquet général près la Cour de cassation.</li> </ol>

Surtout, cette composition de la partie publique du collège du CNAPS révèle l'implication d'autres directions centrales et ministères dans la problématique de la sécurité privée et de sa régulation. La régulation de la sécurité privée sort du seul champ de compétence du ministère de l'Intérieur pour entrer dans celui de l'Etat ; à tout le moins, une réunion dans une même instance dédié des acteurs publics ayant à connaître la sécurité privée à lieu. En effet, certains des ministères précédents avaient déjà eu à traiter avec la sécurité privée, mais seulement dans des domaines qui les concernaient : ainsi, la DGAC s'en préoccupait pour les entreprises et agents de sureté aéroportuaire, ceux-ci relevant aussi du code des transports. La DGTIM, de la même manière, avait la main sur la problématique de la sûreté portuaire. Le ministère de la Défense percevait la sécurité privée en tant qu'employeur et/ou en tant que prescripteur d'habilitations spécifiques pour les emprises liées à la défense ou aux entreprises de l'armement. Enfin, la DGT et la DSS avaient des relations avec les entreprises de sécurité

<sup>1048</sup> *Ibid.*

privée dans le cadre des contrôles réalisés par les inspecteurs du travail et par les agents des URSSAF. Pour les représentants des juridictions judiciaires et juridiques, l'implication est plus nouvelle et liée à la mission disciplinaire du CNAPS : le *Rapport Blot-Diederichs* avait clairement mentionné la nécessité d'une présence forte du ministère de la Justice dans la régulation de cette profession réglementée, au même titre que pour certains ordres professionnels ou autres professions réglementées. Avec la mise en place du CNAPS et de son collègue, une réunion de ces différentes administrations publiques s'opère, une convergence sinon d'intérêts du moins de préoccupations est formalisée. En cela, la réforme instaurée avec le CNAPS ne concerne pas seulement le ministère de l'Intérieur et le secteur de la sécurité privée, mais une partie plus large des structures de l'Etat.

Au niveau déconcentré, la composition des commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôle passe également par une participation élargie des acteurs publics au-delà du corps préfectoral, et le DISP rassure même les préfets fin décembre 2011 : « *Au sein de ces commissions régionales, je tiens à souligner devant vous que parmi les 7 représentants de l'Etat figurent 3 préfets ou membres du corps préfectoral. [...] certains d'entre vous ou de vos collaborateurs participeront aux travaux des commissions régionales ou interrégionales. Certains seront amenés à les présider* »<sup>1049</sup>. Ici, le ministère de l'Intérieur conserve en grande partie la main.

Enfin, du point de vue du personnel de l'établissement public, le CNAPS peut recruter des personnels issus des administrations, ce qui est davantage de nature à rassurer certaines organisations syndicales de fonctionnaires que constituer une réelle argumentation sur le maintien du pouvoir régalién sur le secteur de la sécurité privée. Le DISP l'indique également aux préfets en décembre 2011 : « *Des personnels de l'Etat pourront être recrutés et rémunérés par le CNAPS (personnels des préfetures, de la police et de la gendarmerie nationales, voire d'autres services de l'Etat) pour assurer des missions d'instruction des demandes ou de contrôle des activités. D'ores et déjà parmi les 12 premiers contrôleurs en formation à l'Institut National de la Formation de la Police Nationale : Clermont-Ferrand figurent 9 agents ou anciens agents de l'Etat* »<sup>1050</sup>. A la date de 2014, le CNAPS compte toutefois moins de 40 % de fonctionnaires détachés, dont une majorité en provenance du ministère de l'Intérieur. A cette participation élargie du secteur public au régulateur, de nature

---

<sup>1049</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Intervention devant les Préfets », 15 décembre 2011, pp. 2-3. De fait, en métropole, 5 CIAC sont présidées par des préfets, et deux autres par des membres des juridictions administratives ou judiciaires.

<sup>1050</sup> *Ibid.*

à éviter une capture de ce dernier par le secteur privé, s'ajoute des compétences que l'Etat continue d'exercer en propre.

#### **4.2.1.2 Les préfectures conservent un rôle de mission de police administrative, redéfini tardivement**

Alors que la mission de police administrative de délivrance des différentes autorisations est globalement transmise des préfectures au CNAPS, certains éléments de police administrative restent du ressort des préfectures<sup>1051</sup>. Une circulaire du ministre aux préfets les indique clairement et précise « *Les missions du CNAPS reprennent certaines des missions exercées par les préfectures en matière de sécurité privée* »..., « *Toutefois, les préfets conservent leur compétence dans les domaines suivants* »<sup>1052</sup> : possibilité de suspendre ou de retirer des autorisations en cas de troubles à l'ordre public ; autorisation du port d'arme (notamment pour le transport de fonds) ; autorisation exceptionnelle d'exercer la surveillance sur la voie publique ; agrément à la palpation en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour l'ordre public (le CNAPS ne pouvant délivrer des habilitations pour les palpations que dans le cadre des manifestations culturelles, sportives et récréatives) ; double agrément (procureur de la République et préfet) en sureté aéroportuaire (qui s'ajoute donc à la carte professionnelle d'agent de sureté aéroportuaire délivrée par le CNAPS). Si le CNAPS a compétence pour contrôler la possession de l'ensemble de ces titres et en sanctionner le défaut, comme évidemment pour les titres dont la délivrance ne dépend que de lui, les préfectures conservent, logiquement, la possibilité de retirer les titres qu'elles délivrent et ceux délivrés par le CNAPS (pour motif d'ordre public). Ainsi, davantage qu'une simple répartition des titres en police administrative entre les préfectures et le CNAPS, c'est une répartition fine des droits de délivrance de titres, des droits partagés de retrait et des possibilités de contrôle sur place, avec application de la mission disciplinaire du CNAPS, qui s'observe.

---

<sup>1051</sup> Cf. CNAPS, « Installation du Conseil national des activités privées de sécurité », dossier de presse du 9 janvier 2012 et circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration relative à l'installation du CNAPS, 23 décembre 2011.

<sup>1052</sup> Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration relative à l'installation du CNAPS, 23 décembre 2011, p. 2.

## Répartition des missions des préfetures et du CNAPS

Avant 2012	Après 2012	
Les préfetures avaient toutes compétences pour la délivrance, le retrait et le contrôle de :	Le CNAPS a compétence pour :	Les préfetures ont compétence pour <sup>1053</sup> :
Autorisation de port d'arme	- Contrôle sur place	- Délivrance/retrait
Autorisation exceptionnelle de voie publique	- Contrôle sur place	- Délivrance/retrait
Autorisation de palpation en cas de menaces graves	- Contrôle sur place	- Délivrance/retrait
Partie préfectorale du double agrément pour la palpation de sûreté aéroportuaire	- Contrôle sur place	- Délivrance/retrait
Autorisation d'entrée en formation en sécurité privée	- Délivrance/retrait - Contrôle sur place	- Retrait pour ordre public
Carte professionnelle des agents	- Délivrance/retrait - Contrôle sur place	- Retrait pour ordre public
Agrément des dirigeants et gérants	- Délivrance/retrait - Contrôle sur place	- Retrait pour ordre public
Autorisation des personnes morales en sécurité privée	- Délivrance/retrait/Suspension - Contrôle sur place	- Retrait pour ordre public
Autorisation de palpation pour les manifestations culturelles, sportives et récréatives	- Délivrance/retrait - Contrôle sur place	- Retrait pour ordre public
Autorisation de stage en sécurité privée	- Délivrance/retrait - Contrôle sur place	- Retrait pour ordre public

Ainsi, se trouvent redéfinies des missions de police administrative propres à l'administration préfectorale, « régaliennne » : le DLPAJ, lors de l'écriture de l'amendement pour la LOPPSI 2, a explicitement veillé à dresser cette frontière entre les autorisations transférables ou pas, précisément sous les consignes du secrétaire général du ministère de l'Intérieur, Michel Bart<sup>1054</sup>. Comment caractériser finalement cette répartition des compétences ? En propre, l'Etat ne conserve que le contrôle de ce qui peut être perçu comme le plus risqué (sûreté aéroportuaire pour le double agrément permettant les palpations, ainsi que l'agrément de la DGAC pour l'accès aux zones à accès restreint, port d'arme, palpation

<sup>1053</sup> Le contrôle, pour chacun des titres, reste possible par le biais des services de police et de gendarmerie.

<sup>1054</sup> Entretien avec Philippe Leblanc, directeur-adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017, et entretien avec Jean-Marc Berlioz, 3 mai 2017.

en cas de menaces grave) ou concernant l'ordre public (présence sur la voie publique) : ce sont certains gestes techniques (palpation, armement) et certains contextes spatiaux (aéroports, voie publique) qui sont maintenus dans le giron strictement régalien. Cette régulation étatique conservée par le biais de la police administrative est donc très circonstanciée et circonscrite. A noter, par exemple, que les palpations pour les manifestations culturelles, sportives et récréatives sont, elles, du ressort du CNAPS, démontrant que le geste technique n'est pas le seul critère à prendre en compte pour déterminer si son contrôle doit être étatique ou confié au régulateur. Par ailleurs, l'ensemble des autorisations qui sont conservées par les préfetures n'en demeurent pas moins contrôlées, *ex post*, par le CNAPS dans sa mission disciplinaire, et donnent lieu à sanction disciplinaire en cas de défaut : ainsi, circonscrite, la régulation étatique conservée est également partielle.

#### **4.2.1.3 Les services de police et de gendarmerie conservent des missions tant de police administrative que de contrôle**

Du point de vue de la police administrative, si le CNAPS est compétent pour délivrer les agréments des dirigeants et les cartes professionnelles des salariés, les modalités de l'instruction de ces titres nécessitent de passer par les forces de police et de gendarmerie, dans le cadre de l'enquête de moralité<sup>1055</sup>. En effet, les agents du CNAPS n'ont pas accès à la plénitude des données des fichiers de police et de gendarmerie (STIC et JUDEX, fusionnés dans TAJ en 2014<sup>1056</sup>), mais seulement à la mention « connue » ou « inconnue » : seuls les fonctionnaires (ou réservistes) de police et les militaires de la gendarmerie ont totalement accès à ces fichiers, permettant de préciser le contenu, le cas échéant, d'une fiche personnelle. Ainsi, les services du CNAPS sont dépendants des informations communiquées, sur leur demande, par les services de police et de gendarmerie. Ce processus produit des frottements quant aux délais.

Concernant le contrôle *a posteriori*, l'article 13 de la loi de 1983 maintient, pour les forces de police et de gendarmerie, un pouvoir de contrôle : le CNAPS, dans sa mission disciplinaire et de contrôle sur place et sur pièce, s'ajoute mais ne remplace pas la capacité de contrôle policier et judiciaire. Toutefois, ce recours au contrôle par les forces de police et de gendarmerie reste théorique, dans la mesure où ni la DGPN ni la DGGN n'ont annoncé une

---

<sup>1055</sup> Le décret n° 2005-1124 du 6 septembre 2005 modifié précise l'ensemble des professions et emplois nécessitant préalablement une enquête administrative donnant lieu la consultation des traitements automatiques de données personnelles.

<sup>1056</sup> CNIL, « Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur », 13 juin 2013, p. 5.



quelconque politique particulière en la matière et dans la mesure où le CNAPS a justement été créé pour pallier cette absence de contrôle par les forces publiques.

L'idée de contrôles conjoints entre les services de police et de gendarmerie et les services du CNAPS a été évoquée dès la phase d'élaboration du CNAPS, notamment avec la DCSP et les GIR. Mais cette « *assistance des forces de police au CNAPS devrait rester très modérée et dans tous les cas circonstanciée* »<sup>1057</sup>. D'autre part, la DCSP, qui s'accordait à souligner que de tels cas d'assistance et d'appui pouvaient être justifiés en cas de risques avérés lors d'un contrôle du CNAPS, prévenait que « *le recours fréquent, et injustifié, aux forces de police fragiliserait la procédure même du CNAPS : le contrôlé doit, en conscience et sans pression, pouvoir refuser un contrôle. Or la présence policière est de nature à le « contraindre » à accepter ce contrôle : des recours pourraient être susceptibles de se produire dans ce cas* »<sup>1058</sup>. Ainsi, cette présence des forces de police est perçue comme étant légitime en cas de contrôle sous l'autorité du juge des libertés et de la détention (*cf.* suite), mais beaucoup moins en cas de contrôle sous la responsabilité même du CNAPS. Les forces de police et de gendarmerie apparaissent, *in fine*, comme « sous-traitantes régaliennes » des services du CNAPS dans sa mission de police administrative et comme suppléantes occasionnelles et théoriques dans la mission disciplinaire et de contrôle sur place.

En anticipant sur la partie relative à l'évaluation du CNAPS, cette crainte d'instrumentation des forces de police par le nouveau régulateur, au moment de sa création, s'amointrit toutefois quelques années plus tard : en effet, un retour des administrations publiques vers le contrôle de la sécurité privée, en profitant de l'existence d'un régulateur dédié, peut s'observer. La délégation territoriale francilienne du CNAPS indique que « *les Brigades de Contrôle et de Recherches départementales de la direction des finances publiques nous sollicitent de plus en plus souvent pour obtenir des renseignements sur les entreprises de sécurité. Notons également qu'elles ne se contentent pas de demander des informations que leur droit de communications nous contraindrait à leur fournir. Elles répondent assez fréquemment à nos sollicitations. Il est envisagé courant 2015, d'organiser au sein de la DT une réunion d'échanges avec toutes les BCR de la région IDF afin de leur présenter nos missions et d'engager un processus de collaboration opérationnelle*

---

<sup>1057</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion DISP-DCSP du 5 juillet 2011 relative aux possibilités de coopérations entre la mission de contrôle du CNAPS et la Police nationale », 12 juillet 2011.

<sup>1058</sup> *Ibid.*

*structurée* »<sup>1059</sup>. Ainsi, trois ans d'existence d'un nouveau régulateur n'est pas suffisant pour fixer véritablement les relations, et le sens de ces relations, entre ce dernier et les autres corps de contrôle, mais il convient de voir qu'elles existent bel et bien, ce qui n'était pas évident à la création du CNAPS.

En matière de sûreté aéroportuaire, la situation est différente : en effet, des contrôles ont toujours été effectués, depuis l'externalisation des activités de surveillance intervenue par la loi du 26 février 1996. Les préfets, après procès-verbal de manquement établi par des personnels de la Police aux frontières (PAF) puis avis d'une commission de sûreté présidée par un représentant de la DGAC, pouvaient prononcer des amendes administratives. La gendarmerie du transport aérien (GTA) intervient, elle, dans les zones réservées (« côté pistes »), « *plus particulièrement depuis 2010 et la mise en œuvre du nouveau règlement communautaire n° 300-2008 du 11 mars 2008* ». D'autre part, la DGAC effectue régulièrement des contrôles sur les agents de sûreté aéroportuaire<sup>1060</sup>. A cela s'ajoutent des contrôles des gestionnaires d'aéroports eux-mêmes, comme ADP (où 5% des personnels effectuant de l'inspection-filtrage sont contrôlés chaque mois du point de vue de leurs obligations de formation). Dans ce cadre, c'est davantage une crainte de la DGAC de voir le contrôle de la sûreté aéroportuaire lui échapper qui s'observe.

#### **4.2.1.4 Le recours au juge des libertés et de la détention si nécessaire**

Les juridictions judiciaires sont elles-mêmes encadrées dans la mission disciplinaire et les procédures de contrôle du CNAPS, et cela d'une manière à la fois systématique et occasionnelle. De manière systématique, le procureur de la République territorialement compétent est préalablement informé d'un contrôle sur place (article L. 634-1 du livre VI du CSI). D'autre part, en cas de refus de contrôle du CNAPS sur une entreprise de sécurité privée, le président d'une des instances disciplinaires du CNAPS peut ainsi saisir, par requête, le juge des libertés et de la détention, qui par une ordonnance motivée, statue et autorise, le cas échéant, la visite. Celle-ci s'effectue alors sous son autorité et son contrôle, et en sa présence possible. Ainsi, les autorités judiciaires suppléent et remplacent, si nécessaire, le

---

<sup>1059</sup> CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 25.

<sup>1060</sup> Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, *cit. in* Daniel Golberg et Didier Gonzales, députés, *Rapport d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, 2011, *op. cit.*, p. 31 : « la DGAC a un programme de surveillance obligatoire et procède à plusieurs milliers de tests par an, avec l'objectif de tester tous les agents de sûreté chaque année au moins une fois ».

CNAPS dans sa mission de contrôle sur place ; toutefois, sur les trois premières années d'existence du CNAPS, cette disposition n'a été mise en œuvre que deux fois<sup>1061</sup>.

#### **4.2.2 La lutte contre le travail illégal : prise en charge hors des ministères de l'Intérieur et de la Justice**

Les administrations publiques en charge de la lutte contre le travail illégal, dans la sécurité privée comme dans d'autres acteurs, précèdent le CNAPS, ont souvent été les seuls acteurs de contrôle *in situ* pour ce secteur. Le *Rapport Blot-Diederichs* soulignait que les inspecteurs du travail avaient compétence pour contrôler les entreprises privées de sécurité du point de vue du respect de la législation du travail, notamment illégal, en vertu de l'article L. 8211-1 du code du travail<sup>1062</sup>. De même, les services des URSSAF peuvent intervenir en matière de contrôle du paiement des charges sociales et patronales. Ainsi, en 2010, comme en 2011, avant la création du CNAPS, environ 1 500 contrôles ont eu lieu dans la sécurité privée, en hausse de 18 % par rapport à 2009<sup>1063</sup>. Cette action de contrôle donne lieu à un pilotage dans le cadre de la « Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée », signée le 9 mars 2007 et réunissant trois organisations professionnelles de la surveillance humaine (USP, SNES et ADMS) ainsi que la direction générale du travail : il s'agissait, avant la mise en place de la réforme de la régulation, de l'unique cadre national de contrôle appliquée à la sécurité privée.

En 2011, des échanges ont lieu entre la DISP, la DGT, la DSS (en charge des URSSAF) et la délégation nationale de la lutte contre la fraude (DNLF, dépendante du ministère du Travail et coordonnant les actions de contrôle en matière de travail illégal), pour présenter le futur CNAPS et envisager des liens entre ces différents corps de contrôle. Toutefois, c'est une réaction plutôt mitigée que reçoit la DISP face à l'idée de coopération : « *Concernant les « contrôles conjoints », un certain nombre d'obstacles, dont certains difficiles à franchir, ont été mentionnés par les représentants de la DSS, de la DGT et par la Directrice de la DNLF* ».

---

<sup>1061</sup> CNAPS, *Rapport d'activité 2013, 2014*, p. 30 : « Enfin, il faut souligner que ces visites ont été très majoritairement bien acceptées avec, comme en 2012, un seul refus de l'autorisation de contrôle ayant donné lieu à la saisine du juge des libertés et de la détention ». Le *Rapport de mandat 2012-2014* ne mentionne pas de cas de refus de contrôle pour 2014.

<sup>1062</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 30.

<sup>1063</sup> Le taux d'infractions des entreprises contrôlées se situait à environ 25 % en 2011, en hausse de près de 5 points par rapport à l'année 2010 mais comparable à celui de 2008 : plus de 350 infractions constitutives d'un travail illégal ont été relevées par les services de contrôle compétents (en particulier : inspection du travail, URSSAF, mais aussi police et gendarmerie). Les trois-quarts des infractions ressortent du travail dissimulé (75 %). Le poids du prêt illicite de main-d'œuvre et du marchandage dans le secteur de la sécurité privée continue à être supérieur à la moyenne de tous les autres secteurs au dépens probablement des constats d'infraction d'emploi d'étranger sans titre de travail (Bilan du plan national d'action sur les contrôles de travail illégal effectués en 2011 dans les secteurs, in « Signature de la nouvelle Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée », dossier de presse, 12 décembre 2012, p. 9).

Parmi ces obstacles, il est mentionné la « présence de représentants des organisations professionnelles au sein du CNAPS [...qui] risque d'empêcher les corps de contrôle étatiques de partager l'information », les « différences de prérogatives entre les contrôleurs du CNAPS et les autres corps de contrôle », « l'« objet » du contrôle » opéré par le CNAPS, à savoir les seuls « manquements au corpus juridique de la sécurité privée ou tous types de manquements », alors que « Des structures, comme la DNLF et les Codaf, sont déjà en place pour lutter contre le travail illégal »<sup>1064</sup>. Pour la DNLF, l'inspection du travail et les URSSAF, d'éventuels contrôles conjoints avec les services du CNAPS seraient de nature à fragiliser les procédures de chacun de ces corps de contrôle, voire même les procédures pénales qui pourraient s'en suivre. Ainsi, à la veille de l'entrée en fonction du CNAPS, les corps de contrôle des ministères « non régaliens » (par opposition à l'Intérieur et à la Justice) n'entendent pas véritablement se lier à la nouvelle régulation mise en place, mais rester parallèle au nouveau régulateur.

Soulignons qu'en mars 2012, très peu de temps après la mise en œuvre du CNAPS, les URSSAF d'Ile-de-France communiquent fortement sur les contrôles réalisés dans la sécurité privée en 2011, et particulièrement sur une opération de contrôle de grande ampleur réalisée le 1<sup>er</sup> décembre 2011 sur l'ensemble de la région francilienne, semblant indiquer qu'elles n'ont pas attendues le CNAPS pour agir. Sur cinq ans (2007-2011), les URSSAF ont réalisé 287 contrôles, dont un petit tiers dans le cadre de lutte contre le travail illégal, pour un redressement total de 10,3 millions d'euros (dont près de 50% relevant du travail illégal), soit environ 2 millions par an. Pour l'année 2011, les redressements atteignaient 790 000 euros entre janvier et septembre 2011, et le contrôle du 1<sup>er</sup> décembre atteignait 340 000 euros. En tenant compte d'une moyenne annuelle de 2 millions d'euros par an, l'année 2011 paraît assez en retrait, malgré une opération ayant donné lieu à forte médiatisation<sup>1065</sup>.

#### **4.2.3 Le contrôle de la déontologie via le Défenseur des droits**

Le *Rapport Blot-Diederichs* mentionnait la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), créée en 2000, comme acteur du contrôle de la sécurité privée. Toutefois,

---

<sup>1064</sup> DISP, « CR entretien DISP – DNLF – DGT – DSS », 30 mai 2011.

<sup>1065</sup> *Le Parisien* évoque ainsi, le 2 décembre 2011, « Travail au noir : opération coup de poing de l'Urssaf ». Cette opération de grande ampleur a mobilisé des moyens importants aux URSSAF franciliennes : 23 équipes et 70 inspecteurs, pour 99 sites contrôlés et 208 salariés vérifiés. Après analyse des résultats, 25% des sites révèlent des infractions, soit 25 sociétés concernées (le principe qu'un site équivaut à une entreprise pourrait être sujet à caution) et 45 salariés en travail dissimulé. Un donneur d'ordre est par ailleurs mis en cause pour avoir recouru sciemment à deux sociétés en infraction. Dans le cadre de cette communication, les URSSAF franciliennes indiquent aux organisations professionnelles avoir contrôlé une entreprise de gardiennage sur trois en IDF, soit 524 entreprises sur 1 673, mais ne précisent pas spécifiquement sur combien de temps : s'agit-il des cinq dernières années, pendant lesquelles 287 contrôles ont été réalisés ? Quelle serait l'adéquation entre ces 287 contrôles et les 524 entreprises contrôlées ?

« Les personnes entendues font unanimement part de l'inefficacité de ce dispositif concernant la sécurité privée »<sup>1066</sup>. En 2009, sur 228 saisines, 153 dossiers ont été traités, dont un seul concernait la sécurité privée<sup>1067</sup>. La loi organique du 29 mars 2011 crée le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante réunissant donc le Médiateur de la République, la CNDS, le Défenseur des enfants et la HALDE. S'il est avant tout focalisé sur le « *respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public* », il a également une mission plus large vis-à-vis de la sécurité, puisqu'il doit « *veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* ». Ainsi, la question d'un lien, à travers la déontologie, entre le CNAPS et le Défenseur des droits se pose : d'ailleurs, le président de la mission de préfiguration émet l'hypothèse, non retenue *in fine*, qu'un représentant du Défenseur des Droits soit présent au sein de la CNAC<sup>1068</sup>. Surtout, comme pour les autres corps de contrôle, une démarche est effectuée par le DISP, associant le directeur préfigurateur du CNAPS, vis-à-vis du Défenseur des droits, afin d'envisager « *la possibilité de coopérations entre le CNAPS et le Défenseur des droits* »<sup>1069</sup>. Une réunion a effectivement lieu début novembre 2011, avec pour ordre du jour les pistes de coopération entre les deux corps de contrôle (orientation du plaignant vers l'un ou l'autre des corps selon sa demande initiale, échanges de statistiques, etc.)<sup>1070</sup>.

Pour conclure, l'Etat par le biais de ses forces publiques et de ses propres corps de contrôle (Inspection du travail et URSSAF) conserve un pouvoir de contrôle et reste un acteur de la régulation administrative. Toutefois, cette action paraît désormais éclatée, plus ou moins encadrée dans, voire dépendante de, l'action du CNAPS dans le cas des forces de police et de gendarmerie ou de l'autorité judiciaire. Par ailleurs, les services de contrôle en matière de législation du travail, mais aussi en matière de défense des droits, existent toujours : le *Rapport Blot-Diederichs*, il est vrai, les mentionnait mais n'envisageait pas de relations particulières entre eux et le CNAPS. Le paysage en cours de construction de la régulation *via* le CNAPS a induit une réflexion sur des contrôles conjoints, ceux-ci, en 2011 voire 2012, restant une idée face à laquelle les autres services de contrôle sont réticents.

---

<sup>1066</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 30.

<sup>1067</sup> CNDS, *Rapport 2009 remis au président de la République et au Parlement*, 2010, 63 p.

<sup>1068</sup> Cette hypothèse est présente dans un mail du chef de la mission de préfiguration au directeur de cabinet du ministre Claude Guéant le 12 juillet 2011, et conservé par le DISP, qui y répond quelques jours plus tard. Pour le DISP, la composition de la CNAC ne nécessite pas d'évolution particulière (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011).

<sup>1069</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Courrier à Monsieur le Défenseur des Droits », n° 11-125, 27 septembre 2011.

<sup>1070</sup> DISP, « Entretien avec le Défenseur des Droits. 3 novembre 2011. Proposition d'ordre du jour ».

### **4.3 Une soft-régulation à caractère économique avec la DISP : « administration de mission » ou « objet hybride » ?**

La DISP appartient au train de la réforme relative à la régulation, en créant paysage institutionnel relativement original et bicéphale : une agence extérieure à l'administration et une administration de mission au sein du ministère de l'Intérieur. Seul le Royaume-Uni, avec le SIA et une direction du *Home Office* est dans ce cas. Cette double structure est vue comme intéressante par le Québec, qui possède une agence de régulation mais souffre d'un manque de soutien au sein même du ministère de la sécurité<sup>1071</sup>.

Le poste de DISP a essentiellement été analysé, jusqu'à maintenant, par rapport à la mise en place du CNAPS. Toutefois, au regard du décret instituant le DISP, d'autres missions que celles de participer à la création du CNAPS lui sont dévolues. Pour rappel, ses missions sont de favoriser la complémentarité entre la sécurité privée et les différents pouvoirs publics et ministères concernés par elle, de veiller à l'application de la loi (notamment en saisissant le CNAPS, dont il est membre), de proposer des évolutions réglementaires et normatives, et de se saisir de la problématique de la formation. Comment le DISP se place-t-il alors dans le nouveau paysage de la régulation, particulièrement par rapport au CNAPS ? Nous défendons ici qu'il joue un rôle spécifique en tant qu'acteur mineur de régulation, et plutôt focalisé sur des thématiques à caractère économique. Le DISP, en tant qu'interlocuteur des organisations professionnelles et des administrations – le décret de septembre 2010 l'indique –, avant même la création du CNAPS, remplit une mission de régulation discursive : l'Etat parle de la sécurité privée. Puis, parallèlement à la régulation administrative et disciplinaire du CNAPS, le DISP met en place des instruments qui s'inscrivent, sans que cela ne soit toujours clairement explicité, dans une régulation économique, voire sociale. A ces deux catégories d'actions, celle visant à la réforme de la loi du 12 juillet 1983 s'ajoute mais sera étudiée spécifiquement dans la 6<sup>ème</sup> partie.

---

<sup>1071</sup> Cf. entretien entre le Préfet Blanchou et Denis Lévesque, octobre 2013, en présence de Cédric Paulin.

### **4.3.1 Passer de la création du CNAPS à la construction d'une légitimité propre : le défi de la DISP**

#### **4.3.1.1 Le rapport formel entre le CNAPS et la DISP : vers un regard critique...**

Dès l'année 2011, le DISP anticipe et dessine les contours de sa relation avec le futur CNAPS : « *Il devrait donc y avoir une grande proximité entre le délégué et le CNAPS dont on peut penser qu'il sera membre de droit de cette instance. Le délégué devra pouvoir intervenir sur la définition des programmes de contrôles, être informé de leurs résultats et des décisions disciplinaires prises. Il sera naturellement intéressé par les suggestions susceptibles d'être faites par les CRAPS et le CNAPS sur les adaptations ou évolutions des normes [...]* ». De même, bien que l'hypothèse n'ait pas été suivie de réalisation, dans le cadre du contrôle du CNAPS par les inspections générales du ministère de l'Intérieur, le DISP entendait avoir sa place : « *Le délégué interministériel devra participer à l'orientation de ces travaux et à leur exploitation pour proposer, par exemple, des actions de formation continue des agents des CRAPS ou toute autre initiative visant à améliorer les conditions d'exercice de leurs missions* »<sup>1072</sup>. C'est donc une articulation à la fois organique (membre du CNAPS), fonctionnelle (intervenir sur les programmes de contrôle) et quasi-tutélaire (proposition d'amélioration des missions du CNAPS) que se propose de mettre en place le DISP vis-à-vis du CNAPS dans le cadre de la régulation. Davantage encore qu'un pouvoir de saisine, le DISP indique en 2010 qu'« *il pourra activer une équipe de contrôle des agents du Cnaps, pour s'assurer que les missions sont correctement exercées et véritablement efficaces* »<sup>1073</sup>.

La formalisation juridique du CNAPS fin 2011 modère toutefois cette volonté initiale du DISP. Le décret de création du CNAPS précise formellement l'articulation DISP/CNAPS : le DISP est membre du CNAPS, peut demander la réunion du collège, assister aux séances de la CNAC avec voix consultative et hors formation de recours et saisir le CNAPS dans le cadre de l'action disciplinaire. Le décret n'indique ainsi aucune position de tutelle ni de contrôle dévolue au DISP à l'égard du CNAPS. La lettre de mission du ministre de l'Intérieur au DISP en janvier 2012 revient sur le suivi des contrôles du CNAPS par le DISP, mais d'une manière souple : il s'agit seulement pour le DISP d'être informé des résultats du contrôle, comme

---

<sup>1072</sup> Jean-Louis Blanchou, « Créer la confiance entre secteur public et sécurité privée », 2010/2011, art. cit., p. 34.

<sup>1073</sup> « Entretien avec Jean-Louis Blanchou », *AEF*, décembre 2010.

source d'adaptation éventuelle de la réglementation<sup>1074</sup>. De manière effective, le DISP a saisi à quelques reprises le CNAPS de situations parvenues à sa connaissance et pouvant nécessiter un contrôle<sup>1075</sup>. Il a aussi communiqué, de manière plus générique, des orientations de contrôles, pour l'année 2012 et pour l'année 2013, mais non renouvelées pour l'année 2014. Ainsi, pour l'année 2013, le DISP indique que « *Maintenant que le CNAPS dispose de la totalité de ses moyens, il convient d'amplifier les actions de contrôle, de les faire porter sur les manquements les plus fréquents et de les exercer, pour une plus grande efficacité, chaque fois que c'est possible, en coordination avec d'autres services spécialisés de contrôle* »<sup>1076</sup>.

Globalement, dès lors que le DISP n'a plus eu à s'investir dans la préfiguration du CNAPS, l'articulation entre le DISP et le CNAPS s'est trouvée réduite à la stricte lettre des textes régissant les deux structures. Ainsi, le DISP explique que « *La première année d'existence de la DISP, principalement en 2011, a été consacrée à la mise en place du Conseil national des activités privées de sécurité* », puis, « *Une fois le CNAPS créé, l'année 2012 devenait, pour la Délégation interministérielle à la sécurité privée, une année d'élargissement et d'ouverture, notamment à l'interministériel et à l'international* »<sup>1077</sup>. En mars 2012, l'objectif que s'était fixé le DISP est, pour lui, atteint : « *S'agissant du développement du CNAPS en province, le calendrier est tenu* » ; « *Les premiers contrôles ont eu lieu* » ; « *Le recrutement des contrôleurs et des personnels administratifs, se passe sans difficultés pour les contrôleurs [...]* » ; ainsi « *A ce stade, on peut affirmer que les engagements sont tenus et que le CNAPS fonctionnera à 100% de ses capacités fin 2012* »<sup>1078</sup>.

Dès ce moment, un regard critique du DISP émerge cependant quant à l'activité du CNAPS, qui n'est plus de son ressort. Si « *Les premiers contrôles ont eu lieu, ils ont amené des résultats que l'on peut juger contrastés : des entreprises qui font de la publicité n'existent*

---

<sup>1074</sup> « *Je souhaite que vous suiviez très attentivement les travaux du CNAPS, dont vous êtes membre, et que vous saisissiez mon cabinet de tout projet qui, au vu des résultats des contrôles, vous paraîtrait de nature à accompagner la moralisation et la professionnalisation du secteur* » (Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Lettre de mission du DISP », 9 janvier 2012).

<sup>1075</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Courrier au Directeur du CNAPS », n° 12-008, 18 janvier 2012, et DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », 21 février 2013, n° 13-019.

<sup>1076</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 13-001, 4 janvier 2013. Pour l'année 2012, le DISP avait transmis au fil de l'eau quelques orientations au Directeur du CNAPS, comme sur le contrôle des activités cynophiles (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 12-021, 7 février 2012), sur le contrôle des activités de stadiers dans les enceintes sportives (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 12-029, 13 février 2012).

<sup>1077</sup> Jean-Louis Blanchou, *cit. in* Pierre Brajeux, Eric Delbecque et Michel Mathieu, *Sécurité privée, enjeu public*, 2013, *op. cit.*

<sup>1078</sup> Entretien de Jean-Louis Blanchou pour l'Agora des Directeurs des Services généraux et des Directeurs Achats Rhône-Alpes et Agora des Directeurs de la Sécurité Rhône-Alpes, dans le cadre d'une réunion sur « Le CNAPS et après ? Les projets de la Délégation Interministérielle à la Sécurité Privée concernant la sécurité privée », 20 mars 2012.



que dans l'esprit de leur fondateur, d'autres ont des difficultés à trouver les permis, les autorisations, les cartes professionnelles ou les certificats correspondant à leurs fonctions »<sup>1079</sup>. Or, le DISP souligne qu'il sera « très attentif aux résultats des premiers contrôles début 2010 pour orienter le programme d'action du CNAPS envers, par exemple, les secteurs d'activités propices aux dysfonctionnements ou dans des secteurs géographiquement ciblés »<sup>1080</sup> : cette finalité de l'attention du DISP outrepassa sensiblement ce que prévoient le décret et sa lettre de mission de janvier 2012, puisqu'ils ne visaient qu'à lui permettre d'adapter le cadre réglementaire si nécessaire, davantage qu'à s'immiscer dans l'activité disciplinaire du CNAPS. Le DISP tend également à remettre à sa place, au sens propre comme au figuré, la nouvelle institution, en la cantonnant à son rôle strict de contrôleur de la bonne application de la réglementation existante, et la renvoyant à une qualification d'« outil » : lorsque le DISP transmet au ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, des éléments de langage pour la conférence de presse d'installation du CNAPS, en janvier 2011, il indiquera, dans ces éléments, à neuf reprises que le CNAPS est un « outil »<sup>1081</sup>. L'outil CNAPS est l'instrument de l'application de la loi et, pour le DISP, ne peut réfléchir lui-même à d'autres évolutions du secteur de la sécurité privée.

La mise à distance du CNAPS par le DISP semble répondre au souhait de ce dernier de se positionner en surplomb, évaluant éventuellement l'efficacité du nouveau dispositif de régulation mais surtout prenant en charge les questions stratégiques relatives à la sécurité privée. Le DISP se place effectivement dans une perspective plus large : à la fois dans le cadre de la refonte de la loi du 12 juillet 1983 (cf. 6<sup>ème</sup> partie), et dans le cadre d'une régulation à caractère incitatif.

#### 4.3.1.2 Vers la recherche d'un rôle en régulation pour la DISP

Très tôt, le DISP paraît chercher un rôle en régulation de la sécurité privée, qui dépasse l'action et le rôle du CNAPS : c'est le sens de sa proposition de « création d'une entité distincte du Cnaps, qui sera un organe de consultation et de concertation au niveau national pour l'ensemble des activités de la sécurité privée, et non pas seulement celle visées par la loi du 12 juillet 1983 sur les activités privées de sécurité. Cette structure réunira les pouvoirs

---

<sup>1079</sup> Ibid.

<sup>1080</sup> « Entretien avec Jean-Louis Blanchou », AEF, décembre 2010.

<sup>1081</sup> DISP, « Eléments de langage du Ministre. Conférence de presse « Installation du CNAPS » - 9 janvier 2012 », 5 janvier 2012, 12 p. : « Le CNAPS qui a été installé aujourd'hui est **un des outils** qui doit permettre de progresser sur la voie d'un meilleur respect des lois et règlements par les acteurs et de leur professionnalisation » ; « Le CNAPS est un outil prometteur » ; « Pourquoi un tel outil ? » ; « La mise en place de cet outil se déroule dans une période difficile » ; « Le CNAPS qui est un outil important n'est pas le seul instrument [sic] de la modernisation du secteur. J'ai demandé un travail de diagnostic et de propositions sur la formation aux métiers de la sécurité privée (IGA-IGAS-IGEN) »

*publics, les organisations patronales, les organisations syndicales ou encore les donneurs d'ordre, car chacun peut faire des propositions pour faire évoluer et moderniser la profession. J'envisage sa mise en place en 2011 mais il ne faut pas que cela génère un flou par rapport à la mise en place du Cnaps* »<sup>1082</sup>. Si ce Conseil national consultatif pour la sécurité privée ne verra pas *in fine* le jour et sera de fait enterré au début de l'année 2012, son hypothèse et son esprit indiquent bien que le DISP se veut plus large dans son champ de préoccupation que le CNAPS : ce-dernier doit être focalisé sur le contrôle des activités privées de sécurité, au sens réglementaire, tandis que le DISP a un champ de préoccupation correspondant à la sécurité privée, périmètre plus large que le réglementaire.

Sur le fond, le DISP se place dans la perspective du *Rapport Blot-Diederichs* : « *Pour moi, le rapport Blot est une source d'inspiration au même titre que les échanges avec la profession. Je ne peux pas affirmer que toutes les propositions seront retenues, mais elles constituent une base de réflexion* »<sup>1083</sup>. De fait, à travers le décret de création du DISP, se retrouvent effectivement les problématiques de formation, de normalisation, mais aussi de sous-traitance, de travail illégal, qui avaient donné lieu à des recommandations de la mission Blot-Diederichs. Plus spécifiquement, il sera possible de dégager une orientation de régulation économique aux travaux conduits par le DISP. Avant même cette orientation, c'est une identification plus précise du DISP comme régulateur du discours et de la connaissance relatifs à la sécurité privée qu'il faut conduire.

### **4.3.2 Réguler le discours public**

Avec la création du poste de DISP, une parole publique relative à la sécurité privée émerge, dans un ensemble de forums, de séminaires, de colloques (Trophées de la sécurité, Gala de la sécurité, salon Préventica, INHESJ, assemblées générales des organisations professionnelles), et avec des articles et entretiens (*cf.* bibliographie). Il s'agit là du rôle le plus visible du DISP, et de la nouveauté dans le paysage de la sécurité privée. A partir de février 2011, la DISP diffuse une note de veille au cabinet du ministre de l'Intérieur ainsi qu'aux principaux directeurs d'administration centrale du ministère, puis au Collège du CNAPS<sup>1084</sup>. La périodicité de cette diffusion s'est réduite au fur et à mesure des années : vingt-neuf notes de veille en 2011, dix-sept en 2012 et neuf en 2013.

---

<sup>1082</sup> « Entretien avec Jean-Louis Blanchou », *AEF*, décembre 2010.

<sup>1083</sup> *Ibid.*

<sup>1084</sup> « M. Bauer souligne la qualité et l'excellence de la note de veille diffusée par la DISP ; il souhaite que membres du collège puissent tous en être destinataires, avec les précautions d'usage concernant une trop large diffusion par les

Cette parole, interne à l'administration et/ou à destination des organisations professionnelles, qui peut apparaître au bout de quelques mois ou quelques années comme naturelle et évidente, ne l'était pas avant 2011 : jusqu'à cette date, seuls les responsables politiques avaient la capacité et la légitimité d'évoquer la sécurité privée, mais ne faisaient que rarement. Désormais, un discours public autorisé, spécifiquement dédié et régulier, voire répétitif, rappelle les objectifs des réformes et chantiers en cours en matière de sécurité privée. Va dans ce sens d'un discours régulier l'organisation, à partir de 2012, des « Assises de la sécurité privée » : ce colloque annuel, initié par le DISP, le 22 octobre 2012, repris le 13 novembre 2013 ainsi que le 8 décembre 2014, est co-organisé entre la DISP et l'INHESJ, ainsi que le CNAPS pour la 3<sup>ème</sup> édition de 2014. Il se situe à l'Ecole militaire, durant une journée entière<sup>1085</sup>. Réunissant d'abord plus d'une centaine de participants pour sa 1<sup>ère</sup> édition (sur la formation<sup>1086</sup>), puis environ 230 lors de la 2<sup>ème</sup> (sur l'économie<sup>1087</sup>), la 3<sup>ème</sup> édition atteint les 500 participants (sur la prospective).

Ces discours, dans leur variété de formulation mais aussi par leur initiateur – le DISP – correspondent à une recommandation du *Rapport Blot-Diederichs* : « *Le délégué interministériel à la sécurité privée aura donc pour tâche de coordonner les différents ministères concernés afin que l'État parle d'une seule voix et exprime une stratégie globale de développement de la sécurité privée en complément avec les tâches régaliennes des forces publiques de sécurité intérieure* »<sup>1088</sup>. C'est bien, à travers cette action de régulation de la parole, les germes d'une stratégie de l'Etat vis-à-vis de la sécurité privée, du moins l'explicitation de l'action de l'Etat, qui se laissent voir et se construisent.

### **4.3.3 Réguler le savoir statistique : une tentative davantage qu'une réussite**

La nécessaire amélioration de la connaissance statistique du secteur de la sécurité privée est tôt annoncée par le DISP, reprenant certaines remarques de la mission Blot-Diederichs.

#### **4.3.3.1 L'observatoire statistique de la sécurité privée**

L'idée d'un observatoire statistique de la sécurité privée est apparue dès 2011 dans les objectifs et les interventions du délégué interministériel : « *Nous souhaitons en outre mettre*

---

*destinataires et quant aux informations contenues dans la lettre* » (DISP, « CR succinct du collège du CNAPS du mardi 17 avril 2012 », établi par Jacques Michelot et diffusion en interne à la DISP le 18 avril 2012).

<sup>1085</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 12-117, 24 octobre 2012 et Jean-Louis Blanchou, « Note à l'attention de Monsieur Thierry LATASTE, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 13-102, 15 novembre 2013. Ces notes dressent le bilan des Assises, en termes de participation et de contenu.

<sup>1086</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 12-117, 24 octobre 2012.

<sup>1087</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, éditorial à *Atlas 2012. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2012.

<sup>1088</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 77.

en place un observatoire statistique fiable du monde de la sécurité privée et de la manière dont ce secteur évolue »<sup>1089</sup>. Il justifiait cette initiative par les lacunes statistiques du secteur et la difficulté à connaître exactement le nombre d'entreprises et d'effectifs du secteur réglementé, ce qu'indiquaient également certains professionnels<sup>1090</sup> mais aussi le *Rapport Blot-Diederichs*<sup>1091</sup>. La mise en œuvre de cette idée se révèle cependant plus complexe que prévue, et sans cesse ré-annoncée dans la communication du DISP avec le cabinet du ministre<sup>1092</sup>. Ce n'est qu'en mars 2014 qu'une première (et unique) réunion se tient sous l'égide du préfet Jean-Louis Blanchou. Le 28 mars 2014 est ainsi lancé l'observatoire statistique de la sécurité privée, avec des représentants de la DGGN, du CNAPS, de l'ONDRP, de l'INSEE, des organisations professionnelles de la sécurité privée et du directeur de l'*Atlas en Toute Sécurité*<sup>1093</sup>. Cependant, les représentants des organisations professionnelles de la surveillance humaine montrent un entrain très modéré pour cet observatoire<sup>1094</sup>, et le départ du préfet Blanchou en juin 2014 signe la fin de cette idée...

Ainsi, l'observatoire statistique de la sécurité privée est resté une idée mort-née faute de motivation des acteurs professionnels mais aussi du fait d'objectifs non clarifiés. En effet, si des lacunes et des flous dans la connaissance statistique existent, chaque année plusieurs documents statistiques sont toutefois produits<sup>1095</sup>, sur la base desquels, d'ailleurs, le DISP

---

<sup>1089</sup> « Sécurité privée : 3 questions à Jean-Louis Blanchou », *Civique*, décembre 2011. Cf. également, Jean-Louis Blanchou, *cit. in* « L'interview. Rencontre avec Jean-Louis Blanchou, préfet, délégué interministériel à la sécurité privée, responsable de la mission pour le développement de la vidéoprotection », *ARSEG Info*, n° 215, 17 octobre 2011.

<sup>1090</sup> Nicolas Le Saux, « Une vision économique actualisée de la sécurité privée », *Sécurité privée*, n° 17, septembre / novembre 2011, p. 15 : « L'un des signes de maturité d'un marché est la qualité de l'information économique le concernant. Sur ce critère, force est de constater que nous sommes probablement encore très immatures ! Manque d'intérêt des pouvoirs publics, manque de qualité de beaucoup d'analyses et classements réalisés à ce jour, peu d'intérêt de notre part, données non challengées de la part des clients, sont autant de facteurs qui expliquent cette situation. [...] Le manque de cohérence entre les définitions et périmètres juridiques et économiques mis en place par les services de l'Etat rendent la lecture difficile ».

<sup>1091</sup> « La première mission [du DISP] consisterait en liaison avec le conseil national des activités privées de sécurité déjà évoqué de collecter les statistiques permettant une meilleure connaissance du secteur et d'élaborer une stratégie économique à moyen terme afin d'améliorer et de restructurer l'offre » (*Rapport Blot-Diederichs*, p. 78).

<sup>1092</sup> DISP, « Audience accordée par M. le Ministre, aux représentants des organisations professionnelles des activités privées de sécurité. Le vendredi 1<sup>er</sup> juillet 2011 à 18 h 00. Liste des dossiers en cours ou à venir », 29 juin 2011, p. 2, DISP, « Rapport d'activités 2012 et perspectives 2013 », 1<sup>er</sup> février 2013, p. 10, Jean-Louis Blanchou, « Note à l'attention de Monsieur Thierry LATASTE, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 13-102, 15 novembre 2013, DISP, « Rapport d'activités et perspectives 2014 », p. 16.

<sup>1093</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion « Observatoire statistique de la sécurité privée », 28 mars 2014 », 3 p.

<sup>1094</sup> Pour le délégué général du SNES, il est d'abord nécessaire de vérifier l'existant, tandis que le secrétaire général de l'USP souligne que les partenaires sociaux et patronaux « le percevaient comme une contestation de la structure paritaire déjà en charge d'une collecte statistique ».

<sup>1095</sup> Précisément :

- L'enquête de la branche collective « Prévention et Sécurité » existe depuis le milieu des années 1990, réalisée par l'Institut I+C, pour le compte de l'Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, organisme paritaire de branche.
- L'*Atlas En Toute Sécurité*, publié par un organisme privé, analyse chaque année, depuis 1990, 24 segments d'activités de sécurité, soit un périmètre plus large que celles réglementées.
- Enfin, le CNAPS, depuis sa création, aboutit à donner une image statistique du secteur réglementé.

fournissait au cabinet du ministre une note sur l'état économique du secteur<sup>1096</sup>. Une tentative un peu différente est faite sur un sujet plus spécifique.

#### 4.3.3.2 L'observatoire des atteintes à l'égard des agents privés de sécurité

A partir des agressions sur les agents privés de sécurité relevés régulièrement dans la note de veille de la DISP, une analyse annuelle est réalisée et publiée dans le rapport annuel de l'ONDRP, à partir de 2011, pour les années 2011 et 2012<sup>1097</sup>. S'il ne s'agit pas ici de décrire les données récoltées à partir des « alertes google » et leur analyse typologique (189 agents de sécurité privée victimes en 2011, et 180 en 2012), la justification de cette démarche par le DISP est nécessaire à comprendre : « *Au sein du rapport annuel de l'ONDRP, plusieurs professions font désormais l'objet de statistiques et d'analyses quant aux atteintes physiques et verbales dont elles sont l'objet. Les professions publiques liées à la sécurité ont naturellement été analysées très rapidement : policiers, gendarmes, douaniers, pompiers. [...] C'est dans cette logique qu'il convient aujourd'hui de prendre en compte les agents de sécurité privée* »<sup>1098</sup>. Il s'agit ainsi d'inscrire, à la fois logiquement et de force, la sécurité privée dans une démarche déjà élaborée pour les autres professions publiques de sécurité : « *Néanmoins, hormis un début d'exception, le secteur de la sécurité privée n'est pas encore organisé pour mesurer, évaluer, analyser les atteintes physiques et verbales commises à l'égard des agents privés de sécurité ou dont ils sont indirectement victimes. La Délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP) a souhaité, en lien avec l'ONDRP, effectuer un premier travail de défrichage sur ces atteintes* »<sup>1099</sup>. Les organisations professionnelles, à cette date, ne produisent que des embryons de données ou de démarches, à partir de l'enquête annuelle de branche ou par un accord sectoriel dans la sûreté aéroportuaire. Cette démarche initiée par la DISP reçoit un accueil favorable de la part du président du collège du CNAPS, qui souhaite même son élargissement : « *Grâce à la DISP, l'ONDRP publie depuis deux ans*

---

<sup>1096</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 12-115, 16 octobre 2010, et Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Thierry LATASTE, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 13-095, 30 octobre 2010.

<sup>1097</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Les atteintes et incidents relevés sur les agents privés de sécurité du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 août 2011 », in INHESJ / ONDRP, *Rapport 2012*, pp. 880-884 ; Jean-Louis Blanchou, DISP, « Les atteintes aux agents privés de sécurité en 2012 », in INHESJ / ONDRP, *Rapport 2013*, fiche thématique n° 10, pp. 1-5.

<sup>1098</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Les atteintes et incidents relevés sur les agents privés de sécurité du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 août 2011 », in INHESJ / ONDRP, *Rapport 2012*, pp. 880-884.

<sup>1099</sup> *Ibid.* Ce « début d'exception » correspond à la prise en compte dans l'enquête annuelle de la branche « Prévention et Sécurité » de quelques données en matière d'agressions, à partir de remontées des entreprises elles-mêmes (Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2012), « Enquête de branche. Prévention – Sécurité (Données 2011) », septembre 2012, p. 61). Ces données de la branche collective, ainsi que l'accord collectif relatif à la procédure applicable aux cas d'agression en situation de travail dans la sûreté aérienne et aéroportuaire signé le 20 novembre 2011 par les organisations professionnelles représentatives (SESA, USP, SNES) et les organisations syndicales de salariés, sont d'ailleurs mentionnés dans la deuxième analyse des atteintes fournie par la DISP à l'ONDRP (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Les atteintes et incidents relevés sur les agents privés de sécurité du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 janvier 2012 », in INHESJ / ONDRP, *Rapport 2012*, fiche thématique n° 9, pp. 880-884).

*un recensement de ces agressions qui reste partiel, dans la mesure où il est fondé sur des situations relatées par les médias. Le Président du Collège souhaiterait la mise en place d'un recensement beaucoup plus précis avec notamment les organisations professionnelles à l'instar de ce qui se fait par les entreprises dans le domaine du transport de fonds. Il conviendrait d'avoir ainsi un indicateur commun, en accord avec la DISP, le CNAPS et les organisations professionnelles. Il s'agirait d'une sorte d'« observatoire », qu'il faudrait idéalement mettre en place au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cette mise en place ne doit pas être « lourde » mais se fonder sur des données précises afin d'illustrer la dangerosité du métier »<sup>1100</sup>. De même, en janvier 2013, le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, se fait l'écho de ce souhait auprès des organisations professionnelles lors de sa participation aux vœux de l'USP : « Les conditions d'exercice des différentes activités doivent rester une préoccupation constante. Je suis notamment très sensible aux atteintes dont sont victimes des agents privés de sécurité et j'ai demandé à ce qu'un suivi spécial soit effectué pour que nous ayons les moyens de mieux lutter contre ce phénomène »<sup>1101</sup>.*

Sur cette base, le DISP organise le 13 juin 2013 une réunion en vue de la création d'un observatoire des atteintes à l'égard des agents privés de sécurité, avec pour participants : l'ONDRP, la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la gendarmerie nationale, les services du Défenseur des Droits, le CNAPS, l'Observatoire national de la délinquance dans les transports (ONDT), ainsi que les organisations professionnelles de la sécurité privée (USP, SNES, GPMSE, SESA, FEDESFI)<sup>1102</sup>. L'objectif est d'objectiver ce phénomène, dans l'optique de recommandations en termes de formation, d'encadrement, de contrôles par le CNAPS et de protection des agents : il s'agit bien de réguler les données relatives aux atteintes à l'égard des agents de sécurité privée, à partir d'une approche multi-sources<sup>1103</sup>. Quatre réunions ultérieures permettent de préciser cette approche et de définir des typologies d'agents, de lieux, d'atteintes, de modes opératoires, et parallèlement d'élaborer le

---

<sup>1100</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 13 décembre 2012 », pp. 4-5.

<sup>1101</sup> Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, « Discours lors de la cérémonie des vœux de l'ANAPS. Paris, 15 janvier 2014 », in *Sécurité privée*, n° 22, janvier-mars 2014, p. 15.

<sup>1102</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Les atteintes aux agents privés de sécurité en 2012 », in INHESJ / ONDRP, *Rapport 2013*, fiche thématique n° 10, p. 3 et DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. Réunion de lancement – DISP – mardi 11 juin 2013 », compte rendu du 14 juin 2013, 3 p.

<sup>1103</sup> DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. Réunion de lancement – DISP – mardi 11 juin 2013 », compte rendu du 14 juin 2013, 3 p. Cette approche multi-sources est la suivante :

- la poursuite du recensement des atteintes à partir des « alertes google » ;
- une extraction des données administratives issues des fichiers de la police (STIC) et de la gendarmerie (JUDEX), à partir des plaintes ou mains courantes déposées par les agents de sécurité ;
- la mise en place d'un questionnaire en ligne à destination des entreprises pour recueillir leurs données, sur une base volontaire, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

questionnaire en ligne, sous gestion de l'ONDRP<sup>1104</sup>. A la fin de l'année 2013, l'application informatique à destination des entreprises de sécurité privée est finalisée : « *Chaque organisation professionnelle communiquera en interne sur cette application et recueillera pour le 31 janvier 2014 au plus tard le nom des premières entreprises volontaires pour participer à cette expérimentation* »<sup>1105</sup>. Toutefois, après cette date, il n'existe plus ni réunions, ni communication particulière par rapport à l'observatoire des atteintes : l'année 2014 voit en fait un arrêt de la démarche tout juste engagée, ce qui est lié au départ du préfet Blanchou annoncé en avril 2014<sup>1106</sup>.

Nous avons jusque-là un peu élargi le terme de « régulation » pour l'appliquer au discours et à la connaissance. Des actions plus directes de régulation ont lieu sous l'égide du DISP.

#### **4.3.4 Réguler la formation et le recrutement par la professionnalisation d'abord, la moralisation ensuite**

Mise dans le périmètre d'action du DISP par la mission Blot-Diederichs et par son décret de création, la formation implique plusieurs actions de nature et portée différentes, mais que l'on peut caractériser sous l'angle de la régulation, ainsi définie : 1. réunir des administrations et des acteurs privés sur un thème, 2. ne pas se substituer aux compétences de chacun mais en favoriser l'exercice, 3. rester, lorsque le sujet s'y prête, dans une démarche incitative et d'application volontaire, et 4. rechercher une amélioration économique par le biais de la formation. Ce sont ces critères, définis *ex post*, qui se retrouveront dans les actions suivantes.

##### **4.3.4.1 Les ADS/GAV : améliorer le recrutement par les entreprises privées de sécurité**

L'amélioration et le soutien du recrutement des ADS et GAV par les entreprises de sécurité privée est un premier point d'action du DISP. L'article 4 du décret de création du DISP précise, entre autres, que ce dernier « *facilite, en coopération avec les entreprises du secteur, l'insertion professionnelle des adjoints de sécurité et des gendarmes adjoints volontaires en*

---

<sup>1104</sup> DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. 2<sup>ème</sup> réunion de lancement – élaboration et mise en cohérence des sources – 16 juillet 2013 », compte rendu du 18 juillet 2013, 4 p. et DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. 5<sup>ème</sup> réunion de lancement – validation de l'application informatique – 26 novembre 2013 », compte rendu du 28 novembre 2013, 2 p. La DLPAJ est consultée afin de vérifier la compatibilité du recueil informatique des données, même anonymes, avec la loi du 6 janvier 1978 (DLPAJ, « Note à Monsieur le préfet, délégué interministériel à la sécurité privée », objet : Demande d'analyse juridique relative à la création d'une base de données statistiques des atteintes à l'égard des agents privés de sécurité, 26 décembre 2013, 2 p.).

<sup>1105</sup> DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. 5<sup>ème</sup> réunion de lancement – validation de l'application informatique – 26 novembre 2013 », compte rendu du 28 novembre 2013, 2 p.

<sup>1106</sup> Clément Giuliano et Gabriel Thierry, « Le préfet Jean-Louis Blanchou, chargé des questions de sécurité privée, décide de faire valoir ses droits à la retraite », *AEF*, dépêche n° 479579, Paris, 18 avril 2014.

*fin de contrat* ». Initialement, il s'agit pour la police et la gendarmerie d'offrir des débouchés professionnels à des personnels jeunes, temporaires, qui, « *du fait de la diminution du nombre de places dans les écoles et de l'augmentation du recrutement de ces jeunes [...], ne pourront faire carrière dans la police et la gendarmerie* »<sup>1107</sup>.

Ce travail débute dès le début de l'année 2011, avec une première réunion organisée par le DISP le 1<sup>er</sup> février 2011, puis une impulsion donnée par le directeur de cabinet du Ministre le 23 juin 2011 qui préside une réunion en présence du DISP, de représentants des DGPN et DGGN, de Pôle Emploi, des présidents des organisations professionnelles et d'une trentaine de chefs d'entreprises. Après une dizaine de réunions et plusieurs groupes de travail pilotés par la DISP<sup>1108</sup>, une « *convention sur la reconversion des Adjoints de sécurité et gendarmes adjoints volontaires dans les entreprises de sécurité privée* » est signée le 3 février 2012 entre le DGPN, le DGGN, le directeur de Pôle Emploi et les organisations professionnelles de la sécurité privée (USP, SNES, FEDESFI, GPMSE, SESA). Cette convention prévoit des procédures facilitatrices et d'échange d'information entre les différents partenaires<sup>1109</sup>, et un comité de pilotage, sous l'égide du DISP, est prévu pour se réunir chaque trimestre, à partir du 29 mars 2012 afin d'évaluer les résultats de cette convention.

#### **4.3.4.2 Améliorer la formation des dirigeants d'entreprises privées de sécurité**

Une seconde question relative à la formation est traitée dès le début de fonctionnement de la DISP : la mise en place d'une formation initiale spécifique pour les dirigeants par le biais de la création d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) de dirigeant est par ailleurs conduite en 2011. Cette action s'inscrit, elle, dans le cadre des recommandations du *Rapport Blot-Diederichs* et, d'une manière générale, dans le décret de création du DISP. La 5<sup>ème</sup> recommandation du *Rapport Blot-Diederichs* indiquait ainsi qu'il était nécessaire de « *mettre en place rapidement le CQP dirigeants d'entreprises qui n'a toujours pas été homologué par le ministère* »<sup>1110</sup>. En effet, alors que la loi du 18 mars 2003 ayant rendu l'aptitude professionnelle des dirigeants obligatoire, les seules formations reconnues par le

---

<sup>1107</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-027, 15 mars 2011.

<sup>1108</sup> Réunions relatives à l'élaboration de la convention de reclassement des ADS/GAV : 1<sup>er</sup> février 2011, le 18 mars 2011, 31 mars 2011, 7 avril 2011, 17 mai 2011, 8 juin 2011, 23 juin 2011, 5 juillet 2011.

<sup>1109</sup> « maillage territorial », « reporting », relations plus étroites entre le ministère de l'Intérieur et Pôle emploi, animation d'un réseau d'adhérents chez les professionnels, mise en place d'un annuaire, traçabilité des ADS/GAV par Pôle Emploi, campagne de communication chez les professionnels, etc.

<sup>1110</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 60.



ministère de l'Intérieur étaient les licences universitaires généralistes et quelques licences professionnelles « Sécurité des biens et des personnes ». Peu de nouveaux dirigeants d'entreprise étaient alors véritablement formés à la gestion et direction d'une entreprise privée de sécurité, l'aptitude professionnelle étant de fait une faible barrière à l'entrée dans la profession. La mission Blot-Diederichs recommandait la mise en place d'un certificat de qualification professionnelle de dirigeant, ou au moins d'un référentiel de formation. Le DISP indique donc au directeur de cabinet du ministre que les objectifs poursuivis par cet arrêté relatif à la formation des dirigeants sont leur professionnalisation et la moralisation globale du secteur, dans un objectif à la fois de renforcement de leurs compétences, mais également de régulation économique indirecte : « *Cette barrière à l'entrée que constitue une formation obligatoire est de nature à décourager certaines personnes peu scrupuleuses quant aux spécificités des activités privées de sécurité* »<sup>1111</sup>.

De la même manière que pour la convention de reconversion des ADS/GAV, le DISP réunit alors à partir de décembre 2010 un groupe de travail, avec des représentants du BPA, des organisations professionnelles de la surveillance humaine, puis dans un second temps de l'INHESJ et de l'ENSP, afin d'élaborer le contenu d'un programme de formation pour les dirigeants. Deux réunions, en février 2011, permettent d'aboutir à un consensus autour d'un programme de 240 heures<sup>1112</sup>. Par ailleurs, le DISP réunit les représentants du BPA et de la CNCP afin d'avoir une adéquation, sur la base du référentiel établi par le groupe de travail, entre le projet de CQP de dirigeant d'entreprise privée de sécurité et les quelques titres de dirigeant d'entreprise privée de sécurité déjà enregistrés par des organismes privés au RNCP<sup>1113</sup>. Le programme de formation du dirigeant d'entreprise privée de sécurité est finalement publié par un arrêté du ministre de l'Intérieur du 20 mai 2011<sup>1114</sup>.

---

<sup>1111</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur le Préfet, directeur de cabinet », n° 11-041, 28 avril 2011. Concernant la professionnalisation, « *L'assainissement du secteur de la sécurité privée passe par les dirigeants des entreprises concernées. [...] Il en va de la capacité des chefs d'entreprises, dans ce secteur, à faire face à un environnement économique fortement concurrentiel et à un environnement juridique complexe* ».

<sup>1112</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2011 relative à la formation et l'habilitation des dirigeants d'entreprises de sécurité », 2 février 2011, et DISP, « Compte rendu de la réunion du 9 février 2011 relative à la formation et l'habilitation des dirigeants d'entreprises de sécurité », 10 février 2011. La première réunion de décembre 2010, mentionnée dans le CR du 1<sup>er</sup> février 2011, n'avait donné aucun résultat, les participants du secteur privé ne s'étant pas suffisamment investis dans le dossier selon le DISP.

<sup>1113</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 17 mars 2011 », 28 mars 2011.

<sup>1114</sup> Arrêté du 20 mai 2011 modifiant l'arrêté du 3 août 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 1er du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 modifié pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes. Le DISP indique : « *l'arrêté sur l'aptitude professionnelle des dirigeants, proposé à la signature du Ministre par la directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et validant le référentiel de formation, reçoit tout mon soutien* » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur le Préfet, directeur de cabinet », n° 11-041, 28 avril 2011).

#### 4.3.4.3 Rénover les programmes de formation des agents de sécurité

De la même manière que pour l'amélioration de l'aptitude professionnelle des dirigeants, le DISP entame une rénovation de l'architecture globale des CQP des agents, afin de les renforcer en volume horaire<sup>1115</sup>. Principale d'accès aux métiers de la sécurité privée, les CQP sont sous la coresponsabilité des ministères et branches collectives concernés, par rapport aux autres voies d'accès que sont les titres de formation publics ou privés enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)<sup>1116</sup>. Le DISP se place, dans cette révision des CQP, dans le respect des prérogatives de la DLPAJ à qui il revient de prendre les arrêtés relatifs aux contenus des CQP et des branches collectives à qui il revient de proposer les évolutions. En février 2012, il fait part de sa satisfaction face aux propositions de la branche collective « Prévention et Sécurité » qui porte le CQP APS de 70 heures à 140 heures<sup>1117</sup>. Concernant les CQP du transport de fonds, « *sur le modèle du travail déjà engagé sur le CQP APS – surveillance humaine – et sur le CQP « agents de sûreté aéroportuaire » [...] la DISP a lancé ce chantier (avec l'appui du BPA de la DLPAJ) et en concertation avec Fedesfi le 7 juin [2012] »*<sup>1118</sup>. Il en va de même pour le CQP d'agent de sûreté aéroportuaire. Enfin, le CQP d'agent cynophile est révisé en 2013, avec une consultation du DISP (moins à l'initiative dans ce cas, mais donnant un avis favorable<sup>1119</sup>). Prenant acte de la révision de

---

<sup>1115</sup> La première étape avait correspondu à leur mise en place à partir de 2007, avec un CQP d'agent de prévention et de sécurité de 70 heures, un CQP d'agent cynophile de 315 heures, un CQP d'agent de sûreté aéroportuaire de 70 heures, 3 CQP en matière de transport de fonds de 39 à 45 heures et un CQP d'enquêteur civil pour la recherche de débiteurs de masse de 154 heures. Agréés par le ministère de l'Intérieur pour cinq ans par le biais d'un arrêté ministériel, ces CQP arrivaient à échéance entre la fin 2011 et les années 2012-2013.

<sup>1116</sup> Un rapport interministériel d'inspections générales, demandé par le DISP (*cf. suite*), indique ainsi que les branches collectives « *s'impliquent effectivement sérieusement dans la gestion de ce dossier. Elles le font en manifestant leur préférence pour un traitement essentiellement conventionnel de celui-ci qui en est maintenant venu à constituer la caractéristique centrale du dispositif* » (*Rapport IGA-IGEN-IGAS, 2012, op. cit., p. 15*). Un point d'explication est nécessaire sur les voies d'accès à la profession : élaborés conjointement par le ministère de l'Intérieur et la branche collective « Prévention et Sécurité », ajouté du ministère des Transports et de la DGAC pour la sûreté aéroportuaire et de la branche collective des transports routiers et des activités auxiliaires des transports pour le transport de fonds, ces CQP font l'objet d'arrêtés ministériels fixant alors réglementairement leur contenu, leur nombre d'heures et leur période de validité : les branches collectives concernés demandent ensuite l'agrément des ministères concernés pour que ces CQP soient délivrés en leur nom par des organismes de formation affiliés à elles. Cette modalité d'acquisition de l'aptitude professionnelle est valable pour 80% des agents de prévention et de sécurité (au moins jusqu'en 2012-2013), pour 100% des agents de sûreté aéroportuaire et du transport de fonds, et une partie non connue des agents cynophiles. Les agents restants obtiennent leur aptitude professionnelle en passant une certification professionnelle enregistrée au RNCP, qui est devenue la voie d'accès majoritaire à partir de 2013-2014.

<sup>1117</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Philippe LEBLANC, Chef du Bureau des polices administratives », n° 12-018, 1<sup>er</sup> février 2012. Les modifications souhaitées concernent une meilleure prise en compte des risques professionnels, de la problématique des personnes vulnérables, de la présentation des autres métiers de la sécurité privée.

<sup>1118</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 12-078, 7 juin 2012.

<sup>1119</sup> « *vous avez bien voulu solliciter mon avis relatif au nouveau contenu de formation du CQP d'agent de sécurité cynophile, qui arrive, après prorogation, à échéance le 31 décembre 2013. Le projet qui vous a été soumis par la CPNEFP correspond à l'esprit de la nouvelle architecture voulue pour l'ensemble des CQP, notamment avec la prise en compte du tronc commun de 41 heures. Je note par ailleurs avec satisfaction que la formation pratique atteint désormais 230 heures, sur une formation de 388 heures (contre 315 heures auparavant). Ce projet de CQP d'agent de sécurité cynophile recueille*

l'architecture des CQP et de l'augmentation du volume horaire, le DISP en informe la CNCP et établit un dialogue pour mettre en cohérence cette architecture avec les titres privés enregistrés au RNCP, ceux-ci pouvant avoir un volume horaire moindre<sup>1120</sup>. Ainsi, les modalités de l'ensemble de cette action et de la mise en œuvre de ce dispositif reprennent les modalités d'exercice de la régulation par le DISP précédemment évoquées : réunion des acteurs publics et privés sur un sujet particulier, respect de leurs prérogatives, recherche d'une amélioration économique pour le secteur.

Ces différentes actions du DISP en matière de formation illustrent le rôle et les modalités de sa visée régulatrice : l'initiative de la concertation pour résoudre un problème spécifique, tout en laissant à chaque acteur ses prérogatives, et en privilégiant le « droit souple ». Dans d'autres cas, la DISP s'est davantage mise à disposition ou a intégré des groupes de travail préexistants en matière de formation (renovation du Bac professionnel « Prévention et Sécurité » en Bac professionnel « Métiers de la sécurité » en 2012-2014<sup>1121</sup>, rénovation du titre de formation « Agent de sûreté et de sécurité privée (ASSP) » délivré par le ministère du Travail<sup>1122</sup>). Mais surtout, le DISP va engager une prise de conscience et une prise en compte plus globale et structurante du domaine de la formation...

#### **4.3.4.4 Moraliser la formation – le rapport IGA-IGEN-IGAS sur la formation aux métiers de la sécurité**

Dès avril 2011, le DISP demande au cabinet du ministre la réalisation d'un audit par des inspections générales sur la formation en sécurité privée<sup>1123</sup>. En effet, alors que les obligations de formation s'accroissent, « *il convient de ne pas laisser une porte d'entrée à la profession qui comporte autant de failles* » : « *le secteur de la formation compterait un nombre*

---

*donc un avis favorable de ma part* » (Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Claude DUMONT, Chef du Bureau des polices administratives », n° 13-109, 29 novembre 2013).

<sup>1120</sup> Jean-Louis Blanchou, « Courrier à Monsieur George Asseraf, président de la Commission nationale de la certification professionnelle », n° 13-113, 5 novembre 2013.

<sup>1121</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 4 juillet 2011 relative à la remise à plat de la formation des agents privés de sécurité et à la place de la formation scolaire initiale dans cette problématique », 18 juillet 2011 (à cet égard : « *Les représentants de la DGSCO ont alors décrit l'ensemble de la problématique telle qu'ils la perçoivent au ministère de l'Éducation. Ils soulignent en introduction que la démarche de dialogue de la DISP à l'égard du Ministère de l'Éducation est très positive et qu'un interlocuteur « Sécurité privée* » était attendu depuis longtemps »), Cédric Paulin, « Formation et prospective : Le secteur des activités privées de sécurité a pris conscience du défi de la formation : point de vue prospectif », *Sécurité & Stratégie*, n° 16, mai 2014, et arrêté du 19 mars 2014 portant création de la spécialité « métiers de la sécurité » de baccalauréat professionnel et fixant ses modalités de délivrance, *JO* du 2 avril 2014.

<sup>1122</sup> Ministère chargé de l'Emploi / AFPA, « Compte rendu. Groupe de travail relatif à la révision du titre professionnel Agent(e) de sûreté et de sécurité privée (ASSP) », 7 mars 2014 ; ministère chargé de l'Emploi / AFPA, « Compte rendu. Groupe de travail relatif à la révision du titre professionnel Agent(e) de sûreté et de sécurité privée (ASSP) », 11 avril 2014 ; DGEFP / direction de l'Ingénierie et de l'Innovation Pédagogique, « Courrier de convocation à la Commission Professionnelle Consultative « Autres Services aux Entreprises, aux Collectivités et aux Particuliers » pour le 20 mai 2014 », 12 mai 2014.

<sup>1123</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, Directeur de Cabinet », n° 11-020-2, 26 avril 2011.

*d'entreprises « délinquantes » encore plus important que le secteur de la sécurité privée lui-même ».* Le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur valide la réalisation d'une mission d'audit de l'IGA, avec l'appui de l'IGAS et de l'IGEN<sup>1124</sup>. Le ministre de l'Intérieur l'annonce au premier collège du CNAPS le 9 janvier 2012 : *« Un autre secteur paraît structurant pour l'avenir de la profession, c'est celui de la formation. J'ai donc demandé à l'inspection générale de l'administration de conduire une mission à ce sujet, à laquelle participe l'inspection générale des Affaires sociales et l'inspection générale de l'Education nationale sur les conditions actuelles de la formation aux métiers de la sécurité privée »*<sup>1125</sup>. Le rapport est rendu en juillet 2012 aux ministres concernés, qui ont changé du fait de l'alternance politique intervenue en mai 2012, sous le titre : *« Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée »*<sup>1126</sup>.

Pour le DISP, ce rapport s'inscrit dans une optique régulatrice (*« ne pas laisser une porte d'entrée à la profession qui comporte autant de faille », « proposer des préconisations en matière d'habilitation et de contrôle »* des centres de formation) : 14 recommandations relèvent du CNAPS, si celui-ci était chargé du contrôle des organismes de formation. Mais, en outre, ce rapport le légitime dans son action en matière de formation, car 18 des 32 recommandations lui incombent en propre ou en partenariat : il est préconisé d'instituer auprès du DISP une instance formalisée de dialogue entre l'ensemble des administrations concernées. En effet, la mission IGA-IGAS-IGEN constate qu'*« il n'existe pas pour aborder ces problèmes spécifiques de formation d'espace institutionnel autorisant de larges débats et permettant de faire le point sur la nature des besoins ou les attentes respectives de chacun. Même au sein de la seule sphère publique, l'interministérialité n'a pas trouvé à se déployer. Le CNAPS, quant à lui, ne s'est pas vu reconnaître de compétences en matière de formation »*<sup>1127</sup>. Globalement, la mission IGA-IGAS-IGEN appelle donc de ses vœux *« l'amélioration des fonctions de pilotage du dispositif de formation aux métiers de la sécurité (affirmation de l'importance d'une intervention de l'Etat, rappel du rôle pilote de la DISP, appel à une meilleure prise en compte de l'interministérialité, institution d'une*

---

<sup>1124</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-072, 8 juin 2011. Il est proposé à la signature du directeur de cabinet deux projets de lettre de saisine des directeurs de cabinet du ministre de l'Education nationale et de la ministre auprès du ministre du Travail, pour demander la participation de l'IGEN et de l'IGAS à cette mission. Pour la lettre de mission signée par les trois ministres, cf. *Rapport IGA-IGEN-IGAS*, 2012, *op. cit.*, pp. 73-74.

<sup>1125</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Intervention lors du Collège du CNAPS du 9 janvier 2012 », Paris, Hôtel Beauvau, 9 janvier 2012, *cit. in* CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 17.

<sup>1126</sup> Les trois auteurs sont Gille Sanson, IGA, Brigitte Le Brethon, IGEN et Catherine Hesse, IGAS.

<sup>1127</sup> *Rapport IGA-IGEN-IGAS*, 2012, *op. cit.*, p. 22.

*instance de concertation ad hoc auprès de la DISP) »<sup>1128</sup>. Plus précisément, des compétences sont souhaitées pour le DISP, principalement en matière d'établissement et de tenue de la liste des formations valant aptitude professionnelle en sécurité privée mais aussi de définition des contenus<sup>1129</sup>. Les recommandations concernant le CNAPS visent, elles, à mettre en place un dispositif de contrôle des organismes de formation : ainsi, la mission IGA-IGAS-IGEN s'inscrit dans la logique de répartition des tâches et des missions entre la DISP et le CNAPS déjà prévue par le *Rapport Blot-Diederichs* en 2010, et maintient dans le domaine de la formation une forme de régulation publique bicéphale.*

Si avec le domaine de la formation, il semble possible de soutenir que la DISP acquiert un rôle de régulateur à caractère socio-économique, c'est pleinement dans le domaine des relations entre prestataires et clients que ce rôle s'affirme.

#### **4.3.5 Réguler les relations économiques entre les donneurs d'ordre et les prestataires**

Cela a été mentionné dans la première partie, des années 1995 au début des années 2000, les donneurs d'ordre ont été pris en compte indépendamment des prestataires de sécurité privée, en recevant de la part du ministère de l'Intérieur de nouvelles obligations de sécurité (dans le secteur aéroportuaire, dans le secteur de l'événementiel, dans la grande distribution, notamment). Parallèlement, et en conséquence, de nouvelles missions ont été attribuées de fait ou de droit aux prestataires de sécurité. La croissance du marché de la sécurité est alors à la fois due à la croissance de la demande et à la croissance de l'offre. Durant les années 2000, cette croissance forte déstabilise les relations contractuelles, au profit des donneurs d'ordre, et les premiers questionnements sur l'adéquation du dispositif de régulation apparaissent. La mission Blot-Diederichs affine ce diagnostic et élabore des possibilités de résolution du problème, à travers la création du CNAPS, transformant ainsi le dispositif de régulation. La mise en œuvre du CNAPS laisse alors plutôt de côté, on l'a vu dans la précédente partie, les donneurs d'ordre, qui se trouvent intégrés au collège du CNAPS de manière marginale. Or, le *Rapport Blot-Diederichs* recommandait non seulement une intégration pleine et entière, institutionnelle, des donneurs d'ordre au collège, mais indiquait cinq recommandations spécifiques vis-à-vis d'eux et focalisées sur les aspects contractuels et de passation de marché

---

<sup>1128</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>1129</sup> « Etablir et officialiser désormais la liste des certifications professionnelles et CQP effectivement retenus par la DISP » (recommandation n° 6, p. 57) et « Tenir à jour, à partir de la liste de formations agréées par la DISP, le descriptif comparatif de leur contenu » (recommandation n° 15, p. 62).

et sur la mise en œuvre de bonnes pratiques d'achat<sup>1130</sup>. L'une des recommandations visait particulièrement à mettre en place un délégué au marché de la sécurité privée, *in fine* repoussé pour éviter un doublon avec le DISP. Ainsi, alors que le CNAPS est mobilisé sur la mise en œuvre de ses missions administrative et disciplinaire, et n'intégrant qu'à la marge la problématique des donneurs d'ordre, le DISP s'en saisit pleinement, et cela de manière tout à fait explicite : « un champ nouveau de préoccupations s'est ouvert : celui de la situation économique du secteur. La Délégation interministérielle entend, sur ce plan, accompagner les organisations professionnelles dans cette période difficile et préparer l'avenir. C'est à travers cette perspective qu'il faut lire les réalisations en cours »<sup>1131</sup>.

#### 4.3.5.1 La charte de bonnes pratiques d'achats de prestations de sécurité privée

Un premier travail est réalisé à destination des donneurs d'ordre, par le biais d'un livret sur « L'achat de prestations privées de sécurité : Grands principes et bonnes pratiques » élaboré par la DISP au premier semestre 2012. Pour le délégué interministériel, il s'agit « d'impliquer davantage qu'actuellement les acheteurs dans le processus d'assainissement du secteur »<sup>1132</sup>. Il répond là à une recommandation du *Rapport Blot-Diederichs*, en rappelant les spécificités de l'achat de sécurité privée, particulièrement pour les entreprises ne disposant pas de services juridiques et de services d'achats structurés<sup>1133</sup>. Si cette action ne correspond pas en tant que telle à une action de régulation, ses modalités d'élaboration s'y retrouvent partiellement : d'une part, il est élaboré en lien avec les services du ministère de l'Economie et des Finances, avec les organisations professionnelles de donneurs d'ordre et de prestataires. D'autre part, il s'agit d'un outil d'aide, pédagogique et explicatif, au processus d'achat, qui n'implique pas d'engagement signé. Enfin, son objet est clairement économique et vise assainir le secteur.

---

<sup>1130</sup> Dans le *Rapport Blot-Diederichs* :

- « Recommandation n°11 : Lors de la définition des cahiers des charges, contraindre les entreprises, pour elles et pour les sous-traitants auxquels elles ont recours, à fournir aux donneurs d'ordres la liste des personnels employés assortie des numéros de carte professionnelle. Cette disposition rendue possible par l'existence d'un fichier central contribuerait à améliorer la transparence et la moralisation du marché. »

- « Recommandation n°13 : Prévoir la capacité d'interdire la sous-traitance, ou à tout le moins au-dessus d'un certain seuil financier, pour l'exécution de certains marchés publics. »

- « Recommandation n°19 : Recommander que les contrats concernant la sécurité des entreprises soient validés, du point de vue technique, par les responsables des services de sécurité, avant la signature par la direction des achats. »

- « Recommandation n°20 : Rappeler les règles du suivi des marchés publics par le futur délégué au marché de la sécurité privée. »

- « Recommandation n°36 : Créer un poste de délégué rattaché au ministre de l'Intérieur qui se consacre à une mission de pédagogie et de négociations avec les donneurs d'ordre afin de faire prévaloir de bonnes pratiques. »

<sup>1131</sup> Jean-Louis Blanchou, *cit. in Atlas 2013. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2013, 23<sup>ème</sup> édition.

<sup>1132</sup> « Entretien avec le Préfet Blanchou, Délégué interministériel à la sécurité privée », *Administration publique*, mai 2012.

<sup>1133</sup> DISP, « L'achat de prestations privées de sécurité : Grands principes et bonnes pratiques », 2012, p. 4.

A partir de juin 2012, une démarche plus ambitieuse est lancée par le DISP : il s'agit de faire s'engager les prestataires et donneurs d'ordre dans une démarche de dialogue et d'échanges de bonnes et mauvaises pratiques. Une première réunion est organisée en juin 2012, avec des représentants de la DGCIS, de la Médiation interentreprises et de la sous-traitance, du SNES et de la SNCF<sup>1134</sup>. N'ont pas répondu à l'appel un grand nombre des autres organisations professionnelles (USP, FEDESFI, SESA, ADMS, etc.). Le constat d'une relation contractuelle déséquilibrée entre donneurs d'ordre et prestataires, ainsi que des dérives en la matière est précisé :

- prix d'appels d'offre abusivement bas ;
- clauses léonines, voire non respectueuses de la législation en vigueur ;
- difficultés dans la reprise des marchés et des agents ;
- absence d'expression des besoins et de définition claires des missions ;
- mise en œuvre de solutions de sécurité à faible valeur ajoutée (ventes d'agents plutôt que de solutions globales) ;
- absence de plans de progrès ;
- difficulté à définir les obligations de résultats par rapport aux obligations de moyens ;
- sous-traitance mal identifiée et permettant le travail illégal, au noir, irrégulier, etc.

Cette première réunion permet de trancher une alternative : élaborer « *un référentiel de l'achat interentreprises spécifique au marché de la sécurité privée* », plutôt défendu par la Médiation interentreprises et de la sous-traitance et par le DISP, ou élaborer des contrats-types en matière de sécurité privée, idée initialement avancée par la DGCIS<sup>1135</sup>. Le premier choix l'emporte, les organisations professionnelles craignant d'être trop contraintes par des contrats-types et incertaines quant à la validité juridique de tels contrats-types.

Après cette première réunion ayant vu peu de représentants des organisations professionnelles ou de donneurs d'ordre rejoindre le délégué interministériel, une deuxième réunion est organisée le 11 septembre 2012, avec l'appui, cette fois-ci, de l'ensemble des acteurs potentiellement concernés : les associations patronales de prestataires de sécurité (USP, SNES, SESA, GPMSE, FEDESFI, ADMS), les donneurs d'ordre (CDSE, UGAP, RTE, SNCF), les prescripteurs publics (DISP, Médiation inter-entreprises, DGCIS). Le DISP peut ainsi définir une feuille de route : « *Cette démarche doit débiter par l'évaluation et*

---

<sup>1134</sup> DISP, « Compte-rendu de réunion sur l'amélioration des pratiques d'achat de prestations de sécurité privée », 29 juin 2012.

<sup>1135</sup> *Ibid.* L'hypothèse du modèle-type de contrat paraît peu adaptée à l'objectif poursuivi, en raison de sa lourdeur de son élaboration (deux à trois ans selon les participants), de sa rigidité ensuite.

*l'expression des besoins des différents acteurs, en visant une convergence. Il y a un besoin d'outils partagés. Le périmètre de secteurs à prendre en compte doit être large, quitte à le restreindre par la suite lors de l'élaboration d'une charte »<sup>1136</sup>. Publiquement, le délégué interministériel dévoile cet objectif en septembre 2012 : « Avec les services du Médiateur inter-entreprises et de la sous-traitance, lié au Ministère de l'Economie, la Délégation interministérielle à la sécurité privée [...] réunira durant les prochains mois les prestataires privés et les donneurs d'ordre autour d'un projet de charte en matière d'achat de services de sécurité privée. Cette charte pourrait viser à dénoncer les mauvaises pratiques dans l'acte d'achat de sécurité privée et à promouvoir les bonnes, ainsi qu'à engager l'ensemble des signataires dans une démarche de qualité et de confiance mutuelle »<sup>1137</sup>. Les travaux durent près d'une année, avec des groupes de travail sur des problématiques identifiées progressivement (conditions d'exécution et de révision des contrats, outils d'ores et déjà disponibles en matière de transparence des prix, « facility management », sous-traitance, obligation de moyens / obligations de résultats, communication) et une quinzaine de réunions<sup>1138</sup>. Le délégué s'inquiète en mars 2013 de la volonté réelle des participants d'aboutir à une charte et d'approfondir la démarche : « Sur la sollicitation du Délégué, le groupe de travail se prononce en faveur de la poursuite des travaux malgré l'absence de réunions de certains groupes intermédiaires »<sup>1139</sup>. Si à la fin juin 2013, le texte de la Charte est quasiment finalisé, il faudra attendre la fin de l'été 2013 pour s'accorder entre certains participants, notamment les organisations de prestataires, sur la formulation de la bonne pratique relative à l'évaluation des offres anormalement basses, signe de la sensibilité du*

---

<sup>1136</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion d'initialisation pour l'élaboration éventuelle d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité », 11 septembre 2012. Trois groupes de travail sont mis au point :

- élaboration d'un document rappelant les lois et règlements dans un langage compréhensible pour des non juristes (sous pilotage du SNES) ;
- expression des besoins des donneurs d'ordre et acheteurs vis-à-vis des prestataires (sous pilotage de la SNCF) ;
- expression des besoins et attentes des prestataires vis-à-vis des donneurs d'ordre et acheteurs (sous pilotage de l'USP).

<sup>1137</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, éditorial à *Atlas 2012. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2012.

<sup>1138</sup> Précisément :

- DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 20 novembre 2012.
- DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 9 janvier 2013.
- DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 5 mars 2013.
- DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 17 mai 2013.
- La réunion du 20 juin 2013 n'a pas donné lieu à compte rendu.
- DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 10 juillet 2013.

<sup>1139</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 5 mars 2013.



sujet<sup>1140</sup>. La signature de la « Charte de bonnes pratiques d'achats de prestations de sécurité privée » intervient malgré tout le 10 septembre 2013, avec six organisations professionnelles de la sécurité privée (ADMS, FEDESEFI, GPMSE, SESA, SNES, USP), trois organisations professionnelles de donneurs d'ordre (Agora des directeurs de la sécurité, ARSEG, CDSE) ainsi que BNP Paribas, SNCF, et Société Générale<sup>1141</sup>. Cette signature est parrainée par le DISP, le médiateur national inter-entreprises et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et correspond, dans ses modalités d'élaboration, dans son objet et dans sa finalité, à une action régulatrice : la démarche est partenariale et conduite en concertation, sous pilotage du DISP ; la logique du droit souple et d'application volontaire est reprise ; la charte de bonnes pratiques est un instrument de régulation économique, dans l'optique d'une transformation du secteur de la sécurité privée lui-même, puisqu'elle porte sur la relation commerciale, sur un acte d'achat et de vente. Pour le DISP, « *Cet outil doit nous aider à contribuer à améliorer la compétitivité, la croissance et l'emploi dans notre secteur d'activité* »<sup>1142</sup>, ce qui répond bien à une partie du diagnostic économique effectué par les organisations professionnelles dans les années 2000.

Une deuxième démarche visant les relations entre les donneurs d'ordre et les prestataires est prise en compte par le DISP, à travers la normalisation, mais cette fois-ci en s'inscrivant dans des actions préexistantes.

#### **4.3.5.2 Réguler les relations entre les donneurs d'ordre et les prestataires par la normalisation**

Le décret créant le DISP indique que celui-ci a un rôle à jouer en matière de normalisation, suivant en cela les recommandations n° 12 et n° 18 du *Rapport Blot-Diederichs* : « *Engager rapidement la profession et les pouvoirs publics à concevoir une normalisation minimale des conditions d'exercice de la profession, voire une labellisation, qui s'impose à la fois aux*

---

<sup>1140</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 10 juillet 2013.

<sup>1141</sup> Ministère de l'Intérieur / DISP, « Charte de bonnes pratiques d'achats de prestations de sécurité privée », communiqué de presse, Paris, 10 septembre 2013. La charte se compose de 4 parties :

- un préambule qui souligne les spécificités de la démarche d'achat en matière de sécurité privée, devant tenir compte des libertés individuelles et collectives ;
- un rappel des obligations légales et réglementaires, liées au CSI, mais aussi au code du travail, au droit commercial et à sa jurisprudence ;
- les six bonnes pratiques, qui s'adressent tant aux prestataires qu'aux clients, et qui prennent en compte le cycle de vie complet de la prestation (de la définition des besoins à son exécution et à son renouvellement) ;
- la gouvernance de la charte et le comité de pilotage.

<sup>1142</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Intervention du Préfet Jean-Louis Blanchou, Délégué interministériel à la sécurité privée lors de la signature le 10 septembre 2013 de la Charte de bonnes pratiques en matière d'achats de prestations de sécurité privée », 10 septembre 2013.

*entreprises et aux donneurs d'ordres* » et « *Confier une réflexion sur la problématique des certifications au futur délégué interministériel de la sécurité privée* ». Ces recommandations se trouvent traduites dans l'article 3 du décret relatif au DISP : « *Favoriser la création de labels et de certifications et veiller à leur harmonisation au niveau européen* ». En janvier 2012, la lettre de mission du ministre de l'Intérieur au DISP rappelle que le délégué devra faire « *également des propositions sur les dispositifs susceptibles d'améliorer la qualité des prestations des entreprises (certifications, labels, normes, qualifications...)* »<sup>1143</sup>.

S'il avait été mentionné les relatifs échecs des démarches de normalisation et certification engagées par les organisations professionnelles au tournant des années 2000, la fin de la décennie semble montrer quelques signes plus positifs, au moins pour certains domaines. D'une part, des organismes de formation en sécurité privée s'engagent dans une démarche de certification à partir de 2006, rendue obligatoire à partir de 2013 à l'initiative de la CPNEFP, qui agréée les organismes de formation pour délivrer les CQP. Par ailleurs, en matière d'agents de recherches privées dans le domaine des enquêtes d'assurance, la certification de compétences « Enquêteurs d'assurances » est mise au point en mai 2012 par l'ALFA (Agence de lutte contre la fraude à l'assurance, émanation de la FFA et du GEMA) : les assureurs sont ici les vecteurs de la normalisation et certification, qui concerne 112 agents de recherches privés<sup>1144</sup>. La norme NF X 50 77, élaboré en 1999 par et pour les entreprises de surveillance et de gardiennage, entre en révision à partir de 2010 mais le processus s'interrompt en juillet 2011 du fait des incertitudes quant à la place des activités de sécurité incendie dans la norme<sup>1145</sup> ; à partir de 2013, le choix est fait de réviser alors les règles de certification (NF 241), et non pas la norme elle-même<sup>1146</sup>. Du point de vue des entreprises certifiées, 13 le sont en 2013, contre 17 en 2012 : la volonté de révision, positive, ne s'accorde pas avec l'attractivité de la norme. Enfin, concernant l'engagement de service Qualisécurité, moins contraignant et conçu comme une première marche vers la norme NF X 50 77, le dynamisme paraît plus important, avec 23 certifiés en 2012 et 26 en 2013 : « *L'attractivité de la certification Qualisécurité par rapport à la NF 241 est indéniable. La certification selon*

---

<sup>1143</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Lettre de mission du DISP », 9 janvier 2012.

<sup>1144</sup> Le nombre de certifiés est en augmentation. 90% sont issus de la gendarmerie et de la police nationales. Son coût est d'environ 200 euros. Au-delà de la certification de base, il existe trois spécialités possibles : « Incendie » et « Assurances de personnes », « Plaisance, Transport et Financière ».

<sup>1145</sup> AFNOR, « Compte rendu de la réunion des membres de comité « entreprise privées de prévention et de sécurité tenue le 9 octobre 2012 ». A l'issue de l'enquête publique préalable au processus de révision, qui s'est déroulée en mai-juin 2011, le processus de révision s'est interrompu pour donner le temps aux différents acteurs d'évaluer la portée de la circulaire du ministère de l'Intérieur du 27 mai 2011 relative à l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie.

<sup>1146</sup> AFNOR, « Réunion du comité de marque NF 241 « Entreprises privées de prévention et de sécurité tenue le 8 octobre 2013. Compte rendu ».

*l'Engagement de Service est une première étape vers la certification. Son coût, très compétitif permet aux petites structures de se lancer* »<sup>1147</sup>. Globalement, pour ces deux dernières certifications disponibles pour les entreprises de surveillance humaine, AFNOR fait le constat que « *Le marché semble hésitant ; les participants s'accordent sur le fait que la certification permet à une entreprise de se différencier sur le marché, mais que cela n'apporte pas une plus-value affichée. Le débat s'oriente sur les initiatives à envisager afin d'inciter les donneurs d'ordre à prescrire la certification* »<sup>1148</sup>. Au sein du comité AFNOR relatif à la norme NF X 50 77, « *Un débat s'engage sur le rôle de l'Etat pour réguler la profession ; l'Etat ne pourrait-il pas exiger une certification sur les normes existantes ; il est constaté que les entreprises les plus importantes ne sont pas certifiées NF ; les appels d'offres concernant les marchés publics devraient faire référence à la certification. Ces préoccupations font l'objet du projet de refonte de la loi de 1983* »<sup>1149</sup>.

C'est dans ce cadre en légère évolution mais aussi ambigu que s'implique le DISP à partir de sa nomination. Afin de consolider la connaissance de ce paysage normatif mouvant, la Délégation effectue un diagnostic du paysage normatif en sécurité privée adressé au directeur adjoint de cabinet du ministre de l'Intérieur en février 2011 et propose une nouvelle étape<sup>1150</sup>. Le DISP propose alors d'étudier la mise en place d'un dispositif de qualification des entreprises, basé sur les compétences et expériences de celles-ci, et à partir du modèle « Qualibat » dans le bâtiment. Il s'agit là d'une démarche parallèle, complémentaire, prenant acte des difficultés de la normalisation telle qu'elle existe : globalement, cette orientation du DISP en faveur du recours à la qualification, dans des formes non encore fixées, reçoit un écho favorable de la part des acteurs même de la normalisation, et sera repris dans son projet de réforme du livre VI du CSI (cf. 6<sup>ème</sup> partie).

Parallèlement à cette tentative de sortir de l'ornière de la normalisation par le biais d'une inscription de la normalisation ou de la qualification dans la loi, la DISP s'implique concrètement dans les démarches déjà existantes ou les projets en cours. Elle intègre progressivement un certain nombre de comités de normalisation :

---

<sup>1147</sup> AFNOR, « Compte rendu de la réunion des membres de comité « entreprise privées de prévention et de sécurité tenue le 9 octobre 2012 ».

<sup>1148</sup> AFNOR, « Réunion du comité de marque NF 241 « Entreprises privées de prévention et de sécurité tenue le 8 octobre 2013. Compte rendu ».

<sup>1149</sup> AFNOR, « Compte rendu de la réunion des membres de comité « entreprise privées de prévention et de sécurité tenue le 9 octobre 2012 ».

<sup>1150</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Michel BART, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-019, 22 février 2011.

- Comité de certification APSAD, en matière de centrale de télésurveillance, sous l'égide du CNPP, en novembre 2011<sup>1151</sup>. Cette participation, unique et à titre informatif, vise à évaluer les modalités d'analyse d'un dossier de certification, afin d'avoir une appréhension plus concrète de ce que pourrait être l'analyse d'un dossier de demande de titres par une future CIAC.
- Comité Particulier de la marque NF Service 241 relative aux entreprises de prévention et de sécurité, sous l'égide de l'AFNOR, en novembre 2012<sup>1152</sup>. La participation d'un représentant de la DISP en tant qu'invité à ce comité est permanente à partir de cette date<sup>1153</sup>.
- Comité de certification SAIV « Sécurité des Activités d'Importance Vitale », sous l'égide de l'organisme de certification SGS ICS France, à partir de 2014<sup>1154</sup>. Ce projet de certification de service est porté par la société de conseil en ingénierie sécurité/sûreté, ACOSA SAS, avec SGS comme organisme de certification. L'objectif d'ACOSA est de proposer aux donneurs d'ordre dans le domaine des activités d'importance vitale de demander aux prestataires le respect de cette norme.
- Enfin, à titre d'observateur, la DISP participe à la Commission de Normalisation « Organisation des Services de Sécurité et de Défense Privés (CN OSSPD) », mise en place en octobre 2013, sur le projet de norme ISO 18788 « Système de management pour la qualité des opérations des sociétés de sécurité privées – Exigences et Conseils ». Ce projet de norme porté par l'ISO est issu d'une norme américaine déjà existante (ANSI/ASIS PSC.1-2012, avec un titre identique), utilisée depuis les années 2010 dans le cadre du recours par les donneurs d'ordre publics et privés américains à des prestataires de sécurité privée (i.e. les anciennes sociétés militaires privées, devenues entreprises de services de sécurité et de défense – ESSD) dans les zones à risques ou à gouvernance affaiblies. Si peu d'acteurs français sont membres de cette commission pilotée par l'AFNOR<sup>1155</sup>, la DISP informe à partir de 2014 les organisations professionnelles de la sécurité privée de l'état d'avancée des travaux<sup>1156</sup>.

---

<sup>1151</sup> DISP, « Membres des comités de certification – Engagement » et « Fiche de renseignements destinées au CNPP », rempli par Cédric Paulin, chargé de mission à la DISP, 28 novembre 2011.

<sup>1152</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Courrier au Directeur général adjoint d'AFNOR Certification », n° 12-128, 12 novembre 2012.

<sup>1153</sup> AFNOR, « Compte rendu de la réunion des membres de comité « entreprise privées de prévention et de sécurité tenue le 9 octobre 2012 » : « Monsieur Cédric PAULIN est présent en tant qu'invité, pour représenter le Ministère de l'Intérieur. Suite aux courriers transmis par notre Directeur Général Adjoint au Préfet Blanchou et au préfet Latournerie, et afin de répondre aux exigences des règles particulières de certification, il est proposé à Monsieur PAULIN de siéger au Comité ».

<sup>1154</sup> Jean-Louis Blanchou, « Courrier à SGS ICS SAS », n° 2014-011, 28 janvier 2014.

<sup>1155</sup> Outre l'AFNOR (et la DISP à titre d'observatrice) : TOTAL, GICAT, CEFSI, ASIS et EPEE.

<sup>1156</sup> Cf. réunion du 10 janvier 2014 à l'initiative du DISP sur le paysage normatif français, avec quelques organisations professionnelles de la sécurité privée (réunion mentionnée dans le compte rendu suivant), et cf. DCS, « Compte rendu de la

En conclusion, l'action de la DISP du point de vue de la régulation par la normalisation correspond à une veille active et participative : membre de plusieurs comités de certification, elle fait néanmoins émerger le projet de dispositif de qualification des entreprises privées de sécurité, prévu pour intégrer le projet de réforme du livre VI. L'action de régulation du DISP, avec ce domaine, reste donc, malgré tout, relativement légère.

#### **4.4 Conclusion de la 4<sup>ème</sup> partie : et si on comparait les dispositifs de régulation en sécurité privée ?**

A ce stade, la caractérisation du dispositif français de régulation de la sécurité privée mis en place, avec le régulateur qu'est le CNAPS et l'administration de mission qu'est la DISP, peut se compléter par une comparaison avec des régimes étrangers de régulation de la sécurité privée. Cette comparabilité de l'analyse des politiques publiques est d'ailleurs un élément programmatique demandé par Philippe Bezes et Frédéric Pierru<sup>1157</sup>.

95 % des Etats dans le monde ont un secteur de la sécurité privée<sup>1158</sup> : la sécurité privée est universelle, nonobstant les différences de périmètre, de prérogatives et d'effectifs comparés aux forces publiques. Avec une plus grande difficulté d'identification, la régulation de la sécurité privée paraît également aller de pair avec l'existence de ce secteur : une loi, plutôt spécifique que l'insertion dans le droit commun, encadre la sécurité privée<sup>1159</sup>. Jusque-là, à grands traits, la France ne comporte pas de spécificité. La différenciation intervient au stade de l'application de la réglementation, de l'autorité qui en a la charge, de son statut, de son organisation, de ses moyens. Si, dans la majorité des cas identifiables, une structure étatique (par ordre, en Europe : la police à 41 %, un autre service du ministère de l'Intérieur à 38 %, un autre service public à 18 %, le ministère de Justice à 3 %<sup>1160</sup>) a en charge la délivrance des autorisations et/ou le contrôle, quelques Etats seulement ont mis en place une structure parapublique, groupe d'Etats dans lequel se retrouve alors la France :

---

réunion « projet de norme PSC.1 », 25 mars 2014, réunissant autour du préfet Blanchou les organisations professionnelles de la sécurité privée (GPMSE, USP, FEDESFI, SESA et SNES).

<sup>1157</sup> : « *Les perspectives néo-institutionnalistes contribuent, en effet, à l'internationalisation de l'analyse des politiques publiques françaises et à mettre le « cas français » [...] en perspective avec les autres pays européens, identifiant des « styles nationaux de politique publique » et des réponses nationales divergentes face à des problèmes comparables* » (Philippe Bezes et Frédéric Pierru : « Etat, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », 2012, art. cit., p. 77).

<sup>1158</sup> Alain Bauer et Cédric Paulin, « La sécurité privée dans le monde », 2016, art. cit., pp. 13-31. Le chiffre de 95 % est un approfondissement de cet article, à partir de la vérification pour l'ensemble des Etats via Internet, de l'existence d'au moins une entreprise de sécurité, d'une législation, ou d'une mention autre de la présence de de sécurité privée.

<sup>1159</sup> Plus précisément, en Europe, selon la Confédération européenne des entreprises de sécurité (CoESS), 80 % des Etats ont une législation spécifique en matière de sécurité privée.

<sup>1160</sup> CoESS, *Facts And Figures 2013, 2014*, p. 252.

- la Jamaïque avec la Private Security Regulation Authority, créée en 1992<sup>1161</sup> ;
- l’Afrique du Sud, avec la Private Security Industry Authority (PSIA), en 2001 ;
- l’Irlande avec la Security Industry Authority (SIA), en 2004<sup>1162</sup> ;
- le Royaume-Uni avec la Security Industry Authority (SIA), en 2003 ;
- le Québec avec le Bureau of Private Security (BSP), en 2010 ;
- la France, avec le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), en 2012.

Ce groupe de pays, non exhaustif – il est nécessaire de souligner que de telles autorités parapubliques existent aux Etats-Unis, selon les législations propres à chaque Etat – correspond à une « régulation institutionnalisée par une instance », pour reprendre en la modifiant une phrase de Fabien Jobard et Jacques de Maillard (« *Des instances de régulation du secteur, à l’instar du Conseil national des activités privées de sécurité en France [Ocqueteau, 2013], ont également été institutionnalisées* »<sup>1163</sup>). Dans le cadre de la création du Bureau de la sécurité privée québécois, Massimiliano Mulone et Benoît Dupont écrivent, eux, « que l’Etat vient de créer ici un « *nœud de gouvernance* », (*Shearing et Wood, 2000*), une source hybride et autonome de distribution et de contrôle de la sécurité »<sup>1164</sup>, ce qui pourrait aussi caractériser le CNAPS. Ce type de gouvernance reste nouveau, jeune et soumis à des interrogations quant à sa plus ou moins grande proximité avec l’Etat.

Si la délivrance des autorisations, et dans une moindre mesure les contrôles<sup>1165</sup>, ne varient pas nécessairement selon la structure qui en a la charge, le fait que celle-ci soit paraétatique induit surtout d’autres conséquences, au premier titre desquelles sa composition. Ainsi, le BSP québécois comporte onze membres, dont sept (une majorité, à l’inverse de la France) sont « *désignés par des organisations représentatives de l’industrie* »<sup>1166</sup>. Pour cette raison, la

---

<sup>1161</sup> The Private Security Regulation Authority Act, 1992, 22 p., sur <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/Law/Jamaica.pdf>. Parmi les 9 membres dirigeant cette autorité, 2 sont des représentants d’organisations professionnelles, 2 sont choisis par le ministre de l’Intérieur parmi un panel de 6 proposés par les organisations professionnelles et 1 correspond à une personnalité qualifiée.

<sup>1162</sup> The Private Security Authority (Ireland), *Annual Report 2015*, 2016, 50 p.

<sup>1163</sup> Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, *op. cit.*, p. 250.

<sup>1164</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l’Etat, l’industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 120.

<sup>1165</sup> Il est difficile, à ce stade, de savoir si l’existence d’une autorité juridique dédiée à la régulation de la sécurité privée (CNAPS, BSP, SIA, etc.), permet un contrôle sur place et sur pièce plus effectif que dans les cas plus traditionnels de régulation. En effet, si, pour le cas français, l’accent a largement été mis sur l’idée et la réalisation de ces contrôles sur place et sur pièces, dans le cas britannique, il semble que cette mission de contrôle effectif et *a posteriori* n’ait pas été la priorité (par rapport à la délivrance des autorisations) : « *Si la SIA a été à l’origine d’améliorations dans le contrôle des autorisations individuelles et des standards (par exemple avec la mise en place d’un approved contractor scheme, qui constitue un système d’accréditation de certaines normes reposant sur le volontariat), la SIA manque encore singulièrement de capacités de contrôle et d’audit* » (Jacques de Maillard, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », 2013, art. cit., p. 21). De fait, nous avons montré que la SIA paraissait conduire moins de contrôles et aboutissait à moins de sanctions que le CNAPS (les processus n’étant pas, il convient de le souligner, identiques).

<sup>1166</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée au Québec »*, 2012, *op. cit.*, p. 4.

DISP voit dans le cas québécois davantage une autorégulation, qu'une régulation étatique, tout en nuancant cette différence : « *Un peu à l'image d'un ordre professionnel, le BSP répond ainsi à la volonté d'autorégulation de l'industrie. Cette autonomie très large est cependant tempérée par la présence de représentants du ministre de la sécurité publique au sein du conseil d'administration. En outre, le ministre désigne les organisations représentatives et, en cas de nécessité, peut nommer un administrateur provisoire à la place du conseil d'administration. Avec un mode de gouvernance original et un périmètre réglementé un peu plus étendu, la sécurité privée au Québec a désormais un encadrement voisin de celui qui existe en France* »<sup>1167</sup>. Le premier président du BSP, à sa création, était le représentant de l'organisation professionnelle du gardiennage et le BSP se qualifie lui-même d'« *organisme privé d'autoréglementation de l'industrie* »<sup>1168</sup>. En France, l'hypothèse d'une parité entre les membres publics et privés au collège du CNAPS a été envisagée par le Rapport Blot-Diederichs tandis que le président du collège ne peut, juridiquement, pas revenir à un membre issu de la sécurité privée. Quant au dispositif de contrôle britannique avec la SIA, si des membres privés sont à son conseil d'administration, ils ne sont pas intégrés aux processus mêmes d'agrément et de contrôle, ce qui fait dire à Nicolas Le Saux que le dispositif britannique est « *beaucoup plus « régalien » que ce que la France a mis en place au travers du CNAPS* »<sup>1169</sup>. Cependant, la réforme de la SIA en 2013, avec un recentrage sur le contrôle de la moralité des agents, en laissant aux entreprises le soin de vérifier l'aptitude professionnelle des salariés, peut également faire percevoir le dispositif comme une « *régulation privée du secteur (business regulation)* »<sup>1170</sup>.

Un point se retrouve chez les quelques pays faisant l'objet de la comparaison : les régulateurs, qu'ils soient sous forme d'agence ou pas, ne se limitent pas à leur rôle opérationnel de délivrance d'autorisations et de contrôle. Le rôle du collège du CNAPS comme « *carrefour stratégique* » entre l'Etat et la sécurité privée ou même de la DISP comme médiateur entre l'Etat et la sécurité privée (notamment avec son projet, avorté, de projet de comité national consultatif de la sécurité privée) se retrouve dans d'autres pays. Au Royaume-

---

<sup>1167</sup> *Ibid.* Le gardiennage, l'investigation, la serrurerie, les systèmes électroniques de sécurité, le transport de fond et le conseil en sécurité ont chacun un représentant, auxquels s'ajoute un représentant des syndicats de salariés. Pour les membres désignés par le ministre de la Sécurité publique, se trouvent un représentant de la sûreté du Québec, un criminologue universitaire et un représentant des donneurs d'ordre. L'universitaire est actuellement Massimiliano Mulone, docteur en sciences politiques, membre de l'École de criminologie de l'Université de Montréal, et auteur d'une grande partie de la littérature relative à l'évolution de la sécurité privée au Québec et de sa régulation (BSP, *Rapport annuel 2014-2015*, Montréal, 2015, p. 6).

<sup>1168</sup> BSP, *Rapport annuel 2014-2015*, 2015, *op. cit.*, p. 8.

<sup>1169</sup> Nicolas Le Saux, *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, 2014, *op. cit.*, p. 179. En outre les sanctions sont prises uniquement par les tribunaux de la Couronne.

<sup>1170</sup> Jacques de Maillard, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin-septembre 2013, p. 25.

Uni, le *Stakeholder Advisory Committee* est devenu progressivement une *Annual Stakeholder Conference*<sup>1171</sup> et a été complété par un *Strategic Consultative Group* mis en place en 2011 pour réfléchir aux évolutions futures de la régulation<sup>1172</sup>. De la même manière, le BSP québécois se positionne, après ses premières années de montée en puissance, sur le créneau d'un dialogue élargi : « *Le besoin d'une plus grande collaboration entre les forces policières et l'industrie de la sécurité privée demeure d'une importance cruciale pour mener à bien notre mission. De cette manière, le BSP sera en mesure de poser des actions conséquentes et cohérentes avec l'ensemble des interventions visant la protection et la sécurité du public* »<sup>1173</sup>. Va également dans ce sens l'élaboration du plan stratégique 2015-2019. En Espagne, des « commissions mixtes paritaires de la sécurité privée » aux niveaux provincial, régional et national ont été mises en place à partir de la loi de 1992 relative à la sécurité privée, « avec un secrétariat assuré par l'UCSP [Unité centrale de la sécurité privée de la police nationale, l'autorité de régulation] pour la commission nationale [, qui] a trois sous-commissions (Législation / Moyens / Collaboration) »<sup>1174</sup>. En Italie, la réforme engagée en 2008 de la loi générale sur la sécurité publique de 1931 (TULPS<sup>1175</sup>) a vu la mise en place ou l'officialisation de la commission consultative centrale (CCC) pour les activités de sécurité privée, installée auprès du ministre de l'Intérieur et à composition publique et privée : elle doit « être consultée pour toutes questions à caractère général concernant les activités de sécurité privée »<sup>1176</sup>. La régulation *stricto sensu*, sinon les régulateurs, tendent ainsi à dépasser leurs missions opérationnelles d'autorisation et de contrôle.

---

<sup>1171</sup> Cf. successivement : Audrey Gratadour, « Le « Private Security Industry Act 2001 » », 2008, *op. cit.*, p. 17 ; pour les conférences annuelles depuis 2007 : <http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/about-stakeholder-conference.aspx> ; SIA, *Stakeholder Engagement Strategy. From 2011*, 14 p.

<sup>1172</sup> Il réunit des représentants du secteur de la sécurité privée, des organismes de formation et des représentants publics (*Home Office, Department of Justice, Association of Chief Police Officers*) : ce groupe doit accompagner la SIA dans l'atteinte de ses objectifs et de ses projets (SIA, *Stakeholder Engagement Strategy. From 2011*, p. 7).

<sup>1173</sup> BSP, *Rapport annuel 2014-2015*, Montréal, 2015, p. 21.

<sup>1174</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Belgique »*, 2012, *op. cit.*, p. 12. « Ces commissions mixtes de la sécurité privée se réunissent théoriquement une fois par an, ce qui n'est pas toujours le cas aux niveaux provinciaux et régionaux (la réunion aux niveaux locaux dépend de la volonté des préfets). Si elles ont pour intérêt d'exister, leur utilité effective n'est pas systématiquement caractérisée : elles peuvent servir à résoudre des difficultés locales particulières, tout comme elles peuvent servir d'instrument d'information, de lieu de débat avant une initiative législative. Enfin, des sous-commissions peuvent se réunir sur des sujets sectoriels : « concurrence déloyale », « protection des données », etc. Ces commissions réunissent les organisations professionnelles, qui sont perçues comme des interlocuteurs de premier niveau, le ministère de l'Intérieur, les directeurs de la sécurité des entreprises et les syndicats de salariés. La commission nationale de la sécurité privée compte trois places pour les syndicats »

<sup>1175</sup> *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, équivalent du CSI.

<sup>1176</sup> « Présidée par le préfet Luciano Rosini, elle comprend une vingtaine de membres non permanents, nommés pour 4 ans, dont des représentants des syndicats de salariés et des organisations professionnelles du secteur. La garde des finances, des représentants universitaires, des donneurs d'ordre (banques), le ministère de la Justice, celui de l'Economie et celui de la Santé sont aussi présents dans la CCC. Il s'agit d'un organe de concertation, d'orientation et d'initiative essentiel, qui a connu un grand nombre de réunions pour la préparation de la réforme. La CCC travaille en étroite collaboration avec le bureau en charge de la sécurité privée au sein du ministère de l'Intérieur » (DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Italie »*, 2012, *op. cit.*, p. 19).



Deux derniers critères qui caractérisent la régulation en France peuvent donner lieu à une comparaison avec d'autres pays : le financement de l'agence et l'existence d'un code de déontologie. Du point de vue du financement, le caractère étatique ou paraétatique de la structure en charge de la sécurité privée n'est pas un élément discriminant : ainsi, le BSP québécois est financé « *par le produit de la redevance sur les permis d'agence et les permis d'agent* »<sup>1177</sup>, tout comme la direction de la sécurité privée au sein du ministère de l'Intérieur belge. Concernant la SIA britannique, initialement conçue pour être financée par des autorisations d'agents et d'entreprises payantes, elle continuait, quelques années après sa création, à recevoir une subvention du *Home Office* pour fonctionner, mais sans taxe spécifique<sup>1178</sup>. Seul le cas de la PSIRA sud-africaine semble se rapprocher de la France car « *les fonds permettant à l'Autorité de fonctionner proviennent de taxes payées par les prestataires de services eux-mêmes en vertu du Private Security Industry Levies Act (n° 23 of 2002)* »<sup>1179</sup>. Il n'a pas été trouvé d'autre exemple d'une taxe spécifique sur les activités privées de sécurité, le modèle de financement de la régulation étant plutôt celui d'un « paiement à l'autorisation », ce que la mission Blot-Diederichs avait repoussé<sup>1180</sup>.

Enfin, des codes de déontologie se retrouvent dans un certain nombre de pays, notamment au Québec où le « Règlement sur le comportement » a force réglementaire et apparaît ainsi très proche du code de déontologie des acteurs de la sécurité privée en France<sup>1181</sup>. En Afrique du Sud, le *Code of conduct for security services provider*, bien que mis en place en même temps que l'autorité de régulation, avait, au moins au début des années 2000, un caractère juridique plus instable<sup>1182</sup>. Il ne semble pas exister de code de déontologie au Royaume-Uni, du moins pris en compte et contrôlé en tant que tel par la SIA. Ainsi, nonobstant un approfondissement nécessaire, la mise en place du code de déontologie à force réglementaire, en France, pourrait correspondre à une forte spécificité juridique.

---

<sup>1177</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée au Québec »*, 2012, *op. cit.*, p. 4.

<sup>1178</sup> Audrey Gratadour, « Le « Private Security Industry Act 2001 » », 2008, *op. cit.*, p. 21.

<sup>1179</sup> Hamza Cherié, « Les instruments de régulation de l'activité des sociétés de sécurité privée en France et en Afrique du Sud », rapport du Centre de prospective de la gendarmerie nationale, juin 2008, p. 23.

<sup>1180</sup> L'hypothèse avait été envisagée dans le cas français, notamment sous la forme de droit de timbre par une organisation professionnelle (SNES, « LOPPSI 2 / Conseil des Ministres. Réforme de la régulation du secteur des entreprises de sécurité privée », communiqué de presse, 3 septembre 2010, p. 2), mais la mission Blot-Diederichs avait déjà repoussé ce type de financement en raison d'une sociologie du secteur particulière (salaires trop bas, fort turnover) et de l'acceptation des organisations professionnelles patronales de financer *via* une taxe l'établissement contre la participation à ses instances.

<sup>1181</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée au Québec »*, 2012, *op. cit.*, p. 23.

<sup>1182</sup> Ainsi, « *L'opposition entre le caractère étatique, de même que le vocabulaire du texte, et la valeur théoriquement non contraignante de ces textes peut conduire à certaine hésitation sur leur valeur juridique réelle. Concernant le Code of conduct de 2003, bien que le texte précise qu'il a pour objectif d'édicter des « binding rules », le texte utilise indifféremment les verbes « must » et « may » dont le sens n'est pas tout à fait identique* » (Hamza Cherié, « Les instruments de régulation de l'activité des sociétés de sécurité privée en France et en Afrique du Sud », 2008, *op. cit.*, p. 27).

En conclusion, ces éléments sommaires de comparaison montrent le caractère encore émergent des agences parapubliques en matière de régulation de la sécurité privée. En outre, la régulation ou le régulateur *stricto sensu* semble s'accompagner de la nécessité de forums d'échanges et de dialogue supplémentaires, *ad hoc* ou institutionnalisés. Toutefois, le cas français, avec le CNAPS et ses commissions thématiques et la DISP, qui n'exclut pas en outre d'avoir un rôle dans la régulation économique, paraît peut-être un brin plus complexe.

## **5 L'ÉVALUATION DU NOUVEAU DISPOSITIF DE REGULATION : UNE BONNE INSERTION INSTITUTIONNELLE POUR DES EFFETS SOCIO-ECONOMIQUES MITIGES**

Une fois mis en œuvre et analysé en tant que tel, statutairement en quelque sorte, le nouveau dispositif de régulation doit s'évaluer : fonctionne-t-il selon les modalités envisagées ? Produit-il des effets ? Donne-t-il satisfaction ? Trois ans après la création du CNAPS, les réponses à ces questions peuvent commencer à s'élaborer. Cette évaluation de l'action publique emprunte le chemin pris par les analyses du cas britannique<sup>1183</sup>. Adam White souligne deux phases d'évaluation postérieures à la création de la SIA :

- La première phase remet en perspective les caractéristiques du dispositif de régulation : Mark Button, sur ce point, dresse plutôt une analyse critique, liée à une trop grande participation des régulés à la régulation et à un périmètre réglementé mal défini<sup>1184</sup>. Cette phase, dans le cas français, a été analysée par les parties précédentes.
- La deuxième phase, véritable évaluation, passe par des données empiriques, avec les travaux d'Adam White et de Martin J. Smith financés par la SIA<sup>1185</sup>. Il s'agit de mesurer la réalisation des objectifs du SIA : réduire la criminalité dans le secteur de la sécurité privée et accroître le professionnalisme du secteur, et secondairement permettre un développement économique du secteur et favoriser la coopération publique privée en matière de sécurité<sup>1186</sup>.

---

<sup>1183</sup> Adam White, « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », 2013, art. cit., p. 2.

<sup>1184</sup> Mark Button, « The Private Security Industry Act 2001 and the security management gap in the United Kingdom », 2011, *op. cit.*, pp. 118-132, et Mark Button, « Assessing the Regulation of Private Security across Europe », 2007, art. cit., pp. 109-128. Les lacunes dans la législation (absence de l'ensemble du périmètre de la sécurité privée, trop grande participation des régulés à la régulation) sont principalement visées.

<sup>1185</sup> Adam White et Martin J. Smith, *The Security Industry Authority: A Baseline Review*, 2009, *op. cit.*, 91 p., et Adam White, « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », *Security Journal*, 2013, 18 p. Adam White justifie ainsi : « *Now is therefore a good moment to reflect on the successes, failures and prospects of UK security regulation* » (« The impact of the Private Security Industry Act 2001 », 2013, art. cit., p. 1) : l'annonce du transfert de fonctions policières à la sécurité privée début 2012, les dysfonctionnements du marché mis au jour lors de la défaillance de G4S lors des Jeux olympiques de Londres en 2012 et enfin l'annonce de la réforme du SIA à la même période. L'évaluation est donc ici davantage guidée par un contexte et le franchissement d'une nouvelle étape que conduite *in abstracto*, ce qui est une différence avec l'évaluation de la régulation de la sécurité privée en France, conduite présentement.

<sup>1186</sup> L'objectif de réduction de la criminalité (rackets, usage abusive de la force, trafic de drogue, facilitation des vols) dans le secteur de la sécurité privée est indiqué par Adam White comme relevant d'abord d'un argument provenant de l'aversion des citoyens britanniques et des journalistes envers la sécurité privée. Ici, la délivrance d'une autorisation fondée sur la vérification des antécédents judiciaires est le moyen utilisé pour atteindre l'objectif, et l'évaluation correspond au nombre de refus ou des retraits des autorisations. Si les statistiques du SIA montrent que cet objectif est atteint, une nuance est apportée à partir des réponses des prestataires à la question « *To what extent do you agree with the following statement? Overall there appears to be less criminality in the private security industry as a result of statutory regulation* » : 33,8 % des répondants sont d'accord ou fortement d'accord, le restant étant indécis ou en désaccord (Adam White, « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », 2013, art. cit., p. 6). Reste en outre le problème d'un nombre jugé encore important d'agents travaillant sans licence, et face auquel le secteur privé doute fortement de la capacité de la SIA à y remédier. Ces cas

Nous évaluerons le dispositif français de régulation de la sécurité privée sur le modèle, adapté, de la seconde phase d'évaluation du cas britannique. D'une part, si le périmètre de l'évaluation est centré sur le CNAPS, celui-ci ne sera pas le seul évalué. D'autre part, concernant le CNAPS, il ne possède pas, à la différence de la SIA britannique, d'objectifs aussi clairement affichés : nous devons donc à la fois en trouver (car il y en a malgré tout, définis avec la tutelle ministérielle) et en construire, à partir des finalités mêmes de sa création. Enfin, nous pousserons plus loin qu'Adam White l'évaluation du régulateur en allant jusqu'aux régulés, jusqu'à l'architecture économique de l'offre de sécurité.

L'évaluation de l'activité du CNAPS passe par celle de ses deux missions principales, à savoir la délivrance des titres et la mission disciplinaire : pour se faire, nous utiliserons principalement les données publiées par le CNAPS mais également celles échangées avec la tutelle ministérielle dans le cadre du Contrat d'objectifs et de performances 2014-2017 signé en 2014. La régulation administrative sous couvert d'un régulateur dédié fonctionne-t-elle mieux, en elle-même et pour le secteur régulé, que la régulation sous couvert des préfetures ? Il s'agissait là, tout de même, d'une des finalités de la réforme. Quelle image du régulateur et des régulés cette évaluation statistique donne-t-elle ? Nous en apprend-elle plus du régulateur ou des régulés ? Nous verrons en quoi cette évaluation renvoie d'abord au fonctionnement du régulateur qu'au fonctionnement du secteur régulé. De fait, elle nous conduira à analyser les premières mesures d'adaptation de ce régulateur, principalement par un décret de 2014, issu lui-même d'une évaluation qualitative interne du fonctionnement du régulateur : sans modification du compromis initial public-privé relatif au CNAPS, ce décret inscrira tout de même un peu plus le CNAPS dans la sphère publique et donnera un peu plus d'indépendance de fonctionnement de sa structure exécutive, administrative.

---

sont l'occasion d'évaluer plutôt négativement les contrôles de la SIA, conduits partiellement, pas assez professionnellement et sans assez de sanctions (*ibid.*, p. 9). L'objectif de réduction de la criminalité aboutit donc à une « *mixed picture* ».

Le second objectif – accroître la qualité des prestations – n'est guère plus évident à évaluer. La SIA a deux vecteurs pour cela : la formation des agents, obligatoire pour obtenir une licence, et le suivi par les entreprises, sur une base volontaire, d'un programme qualité (« *Approved Contractor Scheme* » - ACS) permettant l'inscription au « *SIA's Register of Approved Contractors* ». Les lacunes de cette professionnalisation ne seraient pas dues à la SIA elle-même : formation trop homogène pour un secteur hétérogène, formations et examens trop faciles. A nouveau, bien que la SIA ne soit pas en cause directement dans ces lacunes, les prestataires la tiennent pour responsable car elle est la face immergée, visible du système de régulation : « *It appears, however, that providers are often unaware of this context and as a result, they do attribute these problems to the SIA – an understandable position given that, from their perspective, the SIA is the most visible actor in this complex ensemble of public and private bodies* » (*ibid.*, p. 12).

Concernant l'ACS, l'évaluation est identique : statistiquement, 672 entreprises employant plus de 126 000 agents de sécurité y ont souscrit à la date du 31 juillet 2010. Les prestataires interrogés par sondage ne voient pas, en majorité, d'effets positifs et critiquent le dispositif (faiblesse des audits, qui ne sont d'ailleurs pas réalisés par les agents de la SIA ; absence de différenciation suffisante entre les entreprises accréditées et les autres). Enfin, le caractère volontaire de l'ACS induit qu'il peut être utilisé à des fins différentes par les entreprises (effet de réputation, outil de réorganisation interne, etc.) : sa légitimité en tant qu'instrument de régulation public est remise en cause (« *the purpose of a public regulator is to set minimum standards, not to differentiate between companies. Differentiation emerges through market competition* » (*ibid.*, p. 14). Ici, Adam White aborde, sans l'approfondir, la différence entre la régulation administrative et ses objectifs (et ses instruments) et la régulation économique par la loi du marché.

A l'évaluation conduite par le chercheur doit s'ajouter une ou des évaluations réalisées par d'autres acteurs publics (et elles-mêmes analysées par le chercheur). Elles répondent à la question : qui contrôle le contrôleur qui contrôle la sécurité privée ? Qui régule et comment est régulé le régulateur ? Ces autres acteurs publics sont le ministère de l'Intérieur, les inspections générales du ministère, la CNIL, le Défenseur des droits, les juridictions administratives et constitutionnelles. Ici, c'est une mesure de l'insertion institutionnelle du CNAPS, du régulateur d'un secteur, qui peut être tracée et qui se relie précisément à la définition générale de la régulation, à savoir une politique de rééquilibrage des pouvoirs : dans ce cadre, « *le régulateur, nouveau roitelet du système, est mis à distance de son propre pouvoir, par les contrôles, les recours, la contrainte des principes de procédures et l'obligation de motivation* »<sup>1187</sup>. Ainsi, l'évaluation de l'action publique apparaît être, au moins partiellement, pour certaines missions, réalisée quasiment dès la création du CNAPS par un grand nombre d'institutions. Celles-ci donnent-elles alors un blanc seing au régulateur ? De l'intérieur de la sphère publique, existe-t-il une validation de cette réforme, du fonctionnement du régulateur et de ses résultats ?

Enfin, au titre des autres acteurs à prendre en compte pour évaluer l'action du CNAPS se trouvent les régulés eux-mêmes, le secteur de la sécurité privée. L'évaluation sera ici plus diverse, peut-être un peu trop éclatée en raison de la nécessité d'identifier et d'analyser des signaux faibles plus que des données statistiques stables. En outre, la jeunesse du nouveau dispositif de régulation empêche de mesurer précisément son impact sur la transformation éventuelle de l'offre et du marché de la sécurité privée. Ces signaux faibles sont les évolutions dans la représentation organisationnelle des prestataires (les acteurs privés et leurs porte-paroles sont-ils impactés par la réforme ? La « *nébuleuse réformatrice* » évolue-t-elle ?), leur propension à payer la taxe (et donc le respect d'un des éléments du compromis initial ayant permis la création du CNAPS), l'évolution légale du secteur (les dérives en matière de droit du travail analysées dans la 1<sup>ère</sup> partie se réduisent-elles ?), l'évolution économique de l'offre (gagne-t-elle en rentabilité ?) : en bref, le nouveau dispositif de régulation, avec le CNAPS en son centre, fait-il évoluer le fonctionnement économique du marché de la sécurité privée ? Nous concluerons en revenant à ce qui est l'une des caractéristiques de la création d'un régulateur, celle de créer ou consolider des barrières à l'entrée, celle de consolider les frontières d'un périmètre réglementé en empêchant ou en obligeant un acteur d'y entrer. De ce

---

<sup>1187</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Définition du droit de la régulation économique », 2004, art. cit., p. 15.

point de vue, le CNAPS a produit, dès ses premières années, une clarification des frontières de ce périmètre réglementé, ce qui ne va pas, dans certains cas, sans quelques tensions.

## 5.1 Evaluation de l'activité et du fonctionnement du CNAPS : le CNAPS au travail !

Le CNAPS est une agence d'application de la loi, précisément du livre VI du code de la sécurité intérieure : les autorisations d'exercer sont-elles alors délivrées plus rapidement qu'à l'époque des préfectures ? Sont-elles davantage refusées ? Les contrôles permettent-ils de détecter des irrégularités ? De sanctions sont-elles prises, pour quels effets<sup>1188</sup>. Ainsi, en évaluant le CNAPS, nous poursuivons logiquement la caractérisation de la régulation mise en place. Cette évaluation, que nous conduirons en recourant aux rapports annuels du CNAPS, doit également prendre en compte le « contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 » (COP) adopté par le CNAPS lors du collège du 23 septembre 2014. Ce type de document s'inscrit dans le cadre du pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat depuis les années 2000, rappelé par la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010<sup>1189</sup>. Elaboré durant l'année 2014, en partenariat entre le CNAPS, la DLPJ et la DEPFI, il prévoit 18 indicateurs pour les années 2015-2017, correspondant aux trois missions du CNAPS<sup>1190</sup>. Prenant en compte ce type de document et ses indicateurs, nous devons en nuancer l'utilité et être conscient d'un biais méthodologique pour évaluer l'impact du CNAPS sur la sécurité privée, car il est d'abord orienté sur l'activité même du CNAPS et tend à s'inscrire dans l'évaluation de l'établissement par sa tutelle ministérielle<sup>1191</sup>.

---

<sup>1188</sup> La sanction est un élément déterminant, selon Michel Foucault, pour caractériser l'« *enforcement of law* » : « Ces instruments de l'« *enforcement* » de la loi – pardonnez le néologisme de cette transcription –, qu'est-ce que ça va être ? Eh bien, ça va être la quantité de punition prévue pour chacun des crimes. Ça va être l'importance, l'activité, le zèle, la compétence de l'appareil chargé de détecter les crimes [...]. Ça va être la plus ou moins grande rapidité des juges à juger, la plus ou moins grande sévérité des juges dans les marges qui leur sont fixées par la loi. Ça va être, aussi, la plus ou moins grande efficacité de la punition, la plus ou moins grande fixité de la peine appliquée que l'administration pénitentiaire peut modifier, atténuer, éventuellement aggraver. C'est tout cet ensemble de choses qui constitue l'enforcement de la loi » (Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, 2004, *op. cit.*, p. 260).

<sup>1189</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 7 : « Thomas Andrieu indique que le pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat a vocation à être renforcé. La nécessité de signer un contrat d'objectif et de performance fait partie d'une orientation politique continue depuis 2010 s'agissant des établissements publics administratifs sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ».

<sup>1190</sup> *Ibid.*, p. 8. Soulignons malgré tout que les indicateurs de ce premier COP ont été conçus quasi-exclusivement par la direction du CNAPS et repris, *a priori*, sans modification par la tutelle. Le directeur d'alors, le préfet Latournerie, souligne à cet égard que les relations entre la direction et la tutelle, notamment à l'occasion des pré-collèges, ont toujours été confiantes et sans difficultés, les compétences de gestion de l'équipe de direction ayant toujours été reconnues par la tutelle (entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 25 juillet 2017).

<sup>1191</sup> *Ibid.*, p. 7 : « Jean-Yves Latournerie précise que ce contrat d'objectifs fera l'objet d'un suivi entre la tutelle de l'établissement (juridique et financière), auquel sera associé le délégué aux coopérations de sécurité. Les résultats seront examinés tous les six mois au regard des différents indicateurs et ces éléments seront régulièrement portés à la connaissance du Collège, en particulier au moment où le budget de l'établissement sera examiné. Celui-ci doit effectivement tenir compte des objectifs assignés à l'établissement et des évolutions observées de ses performances ».

## 5.1.1 Police administrative et délivrance des autorisations

### 5.1.1.1 Définition des critères d'évaluation

Le COP 2015-2017 définit trois objectifs en matière de police administrative :

- « *Objectif 1 : Améliorer les conditions de la délivrance des titres sur tout le territoire* » : il s'agit de mesurer les délais de délivrance des titres<sup>1192</sup>.
- « *Objectif 2 : Optimiser les moyens mis en œuvre pour l'instruction des dossiers* » : il s'agit d'évaluer la productivité des agents du CNAPS, en nombre de dossiers traités et en coût de traitement d'un dossier.
- « *Objectif 3 : Assurer la qualité du processus de décision* » : il s'agit d'évaluer les recours, devant la CNAC, son taux de réformation et les recours devant les juridictions administratives.

Avant même ces trois objectifs, le COP indique le nombre de titres délivrés et refusés : si, en soi, il ne s'agit pas d'un indicateur, car dépendant de la demande du secteur, il révèle malgré tout une première caractéristique du CNAPS, à savoir sa capacité à délivrer des titres, en lieu et place des préfetures, faisant figure, à nos yeux, de premier objectif. Ainsi, nous retenons quatre critères d'évaluation :

- la capacité à délivrer des titres en masse ;
- les délais de délivrance des titres : tant le CNAPS que le secteur privé attachent une importance essentielle à ce critère, marque de la réussite ou pas de la réforme<sup>1193</sup> ;
- les refus de titre, pour des raisons de moralité, qui fondent alors l'objectif et leitmotiv de « moralisation », et bien qu'il n'existe pas d'objectif du COP en la matière ;

---

<sup>1192</sup> Rappel des 7 titres : autorisation préalable d'entrer en formation, autorisations provisoire d'entrer en formation, habilitation à la palpation, autorisation de stage, cartes professionnelle, agrément pour les dirigeants/associés/gérants, autorisations pour les personnes morales.

<sup>1193</sup> « *C'est d'ailleurs sur ce point que les préfetures étaient les plus critiquées en ayant des délais de réponse jugés trop longs dès que la personne était connue des services de police* » (Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », 2011, art. cit., p. 45). Cf. aussi un compte-rendu de la DISP en date du 7 janvier 2011 relatif au projet de décret CNAPS : « *La pratique actuelle de la délivrance des cartes professionnelles fait apparaître au niveau national un délai d'instruction moyen de plus deux mois et en première analyse la lenteur des enquêtes de moralités effectuées par les forces de sécurité intérieure semble un facteur dimensionnant* » (DISP, « Compte rendu de la réunion du 07/01/2011 relatif au projet de décret CNAPS », p. 3). Le premier rapport annuel du CNAPS, dans la partie « Police administrative », débute par cette problématique : « *La question des délais constitue une préoccupation constante pour le CNAPS car l'instruction conditionne l'accès à la profession et parfois à l'emploi des dizaines de milliers de demandeurs* » (CNAPS, 2012, p. 16). Enfin, répondant à AEF Sécurité globale en 2012 – « *Comment jugez-vous l'entrée en vigueur du CNAPS ?* » -, Patrick Lagarde, PDG de Brink's, président de la FEDESFI et membre du collège du CNAPS, indiquait directement : « *C'est un grand moment pour la profession. Du point de vue administratif, cette nouvelle structure n'aura de valeur ajoutée que si elle permet davantage de rapidité dans le traitement des dossiers* » (cit. in CNAPS, Rapport de mandat 2012-2014, 2015, p. 38). D'autres opérateurs sont soumis à ce critère de délais (cf. par exemple le passeport biométrique et l'analyse des délais de délivrance dans Michel André, Rapport d'information sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'Etat, 2013, op. cit., pp. 50-51).

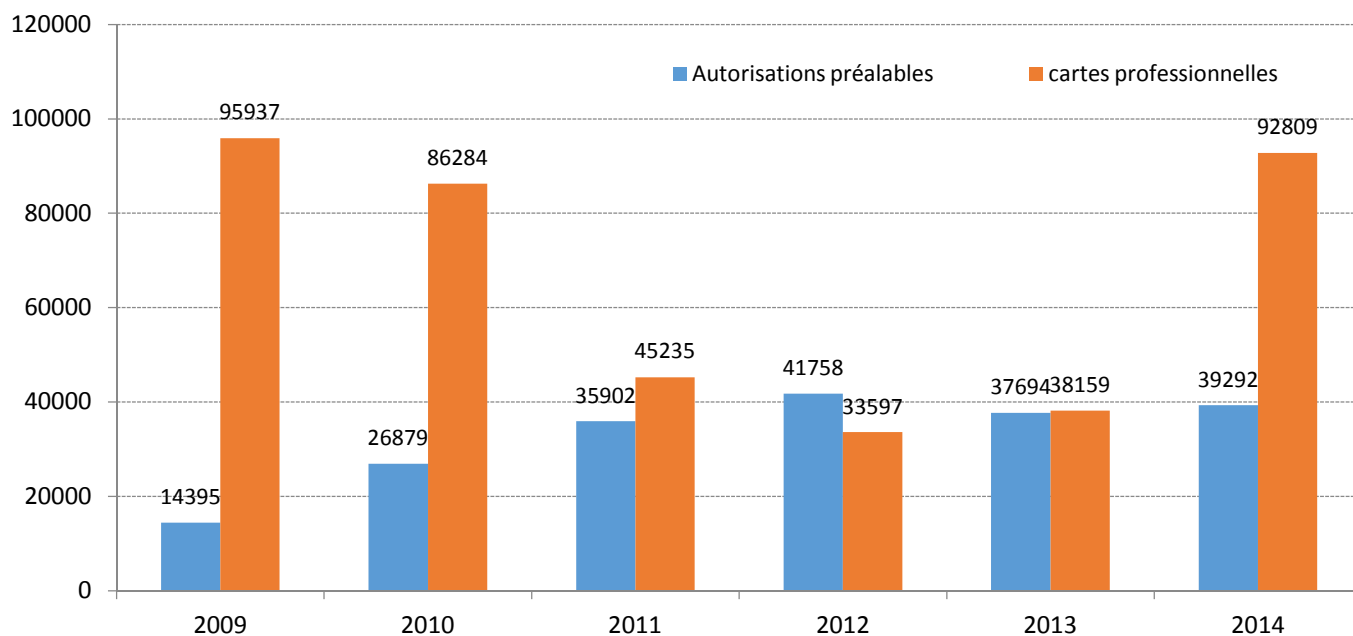
- le résultat des recours en cas de refus : trois indicateurs du COP visent à évaluer la mise « en œuvre des processus de sécurisation juridique performants ».

### 5.1.1.2 Evaluation proprement dite

#### 5.1.1.2.1 La massification de la demande de titres et de son traitement

Le CNAPS indique dans le *Rapport de mandat 2012-2014* « Une activité qui s’est transformée et a gagné en efficacité durant les trois premières années »<sup>1194</sup>. Ainsi, il a pu passer, avec un même plafond d’emploi et un même nombre de salariés affectés à la mission de police administrative, de 8 000 décisions mensuelles en 2012 à plus de 12 000 en 2014, soit 303 519 titres délivrés à des personnes morales ou physiques et 20 516 refus de titres – les titres pour les candidats à une formation ou à une carte professionnelle sont largement majoritaires<sup>1195</sup>. L’enjeu de traitement de masse paraît donc traité, alors même que les statistiques initiales étaient sous-estimées : pour l’Ile-de-France, plus grande délégation territoriale du CNAPS, ce sont ainsi 65 348 demandes qui ont été reçues en 2014, soit 5 445 en moyenne par mois, alors que l’estimation initiale était de 1 800 par mois<sup>1196</sup>...

#### Activités de délivrance des autorisations préalables et des cartes professionnelles par les préfectures (2009-2011) puis par le CNAPS (2012-2014)



<sup>1194</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 35.

<sup>1195</sup> La très grande majorité des titres délivrés ou refusés concernent des personnes physiques salariées ou futures salariées (288 828 titres délivrés et 18 676 refusés). Les titres concernant les dirigeants d’entreprises et les personnes morales (entreprises et services internes de sécurité) sont quantitativement minimes : 7 054 titres de dirigeants, 6 252 autorisations pour des établissements principaux et secondaire d’entreprises et 867 autorisations pour des services internes de sécurité.

<sup>1196</sup> CNAPS, « Rapport d’activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 8.



La période de transition, en 2012, montre un démarrage satisfaisant de la réforme : si un retard existe au mois de janvier – les CIAC n'étant installées que progressivement en janvier 2012 –, « *Au cours des mois de février et mars 2012, par rapport aux décisions prises par les préfetures en 2011, les CIAC ont traité 610 demandes supplémentaires, soit une progression brute de 4%. Cette activité reflète en réalité un gain de productivité de l'ordre de 20% qui témoigne d'une bonne capacité globale de traitement des flux même en période de rodage des procédures* »<sup>1197</sup>. Sur une même période de deux mois entre 2011 et 2012, les CIAC prennent 2 100 décisions par semaine, contre anciennement 1 800 par les préfetures : les instances de décision locales démarrent bel et bien mais des retards, un stock se constituent tout de même (au 30 mars 2012, 17 025 dossiers restaient encore en attente de décision des CIAC).

L'évolution du nombre de cartes professionnelles appelle un commentaire : obligatoire à partir de 2009, les préfetures avaient dû faire face à deux années de régularisation, là où le CNAPS prend la mission de police administrative devenue routinière. L'année 2014 est néanmoins un défi pour l'établissement, puisque la carte professionnelle étant valable 5 ans, les premières demandes de renouvellement surviennent : ainsi, sur 92 809 demandes, 50 800 sont délivrées en primo-demande et 43 925 en renouvellement. Cette nouvelle étape dans la massification se déroule néanmoins sans hausse des ETP et se passe dans des délais se raccourcissant (*cf. suite*).

Cette capacité à délivrer massivement des titres est mise en rapport, par le COP, avec les moyens humains et financiers, à travers le nombre de demandes de titres traités par jour par instructeur et le coût moyen d'un dossier : de 4,5 dossier par jour par ETPR (équivalent temps plein réel) en 2013, ce taux est prévu à 7 en 2014, 8 en 2015 et 10 les années suivantes. Cette amélioration attendue est fondée sur une organisation tayloriste pour les plus grandes délégations du CNAPS (Ile-de-France et PACA/Languedoc-Roussillon<sup>1198</sup>) et une modernisation de l'application DRACAR pour une utilisation plus aisée par les agents du CNAPS<sup>1199</sup>. De même, le coût moyen de traitement d'un dossier hors charges de personnels, réalisé à 2,8 euros par dossier en 2013, passe en dessous de 2 € dans les années suivantes (économies en fournitures courantes, en affranchissement, en téléphonie, etc.).

---

<sup>1197</sup> CNAPS, « Communication n° 20012-04-17-002-C relative à l'activité réglementaire au premier trimestre 2012 », collège du CNAPS du 17 avril 2012, p. 1.

<sup>1198</sup> CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, 49 p. et CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Sud », Marseille, 17 mars 2017, 12 p.

<sup>1199</sup> *Cf. délibérations du collège du CNAPS, le 18 novembre 2013 et le 23 septembre 2014 (CNAPS, Rapport de mandat 2012-2014, 2015, pp. 67-68).*

Cette réussite quantitative du changement de portage de la régulation par un organisme dédié plutôt que les services préfectoraux – s’accompagne d’une réussite qualitative, à travers les délais et les refus de délivrance.

#### 5.1.1.2.2 *Les délais de délivrance*

Les délais de délivrance – enjeu majeur pour le secteur et une des justifications de la réforme – ont diminué : « *Dans 84 % des cas en 2014, le demandeur reçoit ainsi son titre en une semaine environ* »<sup>1200</sup>, contre 80 % des demandeurs en 2012 qui le recevaient dans un délai de huit à quinze jours<sup>1201</sup>. Si le CNAPS reconnaissait des délais importants au début de son fonctionnement, à cause des « *inévitables perturbations liées à la mise en place de la réforme* », il indiquait un raccourcissement de ceux-ci et une stabilisation dès la fin de l’année 2012. A titre de comparaison, au Royaume-Uni, 89 % des autorisations délivrées par la *Security Industry Authority* le sont en moins de 25 jours<sup>1202</sup>, ce qui paraît moins performant que pour le cas français. Ces délais de délivrance sont le sujet qui émane le plus dans la sphère politique parlementaire, avec plusieurs interpellations de parlementaires au ministre de l’Intérieur en 2013, qui trouvent les délais encore trop longs : « *En pratique, les délais anormalement longs d’instruction des dossiers et de délivrance des numéros d’autorisation, voire parfois l’absence de réponse de l’administration, pénalisent fréquemment tant les candidats à ces métiers que les entreprises pourtant prêtes à les recruter* »<sup>1203</sup>. La même année, c’est le ministre du Travail, de l’Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social sur les modalités de délivrance d’autorisations qui est interpellé par une députée se faisant la porte-parole de l’Association pour la formation professionnelle pour adultes (AFPA) qui « *fait face à un ralentissement des formations d’agents de sécurité liée à des délais importants de délivrance d’autorisations d’exercer par le Conseil national des activités privées de sécurité* »<sup>1204</sup>. Ces délais de traitement sont logiquement l’objectif n° 1 du COP, à travers deux indicateurs :

---

<sup>1200</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 37.

<sup>1201</sup> CNAPS, *Rapport d’activité 2012, 2013*, p. 13 : « *depuis septembre 2012, on observe que dans 80% des cas, dès lors que le dossier est complet, qu’aucune mention n’apparaît au casier judiciaire du demandeur et que celui-ci n’est pas défavorablement connu des services de police ou de gendarmerie, l’autorisation demandée est obtenue dans un délai de huit à quinze jours* ».

<sup>1202</sup> SIA, *Annual Review 2014*, 2015, p. 10.

<sup>1203</sup> En réponse à la question du sénateur Philippe Dallier sur les délais d’instruction des dossiers par le CNAPS, le ministre de l’Intérieur, Manuel Valls, répond le 13 mars 2013 que « *la notification de l’autorisation préalable ou provisoire comme celle de l’octroi de la carte professionnelle s’effectue aujourd’hui, pour 80 % des dossiers, dans un délai moyen de dix jours suivant l’envoi par la délégation territoriale de l’accusé de réception attestant de la complétude du dossier. Dans les 20 % de cas restants, la durée de traitement des demandes est plus longue. Ces cas correspondent à des situations dans lesquelles une enquête approfondie doit être menée par les services de police et de gendarmerie* » (Assemblée nationale, « *Séance du 12 mars 2013 (compte rendu intégral des débats)* »).

<sup>1204</sup> Françoise Dumas, députée, question publiée au *JO* du 2 juillet 2013, p. 6850.

- Les délais de traitement pour les demandeurs non connus au casier judiciaire B2 ou au TAJ : au moins 70 % de ces dossiers doivent être traités en moins de 3 jours, le CNAPS atteignant en 2014 les 71 %. Ce taux est programmé pour passer à plus de 90 % à l'horizon 2017.
- Les délais de traitement pour les demandeurs connus au casier judiciaire B2 ou au TAJ : le taux retenu pour ces dossiers, soit 27% de l'ensemble, est fixé pour 2014 à 70 % traités en moins de 2 mois, pour atteindre 90 % en 2017.

Cette distinction est liée au fait qu'une mention au casier judiciaire ou au TAJ nécessite une enquête de moralité approfondie (relecture d'une partie de la procédure policière et judiciaire, et procédure contradictoire avec le demandeur). Dans ce cas, le CNAPS ne maîtrise alors plus tous les facteurs permettant de respecter les délais : cette difficulté est prégnante pour l'Ile-de-France : « *Il convient de souligner qu'à la fin 2014, le problème des enquêtes de police n'est toujours pas réglé et demeure le principal élément de critique à l'égard de notre délégation. En 2014, la délégation a adressé à la Préfecture de Police 15 835 dossiers et reçu en retour 9 702 réponses. Au début 2015, 6 133 sont toujours bloqués au Service régional de documentation criminelle. 2 131 datent de 2013 et 23 de 2012. La délégation Ile-de-France n'a depuis sa création aucun contact en gendarmerie. 331 dossiers connus pour des procédures diligentées par des gendarmes sont bloqués à la délégation faute de oint d'entrée* »<sup>1205</sup>. Une piste de réduction des délais est évoquée régulièrement depuis la création du CNAPS : autoriser les agents du CNAPS à identifier eux-mêmes si les mentions figurant au fichier de traitement des antécédents judiciaires sont susceptibles de permettre la délivrance du titre, sans enquête complémentaire : « *Un projet de décret en ce sens sera soumis à concertation interministérielle début 2013* »<sup>1206</sup>. Cette annonce dans le premier rapport d'activité du CNAPS, pour l'année 2012, est reprise dans le deuxième rapport et dans le *Rapport de mandat 2012-2014*, publié en 2015<sup>1207</sup>. De même, des délégations territoriales de l'établissement sont en forte attente sur ce sujet : « *Le délai de traitement des enquêtes de*

---

<sup>1205</sup> CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 5.

<sup>1206</sup> CNAPS, 2012, p. 17.

<sup>1207</sup> « *Un projet de décret permettant aux agents du CNAPS d'accéder lors de la consultation des fichiers à la nature des mentions qui y sont portées, dont la publication est attendue en 2014, devrait permettre de réduire très sensiblement le nombre d'enquêtes demandées aux services de police et de gendarmerie* » (CNAPS, *Rapport d'activités 2013, 2014*, p. 13), et « *Le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice souhaitent faire évoluer le droit, en permettant à des agents du CNAPS dûment habilités d'accéder au niveau 2 du fichier TAJ en matière de police administrative. Cette évolution réglementaire sera un élément clé d'amélioration des délais de délivrance des titres, un tiers seulement des dossiers donnant lieu à enquête étant rejeté par les CIAC. Cet accès plus rapide au fichier TAJ permettra d'identifier directement les cas où les mentions figurant au TAJ apparaissent comme manifestement compatibles avec l'exercice d'une profession de sécurité privée. Les dossiers correspondants pourront alors être présentés à la commission sans enquête complémentaire* » (CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 38).

moralité [...] reste élevé, malgré une nette diminution observée depuis plusieurs mois. Les retours d'enquêtes [...] sont envoyés à la délégation territoriale Nord 20 jours suivants la demande, contre 2 mois auparavant. Le décret qui nous permettra d'avoir directement accès à TAJ 2 est donc fortement attendu »<sup>1208</sup>. Il faudra attendre 2015 pour sa mise en œuvre.

Il n'en demeure pas moins que sur les trois premières années du CNAPS, les délais d'octroi d'une autorisation s'améliorent, ce qui est permis par le recours à des réservistes de la police et de la gendarmerie pour réaliser les enquêtes administratives approfondie, par l'utilisation de vacataires et par la spécialisation des sous-tâches d'instruction<sup>1209</sup>, mais aussi par le comportement des demandeurs : la complétude initiale des dossiers est beaucoup plus importante en 2014 qu'en 2012, de 40 % à 88 %. Les notions de « rendements croissants », de « phénomène d'apprentissage » mobilisées initialement par le directeur du CNAPS ou le DISP, au moment de la création du CNAPS, pour tracer une trajectoire positive quant à la réduction des délais, se retrouvent donc ici concrètement. Des préfectures au CNAPS, l'amélioration des délais de délivrance des titres, en dépit des difficultés en matière d'enquêtes de moralité, indique bien un « changement » dans la pratique de la régulation : l'instrument CNAPS peut être dit efficient, et en reprenant le leitmotiv de la professionnalisation de la sécurité privée par une meilleure formation, on est amené à indiquer que c'est le régulateur qui s'est professionnalisé !

### 5.1.1.2.3 Les refus de titres

Les refus de délivrance de titres ne donnent pas lieu à un critère d'évaluation dans le COP, mais sont mentionnés dans les rapports d'activité du CNAPS.

## Décisions de police administrative du CNAPS de 2012 à 2014<sup>1210</sup>

	Personnes physiques								Personnes morales				TOTAUX	
	Autorisations préalables		Autorisations provisoires, de stage et de palpation		Cartes professionnelles		Agréments dirigeants/gérants/associés		Autorisation d'exercer SIS		Autorisations d'exercer société			
	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord	Refus	Accord
2012	3 773	41 758	13	528	1 992	33 597	150	542	-	-	143	705	6 102	77 306
2013	4 443	37 694	67	2 502	1 433	38 159	438	4 514	-	616	323	3 673	6 712	87 500
2014	4 843	39 292	96	2 489	1 916	92 809	490	1 998	6	251	351	1 874	7 702	138 713
TOTAL	13 059	118 744	176	5 519	5 341	164 565	1 078	7 054	6	867	817	6 252	20 516	303 519

<sup>1208</sup> CNAPS, « Rapport d'activités 2014 de la délégation territoriale Nord du CNAPS et de la CIAC Nord », 19 janvier 2015, p. 2.

<sup>1209</sup> Par exemple, la délégation territoriale d'Ile-de-France a mis en place un « pôle entreprise » strictement en charge des demandes d'autorisation des personnes morales (20 à 25 demandes par semaines à partir de 2014, contre une dizaine auparavant) : « D'une situation initiale critique où il fallait trois mois entre le dépôt de la demande et son instruction, il n'y a, à ce jour, plus aucun délai » (*ibid.*, p. 14).

<sup>1210</sup> Les chiffres ci-après ne tiennent pas compte des recours en cas de refus de titres, et donc de la possibilité qu'au bout de la chaîne contentieuse (CNAC, tribunal administratif, cour administrative d'appel) le titre soit délivré.

Le taux de refus connaît une décroissance progressive, passant de 7,3 % à 7,1 % puis enfin 5,3 % de 2012 à 2014, soit une moyenne de 6 839 refus de titres par an. Au regard de ce taux, il est difficile d'indiquer s'il est bon ou pas et ce qu'il signifie : il existe en effet peu de base de comparaison et il donne à la fois des indications sur le secteur de la sécurité privée lui-même et sur la plus ou moins grande sévérité du CNAPS. Seul le rapport d'activité pour l'année 2012 précisait que ce taux de refus est « à comparer à un taux moyen de 5% observé antérieurement pour les préfectures »<sup>1211</sup>. Il s'agit d'ailleurs bien d'un point d'achoppement de la régulation administrative, soulevé par Frédéric Ocqueteau dès 1988 au moment de la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1983 : « *Les préfets sont invités à faire montre de grande sollicitude dans l'examen des demandes d'autorisation d'exercer ; on les met clairement en garde contre les conséquences désastreuses d'un refus explicite ou d'une décision implicite du rejet d'une autorisation d'exercer réclamée par une entreprise demanderesse. Pouvoir discrétionnaire certes, mais marge de manœuvre étroite : un état néo-libéral peut-il se permettre d'entraver la bonne marche économique des entreprises prestataires de services de sécurité, et ne faut-il pas partir de cette considération générale pour penser l'effectivité du contrôle ?* »<sup>1212</sup>. On aboutirait ainsi avec le CNAPS à un taux de refus proche de celui observé avec les préfectures : l'effet « CNAPS », du point de vue de la moralisation, est donc ici à nuancer. Les CIAC, souveraines pour délivrer ou pas un titre, ont un comportement et une sévérité similaires à ceux des préfectures. Cependant le taux de refus des titres est à mettre en rapport avec l'assiette de vérification : alors que les préfectures, surchargées, ne criblaient pas nécessairement l'ensemble des candidats, le CNAPS en crible 100%, ce qui induit de fait un nombre de refus plus important<sup>1213</sup>. Le profil peu changeant dans le taux de délivrance ou non des titres des préfectures au CNAPS est donc à nuancer par la systématisme, désormais, de la vérification de la moralité.

Derrière ce taux se trouvent par ailleurs des disparités entre les titres, selon qu'ils concernent les salariés, les dirigeants ou les personnes morales. Le taux de refus pour les salariés s'établit en moyenne sur trois ans à 6 % et connaît une décroissance régulière sur cette période. Au regard de la masse de décisions les concernant, c'est cette catégorie qui détermine donc la tendance globale tous titres confondus. En 2014, le taux de refus passe même sous les 5 %, ce qui s'explique par le renouvellement des cartes professionnelles à

---

<sup>1211</sup> CNAPS, *Rapport d'activité 2012*, 2013, p. 17.

<sup>1212</sup> Frédéric Ocqueteau, « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », 1988, art. cit., p. 386.

<sup>1213</sup> Entretien avec Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016.

partir de cette date<sup>1214</sup>. Notons qu’au Royaume-Uni, depuis la création de la SIA en 2013 et donc sur 11 ans, plus de 50 000 autorisations individuelles ont été refusées<sup>1215</sup>, soit une moyenne de 4 545 personnes refusées par an dans le secteur de la sécurité privée (pour un secteur évalué à 220 000 agents de sécurité<sup>1216</sup>, soit 70 000 de plus qu’en France à cette période). Le taux de refus pour des titres individuels d’agent de sécurité pourrait sembler plus important en France qu’au Royaume-Uni, ce qui doit être nuancé par l’ignorance du taux de *turnover* des salariés dans chacun de ces pays – il est réputé fort en France. En Irlande en 2015, 62 demandes de licences ont été refusées pour 10 508 demandes acceptées (en primo-demande ou renouvellement)<sup>1217</sup>, soit un taux de refus de 0,6 %, très faible comparé à la France et qui pourrait cacher des différences à la fois de processus et de décompte statistiques.

Le taux de refus pour les dirigeants s’établit à 13,3 % sur trois ans : les dirigeants apparaissent plus souvent que les salariés comme une catégorie posant difficulté. Plus de 7 000 agréments ont été délivrés en 3 ans, mais 1 078 ont été refusés. Cette différence peut s’expliquer à la fois par une sévérité plus grande des CIAC lorsqu’elles évaluent la moralité et par une plus grande difficulté à acquérir l’aptitude professionnelle (plus longue et plus coûteuse, notamment pour un autoentrepreneur ou un dirigeant de petite entreprise<sup>1218</sup>). Enfin, le taux de refus pour les personnes morales s’établit sur la période à 10,4 %, proche de celui des dirigeants, en raison de la conjonction entre les deux demandes. Le taux n’est cependant pas identique, probablement en raison de la prise en compte des services internes de sécurité (dont les responsables ne sont pas soumis à un agrément de dirigeant). En Irlande, le taux de refus pour les personnes morales s’établit à 7 % en 2014<sup>1219</sup>, soit un peu moins qu’en France.

Pour conclure, en raison de la proportion beaucoup plus forte du nombre de salariés que du nombre de dirigeants ou d’entreprises, c’est le taux de refus des titres de salariés qui détermine la tendance statistique en matière de refus de titres. Toutefois, le CNAPS apparaît comme une barrière à l’entrée beaucoup plus importante pour les dirigeants et les entreprises de sécurité privée que pour les salariés ou pour les services internes de sécurité. Par ailleurs, un refus initial de titre ne signifie pas un refus final, dès lors que des recours sont possibles.

---

<sup>1214</sup> En effet, un renouvellement de carte professionnelle s’opère sur une personne qui travaille déjà dans la sécurité privée et a déjà eu, cinq ans auparavant, une décision favorable d’une préfecture (CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 37).

<sup>1215</sup> SIA, *Annual Review 2014*, 2015, p. 10.

<sup>1216</sup> Jacques de Maillard, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », 2013, art. cit., p. 20.

<sup>1217</sup> The Private Security Authority (Irlande), *Annual Report 2015*, 2016, p. 20.

<sup>1218</sup> Cette formation est de 240 heures, contre 140 heures pour un salarié. En outre, l’autoentrepreneur doit disposer à la fois de l’aptitude professionnelle de dirigeant et de celle de salarié.

<sup>1219</sup> The Private Security Authority (Irlande), *Annual Report 2015*, 2016, p. 17.

#### 5.1.1.2.4 Les recours en cas de refus de titre et une fonction juridique en construction

Une décision de refus d'un titre par une CIAC peut être attaquée devant la CNAC par le demandeur, puis être réformée positivement ou négativement, puis en cas de nouveau refus être attaquée devant les tribunaux administratifs. Le COP met ainsi en place trois indicateurs successifs pour ces processus (objectif n° 3), qui mêlent à la fois fonctionnement de l'établissement et sa capacité à mettre « *en œuvre des processus de sécurisation juridique performants* »<sup>1220</sup>, et le comportement des demandeurs, qui peuvent ou pas, attaquer les décisions de refus. Avec les trois indicateurs suivants, le contentieux en matière de régulation de la sécurité privée dans son aspect de police administrative devient possible à définir :

- Taux de recours devant la CNAC : en 2013, ce taux se situait à 7 % (920 recours), puis à 13,6 % (1 048 recours pour 7 702 refus de titres) en 2014 (pour un objectif à 5 % en 2017). L'augmentation des recours devant la CNAC de 2013 à 2014 est dit être la conséquence « *des décisions défavorables en matière de renouvellement, qui sont presque systématiquement contestées* »<sup>1221</sup> : en effet, un refus de renouvellement correspond dans les faits à une perte d'emploi, ce qui est susceptible d'être plus mal compris qu'un refus de délivrance d'une autorisation d'entrer en formation, préalable à une carte professionnelle, pour un primo-demandeur.
- Taux de reformation des décisions des CIAC par la CNAC : en 2012, 40 % des recours pour refus de titres ont finalement abouti à une autorisation de délivrance par la CNAC<sup>1222</sup>. En 2013, ce taux est passé à 37 % et, à 35 % en 2014 (pour un objectif à 20 % en 2017). Ce taux mesure l'harmonisation conduite par la CNAC vis-à-vis des décisions des CIAC et la correction qu'elle apporte aux décisions initiales, mais il influe également sur le comportement de demandeur et sa propension à faire recours : dans plus d'un cas sur trois, il peut obtenir gain de cause devant la CNAC, après un refus d'une CIAC, taux qui peut probablement apparaître comme incitatif au recours.
- Taux d'annulation des décisions de la CNAC par les juridictions administratives : en 2013, ce taux était à 0 %, aucune décision n'ayant encore été prise par les tribunaux. En 2014, avec les premiers jugements des juridictions administratives, ce taux d'annulation se situe à 30 %, soit l'objectif fixé. Ainsi, les décisions de la CNAC, après un premier recours, sont majoritairement suivies par les juridictions

---

<sup>1220</sup> CNAPS, « Contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 », annexe à la délibération du collège du 23 septembre 2014, n° 2014-09-23-006 D, p. 9.

<sup>1221</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 39.

<sup>1222</sup> Jean-Yves Latournerie, « Le Conseil national des activités privées de sécurité », *Administration. Revue de l'administration territoriale de l'Etat*, n° 239, dossier « Sécurité. Nouvelles exigences », septembre-octobre 2013, p. 33.

administratives, mais donnent tout de même près d'un tiers de chances aux demandeurs d'obtenir gain de cause.

Les refus de titres ne paraissent pas être acceptés si aisément par les demandeurs, ce qui s'explique : non seulement ceux-ci contestent dans 10 % des cas les refus, mais ont une « chance » d'obtenir gain de cause dans 30 % des cas en appel devant la CNAC, puis à nouveau dans 30 % des cas devant les juridictions administratives. Ce profil contestataire des demandeurs déboutés, qui induit un nombre conséquent de dossiers successifs à traiter et défendre n'a pas été anticipé à la création du CNAPS, non dimensionné pour cette « mission », tant et si bien qu'un premier marché de prestations juridiques est passé en 2013 puis un second, plus large, à la fin de l'année 2014 (année où les contentieux commencent à devenir massifs) : pour le président du collège, « *La charge de travail en la matière avait été initialement sous-estimée. L'activité de contentieux s'est considérablement accrue, en passant de 8 référés en 2013 à 52 en 2014, sur le premier semestre. Sur le fond, 69 référés ont été pris au premier semestre 2013, et 123 au premier semestre 2014. Le contentieux a vu sa complexité s'accroître et nécessite donc que le CNAPS soit en mesure d'y répondre* »<sup>1223</sup>. Il est en outre indiqué une spécialisation accrue des avocats sur le domaine de la sécurité privée. Dès 2000, Marie-Anne Frison-Roche, analysant d'un point de vue prospectif l'évolution de la pratique du droit par l'Etat dans le cadre des nouvelles formes d'action administrative et de l'émergence des agences de régulation, indiquait d'ailleurs la montée en puissance probable des contentieux et la nécessité, pour les pouvoirs publics, de répondre de leurs décisions et de les justifier en tous points : « *Préparation systématique et a priori des justifications, efficaces dans une démarche contentieuse virtuellement permanente. La préparation probatoire doit se faire à trois niveaux : constituer non seulement des justifications a priori du bon usage des pouvoirs conférés, préconstituer la preuve de leur proportionnalité par rapport au but poursuivi, mais encore justifier le principe même des droits exclusifs et des organisations dérogatoires, l'éventail argumentatif dépassant largement l'économique* »<sup>1224</sup>. Pour répondre à cette difficulté, outre un marché passé avec un cabinet d'avocat, l'effectif du service des affaires juridiques du CNAPS est renforcé, passant à 5 personnels au lieu de 3 initialement. Ce service est focalisé sur les recours devant la CNAC, tandis que l'externalisation de la fonction juridique, *via* le marché d'avocat, doit permettre « *couvrir les affaires plus complexes et de se faire représenter, en cas de référés en Outre-mer, plutôt que d'assurer des*

---

<sup>1223</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 6.

<sup>1224</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Evolution du Droit comme instrument étatique d'une organisation économique », in Conseil d'analyse économique, *État et gestion publique. Actes du Colloque du 16 décembre 1999, 2000, op. cit.*, p. 100.



*déplacements coûteux. Enfin, ce marché doit permettre d'absorber les crêtes de charges »*<sup>1225</sup>. Ainsi, un double mouvement d'externalisation se produit dès lors que le dispositif de régulation est pris en compte jusque dans sa partie de gestion du contentieux : une première fois de l'Etat vers un opérateur, puis de l'opérateur vers un cabinet d'avocat, pour les dossiers les plus complexes et remettant donc potentiellement en cause les décisions les plus sensibles. Finalement, dans sa mission de police administrative, si le CNAPS répond plutôt correctement à la massification des demandes, il peine à faire face aux cas de refus.

## **5.1.2 La mission disciplinaire**

Comment une agence, publiquement justifiée par la nouveauté que constituent le contrôle et les sanctions disciplinaires, se laisse-t-elle voir dès ses premières années ?

### **5.1.2.1 Les opérations de contrôle**

Les statistiques relatives aux opérations de contrôle tendent à montrer que le CNAPS est sur le terrain : il existe en 2012, est monté en puissance en 2013 et a atteint sa vitesse de croisière en 2014. Il s'agit donc d'une évaluation qui est encore très liée à la création de l'établissement : *« Le regard rétrospectif porté sur le deuxième exercice du CNAPS permet de constater que l'établissement, désormais intégralement déployé, fonctionne à plein régime. Les résultats obtenus en attestent : le CNAPS a absorbé en 2013 une nette augmentation de l'activité administrative, a amélioré la qualité et multiplié par trois le nombre des contrôles, et a fait face à la forte montée en puissance de l'action disciplinaire et du contentieux »*<sup>1226</sup>.

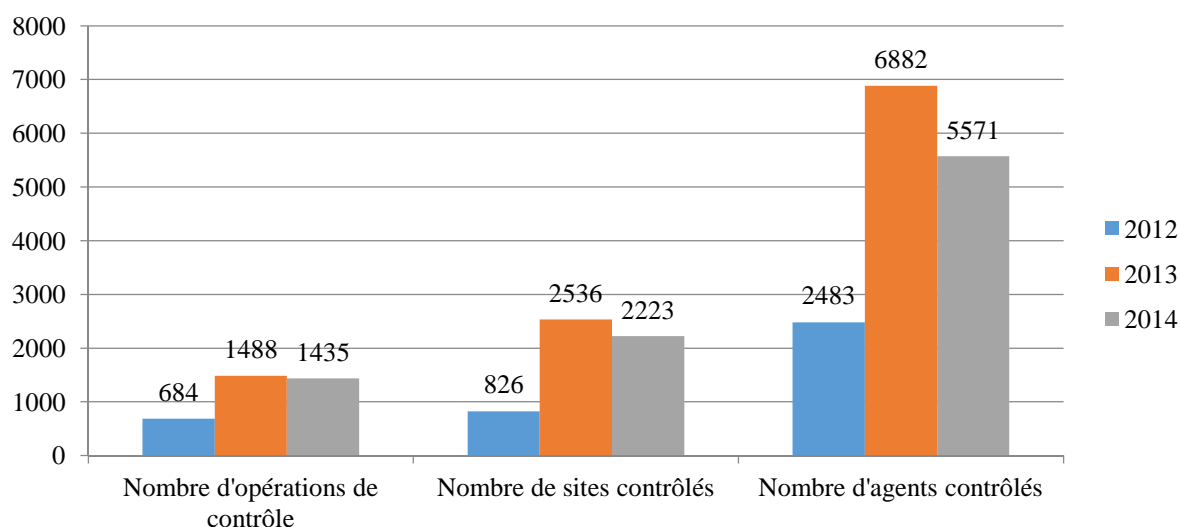
### **Activité de contrôle de 2012 à 2014**<sup>1227</sup>

---

<sup>1225</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 6.

<sup>1226</sup> CNAPS, 2013, p. 48.

<sup>1227</sup> Graphique réalisé à partir des données des rapports d'activité du CNAPS pour 2012 et 2013.



Pour chacune des années 2012 à 2014, le CNAPS s'attache à montrer, chiffres et tableaux à l'appui, la variété et l'exhaustivité des contrôles, en fonction de la taille des entreprises (de l'entrepreneur individuel aux grandes entreprises<sup>1228</sup>), de leurs activités (surveillance/gardiennage, recherches privées, services internes de sécurité, etc.) et du type de sites (sites de clients ou sièges sociaux des prestataires)<sup>1229</sup>. Non seulement il s'agit de contrôler les entreprises – 3 607 contrôles depuis 2012 –, mais également les agents de sécurité privée (même si les sanctions sont dirigées vers le responsable de l'entreprise) : en trois ans, le CNAPS indique avoir contrôlé près de 15 000 agents<sup>1230</sup>.

<sup>1228</sup> Bien que la très grande majorité des contrôles concernent les petites entreprises (84,9 % des contrôles sur les entreprises de moins de 50 salariés en 2014), très nombreuses dans le secteur de la sécurité privée, une surreprésentation des grandes entreprises dans les contrôles s'observe tout de même, en raison, selon le CNAPS, « de leur part de marché. Plus l'entreprise a d'établissements et de salariés, plus elle est susceptible d'être présente sur les sites clients et les sites événementiels contrôlés » (CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 46).

<sup>1229</sup> *Ibid.*, pp. 44-46.

<sup>1230</sup> *Ibid.*, p. 46.

## Répartition des contrôles par secteur d'activités<sup>1231</sup>

RÉPARTITION DES CONTRÔLES OUVERTS PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ				
	2012	2013	2014	Total
Surveillance, gardiennage	583	1 195	1 101	2 879
Service interne de sécurité	32	135	142	309
Agents de recherches privées	24	32	52	108
Protection physique des personnes	5	22	36	63
Sûreté aéroportuaire	1	41	26	68
Télesurveillance	24	39	56	119
Transport de fonds	15	24	22	61
<b>Total des entreprises contrôlées</b>	<b>684 entreprises</b>	<b>1 488 entreprises</b>	<b>1 435 entreprises</b>	<b>3 607 entreprises</b>

« Le CNAPS a ainsi veillé à contrôler les différents métiers de la sécurité, quand bien même leurs effectifs étaient moindres »<sup>1232</sup>. A nouveau, il s'agit de montrer la présence sur le terrain de l'établissement et sa prise en compte, dès sa création, de la diversité du secteur de la sécurité privée. Vont également dans ce sens des focus relatifs à la mission disciplinaire dans l'outre-mer, puisque « Depuis la création du CNAPS, les dix campagnes menées dans 14 DOM-COM ont permis le contrôle de 212 entreprises et de 642 agents de sécurité »<sup>1233</sup>. L'établissement et ses contrôleurs sont partout et à toute heure sur le territoire métropolitain, mais également en outre-mer. Chacun des trois rapports d'activité du CNAPS s'attache à donner l'image d'une insertion rapide et complète du régulateur dans son secteur, insertion dont le CNAPS sous-entend qu'elle est acceptée par les contrôlés eux-mêmes : les refus de contrôle sont rares, avec un seul cas en 2012 et un seul cas en 2013 (et aucun en 2014)<sup>1234</sup>.

Cependant, les professionnels soulignent que la mise en œuvre effective de la mission de contrôle fut complexe les deux premières années, avec des incompréhensions de part et d'autre des contrôleurs et des contrôlés<sup>1235</sup> : l'élaboration, en 2013, d'une charte du contrôle par le CNAPS, en coopération avec les organisations professionnelles, visait précisément à pallier ces incompréhensions<sup>1236</sup>. L'appréhension de la procédure de contrôle semble avoir été autant difficile pour les contrôlés que pour les contrôleurs, pour qui la professionnalisation n'a

<sup>1231</sup> *Ibid.* Il s'agit de la répartition des opérations de contrôle, et donc des établissements contrôlés, et non pas en réalité de la répartition des entreprises contrôlées.

<sup>1232</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 47.

<sup>1233</sup> *Ibid.*

<sup>1234</sup> La crainte soulevée par les organisations professionnelles, lors de la mission de préfiguration du CNAPS, d'une possibilité trop aisée donnée aux entreprises malfaisantes de refuser durant quelques heures un contrôle, afin de se montrer sous un jour meilleur par la suite, ne semble pas avoir été vérifiée une fois le CNAPS établi.

<sup>1235</sup> Entretien avec Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016 et entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 27 juillet 2017.

<sup>1236</sup> CNAPS, *La charte du contrôle*, 2013, 27 p. Pour le directeur du CNAPS, cette charte a précisément servi à désamorcer des tensions qui commençaient à surgir du fait de contrôles incompris, jugés trop intrusifs, trop récurrents, insuffisamment expliqués, de la part des entreprises de sécurité privée (entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 25 juillet 2017).

pas été évidente si l'on suit le rapport d'activité 2012-2014 de la délégation territoriale Ile-de-France : « *La complexification des procédures et les conditions de réalisation de celles-ci depuis la mise en place d'un véritable cadre juridique des contrôles (1<sup>er</sup> trimestre 2013) a ébranlé la presque totalité des agents. 4 départs sur les 7 résultent certainement de l'analyse faite par les intéressés de leur impossibilité d'atteindre les objectifs fixés, au gré des réformes procédurales. A la fin 2104, les méthodes de contrôles, leurs cadres, la complexité et les exigences procédurales n'ont rien à voir avec celles qui avaient été présentées lors des recrutements en juin 2012* »<sup>1237</sup>. Incidemment on remarque ici que la création du CNAPS s'est en fait étalée bien au-delà de la seule année 2012... : « *2013 aura été l'année de la montée en puissance de l'établissement et celle de la consolidation de connaissance des bases du Code de la Sécurité Intérieure. L'ensemble des agents maîtrisait en fin 2013 la pratique des contrôles, les conditions réglementaires de leur déroulement et la caractérisation élémentaire des manquements* »<sup>1238</sup>.

En parallèle de cette appréhension des procédures internes de contrôle, l'insertion du CNAPS dans le paysage de la sécurité privée passe également par les coopérations avec d'autres corps de contrôle : elles semblent fonctionner vers la fin de la période 2012-2014. Ainsi, pour l'Ile-de-France, « *Les offres de collaboration proposées aux administrations partenaires en 2013, ont été poursuivies et développées en 2014. 10 actions ont été menées avec d'autres services, tels : les Urssaf (partenaire principal), la DIRRECTE, la Police Nationale particulièrement la PAF et la PP dans Paris intramuros (à l'occasion des 4 contrôles d'établissements de nuit), la gendarmerie nationale, soit départementale soit des transports aériens. [...] D'autres ont été le résultat de sollicitations directes : exemple d'opération bilatérale sur proposition des URSSAF, le contrôle d'un magasin de bricolage de [...] recourant à une entreprise de sécurité employant 11 entrepreneurs non autorisés* »<sup>1239</sup>. C'est également la participation croissante aux CODAF qui s'observe : en 2014, la délégation territoriale Nord a participé à 9 CODAF, ce qui n'était pas le cas les années précédentes<sup>1240</sup>.

L'insertion du régulateur/contrôleur dans le secteur est traduite par l'établissement d'un taux de contrôle annuel : « *En 2014, le CNAPS a contrôlé 1 435 entreprises, soit une légère*

---

<sup>1237</sup> CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 19. Ce rapport explique également la « *réforme du contrôle* » en cours d'implémentation en 2014 pour la délégation francilienne : réduction du délai d'attente des documents demandés aux contrôlés à un mois maximum, regroupement des opérations de repérages, planification annuelle des thématiques de contrôle, communication mensuelle entre les chefs de groupe de contrôle et les contrôleurs individuel, etc.

<sup>1238</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>1239</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>1240</sup> *Ibid.*, p. 4, à comparer à CNAPS, « Rapport d'activités 2013 de la délégation territoriale Nord du CNAPS et de la CIAC Nord », 20 janvier 2014, 5 p.

baisse par rapport à 2013. Au total, près d'une entreprise sur quatre aura été contrôlée en 2014 »<sup>1241</sup>. Ce taux de pression du régulateur est un élément relativement sensible : en Belgique, en 2013, la ministre de l'Intérieur réagissait ainsi négativement au peu de contrôles dans la sécurité privée<sup>1242</sup>. De même, à titre de comparaison relative, la Security Industry Authority britannique est moins en pointe que le CNAPS en matière de contrôle effectif : d'octobre 2014 à septembre 2015, soit sur une année, 2 339 autorisations individuelles ont été contrôlées (dont 77 procédures pour exercice de l'activité sans autorisation) et 98 visites ou inspections de sites conduites<sup>1243</sup>. 145 avertissements ont été donnés et 11 cas ont été renvoyés devant les tribunaux. De ce point de vue, Adam White souligne que les inspecteurs de la SIA ne sont pas suffisamment professionnalisés et « *do not therefore understand how illegal activity is disguised* »<sup>1244</sup>, ce qui induit en outre un faible taux de poursuites pénales. Par ailleurs, du point de vue de la politique globale de régulation britannique redéfinie à partir du milieu des années 2000 à travers le « *Better Regulation agenda* », les régulateurs, dont la SIA, se doivent d'avoir une activité et une politique d'*enforcement* et d'intervention sur les pratiques commerciales et économiques proportionnée aux risques démontrés pour le public et sa protection, ce qui ne favorise pas sa présence sur le terrain<sup>1245</sup>.

Dans le cas français, ce taux ou ce nombre de contrôles ne paraît pas avoir été établi préalablement, mais devient un objectif affiché : en mars 2014, le directeur du CNAPS, le préfet Jean-Yves Latournerie, déclarait ainsi au *Figaro* que « *Notre taux de contrôle fait qu'une entreprise sera visitée au moins une fois tous les quatre ans* »<sup>1246</sup>. Le COP 2015-2017 indique qu'en 2013 un contrôleur traitait par trimestre 5,1 dossiers de contrôle, ce qui, sur la base de 72 contrôleurs<sup>1247</sup>, permettait effectivement de réaliser 1 488 contrôles en 2013. Cependant l'assertion d'une entreprise sur quatre contrôlée chaque année est-elle juste ? A lire cette assertion du CNAPS, le secteur comprendrait environ 5 740 entreprises. Or, le même rapport du CNAPS indique que le nombre de contrôles du CNAPS peut se comparer « *aux 9 659 entreprises identifiées par le rapport de branche « Prévention et sécurité », dont le périmètre pris en compte est plus large que celui du livre VI du code de la sécurité intérieure,*

---

<sup>1241</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 47.

<sup>1242</sup> [http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=dmf20130725\\_00339826](http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=dmf20130725_00339826). En 2012, il y a eu 249 contrôles, contre 450 en 2011. Sur ces contrôles de l'année 2012, 112 ont concerné des agents de sécurité d'établissements de nuit. 482 procès-verbaux ont été dressés, contre 824 en 2009.

<sup>1243</sup> SIA, *Annual Review 2014*, 2015, p. 12.

<sup>1244</sup> Adam White, « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », 2013, art. cit., p. 9.

<sup>1245</sup> *Ibid.*

<sup>1246</sup> *Cit. in* CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 43.

<sup>1247</sup> CNAPS, « Bilan social 2013 », p. 3, présenté au collège du 24 mars 2015. Il s'agit du premier bilan social de l'établissement depuis sa création.

ou aux 7 119 établissements agréés par le CNAPS au 31 décembre 2014 »<sup>1248</sup>. Ainsi, c'est plutôt un taux de contrôle annuel de 1 établissement sur 5 selon ceux autorisés par le CNAPS – car le CNAPS autorise des établissements principaux et secondaires, et non pas en tant que telles des entreprises) ou 1 sur 6,7 selon ceux décomptés par le rapport de branche qui s'observe. La divergence provient d'une incertitude sur la base de calcul, non précisée par le CNAPS<sup>1249</sup>. Trois ans après la création du CNAPS, la difficulté du régulateur à se saisir de la réalité statistique du secteur de la sécurité privée est patent, tout comme l'absence de lien véritable entre la mission de police administrative et la mission disciplinaire du point de vue statistique. Néanmoins, de ces opérations de contrôle, le CNAPS tente de dessiner une certaine image du secteur.

### 5.1.2.2 Les manquements relevés

En 2012, les manquements relevés étaient au nombre de 3 595, contre 10 844 en 2013 soit près de trois fois plus, puis 11 826 en 2014.

**Manquements relevés par le CNAPS en 2013 et 2014<sup>1250</sup>**

	Types de manquements	2013	2014
<b>Code de la sécurité intérieure</b>	Absence de carte professionnelle matérialisée	1 562	n.c.
	Tenue non conforme	1 458	1 259
	Emploi d'agents sans carte professionnelle	1 052	1 673
	Défaut de mentions obligatoires sur les cartes professionnelles		1 631
	Usage de documents ou mentions non conformes		523
	Défaut d'autorisation distincte pour chaque établissement		375
	Autres manquements	2 546	2 461
	<b>TOTAL</b>	<b>6 618</b>	<b>7 922</b>
<b>Code de déontologie</b>	Non remise du Code de déontologie aux salariés et défaut d'affichage <sup>1251</sup>	1 815	2 035
	Absence de référence au Code de déontologie dans le contrat de travail	935	

<sup>1248</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 44.

<sup>1249</sup> S'agit-il de compter les établissements ou les entreprises ? S'agit-il de compter, pour ceux-ci, les entreprises véritables ou les entreprises à 0 salarié (c'est-à-dire les autoentrepreneurs) ? Le décompte des 7 119 établissements autorisés par le CNAPS au 31 décembre 2014 comprenant à la fois les établissements principaux et secondaires d'entreprises de sécurité privée et de services internes de sécurité et les autoentrepreneurs, la pression du contrôle paraît devoir plutôt se situer autour du taux d'un établissement sur 5 contrôlé par an.

<sup>1250</sup> Tableau de synthèse réalisé en reprenant les catégories et données du *Rapport d'activité 2013* et du *Rapport de mandat 2012-2014*.

<sup>1251</sup> Ce manquement était scindé en deux en 2013, mais n'en faisait plus qu'un en 2014.

Non respect d'obligations déontologiques spécifiques aux activités privées de sécurité <sup>1252</sup>	254	
Article 4 relatif au non respect des lois et règlements <sup>1253</sup>	1 222	407
Vérification de la capacité d'exercer des salariés de la part des employeurs		479
Autres manquements	1 476	983
<b>TOTAL</b>	<b>4 226</b>	<b>3 904</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>10 844</b>	<b>11 826</b>

Un premier lien se fait entre l'opération de contrôle et les manquements : « *L'analyse des manquements relevés lors des opérations de contrôle confirme la professionnalisation grandissante des agents du CNAPS. Depuis trois ans, 26 282 manquements ont été relevés, dont 11 826 en 2014, en progression de 1 000 par rapport à 2013 (+ 9%). Le nombre moyen de manquements relevés par dossier de contrôle est en augmentation constante : 4,4 manquements moyens par dossier de contrôle en 2012 ; 7,4 en 2013 et 8,5 en 2014. La formation et l'expérience des contrôleurs ont progressivement permis d'approfondir les dossiers et de caractériser davantage de manquements* »<sup>1254</sup>. Ainsi, les statistiques relatives aux manquements sont avant tout une mesure de l'activité des contrôleurs du CNAPS et même de leur professionnalisation : plus des manquements seraient relevés par opération de contrôle, plus le CNAPS travaillerait bien, indépendamment du devenir des dossiers de contrôle, impression fournie par une lecture rapide des rapports d'activité du CNAPS, mais qui ne résiste pas à un décryptage plus poussé :

- l'ensemble des opérations de contrôle ne conduit pas à un passage en CIAC/CLAC. En 2014, 49 % des dossiers de contrôle en 2014 sont « classés sans suite », pour absence de manquement, manquement mineur ou régularisation<sup>1255</sup>. Ainsi, le manquement n'est pas directement rattaché à une action disciplinaire, et encore moins à une sanction.

<sup>1252</sup> Se trouvent dans cette catégorie les obligations suivantes du code de déontologie : refus de collaborer loyalement et spontanément avec les autorités, interdiction de se prévaloir de l'autorité publique, refus de prestations illégales, absence d'information des salariés à leurs employeurs, non respect de l'animal, port illégal d'arme, etc. (cf. CNAPS, *Rapport d'activité 2013, 2014*, p. 29).

<sup>1253</sup> L'article R. 631-4 (ex article 4 du code de déontologie avant codification) porte sur le respect de l'ensemble des lois et règlements en vigueur (notamment la législation professionnelle et sociale). Sont englobés dans les manquements relevés sur cette base : la fausse sous-traitance, le travail illégal, le non respect de la convention collective de la sécurité, etc. (*ibid.*).

<sup>1254</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 47.

<sup>1255</sup> *Ibid.*, p. 49. Cette opportunité des poursuites disciplinaires est laissée à la discrétion du directeur du CNAPS : « Lorsque les constatations effectuées font apparaître la conformité aux dispositions législatives et réglementaires ou des manquements mineurs ayant donné lieu à une régularisation à bref délai, le contrôle est clos via un courrier adressé par le directeur du CNAPS à la personne physique ou morale contrôlée. Lorsque les manquements relevés sont plus graves ou non régularisés, le directeur dispose de la faculté de saisir la commission interrégionale ou locale d'agrément et de contrôle (CIAC/CLAC) territorialement compétente pour y donner les suites appropriées sur le plan disciplinaire » (*ibid.*, p. 43).

- Un dossier de contrôle peut relever plusieurs manquements (8,5 en 2014, contre 7,4 en 2013), mais rien n'indique quels manquements, le cas échéant, entraîneront une sanction : un seul manquement peut suffire à permettre une sanction dans un cas, là où il faudrait en cumuler plusieurs de moindre gravité dans un autre cas.

Ces nuances apportées aux statistiques relatives aux manquements révèlent une difficulté à traduire ceux-ci en termes de réelle moralisation ou professionnalisation en cours de la sécurité privée. Le régulateur se mesure davantage qu'il ne mesure le régulé, et sur les trois premières années l'évaluation montre avant tout sa construction et sa « professionnalisation » que celle du secteur de la sécurité privée. C'est d'ailleurs, pour certaines organisations professionnelles à l'aune de la professionnalisation des contrôleurs du CNAPS sur des créneaux spécifiques, que ce dernier est parfois évalué : ainsi, pour le SNARP et le GPMSE, le CNAPS ne traite pas suffisamment et spécifiquement leur profession (recherches privées et télésurveillance) du fait de sa focalisation sur la surveillance humaine, grande masse de la sécurité privée<sup>1256</sup>. De même, pour l'USP, « Avec le recul, la déception est réelle car les contrôles sont vécus comme visant, essentiellement, les acteurs identifiés et peu les acteurs peu scrupuleux, parfois, très organisés, et dont l'activité continue au mépris des règles »<sup>1257</sup>.

Après l'opération de contrôle, après le relevé des manquements, le directeur du CNAPS a l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire de choisir de transmettre un dossier de contrôle aux CIAC. Ce rôle du directeur du CNAPS montre, *a posteriori*, en cas de fort taux de transmission aux CIAC/CLAC, que les contrôles ont plutôt été ciblés, sont solides et étayés. De fait, en 2012, sur 684 dossiers de contrôle établis, 255 ont été transmis aux CIAC. Pour l'année 2013, 258 sur 978 sont transmis en CIAC et en 2014, 727 sur 1 422 dossiers sont transmis<sup>1258</sup> : au terme de trois années, ce sont environ 50 % des dossiers de contrôle font l'objet de poursuites disciplinaires. Toutefois, le CNAPS ne produit pas de classement de la gravité des manquements, au-delà du fait de dire qu'une moitié des dossiers de contrôle fait l'objet d'une poursuite disciplinaire. La présidente de la CIAC Ile-de-France de 2012 à 2014 pousse, sans chiffre à l'appui, de manière intuitive, à faire une lecture des manquements en lien avec le secteur de la sécurité privée lui-même : « *Les manquements les plus courants concernent les cartes professionnelles (expirées, non portées, numéros non reproduits,*

---

<sup>1256</sup> Entretien avec Jean-Emmanuel Deryn, président du SNARP, 20 décembre 2016 et entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.

<sup>1257</sup> Entretien avec Claude Tarlet, président de l'USP et de l'ANAPS, 1<sup>er</sup> juin 2017.

<sup>1258</sup> Calculé par année, ce nombre de dossier est différent du nombre de contrôles réalisés : en effet, il s'agit d'un ratio de dossier clos / dossier transmis, or un contrôle réalisé à l'année N peut avoir été clos à l'année N+1 (cf. CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 49).



mentions obligatoires inexistantes,...) mais aussi malheureusement les défauts d'agrément du dirigeant ou de l'associé, des défauts d'autorisation pour l'établissement. Nous avons étudié un certain nombre de dossiers qui montre que la gérance « de paille » est encore bien existante. Nous nous apercevons aussi qu'il faudrait regarder de plus près du côté des donneurs d'ordre. Décrocher un marché, faire la course aux prix bas induit des pratiques répréhensibles que nous rencontrons souvent lors de nos CIAC disciplinaires. Je ne souhaite pas citer de noms de sociétés, car un devoir de réserve et de confidentialité s'attache à notre mission, mais je peux vous dire que les affaires les plus intéressantes sont celles qui concernent une cascade de sociétés et d'activités »<sup>1259</sup>. De même, la transmission d'informations aux autorités judiciaires, par le biais de l'article 40 du code de procédure pénale<sup>1260</sup>, peut être un signe de la gravité des manquements constatés. En trois ans, 116 avis ont été adressés à l'autorité judiciaire : 1 en 2012, 67 en 2013 et 48 en 2014. Sur 3 607 contrôles réalisés depuis 2012, 3,2 % ont donc paru relever directement et rapidement d'un traitement judiciaire.

Enfin, à partir des données publiées par le CNAPS, une dernière évaluation de la gravité des manquements paraît possible, en retenant ceux qui montrent un exercice de l'activité sans autorisation pour les personnes physiques ou morales, un exercice irrespectueux des lois et règlements (qui réunit en partie le travail illégal, la sous-traitance en cascade illégal) et un exercice irrespectueux de certaines dispositions du code de déontologie<sup>1261</sup>. Pour 2013, ces manquements représentent 23,3 % de la totalité de ceux relevés, et 24,8 % en 2014, mais ils ne sont pas reliés à un nombre de dossiers de contrôle (plusieurs agents sans carte professionnelle peuvent être relevés dans une même entreprise), ce qui obère toute analyse plus fine. Une comparaison entre l'état de la professionnalisation et de la moralisation avant et après la création du CNAPS ne paraît alors pas possible : en effet, une grande partie des dispositions du code de déontologie, son existence elle-même, l'obligation de l'afficher, de le remettre aux salariés, de le mentionner dans le contrat de travail (soit 2 700 manquements en 2013 et 2 000 en 2014, environ) constituent des « manquements » qui ne pouvaient exister auparavant. Finalement, l'instrument statistique « manquements relevés » paraît loin de

---

<sup>1259</sup> Christine Wils-Morel, présidente de la CIAC Ile-de-France de 2012 à 2014, dans *Sécurité privée*, 2014, cit. in CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 50.

<sup>1260</sup> Article 40 du CPP : « Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

<sup>1261</sup> Refus de collaborer loyalement et spontanément avec les autorités, interdiction de se prévaloir de l'autorité publique, refus de prestations illégales, absence d'information des salariés à leurs employeurs, non respect de l'animal, port illégal d'arme, etc. (cf. CNAPS, *Rapport d'activités 2013, 2014*, p. 29).

permettre une évaluation des effets du CNAPS sur le secteur de la sécurité privée, sur la mesure de sa professionnalisation et de sa moralisation, mais sembler d’abord montrer avant tout que le CNAPS « travaille »...

### 5.1.2.3 Les sanctions disciplinaires des CIAC/CLAC

Ce n’est qu’à partir d’octobre 2012 que le CNAPS débute véritablement sa mission disciplinaire, lorsque deux CIAC (Ouest et Ile-de-France) se réunissent pour la première fois en formation disciplinaire pour prendre des sanctions<sup>1262</sup>. 925 sanctions ont été prononcées entre 2012 et 2014, chiffre qui peut se rapprocher des 3 607 opérations de contrôle et des 961 transmissions de dossiers de contrôle aux CIAC/CLAC.

#### Répartition par nature de sanctions en CIAC de 2012 à 2014<sup>1263</sup>

SANCTIONS PRONONCÉES PAR LES CIAC								
	Avertissements		Blâmes		Interdictions temporaires d'exercice		Pénalités financières	
	Personnes physiques	Personnes morales	Personnes physiques	Personnes morales	Personnes physiques	Personnes morales	Personnes physiques	Personnes morales
2012	12							
2013	19	52	24	42	50	31	23	92
2014	42	51	48	75	74	50	90	150

Ici, l’impact sur le secteur de la mission disciplinaire du CNAPS peut se mesurer et se caractériser, puisqu’en bout de chaîne disciplinaire une concrétisation sur les régulés apparaît par le biais des sanctions. D’une part, les personnes morales sont davantage sanctionnées que les personnes physiques, à 59,5 % contre 40,5 %. Cela est encore plus vrai en matière de sanctions financières, dont les personnes morales représentent 68,2 % des sanctionnées contre 31,8 % pour les personnes physiques (à noter qu’un salarié ne peut être sanctionné financièrement). Ainsi, le CNAPS, dans sa mission disciplinaire, est d’abord un juge des entreprises, et cela d’autant plus en considérant que les personnes physiques sanctionnées sont les dirigeants des entreprises elles-mêmes sanctionnées en tant que personnes morales. Ainsi, l’ensemble des acteurs du secteur de la sécurité privée ne sont pas directement concernés par la mission disciplinaire en bout de chaîne.

<sup>1262</sup> CNAPS, « 9 novembre 2012 : les premières sanctions disciplinaires prononcées par le CNAPS », communiqué de presse, 9 novembre 2012.

<sup>1263</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 53.

Le CNAPS n'a en fait jamais sanctionné, sauf exception, un salarié agent de sécurité privée, bien que rien, réglementairement, ne s'y oppose. Nous y voyons là un effet indirect du compromis initial dans la création du CNAPS, à savoir que les salariés de la sécurité privée ne sont pas membres ou représentés au sein des instances décisionnaires. Cette forme de « protection » des salariés s'observe précisément dans le cas de la sanction d'interdiction temporaire d'exercer (ITE) : il s'agit de la seule sanction où les personnes physiques (60,5 %) sont davantage représentées que les personnes morales (39,5 %), ce qui s'explique par le fait que la fermeture d'une entreprise, y compris pour quelques semaines ou mois, a un impact trop important sur les salariés eux-mêmes, alors que l'ITE d'un dirigeant n'empêche pas l'entreprise de fonctionner, sous couvert d'un autre dirigeant<sup>1264</sup>.

Enfin, sur les trois exercices, de 2012 à 2014, ce sont 2,082 millions d'euros de pénalités financières qui ont été prononcées pour 355 personnes morales ou physiques, soit une moyenne de 6 000 euros par sanction financière. S'il est vrai que les sanctions pénales prévoient des amendes plus fortes, elles n'ont quasiment jamais été délivrées<sup>1265</sup> et le risque d'être contrôlé et, le cas échéant, financièrement sanctionné, est bien plus grand avec le CNAPS qu'il ne l'était sous l'ancien régime de régulation.

#### **5.1.2.4 Les recours devant la CNAC**

La chaîne disciplinaire se poursuit jusqu'aux possibles recours devant la CNAC, la décision de celle-ci se substituant à celle de la CIAC/CLAC. Les premiers recours en matière disciplinaire ne surviennent principalement qu'en 2013 et montent en puissance en 2014, avec une hausse de 111 % (77 recours examinés en 2014 contre 31 en 2013). Ainsi, ce n'est qu'à la troisième année d'existence de l'établissement que la pleine mesure des recours en matière

---

<sup>1264</sup> L'absence de sanctions disciplinaires à l'égard des agents de sécurité n'exclut pas des retraits de leur carte professionnelle, dès lors que les conditions initiales de la délivrance ne sont plus réunies (c'est-à-dire si une mention au B2 ou au TAJ postérieure à l'attribution de la carte est découverte par le CNAPS).

<sup>1265</sup> Les plafonds d'amendes pénales sont les suivants :

- 45 000 euros d'amende pour une personne morale ou son représentant exerçant sans être immatriculé au RCS ou ne respectant pas le principe d'exclusivité ;
- 45 000 euros d'amende pour un dirigeant de fait ou non titulaire d'un agrément ;
- 45 000 euros d'amende pour exercer après la suspension ou le retrait d'une autorisation ;
- 45 000 euros d'amende pour la sous-traitance, par une entreprise de sécurité privée, d'une mission à une autre entreprise de sécurité privée mais dépourvue d'une autorisation ;
- 30 000 euros d'amende pour employer une personne non titulaire d'une carte professionnelle ;
- 30 000 euros d'amende pour l'exercice de la sécurité privée sur la voie publique sans autorisation ;
- 15 000 euros d'amende pour ne pas avoir déclaré une modification des statuts de la société ou de la répartition de son capital social ;
- 15 000 euros d'amende pour un salarié concluant un contrat de travail sans carte professionnelle ;
- 3 750 euros d'amende en cas de non mention du caractère de personne de droit privé pour une entreprise de sécurité privée.

disciplinaire commence à pouvoir être appréhendée. Sur trois années, « *la CNAC a été saisie de 139 recours, correspondant à 10 % du volume des décisions disciplinaires des CIAC* »<sup>1266</sup>.

L'intérêt de l'évaluation des recours disciplinaires est de savoir si la CNAC valide ou réforme les décisions des CIAC, mesurant ainsi la cohérence du premier niveau disciplinaire. Il s'agit là précisément de sa mission (valable en matière disciplinaire comme en police administrative) : « *La Commission nationale d'agrément et de contrôle veille au respect des orientations générales fixées par le collège ainsi qu'à la cohérence des décisions des commissions régionales ou interrégionales* »<sup>1267</sup>. En 2014, sur 77 recours examinés, elle a ainsi réformé totalement 43 sanctions, soit 40 % d'entre elles, et prononcés 84 sanctions (soit un certain nombre de réformations partielles puisque ce chiffre de 84 est à mettre en rapport avec les 108 sanctions initialement prononcées par les CIAC et faisant l'objet des 77 recours)<sup>1268</sup>. La réduction du nombre de réformations par la CNAC est, en théorie, un signe de validation des décisions des CIAC/CLAC et donc de leur bon fonctionnement : c'est pour cette raison que le COP prévoit une réduction progressive de l'objectif de réformation de 40 % en 2014 à moins de 25 % en 2017<sup>1269</sup>.

Il convient enfin de noter que la propension des sanctionnés à faire recours devant la CNAC est plutôt en défaveur du CNAPS, ce que souligne dès le début 2013 le président de la CNAC : « *Il ne s'étonne pas de la systématisation des recours devant la CNAC car celle-ci ne peut que confirmer ou réduire une décision de sanction des CIAC. Il pense que la création d'une disposition de contre appel faite par l'autorité publique (directeur du CNAPS ou DLPAJ) qui autoriserait la CNAC à prononcer le cas échéant des sanctions supérieures à celles normalement infligées, serait utile* »<sup>1270</sup>. En effet, si l'article R. 633-9 du livre VI du CSI indique que « *Toute décision de la Commission nationale d'agrément et de contrôle se substitue à la décision initiale de la commission locale d'agrément et de contrôle* », en application du droit commun cette décision de la CNAC ne peut être que favorable au sanctionné en première instance, c'est-à-dire au minimum confirmer la sanction de la CIAC ou sinon la réduire voire l'annuler : « *dans la mesure où, lorsque l'administration n'exerce pas simultanément un recours la sanction ne peut être aggravée (principe général du droit),*

---

<sup>1266</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 51.

<sup>1267</sup> Article R. 632-11 du livre VI du CSI.

<sup>1268</sup> « *Il est à noter que le nombre de sanctions prononcées par la CNAC (84) ne correspond pas au nombre de sanctions prononcées par les CIAC (108) dans la mesure où dans le cadre d'une réformation, la CNAC peut être amenée à lever l'une des deux sanctions prononcées par la CIAC, ce qui réduit inéluctablement le nombre final* » (CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 51, note 24).

<sup>1269</sup> CNAPS, « *Contrat d'objectifs et de performance 2015-2017* », adopté au collège du 23 septembre 2014, p. 15.

<sup>1270</sup> CNAPS, « *Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 24 janvier 2013* », p. 4.

le requérant ne court aucun risque à exercer ce droit »<sup>1271</sup>. Ainsi, la propension à faire recours est quasiment encouragée en raison de l'absence d'aggravation possible.

### 5.1.2.5 Conclusion sur l'évaluation de la mission disciplinaire

La mission disciplinaire part d'une politique de contrôle jusqu'à des sanctions disciplinaires, en passant par des contrôles sur le terrain permettant de relever des manquements aboutissant, le cas échéant, à l'engagement de l'action disciplinaire. Si des données statistiques existent à chaque étape de cette chaîne, elles ne sont pas, au terme de trois années, totalement consolidées et reliées sur l'ensemble de la chaîne, ni fournies avec le même degré de précision. Il y a une première limite à l'évaluation. La deuxième limite concerne ce qui est mesuré : nous l'avons montré, il s'agit d'abord de l'activité interne du CNAPS, dont il est difficile de tirer des enseignements en matière de professionnalisation et moralisation du secteur. La jeunesse du régulateur peut expliquer cette faiblesse dans la possibilité d'une évaluation à caractère sectoriel, mais également le fait que le COP délimite cette possibilité d'évaluation.

A ce stade, il faut indiquer que la politique de contrôle ne tient pas à elle seule dans les indicateurs du COP : elle dépend également des orientations annuelles de contrôle votées par le collège du CNAPS. Ainsi, évaluer la mission disciplinaire et les contrôles du CNAPS revient à tenir compte d'injonctions non parfaitement identiques de la tutelle, qui fixe des objectifs quantitatifs d'activité sur une période triennale (2015-2017), et du collège (même si la tutelle du CNAPS est membre du collège), qui fixe des objectifs qualitatifs annuels. En outre, les orientations du collège sont pour certaines difficilement traduisibles en termes statistiques, ce qui ne facilite ni leur suivi ni leur évaluation chiffrée<sup>1272</sup>.

---

<sup>1271</sup> Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Note à M. Laurent Touvet, Directeur des libertés publics et des affaires juridiques », objet : projet de décret modifiant le décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité, 10 janvier 2013, p. 2.

<sup>1272</sup> Orientations du contrôle pour l'année 2014 (Collège du CNAPS, « Délibération N° 2014-02-27-003-D. Objet : Orientations générales du contrôle pour l'année 2014 », 3 p.) :

- « Accroître la capacité de traitement des affaires disciplinaires par les commissions interrégionales d'agrément et de contrôle en développant l'usage de la procédure disciplinaire « simplifiée » » : cette procédure, mise en œuvre par le décret du 18 août 2014, n'est pas mesurée en 2014 et ne fait pas non plus l'objet d'un indicateur de la tutelle.

- « Réduire significativement le délai entre l'ouverture d'une procédure de contrôle et la décision relative à l'exercice de l'action disciplinaire » : cette orientation se retrouve dans le COP et est mesurée statistiquement, avec un objectif de clôture d'un dossier de contrôle en moins de trois mois.

- « Améliorer le ciblage des acteurs de la sécurité privée à contrôler : Comme les années précédentes, le programme de contrôle s'attachera à n'exclure par principe aucun secteur d'activités de sécurité privée, ni aucune zone géographique, en métropole comme outre-mer » : cette orientation du collège, reprise chaque année, se retrouve en partie dans le COP.

- « Procéder à des vérifications de conformité dans certains cas particuliers » : cette orientation du collège est une partie d'un indicateur du COP. Le contrôle de conformité est un contrôle suite à une sanction, à la différence d'un « premier » contrôle.

L'évaluation de la politique de contrôle et de la mission disciplinaire du CNAPS semble d'abord montrer et démontrer l'existence du CNAPS avant même son efficience. Faisant face à des attentes multiples – la résolution des dysfonctionnements supposés dans les années passées, les orientations du collège du CNAPS et le COP de la tutelle –, le fait même que le CNAPS contrôle et sanctionne semble suffire, à ce stade chronologique et d'un point de vue quantitatif, à satisfaire globalement l'ensemble des parties qui le composent. Il n'en demeure pas moins que des adaptations du régulateur sont apparues rapidement nécessaires.

### **5.1.3 L'adaptation du CNAPS en 2014 : une prise en compte de ses premières années d'existence**

Après deux années d'existence, la troisième voit une adaptation du fonctionnement du CNAPS et un élargissement de ses missions.

#### **5.1.3.1 2012-2013 : élaboration des premiers retours d'expérience sur le fonctionnement du CNAPS**

Dès le début du fonctionnement du CNAPS, à la mi-2012, des mesures correctives ou adaptatives sont évoquées : « *Alain BAUER souligne qu'en matière procédurale, il pourrait être utile d'introduire dans certains cas une possibilité d'appel des décisions prises par les CIAC, formé par le Collège ou le Directeur du CNAPS. Par ailleurs, il est nécessaire que les agents instructeurs du CNAPS aient accès aux fichiers de police et de gendarmerie, aux fichiers sociaux et aux fichiers canins. Alain BAUER ajoute que lors de la prochaine réunion du Collège, cette problématique de l'accès des agents du CNAPS à certains fichiers sera abordée* »<sup>1273</sup>. En police administrative, la demande du CNAPS, approuvée par la DLPAJ en collège en septembre 2012, est d'avoir un accès direct à quatre fichiers<sup>1274</sup> : le fichier national canin ; le fichier des personnes recherchées (FPR) ; le fichier de déclaration préalable à l'embauche (DPAE) ; le fichier du traitement des antécédents judiciaires (TAJ). Des consultations sont engagées avec le ministère de l'Agriculture pour le FNC, « *mais à ce jour, aucune réponse n'a été apportée* ». Pour le FPR, « *Une réunion aura lieu prochainement avec les représentants de la DLPAJ, du CNAPS, de la police nationale et de la gendarmerie nationale* ». Pour le fichier DPAE, « *une réunion entre les représentants du CNAPS et de la DLPAJ, et ceux de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale a eu lieu afin de*

---

- « *Sensibiliser les donneurs d'ordre* ». Le COP ne possède pas d'indicateur en la matière et les rapports annuels du CNAPS ne mentionnent pas de données chiffrées dans ce domaine mais seulement l'existence de réunions avec tels ou tels organismes ou groupements professionnels.

<sup>1273</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 12 juillet 2012 », p. 5.

<sup>1274</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 septembre 2012 », pp. 6-7.

permettre l'accès des agents du CNAPS à ce fichier. Il apparaît qu'une modification législative serait nécessaire ». Enfin, pour le fichier TAJ, en accès restreint pour le CNAPS, « une modification du décret « TAJ » afin que les agents du CNAPS aient accès eux-mêmes aux informations de 2<sup>ème</sup> niveau qui permettront de délivrer plus rapidement les titres aux demandeurs dont les mentions figurant dans les fichiers de police ne seraient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité privée de sécurité » est nécessaire : « Des discussions ont été engagées avec la police nationale et la gendarmerie nationale ». Par ailleurs, des évolutions dans le fonctionnement des instances décisionnaires du CNAPS sont tôt demandées : délégation de signature, relations entre la CNAC et les CIAC, intérim pour la présidence des CIAC, saisine de la CNAC par le directeur lorsqu'un dossier concerne plusieurs CIAC, possibilité de demande de réexamen d'une décision d'une CIAC par le directeur du CNAPS afin de permettre à la CNAC de prendre des sanctions plus lourdes, possibilité de recouvrer effectivement les pénalités financières<sup>1275</sup>. En octobre 2012, le président du collège « propose qu'une note de synthèse s'intitulant « réflexions sur les modifications du décret » soit rédigée. Cette note, qui ne serait pas rédigée sous l'égide de la DLPAJ, mais en accord avec celle-ci quant à son contenu, aurait vocation à informer les membres du Collège sur les principaux éléments qui sont en cours de débat »<sup>1276</sup>.

En cours d'année 2013, les adaptations attendues semblent avoir été davantage sérieuses et prioritaires, les unes concernant l'accès au TAJ, les autres concernant la mission disciplinaire. Cette scission s'explique par la nécessité d'une consultation et d'un accord du ministère de la Justice pour l'accès élargi au TAJ : à la fin 2013, « le décret TAJ (traitement des antécédents judiciaires), relatif à la consultation des fichiers de police et de gendarmerie, est toujours en relecture au ministère de la Justice, malgré les nombreuses relances de Pierre-Antoine Molina [DLPAJ] pour le présenter à l'examen du Conseil d'Etat. Corinne Minot [sous-directrice à la DLPAJ] précise que le décret TAJ a été mis à l'ordre du jour d'une rencontre entre les directeurs de cabinet des ministères de l'Intérieur et de la Justice »<sup>1277</sup>. En février 2014, « le décret accès à TAJ est bloqué Place Vendôme. [...] Le décret a été transmis au mois de juillet au ministère de la justice qui n'a pas encore rendu sa réponse »<sup>1278</sup>. A l'inverse, à la même période, il est annoncé au collège que « le décret sur le fonctionnement du CNAPS va bientôt être traité par le Conseil d'Etat. Pierre-Antoine Molina précise qu'il y a

---

<sup>1275</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 13 décembre 2012 », p. 3 ; CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 24 janvier 2013 », p. 4 ; CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 février 2014 », p. 5.

<sup>1276</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 25 octobre 2012 », pp. 6-7.

<sup>1277</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Lundi 18 novembre 2013 », p. 4.

<sup>1278</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 février 2014 », p. 5.

eu un certain nombre d'échanges sur le décret et qu'il est bientôt prêt. La prochaine étape est la saisine du Conseil d'Etat qui devrait statuer en moins de deux mois »<sup>1279</sup>. Ainsi, les adaptations du fonctionnement du CNAPS demandées dès la fin 2012 ne surviennent qu'en 2014, deux années pendant lesquelles ces adaptations en fait évaluées et précisées.

### 5.1.3.2 Adaptation du fonctionnement du CNAPS : de ses structures à sa direction en 2014

Une loi, deux décrets, la codification de la partie réglementaire du livre VI du CSI et une délibération de la CNIL, en 2014, modifient le fonctionnement du CNAPS : globalement, il s'agit de fluidifier et d'accélérer son activité et les modalités de régulation. Le DLPAJ indique la nécessité de « *sécuriser juridiquement l'activité du CNAPS, alléger la charge de travail et permettre de travailler plus vite* »<sup>1280</sup>.

Du point de vue législatif, la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a modifié l'article L. 634-4 du livre VI du CSI ayant trait aux pénalités financières : celles-ci, initialement plafonnées à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes et 5 % en cas de violation de la même obligation – ces mêmes pourcentages se retrouvent pour d'autres organes de régulation<sup>1281</sup> –, sont désormais remplacées par un plafonds de 150 000 euros – comme pour la CNIL<sup>1282</sup>. Cette évolution a été portée par le président de la commission des lois du Sénat, Alain Richard, « *en se fondant sur une précédente décision du Conseil constitutionnel. Les sanctions financières proportionnées au seul chiffre d'affaires risquaient d'être anticonstitutionnelles* »<sup>1283</sup>. Si le gouvernement n'était pas favorable à ce plafonnement, n'y voyant pas, à raison, une obligation constitutionnelle<sup>1284</sup>, le président du collège du CNAPS en prend acte et « *souligne que la position du Sénat et l'argumentaire visant à plafonner les pénalités financières, et compte tenu qu'aucune pénalité financière supérieure à 120 000 euros n'a été, jusqu'à maintenant,*

---

<sup>1279</sup> *Ibid.*

<sup>1280</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 5.

<sup>1281</sup> Pour le CSA par exemple (Tanguy Bardet, « La régulation audiovisuelle, trente après la loi de 1986 », *AJDA*, 10 avril 2017, n° 13, p. 727).

<sup>1282</sup> L'article 47 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, dite loi « Informatiques et libertés » prévoit un plafond de sanctions pécuniaires à 150 000 euros lors du premier manquement, passant à 300 000 euros en cas de réitération dans les cinq ans.

<sup>1283</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 10. Cette indication est mentionnée par le DLPAJ, Thomas Andrieu.

<sup>1284</sup> Comme le montrent les exemples du CSA et de la CNIL, les deux dispositifs de sanctions (pourcentage du chiffre d'affaire ou plafonnement strict) paraissent possibles. Le Conseil constitutionnel saisi d'une QPC relative à l'Autorité de la concurrence en 2012 n'a d'ailleurs pas jugé anticonstitutionnel le critère d'une amende calculée en pourcentage du chiffre d'affaires (« Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction) »).



délivrée, n'étaient pas sans fondement »<sup>1285</sup>. La question, jamais abordée depuis la création du CNAPS, n'est pas davantage débattue lors de ce collège de novembre 2014. Les parlementaires se sont saisis, seuls, de celle-ci, dans une forme de bonne conscience constitutionnelle.

Le décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité modifie le fonctionnement du collège, de la CNAC et des CIAC. Un vice-président est désormais prévu pour chacune de ces instances<sup>1286</sup>. Le décret, par effet mécanique, remplace aussi le DISP par le délégué aux coopérations de sécurité, prenant acte du décret de création du DCS en février 2014, mais supprimer la possibilité donnée au DCS de demander une action disciplinaire, seul le ministre de l'Intérieur pouvant le faire (hors fonctionnement normal du CNAPS). Il s'agit de clairement dissocier le DCS du fonctionnement du CNAPS.

Concernant les CIAC, les conditions de leur quorum sont modifiées, par assouplissement de celui-ci, afin de « *permettre des réunions plus fréquentes* » des CIAC<sup>1287</sup>. De même, pour limiter la charge de travail des représentants professionnels, ceux-ci pourront avoir des suppléants : incidemment, cet ajout de suppléants relativise l'idée de légitimation par l'Etat des représentants professionnels des CIAC/CLAC et renforce plutôt celle de la nécessité d'un fonctionnement opérationnel bien concret, dans la même logique que l'assouplissement des conditions du quorum : les réunions des CIAC/CLAC, loin d'être symboliques, sont nombreuses et consommatrices de temps. Enfin, la publicité des séances des CIAC en formation disciplinaire (hors délibération) est prévue, à discrétion de son président.

En police administrative, le décret du 18 août 2014 permet à la CIAC de déléguer à son président la signature des autorisations pour les personnes physiques lorsque les enquêtes administratives ne font pas apparaître de faits incompatibles avec l'exercice des fonctions : il s'agit là d'éviter de passer ce type de dossiers, soit 85 % d'entre eux, en séance plénière des CIAC. Par ailleurs, la durée de « *la durée de validité des autorisations préalables et provisoires est passée de trois mois à six mois afin de répondre aux attentes et aux*

---

<sup>1285</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 10.

<sup>1286</sup> Ces vice-présidents sont « *chargés de suppléer le président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci et d'assurer l'intérim en cas de vacance momentanée du poste de président* ».

<sup>1287</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 5. Alors que jusqu'à cette date, le quorum ne pouvait être atteint que par la présence d'au moins la moitié des membres de droits (c'est-à-dire hors représentants du secteur privé), il le peut aussi à partir d'août 2014 en réunissant moins de la moitié des membres, mais avec une obligation de représentativité de chacun des « groupes institutionnels » : doivent être présents au moins un des trois préfets membres titulaires ou son représentant, l'un des deux représentants des forces de l'ordre (police ou gendarmerie), l'un des deux représentants régionaux des ministères économiques et financiers (DIRECCTE ou DRFIP), l'un des deux représentants des juridictions (administrative ou judiciaire), et l'un des représentants des organisations professionnelles.

*contraintes du secteur en matière de formation* »<sup>1288</sup>. On retrouve ici une préoccupation économique, pour le secteur de la formation et non plus pour les prestataires : celui d'une plus grande souplesse et fluidification dans le recrutement de candidats et l'organisation des sessions de formation.

En mission disciplinaire, le décret du 18 août 2014 a modifié l'article R. 634-3 du CSI, en créant une procédure disciplinaire simplifiée, applicable lorsque la sanction envisagée par la CIAC est l'avertissement ou le blâme, assortie, le cas échéant, d'une pénalité financière inférieure à 750 euros. Cette procédure est proposée par les CIAC aux auteurs de manquements les moins graves et vise à leur permettre de se concentrer sur les affaires plus complexes et plus graves. Toutefois, si cette procédure donne aux agents du CNAPS une marge d'action plus importante pour donner une orientation en termes de sanctions et éviter, le cas échéant, un passage par la CIAC, elle n'évite pas la rédaction d'un rapport disciplinaire et donc ne réduit pas le temps de traitement d'un dossier<sup>1289</sup>.

Quelques pouvoirs supplémentaires sont également donnés au directeur du CNAPS : celui de désigner une CIAC compétente « *pour statuer sur des procédures engagées contre une même personne relevant de plusieurs CIAC* »<sup>1290</sup>, celui de demander le réexamen d'une décision d'une CIAC par la CNAC. Pour ce dernier cas, il s'agissait de permettre à la CNAC de prononcer, par le biais d'un contre-appel du directeur (qui joue ici le rôle du parquet en matière pénale), une sanction supérieure à celle de la CIAC et de dissuader, le cas échéant, les trop nombreux recours<sup>1291</sup>. Enfin, à la forme de réduction automatique des pénalités financières par le biais de la mise en place d'un « plaider-coupable » vient, en contrepartie, la possibilité effective de recouvrer les pénalités, comblant ainsi un vide juridique depuis la

---

<sup>1288</sup> *Ibid.*

<sup>1289</sup> CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 32.

<sup>1290</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 5.

<sup>1291</sup> *Ibid.*, 4 p. Le décret du 18 août 2014 introduit alors l'article R. 633-10 dans le livre VI du CSI : « *Dans un délai de deux mois à compter de la décision prise, y compris en matière disciplinaire, par une commission locale d'agrément ou de contrôle, le directeur du Conseil national peut en demander le réexamen devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle* ». Ce renforcement n'allait pas nécessairement de soi dans la logique du CNAPS, où les décisions sont prises par les CIAC et la CNAC, dans les deux cas « *au nom du CNAPS* ». Le préfet Jean-Yves Latournerie souligne l'entorse introduite par la possibilité d'une demande de réexamen en police administrative et en matière disciplinaire, tout en la souhaitant nécessaire et en la pensant juridiquement valide : « *L'exercice par le directeur du CNAPS d'un recours à l'encontre d'une décision d'une CIAC peut certes paraître étrange en première analyse, puisque la CIAC, aux termes de l'article L. 633-1 du Code de la sécurité intérieure est chargée de « prononcer des sanctions disciplinaires au nom du CNAPS ». Il faut toutefois considérer que la CNAC se prononce également « au nom du CNAPS », ses décisions se substituant à celles des CIAC à l'issue du recours, et que le directeur doit être en capacité de la saisir lorsque le respect des orientations du collège ou la cohérence des décisions des CIAC sont susceptibles d'être mis en cause* » (Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Note à M. Laurent Touvet, Directeur des libertés publics et des affaires juridiques », objet : projet de décret modifiant le décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité, 10 janvier 2013, p. 3). La rédaction qu'il proposait incluait une possibilité élargie de demande de réexamen par l'ensemble des autorités titulaires du pouvoir d'exercer l'action disciplinaire (le ministre de l'Intérieur, les préfets territorialement compétents, le DISP et lui-même), probablement afin de ne pas singulariser le rôle du directeur, ce qui n'a finalement pas été retenu.

création du CNAPS<sup>1292</sup>. Depuis 2012, 216 sanctions financières ont été prononcées pour 1,9 millions d'euros, mais n'avaient pas pu être recouvrées...

Hors de ce décret mais dans le cadre de la codification de la partie réglementaire du CSI, les deux années d'expérience professionnelle requises pour qu'un agent de sécurité privée puisse demander une autorisation de palpation ont été supprimées : cette suppression s'est réalisée à l'occasion de la codification de la partie réglementaire du livre VI du CSI, le 1<sup>er</sup> décembre 2014 et correspond à une demande des professionnels pour faciliter le recrutement des agents de sécurité privée en charge des palpations. Cette simplification devait s'accompagner d'une suppression de l'agrément à la palpation (dans la loi de novembre 2014 sur le terrorisme), cependant repoussée par les parlementaires jugeant le geste trop intrusif pour ne pas être autorisé spécifiquement. Pour le DLPAJ, « *Un effort de pédagogie sera nécessaire pour défendre à nouveau cette proposition* »<sup>1293</sup>. Enfin, hors voie législative ou réglementaire, c'est par le biais d'une délibération de la CNIL en date du 20 novembre 2014 que le CNAPS se met davantage au service de ses usagers et demandeurs de titres, par le biais d'un portail internet « Téléservices du CNAPS » permettant une vérification en ligne de la validité des titres ou de l'avancement d'une demande. Pour le CNAPS, il s'agit de fluidifier ses relations avec le secteur de la sécurité privée<sup>1294</sup>.

Ces évolutions permettent d'accélérer et de consolider la régulation, mais à la même période, déjà, une nouvelle mission se profile à l'horizon pour le CNAPS.

### **5.1.3.3 Elargissement des missions du CNAPS à la protection armée des navires**

Dès la troisième année d'existence, en 2014, le CNAPS voit élargir ses compétences de police administrative à une nouvelle activité de sécurité privée : la protection armée des navires. Il n'y avait pas de prédestination initiale à cette prise en compte par le CNAPS de cette activité : ainsi, les conditions initiales de la création du CNAPS – réguler la sécurité privée domestique – n'en expliquent plus l'évolution ultérieure : Kathleen Thelen explique

---

<sup>1292</sup> : « *Le directeur du CNAPS, ordonnateur secondaire à vocation nationale pour l'émission des titres, peut engager ce recouvrement, dont le produit alimentera le budget de l'Etat. Les pénalités financières sont directement recouvrées par le Trésor public* » (*ibid.*, p. 9).

<sup>1293</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 10. Souhaité par le CNAPS et le gouvernement, l'amendement déposé par le député Philippe Kaltenbach dans le cadre de la loi renforçant la lutte contre le terrorisme du 13 novembre 2014, « *n'a pu être défendu et les rapporteurs n'ont pas souhaité le reprendre en arguant que le lien avec le terrorisme n'était pas évident* ». Cette mesure était cohérente avec la suppression des deux années d'expérience professionnelle préalable à l'exercice de la palpation, et avec le fait que les formations initiales incluaient depuis récemment un module « palpation ».

<sup>1294</sup> « Le CNAPS entre dans l'ère 2.0 – A découvrir au 1<sup>er</sup> décembre : de nouveaux services en ligne », communiqué de presse du CNAPS, 2 décembre 2014.

que « *les institutions fournissent des opportunités intéressantes et imprévues aux groupes marginaux pour qu'ils exercent une influence bien supérieure à leurs maigres ressources apparentes de pouvoir* »<sup>1295</sup>. Il est également possible de voir dans cet élargissement du CNAPS à la problématique de la protection armée des navires un développement et une mise en cohérence du périmètre de la sécurité privée, dont les frontières réglementaires ne cessent d'être élargies.

D'un point de vue historique, certains Etats européens donnaient déjà des exemples de ce type : en Allemagne, depuis 2011, les armateurs emploient des sociétés de sécurité privée à bord de leurs navires<sup>1296</sup>. En 2012, la Belgique suit aussi cette voie, pour aboutir à une modification de sa législation relative à la lutte contre la piraterie maritime en janvier 2013 et reconnaître l'existence des « *entreprises de surveillance, de protection et de sécurité maritime* » au sens de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Il en va de même pour l'Espagne, comme l'indique la DISP en 2012 en soulignant la réticence des autorités publiques en charge de la sécurité privée : « *la protection des navires au large de la Somalie est effectuée par la sécurité privée, qui est intégrée, pour ce cas, aux processus d'habilitation et de contrôle classiques. L'UCSP ne voit toutefois pas cette mission comme devant véritablement et logiquement relever de ses compétences* »<sup>1297</sup>.

Face à cette tendance européenne, la France met un peu plus de temps pour passer à la privatisation de cette protection armée des navires : la question de la sécurité des navires battant pavillon français fait l'objet d'un article dans *Le Point* dès 2011<sup>1298</sup> : la sécurité est assurée, à cette date, par des militaires de la Marine nationale (EPE – Equipes de protection embarquées), en vertu de la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer. Toutefois, la Marine nationale peine à répondre à l'ensemble des sollicitations et les armateurs sont obligés de se tourner vers des agents privés, créant une situation que l'ensemble des acteurs, publics et privés, s'accordent à décrire comme floue et peu satisfaisante. De fait, dès la fin des années 2000, dans le cadre des réflexions administratives au sein du ministère de la Défense sur le mercenariat, émerge l'idée d'une privatisation de la protection armée des navires dans les zones à risque, avec une pré-

---

<sup>1295</sup> Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », 2003, art. cit., p. 21.

<sup>1296</sup> cf. <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2013/02/12/securite-privée-embarquée-l-allemande-durcit-sa-legislation.html>.

<sup>1297</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Espagne »*, 2012, op. cit., p. 10. L'UCSP est l'Unité centrale de la sécurité privée, dépendant de la police d'Etat.

<sup>1298</sup> [http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/jean-guisnel/vers-des-gardes-civils-armes-a-bord-des-cargos-francais-04-11-2011-1392754\\_53.php](http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/jean-guisnel/vers-des-gardes-civils-armes-a-bord-des-cargos-francais-04-11-2011-1392754_53.php).

problématisation venant d'acteurs publics ou d'anciens acteurs publics : « *Le général de Saqui de Sannes, conseiller de la direction de l'armateur CMA-CGM, préconisait en décembre dernier [2009] que les navires naviguant dans les zones à risque puissent embarquer des gardes civils armés qui seraient fournis par « des sociétés de sécurité privées, labellisées par les autorités françaises, dont les compétences seraient vérifiées chaque année »* »<sup>1299</sup>. Cette proposition ne recueille cependant pas l'accord des donneurs d'ordre<sup>1300</sup>. C'est bien l'Etat qui semble favorable à cette évolution et organise les forums d'échange et de réflexion : « *aucune marque d'opposition à cette perspective n'a été ressentie ni à l'état-major des armées, ni à l'Elysée. C'est d'ailleurs avec la bénédiction de la présidence de la République que, dans le plus grand secret, un groupe de travail se réunit chaque semaine au SGDSN depuis plusieurs mois pour étudier cette question, toujours taboue* »<sup>1301</sup>. Un colloque sur les sociétés militaires privées est organisé le 30 septembre 2010, à la demande du SGDSN, par la Fondation pour la Recherche Stratégique : le tout nouveau délégué interministériel à la sécurité privée, le préfet Blanchou, y fait une intervention sur « Quel contrôle national : vers un dispositif global ? », le lien étant ainsi fait entre la question des SMP et la sécurité privée domestique.

En 2012, une nouvelle focalisation sur la question de la protection des navires a lieu, puisque le Sénat évalue l'application de la loi du 5 janvier 2011. Il recommande, « *compte tenu des difficultés rencontrées par la Marine nationale pour répondre à l'ensemble des demandes des navires français et étant donné la nécessité de préserver le pavillon français, d'envisager le recours éventuel à des sociétés de sécurité privée, sous réserve toutefois que les conditions de leur emploi soient strictement encadrées par la loi* »<sup>1302</sup>. A cette date, l'insertion de cette activité dans la loi du 12 juillet 1983 est certes proposée par Armateurs de France, mais plutôt repoussée par les rapporteurs du rapport du Sénat car les dispositions de la loi de 1983 « *ne semblent applicables qu'aux activités menées sur le territoire français* »<sup>1303</sup>. Si le problème est identifié, la solution n'est pas encore trouvée. La protection armée des navires est également abordée au collège du CNAPS du 13 décembre 2012 par le président du collège et le DISP. Ce dernier rappelle que la position du ministère de l'Intérieur était de ne pas mettre le CNAPS en position d'assurer cette régulation particulière, mais qu'il pouvait

---

<sup>1299</sup> Jean Guisnel, « La France pourrait autoriser le mercenariat, interdit depuis 2003 », *Le Point.fr*, 29 septembre 2010.

<sup>1300</sup> Anne-Sophie Avé, déléguée générale de la fédération professionnelle Armateurs de France, avait affirmé à cette occasion l'opposition des « *armateurs français, de la Fédération européenne des armateurs et des fédérations internationales* » (*ibid.*).

<sup>1301</sup> *Ibid.*

<sup>1302</sup> Jean-Claude Peyronnet et François Trucy, *Rapport fait sur l'application de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer*, Sénat, n° 499, 11 avril 2012, p. 6.

<sup>1303</sup> *Ibid.*, p. 52.

servir de modèle. Toutefois, Alain Bauer « précise que la question qui lui avait été posée ne concernait pas les contrôles, mais la délivrance de la carte professionnelle d'agent de sécurité privée en mer. Cette question fait d'ailleurs l'objet de réflexions actuelles en Belgique »<sup>1304</sup>. Ainsi, une ouverture est faite par le président du collège : des exemples européens existent, le sujet est recentré sur les seules activités de sécurité en mer (et non pas terrestres) et l'ensemble des missions du CNAPS ne seraient potentiellement pas concernées.

Six mois plus tard, la position du gouvernement s'est affirmée clairement pour le recours au CNAPS afin d'assurer la régulation de cette activité : au collège de juillet 2013, « Jean-Louis Blanchou [...] signale qu'une réunion interministérielle a eu lieu sur la protection physique des navires. Matignon souhaite que le CNAPS soit chargé des agréments des sociétés exerçant des missions de sécurité privée en mer au bénéfice de navires français. Il n'a pas semblé pertinent de créer un établissement pour gérer quelques sociétés. Mais une question se pose sur la fonction de contrôle qui pourra difficilement être assurée par le CNAPS »<sup>1305</sup>. Effectivement, le CNAPS est désigné « lors de la RIM informelle du 23 juillet 2013 à Matignon, en tant qu'autorité administrative chargée de délivrer les autorisations administratives nécessaires à l'exercice de l'activité privée de protection physique des navires »<sup>1306</sup>. Pour Franck Peinaud, du ministère de la Défense, c'est « par souci d'économie » que le CNAPS est passé de statut de modèle aux yeux du ministère de la Défense à celui d'instrument, d'institution à utiliser directement, plutôt que d'en créer un nouveau<sup>1307</sup>. Par ce biais, c'est bien une installation et une reconnaissance du CNAPS dans le paysage global de la sécurité, et même de la défense, qui se sont jouées, avec réussite. (On soulignera également que dès 2011, en matière d'organisation de la filière de sûreté aérienne et aéroportuaire, des députés avaient proposé, alors même que le CNAPS n'était pas encore effectif, de « Créer une instance de concertation et d'organisation de la profession, sur le modèle du Conseil national des activités privées de sûreté (CNAPS), lui-même compétent pour d'autres emplois de la sécurité privée »<sup>1308</sup> ...).

---

<sup>1304</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 13 décembre 2012 », pp. 5-6.

<sup>1305</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mercredi 10 juillet 2013 », p. 4.

<sup>1306</sup> Pierre-Antoine Molina, DLP AJ, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet, directeur de cabinet », objet : rôle du CNAPS et éléments sur l'armement dans le cadre de l'avant-projet de loi encadrant les activités des entreprises privées de protection physique des navires (E3PN), 26 septembre 2013, p. 1.

<sup>1307</sup> Franck Peinaud, « Les activités privées de protection des navires battant pavillon français », *Criminalités et menaces*, 2015, p. 4.

<sup>1308</sup> Daniel Golberg et Didier Gonzales, députés, *Rapport d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, 2011, *op. cit.*, p. 68.

Le DLPAJ, en lien avec le DISP et le CNAPS, formalise, pour le SGDSN, les modalités pratiques de cette extension de compétences du CNAPS à partir de septembre 2013<sup>1309</sup>. Par ailleurs, entre 500 et 600 postes potentiels pour 5 à 6 entreprises étant envisagés, le président du collège demande un emploi supplémentaire et un paiement de la taxe par les entreprises concernées<sup>1310</sup>. Déposée à l'Assemblée nationale le 3 janvier 2014, la loi n° 2014-742 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires est votée six mois plus tard, avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Elle ajoute un alinéa à l'article L. 611-1 du livre VI du CSI, qui définit le périmètre des activités privées de sécurité : en fait désormais partie « *l'activité qui consiste, à la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre les menaces extérieures, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports* ». L'activité de protection des navires est en fait d'abord définie par le code des transports, le livre VI reprenant aux mots près le premier alinéa de l'article L. 5441-1. Les autres alinéas de cet article du code des transports précisent l'activité (« *Cette activité ne peut s'exercer qu'à bord du navire qu'elle a pour but de protéger. Elle a pour fin de garantir la sécurité des personnes embarquées sur le navire, équipage et passagers. Elle pourvoit également à la protection des biens transportés* ») et renvoient enfin au livre VI du CSI.

La protection armée et privée des navires repose donc sur deux codes juridiques, l'un définissant l'activité elle-même (code des transports), l'autre définissant les conditions d'exercice et les modalités du contrôle (CSI) : d'une certaine manière, la définition de cette nouvelle activité de sécurité privée tend à échapper au ministère de l'Intérieur tout comme les zones où elle peut être exercée<sup>1311</sup>. Par ailleurs, l'application de la police administrative à cette activité induit des innovations pour le CNAPS :

- Des instances nationales (CNAC) et locale (CIAC Ile-de-France) adaptées dès lors que cette activité est traitée, puisque le secrétariat général de la mer y est présent.

---

<sup>1309</sup> Pierre-Antoine Molina, DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet, directeur de cabinet », objet : rôle du CNAPS et éléments sur l'armement dans le cadre de l'avant-projet de loi encadrant les activités des entreprises privées de protection physique des navires (E3PN), 26 septembre 2013, 4 p.

<sup>1310</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 février 2014 », p. 4. En septembre, le directeur du CNAPS avait plutôt précisé la nécessité de 2 à 3 ETP pour cette mission (Pierre-Antoine Molina, DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet, directeur de cabinet », objet : rôle du CNAPS et éléments sur l'armement dans le cadre de l'avant-projet de loi encadrant les activités des entreprises privées de protection physique des navires (E3PN), 26 septembre 2013, p. 3).

<sup>1311</sup> « *Les zones maritimes à haut risque de piraterie sont déterminées par l'arrêté du 28 novembre 2014 fixant les zones dans lesquelles les EPPN peuvent exercer leur activité : il s'agit du golfe de Guinée, du golfe d'Aden et du détroit de Malacca. Le navire doit se trouver au-delà de la mer territoriale pour que les EPPN puissent exercer leur activité, sauf accord bilatéral spécifique. Les navires de plaisance et les navires à passagers ne sont pas éligibles au dispositif afin d'éviter qu'ils ne se rendent dans les zones de piraterie* » (Franck Peinaud, « Les activités privées de protection des navires battant pavillon français », 2015, art. cit., p. 4).

- L'obligation d'une certification ISO 28000 préalablement à l'obtention de l'autorisation administrative. De manière nouvelle, le livre VI lie ainsi police administrative et certification, sur une logique paradoxale : la normalisation/certification devient une obligation pour cette activité, ce qui en dévalue le caractère volontaire et discriminant (et donc utile) pour les acteurs privés. Cet ajout d'un tiers extérieur (le certificateur) a été souhaité par le directeur du CNAPS, comme principe de précaution.
- L'obligation d'une lettre d'intention d'embauche préalable à l'obtention de la carte professionnelle pour les agents, afin de responsabiliser les entreprises qui « *ont un rôle à jouer pour la sélection des agents et la vérification de leur aptitude à exercer l'activité de protection des navires* »<sup>1312</sup>. Ce filtre était souhaité par le directeur du CNAPS.
- L'absence d'application du contrôle (L. 616-4), mais pas de la mission disciplinaire. Le contrôle sur place et sur pièces est effectué par des fonctionnaires et militaires relevant des affaires maritimes ainsi que des douanes, ce qui s'explique par l'extra-territorialité de l'activité et les modalités très spécifiques de ces contrôles.

Outre d'autres dispositions liées à l'armement et aux sanctions pénales, le régime juridique applicable à l'activité de protection armée des navires diffère donc de celui appliqué aux autres activités privées de sécurité. Le CNAPS a été adapté et appliqué, ici, non pas une politique de sécurité privée définie par le ministère de l'Intérieur mais une politique de défense et de sécurité définie par le ministère de la Défense : il se trouve utilisé comme instrument de reconnaissance et d'encadrement d'une activité confiée au secteur privé, tout en pesant, plutôt en fin de processus, sur les modalités spécifiques de mise en œuvre du dispositif de régulation.

#### **5.1.3.4 Une adaptation qui montre l'atteinte d'une maturité**

Globalement, l'année 2014 montre une forme de maturité du CNAPS, du moins une finalisation de sa construction, avec des calages ultimes dans son fonctionnement. Les éléments modifiés restent marginaux mais tirent les leçons des deux premières années d'exercice de l'établissement, dans le sens d'une plus grande solidité juridique de son fonctionnement et de rapidité de l'instruction et des décisions. L'objet même du décret du 18 août 2014, celui qui apporte le plus de modifications, indique d'ailleurs très clairement en

---

<sup>1312</sup> *Ibid.*, p. 5.



introduction, qu'il correspond à l'« *adaptation et clarification du fonctionnement et du rôle des différentes instances du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)* ».

Certaines évolutions, réclamées par le CNAPS, n'ont cependant pas été retenues : le sursis à exécution des décisions d'interdiction temporaire d'exercer, demandé par le directeur du CNAPS, mais resté sans réponse de la DLPAJ<sup>1313</sup>. De même, le CNAPS réclame à plusieurs reprises en 2014 la modification de l'article 230-8 du code de procédure pénale ainsi que celle d'un amendement qui en durcit encore l'usage, lesquels conduisent à empêcher la consultation et l'utilisation du fichier TAJ dès lors qu'une mention au casier judiciaire a été effacée en cas de relaxe ou d'acquittement ou à la demande du juge<sup>1314</sup>. Pour le CNAPS, il s'agit là d'un frein à la réalisation des enquêtes administratives pour sa mission de police administrative, alors même que depuis sa création il utilise des faits effacés du bulletin n° 2 mais présents dans le TAJ, et est en cela confirmé par les juridictions administratives. A la fin de l'année 2014, cette incertitude juridique reste donc pendante. Il a également été souligné la montée en puissance, face sans doute à une absence d'anticipation, de la fonction juridique du CNAPS, pour traiter les nombreux recours<sup>1315</sup> : de ce point de vue, le rôle et la professionnalisation des CIAC – instances souveraines – montrent des axes d'amélioration : des disparités dans les décisions, dans leurs critères d'appréciation, dans leur sévérité, sont encore relevées par les professionnels<sup>1316</sup>. L'élaboration, à partir de 2014, d'un document de jurisprudence administrative et disciplinaire, commence à répondre à cette critique.

A travers ces adaptations du fonctionnement du CNAPS, peu d'éléments d'ordre politique ont été mentionnés, sinon à travers quelques amendements et le travail parlementaire. Mais, finalement, ces adaptations correspondent, plus involontairement que consciemment, au « programme politique » annoncé par le Parti socialiste en janvier 2012 relatif au CNAPS : « *L'enjeu, c'est le contrôle. Nous aurons des chantiers plus urgents que de le refondre entièrement, dans un premier temps on va le laisser vivre et le réformer, le moduler, en fonction de la pratique et non pas sur des a priori* »<sup>1317</sup>.

---

<sup>1313</sup> Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Note au Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : caractère exécutoire des décisions des CIAC/sursis à exécution : modification du livre VI du code de la sécurité intérieure, 11 juillet 2013.

<sup>1314</sup> Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Note à Thomas Andrieu, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, relative à la modification de l'art. 230-8 du code de procédure pénale », 18 septembre 2014, 4 p.

<sup>1315</sup> Le directeur du CNAPS souligne n'avoir pas vu venir, mais comme les autres membres de la mission de préfiguration, la quantité et dans certains cas la complexité des recours, ni non plus la spécialisation de certains cabinets d'avocats dans ce nouveau créneau (entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 25 juillet 2017).

<sup>1316</sup> Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.

<sup>1317</sup> Parti socialiste, « Le CNAPS : une haute autorité dépendante du pouvoir », communiqué de presse, 12 janvier 2012.

## 5.2 Evaluation et contrôle du CNAPS par d'autres parties prenantes administratives et juridictionnelles

Le CNAPS, établissement public administratif, est lui-même soumis, au moins potentiellement, au contrôle d'autres organismes.

### 5.2.1 Un établissement public « sous tutelle » du ministre de l'Intérieur

#### 5.2.1.1 Le CNAPS sous l'œil direct du ministère de l'Intérieur

La tutelle du CNAPS est assurée par le ministre de l'Intérieur : le décret du 21 décembre 2011 le prévoit explicitement : « *Le Conseil national des activités privées de sécurité est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur* ». Dans la partie législative du livre VI du CSI, il est indiqué que « *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* »<sup>1318</sup>. Par ailleurs, le directeur du CNAPS est nommé par décret du ministre de l'Intérieur ; il reçoit une lettre de mission annuelle signée du ministre ou de son directeur de cabinet<sup>1319</sup>, qui sert, en théorie, à établir la part variable de la rémunération du directeur. Pour ce faire, un lien était nécessaire entre ces lettres de mission et des objectifs chiffrés, mesurables, ce qui ne pouvait survenir qu'avec la mise en place d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) à partir de 2015<sup>1320</sup>.

En 2014, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, prononce deux discours relatifs à la sécurité privée et au CNAPS, dans lesquels il valide la réforme, puisqu'il « *souhaite qu'ensemble, pouvoirs publics et professions de sécurité, nous ancrions dans la durée l'action entreprise au cours des trente derniers mois* »<sup>1321</sup>. En décembre 2014, à nouveau, pour le

---

<sup>1318</sup> On remarquera ici une certaine curiosité, sans doute significative : tandis que le décret indique le principe de la tutelle, la loi en fixe, en partie, l'une des modalités, montrant ainsi le manque de clarification initiale du choix de la tutelle.

<sup>1319</sup> La première lettre de mission au directeur du CNAPS a été signée par le ministre de l'Intérieur, les suivantes par son directeur de cabinet : « Lettre de mission du 4 mai 2012 au préfet Jean-Yves Latournerie », signée par le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, 2 p. ; « Lettre de mission du 17 mai 2013 au préfet Jean-Yves Latournerie », signée par le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, 4 p. ; « Lettre de mission du 7 juillet 2014 au préfet Jean-Yves Latournerie », signée par le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, 3 p.

<sup>1320</sup> Ainsi, en 2015, alors qu'un COP existe désormais, la mission d'audit sur l'exercice de la tutelle préconise logiquement de « *Revoir la conception des lettres annuelles d'objectifs, afin de les adosser au COP ou de justifier les écarts par rapport à celui-ci, d'y inscrire des objectifs précis, assortis d'indicateurs et de cibles de performance et de gestion. Y expliciter les conditions d'attribution de la part variable de rémunération du directeur du CNAPS* » (IGA, IGPN et IDSC, *Audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'Intérieur. Rapport particulier C. Maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le Conseil National des Activités Privées de Sécurité*, N° 15071-14095-01, juillet 2015, p. 43).

<sup>1321</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Intervention de M. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur. 2es RENCONTRES NATIONALES DES CIAC », Saint-Denis, 23 mai 2014, p. 3.

ministre, le CNAPS « est maintenant installé dans le paysage de la sécurité privée, reconnu par les professionnels qui participent d'ailleurs à sa gouvernance »<sup>1322</sup>.

C'est le dispositif lui-même, son esprit et sa lettre, sa composition, qui est validé, y compris dans sa particularité. S'adressant aux membres du collège et des CIAC/CLAC, il souligne que « *L'originalité, et l'un des facteurs essentiels de la réussite du CNAPS, c'est aussi de rassembler dans chacune de ses instances décisionnelles – le Collège, la Commission nationale et les commissions interrégionales d'agrément et de contrôle – des représentants de l'Etat et des magistrats d'une part, des personnes issues de la profession d'autre part* »<sup>1323</sup>. L'ensemble de cette réussite est, pour le ministre, due aux services de l'établissement et, également, à « *la charge croissante que représente votre engagement au sein des commissions interrégionales et de la Commission nationale d'agrément et de contrôle, à la mesure de la montée en puissance de l'activité de l'établissement* ». De même, confirmant sa volonté de réduire le taux de la taxe CNAPS, il précise qu'il faut « *maintenir le budget de l'Etablissement [qui] lui permette de préserver la qualité et les délais dans lesquels sont rendues ses décisions de police administrative* »<sup>1324</sup>.

Du point de vue des missions, pour le ministre de l'Intérieur, l'action du CNAPS s'est avérée efficace : « *grâce à un effort de rationalisation des processus d'instruction mis en place par le CNAPS, [les demandes d'autorisation] sont, pour les trois quarts d'entre elles, délivrées dans un délai n'excédant pas quelques jours, dès lors que le demandeur n'est pas connu des services de police* »<sup>1325</sup>. C'est une « *régularisation de situations administratives non conformes, qui duraient parfois depuis années* » qu'observe le ministre. De même, en matière disciplinaire, l'« *action de contrôle n'est pas passée inaperçue, d'autant qu'elle a été suivie avec un décalage de quelques mois, de l'application des sanctions qu'appelaient les manquements constatés* »<sup>1326</sup>. Ainsi, « *La moralisation, l'assainissement du secteur de la sécurité privée ne sont plus de vains mots. L'Etat a donc montré sa volonté de transformer le secteur, via le CNAPS, en association étroite avec les professionnels* »<sup>1327</sup>.

---

<sup>1322</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 3èmes Assises de la Sécurité privée : la sécurité privée à l'horizon 2010 », Paris, Ecole militaire, 8 décembre 2014.

<sup>1323</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Intervention de M. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur. 2es RENCONTRES NATIONALES DES CIAC », Saint-Denis, 23 mai 2014, p. 2.

<sup>1324</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>1325</sup> *Ibid.*, p. 2. Le ministre indique la même chose quelques mois plus tard aux 3èmes Assises de la sécurité privée : « *Le CNAPS s'acquitte avec efficacité de sa mission de régulation et de contrôle, ce dont je me félicite* ».

<sup>1326</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1327</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 3èmes Assises de la Sécurité privée : la sécurité privée à l'horizon 2010 », Paris, Ecole militaire, 8 décembre 2014.

Ainsi, du côté du ministre, autorité politique, le CNAPS n'est qu'un sujet de satisfaction et la réforme, entamée sous une autre majorité, est validée et poursuivie. Le sujet de la régulation de la sécurité privée est resté, trois ans après sa mise en place, consensuel. Le CNAPS n'est cependant pas, au jour le jour, sous l'œil du ministre de l'Intérieur. Il est de fait bien plus souvent examiné et suivi par l'autorité de tutelle qu'est la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur.

### **5.2.1.2 Une tutelle assurée par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur...**

Fonctionnellement, la tutelle est assurée par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), comme l'indique la première réunion au lendemain du vote de la LOPPSI 2<sup>1328</sup>. En tant que telle, la DLPAJ n'est cependant jamais mentionnée par les textes comme assurant officiellement la tutelle du CNAPS. Toutefois, les réunions du collège du CNAPS sont systématiquement précédées de réunions entre la direction du CNAPS et le DLPAJ, les ordres du jour également validés par elle. Surtout, au titre des relations entre la tutelle et le CNAPS, un contrat d'objectifs et de performances (COP) est signé entre l'établissement public et le ministère de l'Intérieur, qui permet de définir les axes, objectifs et indicateurs pour suivre le fonctionnement et l'activité du CNAPS, au-delà de ce qu'il dit de lui-même à travers le rapport annuel. Le COP pour la période 2015-2017 a fait l'objet d'une délibération du collège du CNAPS, adoptée le 23 septembre 2014. Ainsi, il « sera annexé à chaque examen du projet de budget primitif de l'établissement », et « Il sera rendu compte au Collège de l'atteinte des objectifs, chaque année, lors de l'adoption du compte financier de l'établissement »<sup>1329</sup>.

La signature de ce contrat d'objectifs et de performances n'est pas propre au CNAPS. L'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) a un contrat d'objectifs et de moyens<sup>1330</sup>, qui fixe pour une période triennale (2009-2011) des indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs. L'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) a un contrat d'objectif depuis 19 juillet 2010. Certains de ces contrats sont inscrits dans le décret même de création des établissements publics : c'est le cas pour l'ANTS (Agence nationale des titres sécurisés), avec un « contrat d'établissement qui définit pour cinq

---

<sup>1328</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 16 mars 2011 relative à l'organisation juridique du futur CNAPS ».

<sup>1329</sup> Délibération N° 2014-09-23-006-D, adoptée lors du collège du 23 septembre 2014.

<sup>1330</sup> Signé le 9 décembre 2008, entre les ministres de l'Immigration et du Budget d'une part et le directeur général de l'établissement public.

ans ses objectifs et ses orientations générales. L'agence rend compte, chaque année, de la mise en œuvre de ce contrat. Le premier contrat d'établissement est conclu au plus tard un an après la création de l'agence »<sup>1331</sup>. Il en va de même pour l'INPS (Institut national de police scientifique)<sup>1332</sup> : « la politique scientifique de l'institut établie dans le cadre des orientations définies par le contrat d'objectif... ». Cette pratique du contrat d'objectifs, déjà éprouvée par le ministère de l'Intérieur et appelée de ses vœux par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle 2012 « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », avait été fortement affirmée par le Premier ministre par la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, d'ailleurs mentionnée par la délibération du collège du CNAPS du 23 septembre 2014, pour l'approbation du premier COP 2014-2015.

Cette présence de la DLPAJ dans le suivi de l'établissement, pour effective qu'elle puisse paraître, ne l'est toutefois qu'insuffisamment aux yeux des inspections générales du ministère. L'IGF en 2012 soulignait, de manière globale, que l'exercice de la tutelle sur les opérateurs de l'Etat s'était certes renforcé, que les outils de contrôle existaient, mais peut-être de manière trop récente pour être effectifs : *l'ensemble des opérateurs de l'Etat est désormais soumis en théorie à l'application d'un cadre normé qui prévoit la généralisation des instruments de pilotage (établissement d'un rendez-vous stratégique avant la fin de chaque premier semestre de l'exercice ; signature d'un contrat de performance – COP – entre la tutelle et l'établissement ; envoi d'une lettre de mission annuelle ; part variable de rémunération des membres de l'équipe de direction ; mise en place de tableaux de bord). En plus des outils de pilotage, des efforts ont été consentis par l'ensemble des administratives afin de mieux structurer et professionnaliser l'exercice de leur tutelle* »<sup>1333</sup>. Trois ans après la création du CNAPS, c'est cette effectivité de son contrôle par la tutelle ministérielle qui est mise à l'examen...

### **5.2.1.3 ... mais jugée insuffisante par les inspections générales du ministère en 2014-2015**

C'est dans le cadre de l'évaluation de l'exercice de cette tutelle que le CNAPS a été questionné sur les conditions de sa création et de sa relation avec la DLPAJ par les inspections générales de l'administration, de la police nationale et de la défense et de la sécurité civiles, à la fin de l'année 2014. Ces inspections conduisaient une mission relative à

---

<sup>1331</sup> Article 3 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

<sup>1332</sup> Article 18 du décret n° 2004-1211 du 9 novembre 2004 relatif à l'Institut national de police scientifique.

<sup>1333</sup> Inspection Générale des Finances, *L'Etat et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01, Paris, mars 2012, p. 3.

l'exercice de la tutelle de l'Etat sur tous les opérateurs publics du ministère de l'Intérieur<sup>1334</sup> et n'est pas sans rappeler l'une des interrogations du Conseil d'Etat sur les agences publiques datant de 2012. Ce rapport indiquait alors que « *le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) appelle également certaines interrogations [...]. Si la présence au sein de son collège d'un tiers de représentants des activités privées de sécurité montre que le critère du partenariat est rempli, l'existence même de ce partenariat présente dans ce domaine régalién un caractère innovant et appellera à ce titre une évaluation particulière* »<sup>1335</sup>.

Ici, il convient de dépasser de quelques mois les limites chronologiques de la thèse pour être en mesure de prendre en compte les résultats de la mission des inspections générales, rendus publics en juillet 2015<sup>1336</sup>. La conclusion de la mission d'audit incite d'ailleurs à ce dépassement de la borne chronologique supérieure de cette thèse, puisqu'elle perçoit le CNAPS, en 2015, comme franchissant une nouvelle étape. Il sort de sa jeunesse, pour entrer dans une phase de maturité : « *Plus fondamentalement, la période de mise en place et de montée en puissance du CNAPS s'achève. Une nouvelle étape s'ouvre, pendant laquelle le CNAPS va devoir maintenir sa performance sur la durée tout en s'adaptant aux évolutions du secteur de la sécurité privée. Il importe d'accompagner le passage à cette deuxième phase d'existence de l'opérateur en déterminant notamment si l'équilibre institutionnel actuel reste adapté. L'Etat doit mettre à profit cette transition pour réfléchir au type de relation qu'il souhaite développer de manière pérenne avec son opérateur et procéder, si nécessaire, aux aménagements de textes pertinents* »<sup>1337</sup>. La perception administrative justifie, d'une certaine manière, ici, la borne supérieure du travail universitaire...

Ce n'est pas tant le CNAPS qui est ici audité que la tutelle et s'il ne s'agit pas ici de décrire précisément la cartographie des risques à laquelle est soumise cette tutelle, il convient de comprendre en quoi cet audit remet en cause la tutelle telle qu'exercée depuis 2012 et également en quoi il remet en cause une partie du fonctionnement du CNAPS (ce qui n'était pas la mission, *a priori*, des inspections).

La mission d'audit relève 7 catégories de risques dans l'exercice de la tutelle : risques stratégiques, risques d'organisation, risques de fonctionnement, risques de pilotage, risques

---

<sup>1334</sup> « Alain Bauer signale la présence d'une mission commune IGA/IGPN venue s'informer sur les conditions de travail du CNAPS dans le cadre d'une mission sur l'exercice de la tutelle du ministère sur ses opérateurs » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 2).

<sup>1335</sup> Conseil d'Etat, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, 2012, *op. cit.*, p. 122.

<sup>1336</sup> IGA, IGPN et IDSC, *Audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'Intérieur. Rapport particulier C. Maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le Conseil National des Activités Privées de Sécurité*, N° 15071-14095-01, juillet 2015, 97 p.

<sup>1337</sup> *Ibid.*, p. 64.

financiers, risques de ressources humaines, risques juridiques. Globalement, « *la tutelle sur le CNAPS apparaît comme une tutelle de sensibilité à la fois modérée et assez homogène selon les familles de risques* »<sup>1338</sup>. Les faiblesses possibles sont expliquées par la jeunesse de l'établissement : « *Cette situation perfectible tient sans doute pour partie à un manque de maturité de la part du ministère dans l'exercice de la tutelle sur son opérateur le plus jeune, qui se manifeste à travers certains défauts de réglage, dans le domaine stratégique – le CNAPS n'a été doté d'un contrat d'objectifs et de performance qu'en septembre 2014 [...] Corrélativement, le déploiement du contrôle interne est moins avancé que dans la plupart des autres opérateurs – et limité, comme dans tous, au seul contrôle interne financier* »<sup>1339</sup>. Ainsi, en partie, la jeunesse de l'établissement est un facteur d'explication des risques dans l'exercice de la tutelle. Des améliorations et clarifications sont malgré tout demandées :

- Maîtrise des risques stratégiques<sup>1340</sup> : mieux suivre le COP par le biais d'échanges plus courants entre la tutelle et l'opérateur ; compléter la lettre de mission du directeur par des objectifs chiffrés ; impliquer par un vote le collège dans les orientations générales de l'établissement ; prévoir les modalités de correction des cibles du COP non atteintes.
- Maîtrise des risques d'organisation<sup>1341</sup> : désigner le secrétaire général du ministère comme autorité de tutelle du CNAPS et l'intégrer au collège à la place du chef de l'IGA ; supprimer le DCS du collège ; désigner un responsable délégué de la tutelle ; donner aux représentants du conseil d'Etat et de la cour de cassation voix consultative au lieu de délibérative (pour que l'Etat *stricto sensu* ait la majorité au collège).
- Maîtrise des risques de fonctionnement<sup>1342</sup> : mieux prendre en compte la DEPAFI dans l'exercice de la tutelle, notamment par un « comité de tutelle » avec les directions les plus concernées du ministère de l'Intérieur et des autres ministères ; accompagner l'opérateur dans l'actualisation des conventions de prestations de support avec le ministère de l'Intérieur.
- Maîtrise des risques de pilotage<sup>1343</sup> : revoir l'articulation entre le président du collège (à désigner par décret du ministre de l'Intérieur) et le directeur de l'établissement ; adosser les lettres annuelles d'objectifs du directeur au COP ; revoir les indicateurs du COP en intégrant davantage les besoins de la DEPAFI ; formaliser un tableau de bord

---

<sup>1338</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1339</sup> *Ibid.*

<sup>1340</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>1341</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>1342</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>1343</sup> *Ibid.*, p. 43.

de pilotage de l'opérateur en lien avec la DEPAFI ; assurer la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement du directeur ; finaliser la cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un focus sur les risques liés à l'activité de l'opérateur ; accompagner le CNAPS dans la mise en place du contrôle interne financier et non-financier et évaluer celui-ci.

- Maîtrise des risques financiers<sup>1344</sup> : mieux anticiper l'évolution des dépenses de l'opérateur ; mettre en place un tableau de bord de gestion avec des indicateurs budgétaires, formaliser la tenue d'un dialogue de gestion deux fois par an entre la DLPAJ, la DEPAFI et le CNAPS ; approfondir la mise en œuvre du contrôle interne financier au niveau territorial.
- Maîtrise des risques de ressources humaines<sup>1345</sup> : désigner et caractériser les missions d'un responsable délégué de la tutelle, en lui donnant un pouvoir de coordination des différents autres services concernés ; identifier des correspondants dans ces autres services du ministère ; identifier les besoins de formation des différents acteurs ; développer une réflexion sur les risques déontologiques au sein de l'opérateur.
- Maîtrise des risques juridiques<sup>1346</sup> : transmettre semestriellement à la tutelle un tableau de bord de suivi des marchés et procédures contentieuses en cours ; mettre en place un suivi qualitatif des contentieux devant le Conseil d'Etat, organiser deux réunions par an entre la tutelle, la DEPAFI et l'opérateur pour faire un point sur les enjeux juridiques ; accompagner le CNAPS dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique.

Ces préconisations de la mission d'audit éclairent *ex post* sur la difficulté indiquée précédemment à reconnaître véritablement qui assure et surtout comment est assurée la tutelle du CNAPS. En effet, il est recommandé « *la désignation du secrétaire général en qualité d'autorité de tutelle afin de prendre en compte l'intégration de la DLPAJ dans le secrétariat général et de placer sous une même autorité la tutelle sur le CNAPS et la responsabilité du programme budgétaire qui le finance [la DEPAFI étant, elle-aussi, intégrée au secrétariat général]* »<sup>1347</sup>. Ces préconisations révèlent aussi une volonté, au moins de l'IGA, l'IGPN et l'IDSC, sinon du ministère de l'Intérieur, de mieux accompagner, de mieux suivre et surtout de mieux contrôler l'opérateur, qui tend, aux yeux des inspections, à être trop livré à lui-même. Ainsi, derrière ce renforcement de l'exercice de la tutelle, il convient de percevoir une

---

<sup>1344</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>1345</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>1346</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>1347</sup> *Ibid.*, p. 5.



forme de critique sur le CNAPS et sa trop grande liberté : évoquant le COP, la mission d'audit indique par exemple que « *ce COP, bien que nouvellement validé lors du conseil de septembre 2014, a été remis en cause début 2015 par l'opérateur, qui a souhaité modifier à la baisse les objectifs chiffrés du contrat, qui plus est sans en discuter en amont avec la DLPAJ. L'autorité de tutelle s'est opposée à ces modifications unilatérales mais la démarche du CNAPS traduit une méconnaissance de la nature des relations entre un opérateur et son ministère de tutelle* »<sup>1348</sup>. Vont aussi dans ce sens l'imprécision des lettres annuelles d'objectifs données au directeur du CNAPS (qui doivent permettre de déterminer le montant de sa part variable de rémunération) et l'absence de vote sur les orientations générales de l'établissement (seules les orientations de contrôles étant soumises à un vote). De là vient aussi le souhait de revoir la composition du collège : suppression du délégué aux coopérations de sécurité, remplacement de l'IGA par le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, transformation en voix consultatives des voix délibératives des deux représentants des ordres judiciaires, modalités de désignation de son président et minoration de son rôle<sup>1349</sup>.

Etablissement public administratif, le CNAPS comporterait également quelques petites exceptions ou irrégularités : la 3<sup>ème</sup> partie avait montré que la possibilité de signer des contrats de travail de droit privé pouvait être en contradiction avec le régime juridique d'un EPA. La mission d'audit des inspections générales du ministère de l'Intérieur en 2014-1015 relève, elle, une autre forme d'irrégularité, un certain flou dans la capacité de l'Etat d'imposer ses vues en cas de divergence : « *Plus fondamentalement, la question se pose du type de pilotage possible pour l'Etat sur un opérateur qui emprunte la forme juridique d'un établissement public administratif mais sans en retenir le mode de fonctionnement. A titre d'exemple, si le ministre de l'intérieur dispose du pouvoir de s'opposer à la mise en œuvre d'une délibération adoptée par le collège, les modalités de règlement du différend entre l'opérateur et l'Etat ne sont pas définies par les textes et pourraient s'avérer difficiles à trouver, le cas échéant, par exemple lorsque le CNAPS se dotera d'un président différent de celui qui a accompagné sa mise en place et son essor (risque n° 16). La question mérite d'être posée d'une évolution vers une configuration plus classique, avec repositionnement du directeur du CNAPS comme responsable exécutif de l'opérateur et désignation du président du collège par décret sur proposition du ministre de l'intérieur* »<sup>1350</sup>. Or, pour le Conseil d'Etat, en 2011, cette question du rapport à l'Etat et des modes de désignation du président et directeur ne constituait pas un

---

<sup>1348</sup> *Ibid.*, p. 15. Cette remise en cause n'apparaît cependant dans aucun des procès-verbaux du collège pour l'année 2015.

<sup>1349</sup> *Ibid.*, p. 5. S'agissant du président du collège, la mission d'audit préconise une nomination par décret plutôt qu'une élection par les membres du collège.

<sup>1350</sup> *Ibid.*, p. 40.

critère juridique particulier pour définir ou pas le CNAPS comme EPA. La mission d'audit semble alors davantage retenir un critère d'ordre politique que juridique dans cette critique sur la gouvernance du CNAPS.

Cette reprise en main de l'opérateur est malgré tout contextualisé avec son cycle de vie, sa création récente et son avenir possible, dépassant alors le cadre de l'évaluation de l'exercice de sa tutelle : « *Une nouvelle étape s'ouvre [...]. Il importe d'accompagner le passage à cette deuxième phase d'existence de l'opérateur en déterminant notamment si l'équilibre institutionnel actuel reste adapté. L'Etat doit mettre à profit cette transition pour réfléchir au type de relation qu'il souhaite développer de manière pérenne avec son opérateur et procéder, si nécessaire, aux aménagements de textes pertinents* »<sup>1351</sup>. C'est donc une vision plus large que l'analyse de l'exercice de la tutelle qui est développée par la mission d'audit, du moins sous-entendue, et précisément qui s'attire les réticences fortes du CNAPS et du président du collège. Dans un courrier du 2 novembre 2015 au directeur de cabinet du ministre et au secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le président du collège souligne ses réserves sur les propositions relatives à « *la gouvernance de l'établissement et la composition du Collège du CNAPS* »<sup>1352</sup> et indique leur illégitimité au regard du périmètre de la mission d'audit : « *Ces problématiques semblent largement outrepasser le cadre de l'inspection, puisqu'elles concernent le fonctionnement même du CNAPS ainsi que les politiques publiques relatives à la sécurité privée au sens large* »<sup>1353</sup>. Le président du collège rappelle « *le caractère original et concerté du Collège, de la commission nationale d'agrément et de contrôle et des commissions régionales d'agrément et de contrôle* »<sup>1354</sup>, et la coproduction mise en œuvre dans la régulation elle-même (d'où l'élection du président par les membres du collège, d'où l'existence d'une taxe sur les activités privées de sécurité). Face à la tentative de remise en cause de la gouvernance du CNAPS, ce sont toutes les conditions initiales de création du dispositif de régulation qui sont mises en exergue par le président du collège : « *il me semble nécessaire de faire preuve à la fois d'une grande prudence quant aux éventuelles modifications dans les équilibres institutionnels de l'établissement, et d'une bien meilleure connaissance des conditions de sa création et des équilibres à préserver* »<sup>1355</sup>. Ainsi, plus de quatre ans après la création du CNAPS, cet épisode houleux entre le président du collège du CNAPS et la mission des inspections générales du ministère de l'Intérieur –

---

<sup>1351</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>1352</sup> Alain Bauer, président du collège, « Courriers » au directeur de cabinet et au secrétaire général du ministère de l'Intérieur, 2 novembre 2015, 2 p.

<sup>1353</sup> *Ibid.*

<sup>1354</sup> *Ibid.*

<sup>1355</sup> *Ibid.*

celles-là même qui avaient produit le *Rapport Blot-Diederichs* – montre encore le non-déterminisme du dispositif mis en place, les alternatives possibles et les tensions inter-administratives que certaines de ces caractéristiques peuvent toujours susciter. On soulignera, à cet égard, que restent dans le domaine aveugle de la mission d’audit les CIAC, organes décisionnaires territoriaux et véritables régulateurs décentralisés. La mission d’audit ne les évoque à aucun moment, ce qui tend à montrer la difficulté à bien comprendre et d’appréhender la totalité du fonctionnement de l’agence de régulation.

Au-delà de ce que cette mission d’audit montre sur la création du CNAPS, sur son fonctionnement, ses conséquences ultérieures sur le renforcement effectif de l’exercice de la tutelle et sur l’application d’un certain nombre de recommandations ne seront pas plus analysées ici : en effet, elles dépassent véritablement la borne chronologique supérieure et renvoie, *in fine*, sur des évolutions qui ne pourraient s’analyser qu’avec d’autres éléments de contexte, eux-mêmes hors de la borne chronologique.

## **5.2.2 Le CNAPS sous l’œil des autorités administratives indépendantes**

Si, au moment de la création du CNAPS, la CNIL et le Défenseur des Droits sont perçus comme des organes de contrôle, avec lesquels le CNAPS sera amené à coopérer, voire opérer des contrôles conjoints ou coordonnées<sup>1356</sup>, ces deux autorités apparaissent très vite bien plutôt comme des contrôleurs du CNAPS et des évaluateurs de son fonctionnement, principalement pour la mission de police administrative.

---

<sup>1356</sup> Rappelant la formation des premiers contrôleurs lors du premier collège du CNAPS le 9 décembre 2012, le directeur du CNAPS déclare ainsi : « *Un groupe de travail spécifique associait l’ensemble des organes de contrôle, dont les services de l’Inspection du travail, de la Direction générale du travail, mais aussi, Monsieur le président, ceux que vous venez de citer, la CNIL, notamment... Ce guide méthodologique insiste beaucoup sur ce que doit faire et peut faire le CNAPS, ce qui revient aux autres, et la manière dont on peut envisager des échanges d’information voire des collaborations sur place* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d’installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 8). Le DISP a souligné durant l’année 2011 cette perspective de contrôles conjoints avec la CNIL. Enfin, dans cette même séance d’installation du collège du CNAPS, le ministre de l’Intérieur, Claude Guéant, reprenait cette même logique : « *les équipes de contrôle du CNAPS [...] se sont rapprochées et continueront de se rapprocher des inspections et des autres organisations de contrôle relevant du secteur social ou du défenseur des droits ou de la CNIL, en fonction des enjeux et des besoins* » (*ibid.*, p. 14). Le premier rapport sur l’activité de contrôle du CNAPS pour la période janvier-avril 2012 mentionne que des signalements ont été faits à la CNIL pour des infractions relevant de sa compétence (CNAPS, « Rapport d’activité – Janvier-avril 2012. Contrôles », annexe à la Délibération n° 2012-04-17-001-D du collège du 17 avril 2012, p. 6). Par la suite, il ne sera plus évoqué de tels signalements à la CNIL.

## 5.2.2.1 Le CNAPS sous l'œil de la CNIL au regard de l'utilisation des fichiers

### 5.2.2.1.1 Le contrôle de l'utilisation des fichiers de la police et de la gendarmerie par le CNAPS

Dès la création du CNAPS, la CNIL s'intéresse à ce nouvel organisme et en fait l'un des arguments pour la réalisation de son rapport sur les contrôles du fichier STIC (système de traitement des infractions constatées, de la police nationale) pour l'année 2012. Il s'agit de : 1. faire le bilan des mesures prises par les administrations concernées depuis un premier rapport sur le sujet en 2009 ; 2. « tenir compte du positionnement des « nouveaux acteurs » créés par la LOPPSI, à savoir le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) »<sup>1357</sup> ; 3. anticiper les dysfonctionnements possibles entre l'interconnexion du nouveau fichier d'antécédents du ministère de l'Intérieur (TAJ) et celui du ministère de la Justice (CASIOPEE). Concernant le CNAPS, sa dénomination en tant que « nouvel acteur », alors même qu'il n'est qu'utilisateur des fichiers et non pas créateur ou « remplisseur » des fichiers, se justifie, selon la CNIL, « au regard de la masse des emplois concernés »<sup>1358</sup>.

Concrètement, la CNIL a réalisé des contrôles sur place au siège et dans trois délégations territoriales du CNAPS<sup>1359</sup> : « un cadre précis et unifié » des enquêtes administratives est demandé par la CNIL. Il s'agit de normer les demandes faites par les agents du CNAPS auprès des services de police et de gendarmerie (par voie postale, et non pas mail ou en main propre), de normer les réponses (passant par des modes et des contenus trop hétérogènes : synthèse manuscrite, impression écran d'une fiche STIC ou JUDEX, compte rendu d'enquête, copie des procès-verbaux). Enfin, la CNIL demande que soit saisi systématiquement le procureur de la République pour connaître les suites judiciaires en cas de mention dans les fichiers administratifs, seul apte à communiquer ces suites<sup>1360</sup>.

---

<sup>1357</sup> CNIL, « Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur », 13 juin 2013, p. 5.

<sup>1358</sup> *Ibid.*, p. 12. Il convient de rappeler le processus des enquêtes administratives du CNAPS : les agents instructeurs du CNAPS ont accès au premier niveau des fichiers administratifs (STIC/JUDEX, puis TAJ), indiquant si l'intéressé est « connu » ou « non connu ». Si ce dernier est indiqué « connu », les instructeurs demandent aux services de police et de gendarmerie les éléments de niveau 2 des fichiers concernés, afin d'avoir connaissance des faits constatés. Parallèlement, ils demandent aux autorités judiciaires le casier judiciaire B2, afin de connaître les suites judiciaires. Récepteurs de l'ensemble de ces informations, les agents instructeurs proposent alors aux CIAC la délivrance ou le refus de titre au demandeur.

<sup>1359</sup> *Ibid.*, p. 5. Le procès-verbal du collège du CNAPS du 13 décembre 2012 mentionne précisément que trois contrôles ont eu lieu, l'un au siège du CNAPS et deux autres, à la DT Sud-Ouest et à la DT Est (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 13 décembre 2012 », p. 3), respectivement les 4 décembre 2012, 10 décembre 2012 et 18 décembre 2012 (Alain Bauer, président du collège, et de Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Courrier à Mme Isabelle Falque-Pierrotin, Président de la CNIL », 28 février 2013, 2 p.).

<sup>1360</sup> CNIL, « Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur », 13 juin 2013, pp. 31-32.

Face à ce qui est donc une forme d'évaluation du fonctionnement du CNAPS, les responsables de ce dernier indiquent à la CNIL les mesures prises pour pallier les possibles faiblesses dans l'utilisation des fichiers STIC et JUDEX : note relative à la protection des données personnelles à destination des agents du CNAPS, saisine des parquets pour obtenir une confirmation de relaxe ou de non-lieu, procédure de pré-contradictoire mise en œuvre auprès des demandeurs en cas d'inscription de faits dans les fichiers (cela plutôt à la demande du Défenseur des Droits), etc.<sup>1361</sup>.

Toutefois, une partie de la recommandation de la CNIL, concernant la saisine des procureurs de la République si un intéressé est connu des fichiers STIC et JUDEX et risque de se voir refuser son titre, est véritablement mise en œuvre ultérieurement, en 2015, lorsque le CNAPS obtient pour ses agents habilités l'accès direct au niveau 2 du TAJ, à savoir les informations complémentaires à « connu » *versus* « non connu » : dans ce cadre, comme le prévoit le décret du 10 juin 2015, en cas de mention au TAJ pouvant conduire à un refus de titre, le procureur de la République doit être obligatoirement saisi relativement aux suites judiciaires. Cependant, cette saisine obligatoire n'était pas l'objectif du CNAPS : il s'agissait avant tout d'avoir un accès facilité, plus rapide, au niveau 2 du TAJ afin de réduire les délais de délivrance des titres. Certains procès-verbaux du collège du CNAPS et les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> rapports d'activité du CNAPS mentionnent systématiquement cette demande d'accès au niveau 2 du TAJ, sans jamais indiquer la saisine du procureur de la République<sup>1362</sup>.

---

<sup>1361</sup> Alain Bauer, président du collège, et Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Courrier à Mme Isabelle Falque-Pierrotin, Président de la CNIL », 28 février 2013, 2 p.

<sup>1362</sup> Fin 2012, lorsque le président du collège et le directeur du CNAPS indiquent aux membres du collège que la CNIL vient de contrôler l'établissement sur le processus des enquêtes administratives, si le président évoque « *la question des échanges d'informations avec les procureurs et de la difficulté d'appréciation lorsque la consultation des fichiers générant la mention « CONNU » ou « INCONNU » ne suffit pas* », le directeur se focalise davantage sur la question des délais de délivrance des titres : « *L'accès à l'information pose la question plus générale de l'exercice de la police administrative [...]. Le Directeur du CNAPS rappelle que les délais les plus longs que le CNAPS observe aujourd'hui dans l'instruction des demandes concernent ces dossiers dans lesquels figure un signalement STIC/JUDEX nécessitant une enquête approfondie. A titre d'illustration, la CIAC ILE DE FRANCE délivre en huit jours une carte professionnelle à une personne qui n'a aucune mention au fichier STIC, tandis qu'il faut compter plusieurs mois d'instruction compte-tenu des contraintes actuelles, lorsqu'une mention figure au fichier* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 13 décembre 2012 », pp. 3-4).

Dès 2013, la question d'une plus grande rapidité et fluidité des enquêtes administratives, c'est-à-dire la possibilité pour les agents du CNAPS d'accéder au niveau 2 du TAJ, est exprimée : « *Un projet de décret permettant aux agents du CNAPS d'accéder lors de la consultation des fichiers à la nature des mentions qui y sont portées, dont la publication est attendue en 2014, devrait permettre de réduire très sensiblement le nombre d'enquêtes demandées aux services de police et de gendarmerie* » (CNAPS, *Rapport d'activité 2013*, 2014, p. 13). Puis, en 2014 : « *Aujourd'hui, les agents du CNAPS n'ont accès qu'aux mentions relatives à l'identité des personnes et à la qualification de l'infraction reprochée. Il convient de procéder à une modification du décret « TAJ » afin que les agents du CNAPS aient accès eux-mêmes aux informations de 2ème niveau qui permettront de délivrer plus rapidement les titres aux demandeurs dont les mentions figurant dans les fichiers de police ne seraient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité privée de sécurité. Des discussions ont été engagées avec la police nationale et la gendarmerie nationale. Il en résulte que 20 % des demandes font apparaître des mentions dans ces fichiers de police. Pour la moitié environ de celles-ci, le simple énoncé des mentions permettrait à la commission de prendre une décision d'acceptation, sans engager une enquête complémentaire* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 septembre 2012 », cit in CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 33).

Le décret n° 2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées accède à cette demande, pour les agents du CNAPS ainsi que ceux des préfectures (pour leurs propres missions de police administrative), et prévoit cette saisine du procureur de la République, à la demande expresse de la Chancellerie. Ainsi, si la recommandation de la CNIL n'est pas à l'origine de cette évolution de la réalisation des enquêtes administratives par le CNAPS, elle a été indirectement et ultérieurement prise en compte par le ministère de la Justice, dans une communauté de vue et de défense des intérêts des demandeurs : le décret stipule effectivement, dans son article 1<sup>er</sup> modifiant l'article R. 40-29 du code de procédure pénale que « *Lorsque la consultation révèle que l'identité de la personne concernée a été enregistrée dans le traitement en tant que mise en cause, l'enquête administrative ne peut aboutir à un avis ou une décision défavorables sans la saisine préalable, pour complément d'information, des services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale compétents et, aux fins de demandes d'information sur les suites judiciaires, du ou des procureurs de la République compétents. Le procureur de la République adresse aux autorités gestionnaires du traitement un relevé des suites judiciaires devant figurer dans le traitement d'antécédents judiciaires et relatif à la personne concernée. Il indique à l'autorité de police administrative à l'origine de la demande si ces données sont accessibles en application de l'article 230-8* ».

Ainsi, ce contrôle précoce de la CNIL sur le CNAPS a permis une évaluation de ses procédures relatives à sa mission de police administrative et surtout incite à une complexification de celles-ci, au profit des demandeurs.

#### 5.2.2.1.2 *L'autorisation de mise en œuvre du fichier DRACAR et des Téléservices*

Par ailleurs, conformément à la mission de la CNIL celle-ci a rendu deux avis (positifs) en novembre 2014 relatifs à la mise en œuvre par le CNAPS du fichier DRACAR NG en charge de la gestion des demandes de titres des personnes morales et physiques<sup>1363</sup> et des téléservices en ligne. Ces deux fichiers étaient jusqu'alors de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, respectivement sous les noms de « DRACAR » et de « Telec@rtepro » et ont été repris par le CNAPS avec des adaptations (prise en compte de données supplémentaires et utilisation élargie pour le contentieux).

---

<sup>1363</sup> CNIL, « Délibération n° 2014-443 du 13 novembre 2014 autorisant le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité la gestion et le suivi des demandes de titres (DRACAR NG) », 6 p., et « Délibération n° 2014-444 du 13 novembre 2014 portant avis sur un projet de délibération du Collège du Conseil national des activités privées de sécurité permettant la mise en œuvre du traitement TELESERVICES CNAPS », 6 p.

### **5.2.2.2 Le CNAPS sous l'œil du Défenseur des Droits agissant pour la défense des droits de demandeurs**

De la même manière que la CNIL est passée de potentielle partenaire du CNAPS pour les contrôles à vérificatrice de ses procédures et Défenseur des Droits des demandeurs, le Défenseur des Droits a pris la même direction.

Ainsi, dès le début de fonctionnement du CNAPS, le Défenseur des Droits exprime par lettre au président du collège le souhait qu'« *une procédure contradictoire en cas de refus opposé à une demande d'agrément ou de carte professionnelle lorsque celui-ci résulte d'éléments défavorables mentionnés dans les fichiers de police* » soit instaurée<sup>1364</sup>. Si la loi ne l'impose pas en police administrative pour le refus de délivrance d'un titre, mais seulement pour un retrait, le président du collège indique que cette procédure contradictoire, existante lorsque les préfetures avaient encore la charge de cette mission, sera bien mise en œuvre par le CNAPS, rassurant ainsi le Défenseur des Droits. Les autres interventions des services du Défenseur des Droits relèvent d'interventions transmises aux services du CNAPS au profit de demandeurs de titres qui ne reçoivent pas de réponse ou avec des délais estimés trop longs<sup>1365</sup>.

### **5.2.3 Le CNAPS sous l'œil des juridictions administratives : une validation globale des décisions des CIAC et de la CNAC**

Toute décision des CIAC et de la CNAC, tant en police administrative qu'en mission disciplinaire, est susceptible de recours devant les juridictions administratives. Si ce principe du recours passe par un processus de filtre, à savoir qu'il ne peut avoir lieu qu'après un premier recours devant la CNAC, il n'en demeure pas moins que les juridictions administratives, c'est-à-dire régaliennes, ont le dernier mot. Une première description formelle et statistique de ces recours est nécessaire, avant de tenter une analyse des situations au fond et d'en tirer des conclusions quant à l'action du CNAPS sous l'angle des corrections apportées par les juridictions administratives.

#### **5.2.3.1 Le processus des recours : des demandeurs qui exercent massivement leur droit de recours...**

La possibilité d'exercer effectivement un droit de recours est une des caractéristiques importantes des régulateurs, organe dédié à une problématique et mieux identifié que ne l'est,

---

<sup>1364</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 17 avril 2012 », p. 8.

<sup>1365</sup> Il s'agit dans ces cas de demandeurs qui font l'objet d'une enquête administrative approfondie.

en théorie, l'administration<sup>1366</sup>. En première contestation, les recours peuvent être formés devant les CIAC et devant la CNAC :

- Recours gracieux devant la CIAC : non préalablement obligatoire, il n'est décompté que pour 2013 : « *les décisions de rejet font l'objet d'un recours gracieux devant les CIAC dans 9,5 % des cas. Après examen de ce recours gracieux, la CIAC a délivré l'autorisation demandée dans 39 % des cas* »<sup>1367</sup>.
- Recours administratif préalable obligatoire devant la CNAC, à former dans un délai de deux mois : en trois ans, 2 334 recours en police administrative ont été formés, mais 1 550 ont été examinés – le restant ayant été rejeté pour vice-de forme ou délai de recours dépassé –, à mettre en rapport avec 20 516 décisions de refus de délivrance d'un titre, soit un taux de recours en police administrative de 11,4 % et un taux d'examen de 7,5 %. Par ailleurs, 108 recours en matière disciplinaire ont été examinés par la CNAC, sur 139 recours reçus, à mettre en rapport avec 925 sanctions prononcées par les CIAC, soit un taux de recours reçus de 12 %.

Par conséquent, si les demandeurs se voyant refuser un titre forment proportionnellement autant de recours devant la CNAC que les personnes sanctionnées après un contrôle, la quantité des décisions en police administrative plus importante que les décisions disciplinaires entraîne que la CNAC examine beaucoup plus souvent des recours de police administrative que des recours en matière disciplinaire. *De facto*, la CNAC est d'abord un organe de recours pour des refus de titres pour des personnes individuelles (salariés ou dirigeants).

En deuxième instance, hors CNAPS, les recours contentieux devant les juridictions administratives sont de différentes natures, avec des référés-suspension, des référés-libertés et de recours au fond, et des juridictions elles-mêmes différentes (tribunaux administratives, cours administratives d'appel, voire Conseil d'Etat). Le tableau statistique est cependant partiel, car le CNAPS ne détaille pas l'ensemble des recours selon la matière (police administrative ou mission disciplinaire). Il indique cependant que la très grande majorité concerne la police administrative. En 2014, 15 référés en matière disciplinaire ont été formés, contre 84 en police administrative, soit 83 % des recours d'urgence portant sur la police administrative. Les recours contentieux au fond suivent la même logique : en 2014, 38 requêtes au fond en matière disciplinaire ont été formées, contre 255 en police administrative, soit 85 % portant sur la police administrative.

---

<sup>1366</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Définition du droit de la régulation économique », 2004, art. cit., p. 15.

<sup>1367</sup> CNAPS, *Rapport d'activité 2013*, 2014, p. 23.



Ainsi, de 2012 à 2014, 548 référés et recours au fond ont été déposés devant les tribunaux administratifs, dont 201 ont donné lieu à jugement, les trois-quarts en police administrative. Quelques affaires ont été portées devant les cours administratives d'appel : le recueil de jurisprudence interne du CNAPS en mentionne quatre jugés en 2015<sup>1368</sup>, tandis que d'autres relèvent de décisions prises par les préfets de département, c'est-à-dire antérieures au CNAPS. Les délais de passage en cours administratives d'appel sont tels que ce n'est qu'en 2015 que le CNAPS commence à être confronté à ces recours en appel. Dans cette logique, aucune décision du Conseil d'Etat au fond n'a eu lieu entre 2012 et 2014, hormis pour statuer sur des jugements de référés d'urgence, en l'occurrence un référé-liberté<sup>1369</sup>.

Les 201 recours administratifs examinés, qu'on les estime nombreux ou pas – et l'on pourrait partir d'un chiffre plus important, à savoir 548 recours entre 2012 et 2014, la majorité n'ayant donc pas été encore examinés à la fin 2014<sup>1370</sup> –, ont avant tout la caractéristique d'être connus et décomptés, ce qui n'était pas le cas avant 2012, avec les préfetures. Si des recours existaient, nous n'en avons pas une connaissance précise et aucune centralisation n'existait. Ainsi, avec le CNAPS, une forme d'entrée de la sécurité privée dans l'Etat de droit, au sens décrit par Michel Foucault, devient effective et explicite : « *L'Etat de droit apparaît, à ce moment-là, comme étant un Etat dans lequel il y a pour chaque citoyen des possibilités concrètes, institutionnalisées et efficaces de recours contre la puissance publique. C'est-à-dire que l'Etat de droit n'est plus simplement un Etat qui agit selon la loi et dans le cadre de la loi. C'est un Etat dans lequel il y a un système de droit, c'est-à-dire des lois, mais c'est-à-dire aussi des instances judiciaires qui vont arbitrer les rapports entre les individus, d'une part, et la puissance publique, de l'autre. C'est tout simplement le problème des tribunaux administratifs* »<sup>1371</sup>. Nous avons ici une caractéristique de la régulation mise en place avec le CNAPS, mais cette caractéristique n'était qu'une potentialité : elle ne devient réellement caractéristique que par l'évaluation de l'activité et des effets du CNAPS (d'où son intégration dans cette 5<sup>ème</sup> partie, et non pas la précédente). Cette caractéristique des recours administratifs du CNAPS ne la devient que, justement, parce que les demandeurs font recours et que le CNAPS s'est trouvé dans l'obligation d'en tenir compte, au point de les compter.

---

<sup>1368</sup> CNAPS, « Recueil de jurisprudence et de textes juridiques », juin 2015, 34 p. :

- Cour administrative d'appel de Lyon, 5 février 2015, n°14LY01585 ;
- Cour administrative de Bordeaux, 9 juin 2015, n°13BX03085 ;
- Cour administrative d'appel de Lyon, 5 février 2015, n°14LY02751 ;
- Cour administrative d'appel de Paris, 4 juin 2015, n° 14PA03651.

<sup>1369</sup> Conseil d'Etat, Juge des référés, 23/05/2014, 380038, inédit au recueil Lebon, sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000028991707&fastReqId=1614762151&fastPos=36>.

<sup>1370</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 51.

<sup>1371</sup> Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, 2004, *op. cit.*, p. 175.

Un dernier type de recours spécifiques est enfin à prendre en compte, davantage pour le principe que pour sa portée statistique : la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui nécessite de dépasser un peu les limites chronologiques de cette thèse. Une QPC a été posée en 2015 : une décision de police administrative (refus de délivrance d'un agrément de dirigeant pour cause de nationalité non française ni d'un Etat de l'UE, ce qui est conforme au livre VI du CSI) de la CIAC Sud-Ouest le 5 mars 2014 est d'abord contestée devant la CNAC, qui donne raison à la CIAC le 7 août 2014. Le tribunal administratif de Toulouse, saisi par le requérant, suit le CNAPS et rejette les requêtes en référé le 10 octobre 2014, tout en demandant, ce que souhaitait le requérant, au Conseil d'Etat le renvoi au Conseil constitutionnel de ce point en tant que QPC. Le Conseil d'Etat valide le 11 février 2015 ce renvoi devant le juge constitutionnel de cette « *une question présentant un caractère sérieux* »<sup>1372</sup>. Nous verrons ce qu'il est advenu de cette QCP par la suite.

Pour conclure, tout en permettant mieux aux demandeurs de contester les décisions défavorables les concernant, le principe et l'exercice des recours devant les juridictions administratives et le juge constitutionnel montrent que l'Etat régalien conserve bien le dernier mot dans la régulation de la sécurité privée. Parce que la régulation administrative et disciplinaire est sous l'œil de la justice, l'Etat est bien présent, et ce de la manière la plus forte qu'il soit, dans cette régulation. Il exerce, ici, le monopole de la violence légitime, précisément dans le sens qu'en donne Paul Ricœur, à savoir l'exercice de la justice : « *Sous sa forme la plus élémentaire et en même temps la plus irréductible, la violence de l'Etat, c'est la violence de caractère pénal. L'Etat punit ; en dernière analyse, c'est lui qui a le monopole de la contrainte physique ; il a retiré aux individus le droit de se faire justice eux-mêmes ; il a pris sur lui toute la violence épars, héritée de la lutte primitive de l'homme contre l'homme ; de toute violence, l'individu peut en appeler à l'Etat, mais l'Etat est la dernière instance, l'instance sans recours* »<sup>1373</sup>. L'Etat est l'« *instance qui détient le monopole de la sanction* »<sup>1374</sup>, ultime pourrait-on ajouter.

---

<sup>1372</sup> Conseil d'Etat, décision du 11 février 2015, n° 385359, *cit. in* Conseil constitutionnel, « Commentaire. Décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015. M. Kamel B. et autre (Direction d'une entreprise exerçant des activités privées de sécurité – Condition de nationalité) », p. 7.

<sup>1373</sup> Paul Ricœur, *Histoire et Vérité*, Paris, Editions du Seuil, 1955 pour la 1<sup>ère</sup> édition, 1967, p. 278. Plus loin, Ricœur explique cette violence justicière comme fondement de l'Etat : « *Or que fait le « magistrat » ? Il punit. Il punit celui fait le mal. Voici donc la violence que nous évoquions au début ; c'est même très exactement dans l'instance pénale que saint Paul résume toutes les fonctions de l'Etat. Violence limitée, certes. Violence qui ne légitime aucun meurtre et, [...] violence qui ne justifie, qui n'institutionnalise aucunement la guerre d'Etat à Etat ; violence entièrement mesurée par l'institution même de l'Etat ; violence établie, fondée dans la justice, que saint Paul appelle le « bien »* » (*ibid.*, p. 281).

<sup>1374</sup> *Ibid.*, p. 282.

Ainsi, lorsque dans la partie précédente il a été expliqué que l'Etat « régalien » conservait, malgré le CNAPS, des prérogatives, précisément celles dites « régaliennes », la démonstration n'était pas totale. Conserver les autorisations de port d'armes, les autorisations exceptionnelles de voie publique, voire même la majorité dans les instances décisionnaires de l'agence pourrait ne correspondre qu'à un maintien artificiel et conjoncturel d'un « cœur régalien », même si le principe des recours, des recours ultimes, maintient le monopole judiciaire public.

Il reste, passée cette analyse de principe, à évaluer, au fond, l'adéquation entre cette régulation administrative et disciplinaire, celle du CNAPS, et la régulation administrative juridictionnelle, celle des recours. Une question se pose : le CNAPS est-il suivi par la justice ?

### **5.2.3.2 ... mais des décisions du CNAPS majoritairement validées par les juridictions administratives et constitutionnelles**

#### *5.2.3.2.1 Les juridictions administratives suivent les décisions du CNAPS dans trois-quarts des recours*

Sur 2012-2014, sur 201 recours administratifs (d'urgence et au fond) ayant donné lieu à jugement, ont été prises 150 décisions de confirmation, parmi lesquelles 133 concernaient l'activité du CNAPS en matière de police administrative et 17 l'activité disciplinaire. Ainsi, première évaluation, les décisions du CNAPS sont suivies dans les trois-quarts des cas. Nous n'avons pas ici focalisé sur les recours devant les cours administratives d'appel ni le Conseil d'Etat, trop peu nombreux encore dans cette période récente de création du CNAPS ; d'ailleurs, ce n'est qu'au-delà de 2014 qu'émerge véritablement un travail jurisprudentiel : ainsi, le président de la CNAC indique, lors de la réunion de celle-ci et des présidents de CIAC en mai 2014, que « *Dans les toutes prochaines semaines et à partir de ces travaux préparatoires, le Directeur du CNAPS et moi-même diffuseront un recueil des principes et pratiques à prendre en compte dans le domaine de l'action disciplinaire* »<sup>1375</sup>.

Parmi les décisions de police administrative du CNAPS contestées par les demandeurs mais validées par les tribunaux administratifs, il apparaît que l'existence ou non d'une mention au casier judiciaire, ou l'effacement de cette inscription de même que les condamnations avec des peines d'emprisonnement avec sursis ne sont pas de nature à invalider les décisions du CNAPS. Il en va ainsi des refus de titres en l'absence d'éléments

---

<sup>1375</sup> CNAPS, « Intervention de Monsieur Jean-Michel BERARD – Président de la CNAC. Journée des CIAC du 23 mai 2014 », 3 p.

apportés par le demandeur établissant l'existence d'une décision de relaxe ou d'acquittement qui montrerait que les données dans le fichier TAJ ne pouvaient pas être utilisées, des refus de titres en cas de délits routiers multiples, répétés et avec plusieurs types d'infractions (conduite sous état alcoolique, absence d'assurance, blessures involontaires), y compris sans inscription au casier judiciaire, des refus de titres en cas de violences contre des personnes ou des biens<sup>1376</sup>, des refus de titres en cas d'agressions sexuelles, y compris avec caractère isolé, des refus de titres en cas d'escroqueries (extorsion, vol, falsification, abus de confiance). Ainsi, en plus de l'évaluation de la gravité des faits, de leur ancienneté et de leur réitération ou pas (critères de proportionnalité de la décision), « l'inscription policière » (mention au TAJ) prime sur la non-condamnation judiciaire (B2 vierge), sauf si l'autorité judiciaire interdit explicitement d'utiliser cette inscription (critère de la légalité de la décision).

A l'inverse, les décisions des CIAC et de la CNAC qui tendent à être réformées ou annulées en cas de recours, c'est-à-dire dans 25 % des cas entre 2012 et 2014, correspondent aux faits donnant lieu à composition et médiation pénales ainsi que les faits uniques sans suite pénale ni inscription au casier judiciaire : ces faits tendent à être compatibles avec une activité privée de sécurité<sup>1377</sup>. L'ancienneté des faits, au-delà de 5 années environ, la non-réitération des faits et leur non-gravité (qui apparaît de fait s'il y a composition ou médiation pénales,

---

<sup>1376</sup> Des exemples précis peuvent être donnés à partir du « Recueil de jurisprudence et de textes juridiques » élaboré par le CNAPS en 2014 :

- condamnation pénale consistant à verser une amende de 150 € pour violences par concubin sans entraîner d'incapacité totale de travail ;
- faits, commis en 2005 et en 2006, de vol par salarié et d'outrage à agent de la force publique, y compris sans peine correctionnelle ou criminelle inscrite au B2 ;
- multiples mises en cause (violation de domicile, violence volontaire, appels téléphoniques malveillants, agression sonore) et plaintes classées sans suite (violences suite à un accident de la circulation) et condamnation amnistiée (violences volontaires dans le sport) remontant aux années 1990 et 2000, alors même que le demandeur occupait des emplois dans la sécurité privée et donnait satisfaction à ses employeurs ;
- mises en cause en 2007 et 2008 pour violences volontaires par concubin, et exercice de l'activité de sécurité privée sans carte professionnelle ;
- condamnation en 2006 à deux mois d'emprisonnement avec sursis pour menaces de mort, y compris si le demandeur donnait satisfaction à son employeur ;
- condamnation en 2011 pour exercice d'une activité privée de sécurité sans titre et mise en cause à de multiples reprises en 2000 pour violences volontaires, en 2010 pour atteinte à la dignité de la personne, en 2012 pour travail clandestin, sans inscription au B3.

<sup>1377</sup> Exemples tirés de CNAPS, « Recueil de jurisprudence et de textes juridiques », juin 2015, 34 p. :

- composition pénale pour violences volontaires avec arme par destination commises en 2010, suivie d'un classement sans suite + caractère isolé des faits et commis hors du cadre professionnel ;
- médiation pénale pour violences volontaires avec ITT de 8 jours en 2000 (faits anciens) et autres faits ayant donné lieu à un classement pour absence d'identification de l'auteur et infraction non caractérisée ;
- médiations pénales après deux mises en cause pour violence sans incapacité par conjoint liés à un litige familial récurrent, avec plaintes respectives ;
- tentative d'escroquerie et usage de stupéfiants en 2005 et 2001, donnant lieu à un rappel à la loi et à une composition pénale (500 €), et des faits insuffisamment circonstanciés et sans inscription au B2 ;
- outrage à agent de la force publique commis en 1998 et sans suite judiciaire ;
- emplois d'un étranger démuné de titre de séjour et de travail clandestin commis par le gérant de la société en 2007 et 2008, faits non réitérés, anciens et sans suite pénale ;
- violences volontaires dans le cadre d'une mission de sécurité privée, alors que le comportement de clients soupçonnés de vol nécessitait qu'ils soient maîtrisés, dans le cadre d'un différend familial et dans le cadre d'une bousculade involontaire avec un fonctionnaire de police (sans dépôt de plainte), en 2001, 2003 et 2006, sans inscription au B2.

rappel à la loi) sont les critères génériques analysés par les tribunaux administratifs et qui fondent, le cas échéant, une annulation des décisions de la CNAC.

#### 5.2.3.2.2 *Le Conseil constitutionnel valide la condition de nationalité des dirigeants d'entreprise de sécurité privée*

Enfin, dans le cas de la QPC, bien que le CNAPS n'ait pas été en tant que tel en cause puisqu'il s'agissait d'une disposition du livre VI du CSI, l'exigence d'une condition de nationalité française ou d'un Etat membre de l'Union européenne pour les dirigeants d'entreprises a été jugée conforme à la Constitution. Il convient de s'arrêter un instant sur cette décision du Conseil constitutionnel afin de l'analyser dans le cadre du pilier de la coproduction dans le paradigme public de la sécurité privée.

On l'a dit, lors de l'examen de la LOPPSI 2 en mars 2011 par le Conseil constitutionnel, ce-dernier avait censuré la disposition permettant le visionnage d'images de voie publique par des agents de sécurité, notamment prévue dans le cadre du développement de la vidéoprotection par les villes par le biais de la délégation de service public. Cette décision avait surpris par le fondement utilisé, à savoir l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – *« La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée »*, perçu comme trop fort et bloquant totalement des évolutions futures<sup>1378</sup>. Ainsi, pour Xavier Latour, *« l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est marquée par un durcissement »* et *« La décision de 2011 marque un coup d'arrêt à la possibilité de déléguer au secteur privé certaines tâches de surveillance et oblige à s'interroger sur les contradictions de l'interdiction de la délégation »*<sup>1379</sup>. Une défiance à l'égard de la sécurité privée de la part du juge constitutionnel pouvait ici se lire et était vue ainsi : la sécurité privée n'est pas apte à recevoir, par délégation, des missions relevant de la sécurité publique.

La décision du même juge constitutionnel estimant conforme à la Constitution l'obligation de la nationalité française ou européenne pour les dirigeants, associés et gérants d'entreprise de sécurité privée peut, elle, se lire à l'inverse de la précédente, notamment en raison de son 5<sup>ème</sup> considérant : *« le législateur a ainsi entendu assurer un strict contrôle des dirigeants des*

---

<sup>1378</sup> d'autant que *« la loi du 22 janvier 2006 permettant notamment aux personnes privées d'installer un dispositif de vidéosurveillance sur la voie publique dans les lieux exposés à des actes de terrorisme n'avait pas fait l'objet d'un contrôle sur ce point »*, alors même que le Conseil constitutionnel avait examiné cette loi (Xavier Latour, *« Police, gendarmerie, polices municipales et sécurité privée : quelles pistes pour une coproduction de sécurité ? »*, 2013, *op. cit.*, p. 29).

<sup>1379</sup> *Ibid.*, p. 28 et p. 30.

*entreprises exerçant des activités privées de sécurité qui, du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique ; qu'en prévoyant la condition de nationalité contestée, le législateur s'est fondé sur un motif d'intérêt général lié à la protection de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens »*<sup>1380</sup>. Ainsi, c'est un rapprochement entre les missions de sécurité assurées par l'Etat et la sécurité privée qui est jugé conforme à la Constitution : cette décision renoue avec la notion de coproduction de la LOPS de 1995 (la sécurité privée concourt à la sécurité générale...) et va même plus loin puisqu'elle indique une « *association aux missions de l'Etat en matière de sécurité publique* ».

La mise en relation de ces deux décisions, bien que différentes dans leur forme (examen d'une loi suite à saisine des parlementaires *versus* QPC suite à saisine d'un demandeur et du Conseil d'Etat) et dans leur objet (délégation de service public *versus* condition de nationalité) peut se lire comme une évolution cognitive favorable à la sécurité privée, et quand bien même de droit elles ne sont pas contradictoires. Hors cas d'espèce, il s'agit bien du passage intellectuel d'une stricte séparation entre sécurité publique et sécurité privée à une association entre les deux (plus loin que le « concourt à » de la LOPS de 1995) et donc à un approfondissement de la coproduction intervenant par le biais d'une question en matière de régulation Indirectement, le CNAPS, en tant que régulateur, est le vecteur de ce renforcement du paradigme public de la sécurité privée.

### **5.3 Peut-on attendre des effets économiques d'une régulation administrative ?**

Le diagnostic global du *Rapport Blot-Diederichs*, suivant en cela l'élaboration du diagnostic par les organisations professionnelles, incluait un grand nombre de dysfonctionnements d'ordre économique ou contractuel : prix anormalement bas, relations déséquilibrées avec les donneurs d'ordre, rentabilité moindre, valeur ajoutée faible, place des technologies lacunaire, etc. Or, les recommandations relevaient essentiellement de la réforme de l'Etat et de la régulation administrative. Pour les organisations professionnelles, passées les premières années de mise en place du CNAPS, l'idée que cette réforme résoudra leurs difficultés économiques fait son retour. A partir de 2013, alors que le diagnostic économique s'est fait plus précis sur les cinq dernières années, les organisations professionnelles font du

---

<sup>1380</sup> Conseil constitutionnel, « Commentaire. Décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015. M. Kamel B. et autre (Direction d'une entreprise exerçant des activités privées de sécurité – Condition de nationalité) ».

retour à la croissance et à la compétitivité, sans mettre le CNAPS dans cette logique, un leitmotiv. C'est aussi une période de turbulences qui s'annonce pour le secteur, directement liées à l'action « révélatrice » du CNAPS : par la police administrative et la mission disciplinaire, qui re-délimitent toutes deux les frontières du périmètre réglementé, ce-dernier paraît soumis à des fortes pressions externes. On reprendra là le constat de Massimiliano Mulone et de Benoît Dupont sur la réforme de la régulation au Québec intervenue un peu plus tôt : « *Le 14 juin 2006, le gouvernement québécois a adopté le projet de loi 88 – Loi sur la sécurité privée – [...] lors d'un blitz de fin de session parlementaire. En tant qu'instrument de modernisation de la Loi sur les agences d'investigation ou de sécurité privée [...] elle ne tient pas seulement lieu d'un long processus de transformation de l'industrie – de son volume et de son champ d'action –, mais se comprend surtout comme la pierre d'achoppement de l'avenir de la sécurité privée* »<sup>1381</sup>.

Enfin, c'est par une évolution au sein même de la représentation patronale que les effets du CNAPS se révèlent tout d'abord, montrant ainsi la portée symbolique importante de la réforme ainsi que le rôle déterminant, en soi, des instances décisionnaires.

### **5.3.1 Effets sur la représentation professionnelle**

En créant un DISP et surtout le CNAPS, le ministère de l'Intérieur a montré sa capacité à se réorganiser et à se présenter sous un jour clarifié. Cette réorganisation étatique conduit à des réagencements entre et au sein des organisations professionnelles, qui souhaitent consolider leur présence dans les différentes instances décisionnaires du CNAPS. Ainsi, le premier effet du CNAPS est, *ex ante*, la réorganisation partielle des organisations représentatives.

#### **5.3.1.1 En 2011-2012 : réorganisations orientées par la création du CNAPS**

Une fois acquis que le CNAPS comptera des représentants du secteur privé, la question de savoir « qui » et « à quel niveau » devient plus épineuse et moins consensuelle. La DISP, dans une note de veille d'octobre 2011 relève ces luttes internes au secteur de la sécurité privée : « *Le paysage des organisations patronales de la sécurité privée bruisse d'évolutions internes...* »<sup>1382</sup>. Signe de ces tensions, l'USP annonce la tenue, pour la première fois, d'une

---

<sup>1381</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 106. Alain Bauer parle lui, dans le cas du vote de l'amendement relatif au CNAPS dans la LOPPSI 2, d'une forme de hold-up fait sur les parlementaires, et donc proche du « *blitz de fin de session parlementaire* » au Québec (entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017).

<sup>1382</sup> DISP, « Le paysage des organisations patronales de la sécurité privée bruisse d'évolutions internes... », *Note de veille*, n° 23, 17 octobre 2011, p. 2.

assemblée générale, le 10 novembre 2011, consacrée à la mise en place du CNAPS : comme l'indique la DISP dans sa note de veille, « *Cette AG se déroule le même jour que celle du Syndicat national des entreprises de sécurité privées (SNES, dirigé par Michel Ferrero), le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, ayant été invité aux deux AG...* »<sup>1383</sup>. Mais ce sont deux autres secteurs qui subissent le plus fortement la question de leur représentativité avant même la création effective du CNAPS : la télésurveillance et la recherche privée.

Le GPMSE, qui réunit les entreprises de télésurveillance soumises à loi du 12 juillet 1983 et les installateurs de dispositifs de surveillance à distance non soumis à la loi du 12 juillet 1983, se transforme le 7 juillet 2011 en fédération du « GPMSE Télésurveillance » (télésurveillance et vidéosurveillance de prévention et de sécurité) et du « GPMSE Installation » (installateurs mainteneurs en sécurité électronique). Ainsi, c'est le GPMSE Télésurveillance, à travers le président de la Fédération puis à travers le président du GPMSE Télésurveillance, qui siègera au CNAPS puisqu'il représente des entreprises du périmètre réglementé. Dans ce cas, la réorganisation s'est passée sans douleur et de manière rationnelle, et permet d'ailleurs au nouveau « GPMSE Télésurveillance » d'adhérer à la Convention collective nationale des entreprises de prévention et de sécurité du 15 février 1985<sup>1384</sup>. La même année, l'Union des entreprises de sécurité privée (USP), qui représente avant tout la surveillance humaine, annonce la création d'« USP Télésurveillance » le 22 novembre 2011<sup>1385</sup>. Il s'agit, selon l'USP, de tenir compte de la progression constante du marché de la télésurveillance, des convergences de plus en plus fréquentes entre la surveillance humaine classique et l'usage des nouvelles technologies pour aller vers une sécurité globale et de remédier à la mauvaise image de ce secteur. Pour la DISP, cette initiative de l'USP n'est pas dénuée d'arrière-pensée à l'égard du GPMSE : « *l'USP a créé il y a moins d'un mois l'USP-Télésurveillance, élargissant ainsi le cercle des entreprises susceptibles de la rejoindre, et se mettant de fait en concurrence avec le GPMSE (Groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique)* »<sup>1386</sup>.

Quant à la recherche privée, la nomination d'un représentant au collège du CNAPS n'a pas permis de fédérer la myriade des organisations et associations de ce secteur et donné lieu à de

---

<sup>1383</sup> *Ibid.* Pour résoudre ce conflit d'agenda et l'impossible ubiquité du ministre, un message de ce dernier est lu par Alain Bauer à l'assemblée générale de l'USP, tandis que le DISP lit le même message devant le SNES... La neutralité du ministre est ainsi respectée.

<sup>1384</sup> « Adhésion par lettre du 25 octobre 2011 du GPMSE-TS à la convention », version au 25 mai 2015, en vigueur non étendu depuis le 25 octobre 2011, sur : <http://alineabyluxia.fr/fr/cc/idcc/1351/ASET1151488M/20111025/20121122>

<sup>1385</sup> <http://usp-securite.org/Presentation.279.html> et <http://www.lareleve.net/t1973-un-nouveau-syndicat-pour-la-telesurveillance> (cf. DISP, *Note de veille*, n° 21, 30 septembre 2011, p. 3).

<sup>1386</sup> DISP, « Le paysage des organisations patronales de la sécurité privée bruisse d'évolutions internes... », *Note de veille*, n° 23, 17 octobre 2011, p. 2.



fortes polémiques. Dans un secteur déjà éclaté entre de multiples petites organisations professionnelles, le CNAPS a eu même l'effet d'exacerber la balkanisation déjà à l'œuvre. Le Syndicat National des Agents de Recherches Privées (SNARP), associé dès le début aux travaux de préfiguration par la DISP et Alain Bauer, a fait face à une contestation par huissier de la part de la Chambre Professionnelle des Détectives Français (CPDF)<sup>1387</sup>. Une troisième organisation, l'Union Fédérale des Enquêteurs de Droit Privé (UFEDP), a plutôt soutenu le SNARP en dénonçant la démarche de division du CPDF<sup>1388</sup>. Le SNARP et son président ont également bénéficié du soutien de l'USP, avec la signature d'une convention de partenariat le 28 septembre 2011<sup>1389</sup>. Au final, le président du SNARP, qui réunirait 140 adhérents sur 850 professionnels, est désigné par le ministre pour siéger au collège du CNAPS, mais le secteur n'a pas réussi à jeter les bases d'une organisation de sa représentation, toujours éclatée<sup>1390</sup>.

Enfin, à la fin de l'année 2011 et au début de l'année 2012, des petites associations sectorielles se créent, aux destins divers et sur différents sous-secteurs, mais trop tard pour espérer escompter des places au CNAPS : l'Union nationale des agents cynophile de sécurité (UNACS)<sup>1391</sup>, Union nationale des agents de protection physique de personnes (UNA3P)<sup>1392</sup>, la Fédération Française de la Protection Rapprochée (FFPR)<sup>1393</sup>, le Club des entreprises françaises de sécurité à l'international (CEFSI)<sup>1394</sup>.

### 5.3.1.2 En 2013 : réorganisations orientées par de potentielles évolutions législatives

La réorganisation la plus fondamentale vient de l'USP, qui crée le 17 janvier 2013 l'Alliance nationale des activités privées de sécurité (ANAPS), avec quatre autres

---

<sup>1387</sup> Le CPDF a lancé une procédure de vote, avec huissier de justice, pour désigner un représentant de la profession au sein du CNAPS, avec un scrutin ouvert du 13 juillet au 23 juillet 2011. Toutefois, cette démarche ne pouvait entraîner aucun droit particulier à voir figurer les personnes élues dans les instances du CNAPS (<http://www.cnspp.org/forum/viewtopic.php?id=108>).

<sup>1388</sup> [http://ufedp.online.fr/detective\\_infos/2011071701.htm](http://ufedp.online.fr/detective_infos/2011071701.htm)

<sup>1389</sup> Jean-Emmanuel Deryn, *Détectives privés : des agents très discrets*, 2012, *op. cit.*, p. 116. L'idée de cette convention est évoquée à l'assemblée générale du SNARP de février 2011 et votée lors du conseil d'administration du 29 mars 2011. Les liens entre l'USP et le SNARP nés de la rencontre entre les deux présidents par le biais de l'INHESJ et de son directeur des études à cette époque, le commissaire divisionnaire Pierre-Antoine Maillfait, proche de l'USP et devenant son Délégué général en 2013 (entretien avec Jean-Emmanuel Deryn, président du SNARP, 20 décembre 2016).

<sup>1390</sup> Deux ans plus tard, le SNARP a toutefois pu s'imposer un peu plus, notamment médiatiquement, en organisant les états généraux des détectives privés, à Paris, le 19 avril 2014. Ces états généraux ont réuni les adhérents de ce syndicat, des membres d'autres syndicats de la profession et des représentants étrangers dans le cadre de l'IKD (Fédération internationale des associations de détectives privés, avec environ 3 000 agences, qui organisait son assemblée générale le lendemain). Une couverture médiatique relativement bonne a été assurée (« Interview de Jean-Emmanuel Deryn, président du SNARP », à France info et Europe 1, articles dans *Libération*, *Le point*, etc.).

<sup>1391</sup> DISP, « Le paysage des organisations patronales de la sécurité privée bruisse d'évolutions internes... », *Note de veille*, n° 23, 17 octobre 2011, p. 2.

<sup>1392</sup> « Protection rapprochée : création d'USP Protec », *En Toute Sécurité*, n° 610, 15 mai 2016, p. 7.

<sup>1393</sup> DISP, *Note de veille*, n° 35, 12 avril 2012, p. 3.

<sup>1394</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 25 octobre 2012 », p. 6.

organisations professionnelles (FEDESFI, GPMSE Télésurveillance, SESA, SNARP), et pour objectif de présenter un visage unique aux pouvoirs publics : « *Au moment où se dessine un nouveau cadre législatif pour les métiers de la sécurité privée, l'ANAPS, fruit de l'unité de la profession, sera un interlocuteur responsable et lisible pour les pouvoirs publics et présentera sous peu des propositions et réflexions au Ministre de l'Intérieur qui a, fortement, appelé de ses vœux cette évolution* »<sup>1395</sup>. Aux cinq membres fondateurs de l'ANAPS viennent s'ajouter six autres membres au début de l'année 2013, permettant d'afficher une alliance de 11 organisations.

Si le président du Collège du CNAPS salue une initiative appelée également de ses vœux par le DISP<sup>1396</sup>, d'autres sont plus circonspects. Dans cette fédération manque effectivement le SNES, avec 171 adhérents, qui s'oppose à « *l'objectif inavoué, mais bien réel de ce projet : c'est d'avoir un porte-parole unique d'intérêts différents, contradictoires et parfois certes complémentaires mais aussi opposés : PME françaises indépendantes contre multinationales par exemple [...] Ainsi, sur la répartition des fonds du paritarisme, certains veulent imposer la loi du plus fort, du plus puissant, du poids économique et financier alors que le SNES dit une voix, une entreprise c'est à dire la démocratie avant tout et pas le CAC 40 qui décide et réparti les subsides en sa faveur...celle des grands au détriment des PME nationales majoritaires* »<sup>1397</sup>. Au-delà des frictions internes au moment de la création de l'ANAPS, des tensions qui en résultent avec le SNES et d'une éventuelle volonté d'hégémonie de l'USP, le point essentiel et que cette fédération dépasse la réunion des seules activités privées de sécurité réglementées : la logique de l'ANAPS est ici de fédérer des activités concourant à la sécurité, qu'elles soient réglementées ou non, et de les présenter de manière uniforme face aux interlocuteurs publics.

L'année 2013 voit quelques autres créations, dans des secteurs n'ayant pas encore de représentants ou en cours de réorganisation. Ainsi, l'Association des responsables de services internes de sécurité (ARSIS) est créée le 25 mars 2013<sup>1398</sup> : Cette association répond au souhait du président du CNAPS d'une représentation clairement identifiée de ce secteur, voire

---

<sup>1395</sup> « Claude Tarlet élu président de l'ANAPS », *Sécurité privée*, n° 22, janvier / mars 2013, p. 12.

<sup>1396</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 24 janvier 2013 », p. 2, et « Externaliser certaines missions de sécurité à des entreprises privées relève de choix politiques », entretien avec Jean-Louis Blanchou, DISP, *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 9. Pour le DISP, « *la représentativité des entreprises de sécurité privée est à l'image des activités qu'elles réalisent : elle est diverse, quelquefois même divisée. Un rapprochement de ces organisations serait pour la profession un atout et le gage d'être mieux entendue, voire défendue, quand c'est nécessaire* ». Pour le DISP, la réorganisation professionnelle, par rapprochement, par unification, doit être le pendant de « *la responsabilité qu'a prise l'Etat, en réformant la régulation du secteur de la sécurité privée, en désignant un interlocuteur unique face aux professionnels* ».

<sup>1397</sup> SNES, « URGENT : Le SNES ne participera pas à l'ANAPS – communiqué », 27 décembre 2012.

<sup>1398</sup> <http://association-arsis.org/presse.html>.

de leur présence au collège<sup>1399</sup>. Par ailleurs, la Fédération française des acteurs de formation en sécurité (FFAFOS)<sup>1400</sup> est créée en mai 2013, avec cinq membres fondateurs : l'UNAFOS (Union nationale des acteurs de formation en sécurité), l'AFPA, l'ANFS (Association nationale des formateurs en sécurité), l'AS2P (Association pour le développement de la professionnalisation des personnels des services de sécurité privée) et la CNCFS (Coordination nationale des centres de formation en sécurité). L'objectif de la FFAFOS est de mettre en place « *une force de représentativité commune indispensable pour la reconnaissance et le développement des métiers de la formation en sécurité, d'un interlocuteur globalisé, reconnu par l'ensemble des professionnels de la sécurité privée* ». A travers cette création, c'est une montée en puissance de l'UNAFOS, soutenue historiquement par le SNES, qui s'observe : de la même manière que l'USP a fédéré autour d'elle d'autres organisations professionnelles de la sécurité privée, isolant ainsi le SNES, l'UNAFOS (et le SNES) fédère ainsi des organisations professionnelles de la formation, en isolant sensiblement un autre syndicat, le SNOFOPS (Syndicat national des organismes de formation en prévention et sécurité), et en limitant l'ambition de l'USP qui venait de créer « USP Formation ». Ce dynamisme des organisations professionnelles autour de la formation s'explique par les projets législatifs portés par le DISP en matière d'intégration de celle-ci dans le périmètre du CNAPS et de la nécessité de se placer comme interlocuteur le plus représentatif et légitime face aux pouvoirs publics.

En conclusion, le CNAPS mais aussi le DISP ont entraîné à la fois un mouvement d'éclosion de nouvelles organisations professionnelles patronales et un mouvement de concentration par fédéralisation. La capacité à être représenté au collège du CNAPS, dès sa création ou dans le futur, motive ces mouvements, en plus de devenir un interlocuteur des pouvoirs publics. Cependant, au bout de trois années d'existence, à la fin 2014, le collège du CNAPS n'a pas varié dans sa composition structurelle : ni les services internes de sécurité, ni la protection rapprochée, ni les entreprises d'agents cynophiles, ni le secteur de la formation ne sont encore membres du collège. Pour le renouvellement du collège à partir de 2015, son président Alain Bauer indique toujours, trois ans après la création de l'établissement, qu'« *Il*

---

<sup>1399</sup> « *il s'agit de mettre en place un dispositif d'identification des services internes de sécurité tels que prévus par la loi de 1983. Car s'il y a des organisations représentatives, des directeurs des services de sécurité, des organisations de sécurité, il n'y a aucune organisation spécifiquement identifiée sur ce domaine. La télésurveillance par exemple a fait cet effort de séparer ce qui était le matériel de l'intervention, ce qui nous permet d'avoir des représentants clairement identifiés. Ce n'est pas encore le cas pour les services internes. Nous avons eu des dialogues avec les donneurs d'ordre en la matière, mais ce n'est pas aux donneurs d'ordre que nous nous adressons mais bien aux services internes. [...] Ils sont contributeurs, et il va falloir trouver un moyen un jour de les représenter* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 5).

<sup>1400</sup> [http://www.e-snes.org/i\\_zip/communiqu\\_e\\_ffafos.pdf](http://www.e-snes.org/i_zip/communiqu_e_ffafos.pdf).

*faudra que les services internes de sécurité trouvent leur place dans le Collège. Alain Bauer a demandé à Alain Juillet de réunir rapidement le CDSE, l'Agora des directeurs de la sécurité et l'ARSIS pour prendre en compte cette question de la représentation des services internes de sécurité dans le Collège, ceux-ci étant désormais représentés par une organisation professionnelle »<sup>1401</sup>. De même, « Alain BAUER indique avoir reçu la demande de FEDESFI et d'USP VALEURS concernant la représentation de ses membres à l'intérieur des instances du CNAPS. Alain BAUER a suggéré que FEDESFI et USP VALEURS puissent se concerter. Il souhaite que ces organisations fassent ensuite part au Collège du résultat de ces consultations »<sup>1402</sup>.*

Si le CNAPS entraîne un certain bouillonnement dans la représentativité des entreprises, celle-ci ne paraît pas modifier les rapports de force précédents le CNAPS. Un effet beaucoup moins symbolique de la création du CNAPS sur les entreprises de sécurité privée est la nouvelle imposition dont elles doivent désormais s'acquitter...

### **5.3.2 Le « sur-rendement » de la contribution sur les activités privées de sécurité**

Une manière d'évaluer l'accord sur le nouveau régime de régulation par les régulés est d'évaluer leur propension à le financer. Si, dans la période d'élaboration du CNAPS, les organisations professionnelles s'étaient montrées favorables à la création d'une taxe spécifique, sa mise en œuvre effective et son rendement constituent un signe de bonne, ou mauvaise, acceptation du dispositif de régulation.

#### **5.3.2.1 Un civisme fiscal de la sécurité privée ?**

Bien qu'il n'y ait juridiquement aucun lien entre la contribution sur les activités privées de sécurité prélevée par les services fiscaux et le budget du CNAPS, des commentateurs évoquent à partir de 2013 ainsi un « *surplus* » de 11 millions d'euros<sup>1403</sup>. Si l'année 2012 montre un rendement de la taxe à 19,7 millions d'euros, l'année 2013 montre, elle, un rendement bien plus élevé, avec 27,4 millions d'euros, pour un budget 2013 pour le CNAPS de 16,8 millions d'euros : de là, la notion de « *surplus* »<sup>1404</sup>. Le président du collège en tire

---

<sup>1401</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 3.

<sup>1402</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 13 décembre 2012 », p. 4.

<sup>1403</sup> « un "bénéfice" nette de plus de 11 M € », évoqué dans « Le (gros) bénéfice 2013 du CNAPS: Que va t'il en faire ? », 3 décembre 2013, sur : <http://www.83-629.fr>. Or, comme l'indique le CPO, « il n'y a aucune raison pour que le montant nécessaire à la politique conduite par l'entité affectataire corresponde au rendement de la taxe » (*La fiscalité affectée. Constats, enjeux et réformes*, 2013, op. cit., p. 108).

<sup>1404</sup> *Ibid.*

une leçon qui indique finalement la bonne appropriation de la réforme par les régulés eux-mêmes : dès 2012, alors même que le « sur-rendement » n'existe pas, « *Alain BAUER indique que le niveau de recette en septembre était de 12 millions d'euros, ce qui tend à démontrer que « la profession a joué le jeu » et que ceci est conforme à ce qui avait été estimé initialement par le Collège. Cependant, il précise que la direction générale des finances publiques procède actuellement à une relance systématique des entreprises qui n'ont pas produit de déclaration* »<sup>1405</sup>. Pour l'année 2013, la même logique de félicitation au secteur est reprise par le président du collège : « *Alain Bauer tient à rendre rétrospectivement hommage à Jean-Louis Blanchou en indiquant, qu'au tout départ, son estimation était de 25 M € et qu'ils la trouvaient tous les deux extrêmement optimiste [...] Alain Bauer met l'accent sur le fait qu'il s'agit d'une « bonne nouvelle » et qu'il faut s'en réjouir, qu'un déficit aurait été difficile à gérer. [...] Ce résultat, parfaitement inespéré, est dû au mouvement de régularisation d'un certain nombre de professionnels. Les efforts de gestion et de collecte doivent être salués. De ce point de vue le service public fonctionne bien* »<sup>1406</sup>. Une forme de civisme fiscal est même relevée par le président du collège<sup>1407</sup>.

Toutefois, ce différentiel entre le budget du CNAPS et le rendement de la taxe est l'occasion d'un report du vote du budget 2014 de l'établissement, de novembre à décembre 2013 (et même d'une suspension de séance, cas unique, lors du collège du 13 novembre 2013<sup>1408</sup>). Pour autant, le dispositif de régulation n'est pas remis en cause : « *Claude Tarlet indique qu'il ne souscrit pas en l'état à cette délibération [budgétaire] même s'il félicite la gouvernance du CNAPS des efforts de gestion qui ont été réalisés. Il observe que, sur l'exercice 2013, les recettes attendues [...] sont de l'ordre de 27,5 M€, que la dotation du CNAPS est de 16,8 M€, et donc que l'Etat, sur cette même période, encaissera plus de 10 M€. Il répète très clairement qu'il lui est impossible d'approuver, d'abord parce qu'il s'agit de l'argent du marché, ensuite parce que les entreprises, dans une situation économique extrêmement sensible, ne comprendraient pas que leurs représentants acceptent ce prélèvement important de l'Etat sans qu'il y ait au moins un travail qui soit entrepris imaginant comment pourrait être utilisé cet excédent. Il lui semble légitime que l'argent collecté, dans une proportion beaucoup plus importante que prévue, soit, par priorité,*

---

<sup>1405</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 25 octobre 2012 », p. 2.

<sup>1406</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Lundi 18 novembre 2013 », p. 7.

<sup>1407</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 5 : « *Alain Bauer indique que la taxe surproduit, ce qui montre le civisme des prestataires* ».

<sup>1408</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Lundi 18 novembre 2013 », p. 8 : « *10h35 A la demande des représentants de l'Etat et des représentants des organisations professionnelles, Alain Bauer annonce une suspension de séance, leur permettant de se réunir, séparément, sur les délibérations portant sur le budget 2013 et sur le budget 2014. 11h25 Alain Bauer annonce la reprise de la séance* ».

*réinvesti pour le bien et le renforcement de l'institution CNAPS. A ce stade, Claude Tarlet ne demande pas la réduction du montant de la taxe et insiste sur le fait qu'il est dans une démarche qui consiste à consolider le CNAPS, à construire des bases solides pour l'établissement* »<sup>1409</sup>. L'ensemble des représentants du secteur de la sécurité privée au collège du CNAPS approuve cette position. Le collège est amené à repousser à une séance spécifique, en décembre 2013, le vote du budget 2014, le temps de lancer les consultations à une éventuelle réduction des taux de la taxe. Outre cette surprise de report du vote du budget 2014, les organisations professionnelles ne montent pas au créneau de manière outrancière, au moment même où des réflexions existent sur la suppression des petites taxes : « *S'agissant de la taxe CNAPS, Claude Tarlet précise qu'il n'est également pas favorable à sa suppression car ce serait contraire à l'esprit du travail engagé depuis deux ans. Il est cependant nécessaire que les organisations professionnelles aient rapidement un échange avec le ministère du Budget afin d'être en mesure de revenir très rapidement et de façon concrète vers les entrepreneurs* »<sup>1410</sup>. La solution trouvée, pour limiter ce sur-rendement apparaît donc être la réduction des taux de la taxe et l'idée d'un fonds de modernisation des activités privées de sécurité.

### **5.3.2.2 Que faire du « sur-rendement » de la « taxe CNAPS » ?**

Le collège du CNAPS, lors de sa séance du 18 novembre 2013 qui voit le report du vote du budget prévisionnel pour 2014, vote une proposition de réduction du taux de la contribution de 0,1 point. Le président du collège du CNAPS, soutenu par les professionnels et le DISP, formule cette demande au ministre du Budget, Bernard Cazeneuve, tandis que ce dernier reçoit le 10 décembre 2013, les présidents de l'USP et du SNES. La réponse du ministre est positive, souhaitant une discussion sur l'assiette et le taux de la contribution<sup>1411</sup> et le collège du CNAPS prend acte de cette réponse positive lors de sa dernière séance de l'année, le 16 décembre 2013<sup>1412</sup>. Deux accords sont trouvés dans la foulée de l'entretien en décembre 2013 avec le ministre du Budget et du vote du budget du CNAPS<sup>1413</sup> :

- La désignation, par le président du collège, de Michel Ferrero, président du SNES, comme « *chef de file du groupe de négociation* » relatif à la création d'un fonds de

---

<sup>1409</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1410</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Lundi 16 décembre 2013 », p. 3.

<sup>1411</sup> Gabriel Thierry, « Le gouvernement envisage la baisse de la « taxe Cnaps » et la création d'un fonds de modernisation de la sécurité privée », *AEF Sécurité globale*, dépêche n° 10331, 16 décembre 2013.

<sup>1412</sup> ANAPS, « L'ANAPS se félicite des décisions prises par le CNAPS », communiqué de presse, 16 décembre 2013.

<sup>1413</sup> Gabriel Thierry, « Le gouvernement envisage la baisse de la « taxe Cnaps » et la création d'un fonds de modernisation de la sécurité privée », *AEF Sécurité globale*, dépêche n° 10331, 16 décembre 2013.

modernisation sociale de la sécurité privée, potentiellement abondé par une partie du « surplus » de la contribution et à titre transitoire.

- La désignation, par le président du collège du CNAPS, de Claude Tarlet, président de l'USP, comme « *chef de file du groupe de négociation sur la taxe* ».

En mai 2014, le nouveau ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, auparavant ministre en charge du Budget, soutient de nouveau la réduction des taux de la taxe, reconnaissant au passage la vertu fiscale du secteur de la sécurité privée : « *Instruit notamment par le Président du CNAPS, Alain Bauer, l'ancien ministre du budget que je suis n'ignore pas que le produit de la « taxe CNAPS » s'est révélé plus important que ce qui avait été initialement prévu. L'écart entre la recette de la contribution et les besoins de financement du CNAPS est en effet de l'ordre de 10 M€ pour l'exercice 2013. A la moralisation du secteur s'est donc agrégée une forme de vertu fiscale de la part des entreprises... On ne peut sans doute que s'en féliciter lorsqu'on sait que la profession a souhaité cette imposition et ne propose en aucun cas sa suppression* »<sup>1414</sup>. Le ministre de l'Intérieur reste néanmoins prudent quant à la réalisation effective de cette réduction et souhaite que cela « *puisse prendre effet dans une prochaine loi de finances. J'en ai fait part au secrétaire d'Etat en charge du Budget à qui revient la décision. Cet ajustement du taux pourrait sembler aller de soi ; mais, dans le contexte actuel des finances publiques, renoncer partiellement à une recette fiscale constituée pour l'Etat un effort* »<sup>1415</sup>. Moins d'un an plus tard, en septembre 2014, le constat est à nouveau fait que « *la taxe continue à surproduire. Elle est, en effet, en augmentation d'un peu moins de 10 % par rapport à l'année précédente* »<sup>1416</sup>. Le président du collège indique qu'« *Une confirmation formelle est encore attendue, de la part du ministre de l'Intérieur et du Premier ministre, pour la baisse en deux étapes de la taxe à compter de la loi de finances à venir* »<sup>1417</sup>. La loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 concrétise l'engagement du ministre du Budget en réduisant les taux de la taxe à 0,45 % pour les entreprises de sécurité et 0,65 % pour les services internes de sécurité pour l'année 2015, puis à 0,4 % et 0,6 % au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>1418</sup>. L'engagement de la fin 2013 est donc tenu, avec un décalage d'un an, et s'échelonne sur deux années.

---

<sup>1414</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Intervention de M. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur. 2es RENCONTRES NATIONALES DES CIAC », Saint-Denis, 23 mai 2014, p. 3.

<sup>1415</sup> *Ibid.*

<sup>1416</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 3.

<sup>1417</sup> *Ibid.*

<sup>1418</sup> Article 1609 quinquies du code général des impôts, modifié par l'article 17 de la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014, et CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 61. La réduction des taux de la taxe pour l'année 2016 est mentionnée dans le *Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts* du 4 mars 2015.

Concernant le fonds de modernisation, le DISP mentionne en février 2014 au directeur adjoint de cabinet du ministre de l'Intérieur la tenue de plusieurs réunions organisées par Michel Ferrero, chef de file du groupe de travail et les actions qui pourraient donner lieu à financement (communication, prospective, attractivité, mais aussi une forme d'incertitude : « *Il conviendra de définir rapidement les modalités d'affectation des crédits aux différentes actions retenues, le fonds pouvant être créé dès 2014 si le ministère de l'Economie et des Finances en accepte le principe. Il faudra également définir les modalités pratiques de fonctionnement de l'instance* »<sup>1419</sup>. A la fin de l'année 2014, peu a été fait : « *Alain Bauer précise qu'il sera nécessaire d'avancer sur le fonds de modernisation. Il a émis plusieurs options sur la base de l'excellent travail réalisé par Michel Ferrero* », mais surtout « *Le conseiller budgétaire du ministre a été saisi par les services de Bercy sur la nature, le contenu et les modalités de mise en place de ce fonds de modernisation* »<sup>1420</sup>. Le travail est donc moins avancé sur le fonds de modernisation, que celui relatif à la réduction de la taxe, concrétisé, lui, en décembre 2014.

### **5.3.3 Une absence d'évolution de l'architecture macro-économique du secteur, mais était-elle attendue ?**

Un critère d'évaluation du CNAPS est son impact en termes d'évolution de la structuration économique du secteur de la sécurité privée. Il convient cependant, pour cela, de vérifier s'il s'agissait bien d'un objectif initial.

D'une part, jusqu'à la création du CNAPS, le secteur est décrit comme à la fois concentré et éclaté : avec 9 000 entreprises selon l'INSEE, dont 3 859 avec 1 salarié ou plus selon l'enquête de branche, le secteur de la sécurité privée connaît un grand nombre d'entreprises, pour une très grande majorité petites et très petites. Pour l'INSEE, « *En moyenne, sur la période 1998-2010, 78 % des sociétés emploient moins de dix salariés en équivalent temps plein ; elles représentent 11 % du chiffre d'affaires du secteur. L'activité est dominée par quelques grands acteurs : sur la période, les dix premiers groupes du secteur cumulent 35 % de la valeur ajoutée hors taxes (contre 32 % en moyenne dans les services marchands). Cette concentration a peu varié depuis 1998* »<sup>1421</sup>. Par ailleurs, le nombre d'agents privés de sécurité par entreprise privée de sécurité est de 34 en 2011, contre une moyenne de 73 en

---

<sup>1419</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Renaud VEDEL, Préfet, Directeur-adjoint du cabinet », objet : fonds de modernisation des activités privées de sécurité, 27 février 2014, p. 3.

<sup>1420</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 3.

<sup>1421</sup> Marina Robin et Bénédicte Mordier, « La sécurité, un secteur en pleine expansion », *INSEE Première*, n° 1432, janvier 2013, p. 2.



Europe<sup>1422</sup> : la France est 19<sup>ème</sup> sur 25, indiquant bien l'éclatement du secteur entre un grand nombre de petites entreprises. Enfin, le *Rapport Blot-Diederichs* constatait bien « *que le nombre d'entreprises, surtout de très petite taille, est anormalement élevé par rapport aux autres pays européens de même niveau de développement* »<sup>1423</sup>. Si anormalité il y a, indirectement la normalité serait alors, par le biais de la « solution CNAPS » proposée, la réduction de ce nombre de très petites entreprises... La mission Blot-Diederichs relève que certaines organisations professionnelles avancent elles-mêmes « *la nécessité de limiter le nombre d'acteurs et de faire disparaître les entreprises douteuses* »<sup>1424</sup>. L'idée, non retenue, d'une garantie financière est même orientée par cette réduction souhaitée du nombre d'acteurs : « *Les organisations professionnelles rencontrées sont très favorables à ce dispositif qui limite, in fine, le nombre d'entreprises en éliminant certaines des plus petites qui ne présentent aucune garantie pour le client* »<sup>1425</sup>. Ainsi, il s'agit avec le CNAPS de réduire le nombre d'entreprises et d'aboutir à une plus grande concentration : pour Pierre Moreau, avocat proche de l'USP, « *L'Etat et la sécurité privée attendent beaucoup du CNAPS pour faire disparaître les « canards boiteux »* »<sup>1426</sup>. La concentration attendue doit permettre de restaurer les marges des entreprises : « *Certes le taux de concentration du secteur français de la sécurité privée est faible. Une théorie économique souvent vérifiée est que plus celui-ci est élevé plus les leaders du secteur arrivent à tirer le marché vers le haut, c'est-à-dire à la fois vers plus de qualité et plus de rentabilité et ce au bénéfice de tous les acteurs quelle que soit leur taille* »<sup>1427</sup>. Le « *salut par la concentration* », comme l'écrit mais le nuance aussi un chef d'entreprise, Nicolas Le Saux, (en raison d'autres considérations à prendre en compte) est une croyance largement partagée dans la profession.

Cependant, la finalité du CNAPS n'a pas été systématiquement affichée par ses promoteurs comme devant aboutir à la fermeture directe d'entreprises. En janvier 2011, le DISP donne sa vision : « *Nous n'avons absolument pas une mission « d'épuration ». Je tiens à ce que cela soit clair et bien compris. Notre mission vise à avoir un effet pédagogique fort. Il faut faire prendre conscience par nos actions aux chefs d'entreprise de la nécessité, de l'obligation dans laquelle ils sont d'évoluer dans le droit chemin. Trop nombreux sont encore ceux qui mordent les lignes jaunes faussant, entre autres, les conditions de la concurrence et les*

---

<sup>1422</sup> Calculs réalisés à partir de CoESS, *Private Security Services in Europe. CoESS Facts & Figures 2011*, 150 p.

<sup>1423</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 4.

<sup>1424</sup> *Ibid.*, p. 41. Cf. également p. 56.

<sup>1425</sup> *Ibid.*, p. 53.

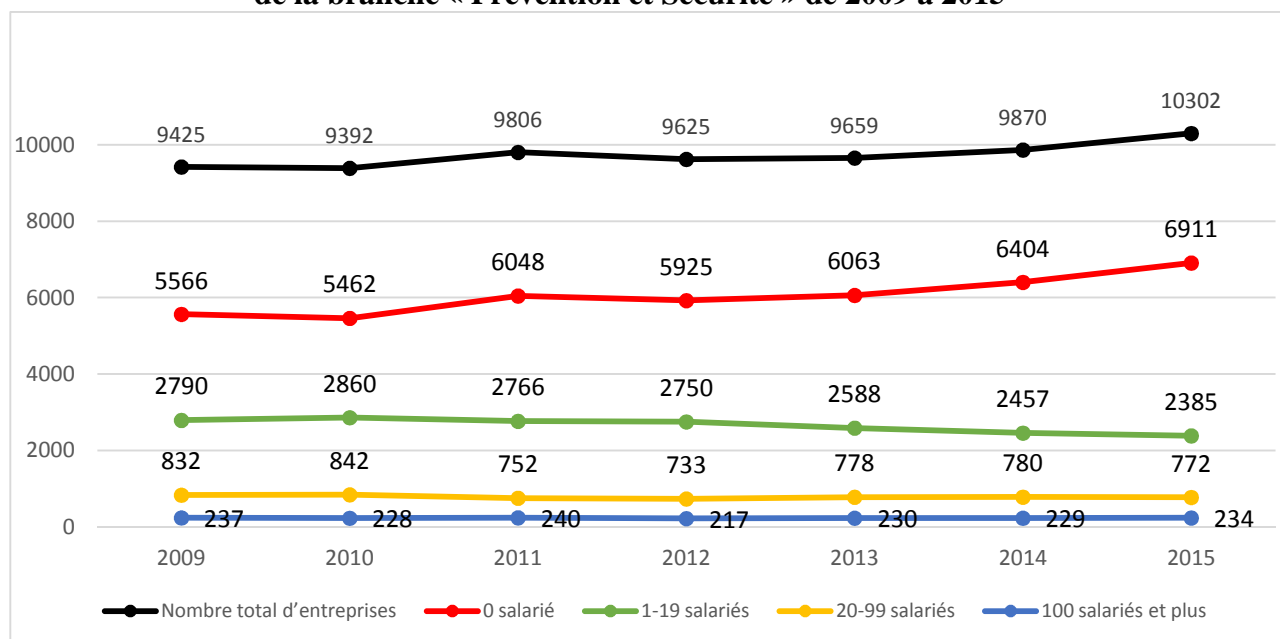
<sup>1426</sup> Pierre Moreau, « CNAPS et moralisation. La mutation de la sécurité privée exige une action conjointe de la puissance publique et des entreprises », 2011, art. cit., p. 42.

<sup>1427</sup> Nicolas Le Saux, « activités privées de sécurité : pas assez rentables pour être viables ? », *Protection Sécurité Magazine*, juillet/août 2013, p. 58.

conditions d'emploi des salariés. Il y aura des avertissements puis des exclusions. Mon objectif qui est celui du Gouvernement et du Ministre de l'Intérieur, c'est donc bien de construire un secteur sain et fort. Les premiers à en bénéficier seront les entreprises, leurs salariés et bien évidemment les clients ! »<sup>1428</sup>. L'assainissement du secteur qu'évoque le délégué est celui « des conditions de la concurrence que devrait permettre le CNAPS » et qui doit, *in fine*, permettre d'accroître la rentabilité<sup>1429</sup>. Le président du SNES, dans la même publication en 2011, s'insurge même contre l'éventuel objectif de concentration du secteur, se trouvant alors plutôt en contradiction avec les positions du SNES relevées par la mission Blot-Diederichs un an auparavant : faut-il y avoir un retour de l'intérêt de ce syndicat, d'abord composé de PME, au moment où la solution n'est plus de l'ordre de l'idée mais de l'institution devenant effective... ? Pour le GPMSE, le secteur de la sécurité électronique étant déjà relativement organisé et assaini du fait de la certification de 80 % des prestataires, il n'y a pas d'attente en matière de concentration de l'offre<sup>1430</sup> ; il en va de même pour le transport de fonds et la sûreté aéroportuaire.

Au regard de quelques années de recul, observe-t-on alors une évolution de la structure macro-économique du secteur de la sécurité privée ? Suivant les données de l'enquête de branche, il n'y a pas de concentration du secteur.

**Evolution du nombre d'entreprises  
de la branche « Prévention et Sécurité » de 2009 à 2015**



<sup>1428</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Permettre l'instauration d'un environnement concurrentiel sains, équilibré et harmonieux », 2011, art. cit., p. 2.

<sup>1429</sup> Jean-Louis Blanchou, « Créer la confiance entre secteur public et sécurité privée », 2010/2011, art. cit., p. 36.

<sup>1430</sup> Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nombre d'entreprises</b>	9 425	9 392	9 806	9 625	9 659	9 870	10 302
<i>0 salarié</i>	5 566	5 462	6 048	5 925	6 063	6 404	6 911
<i>1-19 salariés</i>	2 790	2 860	2 766	2 750	2 588	2 457	2 385
<i>20-99 salariés</i>	832	842	752	733	778	780	772
<i>100 salariés et plus</i>	237	228	240	217	230	229	234

En termes de chiffre d'affaires, il n'existe pas non plus de tendance à la concentration : en 2011, les 240 entreprises de plus de 100 salariés (soit 2,45 %) sur 9 806 réalisaient 67,5 % du chiffre d'affaires, et en 2014, les 229 entreprises de plus de 100 salariés (soit 2,32 %) sur 9 870 réalisaient 66,5 % du chiffre d'affaires. Le secteur reste toujours marqué, et même de plus en plus, par un grand nombre d'entreprises unipersonnelles : 6 048 en 2011, 5 925 en 2012, 6 063 en 2013 et 6 404 en 2014 (et 6 911 en 2015...). D'ailleurs, ainsi que l'indique Jean-Pierre Tripet, président du SNES, le modèle économique de la sécurité privée demeure fondamentalement celui de l'intérim – « *le marché de l'événementiel fonctionne comme cela* » – et celui de la sous-traitance, pour « *pallier l'absence de prévoyance et l'urgence* », pour contourner le paiement des heures supplémentaires<sup>1431</sup> ...

Les interdictions temporaires d'exercer (ITE) de personnes morales prononcées par le CNAPS sont-elles de nature à concentrer l'offre et exclure suffisamment d'entreprises pour cela ? A moins de 10 ITE en 2012, on passe à environ 40 et 60, respectivement en 2013 et 2014 : globalement, une centaine d'entreprises, établissements ou services internes de sécurité reçoivent une ITE en trois ans. Cependant, les fermetures peuvent ne durer que quelques mois ou même ne pas être respectées, ce qui empêche là d'utiliser *stricto sensu* cette sanction comme donnée utile pour étudier l'évolution de la concentration.

Régulateur administratif, régulateur des accès au secteur, le CNAPS n'agit d'ailleurs pas en opportunité, mais en droit, ce que les tenants d'une évolution économique à venir du secteur par le biais d'un régulateur n'avaient peut-être pas en tête. Quiconque respecte la loi et les conditions juridiques initiales pour entrer dans le secteur est et peut rester dans le secteur de la sécurité privée, si tant est qu'il en est capable économiquement. Pour Michel Foucault, se trouve ici la « *définition de l'Etat de droit en matière économique, ou du Rule of law en matière économique [...]. Law and order, ça veut dire ceci : l'Etat, la puissance publique*

<sup>1431</sup> Entretien avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016. A l'appui de cette idée d'un marché de la sécurité privée qui est d'abord un marché de l'intérim, il faut souligner incidemment que le deuxième article de la partie réglementaire du livre VI du CSI porte précisément sur l'intérim : « *Les entreprises de travail temporaire sont tenues de s'assurer, d'une part, que les entreprises ou services internes de sécurité exerçant les activités mentionnées aux articles L. 611-1 et L. 613-13 qui font appel à leurs services sont autorisés à exercer ces activités et, d'autre part, que les employés qu'elles mettent à leur disposition pour l'exercice de ces activités remplissent les conditions légales et réglementaires requises pour l'exercice de leurs fonctions* » (article R. 611-2 du livre VI du CSI).

*n'interviendra jamais dans l'ordre économique que sous la forme de la loi, et c'est à l'intérieur de cette loi, si effectivement la puissance publique se limite à ces interventions légales, que va pouvoir apparaître quelque chose qui est un ordre économique qui, lui, sera à la fois l'effet et le principe de sa propre régulation* »<sup>1432</sup>. Pour le philosophe, le capitalisme correspond à « un ensemble de règles qui détermine de quelle manière chacun doit jouer un jeu dont personne, à la limite, ne connaît l'issue. [...] Le Rule of law et l'Etat de droit formalisent l'action du gouvernement comme un prescripteur de règles pour un jeu économique dont les seuls partenaires, et donc les seuls agents réels, doivent être les individus, ou disons, si vous voulez, les entreprises. Un jeu d'entreprises réglé à l'intérieur d'un cadre juridico-institutionnel garanti par l'Etat : c'est cela qui est la forme générale de ce que doit être le cadre institutionnel dans un capitalisme rénové »<sup>1433</sup>. Le CNAPS fait figure, dans cette logique, de rénovateur du cadre juridico-institutionnel, en explicitant les règles du jeu mais sans les changer.

L'exemple des auto-entrepreneurs illustre l'attente insatisfaite en matière de concentration du secteur et de stricte application de la loi : en 2009 est créé le régime fiscal des auto-entrepreneurs issu de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Très vite, l'apparition d'auto-entrepreneurs dans la sécurité privée paraît poser problème : la mission Blot-Diederichs, en 2010, relève que l'USP soutient « la nécessité de limiter le nombre d'acteurs et de faire disparaître les entreprises douteuses (faux auto-entrepreneurs cynophiles par exemple) »<sup>1434</sup> et souligne le potentiel déstabilisateur de ce régime fiscal dans le secteur de la sécurité. Ce régime encourage la sous-traitance des entreprises de sécurité privée qui externalisent la responsabilité de l'exécution d'une prestation et privilégient des contrats commerciaux aux contrats de travail : face à une offre pléthorique en entreprises de sécurité, celles-ci « sont alors contraintes de réduire leur coût, souvent en contournant la loi (non-respect de la durée légale du travail, recours à des auto-entrepreneurs non qualifiés pour éviter de financer la formation de leurs propres salariés) »<sup>1435</sup>.

Une première réponse à ce problème a été d'interdire l'accès des auto-entrepreneurs à la sécurité privée : cette réponse, apportée par la DLPAJ en 2010, était fondée sur l'obligation des personnes morales souhaitant exercer une activité de sécurité privée de s'inscrire au

---

<sup>1432</sup> Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979, 2004, op. cit.*, p. 179.

<sup>1433</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>1434</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 42.

<sup>1435</sup> *Ibid.*, p. 56. Plus loin, les auteurs du rapport indiquent clairement le transfert de responsabilité : « Les entreprises font alors l'économie des coûts de formation, en passant un contrat avec un auto-entrepreneur, tout en n'ignorant pas que ce dernier n'a pas la formation requise ou présente un faux document. La responsabilité incombe alors à l'auto-entrepreneur, qui dans les faits, aura encore moins de risque d'être contrôlé qu'une société » (*ibid.*, pp. 62-63).

registre du commerce et des sociétés (RCS) : « Dès lors, le statut de l'auto-entrepreneur [qui n'a pas, en tant que tel, d'obligation d'inscription au RCS] est incompatible avec le titre Ier de la loi de 1983 et constitue une loi spéciale qui déroge au régime général de l'auto-entrepreneur mis en place par la loi de modernisation de l'économie »<sup>1436</sup>. Le secteur de la sécurité privée vit alors sur ce principe d'interdiction et le rappelle au moment de la création du CNAPS : « Nous tenons, par contre, à l'exclusion de l'exercice des activités privées de sécurité, les Auto-entrepreneurs qui n'ont pas le statut d'entreprises de sécurité et ne peuvent exercer en tant que tels »<sup>1437</sup>. La réponse de la DLPAJ ne résiste cependant que deux ans, jusqu'à un revirement en 2012 : le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social répond à un sénateur que « Le régime de l'auto-entrepreneur ne semble pas incompatible, en droit, avec l'exercice d'une activité privée de sécurité exercée en tant qu'entrepreneur individuel, dès lors que sont respectées les conditions posées par le Livre VI relatif aux activités privées de sécurité du Code de la sécurité intérieure ». Précisément, si l'auto-entrepreneur est dispensé de l'inscription au registre du commerce et des sociétés, « il peut choisir néanmoins de s'immatriculer, à titre volontaire, en tant que commerçant, s'il le souhaite ou si cela est requis par une réglementation spécifique, telle qu'une activité de sécurité privée »<sup>1438</sup>. Le CNAPS, se fondant alors sur la seule application de la loi, ne peut donc empêcher l'existence d'auto-entrepreneurs dans le secteur de la sécurité privée, dès lors qu'ils demandent une autorisation d'exercice dans le respect de la réglementation, c'est-à-dire avec une inscription au RCS. Seule la mission disciplinaire permet ensuite de détecter et sanctionner les auto-entrepreneurs qui seraient en infraction : or, les exploitants individuels ne représentent que 16,8 % des entreprises contrôlées en 2014, alors qu'ils représentent 63 % des entreprises de sécurité privée<sup>1439</sup>...

Ainsi, on ne déduira pas, à cette échéance, un impact de la nouvelle régulation administrative sur l'architecture économique du secteur de la sécurité privée : l'éclatement semble même s'accroître, tandis que la concentration n'évolue pas particulièrement. Pour autant, les représentants du secteur sont prompts à décrire des effets positifs : Claude Tarlet, qui s'exprime dès la fin 2011, alors que le CNAPS n'est pas encore créé, indique : « Il est encore un peu tôt pour évaluer d'une façon pertinente l'effet « CNAPS » sur le

---

<sup>1436</sup> DLPAJ, note n° 41, 27 octobre 2010, sur [http://www.e-snes.org/i\\_zip/auto\\_entrepreneur.pdf](http://www.e-snes.org/i_zip/auto_entrepreneur.pdf).

<sup>1437</sup> SNES, « LOPPSI 2 / Conseil des Ministres. Réforme de la régulation du secteur des entreprises de sécurité privée », communiqué de presse, 3 septembre 2010, p. 2.

<sup>1438</sup> Question écrite n° 1009 de Bernard Piras, sénateur, JO du 26 juillet 2012, p. 1715.

<sup>1439</sup> CNAPS, « COP 2015-2017 – Réalisation 2014 », présenté au collège du 24 mars 2015, p. 13.

*fonctionnement du marché. Toutefois, quelques signaux faibles mais cohérents nous font pressentir que l'ensemble clients-prestataires amorce, autant que la contrainte de prix le permettent, un dialogue renouvelé »*<sup>1440</sup>. On le voit, l'attente à l'égard du CNAPS est si forte qu'un effet positif est décrit avant toute action du régulateur, tendant à justifier *a priori* et par anticipation la création du régulateur (ce qui peut paraître suspect sur les attendus véritables). D'une certaine manière, le PDG de Securitas, Michel Mathieu, va dans ce sens : pour lui, le marché de la sécurité privée fonctionne mieux et a gagné en légitimité, sans apporter d'éléments tangibles pour étayer cette vision. Le gain symbolique permis par le CNAPS serait en soi un résultat positif pour les entreprises : *« Longtemps victimes de la mauvaise réputation globale du marché, les acteurs les plus responsables ont su inverser la tendance positivement. « Le Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps), qui est aujourd'hui solide, bien installé et respecté, a contribué à cette légitimation du marché », souligne Michel Mathieu »*<sup>1441</sup>. De là, une sorte de sérénité acquise par les prestataires leur permet d'envisager les évolutions futures du secteur : *« Autre fait marquant de cette évolution, la réorientation des activités : « L'avenir appartient à ceux qui réinventent notre profession, qui trouvent de nouvelles voies, ce que nous faisons », a également expliqué le président de Securitas France »*<sup>1442</sup>. Pour Claude Tarlet, président l'USP, posant la question du rôle de l'Europe vis-à-vis de la compétitivité des entreprises de sécurité privée, il s'agit bien aussi de reconnaître d'une manière générale *« les effets positifs du CNAPS sur la moralisation, sur la professionnalisation et aussi, nous le souhaitons, sur la compétitivité »*<sup>1443</sup>. Le rôle économique du CNAPS reste donc, là encore, plus hypothétique que véritable. Pour autant, c'est bien la question économique qui est l'horizon d'attente du secteur...

### **5.3.4 La question des donneurs d'ordre et des clients refait surface : le CNAPS, impossible régulateur économique ?**

La problématisation économique a changé depuis les années 2000, avec la croissance illusoire. Au début de l'année 2012, l'USP met en place une « Commission économique » présidée par le président de Securitas France, qui vise à promouvoir un nouveau modèle économique pour les entreprises de sécurité privée, dans lequel la recherche de rentabilité, la réapparition des marges sur le chiffre d'affaires, seront des priorités, plutôt que le seul

---

<sup>1440</sup> « Plus d'éthique, plus de compétence, plus de transparence... », entretien avec Claude Tarlet, président de l'USP, *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 24.

<sup>1441</sup> Michel Mathieu, entretien pour *En toute sécurité*, n° 565, 2 mai 2014.

<sup>1442</sup> *Ibid.*

<sup>1443</sup> Claude Tarlet, « L'Europe, catalyseur de la compétitivité des entreprises », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin-septembre 2013, p. 18.

accroissement du chiffre d'affaires. De fait, la DISP souligne cette focalisation du secteur sur sa vie économique dans un note de veille de juillet 2012 : « *Alors que des questions émergent quant à la place de la sécurité privée dans l'architecture globale de la sécurité en France [...], les acteurs privés sont, eux, avant tout focalisés sur les conditions économiques dégradées auxquelles ils font face. Leurs prévisions pour 2012 et 2013 sonnent comme un cri d'alarme* ». De fait, les organisations professionnelles sensibilisent les clients, et indirectement les pouvoirs publics sur les difficultés économiques du secteur à travers plusieurs documents<sup>1444</sup>. Ce sont les effets économiques de la réforme, toujours défendus par le DISP, qui sont remis en cause<sup>1445</sup>.

L'année 2013 voit la question économique devenir prégnante dans les préoccupations des organisations professionnelles : la mise en œuvre du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au début de l'année 2013 occupe les entreprises de sécurité privée (comme d'autres entreprises). Outre l'impact positif attendu sur la trésorerie et sur l'investissement humain, « *le vrai danger serait de voir s'évaporer rapidement les bénéfices du CICE. En effet, les acheteurs et autres donneurs d'ordre veulent déjà récupérer l'équivalent du CICE par une baisse des prix. [...] Il y a déjà plusieurs exemples d'acheteurs demandant « qu'on leur rende le CICE* »<sup>1446</sup>. Dans cette optique économique, on doit aussi rappeler que le 4<sup>ème</sup> Livre blanc sur la sécurité privée, écrit par la CoESS et APROSER (organisation professionnelle espagnole) et diffusé au sommet européen de la sécurité privée à Madrid le 14 mars 2013, portait spécifiquement sur les aspects économiques et s'intitulait « *The socio-economic added value of private security services in Europe* ». Enfin, la deuxième édition des Assises de la sécurité privée, le 13 novembre 2013, à Paris, porte sur « *Quel modèle économique ?* », avec l'intervention des acteurs économiques, notamment ceux ayant participé à l'élaboration de la Charte de bonnes pratiques d'achats en sécurité privée<sup>1447</sup>.

---

<sup>1444</sup> Notamment :

- USP, « Sécurité privée, l'heure de vérité », 15 juin 2012 : « *Cher Client, Afin de vous permettre d'appréhender au mieux vos budgets en matière de sécurité, l'USP vous informe dès à présent des éléments qui impacteront à la hausse le coût des prestations pour l'année 2013* ».

- USP, « Pas de pause pour les coûts sociaux », 2 octobre 2013.

<sup>1445</sup> Pour le DISP, « *les travaux du CNAPS permettront de nouvelles conditions de concurrence entre les entreprises. Celles qui aujourd'hui s'affranchissent de leurs obligations et tirent les prix vers le bas ne pourront plus le faire. Nous allons vers une profession assainie, un travail de meilleure qualité et des marges restaurées pour les entreprises de sécurité privée* » (entretien de Jean-Louis Blanchou pour l'Agora des Directeurs des Services généraux et des Directeurs Achats Rhône-Alpes et Agora des Directeurs de la Sécurité Rhône-Alpes, 2012, art. cit.). Les démarches qu'entame le DISP dans les mois qui suivent montrent que ce type de constat était plutôt un souhait ou encore un argument en faveur de la création du CNAPS qu'une véritable analyse des effets du CNAPS.

<sup>1446</sup> « *Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Une bouffée d'oxygène pour les trésoreries des entreprises* », *Sécurité privée*, janvier-mars 2013, n° 22, p. 20.

<sup>1447</sup> Cf. programme des « *Assises de la sécurité privée 2013 – Quel modèle économique* », 13 novembre 2013.

Ainsi, indépendamment de l'amélioration de la régulation administrative en elle-même et pour ses éventuels effets sur le fonctionnement du marché, c'est bien l'amélioration du fonctionnement de la régulation économique, la relation de marché, entre l'offre et la demande, qui redeviennent ou sont restées, mais moins visiblement pendant quelque temps (le temps de créer le CNAPS), le sujet de préoccupation majeure. Analysant l'évolution de la santé économique du secteur de la sécurité privée en Ile-de-France, le CROCIS note, après avoir rappelé la création du CNAPS et la charte de bonnes pratiques d'achats, que « *Selon des experts du secteur, pour sortir de l'impasse, les entreprises de sécurité doivent impérativement vendre désormais leurs prestations au juste prix. Pour cela, elles devront faire un travail de pédagogie auprès de leurs clients, et valoriser une solution globale de sécurité plutôt qu'un taux horaire. Il s'agit de faire évoluer un marché de la demande vers un marché de l'offre, et démontrer au client la valeur de la prestation de sécurité dans son compte d'exploitation, notamment au travers de plus de qualité dans les prestations : amélioration des compétences via la formation et la restauration d'un encadrement intermédiaire, offres plus innovantes, intégration des solutions humaines et technologiques qui devrait représenter un moyen d'optimisation à la fois en termes de budget et de service rendu* »<sup>1448</sup>. L'avenir économique de la sécurité privée est rendu à elle-même, du moins au marché de l'offre et de la demande, et non pas à l'action du régulateur public... D'ailleurs, dans une réponse à la question « *Comment voyez-vous l'avenir du marché de la sécurité privée autour de ces deux axes : professionnalisation et reconnaissance ? Jusqu'où pourrait-on aller ? Quels dispositifs restent encore à tester ? Pour quels bénéfices économiques ?* », la réponse du président de l'USP passe très directement et quasiment uniquement par ce qu'il indique lui-même être une tautologie : « *La crise économique et financière pèse sur l'activité de tous. In fine, ce marché se portera mieux lorsque ses clients seront eux-mêmes en bonne santé financière* »<sup>1449</sup>. Du CNAPS il n'est point question... Lorsque le CNAPS est quasiment assuré d'exister, lorsque le travail d'argumentation et de justification a porté ses fruits et que le projet est présenté devant les parlementaires, un autre représentant professionnel, le président du SNES, indique également qu'il ne faut pas en attendre, en soi, une amélioration des rapports de forces entre prestataires et clients : « *Aux dires des patrons du secteur, il serait trompeur de voir dans cette nouvelle instance une panacée. « C'est une incontestable avancée mais les pratiques parfois litigieuses de la profession perdureront tant que les prix*

---

<sup>1448</sup> Bénédicte Gualbert, « Les entreprises de sécurité d'Ile-de-France : vers une sortie de crise ? », 2014, art. cit., p. 4.

<sup>1449</sup> « Plus d'éthique, plus de compétence, plus de transparence... », entretien avec Claude Tarlet, président de l'USP, *Cahiers d'administration*, « La sécurité privée », 2011, p. 25.



imposés par les donneurs d'ordre – et notamment par certains grands établissements publics – resteront à leur niveau actuel », redoute Michel Ferrero, président du Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES) »<sup>1450</sup>. Comment interpréter cette forme de revirement argumentatif, de retour-arrière cognitif, dès la fin 2010 et l'année 2011 ? Précisément, probablement, du fait que le CNAPS est acquis et qu'il ne s'agit alors plus, pour les porte-paroles professionnels qui auront à rendre compte de ses effets sur le secteur, auprès de leurs adhérents et des régulés, d'en surestimer l'impact, par crainte de déceptions et dissidences ultérieures. La question des donneurs d'ordre et des prix des prestations paraît ainsi hors de portée de l'action du CNAPS. Quelques années plus tard, en 2017, passé le temps de la création, le président de l'USP, Claude Tarlet, se veut plus critique sur la capacité d'action du régulateur sur le marché : « Vécu, dans un premier temps, comme un électrochoc, ce dispositif est loin d'avoir atteint les objectifs espérés car le marché s'adapte, en permanence, aux contraintes pour les éviter ou les contourner » ; « La profession souhaite aussi donner un signal aux donneurs d'ordres qui facilitent ou entretiennent, par la pression économique, le travail illégal. L'expérience montrera que, malgré une organisation administrative de la profession, l'impact sur les équilibres entre prestataires et clients sera quasi nul. La filière est, certes, règlementée mais jamais les relations de marché n'ont été aussi déséquilibrées »<sup>1451</sup>. C'est bien une impossible régulation économique par des mécanismes administratifs publics que décrit là le président de l'USP.

Aux côtés du CNAPS, il convient de prendre en compte la DISP, que nous avons précédemment décrite sous l'angle d'un régulateur « soft » à caractère économique. A-t-elle produit des effets tangibles ?

### **5.3.5 La charte de bonnes pratiques d'achats de la DISP : un échec ?**

L'instrument-phare mis en place par le DISP en matière de régulation économique est la Charte de bonnes pratiques d'achat de prestations de sécurité privée, signée le 12 septembre 2013. Dès cette signature, son promoteur en rappelait les difficultés d'élaboration, du moins le scepticisme de certaines organisations professionnelles : « Je sais que certains sont sceptiques sur les effets de cette démarche tellement les préjugés sont ancrés dans les esprits. [...] Ne

---

<sup>1450</sup> Michel Ferrero, président du SNES, cit. in Marie Boëton, « Le rôle des sociétés privées de sécurité se renforce », *La Croix*, 4 octobre 2010.

<sup>1451</sup> Entretien avec Claude Tarlet, président de l'USP et de l'ANAPS, 1<sup>er</sup> juin 2017.

*rien faire n'était pas une option. Nous sommes collectivement condamnés à progresser* »<sup>1452</sup>. De 12 signataires en septembre 2013, la charte passe à 209 en janvier 2014, au moment de la réunion du premier comité de pilotage<sup>1453</sup>, puis 255 en mars 2014. Au-delà de cette forte progression, deux déséquilibres importants sont à relever : le faible nombre de donneurs d'ordre et clients signataires (un peu plus d'une vingtaine) ainsi que le faible nombre de grandes entreprises prestataires, alors que le SNES, qui réunit plutôt des PME, a fait signer l'ensemble de ses adhérents. Les grandes entreprises, selon les organisations professionnelles de prestataires, ne perçoivent pas l'intérêt de cette démarche, regrettent l'absence de vérification de son application ou la perçoivent comme une contrainte supplémentaire. Pour les donneurs d'ordre, le CDSE souligne que beaucoup sont déjà engagés dans de multiples démarches de bonnes pratiques et certaines allant beaucoup plus loin que celles énoncées dans cette charte.

Ainsi le constat est mitigé : ces deux types d'absents (donneurs d'ordre et grands prestataires) empêchent de qualifier la charte de succès<sup>1454</sup>. Quelque temps plus tard, le DISP écrit à un ensemble de grands donneurs d'ordre et de directeurs de la sécurité, car sa « *démarche ne prendra tout son sens et ne produira des effets positifs sur le marché de la sécurité privée qu'avec un engagement fort des donneurs d'ordre* »<sup>1455</sup>. Pour le SNES, c'est un constat d'échec encore plus clair qu'il convient de faire, alors même que l'organisation professionnelle a été la plus favorable à cette initiative : « *Nous pensons que c'est toujours une excellente initiative pour responsabiliser les acheteurs. Les 210 entreprises adhérentes du SNES ont toutes signé avec enthousiasme, mais combien de clients l'ont-ils fait ?... Je regrette d'avoir à le dire, mais c'est un échec flagrant du côté des clients* »<sup>1456</sup>. De même, le GPMSE souligne que l'absence de force réglementaire de la charte de bonnes pratiques en viciait, dès le début, les effets possibles<sup>1457</sup>. Finalement, un doute sérieux sur la capacité de mise en place d'un instrument volontaire de régulation économique existe, et plus globalement sur l'une des finalités initiales de l'ensemble des réformes conduites depuis 2010 (DISP et CNAPS mélangés), à savoir la demande première des prestataires d'obtenir un

---

<sup>1452</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Intervention du Préfet Jean-Louis Blanchou, Délégué interministériel à la sécurité privée lors de la signature le 10 septembre 2013 de la Charte de bonnes pratiques en matière d'achats de prestations de sécurité privée », 10 septembre 2013.

<sup>1453</sup> DISP, « Compte rendu du CoPIL Charte Achats du 14 janvier 2014 », 23 janvier 2014.

<sup>1454</sup> *Ibid.*

<sup>1455</sup> Jean-Louis Blanchou, « Courriers » aux directeurs ou responsables sécurité de Thom Europe, du Groupe Casino, d'Air France, d'Alcatel, de la BNF, du Crédit Agricole, d'Orange, de Safran, de Scutum, de Siemens, d'UBH et de l'AN2V, 5 février 2014.

<sup>1456</sup> Jean-Pierre Tripet, « Sécurité publique – Sécurité privée : une indispensable coopération de terrain... mais beaucoup reste à faire », *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 23.

<sup>1457</sup> Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.

rapport de forces plus favorable à l'égard des donneurs d'ordre, et cela avec l'aide de l'Etat : « *C'est une réalité : les prestataires n'ont pas encore su prendre le dessus. Au SNES, ce n'est pas faute d'avoir mis, tous seuls, tout notre poids et nos espoirs dans les travaux ayant conduit avec la DISP/DCS à la « Charte de bonnes pratiques d'achat de SP »* »<sup>1458</sup>. Ainsi, la question du fonctionnement du marché reste pertinente et non réglée, trois ans après la création du CNAPS et malgré les initiatives du DISP : « *La sécurité privée est une prestation (hyper) concurrentielle, dont le prix de marché est aujourd'hui piloté par les clients... donc, globalement à la baisse* »<sup>1459</sup>. Enfin, la participation de la DISP aux différents comités de normalisation et de certification, instruments possibles de régulation des relations entre clients et donneurs d'ordre, ne révèle pas d'actions initiatrices ni significatives, autre qu'un suivi des travaux en cours.

### **5.3.6 La lutte contre le travail illégal dans la sécurité privée : des résultats peu mesurables**

D'autres corps de contrôle, focalisés sur le droit social et la lutte contre le travail illégal, peuvent avoir un impact sur l'offre de sécurité privée. A été introduite, dans la partie précédente, la question de la coopération et d'éventuels conflits de régulation entre le CNAPS et ces autres corps de contrôle, ceux-ci ayant plutôt montré dans la préfiguration un certain scepticisme sur la possibilité d'une coopération. Une coopération existe-t-elle ? Produit-elle des effets ?

Une première convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée avait été signée le 9 mars 2007. Toutefois, en raison des « *évolutions du cadre législatif et réglementaire intervenues, depuis lors, tant en matière de lutte contre le travail illégal que de régulation du secteur de la sécurité privée* »<sup>1460</sup>, il est apparu nécessaire, début 2011 et alors que le CNAPS était en cours de création, de moderniser et redynamiser cette convention<sup>1461</sup> : le DISP se place dans cette optique en déclarant, lors de la signature de la nouvelle Convention le 12 décembre 2012, qu'« *Une nouvelle fois depuis 3 ans et le rapport Blot, les préoccupations et l'engagement des organisations professionnelles sont partagés par les pouvoirs publics* »<sup>1462</sup>. Les signataires

---

<sup>1458</sup> *Ibid.*

<sup>1459</sup> *Ibid.*

<sup>1460</sup> « Signature de la nouvelle Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée », dossier de presse, mercredi 12 décembre 2012, p. 3.

<sup>1461</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Intervention du DISP lors de la signature de la Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée le 12 décembre 2012 », 12 décembre 2012.

<sup>1462</sup> *Ibid.*

sont : la direction générale du travail, le DISP, la délégation nationale de la lutte contre la fraude (DNLF), le CNAPS et trois organisations professionnelles de la surveillance humaine (USP, SNES et ADMS). Cette convention nationale prévoit la réalisation annuelle d'un diagnostic sur les différentes formes de travail illégal et l'établissement d'un programme d'actions à mener (prévention, formation et sensibilisation des employeurs, des salariés et des donneurs d'ordre, vigilance sur les appels d'offre, signalement aux CODAF et au CNAPS). Enfin, cette convention nationale doit être déclinée aux niveaux régionaux et départementaux et donner lieu à un comité de suivi annuel, sous l'égide du ministère en charge du travail.

Avec cette démarche, la notion de partenariat entre les différents corps de contrôle, et donc intégrant le CNAPS, prend forme, au moins d'un point de vue central et institutionnel. Pour autant, les résultats sont difficilement mesurables, voire absents. C'est en fait la construction du dispositif qui se poursuit, mais lentement : un « *Question-réponses sur le cadre juridique des contrats de prestation et de sous-traitance dans la sécurité privée* » de 63 pages est publié en mars 2013 et annexé à la convention. Elaboré par l'ensemble des partenaires précédents, ajoutés des syndicats de salariés, ce question-réponses est un vademécum pédagogique du cadre réglementaire de la sécurité privée, prenant en compte le droit du travail. Un comité de suivi de la convention se réunit plus d'un an et demi après la signature de la convention, le 30 juin 2014, notamment « *aux fins de favoriser la déclinaison en région de cette convention* »<sup>1463</sup>. Une première convention locale de partenariat est signée pour la région Midi-Pyrénées le 19 décembre 2014 entre la DIRECCTE, le CNAPS, l'ADMS, le SNES et l'USP<sup>1464</sup> et une seconde pour l'Ile-de-France, le 21 septembre 2015. Au regard de l'importance de la région en terme d'emploi, les signataires sont cette fois-ci, directement, la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social (en présence du préfet de la région Ile-de-France, du préfet de police de Paris), le directeur des URSSAF d'Ile-de-France, le directeur du CNAPS et les trois présidents des organisations professionnelles (SNES, USP, ADMS)<sup>1465</sup>.

Ainsi, de 2012 à 2014, la lutte contre le travail illégal ne produit pas d'effets tangibles, autres que la construction d'un cadre partenarial de dialogue, d'échange d'informations et de signalement. Son développement territorial est minime et aucun bilan chiffré des actions

---

<sup>1463</sup> Commission nationale de lutte contre le travail illégal, « Bilan du PNLTI 2013-2015. Bilan définitif 2013. Bilan provisoire 2014. Perspectives 2015 », Paris, 12 février 2015, p. 8.

<sup>1464</sup> « Signature de deux conventions de partenariat pour la lutte contre le travail illégal », communiqué de presse du préfet de la région Midi-Pyrénées, Toulouse, 19 décembre 2014, 2 p.

<sup>1465</sup> CNAPS, « Signature de la convention régionale de lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée en Ile-de-France », Paris, 23 septembre 2015.

réalisées n'est disponible, sans exclure cependant qu'elles puissent avoir eu lieu sur le terrain. La Commission nationale de lutte contre le travail illégal, dans son « Bilan du PNLTI 2013-2015 », ne donne pas non plus de statistiques concernant la sécurité privée<sup>1466</sup>. En fin de période, des évolutions sont malgré tout perceptibles : ainsi, l'ACOSS, tête de réseau des URSSAF, indique que 563 contrôles d'entreprises de gardiennage ont été réalisés en 2014, avec 162 établissements pris en fraude : « *l'amélioration des techniques d'investigation en 2014, avec notamment l'étude des comptes bancaires et des factures émises, ont permis de révéler dans le gardiennage l'importance, au-delà du travail dissimulé, de la zone grise des minorations des déclarations de salaire et d'heures travaillées. Elles représentent ainsi près d'une fraude sur deux* »<sup>1467</sup>. Cependant, le lien n'est pas fait avec le cadre partenarial précédent.

Du côté du CNAPS, les délégations territoriales sont sensibilisées à la nécessité d'établir des liens avec les autres corps du contrôle en charge de la lutte contre le travail illégal, notamment par le biais de l'article 40 du code de procédure pénale mais également pour présenter le CNAPS, ses missions et ses procédures dans les CODAF<sup>1468</sup>. Il s'agit là de prendre acte de la signature de la convention de décembre 2012. La CNAPS souligne dans son rapport d'activité pour 2012-2014 que « *les agents de contrôle sont de plus en plus associés aux travaux des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), créés en 2010. La délégation territoriale Nord s'est, par exemple, jointe à 9 reprises aux réunions du CODAF dans sa zone. La délégation territoriale Ile-de-France a, quant à elle, participé à 18 réunions de CODAF et à 18 opérations conjointes de contrôle dans ce cadre. Toutes les délégations du CNAPS ont été invitées aux CODAF de leur zone* »<sup>1469</sup>. Il n'en reste pas moins que des améliorations sont encore attendues par les acteurs de terrain : ainsi, pour la délégation territoriale Ile-de-France, « *L'inscription du CNAPS dans la liste des acteurs chargés de lutter contre le travail illégal (article 8271-1-2 du code du travail) sera la solution pour augmenter les échanges avec des administrations aux pouvoirs étendus,*

---

<sup>1466</sup> Commission nationale de lutte contre le travail illégal, « Bilan du PNLTI 2013-2015. Bilan définitif 2013. Bilan provisoire 2014. Perspectives 2015 », 12 février 2015, p. 35. Le tableau qui donne les décisions prises pour l'année 2012 reste vide pour ce qui concerne la sécurité privée.

<sup>1467</sup> Derek Perrote, « Dans le gardiennage, une entreprise sur trois se fait pincer », *Les Echos*, 26 mai 2015.

<sup>1468</sup> CNAPS / Service central du contrôle, « Relations avec les partenaires institutionnels dans le cas de la lutte contre la fraude », fiche opérationnelle 2013-5, 6 juin 2013, 6 p.

<sup>1469</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 44. Les CODAF correspondent au dispositif territorial et opérationnel concret pour les contrôles conjoints, comme l'indique la Commission nationale de lutte contre le travail illégal dans son bilan 2013-2015 (Commission nationale de lutte contre le travail illégal, « Bilan du PNLTI 2013-2015. Bilan définitif 2013. Bilan provisoire 2014. Perspectives 2015 », Paris, 12 février 2015, p. 2).

*complémentaires des nôtres, sans violer le secret professionnel qui aujourd'hui nous interdit de partager ces informations »<sup>1470</sup>.*

L'action en matière de lutte contre le travail illégal paraît ainsi véritablement débiter et donner des résultats, non pas en termes de transformation du secteur, mais en termes d'identification, de révélation des fraudes, qu'à partir de 2014 et cette action est encore relativement balkanisée entre les différents services publics. Si les pratiques économiques, légales ou pas, au sein du périmètre réglementé n'évoluent que peu, les contours du périmètre réglementé lui-même montrent une forme de dynamisme, en grande partie du fait du CNAPS.

### **5.3.7 Des effets de périmètre et de bord : la réforme de la régulation redéfinit les frontières d'un secteur réglementé qui entre en turbulences.**

Avec la mise en place du régulateur, les frontières du périmètre réglementé sont davantage mises à jour et éclairées, notamment car les questions qui se posent, à l'occasion de la délivrance d'un titre, d'un contrôle, remontent parfois jusqu'au collège du CNAPS. Une centralisation des questions relatives aux frontières du périmètre a ainsi lieu, entraînant des prises de position juridiques, avec des consolidations de frontières ou le maintien, mais cette fois-ci révélé, de tensions et de flottement dans les frontières. Les cas qui suivent montrent que le CNAPS, incarnant les règles du jeu, tend à devenir l'arbitre de frontières ou de configurations de périmètre soit jamais résolues, soit renaissantes, soit émergentes. Ce qui pourrait apparaître comme un paradoxe – pourquoi des dérèglements apparaissent dans le secteur au moment où un régulateur lui est dédié ? – est en fait un effet de l'explicitation et de l'application des règles du jeu, avec un arbitre désormais incarné, identifié, saisissable.

#### **5.3.7.1 Cas de la sécurité incendie**

Le débat sur l'intégration ou non de la sécurité incendie dans le périmètre réglementé remonte à 1983, avec plusieurs périodes marquées par des positions publiques divergentes<sup>1471</sup>. Le ministre de l'Intérieur socialiste d'alors était clair : il ne souhaitait pas élargir trop le périmètre réglementé et le maintenir dans son objectif de lutte contre la malveillance, excluant

---

<sup>1470</sup> CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, p. 25.

<sup>1471</sup> Pour une recension quasi-exhaustive de ces périodes et des différents textes qui fondent les positions divergentes, cf. Mickaël Mingeau, « La sécurité incendie et la loi 83-629 du 12 juillet 1983. Une activité intégrée à cette loi depuis sa création », 25 mai 2011, 26 p., sur <http://www.83-629.fr>.

ainsi la sécurité incendie<sup>1472</sup>. Toutefois, avec la publication des décrets d'application en 1986 et surtout de la circulaire ministérielle n° 86-243 du 24 novembre 1986 dite « circulaire Pandraud », la sécurité incendie intègre le périmètre réglementé : la sécurité des biens meubles et immeubles « *comprend par conséquent [...] la prévention de tous les types de risques (vols, cambriolages, hold-up, dégradations, incendies, fuites d'eau ou de gaz, pollutions chimiques, pannes, explosions, risques industriels, etc.)* »<sup>1473</sup>. Cette position est maintenue jusque dans les années 2000, confirmée par une autre circulaire de 1991, par des questions parlementaires de 1991 et de 2001 et par un rapport du Sénat de 2002<sup>1474</sup>.

Une évolution a lieu dans les années 2000, au moment de la mise en place de l'obligation d'aptitude professionnelle et donc de la définition des diplômes, titres et certifications donnant aptitude professionnelle pour obtenir la carte professionnelle : le diplôme SSIAP (sécurité incendie et d'assistance à la personne), en matière de sécurité incendie, ne permet pas la délivrance d'une carte professionnelle d'agent de sécurité, excluant de fait la sécurité incendie de la sécurité privée, même si une application homogène de ce principe ne semble pas avoir été le cas<sup>1475</sup>. Si ces réformes des années 2000 excluent la sécurité incendie de la sécurité privée, elles continuent de permettre aux entreprises de sécurité privée de proposer des prestations de sécurité incendie à titre connexe : des décisions du juge administratif se fondant sur l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 qui définit l'exclusivité des activités privées de sécurité mais aussi des compatibilités avec d'autres activités valident cette position<sup>1476</sup>, même si les acteurs de la sécurité privée souhaitent une intégration pleine et entière dans le périmètre réglementé, la sécurité incendie étant prise en compte dans la convention collective « Prévention et sécurité » et ces prestations étant déjà largement proposées par ces entreprises. Pour le SNES, en septembre 2010, au début des discussions sur les modalités précises de

---

<sup>1472</sup> « Si j'ai proposé le mot « gardiennage » par opposition au mot « prévention » qui est présenté par votre rapporteur et soutenu par M. Guy Petit, c'est parce que je pense que ce dernier mot a une interprétation moins large et qu'il couvre moins d'activités. Monsieur Guy Petit, quand vous dites « La prévention peut très bien avoir pour objet d'empêcher les insectes, quels qu'ils soient, de pénétrer dans un immeuble ou de sévir dans une région ou pour empêcher le dégât des eaux », cela signifie-t-il que vous voulez voir étendre à toutes les sociétés qui s'occupent de prévention de cette nature le statut que vous voterez quand ce texte aura été adopté ? Moi, socialiste, je vous dis non. Dans ce domaine, nous voulons que l'activité privée puisse s'exercer librement. Lorsqu'il y a port d'arme ou certaines mesures comme celles qui ont été prises, alors il doit y avoir contrôle de l'Etat, mais ce contrôle doit être limité à un certain nombre de sociétés seulement » (Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, cit. in Sénat, « Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en première lecture », séance du 26 mai 1983).

<sup>1473</sup> Circulaire du 24 novembre 1986 sur les activités privées de surveillance, gardiennage, transport de fonds et protection de personne.

<sup>1474</sup> Mickaël Mingeau, « La sécurité incendie et la loi 83-629 du 12 juillet 1983. Une activité intégrée à cette loi depuis sa création », 2011, art. cit., pp. 7-9, p. 11.

<sup>1475</sup> Le DISP souligne le « flou des préfectures sur les obligations d'entrée dans les professions SSIAP et ASP. A partir de la mise en place du dispositif de 2009 sur les cartes professionnelles, certaines préfectures ont confondu ASP et SSIAP » (DISP, « Compte rendu de la réunion du 25/01/2011 relative aux entreprises de sécurité incendie et/ou de sécurité privée », 5 février 2011, p. 2).

<sup>1476</sup> Arrêt du Conseil d'Etat n° 275412 du 24 novembre 2006 et ordonnance du tribunal administratif de Melun du 18 mars 2011.

fonctionnement du CNAPS, le périmètre d'intervention de l'établissement devrait ainsi comprendre « *La surveillance humaine incluant la filière incendie* »<sup>1477</sup>.

L'interprétation de la loi du 12 juillet 1983, déterminée par la jurisprudence administrative dans les années 2000, est alors clarifiée en 2011, au moment de la création du CNAPS : le DISP indique alors que « *La clarification entre les prérogatives respectives des agents SSIAP et ceux disposant du CQP-ASP est indispensable pour éviter qu'une réglementation ne serve à contourner l'autre. Une réflexion interne au ministère va être lancée* »<sup>1478</sup>. Un député interroge en juin 2011 le ministre de l'Intérieur sur le cas des agents de sécurité incendie licenciés faute de pouvoir obtenir une carte professionnelle d'agent de sécurité privée : la réponse fournie lui indique que sécurité privée et sécurité incendie ne sont pas incompatibles mais obéissent chacune à deux corpus juridiques différents et doivent être, chacun en cas d'exercice conjoint par une entreprise, respectés<sup>1479</sup>. Cette position du ministère est reprise dans la « circulaire IOCD1115097C du 3 juin 2011 relative à l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie », cosignée par le DLPAJ et le directeur de la sécurité civile – ce dernier étant fondamentalement opposé à une intégration de la sécurité incendie dans le livre VI<sup>1480</sup>. Cette clarification, en partie pilotée par le DISP<sup>1481</sup>, est également reprise dans l'« instruction fiscale relative à la contribution sur les activités privées de sécurité » du 18 janvier 2012 : « *Les activités de sécurité incendie et d'assistance à la personne (SSIAP) qui font l'objet d'une réglementation spécifique ne sont pas soumises aux dispositions de la loi n° 83-629* ». Concrètement, « *lorsqu'une entreprise réalise des activités mixtes (activité privée de sécurité et activité de sécurité incendie) elle doit pour les besoins de l'application de la taxe évaluer la part de la prestation relative à l'activité privée de sécurité dans la prestation globale. A cette fin, le redevable peut déterminer le montant du chiffre*

---

<sup>1477</sup> SNES, « LOPPSI 2 / Conseil des Ministres. Réforme de la régulation du secteur des entreprises de sécurité privée », communiqué de presse, 3 septembre 2010, p. 2.

<sup>1478</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 07/01/2011 relatif au projet de décret CNAPS », p. 3.

<sup>1479</sup> Question écrite n° 111762 du député Jean-Jacques Urvoas, publiée au *JO* le 21 juin 2011, p. 6493, et réponse du ministre de l'Intérieur, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, *JO* du 20 septembre 2011, p. 10122.

<sup>1480</sup> Le DSC « rappelle son attachement à la singularité de la mission SSIAP » et s'appuie sur la « *Sensibilité particulière des pompiers et des SSIAP sur ces sujets* » (DISP, « Compte rendu de la réunion du 25/01/2011 relative aux entreprises de sécurité incendie et/ou de sécurité privée », 5 février 2011, p. 2). C'est même une exclusivité totale qu'il souhaite : « *je ne partage pas votre analyse selon laquelle une même entreprise peut fournir des prestations de sécurité privée et de sécurité incendie* », s'appuyant sur un rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 26 décembre 2002, qui indique que les entreprises de sécurité privée « *ne peuvent exercer d'autres activités, telles que la sécurité incendie ou encore le nettoyage des locaux surveillés* », donc dans une conception très restrictive des activités connexes (Alain Perret, DSC, « Note à l'attention de Monsieur Laurent TOUVET, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, Monsieur Jean-Louis BLANCHOU, Préfet délégué interministériel à la sécurité privée », objet : Projet de circulaire sur l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie, Asnières, 26 janvier 2011, p. 2).

<sup>1481</sup> DISP, « Compte rendu de la réunion du 25/01/2011 relative aux entreprises de sécurité incendie et/ou de sécurité privée », 5 février 2011, p. 2.



d'affaires soumis à la contribution »<sup>1482</sup>. Ainsi, au terme de la phase de création du CNAPS, la sécurité incendie trouve une place annexe plus claire par rapport aux interprétations variables depuis 1983, et c'est d'ailleurs sur la base de cette clarification, par exemple, que le CEA propose au DISP sa méthodologie de calcul de la « taxe CNAPS » pour ses agents de sécurité<sup>1483</sup>. Le débat sur l'intégration des agents SSIAP dans la loi du 12 juillet 1983 paraît ainsi clos<sup>1484</sup>.

Bien que clarifiée dans le cadre du droit existant, la place de la sécurité incendie vis-à-vis de la sécurité privée reste dans un horizon évolutif. La mission Blot-Diederichs, en 2010, appelait à une réflexion sur le sujet : « *La profession est par conséquent plutôt favorable à ce que la sécurité-incendie soit incluse dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 afin d'unifier les régimes et donc les contraintes administratives. La mission estime qu'il est prématuré de réaliser une réforme de cette ampleur, potentiellement conflictuelle, à court terme, mais que la réflexion doit être lancée à moyen terme. Cette tâche pourra être entreprise par le futur délégué interministériel à la sécurité privée en collaboration avec le conseil national des activités privées de sécurité* »<sup>1485</sup>. De fait, une forme d'offensive du secteur privée, en 2013, vis-à-vis de la clarification qu'aurait apportée la circulaire du 3 juin 2011, réapparaît : pour Claude Tarlet, président de l'USP et membre du collège du CNAPS, « *La circulaire du 3 juin 2011 portant sur ce thème est claire mais il n'en reste pas moins que les dirigeants d'entreprises sont préoccupés quand ils reprennent un marché dans lequel certains agents étaient exclusivement affectés à des missions SSIAP. [...] Les entreprises se sentent en insécurité juridique et souhaiteraient vivement que la circulaire précitée soit rappelée* »<sup>1486</sup>. Face à cette insécurité arguée par le président de l'USP, le directeur du CNAPS « explique

---

<sup>1482</sup> DGFIP, instruction du 18 janvier 2012 3 P-1-12 « Contribution sur les activités privées de sécurité », 18 janvier 2012, p. 5.

<sup>1483</sup> « Pour tenir compte des dispositions réglementaires notamment dans le domaine de l'incendie et du secours à personne, un certain nombre de salariés remplissent des missions autres que celles de sécurité au sens de la loi de 1983. Cependant, compte tenu de la polyvalence des missions, tous sont titulaires de la carte dématérialisée d'agent de sécurité privée. Le CEA propose de fixer le calcul de l'assiette de la taxe sur le nombre de postes réservées à la protection physique et non sur le nombre de salariés titulaires de la carte dématérialisée » (CEA, « Courrier à l'attention du Préfet Jean-Louis Blanchou », objet : assiette de la taxe sur la masse salariale des agents de sécurité titulaires d'une carte dématérialisée, Fontenay-aux-Roses, 5 septembre 2011, p. 3).

<sup>1484</sup> Ultérieurement, la question de la sécurité incendie apparaît alors strictement sous l'angle du respect nécessaire de la réglementation rappelée par la circulaire du 3 juin 2011. En effet, c'est ainsi que le ministre de l'Intérieur répond à une question d'un parlementaire le 9 octobre 2012 : « *si les dispositions de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 devenues livres VI du Code de la sécurité intérieure, interdisent aux entreprises de surveillance et de gardiennage l'exercice de prestations sans lien avec la surveillance et le gardiennage, elles n'excluent pas la réalisation d'activités complémentaires liées à la sécurité ; à cet égard, les prestations de sécurité incendie qui visent également à assurer la sécurité des biens et des personnes dans les immeubles ne sont pas incompatibles avec une activité de surveillance ou de gardiennage dès lors que ces prestations de sécurité et d'incendie sont accomplies dans le respect des lois et règlements qui les régissent* » (DISP, « Compte rendu de la réunion du 25/01/2011 relative aux entreprises de sécurité incendie et/ou de sécurité privée », 5 février 2011, p. 2). Il s'agit désormais de vérifier que les entreprises de prévention incendie ne réalisent pas de prestations de sécurité privée sans être autorisées (elles, leur dirigeant et leurs agents) par le CNAPS.

<sup>1485</sup> Rapport Blot-Diederichs, p. 48.

<sup>1486</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mercredi 10 juillet 2013 », p. 6.

que le CNAPS applique strictement les termes de la circulaire. La jurisprudence du Conseil d'État le confirme, les activités de sécurité incendie ne sont pas incompatibles avec des activités de surveillance et de gardiennage. Une entreprise de sécurité privée peut proposer des activités liées à la sécurité incendie sous réserve que les agents utilisés n'exercent pas les deux fonctions simultanément dans les ERP et IGH. [...] Il propose de publier la circulaire du 3 juin 2011 sur le site internet du CNAPS et d'indiquer qu'elle constitue le document de référence sur ce sujet »<sup>1487</sup>. Au final, si la question de la compatibilité entre la sécurité privée et la sécurité incendie reçoit une clarification au moment de la création du CNAPS, sa mise en œuvre concrète se heurte à des freins de la part des entreprises de sécurité privée. La mission de contrôle du CNAPS tend à montrer que des agents de sécurité incendie restent employés pour réaliser, sans carte professionnelle, des prestations de sécurité privée, mais surtout, l'inclusion pleine et entière de la sécurité incendie dans le périmètre réglementé de la sécurité privée, souhaitée par les prestataires et soutenue par le *Rapport Blot-Diederichs*, est toujours une revendication active.

### **5.3.7.2 Cas de l'installation et la maintenance d'alarmes et des offres globales de télésurveillance**

De la même manière que pour la sécurité incendie, les activités des sociétés de télésurveillance vont se trouver devoir être précisées, entre celles relevant du périmètre de la loi du 12 juillet 1983 et les autres. Cette dichotomie s'observe avec la création de la fédération GPMSE et dans la circulaire fiscale de janvier 2012, relative à la taxe « CNAPS » : « une entreprise qui effectue des prestations de vidéosurveillance facture à son client sur la même facture la pose du matériel de vidéosurveillance ainsi que la première échéance de la prestation de surveillance proprement dite. L'entreprise distingue sur la même facture les deux prestations de services chacune pour sa valeur. La contribution ne portera que sur la seconde opération relative à la prestation de surveillance »<sup>1488</sup>. Ainsi, en matière de périmètre pour la télésurveillance, la création du CNAPS n'engendre pas nouveauté mais clarifie et solidifie la frontière entre le périmètre réglementé et les activités connexes, de manière elle-même connexe.

Toutefois, une fois le CNAPS créé, certaines offres de télésurveillance posent de nouveaux problèmes au regard de la réglementation. La DISP souligne, en 2012, que « *Les offres de*

---

<sup>1487</sup> *Ibid.*

<sup>1488</sup> DGFIP, instruction du 18 janvier 2012 3 P-1-12 « Contribution sur les activités privées de sécurité », 18 janvier 2012, p. 6.

*télesurveillance par les opérateurs internet se développent et attirent de nouveaux entrants* »<sup>1489</sup> : une offre « Bbox » par Bouygues Telecom en 2011, une offre « Home by SFR » par SFR en 2012, mais aussi une offre « domotique » via ADSL par La Poste en 2012, l'ensemble fonctionnant par des prestations de télesurveillance à distance passant par les outils et abonnements Internet. Le GPMSE, à partir de 2013, souligne l'illégalité supposée de certaines de ces prestations de télesurveillance, se focalisant sur celle de SFR et Europ Assistance (le second étant le sous-traitant du premier) et s'en inquiète auprès du CNAPS. Saisi par le biais d'un cabinet d'avocat, le CNAPS répond ainsi : « *Votre cabinet d'avocats a appelé mon attention sur la commercialisation par la société SFR d'une offre dénommée « Home by SFR » [...]. Afin de répondre à vos demandes d'investigation et de contrôle auprès des prestataires de cette offre mais aussi de communication de nos conclusions, je tenais à vous faire part de l'ensemble des actions mises en œuvre par le CNAPS dans ce dossier* »<sup>1490</sup>. Plusieurs réunions ont eu lieu entre le régulateur et les deux opérateurs mis en cause durant l'année 2013, ainsi que des échanges de notes entre le CNAPS et la DLPAJ<sup>1491</sup>. Il en ressort que « *l'offre « Home by SFR » n'est pas considérée par le Ministère de l'Intérieur, et donc par le CNAPS, comme la commercialisation d'une activité privée de sécurité, mais comme la vente d'un dispositif permettant à un particulier d'organiser lui-même une surveillance de son domicile privé. Les sociétés qui commercialisent ces dispositifs ne sont pas des sociétés privées de sécurité et n'ont pas d'obligations spécifiques de déclaration auprès du CNAPS* »<sup>1492</sup>. Ainsi, se cache derrière cette analyse l'idée de savoir si la transmission d'un signal par « *alerte téléphonique, mail ou SMS automatiquement générée* » correspond ou non à une activité de sécurité privée et donc nécessiterait une application du livre VI du CSI, ce que nient le CNAPS et la DLPAJ. L'interprétation qui est privilégiée est celle de l'intermédiation par SFR et Europe Assistance entre une demande de sécurité et une offre, celle-ci n'étant réglementée que dans la partie recours à un agent de sécurité privée pour la levée de doute.

Cette mise en demeure du CNAPS par un groupement professionnel, dont le président est membre du collège du CNAPS, montre particulièrement l'attente de clarification à l'égard du régulateur/arbitre, jusqu'à un début de judiciarisation. En ayant clarifié les règles du jeu et finalement en ayant ordo-libéralisé – l'ordo-libéralisme ou le capitalisme rénové, pour reprendre Michel Foucault – le secteur de la sécurité privée, un besoin plus fort d'arbitrage et

---

<sup>1489</sup> DISP, *Note de veille*, n° 46, 6 décembre 2012, pp. 2-3.

<sup>1490</sup> Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Lettre à Patrick Lanzafame, Président du GPMSE », 28 octobre 2014.

<sup>1491</sup> *Ibid.*

<sup>1492</sup> *Ibid.*

de justice peut s'exprimer : « Tandis que la régulation économique se fait spontanément, par les propriétés formelles de la concurrence, en revanche la régulation sociale, elle, – la régulation sociale des conflits, des irrégularités de comportements, des nuisances provoquées par les uns sur les autres, etc. –, tout cela va demander un interventionnisme, un interventionnisme judiciaire, qui devra se pratiquer comme arbitrage dans le cadre des règles du jeu. Multipliez les entreprises, vous multipliez les frictions, les effets d'environnement et par conséquent, à mesure même que vous libérerez les sujets économiques et vous les laisserez jouer leur jeu, [...] et vous multiplierez forcément les juges »<sup>1493</sup>. L'on comprend ici à la fois l'apparition ou plutôt la nouvelle visibilité de frictions en périphérie du secteur ainsi que de nouveaux entrants, et parallèlement la possibilité imaginée, du fait même de l'existence du CNAPS, d'intervenir sur eux ou de les bloquer. L'analyse de Marie-Anne Frison-Roche en matière de régulation se retrouve ici : elle place le régulateur, non pas en contre-point des régulés, mais immergé dans le secteur et quasiment pris par les contradictions potentielles du secteur, et qui finalement peut lui-même se trouver objet de juridiciarisation : « Le droit dans son rapport à l'Etat traduit un mouvement qui atteint la puissance administrative, si ce n'est le politique, et qu'on peut exprimer de la façon suivante : les entités administratives sont désormais traitées comme des personnes juridiques ordinaires, le pouvoir administratif est désormais perçu comme un pouvoir qui ne peut se limiter par la seule conscience éthique d'agents dotés de « sens de l'Etat », « sens du service public », « sens de l'intérêt général », « déontologie de l'administration ». Cela n'exprime pas nécessairement la disparition concrète de ceux-ci, pas plus que cela ne signe la corruption publique mais cela traduit méthodologiquement une démystification acquise ; elle n'anéantit pas pour autant le politique mais porte sur les agents qui au nom de celui-ci exercent le pouvoir. Privée de ces présomptions, l'action de l'État sur l'économie va devoir être organisée différemment, notamment par une juridicisation et une juridictionnalisation de cette action »<sup>1494</sup>.

Si cette question de périmètre en télésurveillance paraît traitée par le biais juridique, elle surgit régulièrement lors du collège du CNAPS, sur un niveau plus global, au-delà de la question juridique. Ainsi, en février 2014, le président du collège, à la fois alerté par les services du CNAPS et par le GPMSE, et tout en approuvant la solution préconisée par la DLPAJ et le CNAPS, « propose la mise en place d'un groupe de travail sur une éventuelle

---

<sup>1493</sup> Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, 2004, *op. cit.*, pp. 180-181.

<sup>1494</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Évolution du Droit comme instrument étatique d'une organisation économique », 2000, *art. cit.*, p. 95.

*modification des conditions de l'intermédiation commerciale sur les métiers de la sécurité privée* »<sup>1495</sup>. Les représentants du secteur privé s'en félicitent tout en souhaitant une plus grande clarification tant réglementaire que déontologique : « *Claude Tarlet ajoute que le problème de fond est lié à un traitement équitable des opérateurs devant la loi et qu'il est nécessaire de travailler sur la pédagogie et la communication. Il indique que beaucoup d'entrepreneurs, tous métiers confondus, ont plus de contraintes avec la loi contrairement à ceux qui pilotent des parts entières de leur marché. [...] Patrick Lanzafame indique qu'il faut revenir sur le sujet SFR et EUROP ASSISTANCE. SFR propose des prestations destinées la plupart du temps au grand public. Il faut étudier ce qu'il en est du point de vue de la déontologie et de la clarification des contrats* »<sup>1496</sup>. L'ensemble des réunions du collège durant l'année 2014 repose cette question de la commercialisation d'offres de télésurveillance à distance proposée par des opérateurs de téléphonie ou bancaires : « *Patrick Lanzafame indique que la profession est très préoccupée par ce type de commercialisation. Ces sociétés donnent l'impression d'être en marge de la réglementation. Il y a un problème de déontologie sur lequel le CNAPS devrait se positionner. [...] Claude Tarlet ajoute que les entrepreneurs sont particulièrement sensibles au respect de l'équité de traitement. Il est ainsi important que nul ne pense, quel que soit le métier, qu'il existe deux poids deux mesures. M. Tarlet indique qu'il a eu de très nombreuses remontées, à la fois du milieu de la télésurveillance mais aussi d'autres secteurs sur cette question. Les conditions dans lesquelles la concurrence est exercée doivent être clarifiées afin de donner les garanties nécessaires aux entrepreneurs* »<sup>1497</sup>. Face à l'interprétation restrictive du CNAPS, qui s'en tient au cadre juridique de l'intermédiation (qui n'entre pas dans le livre VI), les représentants des organisations professionnelles ne baissent pas la garde : pour le GPMSE, « *S'il n'est pas question de les stopper ou de créer des métiers protégés, il s'agit néanmoins que tous les opérateurs interviennent dans les mêmes conditions, y compris dans le cadre d'un marché un peu nouveau et visant les particuliers. Se greffent sur cette question les informations qui sont dues aux particuliers, comme les recommandations abusives afin d'éclairer le consommateur* »<sup>1498</sup>. Ainsi, le problème est déplacé sur la sincérité et la lisibilité des offres commerciales pour les consommateurs. Le président du collège tente, lui, de s'en tenir à la seule compétence du CNAPS, en indiquant que celui-ci « *n'a pas à décider ce que sont les bonnes ou mauvaises offres, mais de faire en sorte que le droit de la concurrence soit en cohérence avec le contrôle et l'activité de police*

---

<sup>1495</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 février 2014 », pp. 2-3.

<sup>1496</sup> *Ibid.*

<sup>1497</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 3.

<sup>1498</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 4.

administrative, non seulement dans la protection du consommateur mais aussi dans la protection de la République au sens large. [...]. Le temps est venu de travailler sur les aspects qui peuvent être améliorés sans remettre en cause le droit de la concurrence, la liberté d'entreprise et l'innovation technologique »<sup>1499</sup>. Ainsi, au terme de trois ans d'existence du CNAPS, la question de l'intermédiation en matière de télésurveillance, reste un point sensible, et perçue comme non réglée par le secteur.

### 5.3.7.3 Cas des associations intervenant en sécurité privée

Le secteur associatif donne lieu, pour le CNAPS, à des interrogations sur la possibilité qu'il aurait de réaliser des prestations de sécurité. Dès la fin 2012, le président du collège informe les autres membres du collège de cette problématique et de cas donnant lieu à contrôle : « *Les Rangers de Céret* »<sup>1500</sup>, les « *Shérifs 77* »<sup>1501</sup>, avec une qualification de paramilitaire. « *Alain BAUER précise qu'il a souhaité être attentif à ce sujet car les contournements de la loi par ce type de pratique sous couvert associatif ne sont pas isolés. Or, les règles afférentes à la sécurité privée doivent être respectées en toutes circonstances, quel que soit le type de structure concernée* »<sup>1502</sup>. Le secteur des enquêtes privées paraît lui-même aussi concerné<sup>1503</sup>.

Toutefois, en 2013, le DISP « *rappelle que ces associations sont exclues du périmètre de la loi et qu'elles n'ont pas de légitimité à faire des enquêtes. En cas de contrôle, elles peuvent être sanctionnées* »<sup>1504</sup>. Ainsi, cette problématique paraît davantage relever d'une mise en ordre du secteur que de l'émergence de nouveaux acteurs. En effet, avant même la création du CNAPS, l'existence d'associations dans le secteur de la sécurité privée était posée : « *Les associations loi 1901 ne peuvent pas proposer des services de sécurité des biens ou des personnes, sauf si c'est un "service d'ordre" interne à une association, occupé par des membres de celle-ci. [...] Car conformément à la loi 83-629 : Il faudrait que ces associations à but unique d'assurer la sécurité des biens et des personnes pour le compte de tiers, détiennent une autorisation préfectorale spécifique [...] Cette autorisation préfectorale ne pourra JAMAIS être délivrée, car il y a une obligation d'inscription au registre des commerces pour la demander* »<sup>1505</sup>. Le même responsable du blog [www.83-629.fr](http://www.83-629.fr) souligne

---

<sup>1499</sup> *Ibid.*

<sup>1500</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 septembre 2012 », pp. 4-5.

<sup>1501</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 25 octobre 2012 », pp. 5-6.

<sup>1502</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 septembre 2012 », pp. 4-5.

<sup>1503</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 11.

<sup>1504</sup> *Ibid.*

<sup>1505</sup> « Des associations « loi 1901 » contournant la loi 83-629 », 13 octobre 2011, sur : <http://www.83-629.fr>.

que « *Le CNAPS aura du travail !!* » et mentionne un certain nombre d'associations ou d'acteurs de la médiation sociale qui devraient donner à contrôle. Pour le régulateur, il s'agit alors ici de consolider une frontière entre entreprises et associations, ces dernières n'ayant effectivement pas le droit d'exercer une activité de sécurité privée car non inscrites (et ne le pouvant pas) au registre du commerce et des sociétés. La question se règle ici par des contrôles et le flou dans la frontière du périmètre, sitôt révélé avec la création du CNAPS, paraît se refermer.

#### **5.3.7.4 Cas de la sécurité privée dans les casinos**

Rapidement après la création du CNAPS, une opération de contrôle est réalisée dans un casino : « *Une tentative de contrôle d'un casino effectuée en avril dernier a permis d'expertiser la question de la compétence du CNAPS sur ce type d'établissements. [...] Afin de déterminer le périmètre d'action du CNAPS dans ce type d'établissements, une réunion s'est tenue au ministère de l'intérieur, sous la présidence du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), en présence de représentants de la police nationale (DGPN et DCPJ/SCCJ) et du délégué interministériel à la sécurité privée* »<sup>1506</sup>. En effet, cette opération a entraîné la définition des compétences du CNAPS en la matière, mais de fait a tracé ce qui relevait du périmètre réglementé de la sécurité privée ou pas : ainsi, à nouveau, la création du régulateur permet de redéfinir, ou de redécouvrir, les frontières de la sécurité privée réglementé. Il ressort précisément de cette opération de contrôle et de la concertation inter-administrations qui a suivi que le CNAPS n'a pas compétence pour « *1) le contrôleur des entrées (ex physionomiste) en charge de consulter le cas échéant le registre des interdits de jeux ; 2) les personnels qui s'assurent de la surveillance de la régularité des jeux ; 3) ceux qui, ponctuellement ou à titre permanent, (variable selon l'importance des établissements), exploitent les systèmes de vidéo protection imposés par les textes* »<sup>1507</sup> : ces métiers relèvent du service central des courses et jeux, au sein de la direction centrale de la police judiciaire de la police nationale. D'ailleurs, le livre III du CSI relatif aux polices administratives spéciales mentionne effectivement que « *les personnes en charge du contrôle aux entrées, le contrôleur chargé de sécurité et les opérateurs de vidéoprotection [...] sont agréés par les préfets* ». Par conséquent, seuls les « *les personnels présents à l'extérieur du bâtiment (ou en amont du contrôle d'accès) et qui le plus souvent sont des salariés de sociétés de sécurité privée*

---

<sup>1506</sup> CNAPS, « Note de service N° SCC/DT/05 – Contrôle du CNAPS dans les enceintes des casinos », 6 septembre 2012, p. 1.

<sup>1507</sup> *Ibid.*, p. 2.

*missionnées par les casinos* »<sup>1508</sup> sont des agents de sécurité relevant du livre VI du CSI et donc du CNAPS. D'une certaine manière, c'est, comme pour la SUGE et le GPSR, une forme d'autonomie d'un type de service interne de sécurité par rapport à la sécurité privée réglementée classique qui s'observe (car les agents de sécurité des casinos relevant du livre III du CSI doivent être salariés des casinos). Cette autonomie, ou cette non-cohérence globale, est fondée à la fois sur des compétences administratives et policières spéciales, plus anciennes et juridiquement établies ailleurs que dans le livre VI du CSI, mais également par des compétences et de métiers différents (« *la régularité des jeux* », la consultation du « *registre des interdits de jeux* ») : toutefois, le CNAPS ne surévalue ni ne grave dans le marbre cette différenciation puisqu'il précise que cette situation, à savoir la non-implication du CNAPS dans le contrôle des casinos, peut perdurer... « *dans l'attente d'une évolution législative ou réglementaire* »<sup>1509</sup>.

### **5.3.7.5 Cas de la sécurité privée et des stadiers**

A l'occasion d'une intervention du ministre de l'Intérieur début 2014, le directeur du CNAPS communique des éléments quantitatifs et qualitatifs relatifs au recours à la sécurité privée par les clubs de football<sup>1510</sup>. Les premiers contrôles réalisés par l'établissement semblent avoir montré « *une certaine méconnaissance de la réglementation applicable aux agents privés de sécurité, aussi bien de la part de certains responsables de sécurité des clubs, que des entreprises assurant des prestations de sécurité* » : absence de carte professionnelle tant pour les agents de sécurité que pour les agents de vidéosurveillance, absence d'autorisation à la palpation pour les bénévoles des services d'ordre de l'organisateur, absence d'autorisation pour les services internes de sécurité... Pour résoudre cette inapplication chronique de la réglementation un partenariat est mis en place entre le CNAPS et la Ligue de football professionnel (LFP), fait de réunions de travail bimensuelles et qui « *priorise le conseil et l'assistance sur la sanction* » : il a permis « *la rédaction d'une fiche récapitulant les différents postes contribuant à l'organisation des matchs avec les obligations réglementaires qui y sont associés* ». Ainsi, 14 postes ou activités ont été analysés, afin de déterminer s'ils requéraient ou non une autorisation du CNAPS, ce qui a permis d'exclure du périmètre réglementé les suivants : agent d'orientation, placier/agent d'accueil, responsable ou directeur administratif de la sécurité, contrôleur, technicien vidéo surveillance. Le terme

---

<sup>1508</sup> *Ibid.*

<sup>1509</sup> *Ibid.*

<sup>1510</sup> Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Note au Directeur général de la police nationale », objet : réunion du 14 janvier 2014 sur la sécurité des rencontres de football, réf. 2014-JYL-4, 9 janvier 2014.



général et générique de « stadier » se trouve déconstruit et ré-analysé quasiment geste par geste et responsabilité par responsabilité sous l'angle du livre VI, et à la faveur, donc, de la création d'un régulateur dédié.

## 5.4 Conclusion de la 5<sup>ème</sup> partie

### 5.4.1 Première conclusion : une régulation administrative installée mais qui peine à s'évaluer à l'aune de ses effets économiques

L'évaluation de l'impact et des effets du CNAPS est partielle en raison de la jeunesse du régulateur<sup>1511</sup>. Des éléments statistiques manquent encore pour construire cette évaluation, fondée ici sur des indices et des focus spécifiques. Il n'en demeure pas moins que le nouveau dispositif de régulation fonctionne bel et bien, les adaptations apportées par le décret en 2014 n'étant que marginales et ne corrigeant pas d'éventuels dysfonctionnements majeurs : cela n'avait pas été le cas, il convient de le rappeler, lors de la mise en place de l'obligation de formation initiale et de la carte professionnelle dans la décennie précédente.

Les acteurs publics et privés reconnaissent au CNAPS des effets en termes de moralisation du secteur, même s'il est difficile de les étayer : la délivrance massive de titres, l'existence de refus de titres, le nombre important de contrôle et les sanctions prononcées font office, en soi, d'effets positifs. Il manque, il est vrai, une possibilité de comparaison « toutes choses égales par ailleurs » avec le dispositif de régulation précédent, ainsi qu'une évaluation plus directe sur le secteur privé lui-même.

Le CNAPS s'est également installé dans le paysage institutionnel du contrôle : quelques prémices d'inter-régulation apparaissent, notamment en matière de lutte contre le travail illégal : la sécurité privée tend à être multi-réglée. Peut-être, à ce stade temporel de l'existence du CNAPS, doit on estimer, pour reprendre l'expression de Marie-Anne Frison-Roche, qu'il s'agit d'« *une sorte d'explosion des régulations autarciques* »<sup>1512</sup>, encore au début de la possible émergence d'une inter-régulation. C'est une vision dynamique, non terminée qui doit ici être alors privilégiée, à titre provisoire. Il n'en demeure pas moins que « *Tout se remet en lien, alors même que la figure de l'Etat, c'est-à-dire d'une unité suffisant à*

---

<sup>1511</sup> Cette « jeunesse » du régulateur, comme difficulté pour en démontrer les effets, est également avancée par Massimiliano Mulone dans le cas du Bureau de la sécurité privée québécois : « *Quant à déterminer exactement la nature et la portée de son influence, il est encore un peu tôt pour offrir une réponse, le BSP n'exerçant que depuis 2010, un temps trop court pour lui permettre de prendre ses aises et de véritablement exercer une influence. Son développement demeure cependant un objet d'intérêt fort pertinent pour toute personne impliquée dans le milieu* » (Massimiliano Mulone, « La sécurité privée au Canada : un avenir en pointillés », 2013, art. cit., pp. 45-46).

<sup>1512</sup> *Ibid.*, p. 63.

*créer le lien et les arbitrages entre les finalités, n'est plus disponible* »<sup>1513</sup>. A ce titre, le CNAPS participe, dans le secteur de la sécurité privée, d'un « réarmement » de la sphère publique.

Hors évaluation par les effets et d'éventuels contrôles conjoints, c'est l'inscription du CNAPS dans le paysage institutionnel public qui peut également s'évaluer. Les contrôles dont il fait lui-même l'objet montrent cette inscription : par sa tutelle ministérielle, elle-même audité par les inspections générales du ministère de l'Intérieur, par la CNIL dès l'année 2013, par le Défenseur des droits, et enfin par les juridictions administratives qui examinent les recours contentieux et donnent, dans la majorité des cas, raison au CNAPS. Ainsi, le contrôleur est contrôlé, et approuvé. L'une des preuves de ce bon fonctionnement et de cette insertion dans le paysage institutionnel est l'élargissement de ses compétences à la protection armée des navires par le CNAPS en 2014, qui survient rapidement après sa création. L'utilité de CNAPS est indirectement reconnue.

De manière plus qualitative, on remarque que le CNAPS s'est réellement et pleinement immergé dans le secteur de la sécurité privée, à la fois dans certains de ses créneaux complexes et certaines de ses marges : stadiers, sécurité incendie, installation d'alarme, intermédiation, etc. Le régulateur s'est placé aux frontières du secteur réglementé et agit, comme l'indique Marie-Anne Frison Roche, comme un régulateur des octrois<sup>1514</sup>. En effet, tout autant qu'il vérifie que les acteurs réglementés et autorisés respectent leurs obligations réglementaires et déontologiques (et qu'indirectement la concurrence interne est respectée), le CNAPS se positionne comme régulateur des accès au secteur et donc comme gardien d'un périmètre précisé et indique qui peut ou ne peut pas entrer dans le champ de la sécurité privée réglementée : au-delà d'une régulation administrative, le CNAPS produit une régulation économique et concurrentielle *ex ante*, avant même la vérification de pratiques concurrentielles internes au secteur.

Par conséquent, la création d'un régulateur amène à redéfinir le périmètre réglementé, y compris hors évolution juridique de celui-ci, et à poser à nouveaux frais le frontières de ce périmètre. Pourquoi ? Le régulateur est dédié, spécialisé, unifié et pose des questions ou se voit poser des questions qui restaient traitées épisodiquement par des décisions de tribunaux et la jurisprudence ou par des questions parlementaires. On s'accorde ici avec Marie-Anne Frison Roche, pour qui l'élargissement des principes de la régulation et sa mise en pratique

---

<sup>1513</sup> *Ibid.*

<sup>1514</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », 2004, art. cit., p. 59.

avec de nouveaux outils « *ne remet pas en cause le principe simple du lien entre la régulation et le secteur. La permanence de cette logique, qui associe les contours d'un secteur à un appareil propre de régulation, peut produire en elle-même des changements. En effet, selon ce principe logique que, pour que rien ne change, il faut changer la règle lorsque l'objet change, si les secteurs modifient leurs contours, alors les régulations se réajustent par reflet et accroissent leur assiette corrélativement* »<sup>1515</sup>. L'assiette de préoccupation est élargie, dans le cas de la régulation de la sécurité privée, notamment *via* le contrôle qui permet de révéler les porosités de la frontière du périmètre réglementé – ce qui était impossible auparavant –, et *via* la mission de délivrance des octrois effectifs (refus de délivrance de titres pour les agents SSIAP, pour les installateurs de dispositifs de sécurité, pour certains stadiers, pour certains agents de sécurité de casinos, etc.). C'est un changement d'échelle, un affinement de la régulation et de l'application de la loi qui s'observent avec l'apparition de ce régulateur, permettant de préciser la géographie du secteur et du périmètre réglementé<sup>1516</sup>. L'expertise du régulateur se construit autant sur les entreprises de sécurité privée classiques que sur les marges, sur les bords, sur les frontières du périmètre : « *On est ainsi passé du secteur à l'octroi, déplacement de la régulation qui met en son cœur ce qui était en périphérie* »<sup>1517</sup>.

Les cas d'effets de bord présentés sont de nature diverse, mais ont tous en commun d'être significatifs économiquement pour les sous-secteurs concernés<sup>1518</sup>. Qu'une activité soit ou non dans le périmètre réglementé, soit ou non possible par dérogation au principe d'exclusivité induit des modes d'organisation particulier pour les acteurs économiques concernés, notamment la création de filiales. Dans certains cas, il s'agit aussi de protéger le secteur réglementé et d'empêcher l'arrivée de nouveaux entrants. Si une partie des cas préexistaient avant le CNAPS, il n'en demeure pas moins que les porteurs de ces cas trouvent en le CNAPS un interlocuteur pour résoudre une difficulté d'interprétation parfois

---

<sup>1515</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>1516</sup> Géographie au sens propre, dès lors que l'on considère que la Délégation territoriale Ile-de-France prend en charge, seule, les autorisations temporaires des personnes morales étrangères, les autorisations temporaires pour les agents de sécurité privée étrangers ainsi que les licences de transport de fonds transfrontalières. Cette partie de la réglementation, pour les personnes morales et physiques étrangères intervenant temporairement en France, est probablement davantage appliquée avec le CNAPS qu'elle ne l'était avec les préfetures. Il en va de même avec l'application renforcée de la réglementation dans les territoires ultra-marins, avec de manière effective 4 délégations territoriales et des contrôles réalisés par des équipes missionnées annuellement, avec des agents de la métropole.

<sup>1517</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », 2004, art. cit., p. 61.

<sup>1518</sup> La liste des cas présentés n'est pas exhaustive, mais correspond à ceux ayant induit une réflexion administrative ou sectorielle importante (et donc des sources écrites). On pourrait ajouter le statut des agents travaillant dans les parcs de stationnement ouverts au public de 200 places ou plus (mentionnés à l'article R. 273-7 du CSI), qui relèvent du livre VI lorsque le parc n'est pas entièrement visible l'exploitant, et n'en relèvent pas lorsque l'exploitant a la vue directe ou indirecte (*via* un système de vidéoprotection) sur ce parc (Pierre-Antoine Molina, DLP AJ, « Note à l'attention de Monsieur le directeur du Conseil national des activités privées de sécurité. Objet : Interprétation de l'article R. 273-7 du code de la sécurité intérieure », 20 mars 2014, 2 p.).

ancienne<sup>1519</sup>. A l'inverse, le CNAPS lui-même, notamment au cours des contrôles réalisés, est amené à faire émerger certains cas problématiques jusque-là non traités. La création d'un régulateur semble, au moins dans un premier temps, davantage amener de problèmes aux frontières du périmètre réglementé qu'en résoudre, du fait qu'il permette plus facilement l'expression des difficultés du secteur.

Avec l'exemple des nouveaux acteurs et offres de télésurveillance que les acteurs historiques du secteur tentent de repousser hors du secteur réglementé, ou bien de ne les accepter qu'avec des conditions d'exercice d'activité similaires aux leurs, transparait l'idée d'une utilisation, par les régulés, du régulateur pour défendre leurs intérêts face aux nouveaux entrants. Le régulateur, analysé plutôt théoriquement dans la 4<sup>ème</sup> partie comme un régulateur des octrois, prend ici une forme un peu nouvelle de protecteur des frontières du secteur : l'intervention des professionnels, membres de l'agence, tendrait alors à étayer, théoriquement, l'idée d'une capture du régulateur, au sens premier de George J. Stigler : « *every industry or occupation that has enough political power to utilize the state will seek to control entry* »<sup>1520</sup>. Cependant, que ce soit avec les nouveaux acteurs en télésurveillance, issus des opérateurs de téléphonie mobile notamment, avec les auto-entrepreneurs (un temps et avec erreur, interdits), les acteurs de la sécurité privée ne parviennent pas véritablement à repousser, *via* le régulateur, ces acteurs. L'application de la réglementation leur est opposée<sup>1521</sup>.

Enfin, hors problématique des frontières du périmètre réglementé, la régulation administrative, par les octrois, change-t-elle le fonctionnement économique du secteur et a-t-elle un impact sur la concurrence interne ? Nous avons montré que non : il n'y a pas eu de concentration particulière du secteur, ce qui était de-ci de-là attendu, et à l'inverse l'hyperconcurrence avec des prix anormalement bas existe toujours. Les relations avec les donneurs d'ordre et la lutte contre le travail illégal ne paraissent pas véritablement s'améliorer : trois ans après la création du régulateur, la « *police de l'économie* », c'est-à-dire le « *maintien de l'ordre public économique* », ne sont pas encore assurés<sup>1522</sup>.

---

<sup>1519</sup> Dans le domaine de la surveillance électronique particulièrement, l'apparition de nouveaux entrants issus de la téléphonie mobile n'est par exemple pas liée à la création du CNAPS, mais ce dernier a permis aux professionnels de s'épancher sur un interlocuteur public identifié et dédié à leur écoute (entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.).

<sup>1520</sup> George. J. Stigler, « The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 1971, p. 5.

<sup>1521</sup> Christopher Carrigan et Cary Coglianese, « Capturing Regulatory Reality : Stigler's *The Theory of Economic Regulation* », *Faculty Scholarship*, Paper 1650, 2016, p. 6.

<sup>1522</sup> Thomas Pez, « Le règlement des différends et la fonction de régulation », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2017, p. 656.

Administration de mission, la DISP s'est voulue complémentaire du CNAPS dans la régulation, en élargissant son spectre d'action à l'économie. Cependant, alors que nous avons pu démontrer dans la 4<sup>ème</sup> partie son souhait d'être un régulateur souple à finalité économique, la réussite est plus qu'à nuancer, non pas tant par sa jeunesse mais par sa difficulté à être reconnue, légitime et utile dans ce champ de la régulation (l'économie), dans le paysage institutionnel des acteurs de la régulation (CNAPS et autres organismes de contrôle) et par les instruments utilisés (des outils incitatifs). Du point de vue de la régulation concurrentielle, de l'amélioration du fonctionnement de la loi de l'offre et de la demande, du marché du travail, les instruments mis en place ou soutenus par la DISP (Charte de bonnes pratiques d'achat de prestations de sécurité privée, Convention nationale de lutte contre le travail illégal dans la sécurité privée) ne semblent pas, à ce stade, produire d'effets majeurs visibles, précisément car ils sont d'application volontaire mais également parce qu'ils sont perçus, notamment pour la Charte de bonnes pratiques d'achat, comme trop intrusifs dans le fonctionnement du marché (et donc peu souhaités). En parallèle, il faut le souligner, la DISP avait une autre mission, tenant à la réglementation davantage qu'à la régulation, à savoir celle de refondre la loi du 12 juillet 1983.

#### **5.4.2 Seconde conclusion : une régulation nouvelle en train d'être connue à l'étranger ?**

La mission Blot-Diederichs avait réalisé, en 2010, une comparaison européenne en matière de régulation de la sécurité privée, renouvelée les années suivantes par la DISP. Dès 2012, celle-ci envisage l'organisation d'un séminaire réunissant les régulateurs européens, qu'ils fonctionnent par agence ou non<sup>1523</sup>. Elle revient cependant par le collège du CNAPS en 2013 : « *Jean-Louis Blanchou expose que les autres pays européens repensent actuellement leur système de régulation. Il a, à l'occasion d'une conférence européenne, valorisé le CNAPS. Les Espagnols et les Italiens ont manifesté leur intérêt pour l'expérience française et souhaitent avoir des échanges avec le CNAPS. Alain Bauer propose d'organiser un colloque européen des organismes de régulation* »<sup>1524</sup>. Ce séminaire se réunit effectivement les 27 et 28 octobre 2013, avec huit administrations publiques en charge de la régulation de la sécurité privée dans l'Union européenne (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Espagne, Irlande, Malte, Pays-Bas), ainsi que celles de la Suisse et du Québec. A l'issue de cette rencontre est

---

<sup>1523</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à Monsieur Emile PEREZ, Directeur de la coopération internationale », n° 11-167, 5 décembre 2011. Cette initiative est cependant repoussée à la fois du fait du contexte de l'élection présidentielle en France et de la difficulté à organiser un tel événement faute de crédits budgétaires propres à la DISP

<sup>1524</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 mars 2013 », p. 7.

mis en place un « comité en vue de la création d'un réseau international des organisations de régulation »<sup>1525</sup>. Une deuxième réunion est prévue, à l'initiative des Britanniques, pour la fin de l'année 2014, mais qui se transformera en une présentation du CNAPS par son directeur devant l'assemblée générale annuelle de la Security Industry Authority britannique<sup>1526</sup>. D'une certaine manière, la France reprend la main sur la réflexion en matière de sécurité privée, via la régulation, comme elle l'avait fait avec l'organisation du premier sommet européen de la sécurité privée en décembre 2008.

De même, ce sont d'autres demandes de présentation du CNAPS qui lui sont faites, hors d'Europe : « *Alain Bauer informe des diverses sollicitations dont fait l'objet le CNAPS par des autorités publiques étrangères. Ainsi, un représentant du ministère de l'Intérieur des Emirats Arabes Unis a été reçu, à sa demande, le 22 septembre par la direction du CNAPS, afin de se voir expliquer le fonctionnement et les missions de l'établissement ainsi que la place de la sécurité privée en France. Par ailleurs, les autorités qatariennes en charge de l'organisation de la Coupe du monde de football en 2022 ont souhaité la présence du CNAPS à une réunion organisée à Lyon, par Interpol, les 29-30 octobre 2014* »<sup>1527</sup>. Il serait présomptueux d'indiquer, à partir de ces éléments, que le CNAPS serait devenu un modèle-type en matière de régulation de la sécurité privée ; toutefois, il est possible de voir qu'il intéresse et interroge, évidemment davantage que le précédent dispositif de régulation : il y a donc bien là, également, un effet positif mesurable par les sollicitations étrangères.

---

<sup>1525</sup> « Le CNAPS lance un réseau international des autorités de régulation », *En Toute Sécurité*, n° 554, 15 novembre 2013, p. 8.

<sup>1526</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 4.

<sup>1527</sup> *Ibid.*

## **6 LA REFORME DE LOI DE 1983 : AUTOPSIE D'UN ECHEC**

### **ADMINISTRATIF ?**

La réforme de la loi du 12 juillet 1983 (ou livre VI du code de la sécurité intérieure à partir de 2012) pourrait paraître un nouveau sujet par rapport à la réforme de la régulation, précisément à la réforme de l'application de la loi avec un nouveau régulateur. Pour autant, la proximité temporelle de ce projet de réforme de la loi du 12 juillet 1983 – le projet de réforme de cette loi débute à la fin 2011 –, son portage institutionnel – le DISP – et évidemment la thématique – la sécurité privée – interrogent : ne s'agit-il pas d'un objet lié à la réforme de la régulation ? Pourquoi réformer la loi fondatrice au moment même où ses conditions d'application, avec le CNAPS, sont réformées ? Pour répondre à ces questions, il faudra repartir de l'année 2011, voire même de la phase de diagnostic, pour comprendre pourquoi les deux sujets, réforme de la régulation (au sens de la création du CNAPS) et réforme de la législation (au sens de réforme de la loi de 1983) sont liées.

Porté par le DISP comme forme de légitimation de son existence – c'est là déjà un facteur d'explication de ce projet de réforme –, le projet de réforme est endossé par les responsables politiques ministériels de l'Intérieur, y compris dans le cadre de l'alternance politique de mai 2012. Une fois défini le poids initial des acteurs porteurs de ce projet de réforme, il s'agira alors d'identifier les modèles et principes du projet développé par le DISP, jusqu'à son contenu dans sa version la plus formalisée et la plus consensuelle en 2013 : extension et précision du périmètre réglementé de la sécurité privée, coopération public/privé, contrôle de la formation. Cependant, nonobstant un projet dont le contenu peut paraître stable, existe-t-il vraiment un consensus entre tous les acteurs, publics et privés, nouveaux et anciens pour réformer la loi du 12 juillet 1983 ? Le cas échéant, ce consensus est-il volontariste ? Non seulement des sujets ne font pas consensus, mais le portage du projet de réforme ne s'appuie pas sur une coalition aussi forte que celle qui avait conduit à la création du CNAPS. Les positions des organisations professionnelles et du CNAPS, nouvel acteur précisément catalyseur de l'expression de leurs positions (et concurrençant le DISP), doivent ainsi être développées pour démontrer cette absence de véritable coalition et de consensus.

C'est du côté même du ministère de l'Intérieur qu'il faut alors chercher la fin, ou l'échec de ce projet global de réforme, en 2014, et le caractériser du point de vue des idées, des acteurs et des institutions : « *La sociologie de l'action publique est tout aussi probante lorsqu'elle met en évidence les procédures qui échouent que celles qui réussissent, et il ne faut pas craindre d'explorer autant celles-ci que celles-là : les connaissances sociologiques*

*qu'on recueille sont exactement de même nature, même si elles paraissent au premier abord moins gratifiantes »*<sup>1528</sup>. Le pilotage du projet, initialement confié au DISP, devient bicéphale voire tricéphale, avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et le CNAPS. Là n'est pas le moindre intérêt de la prise en compte de ce projet, même échoué, de réforme : celui d'évaluer, trois ans après la création de deux institutions publiques en charge de la sécurité privée, la place, le rôle et le poids respectifs de la DISP, du CNAPS et de la DLPAJ.

Si la DISP semble perdre la bataille de la réforme du livre VI du CSI – en ce sens, le terme d'échec administratif est justifié –, la transformation du poste de DISP en poste de délégué aux coopérations de sécurité (DCS) en février 2014 et la nomination d'un nouveau titulaire du poste avec le préfet Thierry Coudert, replacent la nouvelle DCS au cœur d'un projet revu, rénové de réforme, non pas du livre VI du CSI, mais de la régulation et de la coproduction, par une alliance qui fonctionne de nouveau avec le DLPAJ et le CNAPS. Cette partie s'arrêtera alors au discours du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, lors des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée, le 8 décembre 2014, annonçant un « *plan de réforme constructif et pragmatique* » visant à « *franchir un nouveau cap dans l'insertion des activités privées de sécurité au sein d'une architecture globale de sécurité cohérente* »<sup>1529</sup>. Ainsi, il est excessif, à la fin 2014, de parler d'échec de la réforme du livre VI du CSI, quand bien même un échec administratif du projet porté par le DISP lui-même peut être admis.

## **6.1 Les éléments précurseurs et favorables à une refonte de la loi du 12 juillet 1983**

### **6.1.1 La concomitance temporelle entre la création du CNAPS et l'idée d'une refonte de la loi fondatrice**

#### **6.1.1.1 La LOPPSI 2 était porteuse d'une tentative d'élargissement des activités privées de sécurité.**

La LOPPSI 2, focalisée en ce qui concerne la sécurité privée sur la création du CNAPS, n'avait pas totalement laissé de côté la question du périmètre de la sécurité privée : vidéoprotection privée et intelligence économique, c'est-à-dire un élargissement des

---

<sup>1528</sup> Pierre Favre, « Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police ? », 2009, art. cit., p. 1247.

<sup>1529</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 3<sup>èmes</sup> Assises de la Sécurité privée : la sécurité privée à l'horizon 2010 », Paris, Ecole militaire, 8 décembre 2014.



compétences et du périmètre réglementé, ont été les deux thématiques abordées, en plus de la création du CNAPS. Toutefois ces deux modifications sont censurées par le Conseil constitutionnel le 10 mars 2011.

Concernant la vidéoprotection de la voie publique par la sécurité privée, la disposition visait à « à prévoir que l'activité de vidéoprotection de la voie publique, lorsqu'elle est exercée pour le compte des personnes morales titulaires d'une autorisation par des opérateurs privés, est soumise aux mêmes règles d'agrément, d'autorisation et de formation des agents que les activités privées de sécurité »<sup>1530</sup>. Il s'agissait, dans l'esprit des parlementaires, d'encadrer au mieux, c'est-à-dire avec les règles de la loi du 12 juillet 1983, la délégation de la vidéoprotection de la voie publique au secteur privé. En effet, d'après le rapporteur du Sénat, « cette possibilité de délégation ne saurait toutefois être instaurée sans de sérieuses garanties dans la mesure où cette activité s'analyse comme une participation à des missions de police administrative »<sup>1531</sup>. Le Conseil constitutionnel censure cependant cette disposition, jugeant abusive cette délégation d'une mission de service public.

Concernant l'intégration de l'intelligence économique dans le périmètre des activités de sécurité privée, il s'agissait de prévoir, dans la loi du 12 juillet 1983, un dispositif d'autorisation des personnes morales ayant une activité « consistant dans la recherche et le traitement d'informations sur l'environnement économique, commercial, industriel ou financier d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales, destinées soit à leur permettre de se protéger des risques pouvant menacer leur activité économique, leur patrimoine, leurs actifs immatériels ou leur réputation, soit à favoriser leur activité en influant sur l'évolution des affaires ou les décisions de personnes publiques ou privées » et le tout « pour la sauvegarde de l'ordre public, en particulier de la sécurité économique de la Nation et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique »<sup>1532</sup>. Une commission nationale consultative était prévue pour évaluer les compétences professionnelles et la déontologie des dirigeants préalablement à l'autorisation délivrée par le ministère de l'Intérieur. Cependant, comme précédemment, le Conseil constitutionnel censure cette mesure, cette fois-ci au motif « que l'imprécision tant de la définition des activités

---

<sup>1530</sup> Eric Ciotti, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, Assemblée nationale, n° 2827, 29 septembre 2010, p. 74.

<sup>1531</sup> *Ibid.*

<sup>1532</sup> Article 21 du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure en 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée nationale, cf. Eric Ciotti, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, Assemblée nationale, n° 2827, 29 septembre 2010, p. 238.

*susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaît le principe de légalité des délits et des peines »*<sup>1533</sup>.

Ainsi, le périmètre des activités de sécurité privée, s'il avait été discuté à la marge lors de la LOPPSI 2, n'avait finalement pas été étendu : nouveau dispositif de régulation et extension du périmètre réglementé n'étaient pas liés. À l'inverse, au Québec, la mise en place d'un régime de régulation est d'abord passée par une réflexion sur le périmètre à prendre en compte – ce qui est normal en raison de l'absence, jusqu'à lors, d'un cadre réglementaire, réglé, lui, en 1983 en France – : « *En premier lieu, il s'est agi d'inscrire de nouvelles catégories d'individus et d'organisations sous l'étiquette « sécurité privée ». La définition légale de la sécurité privée s'est ainsi étendue aux services de sécurité interne aux entreprises (sécurité coopérative ou in-house security)* »<sup>1534</sup>. Cette définition va d'ailleurs entraîner, mécaniquement, la très forte hausse des effectifs de sécurité privée dans ce pays.

Toutefois, alors même que le Conseil constitutionnel censure la disposition relative à l'intelligence économique, ce thème fonde à nouveau, entre autres, l'idée d'une réforme de la loi de 1983, à l'occasion de la première réunion de la mission de préfiguration du CNAPS et des organisations professionnelles.

### **6.1.1.2 La mission de préfiguration du CNAPS soulève la question de la réforme de la loi de 1983.**

Dès la première réunion de la mission de préfiguration en mai 2011, en présence des organisations professionnelles, les travaux relatifs au CNAPS sont dits devant aussi « *prendre en compte les perspectives de réforme de la Loi de 1983* »<sup>1535</sup>, et ce alors que la LOPPSI 2 est passée. Pour les organisations professionnelles, dans ce cadre, « *Il est nécessaire d'intégrer*

---

<sup>1533</sup> Cf. Décision du Conseil constitutionnel (15 février – 10 mars 2011). Extrait :

*Considérant qu'il est loisible au législateur de prévoir de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables ; que, ce faisant, il lui incombe, d'une part, d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure la liberté d'entreprendre et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 au rang desquelles figure le principe de légalité des délits et des peines, qui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;*

*Considérant que l'article 33-13 fait entrer dans le champ d'un régime d'autorisation les activités privées de sécurité qui consistent « dans la recherche et le traitement d'informations sur l'environnement économique, social, commercial, industriel ou financier d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales » ; qu'il dispose que l'objet de ce régime d'autorisation est de permettre à des personnes physiques ou morales « de se protéger des risques pouvant menacer leur activité économique, leur patrimoine, leurs actifs immatériels ou leur réputation » et de « favoriser leur activité en influant sur l'évolution des affaires » ou leurs « décisions » ; que l'imprécision tant de la définition des activités susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaît le principe de légalité des délits et des peines ; qu'il s'ensuit que l'article 33-13 et les autres dispositions créées par l'article 32 de la loi déferée, qui constituent des dispositions inséparables, doivent être déclarées contraires à la Constitution ».*

<sup>1534</sup> Massimiliano Mulone, « La sécurité privée au Canada : un avenir en pointillés », 2013, art. cit., p. 44.

<sup>1535</sup> DISP / Mission de préfiguration du CNAPS, « Réunion de lancement de la mission de préfiguration avec les organisations professionnelles représentatives », 24 mai 2011.

*les SSIAP et l'Intelligence Economique dans la rénovation future de la loi du 12 juillet 1983* ». Au terme de cette réunion, il est même décidé la « *Mise en place d'un groupe de travail visant à définir des perspectives de modernisation de la Loi de 1983 (modalités du processus de rénovation, contenu de la future loi)* ». Lors de la deuxième réunion, le 13 juillet 2011, il est annoncé par Alain Bauer qu'un débat sur les liens entre l'intelligence économique et la loi de 1983 est en cours, et que d'autres thèmes émergent, comme la question de la sécurité incendie, la place de l'audit et du conseil en sécurité<sup>1536</sup>. Déjà, le CNAPS non encore créé, il, ou du moins la mission de préfiguration, fait figure de cadre d'accueil des réflexions qui dépassent *stricto sensu* la régulation, et en concurrence potentielle avec l'autre cadre d'accueil qu'est le DISP, voire le ministère de l'Intérieur lui-même. A la fin de l'année 2011, le blog spécialisé [www.83-629.fr](http://www.83-629.fr) peut ainsi annoncer que le ministère de l'Intérieur travaille déjà en interne à la refonte de la loi du 12 juillet 1983, ce que reprend la note de veille de la DISP : « *Une consultation avec les syndicats est mentionnée pour l'année 2012, tandis qu'une sortie définitive d'une loi est annoncée pour fin 2012 / début 2013. L'inclusion de nouveaux secteurs (conseil en sécurité, incendie, installation d'alarmes et de caméras) sont les pistes d'évolution de la loi de 1983 évoquées par le site Internet* »<sup>1537</sup>. Un jeu de miroir s'observe à cette occasion, entre la note de veille de la DISP et le blog [www.83-629.fr](http://www.83-629.fr), la première semblant objectiver d'un point de vue extérieur un projet qu'elle porte elle-même.

### **6.1.2 Une réforme politique ?**

Pour le DISP, la réforme du livre VI du CSI s'inscrit dans un temps long, à la fois dans une évolution en rupture avec le passé et anticipatrice de l'avenir. Ce sont véritablement les prémisses d'un approfondissement fort du paradigme public de la sécurité privée qui sont envisagées (et qui tendent à modérer, aux yeux du DISP, l'innovation que constitue déjà le CNAPS et justifient de le désigner comme un simple « *outil* ») : « *La croissance future et prévisible de la sécurité privée oblige les décideurs à anticiper un nouveau cadre d'action qui dépasse largement le dispositif juridique actuel. Trente ans après la loi du 12 juillet 1983, fondatrice en matière de régulation, bien que liée aux circonstances (faits divers et mauvaise image aux yeux des citoyens), une loi de confiance est désormais possible. Le projet de réforme du Livre VI du Code de la sécurité intérieure est global* »<sup>1538</sup>. Cette mise en

---

<sup>1536</sup> DISP, « Compte-rendu de la réunion du 13 juillet 2011 - Préfiguration CNAPS- organisations patronales ».

<sup>1537</sup> Cf. *Note de veille*, n° 27, 22 novembre 2011, p. 2.

<sup>1538</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « La régulation de la sécurité privée : un gage de réussite des réformes engagées », *Administration. Revue de l'administration territoriale de l'Etat*, n° 239, dossier « Sécurité. Nouvelles exigences », septembre-octobre 2013, p. 30.

perspective incite à poser la question de la portée et donc du portage politiques de ce projet de réforme.

### **6.1.2.1 Annonce officielle par le ministre de l'Intérieur lors du premier collège du CNAPS, avec un pilotage assuré par le DISP**

A la première réunion du collège du CNAPS, le 9 janvier 2012, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, est clair : « *Dès maintenant d'autres chantiers doivent être conduits qui sont bien sûr parfaitement en cohérence avec la création du CNAPS et avec l'état d'esprit qui sous-tend cette création. J'ai demandé à Jean-Louis BLANCHOU de mener un travail de concertation susceptible de déboucher sur la présentation au parlement d'un nouveau texte qui se substituerait à la loi de juillet 1983, qui a son âge. Il mènera ce travail dans le cadre d'une concertation approfondie avec les différents acteurs qu'il lui appartiendra de réunir au sein d'un groupe de travail par thème ou par profession. Et ce travail a déjà été lancé. Bien évidemment des dispositions de ce futur texte pourront avoir des conséquences sur les missions et le fonctionnement du CNAPS. Vous serez à tout instant consultés. Il va de soi que les enseignements qui pourront être tirés des premiers mois de fonctionnement du Conseil pourront aussi contribuer à nourrir sa réflexion sur la loi de 83, qu'il s'agisse d'améliorer les conditions de fonctionnement ou encore son efficacité* »<sup>1539</sup>. Il s'agit là de la réalité politique du projet de réforme de la loi de 1983, du moins de son commencement. Toutefois, ce choix de confier au DISP la révision du texte fondateur ne s'est pas fait sans négociation ni heurt. Frédéric Ocqueteau interrogeant l'IGA Yvan Blot, l'un des auteurs du *Rapport Blot-Diederichs* et membre du collège du CNAPS au titre de l'IGA, cite ce dernier : « *C'est Blanchou qui est en charge de la codification [en fait, la réforme de la loi]. Là, ça prouve effectivement ce que nous disions tout à l'heure sur un inconvénient de structure : Bauer voulait que le CNAPS prépare la refonte de la loi de 83 et voulait nous en confier la tâche (à l'IGA). Mais là, Blanchou n'était pas du tout d'accord, et il nous disait : « ce n'est pas de votre compétence ! C'est quand même à l'Etat de faire les projets de loi ! Après, vous serez consultés, mais c'est quand même à moi et à la DISP de faire, parce que si on continue, à quoi je sers ? » Finalement, on s'est incliné devant cet argument. Donc, c'est Blanchou qui est en train d'examiner dans le détail la révision des textes. Et il fait ça en liaison avec la*

---

<sup>1539</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Intervention lors du Collège du CNAPS du 9 janvier 2012 », Paris, Hôtel Beauvau, 9 janvier 2012, *cit. in* CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 17.

*DLPAJ, d'après ce que j'ai compris* »<sup>1540</sup>. Cette dissension initiale, dite plus fortement que dans les procès-verbaux du collège, ne fera alors que grandir durant les mois et les années à venir, car la position de force du DISP ne fera que s'amoinrir.

Néanmoins, à cette période, l'annonce politique du 9 janvier 2012 est très rapidement suivie de sa traduction administrative, par la désignation du DISP comme pilote de cette réforme dans le cadre d'une lettre de mission du 9 janvier 2012 : le ministre lui « *demande désormais d'aborder, dans le même esprit de concertation, le travail qui permettra dans les prochains mois de porter à l'examen du Parlement un projet de texte révisant la loi du 12 juillet 1983* »<sup>1541</sup>. Il précise que « *Vous associerez le CNAPS à ces réflexions* », montrant au passage l'absence de la DLPAJ, pourtant en charge de l'écriture des textes juridiques du ministère. Enfin, trois thématiques, qu'une comparaison européenne pourrait élargir encore, sont mentionnées : le périmètre, à travers la prise en compte d'« *autres familles professionnelles appartenant au secteur* » ; la formation, dont le contrôle devra être prévu dans la future loi et en s'appuyant sur les conclusions d'une mission des IGA, IGAS et IGEN en cours<sup>1542</sup> ; « *les modalités possibles de partenariats opérationnels entre les entreprises de sécurité privée et les forces publiques de sécurité* ».

Toutefois, cette réforme, son idée, le début des travaux peuvent se heurter à l'échéance des élections présidentielles prévues quelques mois plus tard. De fait, un changement de majorité a lieu ainsi qu'un changement de gouvernement. Quel impact stratégique, hors dispositions de fond, ce changement électoral et politique peut-il avoir sur le début de ce projet de réforme ?

### **6.1.2.2 La reprise du projet de révision de la loi du 12 juillet 1983 sous un nouveau gouvernement de gauche**

#### *6.1.2.2.1 Avant l'alternance politique de mai 2012*

Au début de l'année 2011, en plein débat sur la LOPPSI 2, Manuel Valls, alors dans l'opposition, publie *Sécurité. La gauche peut tout changer*<sup>1543</sup>. Dédié avant tout aux forces publiques, un passage d'une page porte sur la sécurité privée, « *autre intervenant dont on oublie souvent le rôle prépondérant dans la chaîne de sécurité* » : il s'agit, pour Manuel

---

<sup>1540</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 118.

<sup>1541</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Lettre de mission du DISP », 9 janvier 2012.

<sup>1542</sup> Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Intervention lors du Collège du CNAPS du 9 janvier 2012 », Paris, Hôtel Beauvau, 9 janvier 2012, *cit. in* CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », p. 17.

<sup>1543</sup> Paris, Editions du Moment, 2011.

Valls, de recourir davantage à la sécurité privée, une fois celle-ci débarrassée des « nombreuses dérives et failles de sécurité [...]. Paradoxalement, l'Etat doit, à court terme, réellement reprendre la main pour mieux être soulagé à court terme »<sup>1544</sup>. Une note de bas de page précise alors l'actualité de cette reprise en main par la majorité alors au pouvoir, mais aussi le programme des années à venir pour l'opposition : « Le projet de Conseil national des activités privées de sécurité répond partiellement à cette attente, mais il faudra totalement revoir la loi de 1983 réglementant ces activités privées pour y parvenir complètement »<sup>1545</sup>. A la fin de l'année 2011, la Fondation Terra Nova et les spécialistes de la sécurité au Parti socialiste avançaient même deux propositions en matière de sécurité privée, précisément au moment où le CNAPS était en cours de création :

- « Proposition 31 : Définir, dans un souci de cohérence, un périmètre identique entre le champ de la loi de 1983 et celui des métiers soumis au contrôle du CNAPS.
- Proposition 32 : Élaborer une loi sur la sécurité privée et l'ensemble des activités relevant de ce secteur »<sup>1546</sup>.

Concernant ces recommandations, il faut toutefois en relever les ambiguïtés et les flous. Le diagnostic statistique est erroné, du moins reprend sans recul ni lucidité celui des professionnels : « En 2015, les effectifs globaux des forces privées dépasseront ceux, cumulés, de la police et de la gendarmerie ». Ce dépassement statistique des forces publiques par la sécurité privée proviendrait d'une abstention de l'Etat dans sa « vocation régaliennne »<sup>1547</sup>, mais il n'en demeure pas moins, selon Terra Nova, que « Cette évolution, comme celle des polices municipales, n'est pas à rejeter en tant que telle, ou pour des raisons purement idéologiques. Elle doit néanmoins interpeller la gauche sur le renforcement, indispensable, des règles déontologiques, des formations, des contrôles applicables aux entreprises œuvrant dans ce domaine particulièrement sensible »<sup>1548</sup>. Citant la création d'un poste de délégué interministériel à la sécurité privée et la création en cours du CNAPS, « organisme professionnel en charge de l'autorégulation, interlocuteur de toute la profession », « Ces initiatives sont heureuses et louables. Le délégué interministériel incarne le renforcement du dispositif étatique destiné à promouvoir l'intergouvernementalité, incontournable en ce domaine. Et le CNAPS apparaît comme un bon outil susceptible d'apporter des réponses

---

<sup>1544</sup> Manuel Valls, *Sécurité. La gauche peut tout changer*, 2011, op. cit., p. 87.

<sup>1545</sup> *Ibid.*, p. 87, note 1.

<sup>1546</sup> Marie Nadel (pseudonyme) et Jean-Jacques Urvoas, « Changer de politique de sécurité », Projet 2012 – contribution n° 18, publié par la Fondation Terra Nova, p. 11.

<sup>1547</sup> Les exemples donnés sont : « renseignement commercial, contrôle des passagers et des bagages dans les aéroports, sécurité lors des grandes manifestations culturelles et sportives, intelligence économique, recherche d'ADN ».

<sup>1548</sup> *Ibid.*, p. 50.

originales au triple défi lancé à cette profession : celui de l'éthique, celui de la compétence et celui de la transparence »<sup>1549</sup>. Toutefois, quelques critiques (« quelques inquiétudes ») sont aussi données, qui pourraient, *a priori*, fonder des évolutions ultérieures :

- Le financement du CNAPS par les sociétés de sécurité privée : « Concrètement donc, le fonctionnement de cette entité dépendra de fonds issus de l'activité des structures qu'elle a vocation à contrôler... L'exercice ne sera pas simple et l'ombre de possibles conflits d'intérêt planait lors des débats du 14 juin 2011 à l'Assemblée nationale »<sup>1550</sup>.
- Le remplacement des préfectures par le CNAPS et les doutes sur sa capacité humaine : « Il exercera donc une véritable fonction de « police administrative », et s'appuiera à cette fin sur une centaine de contrôleurs au plan national. Ces moyens humains sont-ils suffisants alors même que le législateur a opté pour la centralisation de la mission ? »<sup>1551</sup>.
- L'impossibilité pour les contrôleurs du CNAPS de relever des infractions pénales, induisant donc que « la seule issue sera au bout du compte de solliciter l'aide de la police ou de la gendarmerie, alors même que depuis la loi de 2003, ces services n'ont jamais effectué de contrôle effectif sur les entreprises privées de sécurité »<sup>1552</sup>.

De ce constat, les auteurs en tirent leur première recommandation : « Définir, dans un souci de cohérence, un périmètre identique entre le champ de la loi de 1983 et celui des métiers soumis au contrôle du CNAPS ». Il y a une erreur et une confusion, puisque précisément le périmètre de la loi de 1983 est exactement celui de l'intervention du CNAPS. Quant à la seconde proposition (« Elaborer une loi sur la sécurité privée et l'ensemble des activités relevant de ce secteur »), elle vise à « élargir le périmètre de la loi de 1983 », afin de prendre en compte la sécurité incendie, les enquêteurs internes au sein des entreprises ainsi que le conseil et l'ingénierie de sécurité.

Ainsi, malgré un certain flou et retard par rapport à la réalité dans les propositions de l'opposition socialiste, un agenda législatif prévisionnel existe, au moins chez les responsables politiques intéressés par la sécurité au Parti socialiste. Cet agenda n'est pas antinomique avec les travaux débutés par le DISP sous le gouvernement de droite, au point où pour le DISP la réforme de la loi de 1983 n'est peut-être pas d'ordre politique : à AISG qui lui indique, fin 2011, que « Cette démarche, tout comme l'aboutissement de vos travaux,

---

<sup>1549</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>1550</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>1551</sup> *Ibid.*

<sup>1552</sup> *Ibid.*

dépendra fortement du résultat des élections du printemps 2012 », le DISP répond que « Sur le CNAPS, tout le monde est d'accord sur la nécessité d'un contrôle rigoureux. Sur les évolutions de la sécurité privée, il peut y avoir des inflexions résultant de choix politiques mais il faut souligner que beaucoup de points ne représentent pas un enjeu politique. Quoiqu'il en soit, nous n'avons pas pour objectif de préparer une version « A » et une version « B » du projet de loi »<sup>1553</sup>.

#### 6.1.2.2.2 Après l'alternance politique de mai 2012

Directement après l'élection présidentielle de mai 2012, le président du collège du CNAPS souligne que le CNAPS ne devrait pas être remis en cause par le nouveau gouvernement et que la modernisation de la loi de 1983, priorité de la DISP, devrait se poursuivre « tout naturellement »<sup>1554</sup>. D'ailleurs, le nouveau ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, lorsqu'il s'adresse pour la première fois aux organisations professionnelles et devant les membres du CNAPS, le 26 octobre 2012, indique que cette rencontre intervient « à un moment clé pour le secteur de la sécurité privée. Un moment qui vise à mieux l'encadrer, à mieux le réguler et donc à organiser son développement. Aussi était-il nécessaire que nous puissions échanger de vive voix [...] afin d'établir ensemble les grandes orientations concernant l'avenir de ce secteur, bientôt 30 ans après la loi du 12 juillet 1983 qui en a défini le cadre »<sup>1555</sup>. Le ministre se montre favorable à la révision du livre VI du CSI, et renouvelle cet engagement par sa présence aux vœux de l'USP en janvier 2013, présence qui est « une première pour une organisation du secteur »<sup>1556</sup>. Il réaffirme, par rapport à la réforme de la loi du 12 juillet 1983, que « ce texte doit être réellement fédérateur et devra rester la base de la réglementation pour les prochaines années ; il ne peut donc qu'être issu d'un large consensus et d'une confiance mutuelle entre tous les acteurs. J'ai pleinement confiance dans l'aboutissement de ces travaux. Ils contribueront à tirer le secteur de la sécurité privée vers le haut en arrêtant des grands principes pour l'avenir »<sup>1557</sup>.

Toutefois, en octobre 2012, lorsque le ministre de l'Intérieur endosse la poursuite de la réforme du livre VI du CSI, il précise avoir « demandé à la DISP et à la DLPJ [...] de

---

<sup>1553</sup> « Entretien avec le DISP », *AISG*, 22 décembre 2011.

<sup>1554</sup> [http://www.videosurveillance-infos.com/Le-CNAPS-et-la-refonte-de-la-loi-de-1983-ne-devraient-pas-etre-remis-encause-selon-Alain-Bauer-president-du-CNAPS\\_a1138.html](http://www.videosurveillance-infos.com/Le-CNAPS-et-la-refonte-de-la-loi-de-1983-ne-devraient-pas-etre-remis-encause-selon-Alain-Bauer-president-du-CNAPS_a1138.html).

<sup>1555</sup> Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, allocution à la « Rencontre avec les acteurs de la sécurité privée et les membres du Conseil national des activités privées de sécurité », Paris, Hôtel Beauvau, 26 octobre 2012.

<sup>1556</sup> Claude Tarlet, « Complémentarité et différences produisent l'efficacité », éditorial, *Sécurité privée*, n° 22, janvier-mars 2013, p. 3.

<sup>1557</sup> Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, « Discours lors de la cérémonie des vœux de l'ANAPS. Paris, 15 janvier 2014 », in *Sécurité privée*, n° 22, janvier-mars 2014, p. 15.



*préparer, pour mars prochain, après concertation avec le CNAPS, un projet de réforme du livre VI du code de la sécurité intérieure* »<sup>1558</sup>. Par rapport à la lettre de mission de janvier 2012 du DISP, la confirmation du projet de réforme évolue donc dans son pilotage : ce n'est plus le DISP seul qui est chargé du projet de réforme, mais le DISP et la DLPAJ, le tout « *après concertation avec le CNAPS* » : le projet devient co-piloté. Il n'en reste pas moins que le discours est favorable, et même très favorable à une évolution de la loi, de Claude Guéant à Manuel Valls. A ce stade, le rôle du DISP paraît (encore) central : c'est effectivement de son côté qu'il faut chercher plus profondément les modèles et contenus de la réforme envisagée.

## **6.2 Modèles, principes et contenu du projet de réforme du livre VI du CSI**

### **6.2.1 Les principes et modèles utilisés par le DISP**

Au-delà du discours d'une nécessaire modernisation de la loi du 12 juillet 1983, le projet de réforme s'appuie sur un ensemble d'idées et de projections liées à l'approfondissement du paradigme public de la sécurité privée.

#### **6.2.1.1 Un contexte européen en pleine ébullition**

La lettre de mission du DISP lui demande de s'appuyer sur les expériences étrangères pour envisager de nouvelles modalités de partenariat public-privé de sécurité. Plusieurs missions, principalement en Europe, sont effectuées et donnent lieu généralement à la publication d'un rapport de mission<sup>1559</sup> : elles visent à comprendre le fonctionnement de la régulation, de la coproduction et de la formation, dans l'optique de possibles applications en France. Le DISP reproduit ici la démarche du *Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe* de 2008, mais également celle du *Rapport Blot-Diederichs*. Il s'agit également de montrer le dynamisme réglementaire des Etats européens et de se placer dans cette tendance : « *les responsables politiques de plusieurs pays réfléchissent actuellement à*

---

<sup>1558</sup> *Ibid.*

<sup>1559</sup> Ainsi :

- DISP, « La sécurité privée en Espagne », 6-8 juillet 2011, 17 p.
- DISP, « La sécurité privée en Belgique », 21-22 février 2012, 20 p.
- DISP, « La sécurité privée au Québec », 23-26 avril 2012, 27 p.
- DISP, « La sécurité privée aux Pays-Bas », 5-6 juillet 2012, 17 p.
- DISP, « La sécurité privée en Italie », 25-26 juillet 2012, 29 p.
- « Mission de la DISP au Royaume-Uni relative à la régulation de la sécurité privée et aux coopérations publiques/privées », du 18 au 20 mars 2013. Cette mission n'a pas donné lieu à un rapport publié mais est mentionnée dans la *Note de veille* de la DISP (n° 50, 8 avril 2013, p. 4).
- Enfin, une mission en Suisse a eu lieu en avril 2014, mais sans compte rendu réalisé (Jean-Louis Blanchou, « Note à l'attention de Monsieur Didier Lallement, Préfet secrétaire Général », objet : Mission en Suisse, n° 2014-032, sans date).

*l'évolution du positionnement de la sécurité privée et de ses missions, ainsi qu'aux modalités de son contrôle, dans l'architecture globale de sécurité. C'est notamment le cas en France [...]. Afin de profiter aux mieux de l'expérience de nos voisins, une série de missions à l'étranger (Espagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, mais aussi Québec) a été conduite : il s'agit de nous situer par rapport aux autres pays mais aussi d'analyser, pour éventuellement s'en inspirer, les actions engagées et les orientations prises par nos voisins »<sup>1560</sup>. Vient étayer cette vision d'une ébullition réformatrice en Europe un article plus approfondi dans la revue *Sécurité & Stratégie* consacré à « La sécurité privée dans le monde »<sup>1561</sup>. Outre des articles de la DISP, cette revue expose des exemples d'évolution, au Royaume-Uni<sup>1562</sup>, en Espagne dont le ministre de l'Intérieur, Jorge Fernández Díaz indique en 2013 au 4<sup>ème</sup> forum européen de la sécurité privée que « *La régulation de la sécurité privée est une des priorités du ministère de l'Intérieur. Notre législation actuelle a vingt ans. Ce n'est pas parce qu'elle a vingt ans qu'une loi est mauvaise. Mais dans ce cas, elle a besoin d'être mise à jour* »<sup>1563</sup>, en Allemagne<sup>1564</sup>. De même, la note de veille de la DISP diffuse régulièrement des évolutions étrangères (Belgique, Suisse, Serbie, Maroc)<sup>1565</sup>.*

Dans ce paysage européen, selon le DISP, « *Les grandes thématiques qui émergent sont le périmètre, la régulation et la coopération avec les forces publiques de sécurité* »<sup>1566</sup>. La régulation paraît en voie de renouvellement dans un certain nombre de pays européens à partir

---

<sup>1560</sup> Jean-Louis Blanchou, « Préambule » au dossier « La sécurité privée dans le monde », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin 2013 / septembre 2013, p. 5.

<sup>1561</sup> Cédric Paulin, « Vers une Europe de la sécurité privée », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin 2013 / septembre 2013, pp. 7-16.

<sup>1562</sup> Cf. Home Office, *Consultation on a future regulatory regime for the private security industry*, novembre 2012, 32 p. et House of Commons, *Private Investigators*, rapport du Home Affairs Committee, 2 juillet 2012, ainsi que l'analyse de Jacques de Maillard, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », 2013, art. cit., pp. 19-25. La consultation publique de novembre 2012 – février 2013 donne les contours de cette réforme : responsabilisation accrue des entreprises dans le contrôle de l'aptitude professionnelle des agents et recentrage de la *Security Industry Authority* sur le contrôle de la moralité de ces agents.

<sup>1563</sup> *Cit. in* A. Turpin, « Une réforme de la sécurité privée est en cours en Espagne, vingt ans après l'adoption de la loi encadrant le secteur », *AEF Sécurité globale*, dépêche n° 8649, Madrid, 21 mars 2013. Pour l'Espagne, il faut souligner qu'en 2011 il n'était pas encore question d'une évolution de la législation : le rapport de mission réalisée par la DISP dans ce pays à l'été 2011 n'évoque pas cette perspective, mais au contraire le fait que l'Espagne constitue un « modèle » en termes de régulation et de coopération. C'est bien toutefois ce « modèle » qui est remis en cause par le ministre de l'Intérieur espagnol en mars 2013.

<sup>1564</sup> Cf. Cédric Paulin, « Vers une Europe de la sécurité privée », 2013, art. cit., pp. 3-14.

<sup>1565</sup> DISP, « Belgique et Suisse : la sécurité privée s'oriente vers des missions publiques », *Note de veille*, n° 44, 24 septembre 2012, p. 2, et DISP, « La régulation de la sécurité privée en Belgique et Serbie », *Note de veille*, n° 56, 18 décembre 2013, p. 2 et DISP, « La sécurité privée est d'actualité dans plusieurs pays étrangers », *Note de veille*, n° 37, 22 mai 2012, p. 2. Pour la Belgique, il s'agit d'évoquer un partenariat entre Securitas et l'association Child Focus pour aider à la recherche d'enfants disparus, mais surtout, en septembre 2013, l'approbation par le Conseil des ministres d'un avant-projet de loi étendant les missions du secteur de la sécurité privée tout en le contrôlant mieux (loi adoptée le 8 juin 2017). Pour la Suisse, il s'agit d'évoquer l'externalisation de certaines missions de police en Suisse romande, ainsi que l'interdiction des sociétés militaires privées (loi du 10 septembre 2013). La Serbie élabore en 2013 deux lois relatives à la sécurité privée et aux détectives privés. De nouvelles dispositions de la loi relative aux activités de gardiennage et de transport de fonds entrent en vigueur au Maroc à partir du 22 septembre 2012. Sur les centres de rétention, cf. DISP, « Les centres de rétention administrative en Europe et la sécurité privée », *Note de veille*, n° 55, 24 octobre 2013, p. 3.

<sup>1566</sup> Jean-Louis Blanchou, « Préambule » au dossier « La sécurité privée dans le monde », *Sécurité & Stratégie*, n° 13, juin 2013 / septembre 2013, p. 5.

de 2012-2013. La DISP note aussi, dans ses rapports de missions, un dynamisme de la coopération entre les forces publiques et la sécurité privée : cette dernière tendance est visible au Royaume-Uni, qui suit un chemin assez radical allant de l'externalisation à la privatisation<sup>1567</sup>, mais aussi en Italie avec le protocole « *Mille occhi sulle città* », initiative du ministre de l'Intérieur de l'époque, Roberto Maroni, et signé au niveau national le 11 février 2010<sup>1568</sup>. Les autorités espagnoles évoquent, elles, que les 100 000 agents privés de sécurité répartis sur leur territoire doivent devenir « *les yeux et les oreilles des forces publiques* »<sup>1569</sup>. En Belgique, en 2012, le recours par certaines communes du Brabant flamand à des sociétés privées de sécurité dans le cadre de la prévention contre les cambriolages, a également été mentionné comme « *Des yeux et des oreilles supplémentaires sur le terrain* »<sup>1570</sup>. Si, en Europe, la sécurité privée et ses agents sont de plus en plus perçus comme des capteurs utiles pour les forces publiques, de telles évolutions se retrouvent-elles en France ? Quelles sont les sources et modèles possibles, au niveau national, d'une évolution de la loi du 12 juillet 1983 ?

### **6.2.1.2 Le Rapport Blot-Diederichs : revoir le périmètre des activités privées de sécurité ?**

Si la révision du périmètre de la loi de 1983 est évoquée dans le *Rapport Blot-Diederichs*, celui-ci reste très nuancé, renvoyant la réflexion soit aux structures futures qu'il recommande, soit au législateur. Ainsi, il propose, dans sa recommandation n° 1, de « *lancer une réflexion pour une intégration à terme des enquêteurs internes et des métiers du conseil et de l'ingénierie de sécurité ainsi que de la sécurité incendie dans le cadre de la loi du 12 juillet 1983* »<sup>1571</sup>. Pour le conseil et l'ingénierie de sécurité, le rapport s'appuie sur les demandes du secteur lui-même, précisément le Syndicat du conseil en sûreté (SCS) créé en 2010 et l'USP, les deux ayant des positions communes : « *Le SCS proclame, lui aussi, la nécessité de mettre de l'ordre dans un secteur jusqu'à présent relativement opaque dans lequel gravitaient un certain nombre d'officines dont l'activité est mal connue* »<sup>1572</sup>. Concernant la sécurité incendie, le *Rapport Blot-Diederichs* mentionne que face au « *risque de report des mauvais éléments, qui auraient perdu leur agrément préfectoral suite à une condamnation, vers la*

---

<sup>1567</sup> Cf. article de Jacques de Maillard, dans ce numéro.

<sup>1568</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Italie »*, 2012, *op. cit.*, pp. 21 et suiv. : « *Au début de l'année 2012, 31 provinces avaient élaboré un protocole local, concernant ainsi 18.600 gardes assermentés. Rome a signé un protocole en 2011, réunissant les principales entreprises de sécurité privée opérant dans la capitale* ».

<sup>1569</sup> Expression utilisée par le chef de l'*Unitad Central de Seguridad Privada* (UCSP) du Corps national de la Police nationale (cf. DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Espagne »*, 2011, *op. cit.*, p. 21).

<sup>1570</sup> « *La police appelle des agents de sécurité en renfort* », 5 juillet 2012, sur <http://www.rtl.be>.

<sup>1571</sup> *Rapport Blot-Diederichs*, p. 59.

<sup>1572</sup> *Ibid.*, p. 46.

*sécurité-incendie* », le secteur de la sécurité privée « *est par conséquent plutôt favorable à ce que la sécurité-incendie soit incluse dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 afin d'unifier les régimes et donc les contraintes administratives* ». Toutefois, le *Rapport Blot-Diederichs* reste mesuré et renvoie, comme pour le sujet précédent, à une réflexion à conduire par les futurs DISP et CNAPS (« *La mission estime qu'il est prématuré de réaliser une réforme de cette ampleur, potentiellement conflictuelle, à court terme, mais que la réflexion doit être lancée à moyen terme* »<sup>1573</sup>). D'ailleurs, une fois la DISP créée, la place de la sécurité incendie à côté de la sécurité privée est clarifiée, précisément par une circulaire ministérielle de juin 2011, pilotée par le DISP et sous timbre DLPAJ et DGSCGC. Le sujet pourrait paraître clos, même si l'intégration pleine et entière dans le périmètre réglementé, soutenue par la mission Blot-Diederichs, n'est pas ré-évoquée à cette période. Enfin, à l'inverse, la mission Blot-Diederichs n'est pas favorable à l'intégration dans la loi de 1983 de l'installation et de la maintenance des systèmes électroniques de sécurité (mises en œuvre par les télésurveilleurs, qui eux relèvent de la loi de 1983). Il suit en cela la position du syndicat professionnel qui les représente, le GPMSE, et « *estime qu'en tout état de cause, intégrer les installateurs dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 serait contre-productif, avis que partage la mission après avoir achevé son volet comparatif avec quatre pays européens* »<sup>1574</sup>. Le DISP dispose ainsi de quelques pistes quant à l'élargissement du périmètre.

### **6.2.1.3 Peu de modèles mobilisables pour investir la question de la coopération**

Du point de vue de la coopération, le DISP ne bénéficie pas de sources ni de points d'appui extrêmement forts. Par exemple, le *Livre blanc sur la sécurité publique*, sous la direction de Michel Gaudin, préfet de police de Paris, et Alain Bauer, remis en novembre 2011 au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, ne porte pas une ambition extraordinaire en matière de coopération public/privée : il soutient une poursuite et une généralisation plus importante de l'externalisation des tâches indues, comme la garde et surveillance des bâtiments officiels, voire leur suppression dans le cas des procurations de vote<sup>1575</sup>. S'il évoque l'idée de « *Systématiser l'élaboration de conventions entre police*

---

<sup>1573</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>1574</sup> *Ibid.*, p. 45 : « *En Allemagne et en Belgique, où les installateurs tombent sous le coup des dispositions légales de contrôle des entreprises de sécurité privées, les responsables administratifs ont exprimé un avis négatif sur l'utilité de ces dispositions et envisageraient plutôt un retour en arrière de ce point de vue* ». Ce retour arrière n'a néanmoins pas eu lieu pour la Belgique.

<sup>1575</sup> Michel Gaudin, préfet de police, et Alain Bauer, président du conseil d'orientation de l'ONDRP, *Livre blanc sur la sécurité publique*, rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Paris, La Documentation française, 2012, p. 64.

*nationale et police municipale* »<sup>1576</sup>, il reste muet sur de telles conventions avec la sécurité privée.

Le discours en faveur de la coopération n'émerge que doucement du côté des dirigeants des forces publiques : en 2013, pour la première fois, le directeur général de la gendarmerie nationale, Jacques Mignaux, parle des agents privés de sécurité comme « *des yeux et des oreilles* » pour la sécurité publique dans une publication en 2013<sup>1577</sup> : l'expression est directement issue de l'observation des discours des voisins européens – un colonel de gendarmerie, chargé de mission à DISP, ayant écrit l'article du DGGN et s'étant basé sur les différents rapports de mission à l'étranger de la DISP qui montrait une certaine avancée chez les voisins de la France en matière de coopération public/privée. Enfin, le secteur privé lui-même ne porte aucune revendication en matière de coproduction public-privé.

#### **6.2.1.4 Professionnaliser la formation et moraliser les organismes de formation : des pistes plus étayées**

La formation en sécurité privée est la piste de réforme qui repose le plus sur une analyse étayée et partagée. En 2011, le DISP demande et obtient la réalisation d'un *Rapport IGA-IGAS-IGEN* relatif à la formation aux métiers de la sécurité, rendu en octobre 2012 et donnant lieu à une présentation et discussion lors des 1<sup>ères</sup> Assises de la sécurité privée à la fin de ce même mois. Ce rapport constitue la base cognitive fondant les mesures législatives proposées par le DISP dans le cadre du projet de réforme du livre VI du CSI.

##### *6.2.1.4.1 Une idée poussée par le DISP lui-même*

Pourquoi le DISP demande-t-il dès 2011 une mission d'inspection sur la formation en sécurité privée ? La réponse institutionnelle est que le champ de la formation fait partie des missions du DISP définies son décret de création : « *Le délégué interministériel à la sécurité privée contribue à la professionnalisation des métiers de la sécurité privée en proposant toute évolution utile de la formation, initiale ou continue, dispensée aux agents des différentes filières de ce secteur d'activités* ». Pour cela, il dispose de moyens complémentaires à sa petite équipe : « *Pour la conduite des travaux interministériels qui lui sont confiés, le délégué*

---

<sup>1576</sup> *Ibid.*

<sup>1577</sup> J. Mignaux (DGGN), « Le regard porté par la gendarmerie sur la problématique sécurité publique-sécurité privée », in Pierre Brajeux, Eric Delbecque et Michel Mathieu (dir.), *Sécurité privée, enjeu public*, 2013, *op. cit.*, p. 177 : « Dans une société marquée par des phénomènes croissants de cambriolage, de vols et de violences aux personnes et aux biens, ils [les agents privés de sécurité] incarnent souvent les "yeux et les oreilles" qui devraient, comme c'est le cas pour la police municipale, permettre à l'autorité publique d'être informée, via les militaires de la gendarmerie nationale et les fonctionnaires de la police nationale, des faits et méfaits qui se commettent partout sur le territoire. Ce dispositif conduirait à une véritable synergie des acteurs au bénéfice de la sécurité des personnes et des biens ».

*interministériel à la sécurité privée peut faire appel aux administrations centrales, aux corps d'inspection ainsi qu'aux services déconcentrés des départements ministériels intéressés* ». Cette possibilité fait une première nécessité, celle de mettre en œuvre « quelque chose ». Sur le fond, sa demande est fondée sur la logique du *Rapport Blot-Diederichs*, à savoir le contrôle de la sécurité privée, sa professionnalisation et sa moralisation. Dans sa note de demande de mission au cabinet du ministre, le DISP argue de la nécessité de compléter le contrôle en cours de mise en place sur les entreprises de sécurité par un contrôle sur l'étape précédente, à savoir la formation, avant le recrutement : « *il convient de ne pas laisser une porte d'entrée à la profession qui comporte autant de failles* » : « *le secteur de la formation compterait un nombre d'entreprises « délinquantes » encore plus important que le secteur de la sécurité privée lui-même* »<sup>1578</sup>. Ainsi, alors que la mission d'inspection débute son travail début 2012, il transmet dès ce moment aux trois inspecteurs une note détaillée sur le pré-diagnostic des dysfonctionnements de la formation en sécurité et des pistes d'amélioration.

Le premier constat est d'ordre réglementaire : alors que l'obtention d'une carte professionnelle passe obligatoirement par la justification d'une formation, elle-même soumise à l'obligation d'une autorisation d'entrée en formation, « *aucun contrôle du ministère de l'Intérieur ni, désormais, du Conseil national des activités privées de sécurité ne peut porter sur cette délivrance de l'aptitude professionnelle* »<sup>1579</sup>. Il s'agit alors, pour le DISP, de faire entrer la formation aux métiers de la sécurité dans le périmètre de la loi du 12 juillet 1983 : « *La formation en sécurité privée deviendrait, dans cette hypothèse, une activité privée de sécurité et relèverait des mêmes obligations que pour toute autre activité privée de sécurité* »<sup>1580</sup>. A l'appui de cette proposition, il mentionne les expériences étrangères, notamment espagnole et belge. De cette intégration des organismes de formation dans la loi du 12 juillet 1983 et donc dans le périmètre du CNAPS, le DISP en vient au contrôle *a posteriori*, précisément pour les examens, car « *Le contrôle des examens est un des points problématiques dans le cycle de formation à la sécurité privée* »<sup>1581</sup>. Ces propositions passent par « *la présence obligatoire d'un agent de forces de l'ordre lors de l'examen final* » (comme en Espagne) ou « *l'obligation de déclaration des sessions de formation et/ou des sessions d'examen, comme en Belgique* »<sup>1582</sup>. Enfin, il propose, ce que « *plusieurs pays européens*

---

<sup>1578</sup> Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, Directeur de Cabinet », n° 11-020-2, 26 avril 2011.

<sup>1579</sup> DISP, « Note pour Gilles SANSON, Inspecteur général de l'administration, Catherine HESSE, Inspectrice générale des affaires sociales, Brigitte LE BRETHON, Inspectrice générale de l'éducation nationale », 10 février 2012, p. 1.

<sup>1580</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1581</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>1582</sup> *Ibid.*

*mettent en œuvre, chacun avec leurs modalités propres, ce recyclage postérieur à la formation initiale »*<sup>1583</sup>.

Ainsi, les inspecteurs généraux de l'IGA, de l'IGAS et de l'IGEN partent avec une feuille de route déjà précisée par le DISP. Pour celui-ci, « *Ces pistes méritent évaluation et approfondissement mais me semblent correspondre à l'esprit des réformes engagées depuis quelques années par l'Etat vis-à-vis de la sécurité privée et aux meilleures pratiques observées à l'étranger »*<sup>1584</sup>. Il y a donc une suite logique, dans son esprit, au *Rapport Blot-Diederichs* et à la mise en place du CNAPS. Le champ de la formation aux métiers de la sécurité doit répondre également aux critères de la professionnalisation et de la moralisation.

#### 6.2.1.4.2 ... et approfondie par la mission IGA-IGAS-IGEN

Le *Rapport IGA-IGAS-IGEN* détaille le pré-diagnostic précédent et les pistes envisagées. Si certaines pistes ne nécessitent pas d'évolution législative ou réglementaire – nous avons montré dans la 4<sup>ème</sup> partie comment le DISP les avait mises en œuvre ou l'avait tenté –, la conclusion globale reste celle d'une modification législative : « *La mise en œuvre de ces propositions implique une modification du code de la sécurité intérieure parce qu'elles feraient entrer désormais dans le périmètre des acteurs de la sécurité privée les organismes de formation aux métiers de la sécurité privée »*<sup>1585</sup>.

Reprenant les mêmes objectifs que le *Rapport Blot-Diederichs*, la mission IGA-IGEN-IGAS souligne qu'avec la formation, « *L'objectif de fond poursuivi est stratégique. Il est celui d'une transformation de la profession pour mieux l'insérer au sein de la société sachant, notamment, que le rôle confié à la sécurité privée est empreint de risques qu'il convient de prévenir »*<sup>1586</sup>. Un consensus existerait entre la sphère publique qui a demandé le rapport et les acteurs privés, patronaux et syndicaux : « *L'amélioration du dispositif de formation est ainsi un objectif affiché avec force par les instances paritaires »*<sup>1587</sup>. Toutefois, les souhaits d'améliorer le dispositif de formation de la part des organisations patronales « *restent également contrebalancés aussitôt par d'autres types de considérations : sur les contraintes économiques du secteur qui limitent les efforts susceptibles d'être engagés ou sur la nature des métiers qui pour beaucoup appellent avant tout une expérience sur le tas. Les ambitions manifestées en matière de renforcement du dispositif de formation doivent être relativisées à*

---

<sup>1583</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1584</sup> *Ibid.*

<sup>1585</sup> *Rapport IGA-IGEN-IGAS*, 2012, *op. cit.*, p. 4.

<sup>1586</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>1587</sup> *Ibid.*

*cette aune* » et « *Tout ce qui viendrait par trop entraver la réactivité des entreprises comme un allongement trop grand des durées de formation est regardé avec circonspection* »<sup>1588</sup>. Autant le facteur économique – la nécessité de retrouver des marges financières – avait motivé les organisations patronales pour mettre en place, et le financer, un instrument de régulation du secteur, autant ces mêmes arguments économiques nuancent la volonté générale d'améliorer la formation<sup>1589</sup>. La mission IGA-IGAS-IGEN montre en quoi une réforme en matière de formation est nécessaire, y compris pour la viabilité économique à long terme de l'offre de sécurité : absence de formation continue systématique et obligatoire<sup>1590</sup>, peu d'offres de formation des dirigeants, quasi-absence de formation de l'encadrement intermédiaire, absence de filières de formation structurées avec un tronc commun et des modules de spécialisation, formations pratiques lacunaires, durées des formation variables selon les voies d'accès (CQP, certifications professionnelles, diplômes publics). Le *Rapport Blot-Diederichs* est cité : la réforme de la formation est « *le seul moyen de relever le niveau de l'activité. Ce sérieux trouve sa traduction économique en augmentation du prix de la sécurité* »<sup>1591</sup>.

Une autre justification plus ciblée et pragmatique est donnée par la mission IGA-IGAS-IGEN : « *Surtout les modalités de contrôle de la qualité des formations sont insatisfaisantes et la fiabilité des examens est régulièrement mise en cause. Ce point fait consensus chez tous les interlocuteurs de la mission, alors même que les strates de contrôle ont été empilées au niveau des syndicats des entreprises de formation, des organismes paritaires des branches, des services de l'Etat et des régions* »<sup>1592</sup>. L'ensemble de ces contrôles ne sont cependant pas de nature à professionnaliser ou moraliser le secteur de la formation en sécurité privée : ainsi, il n'existe que 163 contrôleurs ou inspecteurs dans les services régionaux de contrôle (SRC)

---

<sup>1588</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>1589</sup> A cette préoccupation économique globale s'ajoutent des différences fortes, selon la mission IGA-IGAS-IGEN, au sein du secteur de la formation en sécurité privée : le transport de fonds où les organismes de formation sont moins de 10, avec un « quasi-monopole » de Proségur, Loomis, Brink's et Temis, la sûreté aéroportuaire dont la formation est déjà réglementée par la DGAC. D'ailleurs, la mission des inspections générales laisse de côté la sûreté aéroportuaire en raison de l'existence d'un rapport récent de l'IGA sur le sujet, qui « *aborde longuement les problèmes de formation* » (*ibid.*, p. 9). Autre limite à la création d'un consensus autour de la formation, les acteurs publics intéressés par ce domaine ne paraissent pas moteurs, ou plus précisément paraissent se satisfaire des formations existantes et de leurs modalités. Pôle Emploi, selon la mission, « *qui considère nécessaire la professionnalisation de ce secteur d'activité ne fait pas, malgré tout, de ce dossier de la formation un « cheval de bataille »* » (*ibid.*, p. 17).

<sup>1590</sup> *Ibid.*, p. 42 : « *Les obligations pesant sur les entreprises de sécurité en matière de formation continue sont sans commune mesure avec celles relatives à la formation initiale. Autant pour cette dernière, des exigences fortes ont été instituées, autant en matière de formation continue l'essentiel reste dans un cadre proche du droit commun des entreprises* ». Seul le transport de fonds, pour le tir, et la sûreté aéroportuaire du fait d'obligations européennes, sont soumis à des obligations de formation continue, de recyclage.

<sup>1591</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>1592</sup> *Ibid.*, p. 44. Ces strates de contrôle sont variées, d'ampleur et d'aspect contraignant tout aussi variables : certification QUALICERT pour les organismes de formation appartenant au syndicat professionnel UNAFOS, contrôle des organismes délivrant les CQP par la branche professionnelle à travers un comité de discipline et d'éthique (CODE) mis en place en mai 2011, contrôle par les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle (SRC) des DIRECCTE.



de la formation professionnelle, pour plus de 60 000 organismes de formation toutes spécialités confondues<sup>1593</sup> : « *En pratique les sanctions dans le domaine de la sécurité privée sont exceptionnelles, dans la mesure surtout où ce secteur, pourtant repéré, n'a jamais fait partie des cibles prioritaires du programme annuel de contrôle* »<sup>1594</sup>. Concernant les certifications professionnelles enregistrées au RNCP (c'est-à-dire hors CQP), il ne s'agit que d'une vérification *a priori* sur l'adéquation entre la formation délivrée et les compétences à acquérir, sur dossier : « *En aucun cas, n'est émise une appréciation sur les modalités de mise en œuvre des formations attenantes à ces certifications* »<sup>1595</sup>. Enfin, le ministère de l'Intérieur lui-même ne fait que donner un avis à la CNCPC (Commission nationale des certifications professionnelles) pour l'enregistrement d'une certification au RNCP. Il existe des « *doutes et des suspicions sur la qualité réelle des formations dispensées (si ce n'est parfois l'existence même de celles-ci) et donc la fiabilité des titres accordés* »<sup>1596</sup>, doutes que ne font qu'accroître des taux de réussite aux examens qui avoisinent souvent les 100 %.

Pour la mission IGA-IGAS-IGEN, « *Seule une impulsion administrative forte imposant des progrès à l'ensemble de la profession, sans donc fausser la concurrence, serait en mesure de faire évoluer la situation* »<sup>1597</sup>. La mission IGA-IGAS-IGEN élabore par conséquent des pistes d'amélioration, dont le contrôle des organismes de formation et des examens est la principale et la plus contraignante : il s'agit de « *confier [...] au CNAPS de nouvelles compétences à ce propos* »<sup>1598</sup>, à savoir un contrôle par l'établissement des organismes du point de vue de la délivrance d'autorisations et du point de vue de la mission disciplinaire. « *Cette proposition suppose une modification du périmètre initial de la loi de 1983* »<sup>1599</sup>. Une telle évolution induit une évolution du CNAPS, dans sa structure décisionnaire et dans son fonctionnement administratif : un second collège est envisagé « *pour accueillir les instances représentatives de la formation à la sécurité* »<sup>1600</sup> ainsi qu'« *une liste régionale de personnes qualifiées pour participer aux groupes d'examineurs de fin de formation* », liste qui serait gérée par le CNAPS<sup>1601</sup>. Les examens passeraient ainsi sous un contrôle étroit du CNAPS, qui s'assurerait de la présence d'épreuves pratiques, de la remise à jour régulière des QCM utilisés lors des examens, de la diffusion des résultats des examens par organismes. La

---

<sup>1593</sup> *Ibid.*, pp. 45-46.

<sup>1594</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>1595</sup> *Ibid.*

<sup>1596</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>1597</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>1598</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>1599</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>1600</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>1601</sup> *Ibid.*, p. 60. Ces personnes qualifiées, anciens fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, de l'Education nationale, de l'Emploi, seraient indemnisées afin de faciliter leur mobilisation.

mission recommande également d’astreindre le renouvellement de la carte professionnelle tous les cinq ans au suivi d’un stage de remise à niveau ou d’un recyclage, reprenant là une proposition de la DISP<sup>1602</sup>. Enfin, elle propose l’obligation, pour l’encadrement intermédiaire, de suivre une formation<sup>1603</sup>.

Globalement, la mission des inspections générales dresse par conséquent deux grandes catégories de recommandations : celles relative au pilotage du domaine de la formation, plaçant le DISP au cœur des mesures envisagées, celles relatives à de nouvelles obligations sur les organismes de formation et le secteur de la sécurité privée, nécessitant des évolutions législatives et réglementaires. Ainsi, fin 2012, le DISP dispose donc d’un corpus de mesures possibles en matière de formation aux métiers de la sécurité privée, remplissant potentiellement un projet législatif. Comme cela a été montré précédemment, une partie des mesures législatives envisagées par la mission des inspections générales, étaient déjà « dans la tête » du DISP (cf. sa note transmise la mission dès février 2012) : le *Rapport IGA-IGAS-IGEN* lui permet de les légitimer et de s’appuyer dessus : les Assises de la sécurité privée du 22 octobre 2012 sont précisément annoncées par le DISP au collège du CNAPS du 12 juillet 2012<sup>1604</sup> et organisées par lui sur le thème de la formation en sécurité privée, avec une présentation du rapport de la mission par l’un de ses auteurs, l’IGA Gilles Sanson.

L’ensemble de ces éléments, sur le périmètre, la coproduction et la formation, sont utilisés par le DISP pour élaborer son projet de réforme.

## **6.2.2 Retrouver objectivement la version la plus extensive du projet de réforme du livre VI du CSI**

L’année 2012 donne lieu à un grand nombre de réunions, permettant de formaliser un projet vers la fin de l’année. Cependant, dès janvier 2012, des dispositions paraissent fixées : intégration des consultants en sécurité-sûreté et des cabinets d’intelligence économique ; agrément des directeurs ou responsables sûreté/sécurité des entreprises ; évolution du principe d’exclusivité ; place de la sécurité incendie par rapport à la loi du 12 juillet 1983 ; vérification de la moralité des salariés du « back office »<sup>1605</sup>. Nous prendrons cependant, comme état

---

<sup>1602</sup> « La DISP, dans ce contexte [de professionnalisation], souhaite rendre obligatoire une vérification tous les 5 ans, lors du renouvellement de la carte professionnelle par le CNAPS, du respect par chacun d’obligations de formation permanente. La mission adhère dans son principe à cette proposition » (*ibid.*, p. 65).

<sup>1603</sup> *Ibid.*, pp 66-67.

<sup>1604</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 12 juillet 2012 », p. 2.

<sup>1605</sup> DISP, « Compte rendu succinct de réunion. Mardi 17/01/2012 à 11 h. Objet : Perspectives de révision de la loi 83-629 du 12 juillet 1983 », 2 p. Les organisations de directeurs de la sécurité représentées sont l’Agora des directeurs sécurité, ASIS et le CDSE.

global relativement fixe du projet de réforme, les documents diffusés au début de l'année 2013<sup>1606</sup>, notamment le projet transmis par le DLPAJ et le DISP au cabinet du ministre de l'Intérieur en avril 2013, accompagné d'une note et transmis après une présentation au collège du CNAPS en février 2013, elle-même précédée d'une transmission aux acteurs publics et privés concernés et d'un retour de leur part. Il n'en demeure pas moins que ce projet n'est pas dans un état parfaitement stabilisé et qu'il s'agit davantage d'une présentation d'étape suffisamment aboutie pour permettre des premiers arbitrages techniques.

Ce projet, présenté comme consensuel, montre les arbitrages attendus : « *Les différentes réflexions entreprises ont abouti à distinguer d'une part un premier ensemble de sujets (1) qui font l'objet d'un consensus de la part de la DLPAJ et de la DISP, mais dont l'importance justifie une prise de position du cabinet, et d'autre part, un deuxième ensemble de sujets (2) qui font l'objet d'une différence d'appréciation entre la DISP et la DLPAJ et pour lesquels votre arbitrage est sollicité* »<sup>1607</sup>. Les sujets consensuels, au nombre de 13, ne sont pas présentés de manière problématisée ou regroupée, mais sous forme de catalogue d'articles législatifs. Il est par ailleurs remarquable que la note de présentation du DLPAJ et du DISP ne propose aucune perspective problématisée, ou même politique, pour présenter ce projet : la perspective ne semble que technique, insistant sur la concertation avec les professionnels et le CNAPS, rappelant seulement que « *les réflexions ont naturellement tenu compte des orientations définies par le ministre lors de son intervention devant les acteurs de la sécurité privée le 26 octobre 2012* »<sup>1608</sup>.

---

<sup>1606</sup> Ce sont les sources suivantes qui sont donc utilisées :

- Laurent Touvet, DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le directeur du cabinet », objet : révision du livre VI du code de la sécurité intérieure, 24 décembre 2012, 8 p.

- DLPAJ, « Fiche synthétique sur l'avant-projet de révision du livre VI du CSI », présenté au collège du 24 janvier 2013, 2 p.

- CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, 26 p., et « Avant-projet de révision du Livre VI du Code de la Sécurité Intérieure – Annexes des contributions », février 2013, 44 p.

- DLPAJ / DISP, « Note à l'attention de Monsieur le préfet, directeur de cabinet, « Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure » », 25 avril 2013, 44 p.

- DLPAJ, « Projet de réforme du Livre VI du code de la sécurité intérieure », version datée du 13 novembre 2013.

<sup>1607</sup> DLPAJ / DISP, « Note à l'attention de Monsieur le préfet, directeur de cabinet, « Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure » », 25 avril 2013, p. 2.

<sup>1608</sup> *Ibid.*, p. 1.

## 6.2.2.1 Les sujets qui font consensus entre la DISP et la DLPAJ en 2012-2013

### 6.2.2.1.1 Le périmètre et l'exclusivité

Le projet de révision du livre VI du CSI transmis au cabinet du ministre de l'Intérieur en avril 2013 met en première place l'évolution du périmètre réglementé : celui-ci « *a été précisé et étendu* »<sup>1609</sup>, à la fois par explicitation et par adjonction. Des activités de surveillance humaine, déjà réglementées mais décrites de manière générique ou globale, sont davantage détaillées :

- surveillance et gardiennage des enceintes ou installations de transports collectifs de voyageurs ;
- surveillance et gardiennage exercées avec un chien ;
- sécurité pour les manifestations sportives, culturelles ou récréatives ;
- maintenance et approvisionnement des distributeurs automatiques bancaires ;
- sûreté aéroportuaire.

D'autres activités nouvelles sont intégrées, pour certaines déjà exercées par le secteur privé mais hors périmètre réglementé par le livre VI du CSI :

- sûreté portuaire ;
- levée de doute préalable au déminage ;
- installation et maintenance de systèmes électroniques de sécurité ;
- conduite de sécurité<sup>1610</sup> ;
- conseil en matière de sécurité privée, c'est-à-dire « *conseil, audit, évaluation pour le compte d'autrui susceptibles de déboucher sur des préconisations portant sur les activités mentionnées à l'article L. 611-1 du CSI* »<sup>1611</sup>. Le DLPAJ et le DISP restent très prudents : « *cet ajout paraît délicat. En effet, la notion de conseil couvre un champ d'activités qu'il est peu aisé de définir. De plus la pertinence de la formation présentée par les demandeurs sera délicate à apprécier par le CNAPS* ». Ils rappellent

---

<sup>1609</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1610</sup> Ces activités paraissent intégrées dans la note transmise au cabinet du ministre, mais ne figurent pas dans les projets précédents ou suivants (Cf. DLPAJ, « Fiche synthétique sur l'avant-projet de révision du livre VI du CSI », présenté au collège du 24 janvier 2013, 2 p. et DLPAJ, « Projet de réforme du Livre VI du code de la sécurité intérieure », version datée du 13 novembre 2013).

<sup>1611</sup> DLPAJ, « Fiche synthétique sur l'avant-projet de révision du livre VI du CSI », présenté au collège du 24 janvier 2013, p. 1.

en outre la censure par le Conseil constitutionnel de la « *disposition similaire relative à l'intelligence économique* »<sup>1612</sup>.

Avec l'évolution du périmètre, la question du principe d'exclusivité de l'exercice des activités privées de sécurité est également mise sur la table : les entreprises de sécurité privée ne peuvent, en effet, réaliser que des prestations de sécurité, à l'exclusion de toute autre activité, avec en outre une exclusivité stricte pour la protection rapprochée. Un assouplissement est prévu pour cette dernière activité, qui pourrait être exercée avec les activités de surveillance et gardiennage classique. Le projet prévoit également que le conseil en sécurité puisse être exercé en même temps que d'autres activités (le conseil dans d'autres domaines).

#### 6.2.2.1.2 *La coopération public / privé*

« *De nouvelles dispositions ont été introduites dans le projet afin de favoriser une réelle coopération entre les forces de sécurité intérieure et les entreprises de sécurité privée* »<sup>1613</sup>. Cinq mesures sont inscrites dans le projet : l'obligation de signalement d'agents de sécurité privée sur la voie publique aux forces publiques (en plus, donc, de l'autorisation exceptionnelle de cette présence délivrée par les préfetures) ; la mise en place de conventions de coordination entre les entreprises de sécurité privée ou celles faisant appel à la sécurité privée et les forces publiques sous couvert du préfet de département ; l'obligation d'alerte par les agents de sécurité privée de la commission imminente d'un crime ou d'un délit aux personnes<sup>1614</sup> ; l'interdiction de toute entrave par les agents de sécurité ; la protection juridique des agents de sécurité.

L'obligation d'information de la survenue d'un fait criminel ou délictuel aux forces de police fait écho à un débat beaucoup plus important au Québec au moment du vote de la loi sur la sécurité privée en 2006 : outre la mise en place du Bureau de la sécurité privée, cette loi « *prévoyait d'instaurer une obligation de dénonciation à la police pour trois types de crimes : contre l'ordre public [...], dans le cas d'une infraction relative au terrorisme [...] et d'une infraction mettant en danger l'intégration physique d'une personne* »<sup>1615</sup>. Massimiliano

---

<sup>1612</sup> DLPJ / DISP, « Note à l'attention de Monsieur le préfet, directeur de cabinet, « Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure » », 25 avril 2013, p. 2.

<sup>1613</sup> DLPJ / DISP, « Note à l'attention de Monsieur le préfet, directeur de cabinet, « Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure » », 25 avril 2013, p. 3.

<sup>1614</sup> Cette disposition apparaît dès la fin de l'année 2012, dans une note du DLPJ au directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur (Laurent Touvet, DLPJ, « Note à l'attention de Monsieur le directeur du cabinet », objet : révision du livre VI du code de la sécurité intérieure, 24 décembre 2012, p. 5).

<sup>1615</sup> Massimiliano Mulone et Benoît Dupont, « Saisir la sécurité privée : quand l'Etat, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de Régulation », 2008, *op. cit.*, p. 121.

Mulone et Benoît Dupont expliquent toutes les ambiguïtés de cette mesure, jugée trop restrictive par la police quant aux faits à signaler mais assimilée par le secteur privé comme de la délation et une contrainte, plutôt qu'un véritable acte de coopération. D'ailleurs, cette mesure a finalement été retirée de la version finale de la loi au Québec.

La disposition qui prévoit de mettre en place une protection juridique des agents de sécurité privée est copiée sur les gardiens d'immeuble : « *Il s'agit de se calquer sur la protection prévue pour les gardiens assermentés d'immeubles et d'ajouter la mention des agents de sécurité privée dans six articles du code pénal* »<sup>1616</sup>. A l'inverse, une aggravation des peines est prévue en cas de faits commis pendant leur mission. Enfin, une précision est apportée sur les prérogatives des agents de sécurité, par l'interdiction de « *quelque forme que ce soit d'entrave au libre usage des biens et de contraintes à l'égard des personnes* »<sup>1617</sup>.

#### 6.2.2.1.3 Les conditions d'exercice des activités privées de sécurité

Plusieurs dispositions durcissent les conditions d'autorisation pour les entreprises<sup>1618</sup> :

- instauration d'une garantie financière, notamment comme « *garantie des éventuelles pénalités financières imposées par le CNAPS* »<sup>1619</sup> ;
- instauration d'un seuil minimal de participation au capital (proposé à 10 % du capital d'une société) pour agréer les associés dans les entreprises de sécurité privée ;
- instauration d'un correspondant sécurité dans les entreprises qui emploient ou recourent à plus de 25 ETP d'agents de sécurité en moyenne annuelle ;
- instauration d'une « licence de transport de fonds transfrontalier », correspondant à la transposition du règlement européen n° 1214/2011 du 6 novembre 2011 sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre Etats membres dans la zone Euro<sup>1620</sup> ;
- possibilité pour les associations de créer des services internes de sécurité<sup>1621</sup> ;
- mise en place d'un dispositif incitatif de qualification des entreprises en fonction de leur niveau de compétence : il s'agit de discriminer les entreprises de sécurité selon leur capacité et de permettre aux donneurs d'ordre de mieux les sélectionner : « *dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, les organisations*

---

<sup>1616</sup> DLPJ / DISP, « Note à l'attention de Monsieur le préfet, directeur de cabinet, « Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure » », 25 avril 2013, p. 3.

<sup>1617</sup> *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>1618</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>1619</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1620</sup> *Ibid.*, p. 20. Cette disposition n'est pas mentionnée dans la note de synthèse au directeur de cabinet mais se retrouve dans le projet de révision détaillé.

<sup>1621</sup> *Ibid.*, p. 10.

*professionnelles patronales [...] mettent en place un dispositif destiné à certifier leur niveau de compétence et à le porter à la connaissance du public »<sup>1622</sup> ;*

- traitement spécifique des services internes de sécurité des opérateurs d'installations nucléaires ;

Seules deux dispositions simplifient plutôt le cadre juridique existant :

- explicitation du renvoi des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP dans le champ de compétence du code des transports : toutefois, quelques mois plutôt, il était plutôt envisagé de les voir « réintégrés dans le champ d'application du livre VI du CSI. (Ils y figuraient avant la création du code des transports) »<sup>1623</sup> ;
- suppression des autorisations de palpations de sécurité, demandées par les employeurs pour certains de leurs salariés.

#### 6.2.2.1.4 *Le fonctionnement du CNAPS*

Il s'agit, dans le projet de réforme du livre VI, d'apporter une « *correction de difficultés apparues depuis la création du CNAPS* »<sup>1624</sup> : saisine directe par le directeur du CNAPS du juge des libertés et de la détention en cas de refus de contrôle par une entreprise (plutôt qu'une saisine par le président de la CIAC) ; présence des représentants du personnel du CNAPS au sein du collège ; possibilité de créer des commissions infrarégionales (notamment pour scinder la CIAC d'Ile-de-France en deux) ; possibilité de publier les sanctions des CIAC. A ce stade, il faut rappeler que le CNAPS travaille en parallèle avec la DLPAJ sur plusieurs adaptations législatives et réglementaires, montrant ainsi une forme d'agenda parallèle à celui du DISP.

#### 6.2.2.1.5 *La formation en sécurité privée*

« *La formation est l'un des éléments les plus structurants de la sécurité privée. Il a donc été souhaité d'en traiter dans un titre spécifique du livre VI du CSI. Certaines dispositions du rapport sur la formation aux métiers de la sécurité de l'IGA, l'IGEN et l'IGAS publié le 12 octobre 2012 [...] ont été retenues pour être intégrées dans ce nouveau titre* »<sup>1625</sup>. Le dispositif envisagé est l'agrément des organismes de formation par le CNAPS, le contrôle de moralité de leur dirigeant, la présence d'un tiers de confiance (retraités de la police, de la

---

<sup>1622</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>1623</sup> DLPAJ, « Fiche synthétique sur l'avant-projet de révision du livre VI du CSI », présenté au collège du 24 janvier 2013, p. 2.

<sup>1624</sup> DLPAJ / DISP, « Note à l'attention de Monsieur le préfet, directeur de cabinet, « Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure » », 25 avril 2013, p. 6.

<sup>1625</sup> *Ibid.*

gendarmerie, de l'enseignement) désigné par le CNAPS lors des épreuves ou jurys d'examens, et la mise en place d'une formation continue conditionnant le renouvellement de la carte professionnelle. L'instauration d'obligations déontologiques pour les organismes de formation est envisagée, mais « *cette proposition est arrivée trop tardivement dans la concertation pour pouvoir faire l'objet d'une disposition pouvant être intégrée dans le projet* »<sup>1626</sup> et est renvoyée à une démarche que le CNAPS pourrait engager lui-même.

### **6.2.2.2 Les sujets qui ne font pas consensus entre la DISP et la DLPAJ**

Trois sujets de divergence entre la DISP et la DLPAJ sont proposés à l'arbitrage du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur : l'intégration de la sécurité incendie dans le périmètre des activités privées de sécurité ; le contrôle de moralité de l'ensemble du personnel des entreprises de sécurité privée ; le contrôle de moralité des formateurs aux métiers de la sécurité privée.

Si les relations entre la sécurité privée et la sécurité incendie ont été clarifiées par circulaire en juin 2011, dans le sens d'un exercice conjoint possible moyennant la détention des aptitudes professionnelles respectives et de la carte professionnelle pour l'exercice de la sécurité privée, et bien que le nouveau ministre de l'Intérieur affirme, en octobre 2012, son souhait de ne pas voir la législation évoluer sur ce point, le DISP et le DLPAJ rappellent en avril 2013 au directeur de cabinet les positions divergentes des professionnels, certains souhaitant une intégration (les organisations professionnelles de la surveillance humaine comme le SNES et l'USP, la grande distribution représentée par PERIFEM), d'autres s'y opposant (les directeurs de la sécurité des grandes entreprises représentés par le CDSE). Le DISP, plutôt favorable à une intégration de la sécurité incendie dans le périmètre réglementé, et le DLPAJ, plutôt opposé, soulignent conjointement que « *certain arguments plaident par ailleurs pour le statu quo* », notamment le bon fonctionnement du dispositif en cours et la non-multiplication des autorisations administratives<sup>1627</sup>. La note du DISP et du DLPAJ mentionne que « *les évaluations sur le nombre de cartes professionnelles supplémentaires qu'entraînerait l'inclusion de la sécurité-incendie au périmètre, font apparaître un besoin de rattrapage concernant environ 10 000 agents, un grand nombre d'agents SSIAP détenant déjà une carte professionnelle* »<sup>1628</sup>. Ainsi, le sujet de la sécurité incendie est à nouveau remis sur la table.

---

<sup>1626</sup> *Ibid.*

<sup>1627</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>1628</sup> *Ibid.*



L'extension du contrôle de moralité à tous les salariés des entreprises de sécurité (secrétariat, de support, etc.) est dite avoir été envisagée, mais « *n'a cependant pas été intégrée au projet de révision du livre VI du CSI car elle inquiète les responsables du CNAPS qui craignent de ne pas pouvoir faire face à cette nouvelle mission à moyens constants* »<sup>1629</sup>. Ce sont environ 10 000 personnes qui seraient concernées selon la DISP et la DLPAJ.

Enfin, dans le cadre du contrôle des organismes de formation, le DISP est favorable à l'instauration d'une « *obligation pour ces formateurs de fournir à leur employeur un extrait de casier judiciaire (bulletin n°3) verge de toute mention, préalablement à l'embauche, puis annuellement* »<sup>1630</sup>. La DLPAJ n'y est pas favorable en raison de la contrainte supplémentaire que cela crée pour les organismes de formation (bien que ceux-ci réclament cette vérification).

Pour ces trois cas de divergences, du moins de sujets non pris en compte dans la rédaction du projet de réforme mais mentionnés au directeur de cabinet, se retrouve la question de l'extension du contrôle de moralité : c'est la moralisation qui est ici visée, bien que ni le DLPAJ ni le DISP ne l'annoncent clairement ni le problématisent en ces termes<sup>1631</sup>. Par suite, l'enjeu est donc la charge administrative que ce contrôle de moralité entraînerait pour le CNAPS, que la DLPAJ trouve trop lourde : pour la sécurité incendie, « *il convient d'éviter de multiplier les autorisations administratives* » ; pour la moralité du back office, « *elle inquiète les responsables du CNAPS qui craignent de ne pouvoir faire face à cette nouvelle mission à moyens constants* » ; enfin, pour la moralité des formateurs, la DLPAJ « *estime que cela constituerait une contrainte supplémentaire pour les organismes de formation, qui ne lui apparaît pas nécessaire dans un contexte d'accroissement déjà significatif des formalités imposées aux entreprises et au CNAPS* »<sup>1632</sup>. Les prémices d'une disproportion entre l'opportunité d'une extension des contrôles de moralité et leur utilité, et d'une surcharge de travail pour le jeune CNAPS, apparaissent d'ores et déjà.

---

<sup>1629</sup> *Ibid.*

<sup>1630</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>1631</sup> La justification du contrôle de moralité est avancée séparément pour chacun des sujets mais pas « mutualisée ». Ainsi, pour la sécurité incendie, ces agents « *ont nécessairement accès à tous les lieux dont ils exercent la protection, même les plus sensibles, et ce, sans avoir subi aucun contrôle de moralité* » et il s'agit d'éviter qu'un candidat à la sécurité privée refusé pour cause de moralité ne se retrouve par la suite agent de sécurité incendie. Pour le contrôle de moralité du « back office », il est justifié par le fait que ces personnes sont « *susceptibles d'accéder à des informations sensibles en lien avec la sécurité, voire d'intervenir sur les conditions de réalisations des missions confiées aux agents, eux-mêmes astreints à la détention d'une carte professionnelle* ». Pour la fourniture du casier judiciaire n° 3 par les formateurs en sécurité privée, « *Ce système a été construit afin de ne pas permettre à une personne évincée de fonctions opérationnelles dans la sécurité privée de se recycler dans le monde de la formation à la sécurité privée* » (*ibid.*, pp. 7-8).

<sup>1632</sup> *Ibid.*

Cette présentation du projet de réforme, volontairement neutre, ne laisse ici voir que les divergences assumées par le DISP et le DLPAJ. Or, ce sont alors les positions de l'ensemble des autres acteurs qui vont donner corps aux difficultés que soulève ce projet de réforme.

### **6.3 Un consensus mitigé des acteurs publics et privés concernés**

Il serait à proprement parlé erroné de parler de « réactions » par rapport au projet précédemment décrit et transmis conjointement par le DISP et le DLPAJ au cabinet du ministre. En effet, transmis en avril 2013, ce projet avait déjà donné lieu à des prises de position antérieures de la part de l'ensemble des acteurs concernés. Il s'agit donc, dans ce qui suit, de caractériser les points qui sont soutenus et ceux qui ne le sont pas, indépendamment du moment trop précis où ils sont exprimés (entre fin 2012 et mi-2013). En particulier, un grand nombre de positions peuvent être retrouvées et caractérisées grâce à un collège du CNAPS, le 21 février 2013, consacré au projet de réforme du livre VI, et à l'occasion duquel des prises de position avaient été demandée par le DISP. D'autres réactions ont pu s'exprimer à l'occasion de réunions organisées par le DISP, à l'occasion d'interventions orales ou de publications écrites diverses des acteurs concernés.

#### **6.3.1 Des administrations publiques divisées (ou muettes)**

La DGGN transmet le 12 février 2013 au DISP son avis sur le projet de révision du livre VI du CSI, contribution intégrée à la synthèse réalisé par le CNAPS<sup>1633</sup>. Sa position est globalement favorable : pour l'intégration au livre VI du CSI du conseil et de l'audit en sécurité-sûreté, pour l'obligation de dénonciation par les agents de sécurité privée d'un crime ou délit<sup>1634</sup>, pour le contrôle des organismes de formation, pour un dispositif de qualification des entreprises de sécurité privée, pour des conventions de coordination entre les forces de l'ordre et la sécurité privée, pour une protection juridique des agents de sécurité privée en contrepartie d'une aggravation des peines en cas de commission d'un crime ou d'un délit. A noter que la DGPN ne fournit pas de commentaires.

La DGAC réagit en février 2013, par écrit, au projet de révision du Livre VI du CSI, par le biais du sous-directeur de la sûreté et de la défense, représentant le DGAC au collège du CNAPS. Ses commentaires sont précédés de fortes préventions adressées au DISP : « *Compte tenu de l'importance du sujet, il ne m'apparaît pas qu'une simple consultation écrite suffise*

---

<sup>1633</sup> *Ibid.*, pp. 11-14.

<sup>1634</sup> « *L'affirmation formelle de cette obligation est essentielle dans l'optique de l'évolution de la sécurité privée vers plus de reconnaissance et de coopération avec les forces de l'ordre. L'exemple espagnol démontre par ailleurs que ce dispositif peut être efficace* » (*ibid.*, p. 12).

*pour pouvoir obtenir tous les éclaircissements nécessaires* ». Un groupe de travail est ainsi demandé. Sur le moment, « *ces remarques ne constituent donc pas une position officielle du ministère en charge des transports, ni de la direction générale de l'aviation civile, mais une simple contribution à la rédaction du projet de loi* »<sup>1635</sup>. Sur le contenu, la réaction de la DGAC est de circonscrire les nouvelles activités de sécurité mieux explicitées (transport de voyageurs, usage des chiens, vidéo-surveillance, conseil en sécurité), lorsqu'elles doivent se dérouler dans un aéroport, hors du champ du livre VI du CSI, afin d'éviter une application de deux législations (CSI et code des transports, qui les réglemente d'ores et déjà). Il en va de même pour la formation en sûreté aéroportuaire, que la DGAC ne souhaite pas voir passer sous l'égide du CNAPS. Par ailleurs, des précisions légistiques sont demandées : « *sûreté de l'aviation civile relevant de l'article L. 6342-4 du code des transports* » plutôt que « sûreté aéroportuaire » ; garantir qu'un agent de filtrage pourra refuser le passage à un passager alors qu'un article du projet de révision prévoit l'interdiction de toute entrave ; assouplir l'exclusivité pour permettre plusieurs activités, notamment hors sûreté aéroportuaire, à des moments différents ; préciser que la formation interne, notamment en sûreté aéroportuaire, ne doit pas être prise en compte par l'intégration de la formation dans le livre VI du CSI. Ainsi, il ne semble pas y avoir opposition frontale ou impossible à surmonter de la part de la DGAC au projet de révision du Livre VI, mais plutôt des demandes de dérogations et de précisions. Cet avis, qui reste informel et non-engageant pour la DGAC et le ministère en charge des transports, est repris par le représentant de la DGAC lors du collège du 21 février 2013<sup>1636</sup>.

La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), « *Sous réserve des discussions encore en cours et des arbitrages à venir plusieurs points* »<sup>1637</sup>, est favorable à l'ensemble des propositions faites par le DISP et le DLPAJ. Elle exprime même moins de réserves que la DLPAJ et apparaît donc comme la plus en phase avec le DISP. Elargissement du périmètre, assouplissement du principe d'exclusivité, mise en place d'une garantie financière, désignation d'un responsable sécurité dans les entreprises, mise en place d'un dispositif de qualification, contrôle de la formation : tous ces sujets reçoivent le soutien de la DGCIS, qui y voit « *un moyen d'accroître la valeur ajoutée des prestations fournies par les entreprises* », de permettre la « *différenciation pour les entreprises* », mais aussi un moyen « *d'éviter l'émergence d'entreprises "champignons" dans un secteur qui ne demande que très*

---

<sup>1635</sup> Eric Plaisant, sous-directeur de la sûreté et de la défense, « Courrier au Délégué interministériel à la sécurité privée », 13 février 2013, 3 p.

<sup>1636</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 6.

<sup>1637</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du Code de la Sécurité Intérieure – Annexes des contributions », février 2013, p. 15.

peu d'investissement au départ »<sup>1638</sup>. Sous l'angle qui est le sien, à savoir la compétitivité et la professionnalisation, la DGCIS ne voit donc dans le projet de révision du Livre VI que des éléments favorables.

Hors ces réactions, les autres administrations concernées restent muettes : ainsi, la police nationale n'exprime pas de position, ce qui, sur un projet de réforme relatif à la sécurité privée, apparaît comme un signal négatif.

### **6.3.2 Des organisations professionnelles globalement favorables au projet de refonte du livre VI du CSI**

#### **6.3.2.1 Un soutien circonstancié par centres d'intérêt de chacune des organisations professionnelles**

Les organisations professionnelles soutiennent la démarche entamée par le DISP et un grand nombre des dispositions prévues dans le projet de réforme. L'ANAPS, qui représente depuis 2013 une grande partie des organisations professionnelles, remet au ministère de l'Intérieur, le 19 février 2013, ses propositions pour la révision du Livre VI du CSI. Son président, Claude Tarlet, indique que « *La profession salue et soutient la volonté politique de réforme du cadre législatif. Elle se félicite de l'esprit de dialogue et de concertation dans lequel la réflexion s'est instaurée* »<sup>1639</sup>. Quelques juristes, universitaires ou avocats, proches des organisations professionnelles (de l'USP précisément) militent et argumentent également en faveur d'une nouvelle loi, notamment à partir d'un point juridique précis, pourtant non mentionné dans le projet de réforme : la nécessité d'ouvrir la voie publique à la sécurité privée par exemple<sup>1640</sup>. De même, lorsque le projet de réforme globale du livre VI du CSI peut paraître en cours d'abandon à la mi-2014, le directeur général de Securitas, Michel Mathieu, semble le regretter : « *Seule ombre au tableau [des évolutions des deux dernières années] d'après Michel Mathieu : le projet de réforme de la loi de 1983 qui aurait pu élargir davantage les prérogatives de la sécurité privée et ainsi définitivement valider les profondes évolutions du secteur en matière de moralisation et de professionnalisme* »<sup>1641</sup>.

---

<sup>1638</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>1639</sup> Cf. [http://uspsecurite.org/IMG/pdf/ANAPS\\_Rapport\\_Fevrier2013\\_pages.pdf](http://uspsecurite.org/IMG/pdf/ANAPS_Rapport_Fevrier2013_pages.pdf).

<sup>1640</sup> Xavier Latour et Pierre Moreau, « Sécurité privée sur la voie publique. Entre classicisme et pragmatisme », 2012, art. cit., pp. 40-46. On peut expliquer ce point spécifique par le fait que, pour les juristes, l'ouverture de la voie publique à la sécurité privée (notamment refusée par le Conseil constitutionnel en 2011) est un marqueur important des relations entre l'Etat et la sécurité privée, et un cas d'école régulièrement cité en matière de droit administratif.

<sup>1641</sup> Michel Mathieu, entretien pour *En toute sécurité*, n° 565, 2 mai 2014.

Cependant, dans les détails, le soutien des organisations professionnelles apparaît très circonstancié aux activités représentées par chacune d'entre elles et, rarement elles soutiennent l'ensemble du projet de réforme ou alors elles mentionnent de-ci de-là des adaptations nécessaires.

L'ANAPS, qui reprend pour elle-même les revendications de plusieurs sous-secteurs de la sécurité privée, se positionne sur un élargissement maximal du périmètre et des missions réglementés (sécurisation d'un aéronef et le contrôle documentaire pour la sûreté aéroportuaire, sécurité incendie, installation et maintenance des dispositifs de sécurité électronique, conseil et audit en sécurité/sûreté, obligation de recours aux entreprises de transport de fonds dès le 1<sup>er</sup> euro transporté)<sup>1642</sup>. Concernant la formation, l'ANAPS est favorable au « *contrôle systématique des sessions d'examen par la présence au sein du jury d'un tiers de confiance choisi sur une liste tenue à disposition par le CNAPS* »<sup>1643</sup>, mais réservée sur le contrôle de moralité des formateurs<sup>1644</sup>. Sur plusieurs points divers, l'ANAPS souhaite en outre des précisions : modalités des équivalences pour les diplômes européens, clarification de la définition de la notion de dirigeant, simplification du régime juridique relatif aux palpations, possibilité de dérogation du port obligatoire de l'uniforme, réduction du taux des pénalités financières. C'est enfin l'ANAPS qui porte des propositions relatives aux agences de recherches privées : sur 20 propositions mises en avant, la principale est le maintien d'une distinction légistique entre les dispositions relatives à la sécurité privée classique et celles relatives aux agences de recherches privées, alors que le projet de réforme du livre VI du CSI prévoyait leur fusion<sup>1645</sup>.

Du point de vue des oppositions, l'ANAPS en exprime fortement trois : elle s'oppose à la création d'une garantie financière, car « *même si la profession en son temps l'avait envisagée, c'était pour pallier l'absence d'organe de contrôle. Le CNAPS remplit désormais cette mission. Cette mise en place conduirait à immobiliser des fonds, alors même que la trésorerie*

---

<sup>1642</sup> ANAPS, *Révision du Livre VI du code de sécurité intérieure. Propositions de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité*, février 2013, pp. 20-23. Plus curieusement, l'ANAPS avance l'idée de l'intégration de la protection rapprochée dans le livre VI du CSI, proposition peu travaillée étant donné que cette activité en fait déjà partie.

Le Syndicat du Conseil en Sûreté (SCS), membre de l'ANAPS, porte depuis des années la revendication d'inclusion des activités de conseil en sûreté dans le périmètre réglementé, notamment si le principe d'exclusivité ne lui est pas appliqué (CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, pp. 14-15).

<sup>1643</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, p. 24.

<sup>1644</sup> ANAPS, *Révision du Livre VI du code de sécurité intérieure. Propositions de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité*, 2013, *op. cit.*, p. 18.

<sup>1645</sup> *Ibid.*, p. 33-36.

*des entreprises est très fragile, pour un résultat incertain* »<sup>1646</sup>. Elle s'oppose à l'obligation d'une formation continue : « *Il n'est pas souhaitable dans l'état actuel des choses de créer des contraintes supplémentaires et dérogatoires au droit commun en matière de formation continue. Le système des recyclages est suffisant. Vouloir lier le renouvellement des cartes professionnelles à une obligation de formation continue est irréaliste sur le plan pratique et source de conflits* »<sup>1647</sup>. Enfin, les conventions de coordination envisagées entre les forces de l'ordre et les prestataires de sécurité privée ne requièrent pas l'assentiment de l'ANAPS, en raison de la réintroduction du préfet comme interlocuteur des entreprises, « *alors même que la création du CNAPS visait à le soulager d'une tâche supplémentaire. La profession ne verrait qu'avantage à ce que le rôle de guichet unique du CNAPS soit réaffirmé et qu'il n'y ait pas dispersion des interlocuteurs* »<sup>1648</sup>. Par conséquent, la lecture du projet de réforme par l'ANAPS paraît économique : élargissement du périmètre réglementé et donc des possibilités de marché pour la sécurité privée, mais refus des mesures pouvant conduire à des charges économiques supplémentaires.

Le SNES, seconde organisation professionnelle de la surveillance humaine, répond de manière globalement favorable aux propositions du DISP. C'est le cas pour l'intégration des agents de prévention incendie dans le périmètre réglementé, pour la création d'une garantie financière, pour le contrôle des organismes de formation par le CNAPS (jusqu'à la vérification du casier judiciaire B3 des formateurs)<sup>1649</sup>. En revanche le SNES est défavorable à un dispositif de qualification des entreprises de sécurité privée, tout en soulignant qu'il « *partage pleinement les objectifs d'une certification, dont il souligne qu'il est par ailleurs à l'initiative et l'ardent promoteur (certification qualité Afnor). Cependant, son expérience en la matière lui permet de dire que le fait d'imposer des référentiels ne permet pas de segmenter le marché et les prix* »<sup>1650</sup>. Sur ce point, l'ANAPS était plutôt favorable<sup>1651</sup>.

Le GPMSE, réagissant principalement sur les éléments relatifs à la surveillance électronique, est favorable à l'intégration dans le livre VI de l'installation et de la maintenance des systèmes de surveillance par des moyens électroniques faisant l'objet d'une

---

<sup>1646</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>1647</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>1648</sup> *Ibid.*

<sup>1649</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, p. 3, p. 15. L'organisation professionnelle réunissant le plus d'organismes de formation en sécurité privée, l'UNAFOS, proche du SNES, est également favorable à l'intégration des organismes de formation dans le champ de compétences du CNAPS, en souhaitant quelques modifications (pas d'application du principe d'exclusivité, pas de contrôle des organismes publics de formation).

<sup>1650</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>1651</sup> ANAPS, *Révision du Livre VI du code de sécurité intérieure. Propositions de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité*, 2013, *op. cit.*, p. 20.

exploitation par un tiers. Pour cette organisation, il s'agit de « *garantir à ses clients et aux services publics des interventions totalement sécurisés de la part des agents* », par le biais de la vérification de la moralité de ceux-ci<sup>1652</sup>. Cependant, en 2012, lorsque l'idée d'une réforme du livre VI du CSI apparaît, le GPMSE n'est pas dans une posture de demande de réforme ni ne voit de sujet significatif à défendre<sup>1653</sup>. Cette organisation professionnelle paraît ici plutôt suiveuse.

Pour le transport de fonds, la FEDESFI, en plus des revendications qu'elle fait porter par l'ANAPS, est favorable à l'extension de la carte professionnelle à l'ensemble des salariés des entreprises de fonds, dès le 1<sup>er</sup> euro transporté, traité ou manipulé pour le compte d'autrui, ainsi que de toutes valeurs (incluant des documents sensibles, des tickets repas, etc.) ou objets précieux<sup>1654</sup>. La Fédération des Banques Françaises (FBF) ne s'y oppose pas, dès lors que les salariés des banques ne sont pas astreints eux-mêmes à cette obligation. La FEDEFI défend donc une extension de son marché.

Le SESA, pour la sûreté aéroportuaire, est en accord avec une définition plus juridique de son domaine dans le livre VI, fondée sur le code des transports, à savoir « *sûreté de l'aviation civile au sens de l'article L.6342-4 du Code des Transports* »<sup>1655</sup>. Ainsi, le souhait principal est la pleine et totale prise en compte de la sûreté aéroportuaire par le CNAPS, afin de limiter les compétences de la DGAC – SESA et DGAC sont ici en opposition – : « *Si tel n'était pas le cas, cela reviendrait à autoriser des sociétés de nettoyage ou des sociétés de bagagistes à exécuter des mesures de sûreté. La Loi créerait, de facto, une sûreté à 2 vitesses : l'une soumise aux obligations de la Loi de 83 ; l'autre non* »<sup>1656</sup>. Enfin, le SESA est défavorable – sa position est ici un peu différente de celle exprimée par le biais de l'ANAPS – au contrôle des organismes de formation en sûreté aéroportuaire, estimant qu'ils sont déjà contrôlés par la DGAC<sup>1657</sup> et rejoignant ici la position de son autorité de tutelle.

Concernant les donneurs d'ordre, c'est le CDSE qui donne une position, précisément défavorable à la mise en place obligatoire d'un responsable sécurité dans chaque entreprises recourant à un certain nombre d'agents de sécurité, préférant un dispositif incitatif plutôt que

---

<sup>1652</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, p. 7.

<sup>1653</sup> Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.

<sup>1654</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, p. 8.

<sup>1655</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>1656</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 4.

<sup>1657</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, p. 22.

contraignant<sup>1658</sup>. Or, en 2012, c'est une position inverse qui était avancée : « *Le club des directeurs de sécurité des entreprises et l'agora des directeurs de sécurité sont favorables à ce que les directeurs sécurité soient régies par les dispositions du livre VI du code de la sécurité intérieure et que par conséquent un titre spécifique « directeur de sécurité » soit mis en place et délivré par le CNAPS* »<sup>1659</sup>. Cette évolution démontre l'instabilité du consensus apparemment trouvé par le DISP au début de sa démarche de concertation.

Une impression d'accord global au projet de réforme apparaît donc, bien que plusieurs points techniques potentiellement bloquants soient relevés par chacune des organisations professionnelles, et ce de manière propre à chacune – ce qui limite de fait le consensus. Des prises de position plus opposées se font également jour.

### **6.3.2.2 Des critiques du secteur privé qui nuancent le consensus**

Des remarques et déclarations à la fois sur la forme et le contenu du projet de réforme nuancent le consensus global précédent. Ainsi, la netteté du consensus n'est pas aussi claire qu'affichée. Surtout, d'autres acteurs privés que les responsables des organisations professionnelles s'expriment et les court-circuitent : les porte-paroles privés institutionnels semblent être implicitement remis en cause. Ainsi, de manière globale, le président de Securitas France, bien que membre de l'USP, demande, fin 2012, aux pouvoirs publics une « *stabilité réglementaire, métier, fiscale et sociale. Messieurs les politiques et fonctionnaires, s'il vous plaît, arrêtez de travailler et d'être créatifs ! Mettez votre énergie à nous aider, à faire fonctionner ce qui existe, à faire appliquer ce qui doit l'être. C'est peut-être moins valorisant dans l'instant, mais cela serait beaucoup plus utile à la collectivité* »<sup>1660</sup>. Il est difficile de ne pas voir en une telle phrase, à la fin 2012, une critique forte du travail en cours du DISP. Toutefois, quelques années plus tard, le président de Securitas France nuance ou explique cette critique en indiquant que la période d'alors était peu propice à des évolutions législatives et réglementaires, même nécessaires et en fait souhaitables pour certaines, en raison des difficultés et d'un agenda économiques de court terme ainsi qu'en raison de l'acculturation en cours et difficile aux contrôles réalisés par le CNAPS<sup>1661</sup>.

L'obligation d'information d'un fait criminel ou délictuel par les agents de sécurité privée aux forces de l'ordre ne recueille pas non plus l'assentiment de certains professionnels du

---

<sup>1658</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>1659</sup> CNAPS, « Synthèse de la commission « donneurs d'ordre et services internes de sécurité » réunion le 3 octobre 2012 », 3 octobre 2012, p. 2.

<sup>1660</sup> Michel Mathieu, « D'une manière ou d'une autre, il faudra construire un nouveau modèle économique », *Sécurité privée*, n° 21, septembre / novembre 2012, p. 23.

<sup>1661</sup> Entretien avec Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016.



secteur privé : ainsi, pour Guy Pierra, ancien directeur central adjoint des renseignements généraux, inspecteur général de la police nationale et devenu président de Geocitis Conseil, « *On note, par ailleurs, le durcissement des conditions d'exercice sur la voie publique et l'aggravation, au-delà des dispositions du code pénal, des obligations de prévention et de dénonciation d'un crime ou d'un délit* », extrait d'un entretien très critique sur le projet de réforme de livre VI du CSI<sup>1662</sup>. Sa critique globale porte effectivement sur une forme d'instrumentalisation, de mise sous tutelle, de prise en main de la sécurité privée par les forces publiques et l'Etat auxquelles conduirait le projet de réforme porté par le DISP, critique proche de celle du président de Securitas France.

Enfin, la perspective de réforme du livre VI du CSI entraîne quelques prises de position des acteurs syndicaux, représentant les salariés de la sécurité privée. La CGT Commerce et Services, dans un communiqué de presse du 30 juillet 2012, indique son opposition à l'intégration de la sécurité incendie dans l'éventuel périmètre futur des activités privées de sécurité, car elle permettrait une trop grande polyvalence et mutualisation des salariés, au détriment de leur spécialisation<sup>1663</sup>. Le syndicat aborde également l'ensemble de l'évolution de la sécurité privée en France et, constatant le fort accroissement de ce secteur depuis 10 ans au détriment des forces publiques. De son côté, la CFTC souligne qu'« *un agent de sécurité privée coûte cinq fois moins cher qu'un policier ou un gendarme* », semblant ainsi expliquer le choix du transfert de certaines compétences de l'Etat vers des entreprises privées<sup>1664</sup> et le critiquant.

Par conséquent, le consensus quasi sans faille, au moins dans le secteur privé, qui avait permis d'aboutir à la création du CNAPS n'existe plus totalement pour la réforme du livre VI du CSI. *Ex post*, la comparaison des deux parcours – le CNAPS, la réforme du livre VI – montre la fragilité des alliances, du moins leur caractère conjoncturel et spécifique : « *les groupes ou populations au nom desquels s'expriment les porte-parole sont à proprement parler insaisissables. Le répondant (ou le référant) existe après coup, une fois établie la longue chaîne des représentants. Il constitue un résultat et non le point de départ. Sa consistance est strictement mesurée par la solidité des équivalences mises en place et la fiabilité des intermédiaires rares et dispersés qui négocient entre eux leur représentativité en*

---

<sup>1662</sup> « Un entretien avec Guy Pierra, président de « Geocitis Conseil, sur le projet de loi – Titre VI », *Les grands entretiens du site e-snes.org*, décembre 2013, p. 4.

<sup>1663</sup> <http://www.83-629.fr/article-vers-quelle-securite-allons-nous-cgt-commerce-et-services-108748483.html>

<sup>1664</sup> DISP, « Questions politiques et syndicales sur l'avenir du régime juridique de la sécurité privée en France », in *Note de veille*, n° 42, 8 août 2012, p. 2.

*même temps que leur identité et leur intéressement* »<sup>1665</sup>. Une dissidence apparaît donc, à la fois entre les organisations professionnelles et en leur sein : il y a bien une discussion, des murmures, un petit discours de dissidence, non visible auparavant<sup>1666</sup>. En d'autres termes, l'alliance faite à un moment donné sur un sujet a pu tomber car des déplacements ont eu lieu : « *Déplacements de buts ou d'intérêts, ou encore déplacements de dispositifs, d'êtres humains, de larves ou d'inscriptions : à chaque étape des déplacements ont lieu. Certains jouent un rôle plus stratégique que d'autres. Déplacements au cours de la problématisation [...] Déplacements au cours de l'étape d'intéressement [...] Déplacements au cours de l'étape d' enrôlement où un accord est trouvé à la suite de concessions mutuelles [...] Déplacements enfin, et ceux-ci sont essentiels, au cours de l'étape de mobilisation [...] Déplacements encore, au cours de la dernière étape, celle de la dissidence* »<sup>1667</sup>. Le CNAPS créé, cela induit un nouveau contexte : c'est l'argument utilisé par l'ANAPS pour rejeter deux propositions du DISP, la garantie financière – le CNAPS garantissant d'une certaine manière la solidité du secteur de la sécurité privée – et les conventions de coordination – le CNAPS devant être l'unique interlocuteur des entreprises de sécurité privée, en lieu et place des préfets<sup>1668</sup>. Or, la réforme du livre VI du CSI constitue, aux yeux du secteur privé, une véritable étape supplémentaire, successive de la création du CNAPS, et qui peut donner lieu à dissidence au sein du secteur privé ou à un sentiment de « trahison » vis-à-vis du DISP : « *La dissidence joue un rôle différent car elle remet en cause une partie des acquis réalisés au cours des étapes précédentes. Les déplacements et les porte-parole sont récusés ou refusés. Les acteurs impliqués ne se reconnaissent pas dans cette histoire et dans cette lente dérive auxquelles ils ont participé, estiment-ils, à leurs corps et âmes défendant. L'aphorisme le dit (Traduttore-traditore), de la traduction à la trahison il n'y a souvent qu'un pas, et c'est celui qui est parfois franchi lorsque certains acteurs s'engagent dans la dissidence. De nouveaux déplacements prolongent les précédents, mais ceux-ci détournent les acteurs des points de passages obligés qui leur avaient été imposés ; de nouveaux porte-parole se font entendre qui dénie toute représentativité aux précédents [...] Du même coup la description de la réalité sociale et naturelle se remet à fluctuer* »<sup>1669</sup>. Les turbulences du secteur et de ses frontières décrites dans la précédente partie, les difficultés économiques ainsi que les contestations entre

---

<sup>1665</sup> Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 198.

<sup>1666</sup> *Ibid.*, pp. 199 et suiv.

<sup>1667</sup> *Ibid.*, pp. 203-204.

<sup>1668</sup> ANAPS, *Révision du Livre VI du code de sécurité intérieure. Propositions de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité*, 2013, op. cit., p. 38.

<sup>1669</sup> Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 205.

et au sein même de l'USP et du SNES, montrent cette fluctuation à l'œuvre et cette dissidence potentielle. Le consensus atteint ici ses limites ; de nouveaux déplacements sont à l'œuvre. Dans ce cadre, le CNAPS va alors montrer sa capacité à cristalliser les positions des différents acteurs, et jouer sa propre partition par rapport au DISP.

### **6.3.3 Le CNAPS et son collègue : catalyseur des positions précédentes**

La 5<sup>ème</sup> partie a montré que le CNAPS avait d'autres priorités et urgences de réformes réglementaires, à savoir celles tenant à son fonctionnement. Il en va ainsi du décret publié en août 2014, en discussion depuis la fin de l'année 2012 entre la DLPAJ et le CNAPS : en septembre 2014, « *Alain Bauer indique que ce décret résout la plupart des problèmes qui avaient été identifiés dans le fonctionnement du CNAPS. D'autres difficultés ou problèmes récurrents pourraient être traités dans le cadre de la réforme du Livre VI et des décrets afférents, notamment pour la prévention incendie dans les centres commerciaux, le transport de fonds et/ou de valeurs et les enquêteurs privés* »<sup>1670</sup>. Le CNAPS n'est pas, par principe, opposé à une réforme du livre VI : son directeur du CNAPS, dans sa lettre de mission pour l'année 2013, signée le 17 mai par le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, reçoit d'ailleurs pour mission de « *contribuer à l'élaboration du projet de loi portant révision du livre VI du code de la sécurité intérieure, en nourrissant la réflexion collective des enseignements tirés des missions de police administrative et de discipline du CNAPS, ainsi que de sa mission d'assistance et de conseil à la profession. Dans ce cadre, vous serez notamment associé à l'étude de l'impact du projet de loi sur le fonctionnement de l'établissement* »<sup>1671</sup>. Plus qu'être associé, le régulateur va jouer un rôle d'acteur, se plaçant en censeur des propositions du DISP.

#### **6.3.3.1 Délibération de nature qualitative du collège du CNAPS plutôt favorable au projet de réforme du livre VI**

Le collège du CNAPS a débattu à plusieurs reprises du projet de réforme du livre VI. Le débat le plus formalisé a lieu lors du collège du 21 février 2013, à l'occasion duquel les positions de la plupart des acteurs concernés, publics et privés, sont collationnées par les services du CNAPS. Sur le fond, le président du collège indique son soutien à la réforme, ainsi que celui du ministre de l'Intérieur : « *Alain Bauer rappelle que le ministre a participé aux vœux de l'USP ce qui constitue un signe fort pour la profession. Il a, à cette occasion,*

---

<sup>1670</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 5.

<sup>1671</sup> Lettre de mission du 17 mai 2013 au préfet Jean-Yves Latournerie, signée par le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, p. 3.

évoqué l'activité du CNAPS et a réaffirmé son souhait de faire aboutir les travaux sur la modification du livre VI du code de la sécurité intérieure »<sup>1672</sup>. Ainsi, le collège du 21 février 2013 voit une prise de position officielle du CNAPS sur le projet de réforme du livre VI, par le biais d'une validation par consensus sur chacun des points du projet ou de la détermination d'une absence de consensus. (Toutefois, tous les membres du collège ne souhaitent pas prendre part au vote, et s'en expliquent : le DISP indique « *qu'en tant que rédacteur du projet avec la DLPAJ il ne pourra pas prendre part au vote, comme ce sera sans doute le cas pour les autres représentants des structures du ministère de l'intérieur. Il prendra bonne note des échanges et répondra aux questions que les membres du Collège lui adresseront* »<sup>1673</sup>. Ainsi, ni le DISP, ni les représentants de la DLPAJ, du DGPN et du DGGN ne prennent part au vote). Ce processus permet au collège d'établir une liste de points sur lequel il y a consensus, moyennant quelques adaptations :

1. La précision des activités incluses dans le périmètre réglementé est validée par le collège, avec des demandes d'ajouts et de modifications : la sûreté de l'aviation civile plutôt que la sûreté aéroportuaire, l'ajout du terme « valeurs » à « transport de fonds », le remplacement du terme d'« agent de recherche privée » par « enquêteur privé », l'ajout du terme « télésurveillance » dans le périmètre réglementé.
2. L'ajout de nouvelles activités dans le périmètre réglementé est validé : la sûreté des installations portuaires ; la « *recherche, détection et mise en évidence de munitions, mines, pièges, engins et explosifs dans le cadre de chantiers ou dans des enceintes ou installations ouvertes au public à l'exception du déminage* »<sup>1674</sup> ; la « *surveillance humaine dans les enceintes ou installations affectées à un transport collectif de voyageur* » (avec une incertitude sur les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP<sup>1675</sup>) ; la « *mise en service ou maintenance, sur place ou à*

---

<sup>1672</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 2.

<sup>1673</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>1674</sup> CNAPS, délibération « 2013-02-21-001-D Projet révision livre VI du CSI », votée lors du Collège du 21 février 2013.

<sup>1675</sup> Alain Bauer souligne la nécessité de traiter « *de manière circonstanciée le cas de la SUGE SNCF et du GPSR RATP, eu égard à leurs statuts spécifiques* » et « *que la SNCF et la RATP pourraient quitter le périmètre du projet de loi au regard des spécificités de leurs services de sécurité. La SUGE est une police spécifique* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 7). Depuis 2010, ces services internes de sécurité ne relèvent plus du CSI, dans le cadre d'une interprétation ambiguë et que conteste la DLPAJ (dans une note au directeur-adjoint de cabinet du ministre, le DISP indique avoir reçu, avec le DLPAJ, une délégation de la SNCF, qui « *considère que les textes actuels, code des transports et code de la sécurité intérieure, mais aussi textes spécifiques aux pouvoirs de la « SUGE » ont pour conséquence de ne pas la soumettre à la compétence du CNAPS* ». La DLPAJ ne fait pas la même interprétation et souhaite, comme le DISP, une clarification législative afin de soumettre ou d'exclure sans ambiguïté les services internes de la SNCF et de la RATP au livre VI du CSI. « *La réécriture du livre VI du CSI doit, en tout cas, être l'occasion de trancher clairement le débat avec la SNCF et la RATP, soit en écrivant clairement une disposition qui les inclut, soit plus probablement, en imaginant un article*

*distance, de systèmes de surveillance par des moyens électroniques faisant l'objet d'une exploitation par un tiers ou un service interne* »<sup>1676</sup>. Enfin est reprise la proposition du président du collège « *d'introduire dans le projet de loi la définition du « conseil, audit et évaluation » proposée par le Syndicat du Conseil en Sûreté* »<sup>1677</sup>.

3. L'assouplissement du principe d'exclusivité est adopté, avec des discussions encore nécessaires en matière de sûreté aéroportuaire et de transport de fonds, et avec une non-intégration de la sécurité incendie dans le périmètre réglementé mais son explicitation comme activité connexe.
4. L'interdiction explicite des associations dans le domaine de la recherche privée.
5. La nécessité de préciser les conditions de formation des dirigeants d'entreprise exerçant effectivement sur le terrain et l'allégement de la procédure d'agrément pour les associés.
6. « *Le principe d'une protection juridique renforcée des agents de sécurité privée en contrepartie d'une aggravation des sanctions en cas de faits commis dans le cadre de leurs fonctions est adopté* »<sup>1678</sup>.
7. La mise en œuvre de la coopération avec les forces de l'ordre, mais hors voie publique (précision apportée lors de la discussion en collège).
8. La simplification du régime d'autorisation pour la palpation, afin de la délivrer concomitamment à la carte professionnelle dès lors que la formation initiale comporte un module « palpation ».
9. L'adaptation des services internes de sécurité relevant des installations nucléaires civiles.
10. La représentation des personnels du CNAPS au sein des instances de l'établissement.
11. L'intégration de la formation dans le champ de compétence du CNAPS, dans des modalités à définir. Ainsi, bien que le projet du DISP ne le prévoie pas, le collège refuse que le CNAPS prenne en compte les contenus de formation<sup>1679</sup>. Le contrôle de moralité des formateurs reste une question à trancher. Enfin, les modalités du

---

*d'exclusion* » (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note pour Monsieur Renaud VEDEL, Directeur-adjoint de cabinet », objet : entretien sur le statut de la SNCF au titre du CSI, 13 février 2013, 2 p.).

<sup>1676</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 7.

<sup>1677</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>1678</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>1679</sup> Tandis que le représentant de la DGGN « propose d'intervenir en amont des formations pour proposer une assistance à la création des modules » (*ibid.*, p. 9).

contrôle – le DISP prévoit le recours à un vivier d’anciens policiers, gendarmes et enseignants – rendent le président et le directeur du CNAPS très sceptiques en raison de la difficulté de gestion de ce vivier et du grand nombre de sessions d’examens (« environ 5000 par an »<sup>1680</sup>), le président du collège ayant une préférence pour « le regroupement des sessions d’examen qui ne seraient plus laissées à la seule initiative des organismes de formation »<sup>1681</sup>. L’application d’une taxe sur les organismes de formation est proposée par le président du collège.

D’autres points ne font pas consensus, ou sont repoussés par le collège, quand bien même certains ne figurent pas ou plus dans le projet de réforme proposé par le DISP et la DLPAJ début 2013 :

1. L’obligation d’une garantie financière.
2. L’intégration du « *back office* », c’est-à-dire des personnels non agents de sécurité des entreprises de sécurité, dans le livre VI du CSI, afin d’en contrôler la moralité : « *Ce point ne fait pas l’unanimité au sein du collège et n’est pas retenu* »<sup>1682</sup>.
3. La mise en place dans un délai de cinq ans d’un dispositif de qualification des entreprises selon leurs activités et expériences.
4. Les activités d’escorte des convois, les activités de médiation et l’habilitation des gardiens d’immeuble.
5. La désignation d’un référent sécurité au sein des entreprises qui recourent à un certain nombre d’agents de sécurité. Le directeur du CNAPS s’oppose fortement à cette proposition qui « *est de nature très différente de toutes les dispositions actuelles et proposées par ailleurs dans le Livre VI du CSI, en ce qu’elle impose une obligation, non pas aux acteurs de la sécurité privée, mais aux donneurs d’ordre. En prescrivant un mode d’organisation interne à l’entreprise, elle constitue potentiellement une restriction à la liberté d’entreprendre qui doit être soigneusement justifiée* »<sup>1683</sup>.
6. L’intégration des activités de sécurité exercées par des services publics administratifs (hors forces publiques elles-mêmes)<sup>1684</sup>.

---

<sup>1680</sup> *Ibid.*

<sup>1681</sup> CNAPS, délibération 2013-02-21-001-D « Projet révision livre VI du CSI », votée lors du Collège du 21 février 2013.

<sup>1682</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 10.

<sup>1683</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, pp. 17-18.

<sup>1684</sup> CNAPS, délibération 2013-02-21-001-D « Projet révision livre VI du CSI », votée lors du collège du 21 février 2013.

La délibération relative au projet de réforme comporte certes davantage de points d'accord que de points de refus. Néanmoins, comparativement au projet porté par le DISP, un grand nombre de sujets sont repoussés ou renvoyés à approfondissement. Par ailleurs, plusieurs positions de principe ou d'« alerte » sont exprimées, dans la délibération elle-même, qui incite à nuancer cette position favorable. Par exemple, lors du collège du 21 février 2013, le président du SESA, représentant les prestataires de sûreté aéroportuaire, « regrette que beaucoup de choses aient été oubliés dans le projet de synthèse alors même qu'elles ont été évoquées lors des rencontres avec la DISP »<sup>1685</sup>. Il s'agit là d'une critique sur la concertation et son résultat eux-mêmes. Surtout, le CNAPS s'engage dans une démarche quantitative d'évaluation du projet de réforme du DISP de nature à donner à ce projet une image de gigantisme.

### 6.3.3.2 Retour des arguments quantitatifs et statistiques pour freiner la réforme du livre VI

En complément des positions précédentes, le CNAPS et ses services évaluent – ce qui est conforme à la lettre de mission du directeur pour 2013 – l'impact de l'intégration de l'ensemble des nouvelles activités au livre VI à 64 675, soit un surplus de plus de 43 %<sup>1686</sup>. Cette évaluation est faite dans un sens défavorable à l'élargissement du secteur, indiquant que le CNAPS devra lui-même accroître ses effectifs : il s'agit, en quelque sorte, d'une réponse étayée à la prudence du DLPAJ qui avait, lors du collège du CNAPS du 21 janvier 2013, « alerte[r] sur l'importance de mesurer les effets de ces modifications pour le CNAPS qui est un organisme jeune »<sup>1687</sup>.

#### « Nouveaux métiers susceptibles d'entrer dans le périmètre de la loi »<sup>1688</sup>

Nouveaux métiers	Estimation du nombre d'agents potentiellement concernés
Services incendie	21 000
Services de back office	18 000
Services internes des établissements publics	10 000
Surveillance humaine dans les transports	6 000
Installation et maintenance de systèmes électroniques de sécurité	8 000

<sup>1685</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 4.

<sup>1686</sup> « Actuellement le nombre d'agents entrant dans le périmètre du CNAPS est de 150 000 personnes. Si toutes les propositions devaient être intégrées dans une nouvelle loi, ce périmètre s'établirait à environ 214 675 agents soit une augmentation de 43% de son périmètre d'intervention » (CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, p. 25).

<sup>1687</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 5.

<sup>1688</sup> CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013, p. 25.

Activité de levée de doute déminage	150
Activité de conseil, d'audit et d'évaluation	275
Mise en place d'un responsable sécurité	900
La formation en sécurité privée	350
<b>Total</b>	<b>64 675</b>

Cette évaluation est maximale car elle prend en compte des métiers ou secteurs que le collège du CNAPS ou le DISP lui-même ont soit rejetés soit non intégrés au projet de réforme : la sécurité incendie, les services internes des établissements publics, notamment. Ainsi, il s'agit d'une présentation relativement tronquée, permettant de grossir artificiellement l'impact d'une éventuelle réforme. Cette crainte d'une augmentation forte du périmètre de la sécurité privée est également évoquée par le président de la CNAC, qui prend en considération la probable augmentation de la charge de travail des CIAC, et non pas seulement des services administratifs et opérationnels de l'établissement public : *« Il tient à rappeler que les personnes qui interviennent dans le cadre des commissions du CNAPS le font au titre de leur administration ou de leur qualité, sur leur temps de travail, et à titre gracieux. Une augmentation du périmètre du CNAPS conduira nécessairement à augmenter les contentieux et donc le nombre de réunions. Aujourd'hui le calendrier des rencontres est déjà très chargé et il est impératif de prendre en compte la question de ces personnes qui interviennent en ayant d'autres fonctions, sous peine de voir la pérennité du dispositif remise en cause »*<sup>1689</sup>. Ainsi, c'est non seulement une évolution en degré qui est crainte et exprimée par le directeur du CNAPS, mais aussi une évolution dans la stabilité et l'existence même du dispositif global de la régulation qui est pointée défavorablement par le président de la CNAC. Le président du collège souligne, *a posteriori*, l'ampleur trop vaste de l'élargissement du périmètre, et le risque qu'a pris le DISP d'embrasser un trop grand nombre de sujets, et trop vite<sup>1690</sup>, cette excessivité dans les propositions étant également mentionné par le directeur d'alors du CNAPS<sup>1691</sup>. La démarche, selon lui, manquait de pragmatisme et de préparation à long terme. De fait, la délibération du collège du CNAPS, pourtant qualitativement favorable à la plupart des dispositions du projet de réforme du livre VI du CSI, est accompagnée d'un préambule de principe : l'extension du périmètre doit être conditionnée *« aux seules activités privées de sécurité qui requièrent d'une part, une qualification professionnelle reconnue et qui nécessitent d'autre part, un contrôle de l'accès à ces professions, dans des conditions indiscutables du point de vue des libertés publiques »*<sup>1692</sup>. A ce stade, si l'on se replace dans la

<sup>1689</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », p. 5.

<sup>1690</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

<sup>1691</sup> Entretien avec Jean-Yves Latournerie, préfet, 25 juillet 2017.

<sup>1692</sup> CNAPS, délibération 2013-02-21-001-D « Projet révision livre VI du CSI », votée lors du collège du 21 février 2013.



logique de la 3<sup>ème</sup> partie sur la définition des caractéristiques du régulateur mis en place, on remarquera que le CNAPS et son collège apparaissent comme une institution allant au-delà de ses missions de police administrative et de contrôle et au-delà du rôle de conseil d'administration du collège. Le collège du CNAPS n'est définitivement pas qu'un conseil d'administration ne permettant qu'à l'établissement public de fonctionner : ses modalités de prise en compte du projet de réforme du livre VI le montrent.

Début 2013, le projet de réforme est évoqué par le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, saisi par des questions parlementaires : s'il assume une éventuelle extension du périmètre réglementé, celle-ci « *ne doit raisonnablement pas conduire à la multiplication des procédures d'autorisations d'accès à certaines professions. Il est important de ne prévoir de telles enquêtes que lorsqu'elles sont strictement nécessaires* »<sup>1693</sup>. A l'argument de la proportionnalité juridique de l'extension, il ajoute également, face à un autre parlementaire, celle de la jeunesse du régulateur : « *En outre, l'installation récente du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) [...] doit inciter à ne pas étendre de manière démesurée le périmètre du livre VI du code de la sécurité intérieure et par voie de conséquence le champ des activités relevant de ses missions. Une extension significative du périmètre d'action d'un organisme encore jeune pourrait bouleverser ses modalités d'intervention et le détourner de ses missions principales* »<sup>1694</sup>. Ici, une convergence entre la direction du CNAPS et le ministre de l'Intérieur, du moins ses conseillers en charge de la réponse (voire la DLPAJ) apparaît, et nuance l'ambition politique initiale.

Avec toutes ces positions, il pourrait apparaître que le DISP a tous les éléments en mains pour finaliser le projet et mieux le calibrer. Pourtant, le temps ne semble pas encore venu...

## **6.4 Un pilotage administratif et un projet de réforme qui tangent, jusqu'à sa réappropriation politique**

L'année 2013 est celle de la cristallisation du projet de réforme du livre VI du CSI, avec un consensus mou des acteurs publics ou privés. Le pilotage de ce projet par le DISP montre en outre des failles, avec l'avis du CNAPS qui se montre en capacité de réunir l'avis de

---

<sup>1693</sup> Question écrite n° 03658 de Laurence Rossignol, sénatrice socialiste de l'Oise, *Journal officiel* du 13 décembre 2012, p. 2892, avec une réponse du ministère de l'Intérieur publiée au *Journal officiel* du 13 mars 2013, p. 708 (<http://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ121203658.html>).

<sup>1694</sup> Question écrite n° 13494 d'Olivier Dassault, sénateur UMP de l'Oise, *Journal officiel* du 11 décembre 2012, p. 7327, avec une réponse du ministre publiée au *Journal officiel* du 12 mars 2013, p. 2861 (<http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-13494QE.htm>).

l'ensemble des acteurs et de passer une délibération, et avec le rôle déterminant de la DLPAJ dès lors qu'il faut que le projet soit transmis au cabinet du ministre de l'Intérieur.

Dans son discours de vœux à l'ANAPS le 15 janvier 2014, le ministre de l'Intérieur envisage toujours la finalisation du projet de révision du livre VI, « *élaboré, vous l'avez souligné, j'y insiste également, dans une très large concertation et qui entre dans la phase interministérielle. [...] Il sera déposé devant le Parlement dans le courant, je l'espère, du 1<sup>er</sup> semestre 2014 en tenant compte du calendrier parlementaire [...]. Je n'ignore pas que, sur certains sujets, vous-même M. le Président [du collège du CNAPS] ou telle ou telle autre organisation professionnelle, avez pu émettre des réserves. Nous avons encore un peu de temps pour expliquer, rapprocher les points de vue et peut-être, je l'espère, trouver des consensus. Ensuite ce sera à la représentation nationale de se prononcer. Là, il faudra un travail également de conviction, car si moi je suis convaincu, d'autres ne le sont pas encore, donc il faudra faire œuvre de pédagogie. Jean-Louis Blanchou, dont je salue l'engagement et le travail de très grande qualité, et mon cabinet, représenté par Renaud Vedel ici, votre interlocuteur souvent, sont bien sûr à votre écoute : faites leur part de vos suggestions et de vos propositions* »<sup>1695</sup>. Une échéance proche est donnée par le ministre, le 1<sup>er</sup> semestre 2014, pour la finalisation du projet de réforme du livre VI : cette proximité possible semble alors tendre les relations entre le DISP, le CNAPS et la DLPAJ, comme si le projet de réforme, jusqu'alors laissé aux initiatives du DISP et suivi sans grande conviction de la part des autres institutions, devenait sérieux et requérait alors un œil plus attentif et plus précis de leur part. Le pilotage évolue alors sensiblement au cours de l'année 2013, avec un réinvestissement du projet par le CNAPS et la DLPAJ, puis par le cabinet du ministre, et cela au détriment du DISP. L'année 2014 signe une nouvelle étape, qui n'est pas une terminaison de l'action publique ni même un échec du projet de réforme, mais une clôture des actions engagées depuis 2012 pour le DISP. Une évolution des personnes à la tête des différentes institutions intéressées au sujet explique en partie cette transformation du projet de réforme, mais un nouveau facteur cognitif apparaît aussi : la simplification administrative.

#### **6.4.1 Un pilotage qui devient tripartite : DISP – DLPAJ – CNAPS**

Au lancement du processus de projet de réforme du livre VI, début 2012, le DISP est l'unique pilote : sa lettre de mission l'indique explicitement. En octobre 2012, lorsque le nouveau ministre de l'Intérieur endosse la poursuite de la réforme du livre VI du CSI, il

---

<sup>1695</sup> Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, « Discours lors de la cérémonie des vœux de l'ANAPS. Paris, 15 janvier 2014 », in *Sécurité privée*, n° 22, janvier-mars 2014, p. 15.

précise avoir « demandé à la DISP et à la DLPAJ [...] de préparer, pour mars prochain, après concertation avec le CNAPS, un projet de réforme du livre VI du code de la sécurité intérieure »<sup>1696</sup>. Une première évolution du pilotage se faisait donc jour dès la mi-2012, avec la DLPAJ s'ajoutant plus directement à la DISP pour piloter le projet de réforme. Au début de l'année 2013, ce pilotage tend à devenir tripartite : le CNAPS, par ces deux collèges de janvier et février 2013, où le projet de réforme du livre VI du CSI est à l'ordre du jour, s'implique davantage et joue le rôle de point de passage obligé, en parallèle des concertations mises en place par le DISP. Ainsi, la délibération du collège du CNAPS en date du 21 février 2013 relative au projet de réforme indique même que « Lors de sa rencontre du 26 octobre 2012 avec les acteurs de la sécurité privée, le ministre de l'Intérieur a demandé à la délégation interministérielle à la sécurité privée, à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et au conseil national des activités privées de sécurité, de lui remettre des propositions de révision du livre VI du Code de la sécurité intérieure »<sup>1697</sup>. L'émergence du CNAPS comme troisième acteur est même particulièrement forte : centralisateur, catalyseur des positions des différents acteurs publics et privés concernés, à l'occasion du collège du 21 février 2013, il regrette de n'avoir pas ensuite été véritablement écouté, dans une note interne du directeur du CNAPS au président du collège : « A la suite de la première phase de concertation menée par la DISP, et de la délibération du Collège du CNAPS du 21 février 2013, le délégué interministériel a transmis au cabinet du Ministre une nouvelle version du projet assortie d'une note de commentaires précisant notamment les points qui font l'objet d'une différence d'appréciation entre DISP et DLPAJ et soumis à l'arbitrage du Ministre. Le CNAPS qui n'a pas été sollicité lors de cette phase de réécriture du document, en a reçu copie de manière informelle le 16 mai 2013 »<sup>1698</sup>.

Pour les organisations professionnelles, cette deuxième moitié de l'année 2013 et le début 2014 correspondent également à un changement dans le pilotage du projet de réforme du livre VI. Non seulement l'absence d'unité entre la DISP et le CNAPS est ressentie par elles, mais c'est une perte d'influence de la DISP qu'ils observent également, deux ans après le lancement du projet de réforme, au profit du CNAPS et de la DLPAJ. Pour le SNES, « ça phosphore, ça phosphore », mais sans que rien ne débouche de la concertation<sup>1699</sup>. Or, au

---

<sup>1696</sup> *Ibid.*

<sup>1697</sup> CNAPS, délibération 2013-02-21-001-D « Projet révision livre VI du CSI », votée lors du collège du 21 février 2013.

<sup>1698</sup> CNAPS, « Observation du CNAPS sur le projet de révision du Livre VI du CSI (version mai 2013) », mai/juin 2013,

3 p.

<sup>1699</sup> Entretien avec Jean-Pierre Tripet, président du SNES, 22 décembre 2016.

moment où le CNAPS prend, non pas l'ascendant, mais davantage part au projet de réforme du livre VI, la DISP devient la Délégation aux coopérations de sécurité.

## **6.4.2 De la fin du poste de DISP en septembre 2013 à la création du poste de DCS en février 2014**

Le poste de DISP avait été créé pour trois ans et arrive à échéance le 9 septembre 2013. Sa transformation en poste de délégué aux coopérations de sécurité (DCS), tôt annoncée par le ministre de l'Intérieur, tarde cependant à arriver et la nomination de son titulaire prend encore davantage de temps. Par ailleurs, ce n'est pas le titulaire de l'ancien poste de DISP qui y sera nommé mais un nouveau préfet. Cet « entre-deux » et l'arrivée d'un nouveau titulaire favorisent une évolution du pilotage du projet de réforme, avec une montée en puissance de la DLPAJ et un changement d'orientation de la forme du projet de réforme.

### **6.4.2.1 La transformation de la DISP en Délégation aux coopérations de sécurité**

En septembre 2013, le ministre de l'Intérieur annonce une transformation du poste de DISP à l'occasion de son « Discours aux forces de sécurité » le 30 septembre 2013 :

- *Il faut [...] davantage structurer au niveau territorial les relations des forces régaliennes avec le secteur de la sécurité privée.*
- *Il s'agit d'un levier considérable d'action sur lequel on peut jouer sans verser dans la confusion des genres, ni la dilution du service public.*
- *L'essor maîtrisé et la complémentarité des différents acteurs de la sécurité correspondent, au fond, à une aspiration des Français. Il ne faut pas le redouter ; il s'agit, au contraire, de bien l'encadrer – notamment par la loi – et de définir la place de chacun. La réflexion ne se pose pas en termes de concurrence, mais de complémentarité.*
- *Afin d'animer ce chantier, la Délégation à la sécurité privée dirigée par le préfet Blanchou est en cours d'élargissement pour devenir une Délégation aux coopérations de sécurité. Sous l'autorité du cabinet et en lien avec les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, une politique transversale doit être conçue, conduite et évaluée. Son champ de compétence embrassera les polices municipales, la sécurité privée, les relations avec les professions exposées et la vidéoprotection.*

La transformation du DISP en DCS était une idée déjà lancée dès le début de l'année 2013 et formalisée par le DISP lui-même : « *Les nouvelles missions venues s'ajouter au suivi et à l'animation de la politique en matière de sécurité privée militent donc pour une pérennisation de la fonction afin de permettre au ministre de l'intérieur de conserver à sa disposition une instance réactive de réflexion et de proposition sur toute une série de domaines sensibles* »<sup>1700</sup>. Six mois plus tard, le décret du 28 février 2014 transforme effectivement le poste de DISP en délégué aux coopérations de sécurité<sup>1701</sup>, avec quatre missions : « *Le délégué aux coopérations de sécurité conduit le dialogue entre les services concernés du ministère de l'intérieur et les acteurs concourant à la sécurité publique, notamment les représentants des polices municipales et du secteur de la sécurité privée. Il conduit également le dialogue avec les professions et secteurs d'activité particulièrement exposés à la délinquance* » ; « *Le délégué aux coopérations de sécurité assure l'instruction et le suivi des dossiers de financement des dispositifs de vidéoprotection de voie publique* »<sup>1702</sup>. Le décret du 28 février 2014 est donc parfaitement conforme au discours du ministre du 30 septembre 2013, intégrant dans le champ de compétences du nouveau DCS la sécurité privée, les polices municipales, les professions exposées et la vidéoprotection. Ce périmètre de compétences avalise en réalité un périmètre qui était déjà du ressort du préfet Blanchou de manière *intuitu personae*<sup>1703</sup>. A l'inverse, pour certains commentateurs extérieurs, le passage de la DISP à la DCS marque plutôt un déplacement, sous forme de retrait, de cette administration de mission à l'égard de la sécurité privée : pour Xavier Latour, « *Fort de ce bilan, le délégué interministériel a achevé sa mission en septembre 2013 [nonobstant les travaux en cours sur la révision du livre VI du livre VI, mais qui à la date d'écriture de l'article par Xavier Latour semblaient en cours d'abandon]. Depuis 2014, il a été remplacé par un délégué ministériel*

---

<sup>1700</sup> DISP, « Rapport d'activités 2012 et perspectives 2013 », 1<sup>er</sup> février 2013, p. 13.

<sup>1701</sup> Décret n° 2014-278 du 28 février 2014 instituant un délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'intérieur, JO, 2 mars 2014.

<sup>1702</sup> *Ibid.*, articles 2 et 4.

<sup>1703</sup> Avant même d'être nommé DISP, le préfet Blanchou avait été désigné responsable de la mission pour le développement de la vidéoprotection, cumulant ainsi les deux fonctions dès 2010. Par ailleurs, en 2013, il est chargé de la question des polices municipales : en effet, « *Par lettre de mission du 11 décembre 2012, le ministre a confié au délégué interministériel, Jean-Louis BLANCHOU, de conduire le pilotage de la modernisation des polices municipales* » (DISP, « Rapport d'activités 2012 et perspectives 2013 », 1<sup>er</sup> février 2013, p. 7.), avec une équipe de trois personnes : l'inspecteur général de la police nationale en charge des professions exposées, déjà en poste, un deuxième inspecteur général de la police nationale et un chef d'escadron de la Gendarmerie nationale. Au-delà d'un rôle d'interlocuteur pour les organisations syndicales de policiers municipaux, il s'agissait d'animer un « *comité de pilotage associant toutes les structures concernées du ministère (SG, PP, DGPN, DGGN, DGCL, DLPJA, DSIC et STSP)* ». L'adjonction du suivi des professions exposées à la délinquance n'est elle-même qu'une demi-nouveauté : l'inspecteur général de la police nationale en charge des professions exposées (Bertrand Michelin), localisé dans les mêmes locaux que le DISP, travaillait déjà en coopération avec lui sur la sécurité des transports de fonds et sur l'animation des référents « sûreté » de la police et de la gendarmerie : de fait, le DISP indiquait début 2013 que « *L'expérience démontre que la limite entre les activités du coordonnateur et celles du délégué est poreuse voire artificielle (transports de fonds, polices municipales, partenariat avec les professionnels...). Il y aurait de ce fait un grand intérêt à officialiser cette réalité en fusionnant les deux structures* » (*ibid.*, p. 9).

*aux coopérations de sécurité [...] Cela permet à la sécurité privée de continuer à être traitée par une structure administrative en partie dédiée, en partie seulement* »<sup>1704</sup>. Il n'en demeure pas moins que le préfet Blanchou se saisit de l'orientation vers la coopération public-privé du nouveau poste de DCS pour la prendre en compte dans son projet de révision du livre VI du CSI, et dans l'attente d'être nommé effectivement, par un second décret, DCS : dès la fin 2013, il propose de nouvelles pistes au cabinet du ministre, « *pour faire suite aux déclarations du ministre de l'intérieur, contenues dans son discours du 30 septembre 2013 aux responsables territoriaux de la police et de la gendarmerie nationale, et relatives aux coopérations opérationnelles de sécurité privée* »<sup>1705</sup>. Plusieurs réunions sont organisées sous l'égide du préfet Blanchou afin « *d'engager une réflexion sur trois modes d'action de niveau législatif, qui permettraient d'organiser et de structurer la coordination opérationnelle et de répondre ainsi au vœu exprimé par le ministre* »<sup>1706</sup>.

#### **6.4.2.2 Prise en compte de la coproduction dans le projet de réforme du livre VI et poursuite des consultations sous l'égide de l'ancien DISP**

Le préfet Blanchou ajoute au projet de réforme des éléments plus directement liés à la coproduction de sécurité. A l'« *obligation pour un agent privé de sécurité privée d'aviser les forces de sécurité de l'Etat (FSE) de tout crime ou fait de violences volontaires, dont il acquiert connaissance au cours de son service* », il propose « *d'ajouter un alinéa à cet article pour encourager cette information aux FSE, sans pour autant la rendre obligatoire* » pour tout fait suspect ou présentant un caractère anormal<sup>1707</sup>. Aux partenaires prévus dans les conventions locales de sécurité (prestataires, services de police et de gendarmerie), le préfet Blanchou ajoute le maire et le donneur d'ordres. Enfin, « *un dispositif de déclaration de mission pour les prestataires de sécurité privée* » est proposé, sur le modèle espagnol et auparavant repoussé : il reviendrait au CNAPS de gérer l'application informatique qui permettrait de générer une cartographie des prestataires sur le territoire<sup>1708</sup>. Les compétences des agents de sécurité privée sont précisées à la marge : interdiction explicitée des menottes, simplification du régime d'autorisation de présence des agents privés sur la voie publique. Chacune de ces dispositions sont mises à l'étude, selon le préfet Blanchou, par la DLPAJ : il

---

<sup>1704</sup> Xavier Latour, « 30 ans d'encadrement juridique de la sécurité privée », *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 18.

<sup>1705</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Thierry Lataste, Préfet, Directeur du cabinet », 17 décembre 2013, p. 1.

<sup>1706</sup> *Ibid.*

<sup>1707</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Thierry Lataste, Préfet, Directeur du cabinet », 17 décembre 2013, pp. 1-2.

<sup>1708</sup> *Ibid.*, p. 2.

mentionne une réunion le 28 février 2014, au cours de laquelle plusieurs sujets sont soumis à son expertise, et transmet à des notes modifiant, amendant, précisant le projet de réforme<sup>1709</sup>. De fait, l'ancien DISP poursuit début 2014 les précédents travaux, poursuit la concertation sur certains sujets non tranchés et en approfondit d'autres.

Sur le périmètre réglementé, l'ancien DISP mentionne le souhait des transporteurs de fonds de limiter la possibilité de transporter des fonds par des employés internes à un seuil plus bas que celui existant, mais sans soutenir cette proposition. Il soutient en revanche la possibilité de transport d'autres biens que les fonds par les transporteurs de fonds. La sûreté portuaire reçoit, elle, une définition plus précise par la DGTIM, alors que le travail est encore en cours pour la sûreté aéroportuaire<sup>1710</sup>. La sécurité privée et la sécurité incendie se voient plus directement séparées et cloisonnées, dès lors que le recours à la sécurité incendie « *résulte d'une obligation réglementaire concernant les ERP et les IGH* »<sup>1711</sup>. Les services internes des installations nucléaires, dont la prise en compte par le livre VI est explicitée dans le projet de réforme, font toujours l'objet de débat quant à leur assujettissement au principe d'exclusivité : « *La délégation n'a pas tranché ce point susceptible d'être évoqué en interministériel* »<sup>1712</sup>, en raison de positions évolutives du MEDDE. Les palpations et la fouille des véhicules, par ces services internes, sont également sujettes à débat. Par ailleurs, il propose la possibilité pour certaines associations et fondations de créer un service interne de sécurité (alors qu'elles ne peuvent pas, faute d'avoir, comme les entreprises, un numéro RCS indispensable à la délivrance d'une autorisation par le CNAPS) : cette proposition fait précisément suite à une demande du ministère de la Santé, adressée au DISP, pour les établissements de santé privés d'intérêt collectif à statut associatif<sup>1713</sup>. Enfin, le préfet Blanchou remet sur la table la mise en place d'un dispositif de qualification des entreprises de sécurité privée, à l'horizon de 3 ans (au lieu des 5 ans initialement proposés), en précisant que cette mesure n'avait « *pas été prise en compte par la DLPJ dans son document de novembre 2013. La délégation reste pour sa*

---

<sup>1709</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Renaud VEDEL, Préfet, Directeur-adjoint du cabinet », objet : récapitulation des points en débat sur le projet de réforme du livre VI du Code de la sécurité intérieure, 5 mars 2014, 7 p.

<sup>1710</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note à l'attention de Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : projet de loi portant réforme du Livre VI du code de la sécurité intérieure, Sûreté aéroportuaire, 15 avril 2014, 2 p. Le SESA souhaite la prise en compte d'un périmètre élargi pour les activités de sûreté aéroportuaire, y compris à l'intérieur des avions lorsque certaines sociétés en assurent des activités de nettoyage et, indirectement de sécurité, tandis que la DGAC souhaite une stricte application de la réglementation européenne, limitant le périmètre de la sûreté aéroportuaire aux métiers nécessitant une formation spécifique. Le DISP propose au DLPJ le maintien de la rédaction initialement proposée par la DGAC et dans le projet de réforme depuis la mi-2013.

<sup>1711</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Renaud VEDEL, Préfet, Directeur-adjoint du cabinet », objet : récapitulation des points en débat sur le projet de réforme du livre VI du Code de la sécurité intérieure, 5 mars 2014, p. 3.

<sup>1712</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>1713</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note à Monsieur le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : points d'arbitrages complémentaires sur la réforme du livre VI du code de la sécurité intérieure, 21 mars 2014, 2 p.

*part attachée à cette mesure qui ne semblait pas avoir fait l'objet d'un rejet par le cabinet »<sup>1714</sup>.*

En matière de contrôle des organismes de formation, le DISP engage au début de l'année 2014 des réunions pour débiter le travail d'écriture d'un décret d'application : « *La perspective du vote du projet de loi relatif à la refonte du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, nécessite d'anticiper les modalités pratiques de mise en œuvre du titre dédié à la formation en sécurité privée »<sup>1715</sup>. Pour le DISP, le projet est dans son étape ultime, puisqu'un vote par le Parlement est évoqué, et donc « *Il s'agit, en outre, d'être en mesure d'éclairer le législateur sur l'impact, les conséquences et la mise en œuvre des articles relatifs à la formation »*. Une première réunion a lieu sous l'égide de l'ancien DISP le 23 janvier 2014, puis une deuxième le 4 mars ; entre temps, les professionnels se sont réunis entre eux le 10 février, puis avec le CNAPS le 17 février<sup>1716</sup>. Cette avancée à pas rapide, début 2014, tend les relations avec le CNAPS ; celui-ci, ayant à mettre en œuvre les éventuelles dispositions législatives et réglementaires en matière de formation, se montre plus présent et tente de reprendre la main : une réunion avec les professionnels est organisé dans ses locaux, en l'absence du DISP, le 17 février 2014, d'où il ressort des positions divergentes avec ce dernier, exprimées à l'occasion d'une réunion le 4 mars dans les locaux du DISP. A l'approche d'une possible finalisation du projet, les positions du CNAPS se font plus précises et pointues, voire nouvelles, quitte à remettre en cause celles avancées par le DISP depuis plus d'un an : « *Prenant en compte la réticence du CNAPS et la proposition faite par certains représentants du secteur, le Préfet Blanchou propose de ne recourir systématiquement aux tiers de confiance que de manière temporaire le temps d'assainir véritablement le secteur. Le Préfet Latournerie ne souhaite pas une présence systématique des tiers de confiance, qu'il juge complexe à gérer et inutile sur le long terme. Il souligne que d'autres questions se posent quant à la constitution des jurys (sous la seule responsabilité des organismes de formation), aux sujets de mise en situation pratiques (une vingtaine seulement), et aux possibilités de regroupement des jurys »<sup>1717</sup>. Précisément, les organisations professionnelles ainsi que le CNAPS proposent que la délivrance d'un agrément aux organismes de formation soit conditionnée à l'obtention d'une certification par un certificateur accrédité par le COFRAC : « *Cette certification obligatoire porterait sur les conditions de délivrance de la formation, les***

---

<sup>1714</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>1715</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Pierre-Antoine MOLINA, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : réunion avec les organismes de formation, 12 décembre 2013, p. 1.

<sup>1716</sup> DCS, « Compte rendu de la réunion « Formation » 4 mars 2014 », 4 mars 2014, p. 2.

<sup>1717</sup> *Ibid.*, p. 3.



*compétences des formateurs, les moyens pédagogiques et matériels utilisés, les conditions de déroulement des examens, etc. »*<sup>1718</sup>, et renforcerait les conditions d'entrée dans le secteur de la formation. Cette proposition vise à contrecarrer l'obligation de la présence d'un tiers de confiance aux examens souhaitée par le DISP, qui tente de nuancer, pour la tenir, sa proposition : « *Une prochaine réunion statuera sur la période de systématicité à fixer dans le décret : une période de trois années semble être une durée susceptible d'être acceptée par l'ensemble des participants, à l'exception du Préfet Latournerie qui estime qu'il n'y a pas lieu de fixer par décret d'une manière générale et absolue la durée d'une période pendant laquelle les entreprises de formation auraient à supporter de manière cumulative les charges financières inhérentes à la certification et celles résultant de la présence systématique d'un tiers de confiance. Cette durée sera précisée au regard du délai de mise en œuvre de la certification obligatoire »*<sup>1719</sup>. Un compromis est encore à construire.

Avec ce travail d'affinage et en demandant en mars 2014 de nouveaux arbitrages, l'ancien DISP maintient la pression sur le cabinet du ministre et la DLPAJ. Il propose même une méthodologie d'étude d'impact au DLPAJ : « *Le projet de loi modifiant le livre VI du CSI va devoir être accompagné d'une étude d'impact relativement lourde compte tenu de l'ambition du projet. Afin de répondre à cette exigence, et alors que la DISP a mené les travaux de concertation et de réflexion préalables sur le projet de réforme, notamment en animant, depuis 2011, de nombreuses réunions avec les acteurs de la sécurité privée, le service pourrait apporter son soutien à la DLPAJ dans l'élaboration de l'étude d'impact »*<sup>1720</sup>. Ainsi, chacune, la DLPAJ et la DISP, serait chargée d'évaluer l'impact statistique et budgétaire des mesures envisagées, ainsi que d'indiquer le processus de concertation préalable et les textes d'application nécessaires.

### **6.4.3 La reprise progressive du projet de révision par la DLPAJ**

Depuis le 29 juillet 2013, Pierre-Antoine Molina, jusqu'alors directeur adjoint de cabinet du ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, est directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), en remplacement de Laurent Touvet en poste depuis 2007. En mars 2014, Pierre-Antoine Molina, tout en indiquant que « *Le projet de loi est inscrit au programme de travail du gouvernement pour une délibération du conseil des*

---

<sup>1718</sup> *Ibid.*

<sup>1719</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>1720</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Pierre-Antoine MOLINA, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : l'étude d'impact de la future loi sur la sécurité privée – proposition de méthode, 20 mars 2014, 2 p.

ministres au deuxième trimestre [de l'année 2014] »<sup>1721</sup>, demande lui aussi, de son côté, un arbitrage au cabinet du ministre. Précisément, cette nouvelle demande d'arbitrage tranche avec les précédentes et montre un déplacement du pilotage du projet de révision du DISP vers le DLPAJ, ainsi que l'émergence de nouveaux éléments cognitifs de nature à remettre en cause le projet de révision du livre VI du CSI. La DLPAJ reprend en fait la main pour la finalisation du texte, mais en réaffirmant plus qu'auparavant ses réserves ou ses réticences sur certaines dispositions, voire sur l'esprit d'ensemble du projet. Dès avant cette étape, la DLPAJ avait déjà en fait repris la main sur l'architecture globale de la loi du 12 juillet 1983 par le biais des travaux de codification législative et réglementaire.

#### **6.4.3.1 De la loi du 12 juillet 1983 au livre VI du code de la sécurité intérieure**

De manière concomitante à la réflexion sur la révision de la loi de 1983, la DLPAJ conduit, de manière plus large, la codification de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs à la sécurité intérieure. Le travail était initié depuis 2007 arrive à terme, pour la partie législative le 1<sup>er</sup> mai 2012<sup>1722</sup>, la loi du 12 juillet 1983 devenant le livre VI du code de de la sécurité intérieure. En 2014, c'est la partie réglementaire du livre VI du CSI qui est créée, par regroupement des 11 décrets d'application de l'ancienne loi du 12 juillet 1983 (la codification réglementaire entre en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2014). En soi, ce travail de codification législative et réglementaire n'est en théorie pas déstabilisatrice pour la réflexion en cours sur la révision de la loi du 12 juillet 1983. En effet, il s'agit d'une « 3<sup>e</sup> génération de codification » pour reprendre l'expression de Frédéric Ocqueteau, c'est-à-dire une codification hors intervention du législateur et une « codification à droit constant » comme le rappelle la circulaire du ministre de l'Intérieur<sup>1723</sup>. Toutefois, cette codification globale a tout de même un impact sur le travail de révision du texte fondateur de 1983. D'une part, elle est

---

<sup>1721</sup> DLPAJ « Note à l'attention de Monsieur Renaud Vedel, Préfet, Directeur adjoint du cabinet, « Projet de révision du livre VI du code de la sécurité intérieure », mars 2014, p. 1.

<sup>1722</sup> Par le biais de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure. 22 lois et 5 ordonnances sont ainsi abrogées et codifiées, dont la loi du 12 juillet 1983 qui devient le livre VI du CSI, le sixième livre sur les sept qu'en compte le CSI. Pour une explication administrative détaillée de cette codification, cf. circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, « Entrée en vigueur de la partie législative du code de la sécurité intérieure », 30 mars 2012, 70 p.

<sup>1723</sup> Frédéric Ocqueteau, « Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure. P. Mbongo et X. Latour (dir.), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2012, 276 p. », in *Sécurité et stratégie*, 1/2014 (16), p. 94, circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, « Entrée en vigueur de la partie législative du code de la sécurité intérieure », 30 mars 2012, p. 4) et Fabrice Melleray, « Codification, loi et règlement », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 19, janvier 2006. La 1<sup>ère</sup> génération de codification correspond à la codification dite administrative à partir de 1948 et qui s'effectue exclusivement par voie réglementaire c'est-à-dire par décret en Conseil d'Etat. La 2<sup>ème</sup> génération correspond à la codification législative, à partir de 1989, mais l'implication du législateur a freiné les réalisations et l'effectivité en la matière. La 3<sup>ème</sup> génération correspond à une codification par ordonnance, avec ratification ultérieure par le législateur.

perçue par les professionnels de la sécurité privée comme une forme de reconnaissance supplémentaire : « *Le code de la sécurité intérieure ou la reconnaissance de la place et de la contribution de la sécurité privée à la sécurité intérieure* »<sup>1724</sup>. Or, il s'agit là d'un des objectifs poursuivis par le DISP avec son projet de révision de la loi du 12 juillet 1983, ce qui peut d'une certaine manière lui couper l'herbe sous le pied dans le monopole de la réflexion sur le texte fondateur. D'autre part, pour un DLPAJ ultérieur, Thomas Andrieu, « *cette codification correspond à un exercice de lisibilité du droit : désormais, le livre VI devient la référence unique que ce soit en matière législative ou réglementaire. C'est aussi un exercice de légitimation du secteur de la sécurité privée* »<sup>1725</sup>. A travers ces deux exercices de codification, législative et réglementaire, c'est une forme de reprise en main par la DLPAJ du texte normatif en matière de sécurité privée qui s'observe, au moins techniquement mais aussi dans son esprit. La simplification, par lisibilité du droit, renvoie, de fait, les projets du DISP à une forme de complexité législative relevant du passé. *Ex post*, le DISP, avec son projet, se trouve en décalage, à contre-courant légistique.

#### **6.4.3.2 Le projet de révision du livre VI se heurte à la simplification administrative, rappelée par la DLPAJ au début de l'année 2014**

En mars 2014, le DLPAJ fait part, par écrit, au directeur-adjoint de cabinet du ministre, Thomas Andrieu, d'un point d'avancement précis du projet de révision du livre VI, avec des orientations particulièrement fortes et nouvelles. A la différence des précédentes demandes d'arbitrage faites conjointement par le DLPAJ et le DISP, et dans lesquelles la DLPAJ ne faisait qu'indiquer ses réserves sur tel ou tel point, cette demande d'arbitrage du DLPAJ en mars 2014 est solitaire et remet en cause une grande partie des propositions. La « simplification » est le maître-mot de l'analyse du projet de révision faite par le DLPAJ et proposée à l'arbitrage : un détricotage, sous cet angle, est opéré : « *En premier lieu, la compatibilité du projet avec les orientations du gouvernement en matière de simplification des procédures administratives et d'allègement des contraintes imposées aux entreprises doit être mieux assurée* »<sup>1726</sup>. La simplification devient, à ce moment, un filtre, un leitmotiv de l'évaluation et de la pertinence du projet de réforme du livre VI du CSI, conséquence d'une orientation politique globale donnée par le Président de la République le 28 mars 2013. Au

---

<sup>1724</sup> ANAPS, *Révision du Livre VI du code de sécurité intérieure. Propositions de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité*, 2013, *op. cit.*, p. 12.

<sup>1725</sup> *Ibid.*

<sup>1726</sup> DLPAJ « Note à l'attention de Monsieur Renaud Vedel, Préfet, Directeur adjoint du cabinet, « Projet de révision du livre VI du code de la sécurité intérieure », mars 2014, p. 1.

cours d'un entretien télévisuel, ce-dernier indique ainsi : « *Ce soir, je vais dire aux entreprises que nous allons faire un « choc de simplification ». [...] Je me suis dit : nous allons pouvoir trouver de la croissance aussi par la simplification, donc un choc de simplification* » ; « *On va simplifier, je vous dis : le choc de simplification, ce n'est pas simplement une économie pour les entreprises. Cela va être une économie aussi pour l'Etat parce qu'on va demander beaucoup moins de pièces ; on va faire beaucoup moins de contrôles ; on va faire beaucoup moins de poursuites inutiles aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises que pour les collectivités locales* »<sup>1727</sup>. C'est toute l'administration qui est appelée à se mobiliser pour simplifier, faciliter, alléger. Le lendemain de cette annonce médiatique, le Président de la République s'adresse aux préfets de région et aux directeurs de l'administration centrale, à l'Élysée, « *pour assurer la pleine mobilisation des services de l'Etat en faveur de la croissance et de l'emploi. [...] Le Président a lancé le « choc de simplification ». Le gouvernement prendra, dès la fin avril, les premières mesures pour alléger les procédures administratives, diminuer les normes et raccourcir les délais des démarches au bénéfice des collectivités locales, des entreprises et des particuliers* »<sup>1728</sup>. De fait, *a posteriori*, il est intéressant de voir l'argumentation du DLPAJ expliquant aux membres du collège la dérogation pour la sécurité privée au principe du « Silence vaut acceptation », l'une des mesures-phares de la simplification administrative : « *Thomas Andrieu indique que les décisions implicites d'acceptation s'inscrivent dans la simplification administrative souhaitée par le Gouvernement : désormais, le principe est que le silence de l'administration vaut acceptation. Face à cette révolution juridique, le ministère de l'Intérieur a veillé à ce que, pour des motifs d'ordre public admis par le législateur, ce dispositif ne soit pas généralisé. En matière de sécurité privée, il est apparu prudent de conserver des décisions implicites de rejet dans la plupart des cas* »<sup>1729</sup>. Le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, à l'occasion des vœux à l'ANAPS le 15 janvier 2014, le reconnaissait d'ailleurs : en soulignant que le projet devrait être prochainement présenté devant le Parlement, il en indiquait le nouveau marqueur, le nouveau leitmotiv : « *Ce projet tiendra compte d'un objectif de simplification, cher au Président de la République, et d'une volonté de clarification et de*

---

<sup>1727</sup> « Entretien de M. François Hollande, Président de la République, sur France 2 le 28 mars 2013, sur les défis et priorités du quinquennat ».

<sup>1728</sup> Présidence de la République, « Réunion avec les préfets de région et directeurs de l'Administration centrale (G 50) », communiqué de presse, Paris, 29 mars 2013.

<sup>1729</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 9. Deux exceptions, pour lesquelles le silence vaut acceptation, ont été retenues dans le cadre de la régulation de la sécurité privée : pour les policiers et gendarmes qui souhaitent intégrer la sécurité privée dans les cinq ans qui suivent leur cessation de fonction, et pour les autorisations de stage dans la sécurité privée (cf. décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation »).

*précision, tant des missions que des règles qui en fixent la mise en œuvre* »<sup>1730</sup>. (Cette précision, dans le discours du ministre de l'Intérieur, n'était pas initialement prévue : elle a été ajoutée par la DISP, à l'occasion de sa relecture du discours, comme prenant acte et compte, elle aussi, d'un changement nécessaire d'orientation générale du projet de réforme<sup>1731</sup>).

Précisément, tombe donc sous le coup de la simplification aux yeux du DLP AJ, Pierre-Antoine Molina, une partie de l'élargissement du périmètre réglementé (le conseil en sécurité, l'installation et la maintenance des dispositifs électronique de sécurité, la formation en sécurité privée) et les dispositifs de coopération public-privé (conventions de coordination et déclaration de toute prestation de surveillance aux forces de l'ordre)<sup>1732</sup>. Il est en outre ré-indiqué que ces mesures pourraient nécessiter 21 000 enquêtes administratives supplémentaires et 29 ETP au CNAPS, reprenant ici des contre-arguments déjà avancés par le CNAPS. Lorsque la simplification n'est pas l'argument avancé pour repousser certaines dispositions du projet de révision, ce sont des règles de droit (non-nécessité, absence de définition, proportionnalité de la mesure au regard des contraintes administratives ou économiques) qui sont mobilisées : alors que le périmètre réglementé distingue trois types d'activités (hors agences de recherches privées), *« il est envisagé de passer à 14 spécialités. La justification d'une telle multiplicité n'apparaît pas évidente. Certaines des nouvelles spécialités apparaissent comme de simples décompositions des spécialités existantes, sans faire l'objet de règles spécifiques sur le fond »*<sup>1733</sup>. Il en va ainsi pour l'explicitation de la sûreté aéroportuaire et de la sûreté portuaire, alors même que *« la question d'une simplification des modalités d'agrément des personnels de la sûreté aéroportuaire se pose, au vu de la multiplicité de ceux-ci »*<sup>1734</sup>. L'absence de définition juridique claire de certains domaines est soulignée : pour l'installation et la maintenance de dispositifs électroniques de sécurité, *« ces fonctions ne semblent pas faciles à distinguer des activités plus larges du secteur informatique et ne seraient pas soumises au principe d'exclusivité, de sorte qu'un risque réel d'instrumentalisation des procédures d'agrément, qui pourraient porter sur des*

---

<sup>1730</sup> Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, « Discours lors de la cérémonie des vœux de l'ANAPS. Paris, 15 janvier 2014 », in *Sécurité privée*, n° 22, janvier-mars 2014.

<sup>1731</sup> Comparaison entre le projet de discours du ministre de l'Intérieur, les annotations manuscrites de la DISP présentes sur le projet et le texte final prononcé par le ministre (DISP, « Projet d'intervention du Ministre de l'Intérieur aux vœux de l'ANAPS, Mercredi 15 janvier 2014 à 18 h 00 Pavillon Gabriel », avec annotations manuscrites de la DISP, p. 3).

<sup>1732</sup> DLP AJ « Note à l'attention de Monsieur Renaud Vedel, Préfet, Directeur adjoint du cabinet, « Projet de révision du livre VI du code de la sécurité intérieure », mars 2014, p. 1.

<sup>1733</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>1734</sup> *Ibid.*

personnes n'exerçant pas, ou marginalement, dans le domaine de la sécurité »<sup>1735</sup>. Pour le conseil en sécurité, « Peut-être une formulation plus restrictive pourrait-elle être envisagée »<sup>1736</sup>. L'absence d'évidence et la lourdeur des mesures sont également mentionnées pour certaines dispositions relatives au contrôle des organismes de formation (par exemple, le contrôle de moralité des formateurs, le recours à des tiers de confiance)<sup>1737</sup> ou aux donneurs d'ordre, avec l'obligation d'un correspondant-sécurité<sup>1738</sup>. Enfin, le DLPAJ s'appuie sur l'absence de consensus sur certains sujets pour les repousser ou remettre en cause les propositions du DISP. Il en va ainsi pour la proposition d'interdiction de la palpation par des bénévoles stadiers par le DISP (« Je comprends cependant que l'opportunité de cette mesure contestée notamment par les clubs de football est remise en cause »<sup>1739</sup>) ainsi que pour l'assouplissement de la présence d'agents privés sur la voie publique (« Au regard des controverses entourant ce sujet, je ne suis pas convaincu qu'une telle évolution soit appropriée »<sup>1740</sup>).

Une non-collaboration caractérise même, lors du premier trimestre 2014, les relations entre l'ancien DISP et la DLPAJ. Ainsi, pour préciser les dispositions relatives à la formation, le préfet Blanchou attendait de la DLPAJ qu'elle fournisse des précisions et entame l'écriture de projets d'articles pour un décret d'application, ce que le DLPAJ refuse. Une réunion du 4 mars 2014, entre les services du délégué, la direction du CNAPS, des membres de la DLPAJ et les organisations professionnelles, prend acte de cette tension : « L'écriture de projets d'articles susceptibles d'être soumis à l'arbitrage, relatifs à la formation continue, à l'agrément des organismes de formation et à l'habilitation des dirigeants de ces organismes n'a pas été effectuée par le BPA, sur instruction de la hiérarchie. Il en est de même pour les ébauches d'articles d'un futur décret « Formation ». Le Préfet Blanchou regrette la non-réalisation de ce travail, qui avait été demandé et accepté lors de la réunion du 23 janvier à laquelle assistait Mme Minot (d'autant plus que sur certains points c'était seulement une évaluation de la faisabilité juridique qui était attendue) »<sup>1741</sup>.

Fort de son analyse, le DLPAJ fait alors deux propositions radicales au directeur-adjoint de cabinet, en mars 2014, l'une de fond sur le projet de révision qu'il convient de « réviser », l'autre de forme sur l'opportunité même de le faire aboutir :

---

<sup>1735</sup> *Ibid.*

<sup>1736</sup> *Ibid.*

<sup>1737</sup> *Ibid.*

<sup>1738</sup> *Ibid.*

<sup>1739</sup> *Ibid.*

<sup>1740</sup> *Ibid.*

<sup>1741</sup> DCS, « Compte rendu de la réunion « Formation » 4 mars 2014 », 4 mars 2014, p. 2.

- « Dans ce contexte, [...], il m'apparaît qu'afin de favoriser le succès de la réforme, les prochaines phases de l'élaboration du projet de loi révisant le livre VI du code de la sécurité intérieure doivent s'engager sur la base d'une version révisée de ce texte, se traduisant par un certain nombre de simplifications de forme et de fond »<sup>1742</sup>. Le DLPAJ propose alors de ne retenir que quelques axes : coopération avec les forces publiques par le seul biais d'un dialogue volontaire sur le terrain ; contrôle des organismes de formation et formation continue ; garantie financière. S'ajouteraient la publication de la liste des entreprises et des sanctions par le CNAPS, ainsi que l'élargissement des missions du transport de fonds au transport d'autres biens ou valeurs<sup>1743</sup>.
- « Dans ce cadre, il n'est pas évident qu'au terme de l'examen interministériel, le projet se voie accorder une priorité suffisante pour bénéficier d'un vecteur autonome. Aussi peut-on se demander s'il ne serait pas préférable d'y agglomérer d'autres dispositions en cours de discussion ou de préparation dans le domaine des compétences du ministère de l'intérieur »<sup>1744</sup>. Cette proposition finale n'est ni plus ni moins la remise en cause globale du projet de révision législative du livre VI du CSI.

En quelques mois, le DLPAJ stoppe le projet de révision du livre VI, par des arguments forts et nouveaux, qui s'ajoutent aux réactions molles des professionnels et du CNAPS. Surtout, le DLPAJ semble avoir totalement repris la main sur la conduite du projet de réforme, au détriment de l'ancien DISP et cela après un arbitrage du cabinet le 6 mars 2014 : « Dans le prolongement de la réunion tenue chez le directeur-adjoint de cabinet le 6 mars dernier, vous avez en charge la rédaction de la version définitive du projet de loi réformant le livre VI du code de la sécurité intérieure qui pourrait être soumis, très prochainement, à concertation interministérielle », écrit le préfet Blanchou au DLPAJ<sup>1745</sup>, se plaignant de n'avoir plus retour ni nouvelle : « En l'absence de R. Vedel [directeur-adjoint de cabinet], je n'ai pas encore eu de réaction à la note présentant les arbitrages tels que je les avais compris. Au-delà, je me permets d'appeler votre attention sur le fait que certains points qui n'ont pas pu être abordés lors de cette réunion [...] devraient à tout le moins faire l'objet d'un échange entre nos collaborateurs, voire entre nous »<sup>1746</sup>. Et de lister ces points dans sa

---

<sup>1742</sup> DLPAJ « Note à l'attention de Monsieur Renaud Vedel, Préfet, Directeur adjoint du cabinet, « Projet de révision du livre VI du code de la sécurité intérieure », mars 2014, p. 2.

<sup>1743</sup> *Ibid.*

<sup>1744</sup> *Ibid.*

<sup>1745</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note à Monsieur le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : points d'arbitrages complémentaires sur la réforme du livre VI du code de la sécurité intérieure, 21 mars 2014, p. 1.

<sup>1746</sup> *Ibid.*

note au DLPAJ, « *qui ont été abordés de façon informelle entre nos services et pour lesquels je ne sais pas ce qui a été éventuellement retenu* »<sup>1747</sup>. Cette note de l'ancien DISP sonne comme une mise à l'écart, presque avouée, de la conduite et du fond du projet de réforme du livre VI du CSI, au profit du DLPAJ, et cela avec une validation du cabinet du ministre.

#### **6.4.4 Un nouveau titulaire du poste de DCS, qui induit un nouveau portage du projet de réforme du livre VI du CSI**

##### **6.4.4.1 Le départ courroucé du premier et unique titulaire du poste de DISP : un constat d'échec ?**

Alors que le poste de DISP n'existe plus et que le poste de DCS est en cours de création, le préfet Blanchou s'attend à obtenir ce poste : « *Depuis septembre 2013, je suis donc en quelque sorte à la disposition du ministre. Ce qui ne devrait pas durer puisque ce dernier va créer, dans les semaines qui viennent, une délégation aux coopérations de sécurité dont je devrais assurer la direction en tant que délégué* »<sup>1748</sup>. Le décret créant le poste de DCS paraît en février 2014, et le préfet Blanchou occupe informellement ce poste. Le 2 avril 2014, Bernard Cazeneuve est nommé ministre de l'Intérieur, en remplacement de Manuel Valls, nommé Premier ministre. Le préfet Blanchou, comme à chaque nomination d'un nouveau ministre de l'Intérieur, prépare un dossier sur sa structure, à la fois entre l'ex-DISP et la nouvelle DCS, bien qu'il n'en soit pas titulaire. Ce dossier est l'occasion de dresser un état d'avancement du projet de réforme du livre VI du CSI : « *Deux années de concertation avec l'ensemble des acteurs au cours de plus de 100 réunions ont d'ores et déjà eu lieu, sous l'égide du DISP, permettant d'aboutir à un projet de texte* »<sup>1749</sup>. Mais le préfet Blanchou trace surtout un constat politique sévère : « *Cette longue période a connu des intensités diverses qui ont amené les différents partenaires à s'interroger sur la volonté politique de voir porter la réforme au Parlement. Après 4 mois pendant lesquels il est resté « en calaminé » à la DLPAJ, et deux dernières réunions d'arbitrage, les 6 et 28 mars 2014 sous l'égide de R. VEDEL, directeur adjoint de cabinet de Manuel VALLS, le projet est, actuellement, en cours de réécriture au sein de ce service, sans que la délégation n'ait, à ce stade, de vue précise sur l'évolution concrète du texte. Il aurait dû, selon la commande du précédent cabinet être*

---

<sup>1747</sup> *Ibid.*

<sup>1748</sup> « Il faut que tous les acteurs de la chaîne de sécurité apprennent à collaborer », entretien du préfet Jean-Louis Blanchou à *Protection Sécurité Magazine*, mars/avril 2014, p. 21.

<sup>1749</sup> Jean-Louis Blanchou, « Du délégué interministériel à la sécurité privée à la délégation aux coopérations de sécurité », 7 avril 2014, dossier pour le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, p. 1.



envoyé à la concertation ministérielle avant la fin mars »<sup>1750</sup>. Quelques jours plus tard, le 18 avril 2014, le préfet Blanchou annonce son départ avec pour effet le 30 juin 2014. « *Je ne souhaite pas m'expliquer sur les raisons de ma demande de départ en retraite* », indique-t-il à l'organe de presse spécialisé *AEF Sécurité globale*<sup>1751</sup>. Si de lui-même et de son départ, il ne dit rien d'autre, quelques pistes, dans le même article de presse, apportent des précisions : « *« Le projet de réforme de la sécurité privée n'avance pas assez vite à son goût, tout comme sa nomination au poste de délégué ministériel aux coopérations de sécurité »*, explique-t-on néanmoins dans son entourage »<sup>1752</sup>. Les conditions de ce départ ne sont donc pas sereines. Alors que le ministre de l'Intérieur souhaitait « *aboutir à une présentation au Parlement « au cours du premier semestre 2014 »* »<sup>1753</sup>, cette échéance, qui ne semblait engager que le préfet Blanchou, n'est pas tenue puisque le projet n'est pas inscrit au Conseil des ministres. Le lien est fait entre ce départ, non prévu quelques semaines plutôt et, d'une part, l'absence de nomination du préfet Blanchou au poste de DCS, et d'autre part l'absence d'avancement du projet de réforme du livre VI du CSI.

#### **6.4.4.2 Les premières évolutions du projet de réforme du livre VI du CSI**

De l'annonce du départ du préfet Blanchou à son départ effectif en juin 2014, l'idée d'un projet de réforme du livre VI est encore maintenue. Le nouveau ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, le reprend à son compte dans une intervention devant le CNAPS le 23 mai 2014 : « *D'importants travaux, ont été conduits ces derniers mois afin de déterminer les évolutions possibles, utiles ou nécessaires du Livre VI du code de la sécurité intérieure consacré aux activités privées de sécurité. Cela n'a été rendu possible que par une large concertation, et je voudrais profiter de l'occasion qui m'est donnée ici pour saluer l'implication personnelle dans ce processus du préfet délégué à la sécurité privée, M. Blanchou, qui peut aujourd'hui prendre sa retraite sereinement, avec le sentiment du devoir accompli* »<sup>1754</sup>. Précisément, le ministre souhaite désormais aller vers des actes et transformer les précédents travaux en véritable projet de loi, mais c'est aussi l'occasion de changer le vecteur du projet : « *Le temps est désormais venu de traduire ces travaux dans un projet de Loi sur la sécurité, qui comprendra un titre spécifiquement consacré aux activités privées de sécurité. J'ai demandé au Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques de*

---

<sup>1750</sup> *Ibid.*

<sup>1751</sup> « Clément Giuliano et Gabriel Thierry, « Le préfet Jean-Louis Blanchou, chargé des questions de sécurité privée, décide de faire valoir ses droits à la retraite », *AEF Dépêche* n° 479579, Paris, 18 avril 2014.

<sup>1752</sup> *Ibid.*

<sup>1753</sup> *Ibid.*

<sup>1754</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Intervention de M. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur. 2es RENCONTRES NATIONALES DES CIAC », Saint-Denis, 23 mai 2014, p. 4.

*rédiger ce projet, à partir des travaux menés précédemment* »<sup>1755</sup>. A l'intégration du projet de réforme du livre VI dans un projet de loi plus global, lié à la lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes<sup>1756</sup>, s'ajoute une modification de l'ordonnancement du projet de réforme : jusqu'alors, il était annoncé, décrit, présenté dans une suite « périmètre / coopération / formation » ; cette suite, pour le ministre, devient : « formation / coopération / périmètre ». Cette nouvelle priorisation place la question du périmètre à la marge : « *Il conviendra enfin de profiter de cette loi pour ajuster le périmètre du livre VI du code de la sécurité intérieure et y intégrer un certain nombre d'activités dont le développement récent rend réellement nécessaire la prise en compte par la loi* »<sup>1757</sup>. Une inversion des priorités a eu lieu, avec une mise en avant de ce qui fait consensus (la formation) et une mise en retrait de ce qui montrait des divergences (le périmètre). Par ailleurs, à ce stade, l'avis du DLPAJ de mars 2014, deux mois plutôt, qui émettait de fortes réticences sur l'opportunité et le bien-fondé d'une loi, n'est pas retenu par le ministre de l'Intérieur. D'ailleurs, il est bien demandé par le ministre, dans ce discours de mai 2014, au DLPAJ (désormais Thomas Andrieu, car Pierre-Antoine Molina est passé directeur-adjoint de cabinet du ministre) de préparer un projet de loi en tenant compte des travaux conduits jusqu'alors.

Durant ce mois de mai, dans le cadre de ce projet de loi plus global, le préfet Blanchou, ayant déjà annoncé son départ, est sollicité : « *Par courriel en date du 29 avril dernier, vous [Pierre-Antoine Molina, directeur-adjoint de cabinet] avez demandé des propositions de dispositions susceptibles d'être incluses dans le futur projet de loi relatif à la sécurité que le ministre souhaite présenter au conseil des ministres avant l'été* »<sup>1758</sup>. A cette demande, le préfet Blanchou fait une réponse relativement rapide, acerbe et ironique, reprenant l'ensemble des dispositions en discussion depuis deux ans. D'une part, il rappelle avoir travaillé depuis plusieurs années à un projet de réforme du livre VI, avoir tenu une centaine de réunions, le tout en concertation avec la DLPAJ, dont le directeur d'alors est précisément devenu ce nouveau directeur-adjoint de cabinet qui le sollicite pour avoir des propositions, et qui a « *procédé en mars 2014, en tant que DLPAJ, à une réécriture dont la DISP n'a pas eu connaissance* »<sup>1759</sup>. Le préfet souligne que « *Cette réforme est, de plus, attendue par les*

---

<sup>1755</sup> *Ibid.*

<sup>1756</sup> Une communication en la matière est présentée le 23 avril 2014 au Conseil des ministres : il s'agit de lutter contre l'engagement radical violent de « *plusieurs centaines de personnes [...] le plus souvent en lien avec les filières terroristes syriennes* » « Compte-rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014 », sur <http://www.elysee.fr>.

<sup>1757</sup> *Ibid.*

<sup>1758</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Pierre-Antoine MOLINA, Directeur-adjoint du cabinet », objet : propositions de dispositions pour le projet de loi sur la sécurité (réunion du 5 mai 2014), 2 mai 2014.

<sup>1759</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Pierre-Antoine MOLINA, Directeur-adjoint du cabinet », objet : propositions de dispositions pour le projet de loi sur la sécurité (réunion du 5 mai 2014), 2 mai 2014, pp. 1-2.

professionnels du secteur qui commencent à douter de la volonté de gouvernement d'aboutir »<sup>1760</sup>. A ce rappel, le préfet Blanchou ajoute quelques mesures : l'interdiction du port d'armes pour les agents de surveillance et de gardiennage (alors que le livre VI du CSI le permettait) en contrepartie de la simplification de la présence de ces agents sur la voie publique : « En conséquence de ces évolutions, il pourrait être posé le principe politiquement fort de l'interdiction de port d'armes par les agents de sécurité privée »<sup>1761</sup>. A l'issue d'une réunion avec le directeur-adjoint de cabinet du ministre, le 5 mai 2014, « qui avait pour objet la détermination du périmètre du futur projet de loi sur la sécurité » l'ancien DISP précise alors les dispositions législatives qui devraient, selon lui, être retenues par le nouveau projet de loi sur la sécurité, ajoutées de celles « qui avaient été arbitrées par le précédent cabinet ou évoquées auprès de lui et de la DLPAJ sans qu'un arbitrage ait été rendu, mais que j'estime néanmoins pertinentes » et qui n'ont pas été évoquées lors de la réunion du 5 mai<sup>1762</sup>. Ainsi, jusqu'au bout, le préfet Blanchou, en position institutionnelle de départ, tente-t-il de faire passer les dispositions en discussion depuis 2012, faisant fi du leitmotiv de la simplification administrative et de la nécessité de s'inscrire dans la logique d'une loi globale sur la sécurité, et non pas seulement sur la sécurité privée.

De fait, l'inadéquation entre l'ensemble des dispositions relatives à la sécurité privée et le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, présenté en Conseil des ministres le 9 juillet 2014, induit que ce dernier ne comporte, *in fine*, aucune des dispositions relatives à la sécurité privée<sup>1763</sup>. A l'adoption de la loi le 4 novembre 2014, seule une mesure relative à la sécurité privée est prise, paradoxalement jamais envisagée ni par le DISP ni par le nouveau DCS ni par le CNAPS : la limitation des pénalités financières prononcées par le CNAPS à 150 000 euros au lieu d'un maximum à 3 % du chiffre d'affaires des entreprises sanctionnées. A l'inverse, et tout aussi paradoxalement, la suppression de l'agrément palpation, soutenue depuis plusieurs années par le DISP, puis le DCS, la DLPAJ et le CNAPS a été proposée par amendement au cours des discussions sur le projet de loi, mais finalement repoussée par les rapporteurs du projet, « arguant que le lien avec le terrorisme

---

<sup>1760</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>1761</sup> *Ibid.*, p. 2. – on remarquera ici, en 2014, le fossé qui sera à traverser, lié aux attentats terroristes de 2015 et 2016, pour aboutir en février 2017 à la création d'une filière de sécurité privée armée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique. Selon un sondage BVA en 2013, 72% des Français sont opposés au port d'arme par les agents privés de sécurité (Sondage BVA commandé pour l'Agora des directeurs de la sécurité et réalisé les 21-22 février 2013 (<http://www.bva.fr>). A l'inverse, en juin 2017, un sondage Odoxa indique que voir sur un lieu de rassemblement un agent de sécurité disposant d'une arme rassure (62%) plutôt qu'inquiète (12%) (sur <http://www.83-629.fr>).

<sup>1762</sup> Jean-Louis Blanchou, « Note pour Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques », objet : propositions de dispositions pour le projet de loi sur la sécurité, 13 mai 2014. p. 1.

<sup>1763</sup> *Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, n° 2110, 9 juillet 2014, 96 p.

*n'était pas évident* »<sup>1764</sup>. Cette ultime épisode avec la loi relative à la lutte contre le terrorisme, débuté en avril 2014 et clos en novembre 2014, semble montrer, pour le projet de réforme du livre VI du CSI, un futur sombre et bouché, et finalement politiquement peu prioritaire, au moins dans la forme qu'il avait prise progressivement en deux ans de pilotage par le DISP.

#### **6.4.4.3 L'arrivée d'un titulaire pour le nouveau poste de DCS en juin 2014 transforme complètement le projet de révision législative**

L'administrateur civil hors classe, Thierry Coudert, est nommé délégué aux coopérations de sécurité le 6 juin 2014<sup>1765</sup> : la situation juridique et individuelle de l'ancien poste de DISP et de la nouvelle Délégation aux coopérations de sécurité, fonctionnant en pointillé depuis plusieurs mois, se trouve alors clarifiée. La nomination de Thierry Coudert est perçue comme un choix personnel du nouveau ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve et, pour certains, « *s'explique par le parcours de ce préfet atypique* »<sup>1766</sup>, à la fois à gauche et à droite (« *Hollando-compatible* », « *électron politique* »), dans des fonctions administratives ou politiques<sup>1767</sup>. Notons que Thierry Coudert et Bernard Cazeneuve se sont connus dès 1985, lorsque Thierry Coudert dirigeait le cercle de réflexion « Micromegas », que fréquentait, voire co-présidait Bernard Cazeneuve<sup>1768</sup>. Cette nomination paraît davantage politique et de confiance que strictement motivée par des considérations administratives ou fonctionnelles, le préfet Thierry Coudert n'ayant aucune appétence préalable à la sécurité privée.

Un peu plus de deux mois après son entrée en fonction, le nouveau DCS propose au ministre de nouvelles orientations par rapport au projet de réforme du livre VI du CSI. La continuité administrative avec le précédent titulaire informel du poste de DCS se brise alors. Avant même la réorientation du projet de réforme, l'action, voire la personnalité du

---

<sup>1764</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », p. 10.

<sup>1765</sup> Décret du 6 juin 2014 portant nomination du délégué aux coopérations de sécurité - M. COUDERT (Thierry), publié au JO du 7 juin 2014. A ce décret s'ajoute, six mois plus tard, une lettre de mission du ministre adressé au DCS, mais celle-ci ne fait que reprendre en termes plus littéraires ce décret (Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Courrier adressé à monsieur Thierry Coudert, Délégué aux coopérations de sécurité », 1<sup>er</sup> décembre 2014, 3 p.).

<sup>1766</sup> Frédéric Ploquin, « Une recrue inattendue », *Marianne*, n° 893, 30 mai – 5 juin 2014, p. 32.

<sup>1767</sup> Si son parcours administratif et politique l'a conduit ensuite vers des cabinets ministériels (conseiller technique au cabinet de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, directeur de cabinet de Brice Hortefeux aux Collectivités territoriales dans le gouvernement Villepin, puis à l'Immigration, l'Intégration, l'Identité nationale et le Développement solidaire dans le gouvernement Fillon, puis nommé préfet) et des fonctions électives liées au parti de l'UMP (précisément secrétaire général de la Fédération de Paris du Parti radical, vice-président du groupe UMP au Conseil de Paris de 2008 à 2014), il se rapproche de la gauche lors à l'occasion des élections municipales de 2014. En 2007, Thierry Coudert avait également créé le club de réflexion « Diagonale », visant à réunir des personnalités de gauche en faveur de la candidature de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République (Frédéric Ploquin, « Une recrue inattendue », *Marianne*, n° 893, 30 mai – 5 juin 2014, p. 32 ; « Coudert, ex-élu UMP recruté par Cazeneuve », *Le Parisien*, 12 Juin 2014 et « Thierry Coudert remplace René Bidal à la Préfecture de l'Eure », 4 mai 2016, sur [http://www.normandiexxl.com/article\\_print.php?id=1476&PHPSESSID=33baqjsdf4b4ld9acvd3e8o9u0](http://www.normandiexxl.com/article_print.php?id=1476&PHPSESSID=33baqjsdf4b4ld9acvd3e8o9u0)).

<sup>1768</sup> Frédéric Ploquin, « Une recrue inattendue », *Marianne*, n° 893, 30 mai – 5 juin 2014, p. 32.

prédécesseur du DCS, sont remises en question : « *Je me suis en outre employé à renouer des relations de travail confiantes avec le DLPAJ et le directeur du CNAPS, gages d'une efficacité plus grande. [...] Mon prédécesseur a entretenu ses interlocuteurs dans l'espoir d'une grande loi fondatrice, qui donnerait à la sécurité privée ses lettres de noblesse et pousserait très loin la réglementation de la profession, avec pour contrepartie une fermeture de celle-ci sur elle-même* ». Ainsi, le DCS mentionne des « *dispositions qui avaient été accumulées dans un texte que votre cabinet n'avait jamais réellement validé* »<sup>1769</sup>. A posteriori, sont à la fois décrites une relation détériorée entre le préfet Blanchou et le DLPAJ, une relation illusionniste entre le même préfet et les acteurs privés et une relation non loyale entre le préfet et le cabinet du ministre. La critique, dans une note administrative, est forte et peu administrative. L'ironie n'est pas loin lorsque le DCS décrit ainsi le projet de révision du livre VI du CSI comme un « *monument législatif* »<sup>1770</sup>.

A l'opposé d'un tel « *monument législatif* », le DCS préconise une démarche plus pragmatique, non nécessairement législative, la justifiant par une confusion entre ce qui relève de la loi et n'en relève pas : « *De toute évidence, le calendrier parlementaire ne permettra pas avant longtemps la discussion d'un tel texte. Mais surtout, les dispositions qui avaient été accumulées dans un texte que votre cabinet n'avait jamais réellement validé ne sont pas, pour une bonne part, de nature législative. Je vous propose donc, après avoir réévalué un certain nombre de propositions, de vous soumettre des projets de nature réglementaire ou conventionnelle [...]. Les dispositions de nature législative restantes pourraient, le cas échéant, trouver refuge dans d'autres textes* »<sup>1771</sup>. Il propose un calendrier et une perspective de communication forte, et rassurante pour le ministre : « *J'ai testé ce discours auprès de mes interlocuteurs qui le reçoivent bien, l'abandon du monument législatif pouvant signifier des avancées plus rapides [...]. Le séminaire sur « l'avenir de la sécurité privée » prévu le 8 décembre en partenariat avec le CNAPS et l'INHESJ pourrait être l'occasion d'annoncer un certain nombre d'avancées. Je me mets en tout état de cause en situation que vous puissiez tenir à cette occasion un discours fondateur* »<sup>1772</sup>. D'évidence, une relation très différente s'établit entre le nouveau DCS et le ministre de l'Intérieur, très différente de celle existante entre l'ancien DISP et le cabinet du ministre.

---

<sup>1769</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note pour Monsieur le Ministre de l'intérieur », objet : premières conclusions après un mois de fonction de Délégué aux Coopérations de sécurité, 30 juillet 2014, p. 1.

<sup>1770</sup> *Ibid.*

<sup>1771</sup> *Ibid.*

<sup>1772</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

Un rapprochement a également lieu entre le DCS et la DLPAJ : à la mi-juillet 2014, le DCS reprend l'avis du DLPAJ exprimé en mars 2014 sur le projet de réforme. Ce DLPAJ, Pierre-Antoine Molina, est en outre devenu directeur adjoint de cabinet du nouveau ministre de l'Intérieur, tandis que l'ancien conseiller juridique du précédent ministre de l'Intérieur, qui n'avait pas montré un enthousiasme débordant à l'égard du projet de réforme, devient DLPAJ. A tout le moins, une communauté de vue et une nouvelle alliance entre le DLPAJ, le DCS et le directeur adjoint de cabinet existent, fondée sur un pragmatisme légistique : simplification administrative et rapidité de mise en œuvre.

	2014											
	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.
<b>Ministre de l'Intérieur</b>	Manuel VALLS			Bernard CAZENEUVE								
<b>Dir. adjoint du cabinet</b>	Thomas ANDRIEU			Pierre-Antoine MOLINA								
<b>DLPAJ</b>	Pierre-Antoine MOLINA			Thomas ANDRIEU								
<b>DISP / DCS</b>	Jean-Louis BLANCHOU					Thierry COUDERT						
<b>CNAPS, Orga prof., etc.</b>	Sans changement											

Mettant un terme à « *l'espoir d'une grande loi fondatrice* » chez les professionnels en faveur d'« *un discours fondateur* » du ministre, le DCS permet une réappropriation politique des évolutions à conduire en matière de sécurité privée, à l'inverse d'une forme de liberté administrative prise par le DISP durant les deux dernières années restreignant les options politiques possibles. Le DCS est le vecteur de ce glissement politique : « *En conclusion temporaire, sur le plan de la communication, je pense qu'il y a intérêt aujourd'hui à tenir un discours affirmant que les réformes de la sécurité privée se feront plutôt par voie réglementaire ou contractuelle et qu'une grande loi n'est plus d'actualité. [...] En tout état de cause, le 8 décembre pourrait être l'occasion d'un « bilan et perspectives » de votre part qui définirait votre philosophie et préciserait vos actions sur ce champ de compétences de votre Ministère* »<sup>1773</sup>. Toutefois, sur le contenu de la réforme, le DCS reste plus succinct, expliquant devoir « *révalue[r] un certain nombre de propositions* » et « *lance[r] en lien avec les DLPAJ/DGPN/DGGN des chantiers pour cadrer des propositions de textes à soumettre à*

<sup>1773</sup> *Ibid.*, p. 4.

voire cabinet »<sup>1774</sup>. La nécessité d'extension du champ du livre VI du CSI est fortement nuancée : si être intégré au livre VI est « *pour beaucoup le gage d'une honorabilité* », il s'agit aussi d'une forme de « *verrouillage de la profession, élément contre-productif à une époque de déréglementation* »<sup>1775</sup>. Quelques pistes sont cependant avancées par le DCS : la sécurité incendie n'est plus forcément exclue de cette intégration, et « *une simple circulaire permet de l'intégrer si on le juge utile* »<sup>1776</sup>. En fait, le DCS ouvre à nouveau la question des liens entre sécurité privée et sécurité incendie, de leur exercice conjoint ou exclusif dans les ERP et les IGH, là où la circulaire de juin 2011 semblait l'avoir résolue. D'autres élargissements sont envisagés, mais nécessitent une évolution législative (le conseil en sécurité, l'installation de dispositifs de sécurité et la levée de doute préalable au déminage) : si le DCS indique une position favorable du CNAPS, il n'en reste pas moins qu'il fait le constat d'ensemble que « *le consensus est loin d'être établi* »<sup>1777</sup>. Sur le sujet de la levée de doute par les sociétés de télésurveillance et les appels indus aux forces de police et de gendarmerie, une circulaire est envisagée par le DCS, à l'inverse de la proposition du DISP<sup>1778</sup>. Lorsque ce n'est pas une réduction légistique qui est souhaitée, c'est une simplification des procédures qui est réclamée, comme pour la délivrance des agréments « palpation »<sup>1779</sup>. Enfin, le point majeur reste, pour le DCS, la formation : « *la professionnalisation de la sécurité privée passe avant tout par une formation sérieuse* ». Mais à nouveau, la forme du projet envisagée précédemment, « *dispositif de nature législative très lourd et qui sollicitait en amont et en aval le CNAPS pour l'agrément des formateurs, le contenu pédagogique et le déroulement des épreuves* », est critiquée, avec quelques outrances puisque le contenu pédagogique n'était pas évoqué dans le projet : une réduction légistique est proposée, à travers « *une réflexion sur un dispositif plus souple juridiquement* »<sup>1780</sup>. Le passage par un décret semble, en juillet 2014, suffire selon le DCS, qui l'indique au DLPAJ<sup>1781</sup>.

---

<sup>1774</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>1775</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1776</sup> *Ibid.*

<sup>1777</sup> *Ibid.*

<sup>1778</sup> *Ibid.*, p. 3. Ainsi : « *Mon prédécesseur avait envisagé de modifier la loi sur un plan rédactionnel afin de limiter les abus. En dehors du fait que la rédaction envisagée était peu claire, que le nombre de verbalisations abusives semble faible, l'annonce d'une simple circulaire sur laquelle nous avons commencé à travailler avec les DLPAJ/DGGN/DGPN devrait être bien accueillie par les professionnels du secteur* ».

<sup>1779</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note à l'attention de Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : simplification des possibilités d'agrément à la palpation pour les agents de sécurité dans le cadre des manifestations sportives, récréatives et culturelles », 24 juin 2014. Ici, le DCS suit une proposition déjà faite par son prédécesseur en avril 2014, notamment dans le cadre de la préparation de l'Euro 2016, mais qui n'avait pas reçu de réponse.

<sup>1780</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note pour Monsieur le Ministre de l'intérieur », objet : premières conclusions après un mois de fonction de Délégué aux Coopérations de sécurité, 30 juillet 2014, pp. 2-3.

<sup>1781</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note à Monsieur le Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques », objet : proposition d'évolutions réglementaires en matière de formation à la sécurité privée, 24 juillet 2014, 2 p.

Hors évolutions réglementaires, le DCS reprend quelques projets ou réalisations précédents, jouant ici sur la continuité notamment lorsque ces projets sont d'ordre conventionnel : il en va ainsi de la Charte des bonnes pratiques en matière d'achat de prestations de sécurité privée, qui « *compte à ce jour 275 signataires, surtout des prestataires, alors que l'intérêt est plutôt d'avoir des donneurs d'ordre* » et pour laquelle le DCS « *compte relancer une campagne de signatures* »<sup>1782</sup>. Le soutien à la finalisation d'une charte régionale sur le travail illégal en Île-de-France, dans la suite de la convention nationale de lutte contre le travail illégal signée en décembre 2012, est également indiquée au ministre de l'Intérieur. Enfin, le DCS souhaite voir réaliser un audit de la formation des agents de recherches privées par l'IGA et l'IGEN, déjà demandé par l'ancien DISP dans la suite du rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée effectué par les IGA, IGEN et IGA en 2012<sup>1783</sup>.

Par conséquent, l'arrivée du DCS modifie profondément les travaux de réforme du livre VI du CSI, remettant l'ensemble en chantier et avec une ambition moins forte, au moins sur la forme de la réforme. Le consensus présenté par son prédécesseur est remis en cause, ce qui justifie ce pragmatisme sur certains sujets et sur la forme législative proposée : la réduction législative et la circulaire sont les vecteurs principaux d'action proposées par le DCS, tout en s'inscrivant dans une communication politique possible. Cette réorientation du projet de réforme fait déjà l'objet d'annonces publiques et n'est pas qu'énoncée en interne de l'administration du ministère de l'Intérieur : le DCS prépare, progressivement, le secteur privé à cette réorientation. Dès août 2014, il déclare faire un « *important travail de peignage* » et de « *tri* » dans le projet que lui a laissé son prédécesseur : selon lui, « *il est probable qu'un travail partenarial avec la branche professionnelle peut conduire à un résultat plus pertinent qu'une loi* ». Précisément, il indique « *qu'il faudra sans doute passer par la loi* » pour les dispositions envisagées relatives au périmètre des activités de la sécurité privée, tandis que

---

<sup>1782</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note pour Monsieur le Ministre de l'intérieur », objet : premières conclusions après un mois de fonction de Délégué aux Coopérations de sécurité, 30 juillet 2014, p. 2. Le 15 juillet 2014, le DCS publie d'ailleurs un communiqué de presse suite à la réunion du comité de pilotage de la charte de bonnes pratiques (DCS, « 275 entreprises et organismes publics et privés ont signé la charte des bonnes pratiques d'achat de prestations de sécurité privée », communiqué de presse, 15 juillet 2014).

<sup>1783</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note à l'attention de Monsieur le Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur », objet : audit de la formation des agents de recherches privées, 3 juillet 2014, 1 p., et Thierry Coudert, DCS, « Note pour Monsieur le Ministre de l'intérieur », objet : premières conclusions après un mois de fonction de Délégué aux Coopérations de sécurité, 30 juillet 2014, pp. 2-3. La mission d'audit des inspections générales avait déjà été demandée en fin 2012 par le DISP (Jean-Louis Blanchou, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », objet : projet de mission de l'Inspection générale de l'administration sur la formation des agents de recherches privées (ARP), Paris, 5 novembre 2012). Aucune réponse n'est parvenue au DISP. La même argumentation est reprise par le DCS : le *Rapport IGA-IGEN-IGAS* de 2012 contenait une recommandation spécifique sur les agents de recherches privées, à savoir « *Diligenter une mission spécifique pour remettre à plat l'économie du dispositif de formation propre aux enquêtes privées* ». Or, « *Cette recommandation n'a pas été à ce jour suivie* ». Le DCS propose par conséquent « *que l'IGA en lien avec d'autres corps d'inspection, notamment celui concerné par l'enseignement supérieur, puisse inscrire cette mission d'audit à son programme de travail* ».



*certaines dispositions envisagées relatives à la formation ou à la télésurveillance relèveraient plus quant à elles du domaine réglementaire »*<sup>1784</sup>. Cette communication devance à la fois les arbitrages attendus de la part du ministre mais surtout la fixation de ses propres positions, car les annonces du DCS varient au gré de son appréhension progressive des sujets, de ses consultations ou des réactions des professionnels. Ainsi, début octobre, il n'est plus question d'une « *modification substantielle du périmètre de la sécurité privée* », sauf « *peut-être à la marge* » et le DCS s'inscrit désormais publiquement en opposition avec son prédécesseur et la « *tentation de mettre tout la société française sous la tutelle du CNAPS car des professions avaient un lien avec la sécurité* »<sup>1785</sup>. Ainsi, « *Le projet actuel ne prévoit pas un bouleversement des frontières de la sécurité privée. Il est cependant possible que la formation soit intégrée* »<sup>1786</sup>. Le 20 octobre, il précise le cadre et la finalité de son travail, se replaçant dans les choix politiques attendus : « *Je ne souhaite pas anticiper sur les décisions du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, mais je peux vous dire que je termine d'effectuer un travail de tri des propositions que j'ai trouvé sur mon bureau en arrivant, et des propositions des professionnels, entre ce qui relève du législatif, du réglementaire et du contractuel. Mon prédécesseur était favorable à une grande loi sur la sécurité privée, comportant des dispositions qui n'auraient pas toutes été de nature législative, aurait donné à la profession une sorte de standing supplémentaire. [...] Pourquoi faire compliquer quand on peut faire simple ? Mon souci, c'est que le gouvernement prenne en compte un certain nombre de mesures d'ici à la fin de l'année* »<sup>1787</sup>.

Les organisations professionnelles suivent favorablement la minoration du projet de réforme du livre VI. Claude Tarlet, président de l'USP et de l'ANAPS, rencontre le ministre de l'Intérieur le 2 septembre 2014, afin d'aborder « *la situation économique des entreprises de la filière de la sécurité privée, la prévention incendie, l'urgence de la lisibilité des mesures envisagées, la pérennité du soutien de l'Etat aux entreprises, la coopération entre la puissance publique et la filière, la mise en œuvre de décisions simples et pragmatiques avant la fin de l'année* »<sup>1788</sup>. Ainsi, une fois la position du DCS clairement arrêtée en défaveur d'une grande loi de réforme du livre VI, Claude Tarlet soutient la démarche : « *Depuis des années,*

---

<sup>1784</sup> Gabriel Thierry, « Réforme de la sécurité privée : Thierry Coudert fait le « tri » entre ce qui relève de la loi ou du domaine réglementaire », *AEF*, dépêche n° 485092, 1<sup>er</sup> août 2014.

<sup>1785</sup> Gabriel Thierry, « Réforme de la sécurité privée : « Pas de modification du périmètre, sauf à la marge », *AEF*, dépêche n° 488131, 8 octobre 2014.

<sup>1786</sup> « Thierry Coudert : « les pistes pour la réforme de la profession », interview avec Patrick Haas, *En Toute Sécurité*, n° 574, 15 octobre 2014.

<sup>1787</sup> Thibault Chevillard et Gabriel Thierry, « « Ce qui compte, c'est d'aboutir à un certain nombre de réformes utiles » à la sécurité privée (Thierry Coudert) », *AEF*, dépêche n° 488648, 20 octobre 2014.

<sup>1788</sup> Gabriel Thierry, « Sécurité privée : Bernard Cazeneuve promet « des mesures réglementaires avant la fin de l'année » (ANAPS) », *AEF*, dépêche n° 486090, 3 septembre 2014.

*nous avons parlé d'une loi. Mais avons-nous besoin d'une loi ? La loi n'est-elle pas celle du marché ? »*<sup>1789</sup>. D'un point de vue plus global, pour l'ensemble des autres organisations professionnelles, c'est une position d'attente qui est plutôt prise, en attendant l'échéance des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée, au cours desquelles il est attendu que le ministre de l'Intérieur précise ses propres attentes.

#### **6.4.4.4 Le discours du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, le 8 décembre 2014 » : un agenda de consolidation marginale du dispositif de régulation ?**

Initiées fin 2012 par le DISP sur le thème de la formation aux métiers de la sécurité privée, les Assises de la sécurité privée avaient été de nouveau tenues fin 2013, autour de la situation économique du secteur. Le nouveau DCS reprend cet événement à son arrivée, en l'utilisant en faveur d'une communication du ministre : *« Les thèmes abordés permettront d'imaginer l'avenir de la sécurité privée à l'horizon 2020 en s'appuyant sur les évolutions technologiques, juridiques, le rôle de l'Etat en matière de régulation mais aussi d'acteur central de l'organisation de la sécurité en France [...] Je vous propose d'ouvrir ou de clôturer cette 3<sup>ème</sup> édition des Assises de la sécurité privée (soit vers 9h30, soit vers 17 heures). Votre présence constituerait un message fort quant à l'intérêt manifesté pour la profession et la place que l'Etat lui accorde »*<sup>1790</sup>. Peu de temps avant cet événement, le DCS reçoit également sa lettre de mission signée du ministre de l'Intérieur le 1<sup>er</sup> décembre 2014, qui synthétise les axes majeurs attendus en matière de sécurité privée : *« que le secteur de la formation à la sécurité privée fasse l'objet d'une attention particulière pour favoriser la mise en place de véritables filières de formation professionnelle qui préparent les agents à leur futur métier »* et *« que soit menée une réflexion sur les coopérations opérationnelles, mais aussi administratives et techniques entre services, afin de renforcer l'efficacité globale du dispositif de sécurité sur le territoire »*<sup>1791</sup>. Ainsi, un état de maturité de la réflexion politico-administrative est atteint à la veille des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée et clot les dissensions de la première moitié de l'année 2014.

Le ministre de l'Intérieur, lors de ces 3<sup>èmes</sup> Assises, peut désormais fixer un cap et annoncer les mesures souhaitées. Il se place sous l'angle de la confiance, nécessaire à la

---

<sup>1789</sup> Cit. in Gabriel Thierry, « Réforme de la sécurité privée : « Pas de modification du périmètre, sauf à la marge », AEF, dépêche n° 488131, 8 octobre 2014.

<sup>1790</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note à l'attention de Monsieur le Ministre de l'Intérieur », 1<sup>er</sup> juillet 2014.

<sup>1791</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Courrier adressé à monsieur Thierry Coudert, Délégué aux coopérations de sécurité », 1<sup>er</sup> décembre 2014, p. 2.

coopération publique privée, et des garanties que l'Etat peut apporter aux citoyens pour que la sécurité privée en soit digne : *« l'Etat d'une part, et le secteur des activités privées de sécurité d'autre part doivent aujourd'hui dépasser la méfiance et l'incompréhension réciproques qui ont longtemps caractérisé leurs relations. Nous devons faire en sorte que la confiance mutuelle et la coopération prédominent. Bien sûr, la confiance doit se mériter. C'est en étant irréprochables sur le plan du recrutement, du professionnalisme et de l'éthique que les acteurs de la sécurité privée seront des partenaires à part entière »*<sup>1792</sup>. L'exemple d'une nécessaire coopération est fourni par la compétition européenne de football Euro 2016, prévue deux ans plus tard. C'est aussi dans cette optique que le ministre justifie la création de la DCS en février 2014, *« qui incarne cette volonté des pouvoirs publics d'inclure les acteurs privés dans leur stratégie de sécurité globale »*<sup>1793</sup>. Le constat d'un retard dans la coopération public-privé est fait : *« les coopérations efficaces entre forces publiques et secteur privé, dans le respect des missions et des prérogatives de chacun, sont rares à l'heure actuelle, le plus souvent informelles, en tout cas sans réelle portée opérationnelle »*<sup>1794</sup>.

Cette confiance réaffirmée, le ministre de l'Intérieur reprend l'idée d'une réforme du cadre réglementaire de la sécurité privée et redonne au DCS le rôle de pilote : *« si les fondements de la loi du 12 juillet 1983 étaient équilibrés et ont été bien compris, je crois qu'il est désormais temps de franchir un nouveau cap dans l'insertion des activités privées de sécurité au sein d'une architecture globale de sécurité cohérente. C'est la raison pour laquelle j'ai fixé à Thierry Coudert, dès sa nomination à la tête de la DCS, une feuille de route très précise. L'objectif est d'aboutir dans les 6 mois à un plan de réforme constructif et pragmatique »*<sup>1795</sup>. Le projet de réforme du livre VI du CSI est devenu un plan de réforme pragmatique, pragmatisme qui émergeait depuis le début de l'année 2014 par le biais du DLPAJ. Se retrouve alors explicitement le refus de légiférer ou de réglementer par principe : *« nous introduirons de nouvelles réglementations si et seulement si un intérêt supérieur de sécurité l'exige. Je ne suis pas pour la réglementation à outrance qui étoufferait toute velléité d'expérimentation »*<sup>1796</sup>. La méthode est précise et correspond aux propositions du DCS : *« Ces avancées ne nécessitent pas une nouvelle loi d'envergure. Nombre d'avancées qui contribueront à professionnaliser et moraliser le secteur relèvent plutôt du domaine réglementaire, parfois même de la circulaire, voire de la signature de conventions. Dans une*

---

<sup>1792</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 3èmes Assises de la Sécurité privée : la sécurité privée à l'horizon 2010 », Paris, Ecole militaire, 8 décembre 2014.

<sup>1793</sup> *Ibid.*

<sup>1794</sup> *Ibid.*

<sup>1795</sup> *Ibid.*

<sup>1796</sup> *Ibid.*

*approche empreinte de pragmatisme et d'efficacité, je privilégierai donc des réformes rapides, simples et fonctionnelles* »<sup>1797</sup>. Avec la rapidité vont donc la simplification, précisément le « choc de simplification » : « A chaque fois que cela sera possible, nous procéderons à des simplifications administratives pour diminuer la contrainte pesant sur les entreprises du secteur et les services internes » ; « des mesures de simplification administrative devront être prises, dans la continuité du « choc de simplification » annoncé par le Président de la République et mis en œuvre par le Gouvernement »<sup>1798</sup>.

Pour autant, une fois l'orientation politique, la méthode et les vecteurs définis, les sujets traités semblent montrer une certaine continuité avec la période précédente, avec « *le travail initié par l'ancienne Délégation interministérielle à la Sécurité privée* »<sup>1799</sup>. Pour Xavier Latour, le contenu de la réforme ne paraît pas non plus totalement abandonné : « *Il était envisagé de procéder à une révision assez substantielle du Livre VI du code de la sécurité intérieure. Une autre voie semble cependant devoir être suivie, plus modeste, à la fois législative (mais sans texte dédié) et, surtout, réglementaire* »<sup>1800</sup>. Si une partie du contenu reste, les priorités, l'ordonnancement, la logique globale ne sont plus exactement les mêmes, et n'étant plus focalisé sur une évolution strictement législative, le plan de réforme peut s'enrichir de chantiers relevant d'autres logiques (charte de bonnes pratiques d'achat, fonds de modernisation, réduction de la « taxe CNAPS »). Trois priorités successives sont définies par le ministre : la formation et la professionnalisation ; la moralisation ; la réponse aux nouveaux besoins de sécurité et la coopération.

La formation prend désormais la première place dans les évolutions souhaitées, ce qui apparaissait déjà progressivement au cours de l'année 2014. Une continuité avec la période précédente existe : l'intégration au livre VI du CSI et donc une évolution législative sont maintenues, ainsi que l'obligation d'une formation continue. Ici, contrairement aux premières propositions du nouveau DCS, il s'agit bien de la reprise *stricto sensu* des propositions élaborées dans le cadre de la DISP. A cette modification législative s'ajoutent plusieurs propositions de nature non réglementaire et renvoyant les professionnels à leurs propres responsabilités et actions : réflexion sur l'émergence d'un encadrement intermédiaire ; création de deux clips vidéo pour susciter des vocations et financement d'actions en matière de formation par le biais d'un fonds de modernisation sociale.

---

<sup>1797</sup> *Ibid.*

<sup>1798</sup> *Ibid.*

<sup>1799</sup> *Ibid.*

<sup>1800</sup> Xavier Latour, « 30 ans d'encadrement juridique de la sécurité privée », *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 18.

Le deuxième paquet de réformes, mis sous l'angle de la moralisation, est plus divers. Il s'attache en partie à améliorer le fonctionnement du CNAPS, en permettant l'accès à un niveau plus élargi et plus direct par les agents du CNAPS au fichier TAJ et en permettant aux contrôleurs du CNAPS d'échanger des informations avec d'autres corps de contrôle en charge de la lutte contre le travail illégal. La première évolution était déjà demandée par le CNAPS depuis près de deux ans, le décret prévoyant l'accès élargi au fichier TAJ ayant été transmis par la DLPAJ à la Chancellerie dès juillet 2013 mais celle-ci ne répondant pas<sup>1801</sup>. Sont également placées dans l'optique de la moralisation des dispositions d'ordre plus économique : le ministre officialise le refus de création d'une garantie financière, ce qui était déjà acquis dans les derniers projets du projet de réforme du livre VI, mais aussi son souhait d'une réduction des taux de la « taxe CNAPS », attendue depuis plusieurs mois. En septembre 2014, le président du collège l'avait rappelé : « *Alain Bauer indique que la taxe continue à surproduire. Elle est, en effet, en augmentation d'un peu moins de 10 % par rapport à l'année précédente. Une confirmation formelle est encore attendue, de la part du ministre de l'Intérieur et du Premier ministre, pour la baisse en deux étapes de la taxe à compter de la loi de finances à venir. Il est probable que le ministre de l'Intérieur évoquera ce sujet lors des Assises de la sécurité privée organisées le 8 décembre par la Délégation aux coopérations de sécurité, en partenariat avec l'INHESJ et le CNAPS* »<sup>1802</sup>. Par conséquent, la moralisation est plutôt vue ici sous l'angle économique et du respect des conditions de concurrence, y compris avec la mesure proposant la levée du secret professionnel entre les agents du CNAPS et les agents des corps de contrôle en charge de la lutte contre le travail illégal. Mais il s'agit aussi de ne pas alourdir les charges financières des entreprises, ce que permet le rejet de la garantie financière et la réduction de la taxe CNAPS. Cette moralisation est plus favorable aux entreprises que les mesures prévues par l'ancien DISP.

Enfin, le dernier paquet de mesures porte sur les nouveaux besoins de sécurité, et en partie sur la question du périmètre et sur les coopérations. La problématique du principe d'exclusivité, plutôt que celle de l'élargissement ou pas du périmètre réglementé, est l'angle choisi, dans le cadre d'une ambition moindre. Le seul élargissement envisagé est celui du

---

<sup>1801</sup> En février 2014, le sujet est évoqué au collège du CNAPS : « *Alain Bauer indique que le décret donnant accès au TAJ est bloqué Place Vendôme. Pierre-Antoine Molina rappelle que ce décret va permettre aux agents du CNAPS d'accéder directement à un certain nombre d'éléments contenus dans TAJ. Le décret a été transmis au mois de juillet au ministère de la justice qui n'a pas encore rendu sa réponse* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 février 2014 », p. 6). Vers la fin de l'année, le sujet paraît avoir évolué favorablement : « *Alain Bauer indique que des progrès sensibles sont en cours concernant l'accès au contenu des fichiers des antécédents judiciaires et remercie la DLPAJ pour son action. Cette évolution permettra d'éviter de demander aux forces de police et de gendarmerie des enquêtes complémentaires longues. Des progrès ont été réalisés mais plusieurs milliers de dossiers sont en retard pour des raisons qui ne sont pas liés au CNAPS, essentiellement en Ile-de-France* » (CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 2).

<sup>1802</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 3.

conseil en sécurité, « *même si cet élargissement ne pourra se faire sans concertation ni évolution des textes en vigueur. C'est un chantier à ouvrir et j'y suis prêt* »<sup>1803</sup>. L'explicitation de la sûreté aéroportuaire et de la sûreté portuaire n'est plus mentionnée, ni l'intégration de l'installation et maintenance de dispositifs électroniques de sécurité dans le livre VI (ce que regrette les acteurs de ce dernier secteur<sup>1804</sup>). Surtout, il s'agit d'assouplir les règles d'emploi des agents doublement qualifiés en matière de sécurité incendie (SSIAP) et de sécurité privée et employés dans les ERP et les IGH, par le biais d'une « *circulaire rappelant qu'en l'état du droit, il est d'ores et déjà possible d'employer simultanément certains agents doublement qualifiés sécurité privée/sécurité incendie lorsque leur présence au titre de l'une ou l'autre prestation n'est pas obligatoire mais néanmoins souhaitée par le donneur d'ordre* »<sup>1805</sup>. La proposition peut sembler curieuse : d'une part, elle va à l'encontre de l'arbitrage du précédent ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, pour qui la question était tranchée. Mais, parallèlement, la proposition du nouveau ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, ne change pas le cadre juridique et ne fait que le rappeler. Le deuxième assouplissement était envisagé par l'ancien DISP, le collègue du CNAPS et le secteur du transport de fonds : il s'agit de permettre le transport de certains biens de valeur autres que fonds, bijoux et métaux précieux en véhicule blindé. Enfin, un dernier assouplissement est envisagé, avec la possibilité de création d'un service interne de sécurité pour certaines associations reconnues d'utilité publique (exemple des 782 Établissements de santé privés d'intérêt collectif), sujet émergeant un peu avant l'arrivée du nouveau DCS.

Enfin, concernant directement la coopération, trois éléments sont avancés. Une circulaire sur la levée de doute en matière de télésurveillance doit permettre des relations homogénéisées entre les sociétés concernées et les forces de l'ordre sur l'ensemble du territoire. Plus globalement, il est proposé une convention nationale de coopérations de sécurité avec les organisations professionnelles, services internes et entreprises prestataires, les municipalités, les services du ministère de l'Intérieur, suivie de conventions locales de coopération à l'initiative des préfets de département : à nouveau, il s'agit de reprendre une proposition du projet de réforme du livre VI, mais d'en réduire le vecteur réglementaire, ici à

---

<sup>1803</sup> *Ibid.*

<sup>1804</sup> « *Nous aurions souhaité que le législateur édicte également des règles sur la mise en œuvre d'installations pour les sites sensibles, mais cette volonté n'a pas été retenue, malgré le fait que le non encadrement des entreprises et des personnes ayant accès aux informations sensibles de nos clients pose problème aux dirigeants de nos entreprises adhérentes. En effet, il n'est pas cohérent que l'opérateur en station de télésurveillance soit soumis à l'obligation d'une carte professionnelle [...] et que, parallèlement, le technicien qui paramètre le système ou le maintient ne fasse l'objet d'aucune enquête préalable...* » (« Quelle numérisation pour quelle sécurité ? », entretien avec Michel George, président du GPMSE, *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 25).

<sup>1805</sup> CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », p. 3.

une convention. Enfin, l'obligation de signalement par les agents de sécurité privée des faits de violence est mentionnée, mais sans précision sur le vecteur.

Finalement, le ministre de l'Intérieur suit les propositions du DCS et du DLPAJ définies après le départ du précédent DISP. Si l'élargissement du périmètre est largement remis et si le contrôle de la formation est, lui, quasiment complètement repris, une partie du contenu du projet de réforme du livre VI se retrouve malgré tout mais dans une portée réglementaire amoindrie. Beaucoup de conventions, de circulaires viennent remplacer des dispositions initialement législatives. Par conséquent, si le départ du DISP avait pu donner l'impression d'un échec du projet de réforme du livre VI, le discours du ministre de l'Intérieur en décembre 2014 ne peut pas, en tant tel, donner raison à cette vision. Nonobstant la mise en œuvre effective, c'est une poursuite du projet de réforme, lancée fin 2011, qui s'observe, dans le cadre d'une réorientation et d'une réappropriation politiques et d'un discours de « simplification administrative » et de plus grande libéralisation du secteur.

Par ailleurs, en s'arrêtant à ce stade, au discours du ministre de l'Intérieur le 8 décembre 2014, c'est davantage une ouverture vers une transformation encore en cours de la régulation et de la coopération public-privé en matière de sécurité privée qui s'observe, qu'une quelconque terminaison de l'action publique. Il s'agit même, pour certains acteurs professionnels<sup>1806</sup>, d'un commencement de formalisation d'une politique publique de la sécurité privée : mieux exposées, mieux présentées, coordonnées entre elles, avec un agenda, les mesures présentées par un ministre de l'Intérieur, s'inscrivent désormais et conjointement dans les deux termes de l'articulation de l'Etat et de la sécurité privée, à savoir la régulation et la coopération. Pour reprendre le registre de la traduction, « *traduire, c'est également exprimer dans son propre langage ce que les autres disent et veulent, c'est s'ériger en porte-parole. A la fin du processus, s'il a réussi, on n'entend plus que des voix parlant à l'unisson et se comprenant mutuellement. [...] En bout de course un discours les a unifiés ou plutôt les a mis en relation de façon intelligible. Mais ceci aurait été impossible sans les déplacements en tous genres [...], sans les négociations et ajustements qui les ont accompagnés* »<sup>1807</sup>. En ce sens, les opérations successives de traduction et de créations institutionnelles depuis près d'une dizaine d'années ont permis la tenue de cette expression politique en matière de sécurité privée, qui n'est pas loin de définir les contours d'une politique publique de la sécurité privée.

---

<sup>1806</sup> Entretien avec Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016.

<sup>1807</sup> Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 204.

## 6.5 Conclusion de la 6<sup>ème</sup> partie : d'un échec administratif à une ouverture politique

Le travail relatif à la réforme du livre VI du CSI, quasiment parallèle à la réforme du dispositif de régulation, donne une autre représentation, à la fois du secteur de la sécurité privée, de ses liens avec l'Etat et de l'Etat lui-même. L'émergence de ce projet de réforme provient du DISP, quand bien même la mission de préfiguration du CNAPS ait semblé, mais sans action particulière, l'endosser. Cette émergence est, par ailleurs, fortement liée à la recherche d'une légitimité de la part du DISP, au moment où le CNAPS prend son envol. Bien qu'également endossé par les ministres de l'Intérieur successifs (Claude Guéant, Manuel Valls et Bernard Cazeneuve), les conditions initiales de projet de réforme, parallèle à la montée en puissance du CNAPS, en ont compliqué le développement. Les organisations professionnelles ont elles-mêmes paru davantage suiveuses, réactives, qu'initiatrices et proactives, exactement à l'inverse de la période qui a précédé la création du CNAPS.

Bien qu'arrivé à une version relativement aboutie vers la fin de l'année 2013, ce projet, jugé trop vaste, trop étatiste, n'obtient qu'un consensus de façade et attentiste de la part des acteurs publics et privés (à l'exception de la DGGN et de la DGCIS, acteurs non centraux dans ce projet). Le collège du CNAPS tend, dans ce cadre, à apparaître comme un acteur concurrent, du moins apte à cristalliser et synthétiser les positions des différents acteurs publics et privés. Proche de l'enlisement, le projet de réforme se heurte même à partir de 2014 au « choc de simplification administrative », rappelé par le DLPAJ.

Avec la transformation du poste de DISP en délégué aux coopérations de sécurité en février 2014, et surtout la nomination d'un nouveau titulaire, en la personne du préfet Thierry Coudert, en mai 2014, proche du ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, le projet de réforme reprend vigueur. Pour se faire, est réalisée par le DCS et le DLPAJ une réorientation du projet de loi global vers un plan de réformes, allant de dispositions législatives à des circulaires, le tout dans une optique d'évaluation de la stricte nécessité juridique. A la fois de nouveaux acteurs et l'idée de la simplification administrative expliquent cette réorientation.

De ce point de vue, si d'échec administratif il est possible de parler, c'est celui du DISP. Il faut toutefois nuancer cet échec : d'une part, le contenu du projet de réforme se retrouve, en partie, dans le plan de réforme proposé par le nouveau DCS ; d'autre part, le ministre de l'Intérieur endosse, le 8 décembre 2014, lors des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée, ce plan



de réforme. Une filiation existe bien du projet du DISP, amoindri par rapport à 2012-2013, jusqu'au discours du ministre de fin 2014.

En décembre 2014, le projet de réforme du livre VI du CSI est donc devenu un plan de réformes en matière de sécurité privée. Parmi elles, alors que l'évolution du périmètre réglementé est revue à la baisse, du moins renvoyée à une réflexion à conduire, la formation aux métiers de la sécurité privée est prévue pour intégrer le livre VI du CSI – il s'agissait d'ailleurs du seul domaine ayant fait l'objet d'une expertise plus poussée, par le biais d'un rapport des IGA, IGAS et IGEN. Des dispositifs de coopération de sécurité sont prévus, par le biais de circulaires et conventions. Si l'application du dispositif de régulation au domaine de la formation est une ambition forte et attendue, les avancées prévues en termes de coproduction restent, elles, limitées.

De cette étape, il reste l'impression d'une normalisation institutionnelle : le CNAPS, point d'entrée aux pouvoirs publics privilégié par les organisations professionnelles, prend progressivement sa place au-delà même de ses missions et entre également dans une nouvelle étape, avec un nouveau directeur nommé le 11 décembre 2014 en la personne du préfet Alain Gardère<sup>1808</sup>. La DISP, devenue DCS, peine à trouver la sienne aux côtés du régulateur et de la DLPAJ, même si l'arrivée d'un nouveau titulaire fluidifie les relations avec ces derniers. Enfin, la DGPN et la DGGN, représentant l'Etat-producteur de sécurité, sont toujours relativement absentes. Finalement, c'est à nouveau la régulation plutôt que la coproduction qui est sortie victorieuse de cette dernière étape.

---

<sup>1808</sup> CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 12. Le parcours du nouveau titulaire l'a amené, dans les années précédentes, à connaître le CNAPS : directeur-adjoint de cabinet du ministre de l'Intérieur Claude Guéant, il a donc eu à connaître la finalisation des textes législatifs et réglementaires relatifs à la création du CNAPS. Puis, préfet délégué à la sécurité et la défense auprès du préfet de la zone de défense Sud, il a à ce titre présidé la CIAC Sud. Ainsi le CNAPS, pour sa nouvelle étape, reçoit à sa tête un directeur qui connaît déjà l'établissement, y compris au moment de sa création.

## **CONCLUSION GENERALE**

« Traduire, c'est déplacer »<sup>1809</sup> : réformer, n'est-ce pas alors traduire et déplacer des positions cognitives d'abord, puis institutionnelles ensuite ? Ces opérations induisent un départ et une arrivée (non pas en eux-mêmes, mais construits, choisis par le chercheur), et donc un chemin parmi plusieurs possibles, des avancées, des accélérations et des arrêts éventuels, bref des choix, des actions et des instruments possibles, dans des contextes cognitifs, individuels et institutionnels, faits d'incertitudes, de doutes et d'inconnues. Pour cette raison, l'analyse de l'action publique en matière de sécurité privée au tournant des années 2010 a utilisé des variations de densité temporelle plutôt qu'une grille séquentielle *stricto sensu*, afin de mieux mettre en valeur des thématiques dynamiques et de mieux retrouver les opérations de traduction aboutissant à des changements institutionnels.

La première partie a mis au jour un paradigme public de la sécurité privée construit en deux étapes, sur une période relativement longue (1983-1995), et reposant sur deux éléments. La régulation avec la loi du 12 juillet 1983, d'abord, a été non seulement un moyen de reconnaître officiellement la sécurité privée, en croissance, mais aussi un dispositif d'autorisation préfectorale des personnes morales et physiques exerçant un métier de sécurité privée : la réforme aboutissant au CNAPS en 2012 ne peut se comprendre et surtout se caractériser pleinement qu'en retrouvant cette racine fondatrice. Le deuxième élément, incarné par la LOPS de 1995 et d'autres textes réglementaires ultérieurs, a vu l'Etat admettre que la sécurité privée pouvait lui être utile et pallier l'absence ou le retrait de forces publiques de sécurité : c'est l'idée d'une coproduction public-privé de sécurité qui se met en place, à analyser d'abord comme une coexistence que comme une véritable coopération opérationnelle, et comme une ouverture de nouveaux marchés pour les entreprises de sécurité privée : après avoir reconnu la sécurité privée en tant que telle en 1983 (pour répondre à des besoins privés de sécurité), l'Etat reconnaît sa légitimité et son utilité pour l'atteinte de ses propres objectifs publics de sécurité. Cette coproduction est en outre asymétrique, avec statistiquement des effectifs publics plus nombreux que les effectifs privés. C'est au sein de ce paradigme que des dysfonctionnements économiques et administratifs ont lieu dans les années 2000 et c'est précisément par lui, en lui, qu'une solution de résolution est recherchée et construite.

---

<sup>1809</sup> Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », 1986, art. cit., p. 204.

Le développement du deuxième élément du paradigme, accroissant une croissance déjà présente, a conduit à des difficultés économiques : croissance tous azimuts, concurrence exacerbée, prix anormalement bas, recours au travail dissimulé, recours à des agents de sécurité privée non autorisés. C'est du moins ainsi que le perçoivent les dirigeants et représentants des entreprises de sécurité privée (jusqu'à se retirer du marché pour certains) et que les médias montrent le secteur (comme dans le cas de l'affaire SNCF/Vigimark en 2009). De cette croissance sans rentabilité, de ces dysfonctionnements légaux et de cette réputation ternie, émerge l'idée d'une régulation concurrentielle à refonder (contre les donneurs d'ordre), d'une déontologie à renforcer (vers un ordre professionnel ?) et d'une loi à mieux appliquer (mais que fait l'Etat ?). La délégation et le transfert de missions perçues comme régaliennes aux acteurs de la sécurité privée, l'augmentation du spectre des prérogatives et compétences de la sécurité privée, dans un dispositif administratif de régulation contraint (les préfetures), met donc ce dernier sous pression. Les acteurs privés, premiers à ressentir ces difficultés, sont initiateurs des réflexions sur le fonctionnement de la régulation administrative, vue progressivement comme un facteur déterminant de la régulation économique, par rapport à la régulation concurrentielle.

Dans la deuxième moitié de la décennie 2000, mais sans linéarité absolue, l'Etat entre ainsi dans le diagnostic des dysfonctionnements économiques du secteur, ou plus précisément y est intéressé par les représentants professionnels de la sécurité privée. Comment ? C'est le paradigme public de la sécurité privée qui permet de comprendre ce processus d'intéressement. A l'inapplication de la loi, de la réglementation, et donc à une régulation lacunaire, les représentants professionnels ont ajouté le constat de la hausse prospective des effectifs de la sécurité privée : l'Etat traduit ce constat comme une remise en cause potentielle de la coproduction public-privé telle qu'elle avait été fondée (majorité d'effectifs publics *versus* minorité d'effectifs privés), et ceci d'autant plus que l'Etat s'engage dans la RGPP, et le ministère de l'Intérieur dans une réduction des effectifs et dans la recherche de tâches indues à supprimer pour les forces publiques. Parallèlement, la mise en place de la carte professionnelle en 2007-2009, censée fluidifier le marché de l'emploi dans la sécurité privée, étouffe l'instrument préfectoral de la régulation et bloque encore davantage le marché de l'emploi. La boucle est bouclée : à la fin des années 2000, régulation et coproduction ne réussissent plus à fonctionner dans le cadre cognitif et normatif issu des années 1980 et 1990 : le paradigme public de la sécurité privée tend à s'invalidier, ce qu'un certain nombre de rapports d'origine publique en 2007-2008 soulignent, reprenant en partie le diagnostic réalisé par le secteur privé tout en l'orientant davantage sur un problème qui se pose à l'Etat.

La problématisation véritable s'élabore alors dans un temps court, une petite année (2010) : l'examen des dysfonctionnements, économiques et administratifs, au cabinet du ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, en 2009, sensibilisé par l'intermédiaire d'Alain Bauer, conseiller informel du Président de la République Nicolas Sarkozy, et par Jean-Marc Berlioz, conseiller spécial au cabinet du ministre de l'Intérieur, trouve une formalisation administrative dans le rapport des inspections générales du ministère de l'Intérieur sur « *Le contrôle des sociétés de sécurité privée* » remis à la mi-2010. La régulation apparaît comme le premier problème à traiter avant de s'engager vers une extension de la coproduction (ou de l'externalisation), laissant ainsi de côté les dysfonctionnements économiques du secteur, du moins les voyant comme pouvant être résolus par un meilleur contrôle du secteur. Un compromis est construit par la mission des inspections générales : l'Etat ne financera pas la réforme du dispositif préfectoral de régulation, RGPP oblige ; les représentants de la sécurité privée sont prêts à le financer, mais contre leur participation au nouveau dispositif (en souvenir également de la revendication de l'ordre professionnel). Le compromis validé par le ministre de l'Intérieur, le CNAPS naît dans les têtes dans la première moitié de l'année 2010, avec une orientation non explicitée par le *Rapport Blot-Diederichs* vers un établissement public administratif.

La construction de la solution et la concrétisation du compromis, à partir de juillet 2010, impliquent alors de nouveaux acteurs dans la réforme, notamment publics. Les étapes parlementaires, dans le cadre de la LOPPSI 2 et du PLFR 2011, n'ont pas posé de difficultés majeures, ni les étapes interministérielles d'élaboration du décret d'application. La troisième partie de la thèse est néanmoins entièrement consacrée à cette étape *post*-décision politique : pourquoi ? D'une part, il s'agissait de montrer qu'hors difficultés majeures sur les grands principes du compromis, le processus de négociation devait être malgré tout finalisé en solutionnant les difficultés « mineures » d'application : financement effectif du CNAPS (nécessitant un passage en loi de finances rectificatives à l'été 2011, rendant l'établissement « LOLF-compatible ») et participation effective aux instances du CNAPS (nécessitant d'aller jusqu'aux nominations individuelles) ont ainsi montré que le compromis de principe s'est fait, en partie, sur le dos des donneurs d'ordre et clients, relatifs absents de cette réforme à cause d'organisations professionnelles faiblement représentatives et ambiguës, à la fois financeurs ultimes et non officiellement représentés au collège du CNAPS.

A ce stade, la matrice suivante résume, en dynamique, la place des idées, des intérêts, des institutions et des instruments, et surtout leur matérialisation dans le cas d'espèce de la sécurité privée et de la création du CNAPS.



d'à-coups. Certains acteurs (les donneurs d'ordres, les syndicats de salariés, les forces publiques de sécurité, les préfectures) ne se sont pas opposés à cette réforme. D'une part, soit ils étaient en accord global avec la réforme (forces publiques, préfectures, syndicats de salariés), soit encore ils ont été entendus à certains moments (donneurs d'ordre). Par ailleurs, ces mêmes acteurs sont restés et restent encore dans le jeu : les donneurs d'ordres toujours ciblés pour entraîner les prix vers le bas, les syndicats de salariés toujours présents dans le paritarisme social, les forces publiques de sécurité dans le cadre de la coopération, les préfectures pour certaines autorisations à caractère régalien restant dans leurs compétences.

L'élaboration administrative d'une loi modernisée sur la sécurité privée, analysée dans la 6<sup>ème</sup> partie, remet en scène une configuration plus conflictuelle des idées (marquées par la DISP), des intérêts (publics et privés) et des institutions (nouvelles comme la DISP et le CNAPS et ancienne avec la DLPAJ). Après deux ans de travaux, le discours du ministre de l'Intérieur, en décembre 2014, qui annonce un plan de réformes diverses plutôt qu'une grande loi globale, ne paraît possible que parce que les idées ont été davantage revues à l'aune des intérêts de l'ensemble des acteurs, eux-mêmes en déplacement (DISP *versus* DCS, nouveau directeur à la tête de la DLPAJ), et en envisageant un instrument juridique plus souple que la seule loi. La traduction opérationnelle, à la fin 2014, reste cependant encore à réaliser – l'épilogue y reviendra donc.

La dynamique cognitive de transformation d'un secteur réglementé souhaitée par ses acteurs privés est passée du côté public, avec une transformation effective de sa régulation administrative, aboutissant à des nouvelles institutions que sont le CNAPS et la DISP. C'est sur ces deux institutions que cette deuxième partie de la conclusion portera, pour en tirer une analyse remettant en perspective les trois dernières parties de la thèse (qu'est-ce que le nouveau dispositif de régulation mis en place ? Quels sont ses effets et comment les évaluer ? Comment analyser la tentative, à partir de 2012, non totalement vaine, de réformer la loi du 12 juillet 1983 ?

### **Le CNAPS : lointain avenant contractuel à la loi du 12 juillet 1983**

Le CNAPS n'est-il pas un lointain avenant à la loi du 12 juillet 1983, c'est-à-dire un prolongement régulateur de l'étape fondatrice de mise en place d'une réglementation, et donc l'*actualisant* trente ans plus tard ? La réforme de la régulation administrative de la sécurité privée nous semble être un changement de l'intervention publique se situant entre le « *near (policy) core* », le noyau politique du système considéré et fait de règles de répartition des

compétences et des modes d'intervention, et les « *secondary aspects* » correspondant à des décisions instrumentales dans le cadre du « *near (policy) core* »<sup>1810</sup>. Pour rappel, nous avons défini la mise en place de la carte professionnelle comme relevant strictement, et pas plus, des « *secondary aspects* ». En outre, la création du CNAPS ne remet pas fondamentalement en cause le paradigme public de la sécurité privée, c'est-à-dire le « *deep (normative) core* », ce qui finit de fonder l'idée que la réforme de la régulation est plutôt un avenant contractuel à la loi du 12 juillet 1983 qu'une véritable rupture cognitive. Mais, précisément, cet avenant emporte un certain nombre de nouveautés, voire d'originalités.

La loi du 12 juillet 1983 visait à contrôler un secteur d'activité en croissance, concurrent potentiel des forces publiques et connaissant des dérives et abus du point de vue de l'ordre public et des libertés individuelles et collectives. Cette loi a également permis une reconnaissance officielle, étatique, des acteurs privés de sécurité. Trente ans plus tard, la création du CNAPS vise également à contrôler un secteur d'activité en croissance, annoncé comme devant dépasser à court/moyen terme les effectifs publics de sécurité et connaissant des dérives concurrentielles, des prix anormalement bas, une destruction de valeur remettant en cause l'ordre économique dans le marché de la sécurité. De la loi de 1983 à la LOPPSI 2 créant le CNAPS, le bon fonctionnement économique du secteur de la sécurité privée est devenu une valeur mobilisant les organisations professionnelles pour demander de l'aide à l'Etat. La régulation administrative est adaptée, afin d'assurer une meilleure application de la loi de l'offre et de la demande en passant par une meilleure application de la loi tout court, de la réglementation. Là où la première régulation administrative, avec la création d'une réglementation, restait orientée par un meilleur fonctionnement strictement légal des acteurs privés de sécurité, la régulation administrative avec la création du CNAPS est orientée, au moins dans sa revendication par les acteurs privés, dans son émergence, par la recherche d'un meilleur fonctionnement économique du secteur de la sécurité privée. L'avenant à la loi du 12 juillet 1983 a un fondement économique, qui n'existait pas en 1983.

Il n'en demeure pas moins que le paradigme public de la sécurité privée s'est maintenu, avec la régulation administrative d'un côté et la coproduction public-privé de sécurité de l'autre (quand bien même celle-ci reste très partielle). Le CNAPS reprend la mission de police administrative des préfetures et permet une application de la loi, par un contrôle *a posteriori* pouvant conduire à des sanctions disciplinaires : il reste bien dans le schéma de la régulation,

---

<sup>1810</sup> Henri Bergeron, Yves Surel et Jérôme Valluy, « *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* », *op. cit.*, pp. 203-204.

avec un contrôle *a priori* des accès au secteur réglementé et un contrôle *a posteriori*, prévu initialement pour être réalisé par les forces de l'ordre, mais, il est vrai, jamais réalisé. De ses trois missions officielles, à savoir la délivrance des titres, la mission disciplinaire et le conseil, c'était « *La mission disciplinaire confiée au CNAPS [qui] était la plus novatrice et la plus attendue, tant par les pouvoirs publics que par la profession* »<sup>1811</sup>. Avec le CNAPS, c'est une nouvelle forme de contrôle qui apparaît, avec des instruments juridiques renouvelés : le contrôle est dédié, puisqu'à la différence des forces de police et de gendarmerie, le CNAPS est spécialisé. Les entreprises et agents de sécurité privée se sont accoutumés à voir arriver *in situ* des contrôleurs du CNAPS, hors de plaintes ou de signalements spécifiques, avec 3 607 contrôles de 2012 à 2014 et près de 15 000 agents de sécurité privés contrôlés (soit, globalement, 10 % des effectifs à l'instant « t »). Ce contrôle porte sur un corpus juridique augmenté de règles déontologiques, à travers le code de déontologie. Enfin, ce contrôle aboutit, le cas échéant, à des sanctions disciplinaires (925 de 2012 à 2014), et non plus pénales (au demeurant rares).

Toutefois, la focalisation sur la nouveauté de la mission disciplinaire tend à cacher la mission de police administrative et ses spécificités, celle-ci ayant été décrite comme une simple et neutre reprise de l'activité des préfetures. D'une part, il a été montré que cette reprise était partielle et que les préfetures avaient conservé une forme de « haute police administrative » : en effet, la mission de police administrative a été construite, signifiant que le ministère de l'Intérieur, précisément le secrétaire général du ministère en charge de l'administration préfectorale, a déterminé les titres qui relèveraient de l'opérateur de l'Etat de ceux qui devaient rester à l'Etat lui-même (aux préfetures donc). Cette mission, qui dysfonctionnait lorsqu'elle était de la compétence des préfetures, est désormais davantage mesurable et semble montrer une amélioration du service rendu aux demandeurs : c'est même en termes dynamiques que les spécificités de la mission de police administrative peuvent s'identifier sur les trois premières années du CNAPS. L'ordre de priorité des fonctions et des travaux relatifs CNAPS lors de la période de préfiguration et de sa création, qui était le contrôle avant tout, la police administrative ensuite, s'est trouvé progressivement inversé. Savoir qui et ce qui appartient ou pas au périmètre réglementé – c'est-à-dire à qui délivrer ou pas une autorisation – a pris une importance croissante par la mise au jour de segments périphériques de la sécurité privée ou de modalités particulières de l'exercice de la sécurité

---

<sup>1811</sup> Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Le Conseil national des activités privées de sécurité », *Administration. Revue de l'administration territoriale de l'Etat*, n° 239, dossier « Sécurité. Nouvelles exigences », septembre-octobre 2013, p. 33.



privée, jusqu'alors oubliés ou sous radar (portiers d'établissements de nuit, sécurité incendie, stadiers, *facility managers*, etc.). De ce point de vue, la mission de contrôle, une fois ses modalités de réalisation définies, tend à apparaître comme une occupation du terrain, débouchant certes une fois sur deux en action disciplinaire, mais s'inscrivant en fait d'abord dans la vérification du respect et de la bonne application du droit donné, en police administrative, à être dans le périmètre réglementé. De ce point de vue, c'est bien davantage une professionnalisation du régulateur que l'on observe qu'une professionnalisation du secteur de la sécurité privée, et qui montre que le régulateur, avant d'être un contrôleur du secteur, est un octroyeur de droits d'accès au secteur.

Avec cette question de l'articulation entre la mission de police administrative et la mission disciplinaire, bras armée de la première, nous avons décrit indistinctement le CNAPS comme un opérateur de « *law enforcement* », un opérateur d'application de la loi, et un régulateur. Or, si l'application de la loi renvoie au droit dur, la régulation renvoie plutôt, généralement, au droit souple. Au terme de cette recherche, cette indistinction entre « *law enforcement* / droit dur » et « régulation / droit souple » doit être davantage mise sur la table, à la faveur de l'entrée par les missions de police administrative d'un côté, et de contrôle de l'autre, désormais mieux comprises. Cela revient également à répondre à la question de savoir si le CNAPS opère plutôt un droit dur ou un droit souple.

Le « *law enforcement* » renvoie à l'« application de la loi », revendication initiale des professionnels et « nouveauté » du CNAPS : il s'agit de contrôler sur le terrain la bonne application de la loi. Cependant, n'est-ce pas là d'abord le droit souple qui s'applique, la régulation dans ce qu'elle a de souple ? Le choix du déclenchement de l'action disciplinaire laisse une marge de manœuvre forte au directeur du CNAPS, puis le choix de la sanction est, lui, laissé à la souveraineté des CLAC et de la CNAC, dans une échelle souple (de l'avertissement et du blâme aux interdictions temporaires d'exercer à la durée laissée à l'appréciation des CLAC et de la CNAC et aux pénalités financières au montant laissé à l'appréciation des CLAC et de la CNAC). L'application de la loi, passant par l'instrument disciplinaire, paraît souple, et non pas dur<sup>1812</sup>. Ce qui n'empêche que le droit disciplinaire emprunte au droit pénal dans ses procédures – l'emprunt caractérisant en soi la souplesse d'ailleurs...

---

<sup>1812</sup> On modérera cette « souplesse » par le fait qu'une jurisprudence des sanctions tend à apparaître au gré des recours examinés par la CNAC et les juridictions administratives, mais de manière beaucoup plus imprécise et non encore clarifiée dans les premières années d'existence du CNAPS, comparativement à la jurisprudence en police administrative.

A l'inverse, la délivrance des titres, c'est-à-dire la régulation des accès ou des octrois, plus traditionnelle, est-elle souple et du ressort de la « *soft law* » ? D'une part, la mission de police administrative reste clairement fondée sur ce qui est ou n'est pas dans le périmètre réglementé, dans une alternative simple, binaire et toujours référencée à l'article L. 611-1 du livre VI du CSI : la régulation en tant que mission de police administrative est ferme et relève d'une alternative oui/non<sup>1813</sup>. Cette régulation est l'application de la loi elle-même : être ou ne pas être dans le périmètre réglementé ; avoir ou ne pas avoir une autorisation, tant et si bien qu'en cas d'absence de mention au casier judiciaire ou dans le fichier TAJ, le président d'une CLAC a délégation des autres membres pour délivrer directement l'autorisation. Cette mission de police administrative, régulation par l'octroi, est davantage une application stricte de la réglementation, qui n'exclut pas des débats et contestations juridiques sur le fait qu'une activité relève ou pas du périmètre réglementé.

Finalement, le CNAPS paraît être une agence de « *law enforcement* » par le biais de sa mission de police administrative liée au droit dur, et une agence de régulation par le biais de sa mission de contrôle liée au droit disciplinaire et souple. Dans tous les cas, enfin, l'action administrative et l'action disciplinaire ont à rendre compte, le cas échéant, devant des juridictions administratives, plutôt orientées par le droit dur... La gestion des recours, qui n'est pas en tant que telle une mission du CNAPS, apparaît alors comme une de ses fonctions essentielles, finalisant, le cas échéant, les chaînes administrative et disciplinaire. Lors de la phase de préfiguration, l'absence d'anticipation du phénomène des recours et de la judiciarisation, juge de paix final du « *law enforcement* » administratif et du contrôle disciplinaire souple peut être relevée : ce phénomène a en partie été « créé » par les demandeurs eux-mêmes dès lors que le CNAPS a existé, puisque la possibilité de recours administratif était peu usitée du temps de la régulation préfectorale et inexistante, de fait, pour les sanctions. Ici, le régulateur dédié a induit une évolution des comportements des demandeurs déboutés et a permis une meilleure prise en compte de leurs droits. Pour la mission disciplinaire, l'activité juridique et judiciaire est encore plus nouvelle : la sanction, pour disciplinaire qu'elle soit, est évaluée, en cas de contestation, par le juge administratif sous les principes de la légalité et de la proportionnalité. La régulation de la sécurité privée relève, en dernière instance, si les demandeurs le souhaitent, du droit dur.

---

<sup>1813</sup> On modérera cette « fermeté » par le fait que le processus de choix de délivrance d'un titre est moins binaire qu'il y paraît : les faits susceptibles d'entraîner un refus de titre sont analysés au prisme de leur gravité, de leur ancienneté et de leur répétition, ce qui laisse des marges de manœuvre. Néanmoins, une jurisprudence tant interne au CNAPS qu'issue des juridictions administratives, tend, très vite dans l'existence du CNAPS, à limiter ses marges de manœuvres.

Une fois conclu sur les missions opérationnelles du CNAPS, sur sa fonction opérationnelle utile, nous devons rappeler, avec Kathleen Thelen, que les éléments étudiés dans le cadre d'un changement institutionnel « *ne suggèrent pas un monde où la forme institutionnelle découle nécessairement et directement de la fonction* »<sup>1814</sup>. La forme institutionnelle du CNAPS est celle de la participation des professionnels à l'agence parapublique, résultat d'un diagnostic des dysfonctionnements du dispositif préfectoral d'abord porté par les acteurs privés et d'ordre plus économique qu'administratif, puis traduit par les acteurs publics, avec leurs propres idées, intérêts et instruments, comme étant d'abord d'ordre administratif. Cette participation des professionnels au CNAPS est alors symbolique, opérationnelle et hybride :

- symbolique : la participation des professionnelles a permis d'asseoir et de reconnaître la légitimité des présidents des organisations professionnelles patronales et des organisations professionnelles elles-mêmes (dont les membres et adhérents se retrouvent dans les CLAC). Ici, la reconnaissance de la sécurité privée, par rapport à la loi du 12 juillet 1983, s'incarne charnellement avec des acteurs privés désignés et nommés par les acteurs publics.
- opérationnelle : les professionnels participent effectivement aux prises de décisions du CNAPS (collège, CNAC, CLAC). Toutefois, minoritaires, les professionnels restent encadrés dans des modalités de fonctionnement de l'établissement qui les dépassent : la gouvernance du CNAPS passe avant tout par son statut d'EPA et par sa tutelle ; la gestion des recours passe par l'application stricte du droit au risque d'annulation ou de réformation devant les juridictions administratives ; les décisions locales, celles où les professionnels ont alors le plus d'influence concrète, sont collégiales. La 4<sup>ème</sup> partie a particulièrement montré qu'il y avait des barrières à l'éventuelle capture du régulateur par les régulés eux-mêmes, et que les possibilités de cette capture étaient mêmes quasi-nulles.
- hybride, car tous les professionnels ne sont pas membres des instances décisionnaires du CNAPS : ce sont seulement les présidents des organisations professionnelles et un certain nombre de chefs d'entreprises adhérents de ces organisations. Par ailleurs, ceux-ci obtiennent, de fait, des informations lors des CLAC qui peuvent constituer un intérêt économique pour leurs entreprises, effet indirect du dispositif de régulation mis en place, mais qui ne constitue pas, à nouveau, un phénomène de capture du régulateur.

---

<sup>1814</sup> Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », 2003, art. cit., p. 35.

Plus spécifiquement, le collège du CNAPS répond également à ces trois caractéristiques. Au-delà de sa fonction opérationnelle (conseil d'administration) et symbolique (légitimation des professionnels), le collège peut être évoqué comme une institution en tant que telle, précisément une quatrième institution aux côtés du CNAPS en tant que strict établissement public administratif, de la DISP/DCS et de la DLPAJ. Il est le lieu où les professionnels peuvent faire entendre et diffuser leurs idées et intérêts stratégiques, dans le cadre de commissions, groupes de travail et débats *ad hoc*. En cela, également, le CNAPS peut être vu comme hybride.

Enfin, la participation de représentants des régulés à l'instance de régulation était une forme de reconnaissance par l'Etat de l'expertise de ceux-ci dans la connaissance de leur secteur et de son fonctionnement. Elle était également une forme de validation étatique du diagnostic de dysfonctionnement économique du marché de la sécurité initialement réalisé par les professionnels eux-mêmes. Nous retrouvons là la dynamique économique qui a conduit à la création du CNAPS, associé à la dynamique administrative (l'engorgement des préfectures) apparue plus tardivement dans les justifications et finalités de la réforme : le *Rapport Blot-Diederichs* s'est précisément situé à équidistance entre ces deux dynamiques, tout en traçant un chemin de réforme axé sur les structures publiques. Mais alors, qu'en est-il, au bout de trois ans, de la transformation économique du secteur ? La régulation administrative a-t-elle eu un impact sur la régulation économique ? A-t-elle corrigé les défaillances de la régulation concurrentielle ? Nous reviendrons ultérieurement sur ce point.

Si le CNAPS est un lointain avenant à la loi du 12 juillet 1983, permettant de mieux appliquer la réglementation, est un objet administratif institutionnellement particulier et peu comparable à d'autres, et un acteur encore mineur de transformation économique du secteur, qu'en est-il de la première institution créée en 2011, à avoir la DISP ? N'est-elle pas encore plus hybride que le CNAPS ? Est-elle un acteur de la régulation ou un acteur de coproduction ?

### **Le DISP : une administration de mission soumise à des apories initiales**

Administration de mission initialement focalisée sur la création du CNAPS, jusqu'à l'émergence d'une forme de tricéphalisme public dans la préoccupation publique à l'égard de la sécurité privée (avec le CNAPS et la DLPAJ), la DISP a cherché par la suite une légitimité et une place à travers plusieurs projets, tendant à la fois à la régulation souple et à la « *regulation* » au sens anglo-saxon, c'est-à-dire orientés vers le droit dur.

Régulateur utilisant les outils du droit souple : cela correspond à la mise en place d'instruments d'application volontaire et incitatifs, plutôt d'ordre économique (convention sur le recrutement des anciens ADS/GAV dans la sécurité privée, convention de lutte contre le travail illégal, charte de bonnes pratiques d'achat) ou liée aux ressources humaines (observatoire statistique de la sécurité privée, observatoire des atteintes aux agents de sécurité privée), qui n'ont *in fine* pas, ou insuffisamment, percé. De ce point de vue, il convient de parler d'un échec de la régulation souple sous l'égide de la DISP, avec un faible effet d'entraînement des autres administrations publiques et des organisations professionnelles : peu de ces projets sont repris lors de la transition de la DISP en DCS en 2014.

Régulateur utilisant les outils du droit dur : cela correspond au projet de réforme de la loi du 12 juillet 1983. Ce projet est un échec pour le DISP, trop faiblement soutenu par le cabinet du ministre et ne parvenant pas à faire émerger un besoin fort d'évolution législative. Par ailleurs, pour le secteur privé, ce projet signalait, par certaines mesures, une trop forte intrusion dans la vie économique des entreprises. La forte personnalisation de la DISP à travers le préfet Jean-Louis Blanchou a finalement amoindri ses marges de manœuvres, au profit du collègue du CNAPS qui se saisit progressivement du projet de réforme au titre de son rôle de « *law enforcer* », et au profit de la DLPAJ, qui reprend le pilotage du projet de réforme sous couvert de son rôle légitime de « *regulator* », de « réglementeur ». Il faut un changement du titulaire du poste de DISP/DCS, qui se remet en adéquation d'idées avec la DLPAJ, et une évolution du cadre cognitif du projet de réforme intégrant l'idée de « simplification », pour que le projet paraisse reprendre vigueur avec le discours du ministre de l'Intérieur le 8 décembre 2014.

La révision du livre VI du CSI, à ce stade, fin 2014, n'apparaît pas abandonnée mais réorientée. L'échec administratif ne peut être qualifié d'échec politique mais, arrivant après la réussite du CNAPS, l'on est tenté de voir les difficultés relatives à cette révision du livre VI comme la tentative d'une trop forte prise en main de la sécurité privée par l'Etat, qui a poussé trop fortement, trop rapidement, trop loin et trop à son avantage la traduction initiale du diagnostic privé et a créé alors des réactions de crispation, voire de dissidence dans et avec le secteur privé. Il est, en outre, erroné de parler d'une action uniforme de l'Etat, tant les divergences en son sein étaient également fortes.

## **La régulation de la sécurité privée : fondamentalement, ce qu'elle n'est pas *versus* ce qu'elle est**

Avec un recul de trois ans, il n'est pas apparu possible de déterminer une amélioration tangible du fonctionnement économique de l'offre. Au contraire, des signes et revendications des professionnels ont montré le retour des préoccupations économiques, passé l'enthousiasme initial de création d'un régulateur dédié, et une forme de désillusion des acteurs privés sur l'impact économique du régulateur semble poindre. En matière de régulation de la sécurité privée, l'Etat a réussi sa transformation, retenant au passage un certain surplus de la taxe sur les activités privées de sécurité finançant indirectement le régulateur, mais n'a pas encore réussi la transformation proprement économique du secteur de la sécurité privée.

Ainsi, avec le CNAPS et la DISP/DCS, nous sommes amenés à relever une aporie entre la régulation administrative et ses attendus économiques. La régulation administrative opérée par le CNAPS ne répond peu, voire pas aux difficultés économiques du secteur. L'architecture économique du secteur ne se modifie pas ; le nombre d'entreprises et d'autoentreprises s'accroît ; les relations entre les prestataires et les donneurs d'ordre, du point de vue des prix, n'évoluent pas ; quelques nouveaux entrants, comme les opérateurs de téléphonie mobile dans le secteur de la télésurveillance, sont difficilement empêchés (dès lors qu'ils respectent le livre VI du code de la sécurité intérieure). La régulation administrative ne produit pas de manière visible et directe, au moins jusqu'en 2014, d'effets économiques. Moyennant la nécessité d'une analyse sur un plus long terme que les seules trois premières années d'existence du CNAPS, pourquoi semble-t-il impossible de transformer les relations entre prestataires et donneurs d'ordre par le biais de la seule régulation administrative ? L'application de la réglementation ne porte que sur un des termes de la loi de l'offre et de la demande, à savoir l'offre (les prestataires), laissant la demande (les clients) hors de son champ de compétence<sup>1815</sup>. Par ailleurs, l'application de la réglementation en sécurité privée, particulièrement du principe d'exclusivité de l'exercice d'une activité de sécurité privée, s'effectue donc dans un sens restrictif, bloquant d'éventuels nouveaux types d'offres, plus

---

<sup>1815</sup> Le DISP, en 2012, posait déjà la question de la responsabilisation réglementaire des donneurs d'ordre pour mieux lutter contre la détérioration économique du marché de la sécurité privée : « *Nous mettons aussi l'accent sur la démarche des achats : comment choisir ses prestataires. Le prix est-il le critère le plus important ? D'autres critères, telle que la responsabilité du donneur d'ordre en cas de manquement du prestataire sont à considérer* » (entretien de Jean-Louis Blanchou pour l'Agora des Directeurs des Services généraux et des Directeurs Achats Rhône-Alpes et Agora des Directeurs de la Sécurité Rhône-Alpes, 2012, art. cit.).

globales, plus mutualisées, et créatrices de valeur<sup>1816</sup>. Les efforts du DISP, avec des outils plus incitatifs, pour s'insérer dans les relations prestataires / donneurs d'ordre ne sont pas non plus suivis d'effets plus significatifs, mais dans ce cas, ce sont les acteurs privés, particulièrement les donneurs d'ordre, qui refusent de se lier les mains, même volontairement à une charte de bonnes pratiques d'achats de prestations de sécurité privée. Il en va de manière similaire avec la tentative du DISP d'imposer, par la loi, un dispositif de qualification/certification basée sur des compétences différenciées des prestataires : il se heurte ici à la crainte des prestataires d'un dispositif trop contraignant, du moins « usine à gaz ». Nous justifierons finalement cette aporie entre régulation administrative et transformation économique par le fait que l'objectif de transformation économique du secteur de la sécurité privée n'était, pour l'Etat, que secondaire et de toute façon atteignable qu'indirectement car nécessitant fondamentalement, dans un secteur obéissant également à la loi du marché, la prise en compte d'un autre acteur : les clients et les donneurs d'ordre. De ce point de vue, nous avons vu la place à la fois permanente et marginale, présente et absente, de cet acteur tout au long du processus de réforme. L'épilogue reviendra sur ce point.

Néanmoins, malgré les limites de la régulation administrative en matière d'évolution de l'architecture économique du marché de la sécurité privée, le CNAPS en tant que lointain avenant à la loi du 12 juillet 1983, et la DISP devenue Délégation aux coopérations de sécurité, font franchir un cran dans la reconnaissance de la sécurité privée : ces deux institutions nous permettent de parler d'une institutionnalisation de la régulation de la sécurité privée, et même d'une institutionnalisation des acteurs privés de la sécurité. Ceux-ci sont embarqués opérationnellement dans la régulation, mais n'ont pas, passé la création du CNAPS, pris la main sur elle : les instruments de régulation mis en place renvoient davantage à une reconfiguration des « *states capacities* », à un réarmement de l'Etat. La gouvernance du CNAPS, avec un collège servant d'aiguillon mais ne remplaçant pas le ministère de l'Intérieur, le fonctionnement des CLAC avec des professionnels certes embarqués mais encadrés par d'autres administrations publiques, et la judiciarisation en dernière instance de la discipline et de la déontologie, amoindrissent les possibilités de contrôle du régulateur par les acteurs de la sécurité privée : ces acteurs sont pris dans une institution et des instruments qui

---

<sup>1816</sup> Nous rejoignons ici Veerle Pashley et Marc Cools dans « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », 2012, *op. cit.*, pp. 50-51 : pour « *contrer les défaillances éventuelles du marché, affectant la confiance du secteur privé et entravant les stratégies efficaces de collaboration privé-public [et qui empêchent] également les partenariats adéquats avec d'autres acteurs dans la chaîne des services de sécurité [...] une législation stricte est souvent considérée comme étant la solution clef en matière de prestation de contrôles et d'octroi de licences. Toutefois, cette perspective peut également aboutir à un résultat contraire. La législation actuelle vise à des restrictions et non à des améliorations. Dans la plupart des pays, la législation relative à la sécurité privée offre peu de possibilités pour l'amélioration ou l'adaptation des services et des normes [...]. Il en résulte que cette législation empêche toute intention d'améliorer la qualité* ».

empêchent qu'ils puissent opérationnellement trop peser et l'orienter<sup>1817</sup>. De même, c'est le DISP qui a sans cesse cherché à prendre en compte les professionnels, plutôt réticents, dans ses différents projets, voire même à les embarquer avec un peu trop de force, un peu trop rapidement dans une réforme du livre VI du CSI. Nonobstant des objectifs différents, la réforme de la régulation en sécurité privée est bien une affirmation du pouvoir de contrôle de l'Etat sur la sécurité privée et même, peut-être, le signe, la tentative d'une prise en main de la sécurité privée par l'Etat : développé en 6<sup>ème</sup> partie, le projet de réforme du livre VI était orienté sur des dispositifs de coopération public-privé plutôt au profit de l'Etat et élargissait encore la régulation et le contrôle aux organismes de formation aux métiers de sécurité privée. Le paradoxe ne serait pas loin : voulant se reprendre en main vers la fin des années 2000 pour tenter de peser davantage face aux donneurs d'ordre, et appelant l'Etat à l'aide, les acteurs de la sécurité privée se sont trouvés embarqués dans une réforme dont ils ne pouvaient en maîtriser les modalités ni même les objectifs redéfinis par l'Etat. Cette institutionnalisation, voire instrumentalisation, de la sécurité privée permet-elle d'évoquer l'existence ou l'émergence ou la nécessité d'une politique publique de la sécurité privée ? Nous concluons sur des éléments de réponse mitigés à cette question.

## **Existe-t-il alors une politique publique de la sécurité privée ?**

### **Jamais explicitée, sauf exception**

En premier lieu, la réforme de la régulation n'a jamais été véritablement présentée comme une « politique publique », n'a pas été énoncée comme telle, dans les discours. D'ailleurs, elle n'a pas donné lieu, en tout cas en France, à autant de travaux de sciences politiques que les « *politiques policières* »<sup>1818</sup>. Un facteur d'explication de cette absence d'énonciation de la réforme comme une politique publique ou de son inscription dans une éventuelle politique publique de la sécurité privée peut provenir des conditions initiales de son émergence : l'étatocentrisme postulé par l'analyse des politiques publiques, critique avancée par Jean-Claude Thoenig, ne se retrouve pas pleinement dans les causes initiales de la réforme et dans l'identification du problème : en effet, le problème est d'abord privé, avant de devenir public

---

<sup>1817</sup> En matière de réforme du système de santé, par exemple, avec la création des Agences régionales de santé, Frédéric Pierru et Christine Rolland indiquent que « *Le NPM [new public management] vise ici à doter le régulateur d'instruments capables de discipliner le pouvoir professionnel de la « production » de soins en contraignant ce dernier à internaliser des objectifs politiques du régulateur étatique, au premier rang desquels figure la maîtrise des coûts. L'autonomie professionnelle doit être davantage encadrée et gouvernée à distance par les dispositifs gestionnaires* » (« *Bringing the Health Care State Back in. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé* », 2016, art. cit., p. 490).

<sup>1818</sup> Jacques de Maillard et Sébastien Roché, « Les chantiers de réforme de la police dans les états occidentaux », 2009, art. cit., p. 1095.



et d'être traduit politiquement. De même, la concomitance de la réforme de la régulation de la sécurité privée avec la RGPP n'inscrit pas véritablement la première dans la seconde, on l'a montré, et quand bien même, comme l'indiquent Frédéric Pierru et Christine Rolland, la RGPP « *met davantage l'accent, contrairement à ce que suggère son intitulé, sur les organisations administratives que sur les politiques publiques en elles-mêmes* »<sup>1819</sup>.

Pour autant, bien que la réforme (CNAPS et DISP compris) n'ait jamais été présentée comme la mise en place d'éléments d'une « politique publique de la sécurité privée », cette réforme en porte des caractéristiques. Nous pourrions même dire, à condition que l'hypothèse selon laquelle le CNAPS est un lointain avenant à la loi du 12 juillet 1983 soit acceptée, que la question de l'existence d'une politique publique de la sécurité privée remonte alors au début des années 1980 : de fait, pour Alain Bauer, il existe une politique publique de la sécurité privée, certes lacunaire, mais dont le point de départ serait le rapport Bonnemaison de 1982<sup>1820</sup>. Celui-ci mentionnait, pour la première fois, la nécessité d'un dispositif dédié de contrôle pour faire face à la croissance de la sécurité privée (débat qui se retrouve quasiment tel quel à la fin de la décennie 2000). Toutefois, il convient d'admettre que la coproduction, second pilier du paradigme public de la sécurité privée apparu dans les années 1990, est restée moins investie, en dépit de l'action du DISP/DCS et peut-être même par son maintien fort dans le champ de la régulation. Quels seraient alors les éléments qui permettraient d'avancer d'un cran vers l'existence d'une politique publique de la sécurité privée plus complète ?

### **Est-il possible de réunir régulation et coopération, intérêts publics et intérêts privés ? Exemples étrangers**

Une politique publique de la sécurité privée ne peut se concevoir sur le seul pilier de la régulation, celui-ci n'étant pas suffisant, en soi, pour aller vers la coproduction. Si, pour Frédéric Ocqueteau, l'objectif de coopération entre la sécurité privée et les forces publiques justifiait la création d'une autorité de régulation, notre 6<sup>ème</sup> partie a montré les difficultés à concevoir et concrétiser une coproduction de sécurité, et l'on voit que le CNAPS, au mieux, était une étape indirecte vers la coproduction, du moins n'était pas le moteur suffisant ni conçu comme tel pour la coproduction de sécurité. Sa création répondait à une convergence d'intérêts d'abord orientée par la régulation pour elle-même, ce qui nous éloigne de Frédéric Ocqueteau qui analyse le CNAPS comme une prise de pouvoir de la sécurité privée, de ses

---

<sup>1819</sup> Frédéric Pierru et Christine Rolland, « *Bringing the Health Care State Back in*. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé », 2016, art. cit., p. 493.

<sup>1820</sup> Entretien avec Alain Bauer, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.

dirigeants, sur la production de sécurité, précisément « la production de l'ordre », en vue d'une coopération : « *Tous les acteurs concepteurs et opérationnels de la sécurité publique vont devoir désormais se préparer à changer leur fusil d'épaule au regard de la construction collective des politiques de sécurité, au vu des utilités qu'ils vont pouvoir espérer de la nouvelle dynamique des partenariats de coopération possibles avec eux. Quant à la sécurité privée, elle va pouvoir apprendre beaucoup plus des fonctionnements de la puissance régaliennne et tirer un profit considérable (en termes tant symboliques qu'économiques) à entrer dans un jeu « à égalité » qui ne lui avait jamais été consenti officiellement auparavant* »<sup>1821</sup>. Précisément parce que la régulation n'est pas la coopération et qu'elle ne met pas en jeu exactement les mêmes acteurs publics (CNAPS, DLPAJ, préfectures *versus* forces publiques de sécurité), il est possible de douter de l'efficacité d'un apprentissage mutuel entre la sécurité privée et les forces publiques en vue d'une coopération opérationnelle, seulement à partir d'un dispositif de régulation, fût-il partenarial. La coopération ne peut venir, en elle-même, que de dispositifs de coopération, même si un dispositif de régulation, notamment participatif, peut la faciliter. Driss Aït Youssef, que nous rejoignons ici, indique bien cette insuffisance de la régulation : « *le retrait des effectifs des forces de sécurité publiques ne s'est accompagné d'aucune directive. Ce départ presque en catimini de la puissance publique reproduit le même phénomène que dans les années 1970 lorsque la puissance publique a permis à la sécurité privée de se déployer sur les secteurs dont elle avait la charge. À la seule différence que la CNAPS contrôle, dorénavant, l'activité. Cela est-il suffisant ? Le fait pour la puissance publique de contrôler correctement une activité ne l'épargne pas d'établir une politique de sécurité privée claire* »<sup>1822</sup>.

Le Canada fournit une image proche de cette aporie entre régulation et coproduction : des dispositifs de régulation ont été mis en place dans les mêmes années qu'en France ; cependant une étape est encore nécessaire pour atteindre ce que serait une véritable politique publique de la sécurité, intégrant pleinement la sécurité privée : « *S'il semble de plus en plus acquis que l'avenir de la sécurité se fera avec le secteur privé, les contours de cette collaboration restent largement à déterminer. En effet, il n'existe pas au Canada, à l'heure actuelle, de véritable plan d'action à l'échelle nationale, un équivalent du Operation Cooperation états-uniens. Les initiatives demeurent donc localisées, dépendantes du bon vouloir et des affinités personnelles*

---

<sup>1821</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 26.

<sup>1822</sup> Driss Aït Youssef, *Sécurité privée et libertés*, 2015, *op. cit.*, p. 42.

de chacun »<sup>1823</sup>. Ainsi, apparaît l'idée d'un choix, d'une orientation des autorités publiques soit vers la régulation soit vers la coproduction, les deux ne pouvant se construire concomitamment. Le Canada et la France sont dans le cas d'un choix initial (en 1983, puis en 2012, avec l'intermède de 1995) en faveur de la régulation. D'ailleurs, à partir du cas canadien, Massimiliano Mulone s'interroge sur la possibilité effective et théorique de rapprocher des intérêts publics et des intérêts privés dans l'optique d'une coproduction public-privé de sécurité : il faut « *questionner les limites de tels partenariats, les deux producteurs de sécurité répondant à des rationalités somme toute fort différentes (et loin d'être toujours compatibles), avec du côté du secteur privé une logique instrumentale tournée vers la prévention des pertes et la gestion des risques, et de l'autre une logique normative, tournée vers l'application de la loi et le maintien de l'ordre* »<sup>1824</sup>. D'autres auteurs, canadiens, évoquent une « *collision de rationalités* » entre les acteurs publics et privés, freinant, voire empêchant une véritable coproduction<sup>1825</sup>. Dans le cas français, il a ainsi été vu que les intérêts publics et privés pouvaient converger en vue d'une réforme de la régulation mais diverger, du moins ne plus être les mêmes, en vue de la coproduction.

A l'inverse de la France et du Canada, la coproduction public-privé, et donc la réunion des intérêts publics et privés pour coproduire la sécurité, semble avoir été privilégiée par rapport à la régulation de la sécurité privée en Grande-Bretagne. Dès la création de la SIA, en charge de la régulation (qui reste peu contraignante), des projets de coopération sont nés : la présidente de la SIA, la baronne Henig, déclarait ainsi en juin 2007 à la Chambre des Lords au cours d'une audition sur la sécurité : « *il y a plus de policiers aujourd'hui qu'il n'y en a jamais eu (plus de 140000). Il y a aussi deux fois plus d'agents de sécurité et de personnes travaillant pour l'industrie de sécurité. Ce dont nous avons besoin, c'est que la police et le personnel des industries de sécurité travaillent ensemble plus efficacement pour améliorer la protection du public et réduire la criminalité. Certains projets sont régulièrement établis pour atteindre ce but. Il y en a un que je devrais mentionner : le projet Griffin, qui à l'origine était un plan impliquant la « City of London Police » et le secteur des affaires de la City. En place depuis maintenant trois ans, il implique que la police forme les agents de l'industrie de sécurité privée sur les questions de terrorisme et des menaces, de la tendance des crimes actuels et sur les informations locales importantes. Ce plan permet à la police de posséder un nombre supplémentaire d'yeux et d'oreilles dans la rue et fournit une couverture supplémentaire en*

---

<sup>1823</sup> Massimiliano Mulone, « La sécurité privée au Canada : un avenir en pointillés », 2013, art. cit., p. 47.

<sup>1824</sup> *Ibid.*

<sup>1825</sup> B. Dupont, « La gouvernance de la sécurité », in M. Cusson, B. Dupont, F. Lémieux (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, Hurtubise, 2007, pp. 67-80.

*cas d'urgence. Plus de cinq mille agents ont été impliqués jusqu'à aujourd'hui et ils protègent cinq cent bâtiments. Le plan a été adopté dans treize autres grandes villes et en Ecosse, en Australie, en Afrique du Sud et ailleurs* »<sup>1826</sup>. C'est bien l'investissement de l'acteur policier qui est ici décrit. De même, à partir des années 2010, la transformation des forces de police, au moment même où une réforme de la régulation et de la SIA était envisagée, pourrait être le vecteur prochain d'une plus grande coopération, par le biais précisément de la mise en place des *Police and crime commissioners (PCCs)* élus, remplaçant les autorités de police. Ceux-ci « *ont un mandat qui déborde des seules forces de police publiques pour endosser des responsabilités qui touchent aux partenariats locaux de sécurité (champ large qualifié de community safety) et pourront à l'avenir arbitrer dans l'allocation des budgets entre polices publiques, monde associatif et sécurité privée* »<sup>1827</sup>.

Un troisième cas, celui de l'Espagne, pourrait correspondre à la fois à une régulation et une coproduction conduites de concert : la régulation a été en partie une conséquence logique et chronologique de la nécessité pour les forces publiques de davantage se concentrer sur la lutte contre le terrorisme basque, laissant de fait, puis de droit, un champ d'action à la sécurité privée. La DISP relevait en 2012, à l'occasion d'une mission dans ce pays, que « *le contrôle de la sécurité privée n'est qu'un élément parmi d'autres de la relation entre le ministère de l'Intérieur et la sécurité privée. Il est même loin d'être l'aspect le plus marquant de cette relation, même s'il a pu l'être et jouer un rôle essentiel depuis le milieu des années 1990 pour permettre d'arriver à cette maturité. Pour les interlocuteurs espagnols, le contrôle n'a de sens que dans l'optique de la coopération : la finalité du contrôle est de permettre une coopération efficace et en pleine confiance* »<sup>1828</sup>. C'est d'ailleurs l'administration en charge de la régulation (Unité centrale de la sécurité privée – UCSP –, au sein du corps national de la police) qui développe les principes doctrinaux et de planification, les documents de stratégie et les programmes de coopération, avec un plan stratégique pluriannuel<sup>1829</sup>. Un tel document se trouverait difficilement en France. Pour l'autorité espagnole en charge du contrôle et des dispositifs de coproduction (UCSP), une explication possible de cette situation est la transformation de la police dans les années 1990 (pour faire face à la menace d'ETA) : « *la sécurité privée s'est transformée car la police s'est elle-même transformée. Cette vision a*

---

<sup>1826</sup> Cit. in Audrey Gratadour, « Le « Private Security Industry Act 2001 » », 2008, *op. cit.*, p. 30.

<sup>1827</sup> Jacques de Maillard, « Les dynamiques récentes de la police et de la sécurité privée en Grande-Bretagne », 2013, *op. cit.*, p. 23. Jacques de Maillard nuance néanmoins les effets réels de cette transformation, du fait de fortes résistances des syndicats de police et des citoyens (devenant électeurs des nouveaux PCCs), mais indique qu'elle restera, d'une manière ou d'une autre, à l'agenda politique du *policing* britannique.

<sup>1828</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Espagne »*, 2011, *op. cit.*, p. 3.

<sup>1829</sup> *Ibid.*, p. 21.

*impliqué une transformation de la police et de la sécurité publique elle-même, et non pas seulement de la sécurité privée. Pour les représentants de l'UCSP, « la police est en train de changer sans s'en rendre compte », et les entreprises de sécurité privée aussi »*<sup>1830</sup>.

S'il ne s'agit là que de quelques éléments comparatifs, à tout le moins une analyse internationale approfondie, mêlant régulation et coopération, s'avérerait utile pour mieux tracer des trajectoires différenciées en matière d'articulation globale de la sécurité privée et de l'Etat.

### **De quelques orientations pour la France**

L'idée d'une réforme, du moins d'une adaptation (culturelle et organisationnelle) des forces publiques, comme un préalable à une véritable coproduction, doit ici faire jour. En franchissant la limite chronologique de ce travail, l'une des revendications, en 2016, de l'USP va dans ce sens : saluant la création et le travail de la DCS et du CNAPS, « *L'USP est très favorable à l'instauration d'un dialogue de haut niveau [...] L'information et l'écoute soutendraient la création d'un Conseil d'analyse et de la coordination de la sécurité intérieure. Elle associerait les représentants de l'Etat et ceux de la sécurité privée. Sa création et son animation pourraient être confiées à une structure stratégique dont le choix appartient à l'Etat* »<sup>1831</sup>. D'autres propositions de cette organisation professionnelle vont dans le sens d'une coproduction plus effective passant par une révision des organisations publiques, avec l'immersion (l'immixtion ?) de la sécurité privée dans les structures publiques locales (CLSPD), dans les structures de renseignement, dans l'organisation des événements avec des comités de pilotage, etc.<sup>1832</sup>.

Une telle conversion du regard pourrait aller jusqu'à l'application des deux slogans phares en matière de régulation de la sécurité privée – « moralisation » et « professionnalisation » – à la coproduction. Du point de vue de la professionnalisation, autant il est appris aux agents de sécurité privée comment fonctionne la sécurité publique, autant l'inverse reste un point quasi-aveugle. Or, on s'accorde ici avec l'une des revendications de l'USP : « *l'immersion de policiers et de gendarmes dans les entreprises apporterait à chacun une valeur ajoutée incontestable* », allant de formations croisées jusqu'à des recrutements croisés<sup>1833</sup>. D'autres organisations professionnelles soulignent également la méconnaissance de la sécurité privée

---

<sup>1830</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>1831</sup> USP, *La nation et la sécurité privée. Un pacte de confiance renouvelé. 10 propositions concrètes et efficaces*, septembre 2016, p. 26.

<sup>1832</sup> *Ibid.*, 50 p.

<sup>1833</sup> *Ibid.*, p. 33.

par les différents corps opérationnels du ministère de l'Intérieur, tant préfectoral que policier ou de la gendarmerie<sup>1834</sup> : l'absence de représentants de la sécurité privée dans les cellules de crise, dans certaines commissions sectorielles (commission locale de vidéoprotection par exemple) est, à juste titre, relevée<sup>1835</sup>.

Secondement, du point de vue de la moralisation, le régulateur accepte de futurs agents de sécurité privée qui ont des mentions au casier judiciaire ou au TAJ jugées « compatibles » avec une activité privée de sécurité : or, la défiance se maintiendra tant que les policiers et gendarmes imagineront toujours qu'en face d'eux, qu'à côté d'eux, les agents de sécurité privée ne sont pas parfaitement « vierges » de problèmes avec eux. Des conditions de moralité similaires au recrutement pourraient alors être un gage de confiance supplémentaire des forces publiques vis-à-vis de la sécurité privée – ici, le travail reste à conduire, il est vrai avec un impact socio-économique en termes de recrutement sans doute difficilement supportable à court/moyen terme pour le secteur de la sécurité privée.

Un tel rapprochement culturel et procédural induirait enfin que deux acteurs soient davantage présents dans l'action et dans l'analyse : les responsables politiques et les agents de sécurité privée, ce qui est davantage un défi qu'une évidence.

Qu'en est-il du rôle des responsables politiques ? Sont-ils en mesure de peser sur la « *collision de rationalités* » entre forces publiques et sécurité privée ? Dans l'ensemble de la thèse, nous n'avons pas retrouvé de variables politiques pertinentes pour expliquer l'action publique : ni les partis politiques, ni les cycles électoraux ni les leaders politiques<sup>1836</sup> ne jouent un rôle discriminant ou même entraînant. Tout juste peut-on indiquer que les ministres les ministres de l'Intérieur successifs ont soutenu ou encouragé les réformes en cours ou qui leur étaient présentées, sans influencer particulièrement sur les choix et arbitrages propres à ces réformes. En même temps, n'est-il pas illusoire de tenter de trouver ou de cerner une politique publique de la sécurité privée à partir des responsables politiques ou du champ politique ? Patrick Hassenteufel et Andy Smith montrent l'autonomisation du champ du politique et du champ des politiques publiques, du fait d'une dilution des frontières de la politique, « *au profit de la gouvernance (et/ou de la régulation), définie comme un mode d'action fondé sur*

---

<sup>1834</sup> Entretien avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016 : dans son département, « *Un préfet ne sait pas ce dont il dispose en sécurité privée* ».

<sup>1835</sup> Entretiens avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016, et Patrick Lagarde, président de Brink's France, 22 décembre 2016. La commission locale de transport de fonds comporte des représentants de salariés du transport de fonds, ce qui ne permet pas totalement de prendre en compte les problématiques de coopération.

<sup>1836</sup> Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », 2002, art. cit., pp. 64 et suiv.

*des réseaux de politiques publiques auto-organisées, mêlant acteurs publics et privés et autonomisés par rapport au centre étatique* ». Dans cette vision, les deux auteurs indiquent et regrettent le dysfonctionnement heuristique (mais n'est-il qu'heuristique ?) de l'articulation entre *politics* et *policy*, car « *la politique n'est plus clairement identifiable et se fond dans l'ensemble englobant de l'action publique. D'une certaine façon, avec la gouvernance et la régulation, les politiques publiques subsument le politique : la question du pouvoir devient celle de la gouvernance et de la régulation* »<sup>1837</sup>. Cette disparition du politique, et donc de ses marges d'action identifiables amoindrirait alors de fait la pertinence même de l'hypothèse d'une politique publique de la sécurité privée, tout en maintenant celle d'une action publique en matière de sécurité privée.

Enfin, le deuxième acteur manquant correspond aux agents de sécurité privée : ils nécessiteraient une approche sociologique voire ethnographique. Frédéric Ocqueteau souligne, avec raison, dans l'introduction de *Genèse du CNAPS*, l'invisibilité des personnels de sécurité privée : « *ce « monde-là ne parle pas, il est beaucoup plus largement « parlé* » »<sup>1838</sup>, et serait un magma indifférencié de vigiles, maîtres-chiens, enquêteurs, gardes du corps, convoyeurs de fonds, etc., bien que « *survisibilisé et exposé dans tous les interstices de la ville incivile et risquée* »<sup>1839</sup>. Quelques recherches existent en la matière<sup>1840</sup> : les agents de sécurité privée souhaitent-ils coopérer avec les forces publiques ? Se sentent-ils investis d'une mission de sécurité liée à l'Etat ? La prise en compte des destinataires, des intermédiaires, des acteurs de second rang<sup>1841</sup>, jusqu'aux consommateurs, citoyens, clients finaux de la sécurité privée, permettrait de mieux avancer sur la compréhension de la coproduction de sécurité, au-delà même de la régulation de la sécurité privée, et finalement de mieux interroger, avec un matériau complémentaire, l'existence éventuelle d'une politique publique de la sécurité privée.

---

<sup>1837</sup> Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », 2002, art. cit., p. 63.

<sup>1838</sup> Frédéric Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », 2013, *op. cit.*, p. 14.

<sup>1839</sup> *Ibid.*

<sup>1840</sup> Antonio Arroyo, *Professionnalisation et développement professionnel : cas des agents de sécurité privée de la branche surveillance humaine en France*, thèse de sciences de l'éducation, sous la direction de Richard Wittorski et de Patrick Obertelli, soutenue le 3 juillet 2017 à l'Université de Rouen-Normandie, 435 p.

<sup>1841</sup> Pour reprendre les catégories mentionnées par Nicolas Belorgey, dans « De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », 2012, art. cit., pp. 11-40. Nicolas Belorgey ne cantonne cependant pas l'usage de l'ethnographie dans l'analyse de l'action publique aux seuls acteurs qui auraient plus difficilement accès à la parole, mais à l'ensemble des acteurs concernés par l'action publique (des concepteurs aux destinataires).

*« Le CNAPS, ça permet de réguler la délivrance des cartes pro,  
ça permet que ça soit moins le bordel, ça permet de se  
raccrocher à quelqu'un d'autre que l'entreprise »*

(un agent de sécurité privée d'un magasin parisien, août 2017).



## **EPILOGUE : 2015-2017**

L'arrêt de la chronologie à la fin de l'année 2014 a été justifié par des changements de natures institutionnelle, individuelle et politique. Nous avons conclu en aveugle par rapport aux années qui suivent le discours du ministre de l'Intérieur en décembre 2014. Cependant, désormais en 2017, trois années se sont écoulées, c'est-à-dire autant que la première période d'existence (et d'analyse) du CNAPS. Le dispositif global de régulation, DISP/DCS et CNAPS englobés, est maintenant deux fois plus âgé. Est-il deux fois plus mûre ? Est-il désormais totalement consolidé ? Par ailleurs, un facteur, davantage intuitif que raisonné, a également conduit à s'arrêter fin 2014 : les attentats de janvier 2015 et ceux qui ont suivi. S'arrêter au discours du ministre de l'Intérieur en décembre 2014 permettait de ne pas ouvrir, dans la thèse elle-même, la question de l'impact du terrorisme sur la sécurité, y compris privée : « 2015 fut une année charnière marquée par les tragiques événements qui ont frappé la France et mis en avant un besoin très soutenu de sécurité »<sup>1842</sup>. Cet épilogue vise alors à répondre à ces questions et à prolonger, confirmer ou infirmer, compléter certains éléments de la conclusion précédente. Répondant à la logique du prologue, il s'agira davantage d'indiquer maintenant des pistes et éléments pour lesquels les sources ne seront pas cherchées de manière exhaustive.

A partir de 2015, des facteurs soit endogènes soit exogènes au CNAPS et à la sécurité privée marquent l'entrée dans une nouvelle étape, au-delà même du plan de réformes annoncé par le ministre de l'Intérieur lors des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée en décembre 2014.

### **Des changements individuels chez les acteurs publics et privés...**

De nouveaux acteurs apparaissent à partir de 2015. Si le collège du CNAPS est renouvelé sans changement majeur en janvier 2015, à l'issue de ses trois premières années d'existence, un nouveau directeur est nommé en décembre 2014, en la personne du préfet Alain Gardère, jusqu'alors préfet délégué à la sécurité des plates-formes aéroportuaires parisiennes et ancien directeur de cabinet adjoint du ministre de l'Intérieur Claude Guéant. *A posteriori*, cette nouvelle direction a été une parenthèse, le préfet Gardère étant mis en examen en janvier 2016<sup>1843</sup> et remplacé en février de la même année par le préfet Jean-Paul Celet. Si « *(e)n tant que directeur, M. Gardère est chargé de l'administration interne et n'a aucun rôle dans*

---

<sup>1842</sup> Editorial d'Alain Bauer, de Jean-Paul Celet et de Claude Mathon, *in* CNAPS, *Rapport annuel 2015*, 2016, p. 6.

<sup>1843</sup> « Le préfet Alain Gardère mis en examen pour corruption et détournement de fonds », *Le Monde*, 21 janvier 2016. Cette mise en examen, ainsi que celle de son directeur de cabinet, sont partiellement liées à l'activité du préfet Gardère à la tête du CNAPS. L'enquête ultérieure montrera que d'autres faits, plus anciens ou hors CNAPS, lui étaient avant tout reprochés.

*l'attribution des agréments* »<sup>1844</sup>, cet événement entraîne, à côté d'une forme de stupeur pour les personnels de l'établissement, les membres des instances décisionnaires et l'ensemble des acteurs concernés par la sécurité privée, l'élaboration, à partir de 2016, d'une stratégie de contrôle interne pour lutter contre les éventuelles fraudes et phénomènes de corruption au sein ou à partir du CNAPS. Une charte de déontologie pour les membres du collège, de la CNAC, des CLAC et les agents du CNAPS ainsi qu'un compte rendu annuel du directeur du CNAPS sur son action disciplinaire durant l'année écoulée devant le collège sont également prévus. Ce premier accroc dans la vie du CNAPS induit donc des adaptations spécifiques visant à mieux assurer le contrôle même du contrôleur, prolongeant davantage encore les prescriptions faites par la mission d'audit de la tutelle du CNAPS en 2015 (cf. 4<sup>ème</sup> partie).

Cet accroc repousse, *a posteriori*, la fin de période de création du CNAPS : le titre de l'éditorial du *Rapport annuel 2015* du CNAPS, publié en mars 2016, indique ainsi « *CNAPS, Saison 2* », même si le rapport précédent, dit *Rapport de mandat 2012-2014*, visait déjà à dresser un bilan global des trois premières années : « *Ces trois années auront permis au CNAPS de façonner le cadre d'une régulation sereine, saine et sans concession, au service des besoins de sécurité du pays. Trois années de grande densité opérationnelle ayant vu relevés les nombreux défis fixés par le législateur, au service de la professionnalisation d'un secteur d'activité amené à prendre toute sa place (mais pas plus) dans la coproduction de sécurité* »<sup>1845</sup>. La véritable entrée du CNAPS dans une période de maturité semble ainsi survenir davantage à partir de 2016 qu'au terme de l'année 2014 du fait de la parenthèse liée à la direction d'une année, brutalement achevée, du préfet Alain Gardère. D'ailleurs, la Cour des Comptes s'intéresse au CNAPS à partir de 2017, en réalisant un contrôle organique et comptable de l'établissement sur 2012-2016, montrant d'une certaine manière qu'une évaluation de la période de création était désormais nécessaire et possible, avant de passer à une période de maturité. Notons, au passage, que le CNAPS s'est finalement trouvé sous l'œil attentif, et chacun pour ce qui le concerne, d'un grand nombre de structures publiques : la CNIL en 2012 (sur l'utilisation des fichiers), l'IGA en 2014-2015 (sous l'angle de l'exercice de la tutelle), l'IGPN en 2016 (dans le cadre de la mise en examen du directeur de l'établissement), et enfin la Cour des Comptes en 2017. Le contrôleur est loin de ne pas être contrôlé...

---

<sup>1844</sup> *Ibid.*

<sup>1845</sup> « La coproduction de sécurité inscrite dans le paysage français », éditorial d'Alain Bauer, d'Alain Gardère et de Claude Mathon, CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, p. 4.

Concernant la Délégation aux coopérations de sécurité, ancienne DISP, nous l'avons qualifiée d'administration de mission et expliqué qu'elle puisait sa légitimité sur deux fondements : le premier correspondait au lancement du CNAPS, la DISP étant une piste de décollage<sup>1846</sup>, le second à la réforme du livre VI du CSI, légitimité construite au forceps par le premier titulaire de la DISP et reprise avec davantage de souplesse par le premier titulaire de la DCS. Une fois le plan de réforme annoncé par le ministre de l'Intérieur aux 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée en 2014 réalisé, en partie (*cf.* suite), un nouveau titulaire est nommé en mai 2016, le préfet Philip Alloncle remplaçant le préfet Thierry Coudert le 31 mai<sup>1847</sup>. Surtout, la question de plus en plus posée par les professionnels est celle de l'utilité de la DCS, du moins de l'opportunité du bicéphalisme CNAPS/DCS<sup>1848</sup>. Les missions de la DCS sont parfois perçues comme pouvant être reprises par le CNAPS, ce qui induirait indirectement la réunion de la problématique de la régulation et de celle de la coproduction, une montée en compétences du CNAPS et un lien plus direct avec les directions opérationnelles des forces publiques de sécurité. Une telle évolution reste néanmoins à approfondir, peut-être non pas tant en lien avec le CNAPS qu'en lien avec d'autres structures, *ad hoc*, ou petites, du ministère de l'Intérieur : une direction générale de la coproduction, incluant les cybermenaces, les industries de sécurité, etc., n'aurait-elle pas plus de sens et de logique administrative ?

Du côté des acteurs privés, des évolutions ont lieu, qui sont pour certaines des déplacements, pour d'autres des dissidences. Le 18 décembre 2015, le président de Securitas France, Michel Mathieu, également membre du collège du CNAPS, démissionne de l'USP, réitérant son départ en 2003 du SNES (ce qui avait entraîné la scission de celui-ci et la création de l'USP). Ainsi, la plus grande entreprise de sécurité privée du secteur n'appartient plus à une organisation professionnelle. Pour le SNES, un tel retrait est un signe négatif pour l'ensemble du secteur : « *Il n'est jamais bon, et le SNES le regrette, que le leader d'un métier se développe en marge de sa profession et ne puisse assumer ses responsabilités importantes de numéro 1 en apportant sa vision sans pour autant l'imposer dans le cadre d'un dialogue social de branche équilibré et respectueux* »<sup>1849</sup>. Le président de Securitas France justifie ce départ par une absence d'avancées au plan social et le blocage des négociations salariales de

---

<sup>1846</sup> Entretien avec Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016.

<sup>1847</sup> Décret du 31 mai 2016 portant nomination du délégué aux coopérations de sécurité - M. ALLONCLE (Philip), JO du 1<sup>er</sup> juin 2016, texte n° 83.

<sup>1848</sup> Entretiens avec Patrick Lanzafame, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016, et Michel Mathieu, président de Securitas France, 27 décembre 2016.

<sup>1849</sup> SNES, « Le SNES réagit aux déclarations de Michel Mathieu, Président de Securitas France, qui quitte la vie patronale en démissionnant de l'USP », communiqué de presse, décembre 2015 ([http://www.e-snes.org/i\\_zip/cp-dec2015-snes.pdf](http://www.e-snes.org/i_zip/cp-dec2015-snes.pdf)).

branche depuis 2012, dans un contexte de tensions extrêmement fortes entre le SNES et l'USP<sup>1850</sup>. Ainsi, il se met volontairement hors-jeu du paritarisme de la régulation sociale, mais reste dans celui de la régulation institutionnelle administrative – il ne démissionne pas du collège du CNAPS. Par ailleurs, en avril 2016, la FEDESFI, organisation professionnelle du transport de fonds, se retire de l'ANAPS, suite à un désaccord entre le président de l'ANAPS, et le président de la FEDESFI<sup>1851</sup>. L'ANAPS étant un projet initialement porté l'USP, c'est bien l'USP (et son président) qui est visé, l'ensemble montrant des déplacements centrifuges alors qu'ils étaient convergents dans la période précédente. Concernant le SNES, le remplacement de son président, Michel Ferrero à la tête de l'organisation depuis avril 2009, par Jean-Pierre Tripet, jusqu'alors vice-président, s'est effectuée le 1<sup>er</sup> janvier 2015, d'abord sans heurts apparents, avant que des tensions ne soient révélées publiquement en avril 2016 et que l'ancien président soit exclu du SNES<sup>1852</sup>.

Finalement, la mise en place d'un interlocuteur privé unifié est un échec en 2015, alors qu'en 2011 le DISP soulignait qu'« *(u)n rapprochement de ces organisations serait pour la profession un atout et le gage d'être mieux entendue, voire défendue, quand c'est nécessaire* » et que « *(l)es relations entre les organisations professionnelles se pacifient, des positions communes émergent, des partenariats sont annoncés* » et permettent d'« *envisager les fondements d'une maison commune* »<sup>1853</sup>. D'une certaine manière, ce que le secteur privé a réussi en se réunissant, à savoir obtenir de l'Etat un interlocuteur étatique et un régulateur unique (DISP et CNAPS), l'Etat et ces nouvelles institutions échouent à l'obtenir de manière plus formelle de la part du secteur privé, démontrant *a posteriori* la difficulté qu'aurait constitué la création d'un ordre professionnel<sup>1854</sup>.

Pour autant, le plan d'action annoncé par le ministre de l'Intérieur lors des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée ne semble pas pâtir de cette instabilité des acteurs publics et privés concernés par la sécurité privée. Les suites données au discours du ministre de l'Intérieur ont constitué l'agenda de ces acteurs durant les années 2015-2016.

---

<sup>1850</sup> Cf. « Accord de branche : le projet USP devient majoritaire », *En Toute Sécurité*, n° 610, 15 mai 2016, p. 7.

<sup>1851</sup> « Les patrons de la sécurité privée à cran et à couteaux tirés », *La Lettre A*, n° 1726, 14 avril 2016.

<sup>1852</sup> Cf. <http://www.83-629.fr/archive/2016-04/3>.

<sup>1853</sup> « Externaliser certaines missions de sécurité à des entreprises privées relève de choix politiques », entretien avec Jean-Louis Blanchou, DISP, *Cahiers d'administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, p. 9.

<sup>1854</sup> Même si certains représentants de la sécurité privée paraissent, quelques années après la création du CNAPS, maintenir l'idée d'un ordre professionnel à l'avenir : « *Un Ordre verra le jour mais à condition que la profession, tous métiers confondus, se prenne en mains et obtienne de tous ses acteurs une vision d'avenir* » (entretien avec Claude Tarlet, président de l'USP et de l'ANAPS, 1<sup>er</sup> juin 2017). En 2017, cette hypothèse de l'ordre professionnel existe donc toujours.

### **... qui ne bloquent pas les avancées en matière de régulation.**

#### **Plusieurs évolutions législatives et réglementaires élargissent modérément le périmètre réglementé et encadrent davantage le régulateur.**

Au contraire même d'une paralysie possible, les évolutions législatives et réglementaires de 2015-2016 montrent que le passage de l'hypothèse d'une grande loi de réforme du livre VI du CSI à des modifications incrémentales, non nécessairement législatives, a réussi. Trois lois, non spécifiques à la sécurité privée, et deux décrets, ont permis les avancées souhaitées par le ministre de l'Intérieur en décembre 2014.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 portant réforme pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a rendu possible le transport de tout bien, objet ou valeur par les entreprises de transport de fonds dans les mêmes conditions d'armement que les fonds : le principe d'exclusivité est ici assoupli pour les entreprises de transport de fonds, en vue du transport de scellés judiciaires notamment. Cette disposition s'inscrit dans la logique de simplification de la « loi Macron » et répond à un souhait des professionnels du transport de fonds et des forces de l'ordre (pour libérer ces dernières de l'escorte des scellés)<sup>1855</sup>. C'est la seule évolution concernant le périmètre *stricto sensu* de la sécurité privée, montrant bel et bien sa stabilité réglementaire et la difficulté à le modifier plus profondément, ce sur quoi s'était heurté le DISP.

La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (dite « loi Rebsamen ») a donné au CNAPS compétence pour l'autorisation et le contrôle des organismes de formation aux métiers de la sécurité privée, notamment en créant un titre II bis « Formation aux activités privées de sécurité » : il s'agit là de la concrétisation de l'évolution majeure souhaitée par le ministre de l'Intérieur en décembre 2014, et qui avait donné lieu à un accord avec le CNAPS et la sécurité privée dès la fin de la DISP. Les dispositions législatives prévoient une autorisation des organismes de formation, passant par la moralité du dirigeant, mais pas celle des formateurs, et par une certification préalable de l'organisme par un certificateur accrédité par le COFRAC, et passant par un contrôle ex post des organismes de formation. Avec cette dernière compétence donnée au CNAPS, la régulation de la sécurité privée est donc complétée sur le début de la filière de la sécurité privée, sur l'entrée dans la filière.

---

<sup>1855</sup> Pour le président de Brink's France, « *l'esprit de Macron a soufflé sur la DLPAJ* » (entretien avec Patrick Lagarde, président de Brink's France, 22 décembre 2016).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, votée le 22 décembre 2015, donne possibilité aux contrôleurs du CNAPS de communiquer et d'échanger des informations avec les agents publics en charge de la lutte contre le travail illégal. Cette levée du secret professionnel permet au CNAPS d'avoir connaissance de procédures en matière de travail illégal et potentiellement de sanctionner les contrevenants relevant de la sécurité privée réglementée, sous couvert du non-respect du code de déontologie. Cette évolution législative, provenant davantage d'une demande du CNAPS que du plan de réforme du ministre de décembre 2014, est de nature à insérer davantage encore, et de manière formelle, le CNAPS dans l'ensemble des corps de contrôle étatique : la régulation devient multiple et coordonnée, au moins potentiellement. Après avoir signé la convention nationale en 2012 et deux conventions régionales (pour Midi-Pyrénées en 2014 et l'Ile-de-France en 2015) de partenariat en matière de lutte contre le travail illégal, le CNAPS accroît donc juridiquement sa capacité de lutter contre les abus et fraudes dans ce domaine. C'est même un nouveau protocole d'échange d'informations entre le CNAPS et les URSSAF qui est signé en 2016 afin d'appliquer plus directement la levée du secret professionnel et de permettre, plus officiellement, la participation des contrôleurs du CNAPS aux CODAF (comités opérationnels départementaux anti-fraude).

Ces dispositions et surtout les modalités de leur inscription législative sont révélatrices des évolutions de la législation en matière de sécurité privée, en contrepoint du projet avorté du DISP d'une grande réforme de la loi du 12 juillet 1983 : deux lois non spécifiques à la sécurité privée ou même à la sécurité<sup>1856</sup>. La LOPPSI 2, créant le CNAPS, n'était pas elle-même spécifique à la sécurité privée. Cette fabrique de la législation en sécurité privée, toujours dans une loi non spécifique, hormis pour la loi fondatrice de 1983, semble être une constante – comme si la sécurité privée ne devait pas être rendue trop visible.

Le décret n°2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement des antécédents judiciaires (TAJ) et au fichier des personnes recherchées (FPR) élargit les compétences du CNAPS en matière d'enquête administrative. D'une part, les agents instructeurs du CNAPS

---

<sup>1856</sup> Une quatrième loi a entraîné une évolution de l'organisation territoriale du CNAPS, mais strictement sous forme de conséquence juridique : la réforme territoriale a nécessité un redécoupage des régions définie par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015. Les instances décisionnaires locales du CNAPS ont alors dû être réorganisées (les commissions interrégionales d'agrément et de contrôle, devenant génériquement des commissions locales d'agrément et de contrôle), mais plutôt à la marge : l'ancienne région Languedoc Roussillon, qui dépendait de la CIAC Sud, a fusionné avec l'ancienne région Midi-Pyrénées, cette nouvelle région dépendant désormais de la CIAC Sud-Ouest. Ainsi, les demandeurs de titres (cartes professionnelles, autorisations d'entrée en formation, agréments des dirigeants, etc.) résidant dans l'ancien Languedoc Roussillon doivent désormais s'adresser à la Délégation territoriale de Bordeaux. Les cinq autres CIAC métropolitaines n'ont pas connu de changement de délimitation, les régions regroupées restant dans le même périmètre de leur CIAC. Cette réorganisation est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

obtiennent l'accès au niveau 2 du TAJ (à savoir de connaître directement les faits reprochés au demandeur, et pas seulement s'il est mentionné ou non dans TAJ), mais également l'accès au FPR en mode connu / non connu. S'il s'agit d'accélérer le processus des enquêtes administratives en évitant de se tourner vers les forces de police et de gendarmerie pour obtenir les détails d'une procédure conduisant à une mention au TAJ, le second fichier relatif aux personnes recherchées induit une problématique juridique nouvelle : celle de la radicalisation islamiste, le cas échéant des fichés « S », et de la capacité à refuser et/ou retirer une autorisation pour cette raison. L'accès à ce fichier a mis le CNAPS à la fois dans une nécessité d'accroissement de son expertise juridique sur un sujet spécifique et dans une nécessité de liens, eux-aussi nouveaux, avec les services de renseignement ou spécialisés (DGSI, EMOPT, etc.), éléments tout à fait absents lors de sa création et de ses premières années d'existence.

Afin d'appliquer la « loi Rebsamen » de l'été 2015 en matière de contrôle de la formation, un décret est pris le 26 avril 2016, « *relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité* ». Toutefois, ce décret est le regroupement de deux démarches parallèles, celle relative à l'application *stricto sensu* de la partie « contrôle de la formation » de la loi Rebsamen, et une, plus ancienne, visant à adapter en plusieurs points la partie réglementaire du livre VI du CSI (comme cela avait été déjà le cas par le décret du 18 août 2014). Deux projets de décret sont ainsi proposés début 2016 au Conseil d'Etat, le rapporteur souhaitant alors les réunir en un seul, faisant de ce décret une étape réglementaire significative depuis la création du CNAPS et s'inscrivant *in fine* dans la logique du plan de réforme annoncée en décembre 2014 par le ministre de l'Intérieur.

Sur la formation, le décret du 26 avril 2016 définit les modalités d'application de l'encadrement des organismes de formation et d'application de la formation continue obligatoire. Il comporte également des adaptations de simplification administratives, précédemment envisagées par la DCS, le CNAPS et la DLPAJ : la justification de l'aptitude professionnelle par une expérience professionnelle en sécurité privée entre 2003 et 2008, qui était une disposition transitoire liée à la mise en place de l'obligation de formation initiale durant la décennie 2000, est supprimée. L'autorisation de stage en entreprise de sécurité privée n'est désormais requise que pour les personnes en formation non soumises à l'autorisation préalable d'entrée en formation (c'est-à-dire les candidats à un diplôme de l'Education nationale). L'obligation du port de deux signes distinctifs sur la tenue des agents de sécurité privée est remplacée par le port d'un seul signe « *apparent et lisible* », les deux

insignes apparaissant superfétatoires. Le décret du 26 avril 2016 est enfin utilisé pour adapter l'organisation territoriale du CNAPS : les commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôle deviennent des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), afin de pouvoir créer des commissions infrarégionales<sup>1857</sup>.

Des mesures plus contraignantes pour le secteur et le régulateur sont toutefois prises. L'agrément des dirigeants d'entreprise de sécurité doit désormais, comme pour les cartes professionnelles, être renouvelé tous les cinq ans, afin de vérifier régulièrement les conditions de moralité. Surtout, le décret du 26 avril 2016 porte une mesure de moralisation du CNAPS lui-même. Nous avons montré, avec cette thèse, que la professionnalisation du secteur de la sécurité privée passait d'abord par la professionnalisation du régulateur, d'où la création du CNAPS : le même principe s'applique à la moralisation, d'autant plus après la mise en examen, en janvier 2016, du directeur de l'établissement. Ainsi, le décret de 2016 prévoit l'élaboration par le collège du CNAPS d'une charte de déontologie non seulement des agents du CNAPS, mais également, à la demande du Conseil d'Etat, des membres du collège, de la CNAC et des CLAC. Par ailleurs, la latitude du directeur de l'établissement pour déclencher ou non l'action disciplinaire est soumise à une traçabilité et à un rapport annuel devant le collège. Quatre ans après la création du CNAPS, c'est bien un travail de prévention des risques en matière de corruption, de collusion, de conflit d'intérêt qui est apparu nécessaire, complétant la professionnalisation de la régulation par sa moralisation elle-même : nous pouvons là conclure que non seulement la professionnalisation et mais également la moralisation du secteur de la sécurité privée passent par celles de son régulateur.

Ces évolutions législatives et réglementaires, dans la deuxième étape du CNAPS, montrent que le dispositif de régulation n'a pas été construit et clos en une seule fois, non pas tant à cause d'un périmètre qui s'étendrait véritablement (organismes de formation mis à part, encore qu'ils ne constituent pas, en tant que tels, une activité privée de sécurité), mais pour améliorer le fonctionnement interne et les liens externes du régulateur. De ce point de vue, une continuité depuis 2012 s'observe. Cette continuité nous semble cependant avoir permis au dispositif français de régulation de franchir des étapes significatives au regard d'une comparaison européenne que nous n'avons fait qu'esquisser par signes davantage que de manière systématique...

---

<sup>1857</sup> Il s'agissait de pouvoir scinder la commission régionale d'agrément et de contrôle d'Ile-de-France en deux pour accélérer le passage des dossiers administratifs ou disciplinaires devant elle. Il s'agit là d'une évolution technique au profit des usagers.



A ce stade, comme annoncé en introduction, il est temps et possible de tenter de repositionner la France dans la « *League Table* » mise en point par Mark Button et Peter Stiernstedt en 2016 afin de classer les Etats européens selon la complétude de leur dispositif de régulation de la sécurité privée<sup>1858</sup>. Placé au 13<sup>ème</sup> rang, avec 64 points, loin derrière la Belgique avec 94 points, le dispositif français de régulation administrative nous paraît pouvoir gagner un certain nombre de points parmi les 22 critères pondérés définis par les auteurs de la « *League Table* » – nous soulignons fortement, ici, le caractère partiel et trop rapide de l'exercice, et ne tenant pas compte des évolutions potentiellement intervenues dans les autres pays. Ainsi, nous rajouterions 22 points, principalement liés aux évolutions en matière de formation initiale et continue intervenues à partir de 2015<sup>1859</sup>, ce qui fait passer le cas français à 86 points, soit 3<sup>ème</sup>, derrière l'Espagne (88 points) et la Belgique (94 points), deux pays généralement perçus par les acteurs publics et privés européens comme effectivement des modèles en matière de dispositifs et d'instruments de régulation<sup>1860</sup>. Au-delà de l'aspect partiel, voire anecdotique, de ce repositionnement, nous devons souligner qu'il intervient moins par la mise en place du CNAPS (hormis dans la capacité de celui-ci à recevoir et suivre des signalements et des plaintes à l'égard d'agents et d'entreprises de sécurité), que par les réformes ultérieures. Globalement, la trajectoire du dispositif français de régulation n'en demeure pas moins celle d'un renforcement, le positionnant désormais parmi les plus stricts, au regard de « *League Table* », parmi les pays européens. Les évolutions potentielles futures ne devraient pas infléchir cette trajectoire.

Ainsi, si le périmètre réglementé nous est apparu difficile à faire bouger et étendre sensiblement (*cf.* 6<sup>ème</sup> partie), les années à venir pourraient voir cet élargissement survenir, sur des champs à l'impact plus important.

## **Un périmètre à nouveau questionné et qui pourrait modifier le CNAPS ?**

Questionnements du DISP sur le périmètre réglementé durant toute la période 2012-2014, intégration de la protection armée des navires au périmètre réglementé en 2014,

---

<sup>1858</sup> Mark Button et Peter Stiernstedt, « Private Security Regulation in the European Union: A League Table for Analysis », *Institute of Criminal Justice Studies*, University of Portsmouth, 2016, 33 p. Nous ne revenons pas ici sur les limites méthodologiques de cette comparaison, mentionnées par les auteurs eux-mêmes.

<sup>1859</sup> Précisément : 2 points en matière d'amplitude du périmètre réglementé (considérant la nouvelle filière de sécurité armée, *cf.* suite), 2 points en matière de diversité et cumulativité des autorisations individuelles (l'absence de points donnés par les auteurs surprend), 6 points en matière de nombre d'heures de formation initiale obligatoire (pour atteindre les 14 points, soit le maximum, correspondant à une formation de plus de 120 heures), 4 points en matière de formation continue obligatoire (depuis la loi Rebsamen de 2015), 4 points en matière de formations spécifiques au-delà de la formation de base (ces formations spécifiques étant en cours de mise en œuvre).

<sup>1860</sup> *Le Rapport Blot-Diederichs*, la CoESS, la DISP, avec des méthodologies différentes, non nécessairement statistiques, plaçaient également ces deux pays en tête de ceux ayant les dispositifs de régulation les plus complets et aboutis.

assouplissement du principe d'exclusivité pour le transport de fonds en 2015, contrôle des organismes de formation en sécurité privée en 2015... Le périmètre réglementé, pour difficile qu'il soit à faire évoluer, n'en est pas moins mouvant, et ces interrogations restent valables au-delà de 2014. Des revendications existent toujours pour une intégration du conseil en sûreté, de l'installation/maintenance de dispositifs électroniques de sécurité, de l'activité cynophile de détection d'explosifs. A côté de ces trois exemples récurrents, qui ne modifieraient pas fondamentalement le paysage de la sécurité privée, d'autres montrent un changement d'échelle possible et plus fondamental du périmètre.

L'intégration de la sécurité incendie au périmètre réglementé ressurgit en 2016, à la fois suite aux attentats (qui ont motivé, de la part de la direction du CNAPS, fin 2015, une saisine du ministère de l'Intérieur pour que soit étudiée la question du contrôle de moralité de ces agents), et suite à un reportage d'« Envoyé spécial » le 31 mars 2016, révélant des fraudes dans la formation et les examens SSIAP (qualification professionnelle en matière de sécurité incendie) au sein du SDIS du Val-d'Oise. Outre une enquête judiciaire et une mission de l'IGA pour ce cas de fraude, une mission pilotée par la DGSCGC, intégrant le CNAPS, fait des propositions au ministre de l'Intérieur à la mi-2017 allant dans le sens d'une intégration de la sécurité incendie dans le champ de compétence du CNAPS. Le sujet est donc ouvert, tout comme il l'était déjà lors des débats relatifs à la loi du 12 juillet 1983 ou par intermittence depuis lors...

Les entreprises de service de sécurité et de défense (ESSD), qui ont fait l'objet de réflexions parlementaires et du ministère de la Défense au début des années 2010, n'ont toujours pas de corpus réglementaire spécifique et permettant leur contrôle, pourtant demandés par elles-mêmes. L'enjeu est ici la construction d'un secteur de la sécurité privée qui dépasse les frontières nationales – la Suisse, dans ce cas, pourrait être un exemple à méditer<sup>1861</sup>. Un colloque à l'Ecole militaire, organisé par le CSFRS et le CFSI le 7 novembre 2016, a reposé la question du contrôle ou au moins d'une labellisation publique de ces entreprises<sup>1862</sup>, pour laquelle le CNAPS ne se montrerait pas indisponible...

En 2016 est apparu le phénomène de l'uberisation de la sécurité privée, par le biais d'offres et de modalités de mises en relations digitales entre des agents de sécurité privée et des

---

<sup>1861</sup> La logique suisse du contrôle des ESSD est portée par le souhait des autorités helvétiques que les ESSD suisses ne mettent pas à défaut la politique étrangère (*i.e.* la neutralité) de la Suisse : un lien est fait entre politique étrangère et sécurité privée étrangère, tout comme il paraît de plus en plus évident de le faire, en France par exemple, entre politique de sécurité intérieure et sécurité privée intérieure.

<sup>1862</sup> <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2016/10/19/securite-a-l-international-un-colloque-sur-les-enjeux-et-les-17019.html>.

clients. Les questions juridiques que pose cette nouvelle modalité commerciale d'une prestation de sécurité privée et les exemples émergents (GettGard, Guardio, etc.), dont le statut des agents au regard du code du travail et celui de l'intermédiation au regard du livre VI du CSI, ont fait l'objet, le 8 novembre 2016, d'un colloque organisé par le CNAPS : « *La sécurité privée face à l'uberisation* ». Ici, c'est moins le périmètre que les modalités d'exercice des activités de sécurité privée qui sont posées, encore qu'un nouveau type d'offres soit susceptible de créer un nouveau type de demandes. Le sujet reste à traiter et pourrait être un vecteur important de nouvelle déstabilisation économique du secteur...

Enfin, la question des donneurs d'ordre, à travers les prix anormalement bas, ressurgit, passées les premières années de création du CNAPS. Alors que la régulation administrative ne paraît pas modifier fondamentalement les conditions de marché et alors que les prix n'augmentent pas, le régulateur en vient, à partir de 2016, à relever des manquements à l'égard des prestataires pour des prestations aux prix anormalement bas. Cependant, la sanction ne pouvant porter que sur les prestataires, des avis aux procureurs de la République peuvent être effectués, *via* l'article 40 du code de procédure pénale dès que le donneur d'ordre aurait sciemment forcé son prestataire à accepter des prix inférieurs à ceux du marché. Mais surtout, la responsabilisation des clients de la sécurité privée, par le biais éventuel d'une sanction spécifique à inscrire dans le livre VI du CSI, émerge : cette évolution conduirait le régulateur administratif à s'orienter plus fortement vers la régulation économique, à travers une vérification des prix aboutissant, en cas de prix anormalement bas et en connaissance de cause des donneurs d'ordre, à sanctionner ceux-ci, et non plus seulement des prestataires. Après avoir sécurisé la porte d'entrée à la profession à travers le contrôle des organismes de formation, il s'agirait, en symétrie, d'en sécuriser la porte de sortie. Mais la question reste à approfondir d'un point de vue juridique...

Finalement se trouve probablement posé, pour le CNAPS, le ministère de l'Intérieur et le secteur de la sécurité privée, un enjeu global et générique en matière de régulation, qui les dépasse quasiment ou qui complexifie une approche jusqu'à lors fondée sur le contrôle du respect de la réglementation en matière de sécurité privée » : « *comme si le sujet un instant tenu s'écoulait de nouveau entre les doigts, les contours de la régulation sont en train de bouger, non pas dans les débats que l'on peut avoir à leur propos, mais bien dans la réalité du droit positif. Si l'on recherche une cause première de cette évolution, on découvre que les contours de la régulation sont en train de changer parce que l'objet de la régulation est en*

*train de changer* »<sup>1863</sup>. La création d'un régulateur, loin de solidifier un secteur, pourrait d'abord ne répondre qu'à un contexte le détruisant et qu'explicitement ses faiblesses. Pour cette raison, le CNAPS a changé depuis sa création, sans que cela ne se perçoive totalement, de fonction : instrument de la régulation et de contrôle des entreprises du secteur de la sécurité privée, il devient l'instrument du contrôle des pourtours du secteur, c'est-à-dire du contrôle à l'entrée du secteur (nous l'avons vu dans la 5<sup>ème</sup> partie ainsi que par la nouveauté que constitue le contrôle de la formation) et du contrôle du recours à la sécurité privée (avec la question de la responsabilisation juridique des donneurs d'ordre).

Autre évolution possible, liée mais parallèle, le CNAPS pourrait-il passer de régulateur de la sécurité privée à instrument du contrôle de moralité de toutes les professions à risque, plus ou moins proches de la sécurité privée réglementée ou liées à une problématique sécuritaire (la sécurité incendie, l'installation de dispositifs de sécurité, mais aussi le contrôle des conducteurs de véhicules de transport de matières dangereuses, des employés des événements sportifs ou culturels de grande ampleur, des employés des sites sensibles, etc.)<sup>1864</sup> ? Kathleen Thelen souligne que « *les forces à l'œuvre derrière la création d'une institution particulière peuvent être très différentes de celles qui permettent à cette institution de durer* »<sup>1865</sup>. Ce point de bifurcation pourrait être atteint en raison du contexte de menaces terroristes, du phénomène de la « radicalisation islamiste » : la nécessité de contrôler la moralité des personnes en charge, de près ou de loin, de la sécurité serait le facteur d'une telle évolution.

Allant également dans le sens d'une transformation future de la régulation, une évolution à bas bruit s'effectue depuis quelques années : la normalisation en sécurité privée.

### **Normalisation / réglementation : enjeu futur de la régulation ?**

La DISP, en son temps, avait une mission de veille en matière de normalisation et de certification, qui passait par la participation aux différents comités de certification, par la promotion de la normalisation auprès des professionnels. Le projet de réforme du livre VI porté par le DISP intégrait également un dispositif de qualification/certification des compétences des entreprises<sup>1866</sup>. A propos de ce projet avorté, Nicolas Le Saux indique qu'« *il semble donc que l'on soit revenu en France à considérer que les normes, et donc leurs*

---

<sup>1863</sup> Marie-Anne Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », 2004, art. cit., pp. 54-55.

<sup>1864</sup> En 2017 se sont créés deux services au sein du ministère de l'Intérieur en charge, pour l'une du contrôle de moralité de l'ensemble des personnels intervenant dans les manifestations culturelles, sportives et récréatives de grande ampleur, pour l'autre du contrôle de moralité des personnels des véhicules de transport public de personnes.

<sup>1865</sup> Kathleen Thelen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », 2003, art. cit., p. 23.

<sup>1866</sup> Gabriel Thierry, « Un projet de réforme de la sécurité privée envisage d'étendre les missions du CNAPS et les activités encadrées », *Dépêche AEF*, n° 197200, 25 janvier 2013.

*certifications, sont d'application volontaire. Pour autant, cette approche pose [...] un problème de cohérence législative* »<sup>1867</sup>. De fait, à la faveur de l'intégration de la protection armée des navires dans le périmètre réglementé en 2014, la délivrance d'une autorisation d'exercer cette activité a été astreinte à l'obtention préalable et obligatoire d'une certification à la norme ISO 28000. De même, les organismes de formation à la sécurité privée sont autorisés par le CNAPS, à partir de 2016, sur la base, entre autres, du respect d'un cahier des charges techniques ayant donné lieu à l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2016 et vérifié par des organismes certificateurs accrédités par le COFRAC.

Ainsi, le problème de cohérence entre réglementation et normalisation/certification esquissé par Nicolas Le Saux est celui de l'utilisation par la réglementation publique de règles d'origine privée et d'application volontaire : rendre obligatoire, par la réglementation, la détention d'une certification visant à discriminer, parmi l'offre de sécurité, des compétences et la qualité des entreprises revient à réduire la finalité économique et commerciale de la normalisation/certification, puisque tous les prestataires concernés doivent la posséder. Dit autrement, la régulation et son droit paraissent s'orienter vers une utilisation des dispositifs et instruments de normalisation (qui n'avaient jamais fonctionné, sinon faiblement ou partiellement, depuis la fin des années 1990), mais au prix d'un détournement, peut-être par mauvaise compréhension, de l'objectif initial et privé de ces instruments, à savoir la discrimination volontaire des offres sur le marché. La régulation publique, par la reprise de ces instruments, en prive alors le marché – pas pour tous les créneaux encore. Cette instrumentalisation de la normalisation, qui va dans le sens de la prise en main de l'Etat en matière de contrôle de la sécurité privée, pourrait néanmoins montrer un manque de sérénité de l'Etat, ce qu'une vision plus globale de la régulation, d'après Yves Gaudemet, tendrait à valider : « *Nouvelle gouvernance, crise de l'Etat, nouvelle normativité, crise du droit ; notre temps, à certains égards, est bien celui du questionnement et de l'inquiétude. Car ce n'est plus seulement le contenu du droit qui change, ce qui est conforme à sa destinée ; ce sont les catégories et les formes de la normativité qui, de façon sourde, conduisent à douter de celui-ci, à s'interroger sur la qualité de ceux qui le font, sur leur lucidité vis-à-vis de leur tâche. C'est bien le droit qui change et pas seulement la règle* »<sup>1868</sup>. On peinerait effectivement à trouver un texte ou un article global et théorique sur les liens, du point de vue de la régulation

---

<sup>1867</sup> Nicolas Le Saux, « La certification : plus qu'un engagement de qualité, une garantie pour le régalien », 2015, art. cit., p. 55.

<sup>1868</sup> Yves Gaudemet, « Introduction », 2004, art. cit., p. 16. Une analyse approfondie du recours à la labellisation, l'une des formes de la normalisation, par les pouvoirs publics dans leurs différents domaines d'intervention et de « *l'absence de cohérence de l'ensemble du dispositif* » est faite dans Jean-Marie Pontier, « La politique de labellisation », *AJDA*, n° 30/2017, 18 septembre 2017, pp. 1700-1708.

de la sécurité privée, entre réglementation publique et normalisation, alors même que les liens existent de manière tangible, on l'a montré, et vont même jusqu'à s'institutionnaliser. Le CNAPS, à travers sa commission « Normalisation » mise en place en 2015, animée par la vice-présidente du collège et visant à réaliser un état des lieux des normes existantes et des projets en cours, pourrait permettre une réflexion plus approfondie sur ce sujet. Enfin, plus globalement dans le périmètre du ministère de l'Intérieur, l'instrument de la normalisation est également depuis 2015 davantage pris en compte avec la nomination d'un responsable ministériel aux normes.

D'un point de vue opérationnel, s'il ne s'agit pas ici de dresser l'ensemble des problématiques propres à la normalisation en sécurité privée, qu'il soit permis ici d'indiquer que la DISP, le CNAPS et le responsable ministériel aux normes ont successivement démontré que la politique de la chaise vide au niveau international, qui caractérisait la France dans ce domaine depuis plusieurs années, n'est pas inéluctable. L'exemple des entreprises de services de sécurité et de défense (ESSD) le montre : si la norme ISO 18788 « *Management System for Quality of Private Security Company Operations* », initialement américaine de l'*American National Standard Institute* (ANSI) et issue d'un partenariat entre le département de la Défense américain et l'organisme de certification privé ASIS, a été élaborée de 2011 à 2015 avec la France en position attentiste et plutôt muette, l'élaboration d'une certification (c'est-à-dire le référentiel permettant de vérifier la conformité à cette norme) place désormais la France en bonne place. En effet, l'animation du groupe de travail du comité technique de l'ISO en charge précisément de la suite de ce projet, a été prise par la France, à travers le responsable ministériel aux normes : ce dernier permet, concrètement, aux acteurs français de reprendre en partie la main sur un projet qui l'avait, à ses débuts, depuis 2012, plutôt désintéressée<sup>1869</sup>. Quant à l'impact au niveau national, les ESSD françaises ont peut-être là leur labellisation attendue, voire, comme pour la protection armée des navires, le début d'une articulation possible entre la certification et l'autorisation administrative.

Si la régulation en sécurité privée a montré, postérieurement à 2014, un grand dynamisme et des adaptations, qu'en a-t-il été pour la coproduction public-privé de sécurité, second élément du paradigme public de la sécurité privée ?

---

<sup>1869</sup> Sur la naissance de cette norme américaine devenue ISO, cf. Cyril Magnon-Pujo, « La souveraineté est-elle privatisable ? La régulation des compagnies de sécurité privée comme renégociation des frontières de l'Etat », 2011, art. cit., p. 148.

## Une coproduction par le contexte

### Peu de réalisations *sui generis*...

Hors régulation, l'annonce d'une plus grande coopération entre forces publiques et sécurité privée par le ministre de l'Intérieur lors des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée a trouvé quelques concrétisations, mais relativement formelles. Rénovent-elles la coproduction de sécurité comme l'a été la régulation ? Rien n'est moins sûr durant ces dernières années.

Initiée à la fin de la DISP et finalisée par la DCS, une expérimentation de coopération localisée est réalisée à partir de 2015 dans le quartier de La Défense, sous le nom d'opération Vigie. Cette expérimentation prend modèle dans le projet Griffin développée depuis le début des années 2000 dans la City de Londres<sup>1870</sup>. Toutefois, hormis la communication autour du lancement de cette expérimentation, les contours concrets de la coopération restent flous, tout comme le suivi effectif de cette forme d'expérimentation. Une deuxième concrétisation a lieu avec le lancement, en janvier 2016, de conventions locales de coopération de sécurité<sup>1871</sup>, sur un modèle-type élaboré par la DCS. Ces conventions, à l'initiative des préfets de département, visent à réunir des prestataires de sécurité, des donneurs d'ordre, les forces publiques de sécurité, ainsi que les maires, afin de partager l'analyse des risques et mettre en place des circuits d'échanges d'informations. Allant dans le sens de la coproduction de sécurité, cette initiative, qui rappelle le protocole italien *Mille occhi sulle citta* lancé en 2010<sup>1872</sup>, reste toutefois dans un cadre très administratif et *top down* : une circulaire signée par le ministre de l'Intérieur le 5 janvier 2016 détaille les modalités de mise en place et de fonctionnement de ces conventions. A la différence du protocole italien, aucune signature d'ordre politique, par exemple entre le ministre de l'Intérieur et les représentants des organisations professionnelles, n'a lieu, ni aucune concertation d'envergure avec l'ensemble des acteurs. Ainsi, il s'agit davantage d'une initiative centrale de coproduction de sécurité par circulaire, que de la mise en place d'une véritable doctrine d'emploi des forces de sécurité, telle que l'appellent de leurs vœux certains acteurs, ou qu'un acte fort allant dans le sens d'une politique publique de la sécurité privée. D'ailleurs, comme pour l'opération Vigie, passée l'annonce de cette

---

<sup>1870</sup> Isabelle Hennebelle, « Face à la menace terroriste, la sécurité privée pousse ses pions », *L'Express/L'Expansion*, 5 février 2016, sur [http://expansion.lexpress.fr/actualite-economique/face-a-la-menace-terroriste-la-securite-privée-pousse-ses-pions\\_1758370.html](http://expansion.lexpress.fr/actualite-economique/face-a-la-menace-terroriste-la-securite-privée-pousse-ses-pions_1758370.html).

<sup>1871</sup> Gabriel Thierry, « Bernard Cazeneuve appelle à développer les conventions de sécurité entre acteurs privés et forces publiques », *AEF*, dépêche n° 514072, Paris, 13 janvier 2016.

<sup>1872</sup> DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Italie »*, 2012, *op. cit.*, pp. 21-22.

démarche, aucun suivi ni communication sur des mises en place de telles conventions n'apparaît<sup>1873</sup>.

Ces deux cas de coopérations restent, isolé et localisé pour l'un, et très administratif pour l'autre, et finalement loin de constituer une nouvelle étape dans la coproduction de sécurité. Dans la suite de la conclusion, se trouve là étayée la déconnection entre les avancées de la régulation et celles de la coproduction. Les réalisations en matière de régulation n'induisent pas nécessairement des réalisations en matière de coproduction : en effet, les acteurs publics concernés sont différents, les objectifs entre la régulation et la coproduction sont différents (la régulation visant à contrôler des entreprises envers qui le ministère de l'Intérieur n'avait pas confiance *versus* la coproduction visant à réunir des acteurs se faisant déjà confiance) et les modalités juridiques sont différentes (la régulation s'applique obligatoirement à toutes les entreprises de sécurité privée *versus* la coproduction public-privé ne concerne, en partie, que des entreprises volontaires). Enfin, Massimiliano Mulone déjà cité dans la conclusion, soulignait également les intérêts divergents entre les forces publiques et la sécurité privée.

Toutefois, de nouveaux facteurs d'actualité et liés aux circonstances favorisent parallèlement l'idée d'un renouveau nécessaire de la coproduction et entraînent une adaptation du régulateur.

## **Le terrorisme : véritable facteur de changement à venir de la place de la sécurité privée dans l'architecture de sécurité ?**

Si le discours du ministre de l'Intérieur de décembre 2014 et la transformation du poste de DISP en DCS peuvent apparaître comme fondant une nouvelle étape pour la sécurité privée, sa régulation et ses liens avec les forces publiques, ce sont surtout les attentats de janvier 2015 (*Charlie Hebdo* et l'Hypercacher) puis de novembre 2015 (Stade de France, terrasses parisiennes, Bataclan) qui signent l'entrée dans une nouvelle période.

Ces attentats ont induit une nouvelle visibilité de la sécurité privée et de son régulateur<sup>1874</sup> : la sécurité privée peut être utile, y compris dans le cadre de la menace et d'actes terroristes – c'est un agent de sécurité privée qui empêche l'entrée d'un des terroristes dans l'enceinte du Stade de France. Sans décompte scientifique, le nombre d'articles et de reportages consacrés à la sécurité privée depuis janvier 2015 a probablement avoisiné celui de la période 1983-2014, et l'existence d'un régulateur, d'une agence dédiée à la sécurité privée, a pu servir de

---

<sup>1873</sup> Seules sept conventions ont été signées en 2016.

<sup>1874</sup> Cf. Cédric Paulin, « La sécurité privée à l'aune du terrorisme », 2015, art. cit., pp. 4-7. Une partie des développements qui suivent sont issus ou approfondissent cette note écrite après les attentats de janvier 2015.



catalyseur pour les médias, s'adressant à lui y compris pour des questions ne relevant pas de sa compétence (comme le recrutement, l'analyse des menaces). C'est également de ce fait que l'*International Association of Security and Investigative Regulators* (IASIR), association internationale à caractère nord-américain des régulateurs et entreprises de sécurité privée, a sollicité le CNAPS pour une présentation lors de son séminaire annuel en octobre 2016 sur « *Tuning private security and investigations to the terror frequency. How regulators can calibrate policies to mitigate exposures?* ». Le contexte français, le rôle de la sécurité privée, sa régulation et les actions en matière de coopération public-privé ont ainsi pu être décrits<sup>1875</sup>.

Dans le contexte français, si l'intérêt des médias a d'abord porté sur l'idée d'un « boom » de la sécurité privée, sur les difficultés de recrutement par les entreprises de sécurité privée, et donc sur l'impact quantitatif, non loin de la logique de comparaison entre effectifs publics et effectifs privés de sécurité<sup>1876</sup>, il s'est transformé, notamment après les attentats de novembre 2016, sur les compétences, les prérogatives et la formation des agents de sécurité privée.

De fait, le collège du CNAPS, réuni le 19 novembre 2015, a mis sur la place publique par le biais d'un communiqué de presse – l'un des seuls depuis sa création –, plusieurs thématiques sur les possibles futures missions de la sécurité privée dans un contexte de menaces terroristes : l'armement pour certains agents de sécurité privée et la création d'un « *métier d'agent de surveillance renforcée (ASR)* », la détection d'explosifs par les agents cynophiles, la création d'un module « sensibilisation et prévention du terrorisme » dans les formations des agents de sécurité, l'utilisation de certains moyens logistiques privés<sup>1877</sup>. Avec cette prise de position, la question de l'armement dans la sécurité privée est sortie du champ des tabous médiatiques et administratifs, alors qu'elle était encore cantonnée aux seuls acteurs concernés dans le cas de la protection privée armée des nouveaux locaux de *Charlie Hebdo*<sup>1878</sup>. Le cadre juridique complexe et quasi *ad hoc* mobilisé dans le cas de *Charlie*

---

<sup>1875</sup> Par l'auteur de ses lignes (cf. « French Agenda For Private Security In Face Of Attacks », in IASIR Regulator, *Summer 2017 Issue Highlights*, 2017, pp. 4-5).

<sup>1876</sup> Déjà en 2012, la mobilisation policière dans le cadre des sept meurtres perpétrés à Toulouse et Montauban par Mohamed Merah avait entraîné une mobilisation des agents de sécurité, principalement dans la région concernée mais peut-être aussi plus largement : « *Policiers à l'extérieur, vigiles à l'intérieur* », notamment pour la sécurité des établissements scolaires confessionnels, semble avoir été la méthode choisie, et renforcée pour les transports en commun et les grandes surfaces (<http://www.lanouvellerepublique.fr/France-Monde/Actualite/Politique/n/Contenus/Articles/2012/03/21/A-Toulouse-On-est-sur-qu-il-varecommencer>, cit. in DISP, *Note de veille*, n° 34, 22 mars 2012, p. 3).

<sup>1877</sup> CNAPS, « Communiqué de presse du Collège du CNAPS », 19 novembre 2015.

<sup>1878</sup> Le cas « Charlie Hebdo », protégé quelques mois après les attentats de janvier 2015, par une entreprise de sécurité privée avec des agents armés a également et peut-être même beaucoup servi de catalyseur, au sein à la fois du secteur privé et de l'administration du ministère de l'Intérieur, pour mettre à l'agenda la clarification et l'évolution du cadre juridique relatif à l'armement dans la sécurité privée (Gabriel Thierry, « Thibault de Montbrial, avocat : « Il faut créer une catégorie d'agent de sécurité armé » », *AEF*, dépêche n° 514179, Paris, 1<sup>er</sup> juillet 2016). L'idée avancée par le collège du CNAPS de la nécessité d'un « *métier d'agent de surveillance renforcée* », après les attentats de novembre 2015, est peut-être davantage la formalisation publique d'un problème qui était jusqu'alors resté le cas d'espèce « Charlie Hebdo ».

*Hebdo*, et le précédent que ce cas d'espèce a produit, a permis au collège du CNAPS de prendre une position publique affirmée en faveur d'une clarification et rénovation de ce cadre juridique. L'armement en sécurité privée n'a alors plus cessé de donner lieu à des discussions et réunions, plus ou moins épisodiques, entre les organisations professionnelles et syndicales et le ministère de l'Intérieur (CNAPS, DCS, DLPAJ) depuis le début de l'année 2016.

Au-delà des recommandations publiques, c'est une prise de position qui dépasse les strictes missions opérationnelles du régulateur : ici, le collège, en tant que « *carrefour stratégique* », prend tout son sens. Ses recommandations visent non seulement à changer le cadre juridique existant, mais prennent date par rapport à l'Euro 2016 – « *le Collège du CNAPS recommande fermement la suppression des fans zones, dès lors qu'elles ne pourraient pas être prises en charge directement par les organisateurs avec leurs moyens propres* » –, et tendent à placer le CNAPS comme aiguillon de la coproduction : « *le Collège du CNAPS a décidé la mise en place d'un groupe de liaison permettant d'échanger des informations entre autorités publiques et secteur privé en période d'urgence et de crise* ». Ainsi, avec les attentats, le CNAPS, son collège, tentent de dépasser les seules missions statutaires de police administrative et de contrôle disciplinaire, forçant d'ailleurs le ministère de l'Intérieur et les organisateurs de l'Euro 2016 à réaffirmer le maintien des fans zones et à préciser le cadre sécuritaire de l'évènement<sup>1879</sup>.

L'Euro 2016, notamment parce qu'il se déroule en période de menaces terroristes, porte également en germe l'idée d'une coproduction de sécurité à accroître, à construire, même si la régulation se trouve, à nouveau, malgré tout, en première ligne.

## **L'Euro 2016 : un test réussi de régulation et de coopération dans le contexte du terrorisme ?**

Peu évoquée dans le développement de la thèse, la préparation de l'Euro 2016, du point de vue de la sécurité privée, a débuté relativement tôt avec les acteurs présents dans cette thèse. En effet, la première réunion sur le sujet a eu lieu en 2013, et « *le 16 janvier 2014 s'est tenue dans les locaux de la CNDS du ministère des sports la seconde réunion du Groupe de travail*

---

<sup>1879</sup> « Euro 2016 : les fans-zones maintenues avec une sécurité accrue », *Le Progrès*, 24 novembre 2015. Les déclarations post-Euro 2016 montrent combien ce communiqué de presse a « agacé » et mis sous pression les organisateurs publics de l'évènement : « *Nous avons eu raison de maintenir dans les villes les fan-zones, qui ont permis de canaliser des milliers de supporters* », déclare par ailleurs le ministre de l'Intérieur. « *Malgré les polémiques souvent futiles et accessoires, le fait de conserver les fan-zones était quelque chose d'essentiel pour permettre, une fois que celles-ci étaient sécurisées, à l'ensemble des Français et des supporters étrangers de vivre cet Euro dans la joie et dans la fête* », estime le secrétaire d'Etat aux Sports, *Thierry Braillard* » (Thibault Chevillard, « Bernard Cazeneuve dresse le bilan sécuritaire du championnat d'Europe de football », *AEF*, dépêche n° 541925, Paris, 11 juillet 2016).

sur la sécurité de l'Euro 2016 », co-présidée par Luc Presson, chef du pôle sécurité et prévention à la Délégation interministérielle aux grands événements sportifs (DIGES) et Ziad Khoury, directeur de la sécurité et de la sûreté de la société EURO 2016 SAS, en charge de l'organisation de la compétition et donc acheteur de prestations de sécurité pour les stades<sup>1880</sup>. Le DISP prend ensuite la tête d'un groupe de liaison inter-administrations / sécurité privée, afin d'anticiper sur les besoins en effectifs privés, sur l'adéquation du cadre juridique et les évolutions éventuellement nécessaires et sur tout autre sujet utile à la bonne organisation du dispositif de sécurité de l'événement<sup>1881</sup>. Une petite dizaine de réunions de ce groupe de liaison, dont le nouveau DCS a repris le pilotage à partir de juin 2014, a lieu<sup>1882</sup>. S'il ne s'agit pas ici de décrire l'ensemble de cette préparation et des craintes en termes de disponibilité des effectifs privés, la survenue des attentats de janvier 2015 puis novembre 2015, alliée au souvenir de l'expérience difficile du recours à la sécurité privée lors des Jeux olympiques de Londres, a accru cette crainte et a progressivement fait émerger l'hypothèse d'un dispositif d'autorisation spécifique pour les agents de sécurité privée (afin de faire face au pic de recrutement créé par l'événement). Pour lever ces craintes est pris le décret n°2015-1289 du 14 octobre 2015 créant une carte professionnelle de surveillance pour les manifestations sportives, récréatives, culturelles et économiques de plus de 1 500 personnes, et permettant des missions spécifiques (surveillance statique, palpation) moindres que pour les agents de sécurité privée classiques, avec une formation initiale allégée (105 heures au lieu de 140 heures). C'est ainsi par le biais d'une mesure de régulation que l'événement a plutôt été appréhendé, davantage que par celui d'une véritable coopération sur le terrain entre les forces publiques et la sécurité privée.

Indépendamment de l'absence de recours à cette carte professionnelle spécifique<sup>1883</sup>, en termes de disponibilité des effectifs, l'Euro 2016 s'est toutefois bien déroulé, ne donnant pas lieu aux dysfonctionnements qu'ont connus les Jeux Olympiques de Londres en 2012.

---

<sup>1880</sup> Jean-Louis Blanchou, « Courriers » au DIGES, au directeur de la sécurité et de la sûreté d'EURO 2016 SAS, au DLPJ et au directeur du CNAPS, 26 février 2014.

<sup>1881</sup> Les organisations professionnelles de la surveillance humaine sont conviées, pour la première fois à ce groupe de liaison, le 16 mai 2014 (Jean-Louis Blanchou, « Courriers » au président de l'USP, au président du SNES, au DGPN et au DGGN, 14 mars 2014).

<sup>1882</sup> Thierry Coudert, DCS, « Note à Monsieur le Directeur Adjoint de Cabinet du Ministre de l'Intérieur », 23 juillet 2014 : « *Le problème de la ressource du secteur marchand de la sécurité pour assurer la sécurité des 51 matches de la compétition dans 10 villes hôtes, ainsi que des multiples aires de rassemblement de supporters (dite « fans zones ») partout en France, est par ailleurs parfaitement identifié* ». Cf. également « Euro 2016 : le délégué aux coopérations de sécurité envisage la mobilisation de gendarmes réservistes », *AEF*, dépêche n°489609, 4 novembre 2014.

<sup>1883</sup> En outre, cette adaptation en matière de régulation se révèle peu utile : seules quelques dizaines de cartes professionnelles « EURO 2016 » ont été demandées et délivrées. En effet, la faible réduction du nombre d'heures de formation par rapport à celles nécessaires pour une carte professionnelle classique et l'entrée en vigueur tardive du dispositif de formation (en février 2016) semblent avoir dissuadé les employeurs, les organismes de formation et les futurs agents de s'orienter vers ce dispositif.

Environ 13 000 agents de sécurité privée, soit davantage que le nombre prévu pour les Jeux Olympiques de Londres, ont été mobilisés pour l'Euro 2016, pour les stades et les fans zones, soit 15 % des effectifs totaux de sécurité. Plusieurs hypothèses et leçons peuvent être avancées, à défaut d'être parfaitement étayées, pour expliquer cette bonne disponibilité des agents de sécurité privée.

D'une part, la crainte d'une reproduction du dysfonctionnement des Jeux Olympiques de Londres a permis de mobiliser spécifiquement sur le sujet de la disponibilité des agents les différents acteurs concernés. Le groupe de liaison piloté par le DISP puis le DCS intégrait non seulement les organisations professionnelles, le CNAPS, le directeur de la sécurité et sûreté d'EURO 2016 SAS pour les stades et, dans une moindre mesure, des correspondants pour les villes-hôtes hébergeant les fans zones, mais également Pôle Emploi, grand pourvoyeur de candidats pour la sécurité privée. D'autre part, le recours à une grande variété de prestataires (près de 150), tant pour la sécurisation des stades et sites annexes sous couvert du client EURO 2016 SAS que pour la sécurisation des « fans zones » sous couvert des dix villes-hôtes a également réduit les risques d'une gestion et d'une planification unique des effectifs et « re-localiser » certaines difficultés et donc les solutions. De ce point de vue, ce qui peut faire la faiblesse du secteur de la sécurité privée – son atomisation et sa faible concentration, arguments ayant conduit, indirectement, au CNAPS – a été, pour cet événement, une force<sup>1884</sup>. Enfin, le déroulé chronologique de l'événement a permis une mobilisation progressive des effectifs privés : les fans zones, lieux où la crainte d'un manque d'effectifs était le plus forte, n'ont pas été remplies en début de compétition, n'entraînant pas de file d'attente et cachant d'éventuels effectifs privés manquants. Cette montée en puissance progressive, avec en outre un espacement des jours de match allant grandissant au fur et à mesure de la compétition, semble avoir facilité la disponibilité des agents de sécurité.

Du point de vue du régulateur, du CNAPS, la place de la sécurité privée dans cet événement est également perçue comme une réussite. Ainsi, il a pu faire face à la croissance de la demande d'autorisations de cartes professionnelles et d'agrément de palpation dans les dernières semaines, mais ses opérations de contrôle (plus de 5 000 agents contrôlés lors d'une

---

<sup>1884</sup> L'un des syndicats professionnels, le SNES, soulignait en 2015, avant l'EURO 2016, l'avantage de cette myriade de petites entreprises (qui constituent le vivier de ses adhérents) : « *Nous demandons tout simplement que la force, l'efficacité, le maillage territorial incomparable du réseau français de proximité de TPE et de PME indépendantes et désormais, de groupements significatifs (GIE, Consortium...), puisse plus et mieux contribuer à la sécurité générale, laquelle, de toute évidence en a besoin. C'est un atout considérable pour la sécurité publique qui n'a plus les moyens d'être présente partout. Cela serait un gâchis désastreux de continuer à ignorer la force et l'apport d'un tel réseau territorial, dans le contexte d'urgence sécuritaire qui est le nôtre pour longtemps* » (Jean-Pierre Tripet, « Sécurité publique – Sécurité privée : une indispensable coopération de terrain... mais beaucoup reste à faire », *Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, p. 23).

centaine d'opérations de contrôle) ont montré une conformité réglementaire meilleure qu'à l'ordinaire. Toutefois, un surcroît de refus d'autorisations pour raison de moralité précédemment à l'événement tend à indiquer que la recherche d'effectifs s'est faite tous azimuts, en tentant de mobiliser des personnes auxquelles il n'aurait pas été fait appel en période normale. En matière de contrôle, quelques sociétés, certes autorisées par le CNAPS, n'étaient pas déclarées aux donneurs d'ordre, signifiant ainsi un certain manque de transparence dans la sous-traitance.

Au-delà du bon fonctionnement de la régulation, la coopération public-privé semble être restée dans une conception très classique, à savoir la coexistence, le parallélisme voire le doublonnage par moment (du point de vue des palpations, par exemple, pour la « fans zone » parisienne, réalisées à la fois par les forces publiques de manière approfondie, et par la sécurité privée de manière allégée). De même, la sécurité privée a très peu participé aux différents exercices et scénarios de crise réalisés précédemment à l'événement, alors même que les agents allaient se trouver en première ligne. De ce point de vue, les leçons des attentats n'ont pas été totalement prises. Ainsi, l'Euro 2016 se rapproche du constat global de Fabien Jobard et de Jacques de Maillard en matière de coopération public-privé : « *Les résultats empiriques tendent à montrer que les polices et la sécurité privée opèrent les unes à côtés des autres, et entretiennent en définitive très peu de contacts, ce qui de fait limite l'éventualité de rapports conflictuels* »<sup>1885</sup>... Vision peut-être minimaliste, le fait que la sécurité privée n'ait pas failli lors de l'Euro 2016 constituait peut-être, malgré tout, pour le secteur français, dans un contexte de menaces terroristes et quatre ans après la création du CNAPS, tout simplement un succès. C'est quelque mois après cet événement réussi, et toujours dans un contexte de menaces terroristes (attentat à Nice le 14 juillet 2016) que le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, prononce un nouveau discours devant les acteurs de la sécurité privée, deux ans après celui des 3<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée.

### **Un dernier discours du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, aux 4<sup>èmes</sup> Assises de la sécurité privée, le 8 décembre 2016 : vers l'armement**

Le ministre de l'Intérieur, nommé le soir même Premier ministre, indique que depuis son intervention aux 3<sup>èmes</sup> Assises, « *d'importants chantiers devaient être menés à bien. Beaucoup ont abouti ou sont en voie de l'être. Mais surtout, depuis deux ans, notre pays a été confronté à la barbarie terroriste, qui a modifié en profondeur la conception que les Français*

---

<sup>1885</sup> Fabien Jobard et Jacques de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, 2015, op. cit., p. 233.

*se font de la sécurité* »<sup>1886</sup>. Ces chantiers ont été évoqués précédemment (contrôle de la formation, convention de coopération, etc.), mais d'autres sont encore souhaités, dans le prolongement des 3<sup>èmes</sup> Assises : l'obligation de signalement pour un agent de sécurité privé témoin d'un acte délictueux violent ; des circonstances aggravantes en cas d'agression à l'égard d'un agent de sécurité ; une plus grande possibilité pour les agents de sécurité privée d'être présents la voie publique ; la désignation d'interlocuteurs locaux policiers ou gendarmes aptes à répondre aux questions des entreprises de sécurité privée. Ici, la coopération semble prendre le dessus dans l'agenda du ministre, par rapport à la régulation.

Sur tout, au détour d'une phrase, un véritable nouveau chantier est assumé par le ministre de l'Intérieur : *« la question de l'armement de certains de vos agents doit être étudiée sérieusement, en prenant en compte les enjeux opérationnels mais également les conséquences en termes de choix de société. C'est pourquoi alors que, vous le savez, des textes sont en préparation et que d'autres sont prêts, j'estime qu'il doit revenir à la représentation nationale d'en débattre et de se prononcer sur leur adoption. C'est une obligation démocratique qui n'en légitimera que plus les choix ainsi opérés »*<sup>1887</sup>. Cette annonce n'est pas une surprise pour les acteurs publics et privés présents, l'armement des agents de sécurité privée étant déjà mis sur la table par le collège du CNAPS en novembre 2015 : ce qui l'est est le choix de porter le débat devant le Parlement<sup>1888</sup>. Le discours du ministre de l'Intérieur se traduit en droit dans la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique. Elle porte, aux côtés (à nouveau) de bien d'autres dispositions, les évolutions suivantes relatives l'armement en sécurité privée :

- Création de l'activité de surveillance armée, pour des entreprises (à titre exclusif) et leurs agents afin d'assurer des missions dans des circonstances exposant ces agents ou les personnes se trouvant dans les lieux surveillés à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie. Le CNAPS autorisera ces entreprises et agents et le préfet territorialement

---

<sup>1886</sup> Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 4èmes Assises de la sécurité privée : nouvelles menaces, nouveaux défis pour une sécurité privée en pleine mutation », Paris, Ecole militaire, 5 décembre 2016.

<sup>1887</sup> *Ibid.*

<sup>1888</sup> Le livre VI du CSI prévoyait déjà l'armement pour les agents de sécurité privée, mais sans dispositif d'encadrement véritablement fixé. L'article L. 613-5 du livre VI du code de la sécurité intérieure prévoyait déjà que *« Les agents exerçant les activités mentionnées au 1° de l'article L. 611-1 peuvent être armés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret précise les catégories et types d'armes susceptibles d'être autorisés, les conditions de leur acquisition et de leur conservation par la personne titulaire de l'autorisation, les modalités selon lesquelles cette personne les remet à ses agents, la formation que reçoivent ces derniers et les conditions dans lesquelles les armes sont portées pendant le service et remises en dehors du service »*. Et l'article R. 613-3 précisait que *« Les employés des entreprises de surveillance et de gardiennage ainsi que ceux mentionnés à l'article L. 612-25 ne peuvent utiliser que des armes de catégorie B, à l'exception du 6° et du 8°, et de catégorie C, à l'exception des 3°, 4° et 5° »*. A l'inverse, pour la protection rapprochée, l'article L. 613-12 du livre VI indiquait que *« Les agents exerçant les activités mentionnées au 3° de l'article L. 611-1 ne sont pas armés »*.

compétent autorisera chacune des missions. L'armement correspond aux catégories B (armes à feu) et D (armes non létales).

- Restriction pour les agents de sécurité privée classiques de la possibilité de n'être armés qu'avec certaines armes de catégorie D (bâtons télescopiques, tonfas, bombes lacrymogènes), avec une autorisation préfectorale.
- Possibilité pour les agents de protection rapprochée d'être armés de certaines armes de catégorie B et D si la personne protégée est exposée à des risques exceptionnels d'atteinte à sa vie. Le ministère de l'Intérieur est responsable des autorisations.
- Possibilité de l'activité de protection armée des navires dans les eaux maritimes nationales, et non plus uniquement les eaux internationales.

Le contexte terroriste post-2015 fonde cette évolution de la sécurité privée, comme finalement il l'avait fait en 1986, en 1995 et au début des années 2000 (cf. 1<sup>ère</sup> partie). Ainsi, l'hypothèse générique du terrorisme comme facteur-moteur de l'évolution des compétences et prérogatives de la sécurité privée tend à être validée, et ce dans une compétence jusqu'alors perçue comme éminemment régalienne – on rappellera qu'en 2014, le DISP proposait l'interdiction de l'armement en sécurité privée. Cette évolution est, avec la loi du 12 juillet 1983 puis la création du CNAPS, probablement la troisième plus importante concernant la sécurité privée, et sans doute également rendue possible du fait de l'existence, désormais, d'un régulateur. On ajoutera à l'armement l'ouverture prochaine de la voie publique aux agents de sécurité privée, dans le cadre de la mise en place de « périmètres de protection », définis par arrêté par les préfets de département en cas de risques terroristes et incluant la voie publique : au sein de ces périmètres (et non pas seulement pour le contrôle d'accès), les agents de sécurité privée assisteront les agents publics pour assurer la sécurité<sup>1889</sup>.

Ainsi, le terrorisme, circonstance subie, constitue un facteur de transformation de la sécurité privée et de ses relations avec les forces publiques bien plus important que ne paraît l'être le CNAPS, instrument souhaité. Les trois années 2015-2017 qui ont succédé aux trois premières du CNAPS se sont avérées extrêmement riches et révélatrices de ce point de vue : module « Sensibilisation au risque terroriste », armement, « périmètres de protection ». Enfin, avec une hausse des effectifs de près de 10 000 agents en 2015, de plus de 7 000 en 2016<sup>1890</sup>, la sécurité privée aura gagné, en trois ans (si la tendance pour 2017 est équivalente),

---

<sup>1889</sup> Cette évolution prend place dans le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, présenté en Conseil des ministres par le nouveau ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, le 22 juin 2017.

<sup>1890</sup> Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2016) », septembre 2017, p. 30.

l'équivalent des effectifs de la police municipale (qui comprend environ 21 000 policiers municipaux) et l'équivalent de la hausse théorique des effectifs des forces publiques en dix ans (10 000 agents publics supplémentaires en 2012-2017 et 10 000 agents publics supplémentaires prévus sur 2017-2022). La transformation quantitative et qualitative de la sécurité privée est par conséquent sans commune mesure depuis 2015 que comparativement à la période 2012-2014 : ainsi, le secteur « ferait » davantage le régulateur que le régulateur ne « ferait » le secteur dès lors qu'un facteur exogène puissant affecte le secteur.

Si l'on suit François Bonnet, pour qui la sécurité privée est « orientée », même avec difficulté, par les activités policières et la représentation que s'en fait de la police, alors l'armement en sécurité privée pourrait être de nature à changer le regard des forces publiques vis-à-vis de la sécurité privée : « *Le fait que les chefs d'équipe d'agents de sécurité en Italie soient armés, de nationalité italienne et contrôlés annuellement par la préfecture induit une plus grande légitimité vis-à-vis des policiers qu'en France, où le recrutement des agents de sécurité est de fait complètement dérégulé [ce qui n'est plus le cas avec le CNAPS]. Les policiers français n'accordent aucune légitimité aux agents de sécurité, qui sont souvent étrangers ou d'origine étrangère, qui peuvent avoir un passé délinquant et qui ne sont pas armés* »<sup>1891</sup>. Plus encore, l'armement et les « périmètres de protection » pourraient être un vecteur d'approfondissement de la coopération tout autant qu'un élargissement, *stricto sensu*, des compétences de la sécurité privée : Jean-Paul Brodeur, qui tente de dépasser l'exclusivité de l'usage de la force par la police, indiquait en 2001 qu'il convient « *d'aller en amont et d'élaborer une théorie de l'usage institutionnalisé de la force, que celui-ci relève du domaine public ou du domaine privé, avec toutes les variantes intermédiaires* »<sup>1892</sup>. Enfin, notons que ces évolutions, pourtant déterminantes, n'ont donné lieu à quasiment aucune reprise dans les médias et que les débats parlementaires sur ce sujet ont été conduits dans un consensus politique identique au vote de la loi du 12 juillet 1983 ou même, avec un peu plus de nuances, à la création du CNAPS.

Si peu voire aucun débat public n'a véritablement eu lieu à l'occasion de la création du CNAPS et à l'occasion des deux ruptures en cours en 2017 (armement et voie publique) et alors que nous avons volontairement laissé de côté dans le cadre de cette analyse, les citoyens, les électeurs, l'opinion publique, faute de mesures possibles, un sondage récent tend à

---

<sup>1891</sup> François Bonnet, *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, 2006, *op. cit.*, p. 235.

<sup>1892</sup> Jean-Paul Brodeur, « Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée », 2001, *art. cit.*, p. 320.



indiquer que ceux-ci ont un regard favorable vis-à-vis de la sécurité privée. 68 % déclarent connaître le secteur de la sécurité privée et 62 % déclarent faire confiance aux professionnels de la sécurité privée<sup>1893</sup>. Toujours en 2017, un sondage Odoxa indiquait que les Français seraient plutôt rassurés (62 %) de voir un agent de sécurité disposant d'une arme dans un lieu de rassemblement qu'inquiétés (12 %), soit quasiment l'inverse de ce que montrait un sondage BVA en 2013<sup>1894</sup>. Nous voyons dans ces évaluations du regard de l'opinion publique à l'égard de la sécurité privée, dont le caractère positif est probablement lié à l'Euro 2016 et au contexte terroriste, un élément favorable à une prise en charge politique plus active de ce secteur, dans un objectif de coproduction public-privé de sécurité.

Ainsi, après la loi du 12 juillet 1983, reconnaissant et encadrant la sécurité privée, après la LOPS de 1995 appelant à une meilleure insertion de la sécurité privée dans l'architecture globale de sécurité, après la mise en place d'un régulateur dédié en 2012, l'année 2017 ouvre une nouvelle phase des relations entre l'Etat et la sécurité privée, qui appelle plus que jamais à la définition explicite, et tenant compte du fonctionnement économique de cette profession réglementée, d'une politique publique de la sécurité privée.

---

<sup>1893</sup> « Le regard des Français sur le secteur de la sécurité privée », sondage IFOP réalisé pour le compte de l'Union des entreprises de sécurité privée, septembre 2017, pp. 5-6.

<sup>1894</sup> Sondage BVA commandé pour l'Agora des directeurs de la sécurité et réalisé les 21-22 février 2013 (<http://www.bva.fr>) et sondage Odoxa de juin 2017 (<http://www.83-629.fr>).

# SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

## **Bibliographie générale**

*Se trouve dans cette partie la littérature universitaire, dont les thèses, à la fois à caractère théorique et généraliste, et resserrée sur la sécurité privée.*

AÏT YOUSSEF Driss (2015), *Sécurité privée et libertés*, thèse de droit, sous la direction de Xavier Latour, Université de Nice, 418 p.

ARROYO Antonio (2010), « Professionnalisation et développement professionnel du secteur privé de sécurité « la surveillance humaine ». Une coproduction de sécurité prescrite entre l'Etat et le marché », communication au congrès international AREF 2010 « Actualité de la recherche en éducation et en formation », 13-16 septembre 2010 à l'Uni-Mail de Genève, 10 p.

ARROYO Antonio (2017), *Professionnalisation et développement professionnel : cas des agents de sécurité privée de la branche surveillance humaine en France*, thèse de sciences de l'éducation, sous la direction de Richard Wittorski et de Patrick Obertelli, Université de Rouen-Normandie, 435 p.

AUBERTIN Christophe et LATOUR Xavier (dir.) (2016), *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, Mare & Martin, 189 p.

BARBOU DES PLACES Ségolène (2004), « Contribution(s) du modèle de concurrence régulatrice à l'analyse des modes et niveaux de régulation », *Revue française d'administration publique*, n° 109.

BARDET Tanguy (2017), « La régulation audiovisuelle, trente après la loi de 1986 », *AJDA*, 10 avril 2017, n° 13, pp. 726-731.

BAUDOT Pierre-Yves (2011), « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, vol. 61, pp. 79-103.

BAUER Alain (2009), « Insécurité globale et traitement des risques », in Jacques Roujansky (dir.), « La sécurité globale : Réalité, enjeux et perspectives », Paris, CNRS éditions, 344 p.

BAYLEY David H. et SHEARING Clifford D. (2001), *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Washington, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

BELORGEY Nicolas (2012), « De l'hôpital à l'Etat : le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement & action publique*, n° 2, pp. 11-40.

BEMELMANS-VIDEC Marie-Louise, RIST Ray C. et VEDUNG Evert (dir.) (1998), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers.

BERGERON Henri, SUREL Yves et VALLUY Jérôme (1998) « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11, n° 41, pp. 195-223.

BERTHELET Pierre (2014), *Chaos international et sécurité globale: La sécurité en débats*, eBooks, pp. 234-235.

BEZES Philippe (2002), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction d'un « souci de soi » de l'État », *Revue française d'administration publique*, 102, pp. 307-325.

BEZES Philippe (2012), « Etat, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, pp. 16-37.

BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick (2016), « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, pp. 407-403.

BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick (2016), « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », *Revue française de science politique*, vol. 66, pp. 507-541.

BEZES Philippe et PIERRU Frédéric (2012), « Etat, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *in Gouvernement & action publique*, n° 2, pp. 41-87.

BITTNER Egon (1991), « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, pp. 221-235.

BOEX Valentin (2011), *La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique*, thèse de droit public, Université Jean Moulin – Lyon 3, sous la direction d'Emile-François Callot, 366 p.

BONNET François (2006), *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, thèse de sociologie, Fondation nationale des sciences politiques et Université degli studi di Milano-Bicocca, 278 p.

BONNET François (2008), « Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices public et privée dans une gare et un centre commercial », *Sociologie du travail*, n° 2.

BORDET Joëlle (2001), « Les enjeux de la coproduction de la sécurité par les élus, les professionnels et les habitants », *VEI*, n° 124.

BRAJEUX Pierre (2007), « Private security companies: myth and reality », *Défense nationale et sécurité collective*.

BRAJEUX Pierre, DELBECQUE Eric et MATHIEU Michel (2013), *Sécurité privée, enjeu public*, Paris, Armand Colin, 262 p.

BRAUDEL Fernand (1949), *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. 1. La part du milieu*, Paris, Armand Colin, (1990 pour la 9<sup>ème</sup> édition), 533 p.

BRODEUR Jean-Paul (2001), « Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée », *Déviance et Société*, vol. 25, pp. 307-323.

BRUNO Palier et SUREL Yves (2005), « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *in Revue française de science politique*, vol. 55.

BUTTON Mark (2007), « Assessing the Regulation of Private Security across Europe », *European Journal of Criminology*, vol. 4, pp. 109-128.

BUTTON Mark (2011), « The Private Security Industry Act 2001 and the security management gap in the United Kingdom », *Security Journal*, 24.2, pp. 118-132.

BUTTON Mark et STIERNSTEDT Peter (2016), « Private Security Regulation in the European Union: A League Table for Analysis », *Institute of Criminal Justice Studies*, University of Portsmouth, 34 p.

CAFAGGI Fabrizio (2004), « Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation : participation, autorégulation et régulation privée », *Revue française d'administration publique*, n° 109.

CALLON Michel (1986), « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, pp. 169-208.

CARRIGAN Christopher Carrigan et COGLIANESE Cary (2016), « Capturing Regulatory Reality : Stigler's *The Theory of Economic Regulation* », *Faculty Scholarship*, Paper 1650, 13 p.

CHEVALLIER Jacques (2004), « L'Etat régulateur », *Revue française d'administration publique*, n° 111.

CHEVALLIER Jacques (2011), « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », *Archives de politique criminelle*, n° 33, pp. 13-27.

COLLET Martin, DUPRE DE BOULOIS Xavier, FOULQUIER Norbert et ROLIN Frédéric (2016), « Dix ans de chronique des thèses à la *Revue française de droit administratif* », *Revue française de droit administratif*, n° 6, pp. 1095-1098.

COOLS Marc, DAVIDOVIC Dusan, DE CLERCK Hilde et DE RAEDT Eddy (2010), « The international private security industry as part of the European Union security framework: a critical assessment of the French EU presidency White Paper », *Governance of security research paper series; EU and International Crime Control. Topical Issues*, vol. 4, pp. 123-136.

DAGUZAN Jean-François (2007), « Une stratégie pour piloter la sécurité globale », *Note de la FRS*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique.

DE LAVERGNE Catherine (2007), « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », *Recherches qualitatives*, hors-série n° 3, « Actes du colloque bilan et perspectives de la recherche qualitative », pp. 28-43.

DE MAILLARD Jacques (2009), « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, vol. 59, pp. 1197-1230.

DE MAILLARD Jacques et ROCHE Sébastien (2009), « Les chantiers de réforme de la police dans les états occidentaux », *Revue française de science politique*, vol. 59.

DERNY Jean-Emmanuel (2012), *Détectives privés : des agents très discrets*, Paris, Editions L'Harmattan, 278 p.

DESROSIERES Alain (1993), *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993.

DIAZ Frédéric (2003), « « coproduction » de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? (le cas de grands rassemblements de populations en France) », *Déviante et Société*, vol. 27.

DU MARAIS Bertrand (2009), « Crise de la régulation ou « capture du régulateur » ? », in Association d'économie financière, *Rapport moral sur l'argent dans le monde – Les enjeux et conséquences de la crise. Une nouvelle régulation pour le système financier*, Paris, Association d'économie financière, pp. 13-26.

DUBOIS Christophe et ORIANNE Jean-François (2012), « Les politiques publiques comme partitions à construire. L'introduction de la justice réparatrice dans les prisons belges », *Gouvernement & action publique*, n° 2, pp. 120-122.

DURKHEIM Emile (1894), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion (édition de 1988).

FAVRE Pierre (2009), « Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police ? », *Revue française de science politique*, vol. 59, pp. 1231-1248.

FAVRET Jean-Marc (2017), « Contrôle normal sur les sanctions disciplinaires infligées par les fédérations sportives à leurs licenciés », *AJDA*, n° 27/2017, 31 juillet 2017, pp. 1566-1568.

FAVRET-SAADA Jeanne (1977), *Les Mots, la mort, les sorts. La sorcellerie dans le Bocage*, Paris, Gallimard.

FAVRET-SAADA Jeanne et CONTRERAS Josée (1981), *Corps pour corps, Enquête sur la sorcellerie dans le Bocage*, Paris, Gallimard, 369 p.

FOUCAULT Michel (1997), « Il faut défendre la société ». *Cours au Collège de France (1975-1976)*, Paris, Gallimard/Seuil, 283 p.

FOUCAULT Michel (2004), *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil, 355 p.

FOUCAULT Michel (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, 435 p.

FRISON-ROCHE Marie-Anne (2004), « Définition du droit de la régulation économique », *Droit et économie de la régulation*, pp. 7-15.

FRISON-ROCHE Marie-Anne (2004), « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, n° 109, pp. 53-63.

GAUDEMET Yves (2004), « Introduction », *Revue française d'administration publique*, n° 109.

GAUTRON Virginie (2006), *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, thèse de droit pénal et sciences criminelles, soutenue à l'Université de Nantes, 785 p.

GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n° 2, pp. 89-115.

GLEIZAL Jean-Jacques (1985), *Le désordre policier*, Paris, PUF, 202 p.

GUALBERT Bénédicte (2014), « Les entreprises de sécurité d'Ile-de-France : vers une sortie de crise ? », CROCIS, *Enjeux Ile-de-France*, n° 164, 4 p.

HALL Peter A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.

HALL Peter A. et TAYLOR Rosemary C. R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47<sup>ème</sup> année, n° 3-4.

HALPERN Charlotte et LE GALES Patrick (2011), « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, pp. 51-78.

HASSENTEUFEL Patrick et SMITH Andy (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 52<sup>ème</sup> année, n° 1, pp. 53-73.

JACOB Steve et ROTHMAYR Christine (2009), « L'analyse des politiques publiques », in Valéry Ridde et Christian Agenais (dir.), *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 69-86.

JOBARD Fabien et DE MAILLARD Jacques (2015), *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 293 p.

JOBARD Fabien et FAVRE Pierre (1997), « La police comme objet de science politique », *Revue française de science politique*, 47<sup>e</sup> année, n° 2, pp. 204-210.

KAAT Boon (1993), « La fonction d'enquête dans le secteur privé : développements et conséquences pour les polices publiques », *Déviance et société*, vol. 17, n° 2.

LASCOUMES Pierre et Simard Louis (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, pp. 5-22.

LATOUR Xavier (2009), « La puissance publique et les contrôles exercées sur les entreprises de sécurité privée », in *AJDA*.

LATOUR Xavier (2012), « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *INHESJ, Cahiers de la sécurité*, n° 19, pp. 7-11.

LAUMOND Bénédicte (2015), « L'Etat face à la droite radicale : la méthode du process-tracing pour reconstituer le traitement du radicalisme de droit en France », papier présenté au Congrès AFSP Aix 2015 – ST 32 – « Le Process-Tracing comme méthode d'analyse des politiques publiques », 20 p.

LAURIE Frédéric (2005), « La constitutionnalisation du droit disciplinaire », papier pour le VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Montpellier, 9-11 juin 2005, Atelier 2 – Droit constitutionnel et droits fondamentaux, 16 p.

LE GRAND Jean-Louis (2000), « Ethique, étiquettes et réciprocité dans les histoires de vie », in J. Feldman et R. Kohn (dir.), *L'éthique dans la pratique des sciences humaines : dilemmes*, Paris, L'Harmattan, pp. 223-246.

LE SAUX Nicolas (2014), *Privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des Etats ?*, thèse de droit public, sous la direction de Xavier Latour, Université de Nice, 488 p.

LEVY René (2001), « Egon Bittner et le caractère distinctif de la police : quelques remarques introductives à un débat », *Déviance et Société*, vol. 25, pp. 279-283.

LIPPERT Randy K., WALBY Kevin et STECKLE Rhys (2013), « Multiplicities of corporate security: Identifying emerging types, trends and issues », *Security Journal*, vol. 26, n° 3, pp. 206-221.

LOURAU René (1977), *Le gai savoir des sociologues*, Paris, Union Générale d'Éditions.

MAGNON-PUJO Cyril (2011), « La souveraineté est-elle privatisable ? La régulation des compagnies de sécurité privée comme renégociation des frontières de l'État », *Politix*, n° 95, pp. 129-153.

MAGNON-PUJO Cyril (2015), *Normer la violence privée ? La construction sociale d'un contrôle des compagnies de sécurité privée*, thèse de science politique, sous la direction de Michel Dobry, Université de Paris 1.

MBONGO P. et LATOUR Xavier (dir.) (2012), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 276 p.

MELLERAY Fabrice (2006), « Codification, loi et règlement », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 19.

MENY Yves et THOENIG Jean-Claude (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER Pierre (1985), « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 35<sup>e</sup> année, n° 2.

MULLER Pierre (1994), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2<sup>ème</sup> édition (coll. « Que sais-je ? »).

MULLER Pierre (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50<sup>ème</sup> année, n° 2.

MULLER Pierre (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique » Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55.

MULONE Massimiliano (2008), « Sécurité privée et gouvernance de la sécurité : mais que fait la police ? », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Scientifique et Technique*, 61.4.

MULONE Massimiliano et DUPONT Benoît (2008), « Saisir la sécurité privée : quand l'État, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de régulation », *Criminologie*, vol. 41, n° 1, pp. 103-131.

MUSSELIN Christine (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, pp. 51-71.

NERON Pierre-Yves (2014), « À quoi sert la conception institutionnelle de la corruption ? », *Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum*, vol. 9, n° 1, pp. 103-125.

OCQUETEAU Frédéric (1986), « Police(s) privée(s), sécurité privée : Nouveaux enjeux de l'ordre et du contrôle social », *Déviance et société*, vol. 10, n° 3, pp. 247-281.

OCQUETEAU Frédéric (1988), « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », *Déviance et Société*, vol. 12, n° 4.

OCQUETEAU Frédéric (1990), « Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection ? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle ? », rapport présenté à la 18<sup>ème</sup> conférence de recherches criminologiques, Conseil de l'Europe, études relatives à la Recherche Criminologique, Strasbourg, vol. XXVII, pp. 8-46.

OCQUETEAU Frédéric (1997), *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan.

OCQUETEAU Frédéric (2004), *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de Sciences-Po.

OCQUETEAU Frédéric (2007), « La "sécurité globale", une réponse à la menace terroriste ? », *Regards sur l'Actualité*, n° 328, pp. 49-60.

OCQUETEAU Frédéric (2013), « Genèse et premiers pas du Conseil national des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) », *Études & Données pénales*, n° 113, Paris, CESDIP, 202 p.

OCQUETEAU Frédéric et WARFMAN Daniel (2011), *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?.

PALIER Bruno (2004), « Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France », in Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 273-300.

PASHLEY Veerle et COOLS Marc (2012), « Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs », INHESJ, *Cahiers de la sécurité*, n° 19, pp. 40-54.

PAULIN Cédric (2015), « La sécurité privée à l'aune du terrorisme », Fondation pour la recherche stratégique, note n° 07/2015.

PEINAUD Franck (2015), « Les activités privées de protection des navires battant pavillon français », *Criminalités et menaces*, 2015, pp. 4-5.

PEZ Thomas (2017), « Le règlement des différends et la fonction de régulation », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2017, pp. 643-658.

PIERRU Frédéric et ROLLAND Christine (2016), « *Bringing the Health Care State Back in*. Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des Agences Régionales de Santé », *Revue française de science politique*, vol. 66, pp. 483-506.

PONTIER Jean-Marie (2017), « La politique de labellisation », *AJDA*, n° 30/2017, 18 septembre 2017, pp. 1700-1708.

RICŒUR Paul (1955), *Histoire et Vérité*, Paris, Editions du Seuil.

ROBERT Philippe (1999), *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève, Librairie Droz, 311 p.

ROBIN Marina et MORDIER Bénédicte (2013), « La sécurité, un secteur en pleine expansion », *INSEE Première*, n° 1432.

ROCHE Sébastien (2009), « Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. Le cas de la police de proximité », *Revue française de science politique*, vol. 59, pp. 1147-1174.

SABATIER Bruno (2008), « Sécurité et police privées dans les lieux de consommation : une analyse de géographie sociale », *Droit et ville*, 14 p.

SAPIR Jacques (1998), « Théorie de la régulation, conventions, institutions et approches hétérodoxes de l'interdépendance des niveaux de décision », in Annie Vinokur (dir.), *Décisions économiques*, Paris, Economica.

SCHEMEIL Yves (2012), *Introduction à la science politique. Objets, méthodes, résultats*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition revue et augmentée, 607 p.

SCHMIDT Vivien A. (2000), « Values and Discourse in the Politics of Adjustment », in Fritz W. Scharpf, Vivien A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 229-309.

SHEARING C. et P. STENNING P. (1981), « Modern private security: Its growth and implications », in M. Tonry et N. Morris (dir.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 193-246.

SUREL Yves (1997), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, 47<sup>ème</sup> année, n°2, pp. 147-172.

THELEN Kathleen (2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation*, n° 7, pp. 13-44.

THOENIG Jean-Claude (2005), « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in D. Filâtre et G. de Terssac (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, pp. 285-306.

THUMALA, GOOLD B. et LOADER I. (2011), « A tainted trade? Moral ambivalence and legitimation work in the private security industry », *British Journal of Sociology*, 62 (2), pp. 283-303.

TIFINE Pierre (2013), « Droit administratif français – Troisième Partie – Chapitre 1, Chapitre 1: « La juridiction administrative », *Revue générale du droit on line*, n° 4408.

TIMSIT Gérard (2004), « La régulation. La notion et le phénomène », *Revue française d'administration publique*, n° 109, pp. 5-11.

TOPALOV Christian (dir.) (1999), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, 574 p.

TRUCHET Didier (2016), « Le « rayonnement des thèses en droit administratif », *Revue française de droit administratif*, n° 6, pp. 1078-1083.

VALLS Manuel (2011), *Sécurité. La gauche peut tout changer*, Paris, Editions du Moment.

WARFMAN Daniel et Ocqueteau Frédéric (2011), *La sécurité privée en France*, Paris, PUF.

WEBER Max (1919), *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Editions, (édition de 1959, introduction par Raymond Aron), 185 p.

WHITE A. et SMITH M. J. (2009), *The Security Industry Authority: A Baseline Review*, London, Home Office, 91 p.

WHITE A. et SMITH M. J. (2014), « The paradox of security regulation: Public protection versus normative legitimation », *Policy & Politics*, vol. 42, pp. 421-437.

WHITE Adam (2007), *The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-Legitimation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

WHITE Adam (2013), « The impact of the Private Security Industry Act 2001 », *Security Journal*, vol. 28, pp. 425-442.

WHITE Adam (2015), « The new political economy of private security », *Theoretical Criminology*, pp. 85-101.

## **Documentation réglementaire**

*Cette documentation correspond aux codes, lois, décrets, arrêtés et circulaires ou instructions. S'y trouvent également les quelques délibérations de la CNIL concernant le CNAPS et les textes de loi étrangers mentionnés ou utilisés dans la thèse. Les projets et propositions de loi sont renvoyés à la documentation parlementaire. Enfin, figure en tête, la référence d'un compte rendu de l'examen du projet de décret de création du CNAPS par le Conseil d'Etat.*

Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration à Monsieur le Préfet de Police, Mesdames et Messieurs les Préfets, relative à l'installation du CNAPS, 23 décembre 2011.

Circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, « Entrée en vigueur de la partie législative du code de la sécurité intérieure », 30 mars 2012.

CNIL, « Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur », 13 juin 2013.

Code de l'aviation civile.

Code de la construction et de l'habitation.

Code de la sécurité intérieure.

Code général des impôts.

Conseil constitutionnel, « Commentaire. Décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015. M. Kamel B. et autre (Direction d'une entreprise exerçant des activités privées de sécurité – Condition de nationalité) ».

Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSSI 2), 14 mars 2011.



Loi organique du ministère de l'administration interne approuvée par le Décret-loi n° 203/2006 du 27 octobre 2006.

Private security Act 2001 (Royaume-Uni), 2001.

Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (Italie), 1931.

The Private Security Regulation Authority Act (Jamaïque), 1992.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

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.

Décret n° 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds et protection de personnes.

Circulaire du 24 novembre 1986 sur les activités privées de surveillance, gardiennage, transport de fonds et protection de personne.

Décret n° 87-593 du 22 juillet 1987 modifiant le décret n° 81-1086 du 08-12-1981 relatif à l'exercice de l'activité des agences privées de recherche.

Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur.

Décret n° 97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif.

Décret n° 2002-539 du 17 avril 2002 relatif aux activités de surveillance à distance des biens.

Arrêté du 26 janvier 2004 modifié fixant les attributions portant organisation du secrétariat général.

Arrêté du 9 juillet 2008 modifiant l'arrêté du 26 janvier 2004 modifié fixant les attributions portant organisation du secrétariat général.

Décret n° 2004-1211 du 9 novembre 2004 relatif à l'Institut national de police scientifique.

Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

Décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'Agence nationale des titres sécurisés.

Arrêté du 20 mai 2011 modifiant l'arrêté du 3 août 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 1er du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 modifié pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

Arrêté du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Téléc@rtepro ».

Décret n° 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

Décret n° 2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée.

Décret du 21 septembre 2010 portant nomination du délégué interministériel à la sécurité privée - M. BLANCHOU (Jean-Louis).

« Première séance de travail au Conseil d'Etat, le 13/09/2011 à 14H30. OBJET : Examen par le Conseil d'Etat du projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du CNAPS ».

Instruction du 18 janvier 2012 3 P-1-12 « Contribution sur les activités privées de sécurité », 18 janvier 2012.

Décret n° 2014-278 du 28 février 2014 instituant un délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'intérieur.

Arrêté du 19 mars 2014 portant création de la spécialité « métiers de la sécurité » de baccalauréat professionnel et fixant ses modalités de délivrance.

Décret du 6 juin 2014 portant nomination du délégué aux coopérations de sécurité - M. COUDERT (Thierry).

Décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité.

CNIL, « Délibération n° 2014-444 du 13 novembre 2014 portant avis sur un projet de délibération du collège du Conseil national des activités privées de sécurité permettant la mise en œuvre du traitement TELESERVICES CNAPS ».

CNIL, « Délibération n° 2014-443 du 13 novembre 2014 autorisant le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité la gestion et le suivi des demandes de titres (DRACAR NG) ».

Décret n° 2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées.

Décret du 31 mai 2016 portant nomination du délégué aux coopérations de sécurité - M. ALLONCLE (Philip).

Conseil constitutionnel, « Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction) ».

## **Documentation parlementaire**

*La documentation parlementaire comporte les projets de loi, les amendements, les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi que les questions parlementaires et réponses ministérielles.*

Amendement CL17 présenté par le député Alain SUGUENOT, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

Amendement CL55 présenté par les députés Claude GOASGUEN et Philippe GOUJON, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

Amendement CL56 présenté par les députés Claude GOASGUEN et Philippe GOUJON, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

Amendement CL87 présenté par la députée Delphine BATHO, et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

Amendement CL88 présenté par la députée Delphine BATHO, et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, 2<sup>ème</sup> lecture du projet de LOPPSI 2 à l'Assemblée nationale.

Amendement n 387 rect., présenté par le gouvernement, 6 septembre 2010, Projet de loi LOPPSI, 1<sup>ère</sup> lecture au Sénat.

Amendement n° 1233 présenté par le député Michel BOUVARD, PLFR pour 2011 (n° 3406).

Amendement n° 30 déposé par des sénateurs socialistes, Projet de loi LOPPSI (2<sup>ème</sup> lecture), 17 janvier 2011.

Amendement n° 33 déposé par des sénateurs socialistes, Projet de loi LOPPSI (2<sup>ème</sup> lecture), 17 janvier 2011.

Amendement n° 57 présenté par les sénateurs COURTOIS et GAUTIER, Sénat, Projet de loi de finances rectificatives pour 2010 (1<sup>ère</sup> lecture), 14 décembre 2010.

Amendement n° 94 présenté par les sénateurs FOUCAUD et VERRE, la sénatrice BEAUFILS et les membres du Groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, relatif à l'article 19 du PLFR pour 2011, 17 juin 2011.

Amendements n° 31 et 32 déposés par des sénateurs socialistes dans le cadre du Projet de loi LOPPSI (2<sup>ème</sup> lecture), 17 janvier 2011.

Assemblée nationale, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2<sup>ème</sup> séance du 12 avril 1983.

Assemblée nationale, « Réglementation des activités de sécurité privée. Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi », 1<sup>ère</sup> séance du 13 juin 1983.

Assemblée nationale, « Séance du 12 mars 2013 (compte rendu intégral des débats) ».

Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 – 82<sup>ème</sup> séance - Compte rendu intégral - 2e séance du mardi 14 décembre 2010 », *JO* du 15 décembre 2010.

Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011 - Compte rendu intégral – Séances du jeudi 16 décembre 2010 », *JO* du 17 décembre 2010.

Assemblée nationale, « Session ordinaire de 2010-2011, 209<sup>ème</sup> séance. Compte rendu intégral, 3<sup>ème</sup> séance du vendredi 10 juin 2011 », *JO* du 11 juin 2011.

Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, « compte rendu n° 91 – mercredi 29 septembre 2010, séance de 10 heures ».

Assemblée nationale, *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture*, n° 577, 21 décembre 2010.

Daniel GOLBERG et Didier GONZALES, *Rapport d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, Assemblée nationale, n° 4068, 13 décembre 2011.

Eric CIOTTI et Jean-Patrick COURTOIS, *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de LOPPSI*, Assemblée nationale, n° 3113 / Sénat, n° 261, 26 janvier 2011.

Eric CIOTTI, *Rapport sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, Assemblée nationale, n° 2827, 29 septembre 2010.

Gilles CARREZ, *Rapport sur le PLF pour 2008 (n° 189)*, Assemblée nationale, 11 octobre 2007, n° 276.

Home Office, *Consultation on a future regulatory regime for the private security industry*, novembre 2012, 32 p.

House of Commons, *Private Investigators*, rapport du Home Affairs Committee, 2 juillet 2012.

Jean-Claude PEYRONNET et François TRUCY, *Rapport fait sur l'application de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer*, Sénat, n° 499, 11 avril 2012.

Jean-François LE GRAND et Jacques ROCCA SERRA, *Rapport sur le projet de loi relatifs aux transports*, Sénat, n° 16, 11 octobre 1996.

Jean-Pierre DUFAU, *Rapport relatif à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées*, Assemblée nationale, n° 2413, 24 mai 2000.

Michel ANDRE, *Rapport d'information sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'Etat*, Sénat, n° 77, 16 octobre 2013.

Philippe MARINI, *Rapport d'information préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2012*, Sénat, n° 708, 5 juillet 2011.

*Projet de loi de finances rectificative pour 2010*, texte élaboré par la commission mixte paritaire, Assemblée nationale, n° 3063, et Sénat, n° 190, 20 décembre 2010.

*Projet de loi de finances rectificatives pour 2011*, enregistré à l'Assemblée nationale le 11 mai 2011.

*Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, n° 2110, 9 juillet 2014, 96 p.

Question écrite n° 03658 de la sénatrice Laurence ROSSIGNOL, *JO* du 13 décembre 2012, p. 2892, et réponse du ministre de l'Intérieur publiée, *JO* du 13 mars 2013, p. 708.

Question écrite n° 1009 du sénateur Bernard PIRAS, *JO* du 26 juillet 2012, p. 1715.

Question écrite n° 102 061 de la députée Marie-Line REYNAUD, *JO* du 8 mars 2011, p. 2177.

Question écrite n° 102 667 de la députée Colette LANGLADE, *JO* du 15 mars 2011.

Question écrite n° 102 697 du député Michel LEFAIT, *JO* du 15 mars 2011.

Question écrite n° 102 698 du député Philippe FOLLIOU, *JO* du 15 mars 2011.

Question écrite n° 111762 du député Jean-Jacques URVOAS, publiée au *JO* le 21 juin 2011, p. 6493, et réponse du ministre de l'Intérieur, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, *JO* du 20 septembre 2011, p. 10122.

Question écrite n° 13494 du député Olivier DASSAULT, *JO* du 11 décembre 2012, p. 7327, et réponse du ministre, *JO* du 12 mars 2013, p. 2861.

Question écrite n° 40739 du député Jean-Jacques CANDELIER, *JO* du 27 janvier 2009, p. 662, et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 14 avril 2009, p. 3615.

Question écrite n° 53966 du député Gilles D'ETTORE, *JO* du 30 juin 2009, p. 6325, et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 11 août 2009, p. 7945.

Question écrite n° 56380 du député François VANNSON, *JO*, 28 juillet 2009, p. 7356, et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 13 juillet 2010, p. 7896.

Question écrite n° 8603 de la députée Jacqueline IRLES, *JO* du 27 janvier 2009, p. 662 et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 31 mars 2009, p. 3118.

Question écrite n° 8603 du député Jean-Luc WARSMANN, *JO*, 15 septembre 2009, p. 8703, et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 10 novembre 2009, p. 10701.

Question écrite n° 98 667 du député Bruno BOURG-BROC, *JO* du 25 janvier 2011, et réponse du ministre de l'Intérieur, *JO* du 3 mai 2011.

Question écrite n° 98 668 du député Jean-Jacques URVOAS, 2011.

Question écrite n° 99 273 du député Jean GLAVANY, 2011.

Question écrite n° 99 274 du député Jean-Claude FRUTEAU, 2011.

Question écrite n° 99 787 de la députée Delphine BATHO, 2011.

Sénat, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Adoption d'une proposition de loi », séance du 28 mai 1983.

Sénat, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Adoption d'une proposition de loi », séance du 26 mai 1983.

Sénat, « Séance du 18 janvier 2011 (compte rendu intégral des débats) » relative à l'examen du projet de LOPPSI 2 en 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat.

Sénat, « Séance du 9 septembre 2010 (compte rendu intégral des débats) ».

Thierry MARIANI, *Rapport d'information sur la sûreté du transport aérien en Europe*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, 12 avril 2005, n° 2241.

## **Documentation de la DISP**

*Cette documentation est la plus fournie, en raison du positionnement de l'auteur dans cette structure de 2011 à 2014 et donc de l'accès facilité et quasi exhaustif aux documents écrits. De manière exceptionnelle figure un courriel dans cette documentation, cette documentation*

*numérique n'ayant pas été exploitée davantage pour des raisons de confidentialité, hormis pour ce cas car une note écrite mentionne.*

*Les références aux notes et courriers issus de la DISP empruntent trois formes : l'auteur « DISP » indique qu'un personnel de la DISP, non identifié, en est l'auteur et que le document n'est pas signé. L'auteur « Jean-Louis Blanchou, DISP » indique qu'il s'agit d'un document signé, généralement une note transmise à d'autres interlocuteurs publics ou privés, et dans la période d'existence officielle du poste de DISP (10 septembre 2010 – 9 septembre 2013). L'auteur « Jean-Louis Blanchou » indique la même chose, mais pour des notes signées au-delà de la période d'existence officielle du poste de DISP, c'est-à-dire du 10 septembre 2013 au départ du préfet Jean-Louis Blanchou en mai 2014. Les annexes accompagnant parfois ces notes n'ont pas été rapportées dans cette bibliographie.*

Alain BAUER, chef de la mission de préfiguration, « Courrier au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », n° 11-108, 11 août 2011.

CEA, « Courrier à l'attention du Préfet Jean-Louis Blanchou », objet : assiette de la taxe sur la masse salariale des agents de sécurité titulaires d'une carte dématérialisée, Fontenay-aux-Roses, 5 septembre 2011.

DISP / Mission de préfiguration du CNAPS, « Réunion de lancement de la mission de préfiguration avec les organisations professionnelles représentatives », 24 mai 2011.

DISP, « Audience accordée par M. le Ministre, aux représentants des organisations professionnelles des activités privées de sécurité. Le vendredi 1<sup>er</sup> juillet 2011 à 18 h 00. Liste des dossiers en cours ou à venir », 29 juin 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion « Observatoire statistique de la sécurité privée », 28 mars 2014.

DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 20 novembre 2012.

DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 5 mars 2013.

DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 10 juillet 2013.

DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 9 janvier 2013.

DISP, « Compte rendu de la réunion d'avancement relative à l'élaboration d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité privée », 17 mai 2013.

DISP, « Compte rendu de la réunion d'initialisation pour l'élaboration éventuelle d'une charte de bonnes pratiques en matière d'achat de sécurité », 11 septembre 2012.

DISP, « Compte rendu de la réunion DISP-DCSP du 5 juillet 2011 relative aux possibilités de coopérations entre la mission de contrôle du CNAPS et la Police nationale », 12 juillet 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 10 juin 2011 relative aux besoins applicatifs du futur CNAPS pour sa mise en place ».

DISP, « Compte rendu de la réunion du 16 mars 2011 relative à l'organisation juridique du futur CNAPS ».

DISP, « Compte rendu de la réunion du 17 mars 2011 », 28 mars 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2011 relative à la formation et l'habilitation des dirigeants d'entreprises de sécurité », 2 février 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 20 juin 2011 relative aux besoins applicatifs du futur CNAPS pour sa mise en place ».

DISP, « Compte rendu de la réunion du 21 juin 2011 relative aux possibilités de coopération entre la mission de contrôle du CNAPS et la CNIL ».

DISP, « Compte rendu de la réunion du 23 juin 2011 » relatif au groupe de travail « Contrôle ».

DISP, « Compte rendu de la réunion du 25/01/2011 relative aux entreprises de sécurité incendie et/ou de sécurité privée », 5 février 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 26 septembre 2011 relative à la formation des futurs agents du CNAPS », 29 septembre 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 28 septembre 2011 » relative à la mise en place de la fonction « contrôle » du CNAPS, 29 septembre 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 31 janvier 2011 relative au projet de décret CNAPS », 31 janvier 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 4 juillet 2011 relative à la remise à plat de la formation des agents privés de sécurité et à la place de la formation scolaire initiale dans cette problématique », 18 juillet 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 7 janvier 2011 relative au projet de décret du CNAPS », 12 janvier 2011.

DISP, « Compte rendu de la réunion du 9 février 2011 relative à la formation et l'habilitation des dirigeants d'entreprises de sécurité », 10 février 2011.

DISP, « Compte rendu du CoPIL Charte Achats du 14 janvier 2014 », 23 janvier 2014.

DISP, « Compte rendu succinct de réunion. Mardi 17/01/2012 à 11 h. Objet : Perspectives de révision de la loi 83-629 du 12 juillet 1983 ».

DISP, « Compte-rendu de la « Réunion sur la préfiguration du CNAPS » », 7 juillet 2011.

DISP, « Compte-rendu de la réunion du 13 juillet 2011 - Préfiguration CNAPS-organisations patronales ».

DISP, « Compte-rendu de la réunion du 28 juillet 2011 - Groupe de travail « communication » ».

DISP, « Compte-rendu de la réunion relative aux effectifs du CNAPS le 10 janvier 2011 », 10 janvier 2011.

DISP, « Compte-rendu de réunion sur l'amélioration des pratiques d'achat de prestations de sécurité privée », 29 juin 2012.

DISP, « CR entretien DISP – DNLF – DGT – DSS », 30 mai 2011.

DISP, « CR succinct du collège du CNAPS du mardi 17 avril 2012 », établi par Jacques Michelot et diffusion en interne à la DISP le 18 avril 2012.

DISP, « CR succinct établi par Jacques MICHELOT et diffusé en interne le 14/09/2011 ».

DISP, « Document provisoire. Projet de Code de déontologie des activités privées de sécurité », 24 octobre 2011.

DISP, « Eléments de langage du Ministre. Conférence de presse « Installation du CNAPS » - 9 janvier 2012 », 5 janvier 2012, 12 p.

DISP, « Entretien avec le Défenseur des Droits. 3 novembre 2011. Proposition d'ordre du jour ».

DISP, « Membres des comités de certification – Engagement » et « Fiche de renseignements destinées au CNPP », rempli par Cédric Paulin, chargé de mission à la DISP, Paris, le 28 novembre 2011.

DISP, « Note pour Gilles SANSON, Inspecteur général de l'administration, Catherine HESSE, Inspectrice générale des affaires sociales, Brigitte LE BRETHON, Inspectrice générale de l'éducation nationale », 10 février 2012.

DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. 2<sup>ème</sup> réunion de lancement – élaboration et mise en cohérence des sources – 16 juillet 2013 », 18 juillet 2013.

DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. Réunion de lancement – DISP – mardi 11 juin 2013 », compte rendu du 14 juin 2013.

DISP, « Projet d'intervention du Ministre de l'Intérieur aux vœux de l'ANAPS, Mercredi 15 janvier 2014 à 18 h 00 Pavillon Gabriel », avec annotations manuscrites de la DISP.

DISP, « Projet de guide méthodologique du contrôle en matière de sécurité privée dans le cadre du CNAPS – document de travail », 22 novembre 2011, 18 p.

DISP, « Rapport d'activités 2012 et perspectives 2013 », 1<sup>er</sup> février 2013.

DISP, « Rapport d'activités et perspectives 2014 », 2015.

DISP, « Relevé de décision. COPIL CNAPS sous la présidence du Secrétaire général du ministère », 16 juin 2011.

DISP, « Téléservice pour le lancement du CNAPS », 12 septembre 2011.

DISP, « Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité. 5<sup>ème</sup> réunion de lancement – validation de l'application informatique – 26 novembre 2013 », 28 novembre 2013.

DISP, *L'achat de prestations privées de sécurité : Grands principes et bonnes pratiques*, 2012.

DISP, *Note de veille sur la sécurité privée*, n° 1 (du 1<sup>er</sup> au 4 février 2011) à n° 57 (du 1<sup>er</sup> au 21 février 2014)<sup>1895</sup>.

DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée au Pays-Bas »* 5-6 juillet 2012, 17 p.

DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée au Québec »*, 23-26 avril 2012, 27 p.

DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Belgique »* 21-22 février 2012, 20 p.

DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Espagne »*, 6-8 juillet 2011, 36 p.

DISP, *Rapport de mission « La sécurité privée en Italie »* 24-25 juillet 2012, 29 p.

Eric PLAISANT, sous-directeur de la sûreté et de la défense, « Courrier au Délégué interministériel à la sécurité privée », 13 février 2013.

Jacques MICHELOT, adjoint du DISP « Courriel à Stanislas Cazelles, conseiller « Budget » du ministre de l'intérieur », 4 novembre 2011.

Jacques MICHELOT, adjoint du DISP, « Note à Monsieur Laurent Touvet, directeur des libertés publiques et de affaires juridiques », n° 11-103, 28 juillet 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, « Courrier à Monsieur George Asseraf, Président de la Commission nationale de la certification professionnelle », n° 13-113, 5 novembre 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, « Courrier à SGS ICS SAS », n° 2014-011, 28 janvier 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Courrier au directeur de la Directeur de la licence professionnelle « Sécurité des biens et des personnes » de l'Université Paris Descartes », 4 mars 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Courrier au directeur de la licence professionnelle « Sécurité des biens et des personnes » de l'Université Paris Descartes », 4 mars 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Courriers » au DIGES, au directeur de la sécurité et de la sûreté d'EURO 2016 SAS, au DLPJ et au directeur du CNAPS, 26 février 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Courriers » au président de l'USP, au président du SNES, au DGPN et au DGGN, 14 mars 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Courriers » aux directeurs ou responsables sécurité de Thom Europe, du Groupe Casino, d'Air France, d'Alcatel, de la BNF, du Crédit Agricole, d'Orange, de Safran, de Scutum, de Siemens, d'UBH et de l'AN2V, 5 février 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Du délégué interministériel à la sécurité privée à la délégation aux coopérations de sécurité », dossier pour le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, 7 avril 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Message aux membres du collège du CNAPS », 30 juin 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note à l'attention de Monsieur Didier Lallement, Préfet secrétaire Général », objet : Mission en Suisse, n° 2014-032, sans date.

---

<sup>1895</sup> Cette note de veille a conservé l'auteur « Délégation interministérielle à la sécurité privée » bien au-delà de la fin du poste de « DISP ».

Jean-Louis BLANCHOU, « Note à l'attention de Monsieur Thierry LATASTE, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 13-102, 15 novembre 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note à l'attention de Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, s/c de Monsieur Didier LALLEMENT, Préfet, secrétaire général », objet : simplification des possibilités d'agrément à la palpation pour les agents de sécurité dans le cadre des manifestations sportives, récréatives et culturelles, 28 avril 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note à l'attention de Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : projet de loi portant réforme du Livre VI du code de la sécurité intérieure, Sûreté aéroportuaire, 15 avril 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note à Monsieur le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : points d'arbitrages complémentaires sur la réforme du livre VI du code de la sécurité intérieure, 21 mars 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note à Monsieur le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : l'exercice des activités privées de sécurité au sein des établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC) et des associations et fondations », 21 mars 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Claude DUMONT, Chef du Bureau des polices administratives », n° 13-109, 29 novembre 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Didier LALLEMENT, Préfet, Secrétaire Général », objet : inscription en doctorat de Cédric Paulin, chargé de mission auprès du Délégué, 9 novembre 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Henri-Michel Comet, Secrétaire général », objet : mise en œuvre opérationnelle de la délégation interministérielle à la sécurité privée, n° 10-048, 24 septembre 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Pierre-Antoine MOLINA, Directeur-adjoint du cabinet », objet : propositions de dispositions pour le projet de loi sur la sécurité (réunion du 5 mai 2014), 2 mai 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Pierre-Antoine MOLINA, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : réunion avec les organismes de formation, 12 décembre 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Pierre-Antoine MOLINA, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : l'étude d'impact de la future loi sur la sécurité privée – proposition de méthode, 20 mars 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Renaud VEDEL, Préfet, Directeur-adjoint du cabinet », objet : fonds de modernisation des activités privées de sécurité, 27 février 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Renaud VEDEL, Préfet, Directeur-adjoint du cabinet », objet : récapitulation des points en débat sur le projet de réforme du livre VI du Code de la sécurité intérieure, 5 mars 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Thierry Lataste, Préfet, Directeur du cabinet », 17 décembre 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, « Note pour Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques », objet : propositions de dispositions pour le projet de loi sur la sécurité, 13 mai 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Courrier à Monsieur le Défenseur des Droits », n° 11-125, 27 septembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Courrier à Monsieur le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », n° 11-144, 26 octobre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Courrier au directeur de l'INHESJ », n° 11-088, 7 juillet 2011.



Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Courrier au Directeur du CNAPS », n° 12-008, 18 janvier 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Courrier au Directeur général adjoint d'AFNOR Certification », n° 12-128, 12 novembre 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Courrier au président du SNES », n° 11-132, 7 octobre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Courrier au Proviseur du lycée polyvalent Jean Moulin », 28 janvier 2014.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Entretien avec les présidents des organisations professionnelles de sécurité privée », 6 avril 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Intervention devant les Préfets », 22 décembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Intervention du DISP lors de la signature de la Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée le 12 décembre 2012 », 12 décembre 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Intervention du Préfet Jean-Louis Blanchou, Délégué interministériel à la sécurité privée lors de la signature le 10 septembre 2013 de la Charte de bonnes pratiques en matière d'achats de prestations de sécurité privée », 10 septembre 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Les atteintes aux agents privés de sécurité en 2012 », *in* INHESJ / ONDRP, *Rapport 2013*, fiche thématique n° 10.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Les atteintes et incidents relevés sur les agents privés de sécurité du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 août 2011 », *in* INHESJ / ONDRP, *Rapport 2011*.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Les atteintes et incidents relevés sur les agents privés de sécurité du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 janvier 2012 », *in* INHESJ / ONDRP, *Rapport 2012*, fiche thématique n° 9.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 12-117, 24 octobre 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 12-115, 16 octobre 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 12-078, 7 juin 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean DAUBIGNY, Préfet, Directeur du Cabinet », objet : projet de mission de l'Inspection générale de l'administration sur la formation des agents de recherches privées (ARP), Paris, 5 novembre 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 13-019, 21 février 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 13-001, 4 janvier 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 12-021, 7 février 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 12-029, 13 février 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, Préfet, directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », n° 12-015, 27 janvier 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à l'attention de Monsieur Thierry LATASTE, Préfet, Directeur du Cabinet », n° 13-095, 30 octobre 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à la directrice de la DEPAFI », n° 11-090, 8 juillet 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à la directrice de la DEPAFI », n° 11-091, 11 juillet 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à madame Véronique Malbec, Directrice des services judiciaires », n° 11-070, 3 juin 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Monsieur Emile PEREZ, Directeur de la coopération internationale », n° 11-167, 5 décembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à monsieur le Préfet Christophe Bay, directeur adjoint du Cabinet du ministre de l'Intérieur », Paris, n° 11-004, 2 février 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-158, 18 novembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », 10 septembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », 18 octobre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-092, 12 juillet 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-093, 15 juillet 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-152, 10 novembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note à Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-128, 27 septembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note au Directeur général de la police nationale », n° 11-166, 30 novembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note au Préfet Jean Daubigny, directeur du cabinet du ministre de l'Intérieur », n° 12-085, 3 juillet 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note du DISP sur le projet de budget du CNAPS pour l'exercice 2012 », n° 11-131, 29 septembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Madame Sophie Thibault, Directrice de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières », n° 10-069, 9 novembre 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Messieurs Jean-Marc Berlioz, Stanislas Cazelles et Jean-Marc Galland, Conseillers du ministre », n° 10-051, 28 septembre 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Jean-Marc Berlioz, conseil spécial pour les politiques de sécurité », n° 10-039, 31 août 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Jean-Marc Berlioz, conseiller spécial pour les politiques de sécurité », objet : problèmes posés par la mise en place du CNAPS, n° 10-052, 28 septembre 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Jean-Marc Berlioz, conseil spécial pour les politiques de sécurité », n° 10-002, 16 juin 2010. Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur le préfet de police A l'attention de M. Quastana, Directeur de la police générale », n° 11-097, juillet 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur le Préfet, directeur de cabinet », n° 11-041, 28 avril 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Michel BART, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-019, 22 février 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Philippe LEBLANC, Chef du Bureau des polices administratives », n° 12-018, 1<sup>er</sup> février 2012.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Pierre Azzopardi, responsable du Bureau de la Synthèse Budgétaire et Financière », n° 10-085, 22 novembre 2010.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Raymond LE DEUN, Directeur des systèmes d'information et de communication », n° 11-105, 2 août 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Renaud VEDEL, Directeur-adjoint de cabinet », objet : entretien sur le statut de la SNCF au titre du CSI, 13 février 2013.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-072, 8 juin 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Directeur du Cabinet du Ministre », n° 11-023, 4 mars 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Directeur du Cabinet du Ministre », n° 11-026, 8 mars 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », objet : Personnalités qualifiées du CNAPS-Conseil National des activités privées de sécurité, 10 novembre 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, Directeur de Cabinet », n° 11-020-2, 26 avril 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-087, 4 juillet 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, Préfet, directeur de cabinet », n° 11-027, 15 mars 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Note pour Monsieur Stéphane Bouillon, directeur de cabinet », objet : alerte CNAPS, n° 11-030, 24 mars 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Permettre l'instauration d'un environnement concurrentiel sains, équilibré et harmonieux », in *Les Grands Entretiens du site e-snes.org*, publication du SNES, janvier 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Relevé de décision. COPIL CNAPS sous la présidence du Secrétaire général du ministère », 16 juin 2011.

Jean-Louis BLANCHOU, DISP, « Rendre la sécurité privée utiles aux forces publiques », *La Tribune du Commissaire*, mai 2012.

Ministère de l'Intérieur / DISP, « Charte de bonnes pratiques d'achats de prestations de sécurité privée », communiqué de presse, Paris, 10 septembre 2013.

## Documentation de la DCS

*La documentation relative à la DCS n'est pas nombreuse dès lors que la période étudiée s'arrête à la fin de l'année 2014 et qu'elle débute, ici, avec l'arrivée du nouveau titulaire du poste, le préfet Thierry Coudert (et non pas avec la date de création du poste, en février 2014). Comme précédemment, l'auteur « DCS » indique que le document n'est pas signé du titulaire du poste, tandis que « Thierry Coudert, DCS » indique qu'il s'agit d'une note signée par ce dernier.*

DCS, « 275 entreprises et organismes publics et privés ont signé la charte des bonnes pratiques d'achat de prestations de sécurité privée », communiqué de presse, 15 juillet 2014.

DCS, « Compte rendu de la réunion « Formation » 4 mars 2014 », 4 mars 2014.

DCS, « Compte rendu de la réunion « projet de norme PSC.1 », 25 mars 2014.

DCS, *Note de veille sur la sécurité privée*, n° 58 (du 1<sup>er</sup> au 23 avril 2014)<sup>1896</sup>.

---

<sup>1896</sup> Cette note de veille est la poursuite de celle existant sous la DISP, mais a été arrêtée quelques numéros après le 58.

Thierry COUDERT, DCS, « Note à l'attention de Monsieur le Directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur », objet : audit de la formation des agents de recherches privées, 3 juillet 2014.

Thierry COUDERT, DCS, « Note à l'attention de Monsieur le Ministre de l'Intérieur », 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Thierry COUDERT, DCS, « Note à l'attention de Monsieur Thomas ANDRIEU, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : simplification des possibilités d'agrément à la palpation pour les agents de sécurité dans le cadre des manifestations sportives, récréatives et culturelles », 24 juin 2014.

Thierry COUDERT, DCS, « Note à Monsieur le Directeur Adjoint de Cabinet du Ministre de l'Intérieur », 23 juillet 2014.

Thierry COUDERT, DCS, « Note à Monsieur le Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques », objet : proposition d'évolutions réglementaires en matière de formation à la sécurité privée, 24 juillet 2014.

Thierry COUDERT, DCS, « Note pour Monsieur le Ministre de l'intérieur », objet : premières conclusions après un mois de fonction de Délégué aux Coopérations de sécurité, 30 juillet 2014.

## **Documentation du CNAPS**

*La documentation du CNAPS correspond aux notes, courriers et productions internes ainsi qu'aux publications et communiqués de presse de l'établissement. Hormis les procès-verbaux, n'ont pas été rapportés ici les documents présentés aux réunions du collège du CNAPS : délibérations et leurs annexes, communications écrites, à l'exception de quelques présentations portant spécifiquement sur le projet de réforme de la loi du 12 juillet 1983. Il convient de noter que chaque rapport annuel de l'établissement fournit, en annexe, les listes des délibérations et communications écrites votées ou présentées aux réunions du collège.*

« Convention de services entre le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et le Conseil national des activités privées de sécurité », Paris, 9 janvier 2012.

Alain BAUER, président du collège, « Courriers » au directeur de cabinet et au secrétaire général du ministère de l'Intérieur, 2 novembre 2015.

Alain BAUER, président du collège, et Jean-Yves Latournerie, directeur du CNAPS, « Courrier à Mme Isabelle Falque-Pierrotin, Président de la CNIL », 28 février 2013.

CNAPS / Service central du contrôle, « Relations avec les partenaires institutionnels dans le cas de la lutte contre la fraude », fiche opérationnelle 2013-5, 6 juin 2013, 6 p.

CNAPS, « 2<sup>es</sup> rencontres nationales des CIAC. Vendredi 23 mai 2014. Saint-Denis (93). Programme », 2014.

CNAPS, « 9 novembre 2012 : les premières sanctions disciplinaires prononcées par le CNAPS », communiqué de presse, 9 novembre 2012.

CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du Code de la Sécurité Intérieure – Annexes des contributions », février 2013.

CNAPS, « Avant-projet de révision du Livre VI du CSI – Synoptique des contributions reçues au 14 février 2013 », présenté au collège du 21 février 2013.

CNAPS, « Bilan social 2013 », 2015, 20 p.

CNAPS, « Bilan social 2014 », 2015, 30 p.

CNAPS, « Communiqué de presse du Collège du CNAPS », Paris, 19 novembre 2015.

CNAPS, « Compte rendu de la réunion du 13/03 DLPJAJ-CNAPS relative aux sanctions », 16 mars 2012, 1 p.

CNAPS, « Compte rendu de la seconde réunion du groupe de travail « fixation des sanctions » du jeudi 26 avril 2012 », 2012, 1 p.

CNAPS, « Echange sur la sécurité privée. Vendredi 12 décembre 2014. Ordre du jour », 2014, 1 p.

CNAPS, « Enseignements d'une année de jurisprudence disciplinaire de la CNAC et des CIAC », 2014, 15 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Donneurs d'ordre ». Mercredi 30 septembre 2015. Ordre du jour », 2015, 1 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès verbal de la réunion du 5 juillet 2012 », 2012, 4 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès verbal de la réunion du 4 octobre 2012 », 2012, 5 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès verbal de la réunion du 5 décembre 2012 », 24 janvier 2013, 6 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée ». Procès verbal de la réunion du 29 avril 2014 », 7 mai 2014, 3 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Middle management ». Compte rendu de la réunion du 06.09.2012 », 2012, 3 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Systèmes d'information du CNAPS et téléservices ». mardi 8 janvier 2013 », 2013, 1 p.

CNAPS, « Groupe de travail « Systèmes d'information du CNAPS et téléservices ». Jeudi 12 décembre 2013 », 2013, 3 p.

CNAPS, « Installation du Conseil national des activités privées de sécurité », dossier de presse du 9 janvier 2012.

CNAPS, « Intervention de Monsieur Jean-Michel BERARD – Président de la CNAC. Journée des CIAC du 23 mai 2014 », 3 p.

CNAPS, « Membres des organisations professionnelles dans les CIAC et les CLAC pour 2012-2015 » (document Excel interne).

CNAPS, « Note de service N° SCC/DT/05 – Contrôle du CNAPS dans les enceintes des casinos », 6 septembre 2012.

CNAPS, « Observation du CNAPS sur le projet de révision du Livre VI du CSI (version mai 2013), mai/juin 2013.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion d'installation du Collège. Lundi 9 janvier 2012 », 17 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 12 juillet 2012 », 8 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 13 décembre 2012 », 8 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 20 novembre 2014 », 12 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 février 2013 », 12 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 21 mars 2013 », 8 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 24 janvier 2013 », 6 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 24 mai 2012 », 8 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 25 octobre 2012 », 8 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 février 2014 », 12 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Jeudi 27 septembre 2012 », 8 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Lundi 16 décembre 2013 », 6 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Lundi 18 novembre 2013 », 12 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 14 février 2012 », 6 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 17 avril 2012 », 6 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mardi 23 septembre 2014 », 10 p.

CNAPS, « Procès-verbal. Réunion du Collège. Mercredi 10 juillet 2013 », 10 p.

CNAPS, « Rapport d'activité de la délégation territoriale Ile-de-France depuis sa création et bilan 2014 », Saint-Denis, 7 janvier 2015, 49 p.

CNAPS, « Rapport d'activités 2013 de la délégation territoriale Nord du CNAPS et de la CIAC Nord », 20 janvier 2014, 5 p.

CNAPS, « Rapport d'activités 2014 de la délégation territoriale Nord du CNAPS et de la CIAC Nord », 19 janvier 2015, 5 p.

CNAPS, « Recueil de jurisprudence et de textes juridiques », juin 2015, 34 p.

CNAPS, « Règlement intérieur », 1<sup>ère</sup> version de 2012, 3 p.

CNAPS, « Règlement intérieur », 4<sup>ème</sup> version, 29 juin 2016, 8 p.

CNAPS, « Relevé de conclusions de la commission agents de recherches privées », 19 mars 2012, 1 p.

CNAPS, « Rencontres nationales des CIAC. 19 octobre 2012. Saint-Denis (93). Programme », 2012, 1 p.

CNAPS, « Réunion d'information en partenariat avec le CDSE. Mardi 4 mars 2014. Ordre du jour », 2014, 1 p.

CNAPS, « Réunion du CNAPS avec les donneurs d'ordre. Procès-verbal de la réunion du jeudi 26 juin 2014 », 24 juillet 2014, 8 p.

CNAPS, « Signature de la convention régionale de lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée en Ile-de-France », Paris, 23 septembre 2015.

CNAPS, « Synthèse de la commission « donneurs d'ordre et services internes de sécurité » réunion le 3 octobre 2012 », 3 octobre 2012, 3 p.

CNAPS, *La charte du contrôle*, 2013, 27 p.

CNAPS, *Rapport annuel 2015*, 2016, 56 p.

CNAPS, *Rapport d'activité 2012*, 2013, 37 p.

CNAPS, *Rapport d'activité 2013*, 2014, 52 p.

CNAPS, *Rapport de mandat 2012-2014*, 2015, 71 p.

Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du CNAPS, « Courrier aux membres du Collège », 12 janvier 2012.

Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du CNAPS, « Courriers aux présidents des CIAC », objet : Sanctions prononcées par les commissions interrégionales d'agrément et de contrôle, 18 juillet 2012.

Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du CNAPS, « Lettre à Patrick Lanzafame, Président du GPMSE », 28 octobre 2014.

Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du CNAPS, « Note à M. Laurent Touvet, Directeur des libertés publics et des affaires juridiques », objet : projet de décret modifiant le décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité, 10 janvier 2013.

Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du CNAPS, « Note à Thomas Andrieu, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, relative à la modification de l'art. 230-8 du code de procédure pénale », 18 septembre 2014.

Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du CNAPS, « Note au Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques », objet : caractère exécutoire des décisions des CIAC/sursis à exécution : modification du livre VI du code de la sécurité intérieure, 11 juillet 2013.

Jean-Yves LATOURNERIE, directeur du CNAPS, « Note au Directeur général de la police nationale », objet : réunion du 14 janvier 2014 sur la sécurité des rencontres de football, réf. 2014-JYL-4, 9 janvier 2014.

## **Documentation du ministère de l'Intérieur**

*Cette partie comporte à la fois les discours et interventions des ministres de l'Intérieur successifs durant la période étudiée, et des notes, courriers et rapports de différentes administrations et directions du ministère de l'Intérieur (DISP/DCS exceptées) : cabinet du ministre, DLPAJ, DPS, Inspections générales. S'y trouvent également les rapports et études réalisés directement pour le ministre ou le ministère de l'Intérieur.*

« Sécurité Privée : 100.000 nouveaux emplois d'ici 2015 »  
<http://www.missionreconversion.fr/actualite-et-conseils/Actualite/Securite-Privee-100-000-nouveaux.html>).

Alain PERRET, directeur de la sécurité civile, « Note à l'attention de Monsieur Laurent TOUVET, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, Monsieur Jean-Louis BLANCHOU, préfet délégué interministériel à la sécurité privée », objet : Projet de circulaire sur l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie, Asnières, 26 janvier 2011.

Audrey GRATADOUR, « Le « Private Security Industry Act 2001 » », rapport du Centre de prospective de la gendarmerie nationale, juin 2008, 65 p.

Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur, « Courrier adressé à monsieur Thierry Coudert, Délégué aux coopérations de sécurité », 1<sup>er</sup> décembre 2014.

Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 3èmes Assises de la Sécurité privée : la sécurité privée à l'horizon 2010 », Paris, Ecole militaire, 8 décembre 2014.

Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur, « Discours aux 4èmes Assises de la sécurité privée : nouvelles menaces, nouveaux défis pour une sécurité privée en pleine mutation », Paris, Ecole militaire, 5 décembre 2016.

Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur, « Intervention de M. Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur. 2es RENCONTRES NATIONALES DES CIAC », Saint-Denis, 23 mai 2014.

Cabinet du ministre de l'Intérieur, « Groupe de travail : Intelligence économique (30 novembre 2009) », compte rendu de réunion.

Cabinet du ministre de l'Intérieur, « Sécurité publique – sécurité privée : où situer la ligne de partage ? », compte rendu de la réunion du 16 novembre 2009.

Claude GUEANT, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Intervention lors du Collège du CNAPS du 9 janvier 2012 », Paris, Hôtel Beauvau, 9 janvier 2012.

Claude GUEANT, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Lettre de mission du 4 mai 2012 au préfet Jean-Yves Latournerie », 4 mai 2012

Claude GUEANT, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Lettre de mission du DISP », 9 janvier 2012.

Claude GUEANT, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, « Message à l'USP et au SNES », 10 novembre 2011.

Directeur adjoint de cabinet du ministre de l'Intérieur, « Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à Monsieur le Vice-président du Conseil d'Etat » n° 2150, 24 août 2011.

Directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, « Lettre de mission du 17 mai 2013 au préfet Jean-Yves Latournerie », 17 mai 2013.

Directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, « Lettre de mission du 7 juillet 2014 au préfet Jean-Yves Latournerie », 7 juillet 2014.

Directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, « Note à monsieur le directeur de cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat », n° 11-015, 27 février 2011.

DLPAJ / DISP, « Note à l'attention de Monsieur le préfet, directeur de cabinet, « Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure » », 25 avril 2013.

DLPAJ « Note à l'attention de Monsieur Renaud Vedel, Préfet, Directeur adjoint du cabinet, « Projet de révision du livre VI du code de la sécurité intérieure », mars 2014.

DLPAJ, « Esquisse du dispositif d'application de l'article 20 quinquies de la LPPSI 2. Janvier 2011 ».

DLPAJ, « Fiche synthétique sur l'avant-projet de révision du livre VI du CSI », présentée au collège du 24 janvier 2013.

DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le conseiller spécial pour les politiques de sécurité », 3 janvier 2011.

DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le directeur du cabinet », objet : révision du livre VI du code de la sécurité intérieure, 24 décembre 2012.

DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le directeur du Conseil national des activités privées de sécurité », objet : Interprétation de l'article R. 273-7 du code de la sécurité intérieure », 20 mars 2014.

DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet, directeur de cabinet », objet : rôle du CNAPS et éléments sur l'armement dans le cadre de l'avant-projet de loi encadrant les activités des entreprises privées de protection physique des navires (E3PN), 26 septembre 2013.

DLPAJ, « Note à l'attention de Monsieur le Préfet, directeur du Cabinet », objet : projet de décret relatif au conseil national des activités privées de sécurité, 1<sup>er</sup> avril 2011.

DLPAJ, « Note à Monsieur le préfet, délégué interministériel à la sécurité privée », objet : Demande d'analyse juridique relative à la création d'une base de données statistiques des atteintes à l'égard des agents privés de sécurité, 26 décembre 2013.

DLPAJ, « Projet de réforme du Livre VI du code de la sécurité intérieure », version datée du 13 novembre 2013.

DPS, « Contexte stratégique de la sécurité intérieure à l'horizon 2025 – Premiers éléments », 30 septembre 2008, 39 p.

DPS, « Examen des missions de la police et de la gendarmerie qui ne sont pas directement liées à la sécurité », octobre 2008, 61 p.

DPS, « La sécurité économique des entreprises. Focus sur les PME innovantes », rendu en septembre 2010, 40 p.

DPS, « Marché de la sécurité privée : état des lieux et tendances », décembre 2008, 42 p.

DPS, « Note à l'attention de Monsieur Jean-Marc Berlioz, Conseiller spécial pour les politiques de sécurité », DPS/470, 13 novembre 2009.

DPS, « Note au cabinet du ministre de l'Intérieur », 4 décembre 2008.

DPS, « Note sur le Conseil économique de sécurité (première réunion du 26 janvier 2009) », 21 janvier 2009.

Gilles SANSON, IGA, Brigitte LE BRETHON, IGEN, Catherine HESSE, IGAS, *Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée*, juillet 2012, 133 p.

IGA, IGPN et IDSC, *Audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'Intérieur. Rapport particulier C. Maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le Conseil National des Activités Privées de Sécurité*, N° 15071-14095-01, juillet 2015, 97 p.

IGA, IGPN et IGGN, *Rapport sur les missions assurées par la Police et la Gendarmerie nationales au profit des personnes privées ou d'organismes divers qui participent à la sécurité de festivités ou manifestations culturelles et sportives. Analyse et propositions*, 2009.

IGA, IGSJ, IGAS, IGEN, IGAENR et CGEDD, *Rapport. La prévention de la délinquance dans les transports collectifs urbains : condition de la mobilité durable (hors Ile-de-France)*, mars 2013, 85 p.



Ludivine OLIVE, chef de cabinet de la ministre de l'Intérieur, « Courrier » à un destinataire inconnu, objet : délai de délivrance de la carte professionnelle, 24 avril 2009.

Manuel VALLS, ministre de l'Intérieur, « Discours lors de la cérémonie des vœux de l'ANAPS, Paris, 15 janvier 2014 », *Sécurité privée*, n° 22, janvier-mars 2014.

Manuel VALLS, ministre de l'Intérieur, allocution à la « Rencontre avec les acteurs de la sécurité privée et les membres du Conseil national des activités privées de sécurité », Paris, Hôtel Beauvau, 26 octobre 2012.

Michel GAUDIN et Alain BAUER (dir.), *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Paris, La Documentation française, 2007, 153 p.

Michel GAUDIN, préfet de police, et Alain BAUER, président du conseil d'orientation de l'ONDRP, *Livre blanc sur la sécurité publique*, rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Paris, La Documentation française, 2012, 208 p.

Ministère de l'Intérieur, *Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997*, Paris, La documentation française, 95 p.

Olivier HASSID, « Les partenariats public/privé dans le domaine de la sécurité : étude des cas français, québécois et britannique », rendu à la DPS en février 2009.

Patrick GLORIEUX, IGPN, « Sécurité privée : accroissement prévisible des budgets et des missions », 9 janvier 2009.

Pierre BRAJEUX, président du CDPS, « Courrier au Délégué à la prospective et à la stratégie », 30 janvier 2009.

Secrétaire général du ministère de l'Intérieur, « Entretien avec Jean-Louis BLANCHOU sur la mise en œuvre du CNAPS, le 3 juin 2011 », 6 juin 2011.

Xavier LATOUR, « Police, gendarmerie, polices municipales et sécurité privée : quelles pistes pour une coproduction de sécurité ? », étude pour la DGGN, 2013, 47 p.

Yvan BLOT, IGA, Olivier DIEDERICHS, IGA, Hélène MARTINI, IGPN et Général Pierre GARCIN, IGGN, *Rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée*, mai 2010, 126 p.

## **Documentation d'autres institutions publiques et privées**

*Cette documentation comporte principalement des rapports réalisés par ou dans le cadre d'institutions, mais également quelques comptes rendus et courriers d'institutions, tant d'origine publique que privée, l'ensemble hors du ministère de l'Intérieur.*

« Carte professionnelle obligatoire pour les agents de sécurité privée », *AFP*, Paris, 12 février 2009.

« Compte-rendu du Conseil des ministres du 23 avril 2014 ».

« Coudert, ex-élu UMP recruté par Cazeneuve », *Le Parisien*, 12 Juin 2014

« Euro 2016 : les fans-zones maintenues avec une sécurité accrue », *Le Progrès*, 24 novembre 2015.

« La police appelle des agents de sécurité en renfort », 5 juillet 2012 (<http://www.rtl.be>).

« Le préfet Alain Gardère mis en examen pour corruption et détournement de fonds », *Le Monde*, 21 janvier 2016.

« Les chiffres bidons de la sécurité privée », 21 janvier 2011 (<http://archives-lepost.huffingtonpost.fr>).

« Les patrons de la sécurité privée à cran et à couteaux tirés », *La Lettre A*, n° 1726, 14 avril 2016.

« Ne souriez pas, vous êtes fichés », *Libération*, 7 avril 2006.

« Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 », présenté devant la Commission nationale de lutte contre le travail illégal présidée par M. Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, Paris, 27 novembre 2012.

« Signature de la nouvelle Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée », dossier de presse, 12 décembre 2012.

« Thierry Coudert remplace René Bidal à la Préfecture de l'Eure », 4 mai 2016 ([http://www.normandiexxl.com/article\\_print.php?id=1476&PHPSESSID=33baqjsdf4b4ld9acvd3e8o9u0](http://www.normandiexxl.com/article_print.php?id=1476&PHPSESSID=33baqjsdf4b4ld9acvd3e8o9u0)).

AFNOR, « Compte rendu de la réunion des membres de comité « entreprise privées de prévention et de sécurité tenue le 9 octobre 2012 ».

AFNOR, « Réunion du comité de marque NF 241 « Entreprises privées de prévention et de sécurité tenue le 8 octobre 2013. Compte rendu ».

ANTAI (2016), *Rapport d'activité 2015*, Paris, 53 p.

ANTS (2016), *Rapport d'activité et de gestion de l'Agence nationale des titres sécurisés 2015*, 48 p.

ATTALI Jacques (dir) (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris, La Documentation française, 248 p.

BELORGEY Jean-Michel (1982), *Les problèmes de police*, pré-rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, 60 p.

BOËTON Marie, « Le rôle des sociétés privées de sécurité se renforce », *La Croix*, 4 octobre 2010.

BOUIN Jérôme, « Nouvelles révélations sur l'espionnage de Besancenot », *Le Figaro*, 25 novembre 2008.

BSP (2015), *Rapport annuel 2014-2015*, Montréal, 40 p.

CCI de l'Essonne (2006), « La sécurité privée en Essonne : métiers et besoins de formation », rapport d'étude.

CDSE (2010), « Benchmark Fonction Sécurité », 8 p.

Centre d'analyse stratégique et DARES (2017), *Les métiers en 2015*, rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications ».

*Cette documentation indique principalement les articles de la presse nationale, voire régionale, utilisés dans le cadre de cette thèse, et donc (sauf exception) centrés sur la sécurité privée mais dont les auteurs n'en sont pas spécialistes.*

Cheriel Hamza (2008), « Les instruments de régulation de l'activité des sociétés de sécurité privée en France et en Afrique du Sud », rapport du Centre de prospective de la gendarmerie nationale, 63 p.

CNDS (2010), *Rapport 2009 remis au président de la République et au Parlement*, 63 p.

CoESS (2013), *Private Security Services in Europe. CoESS Facts & Figures 2011*, 150 p.

CoESS (2014), *Facts And Figures 2013, 2014*, 255 p.

CoESS / INHES (2008), *La participation de la sécurité à la sécurité générale en Europe. Livre blanc*, Paris, 98 p.

Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance présidé par Alain Peyrefitte (1977), *Réponses à la violence. Rapport à M. Le Président de la République*, Paris, 197 p.

Commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaïson (1982), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport remis au Premier ministre en décembre 1982, 212 p.

Commission nationale de lutte contre le travail illégal (2015), « Bilan du PNLTI 2013-2015. Bilan définitif 2013. Bilan provisoire 2014. Perspectives 2015 », dossier de presse du 12 février 2015, 65 p.

Conseil d'analyse économique (2000), *Etat et gestion publique. Actes du Colloque du 16 décembre 1999*, Paris, La Documentation française, 213 p.

Conseil d'Etat (2012), *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Paris, La Documentation française, 296 p.

Conseil d'Etat (2013), *Le droit souple*, Paris, La Documentation française, 297 p.

Conseil de prélèvements obligatoires (2013), *La fiscalité affectée. Constats, enjeux et réformes*, Paris, 206 p.

Conseil des droits de l'homme (2016), *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant le droit à la vie et à l'usage de la force par des prestataires de sécurité privés dans le contexte du maintien de l'ordre*, 32<sup>ème</sup> session, A/HRC/32/3, séance du 6 mai 2016, 26 p.

DE BOISFLEURY Sébastien, « Affaire des maîtres-chiens clandestins : Vigimark dénonce la SNCF », *Décision-Achats.fr*, 30 juillet 2009.

DGEFP / direction de l'Ingénierie et de l'Innovation Pédagogique, « Courrier de convocation à la Commission Professionnelle Consultative « Autres Services aux Entreprises, aux Collectivités et aux Particuliers » pour le 20 mai 2014 », 12 mai 2014.

## **Documentation médiatique généraliste**

FRS / PAULIN Cédric et NEXON Elisande (2007), « Investissements en sécurité globale », rapport pour l'Observatoire économique de la Défense (ministère de la Défense).

GUISNEL Jean, « La France pourrait autoriser le mercenariat, interdit depuis 2003 », *Le Point.fr*, 29 septembre 2010.

Hennebelle Isabelle, « Face à la menace terroriste, la sécurité privée pousse ses pions », *L'Express/L'Expansion*, 5 février 2016.

HOLLANDE François, « Entretien de M. François Hollande, Président de la République, sur France 2 le 28 mars 2013, sur les défis et priorités du quinquennat ».

IAURIF (2015), *Le Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS). Sociographie d'une exception parisienne. Rapport intégral*, 120 p.

IGF (2012), *L'Etat et ses agences*, rapport n° 2011-M-044-01, Paris, 63 p.

IHESI (1991), *Le marché de la sécurité privée*, Paris, La Documentation française, n° 3.

INHES (2008), *Le marché de la sécurité privée en France*, 340 p.

LAURENT Samuel et PARIENTE Jonathan, « Au moins 24 nouvelles taxes ont été créées en cinq ans », *Le Monde*, 21 octobre 2011.

LECLERC Jean-Marc et D'HUISSEL Sylvain, « Group 4 Securicor pourrait quitter le marché français », *Le Figaro*, 11 mars 2008.

LECLERC Jean-Marc, « Nomination d'un « M. Sécurité privée », *Le Figaro*, 14 juin 2010.

Ligue de football professionnel, « Compte rendu – réunion LFP / Ministères. Vendredi 24 janvier 2014 », 12 février 2014.

MANDRAUD Isabelle, « Les policiers s'inquiètent d'une privatisation de la sécurité alors que leurs effectifs baissent », *Le Monde*, 18 décembre 2008.

Ministère chargé de l'Emploi / AFPA, « Compte rendu. Groupe de travail relatif à la révision du titre professionnel Agent(e.) de sûreté et de sécurité privée (ASSP) », 7 mars 2014.

Ministère chargé de l'Emploi / AFPA, « Compte rendu. Groupe de travail relatif à la révision du titre professionnel Agent(e.) de sûreté et de sécurité privée (ASSP) », 11 avril 2014.

Ministère chargé de l'Emploi, « L'accès aux titres professionnels du ministère de l'emploi en 2012 », 2013, 33 p.

Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, « Dossier de Presse. « Commission nationale de lutte contre le travail illégal » », 19 novembre 2007, 23 p.

Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, *La prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat. Rapport*, mai 2012, 110 p.

NADEL Marie (pseudonyme) et URVOAS Jean-Jacques (dir.), (2012), « Changer de politique de sécurité », Projet 2012 – contribution n° 18, publié par la Fondation Terra Nova, 100 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2011), « Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire (Données 2010) », septembre 2011, 29 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2011), « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2010) », septembre 2011, 58 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2012), « Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire (Données 2011) », septembre 2012, 29 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2012), « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2011) », septembre 2012, 68 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2013), « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2012) », septembre 2013, 68 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2013), « Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire (Données 2012) », septembre 2013, 32 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2014), « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2013) », octobre 2014, 68 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2014), « Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire (Données 2013) », octobre 2014, 35 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2015), « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2014) », septembre 2015, 69 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2015), « Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire (Données 2014) », octobre 2015, 35 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2016), « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2015) », septembre 2016, 71 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2016), « Enquête de branche Sûreté aérienne et aéroportuaire (Données 2015) », septembre 2016, 36 p.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité (2017), « Enquête de branche Prévention – Sécurité (Données 2016) », septembre 2017, 72 p.

OCQUETEAU Frédéric (2010), « L'identité professionnelle des chefs de sûreté-sécurité en entreprise (premiers éléments de cadrage) », étude pour le CDSE, 6 p.

OFPPA (2016), *Rapport d'activité 2015*, Paris, 130 p.

PALIERSE Christophe, « G4S vend sa branche française à un fonds de Sun Capital », *Les Echos*, 26 septembre 2008.

PALIERSE Christophe, « Rapprochement à l'étude pour le patronat du gardiennage », *Les Echos*, 9 octobre 2008.

PELLETIER Eric, « Affaire Besancenot – Bonne piste », *L'Express*, 16 octobre 2008.

PELLETIER Eric, « Besancenot espionné, suite », *L'Express*, 3 février 2010.

PELLETIER Eric, « Le leader de la LCR a été espionné », *L'Express*, 8 mai 2008.

PELLETIER Eric, « Vers la fin du mystère Besancenot », *L'Express*, 16 octobre 2008.

PERROTE Derek, « Dans le gardiennage, une entreprise sur trois se fait pincer », *Les Echos*, 26 mai 2015.

PLOQUIN Frédéric, « Une recrue inattendue », *Marianne*, n° 893, 30 mai – 5 juin 2014.

POLLONI Camille, « Alain Bauer, ami de Valls et Sarkozy : des efforts si mal récompensés », [www.rue89.nouvelobs.com](http://www.rue89.nouvelobs.com), 22 août 2012.

Présidence de la République, « Réunion avec les préfets de région et directeurs de l'Administration centrale (G 50) », communiqué de presse, 29 mars 2013.

ROCHE Jean-Jacques (dir.), « Des gardes suisses à Blackwater. Mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui », étude pour l'Institut de recherche militaire de l'Ecole militaire (IRSEM), sans date, 150 p.

Secrétariat Général du Gouvernement, « Compte rendu de la réunion interministérielle tenue le mercredi 3 août 2011 à 15h00 sous la présidence de M. LAUZE, conseiller technique au cabinet du Premier ministre », objet : Projet de décret relatif au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

SIA (2008), *Security at events. Guidance on the Private Security Industry Act 2001*, 32 p.

SIA (2014), « *Self-assessment Against the Regulators' Code* », 21 p.

SIA (2015), *Annual Review 2014*, 36 p.

SIA, *Stakeholder Engagement Strategy. From 2011*, 14 p.

SNES, « Groupe de travail CNAPS & profession : Enjeux des évolutions technologiques dans les métiers de la sécurité privée. Présentation de la surveillance humaine sous l'angle de l'usage des technologies », 21 février 2013, 15 slides.

Thales, « Les activités Drones du groupe Thales. Applications Sécurité et Sûreté. Présentation au CNAPS », 26 juin 2013, 33 slides.

The Private Security Authority (Irlande) (2016), *Annual Report 2015*, 50 p.

TRACFIN (2013), *Rapport annuel d'analyse et d'activité 2012*, 130 p.

## **Documentation médiatique et professionnelle spécialisée**

*Cette documentation reprend les articles davantage spécialisés sur la sécurité privée. Les revues et publications les plus spécialisées sont citées en tant que telles, sans que ne soient détaillés les divers articles et entretiens qu'ils ont accueillis et qui sont utilisés dans cette thèse ; il en va de même pour certaines revues publiques plus généralistes mais ayant réalisé des dossiers spéciaux sur la sécurité privée : le détail des articles n'est pas mentionné ici. S'y trouvent également les communiqués de presse des organisations professionnelles et certaines publications « prise de position » ou ayant un caractère de lobbying dès lors qu'elles ne correspondent pas à des rapports d'analyse.*

« Le regard des Français sur le secteur de la sécurité privée », sondage IFOP réalisé pour le compte de l'Union des entreprises de sécurité privée, septembre 2017, 18 p.

« Entretien avec le Préfet Blanchou, Délégué interministériel à la sécurité privée », *Administration publique*, mai 2012.

« French Agenda For Private Security In Face Of Attacks », in IASIR Regulator, *Summer 2017 Issue Highlights*, 2017, pp. 4-5

« L'interview. Rencontre avec Jean-Louis Blanchou, préfet, délégué interministériel à la sécurité privée, responsable de la mission pour le développement de la vidéoprotection », *ARSEG Info*, n° 215, 17 octobre 2011.

« L'USP signe l'engagement national pour l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers... », *L'info-expoprotection*, 10 décembre 2008.

« Métiers de la sécurité privée : la charte départementale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal. Le 3 février 2010 – Palais préfectoral à Nice », *La lettre de l'Etat. L'actualité de l'Etat dans les Alpes-Maritimes*, février 2010.

« Michèle Alliot-Marie a présidé la 1<sup>ère</sup> réunion du Conseil économique de sécurité », *La Gazette des communes*, 26 janvier 2009.

« Sécurité privée : 3 questions à Jean-Louis Blanchou », *Civique*, décembre 2011.

« Signature de deux conventions de partenariat pour la lutte contre le travail illégal », Communiqué de presse du préfet de la région Midi-Pyrénées, Toulouse, 19 décembre 2014.

« Un entretien avec Alain Juillet, président CDSE, club des directeurs de sécurité des entreprises », *Les grands entretiens du site e-snes.org*, janvier 2014, 8 p.

« Un entretien avec Guy Piera, président de « Geocitis Conseil, sur le projet de loi – Titre VI », *Les grands entretiens du site e-snes.org*, décembre 2013, 6 p.

*Administration. Revue de l'administration territoriale de l'Etat*, n° 239, dossier « Sécurité. Nouvelles exigences », septembre-octobre 2013, 144 p.

*AEF Sécurité globale*, devient *AISG* en 2013.

ANAPS, « L'ANAPS se félicite des décisions prises par le CNAPS », communiqué de presse, 16 décembre 2013.

ANAPS, *Révision du Livre VI du code de sécurité intérieure. Propositions de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité*, février 2013.

*Atlas 2009. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2009, 19<sup>ème</sup> édition.

*Atlas 2010. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2010, 20<sup>ème</sup> édition.

*Atlas 2011. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2011, 21<sup>ème</sup> édition.

*Atlas 2012. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2012, 22<sup>ème</sup> édition.

*Atlas 2013. Panorama du marché de la sécurité*, septembre 2013, 23<sup>ème</sup> édition.

*Atlas 2014. Panorama économique de la sécurité en France*, septembre 2014, 24<sup>ème</sup> édition, 224 p.

*Atlas 2015. Panorama économique de la sécurité en France*, septembre 2015, 25<sup>ème</sup> édition, 232 p.

*Atlas 2016. Panorama économique de la sécurité en France*, septembre 2016, 26<sup>ème</sup> édition, 240 p.

*Cahiers d'administration*, hors-série de la revue *Administration*, dossier « La sécurité privée », 2011, 56 p.

DPSA, « La lettre bleue », n° 46, avril 2008.

*En Toute Sécurité*, lettre d'information hebdomadaire.

*Le Journal du Parlement*, dossier « Sécurité privée », 2015, 58 p.

Michel FERRERO, « Discours-Programme de candidature à la présidence du SNES de Michel Ferrero le 1<sup>er</sup> avril 2009 », 2009, 7 p.

Michel FERRERO, président du SNES, « Au SNES, nous sommes des bâtisseurs, pas des démolisseurs ! », *cit. in Les Grands Entretiens du site e-snes.org*, publication du SNES, janvier 2011, pp. 4-6.

Mickaël MINGEAU, « La sécurité incendie et la loi 83-629 du 12 juillet 1983. Une activité intégrée à cette loi depuis sa création », Blog 83-629, 25 mai 2011, 26 p.

Parti Socialiste, « Le CNAPS : une « haute autorité » dépendante du pouvoir », communiqué de presse, 9 janvier 2012.

*Protection Sécurité Magazine*.

*Sécurité & Stratégie*, revue du CDSE.

*Sécurité privée*, revue de l'USP.

SNES, « Le SNES réagit aux déclarations de Michel Mathieu, Président de Securitas France, qui quitte la vie patronale en démissionnant de l'USP », communiqué de presse, décembre 2015.

SNES, « Le SNES reçu au Ministère du Travail fait une proposition responsabiliser les acheteurs et clients concernant les coûts de revient minimum des APS », communiqué de presse, 2010.

SNES, « Lettre ouverte du Syndicat National des Entreprises de Sécurité. Le SNES lance un appel à la constitution d'une plate-forme de concertation entre les organisations professionnelles représentatives des métiers de la sécurité privée », 17 septembre 2012.

SNES, « LOPPSI 2 / Conseil des Ministres. Réforme de la régulation du secteur des entreprises de sécurité privée », communiqué de presse, 3 septembre 2010, 2 p.

SNES, « Signature d'une « Charte d'achat responsable » », communiqué de presse, 2009.

SNES, « URGENT : Le SNES ne participera pas à l'ANAPS – communiqué », 27 décembre 2012.

USP / SNES, « La sécurité privée mène l'enquête. L'USP et le SNES dévoilent les résultats d'une enquête menée auprès des prestataires et clients de sécurité privée », communiqué de presse, 21 avril 2008.

USP, « Code de bonne conduite de la sécurité privée. Analyses et engagements pour une profession citoyenne », 2007, 11 p.

USP, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », avril 2010.

USP, *La nation et la sécurité privée. Un pacte de confiance renouvelé. 10 propositions concrètes et efficaces*, septembre 2016, 50 p.

Xavier LATOUR et Pierre MOREAU, « Sécurité privée. Vers un organe professionnel de régulation », publié sous l'égide de l'USP, avril 2010, 24 p.

« Adhésion par lettre du 25 octobre 2011 du GPMSE-TS à la convention », version au 25 mai 2015, en vigueur non étendu depuis le 25 octobre 2011 (<http://alineabyluxia.fr/fr/cc/idcc/1351/ASET1151488M/20111025/20121122>).

## Documentation numérique

*Les principaux sites Internet utilisés sont ici mentionnés, ceux des institutions publiques, des organisations professionnelles et des médias. Quelques adresses renvoient sur des blogs et sites spécialisés sur la sécurité privée.*

<http://association-arsis.org>

<http://coess.org>

<http://euobserver.com>

<http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr>

<http://sesa-surete.com>

<http://ufedp.online.fr>

<http://usp-securite.org>

<http://www.83-629.fr>

<http://www.anaps-securite.org>

<http://www.bruxelles2.eu>

<http://www.bva.fr>

<http://www.cnaps-securite.fr>

<http://www.cnsp.org>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

<http://www.decision-achats.fr>

<http://www.dpsa-securite.fr>

<http://www.ejustice.just.fgov.be>

<http://www.elysee.fr>

<http://www.e-snes.org>

<http://www.expoprotection.com>

<http://www.fedesfi.com>

<http://www.gpmse.com>

<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Delegation-aux-cooperations-de-securite>

<http://www.lagazettedescommunes.com>

<http://www.lareleve.net>  
<http://www.lavenir.net>  
<http://www.lepoint.fr>  
<http://www.leprogres.fr>  
<http://www.lesmetiers.net>  
<http://www.midi-pyrenees.gouv.fr>  
<http://www.ohchr.org>  
<http://www.parti-socialiste.fr>  
<http://www.rtl.be>  
<http://www.senat.fr>  
<http://www.snarp.org/accueil>  
<http://www.videosurveillance-infos.com>  
<https://cdse.fr>  
<https://www.fedesfi.com>  
<https://www.inhesj.fr>  
<https://www.legifrance.gouv.fr>  
<https://www.sia.homeoffice.gov.uk>  
[www.revuegeneraledudroit.eu](http://www.revuegeneraledudroit.eu)  
[www.rue89.nouvelobs.com](http://www.rue89.nouvelobs.com)

### **Documentation « vivante »**

*Les entretiens ont été ciblés sur les acteurs publics et privés perçus comme clés, et avec l'objectif d'en extraire des indications non présentes dans la documentation écrite, ou pour obtenir des confirmations ou infirmations.*

BAUER Alain, président du collège du CNAPS, 8 mars 2017.  
DERNY Jean-Emmanuel, président du SNARP, 20 décembre 2016.  
TRIPET Jean-Pierre, président du SNES, 22 décembre 2016.  
MATHIEU Michel, président de Securitas France, 27 décembre 2016.  
DIEDERICHS Olivier, inspecteur général de l'administration, 19 janvier 2017.  
LAGARDE Patrick, président de Brink's France, 22 décembre 2016.  
LANZAFAME Patrick, président du GPMSE Télésurveillance, 21 décembre 2016.  
LE BLANC Philippe, directeur adjoint de l'INHESJ, 4 avril 2017.  
BERLIOZ Jean-Marc, 3 mai 2017.  
TARLET Claude, président de l'USP et de l'ANAPS, 1<sup>er</sup> juin 2017.  
LATOURNERIE Jean-Yves, préfet, 25 juillet 2017.



## **SIGLES UTILISES**

ACS : Approved Contractor Scheme (Royaume-Uni)  
ADEF : Association pour le développement de la formation  
ADMS : Association des métiers de la sécurité  
ADS : Adjoint de sécurité  
AFNOR : Association française de normalisation  
AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes  
ALFA : Agence de lutte contre la fraude à l'assurance  
ANAPS : Alliance nationale des activités privées de sécurité  
ANFS : Association nationale des formateurs en sécurité  
ANSI : American National Standard Institute  
ANTS : Agence nationale des titres sécurisés  
APSAD : Assemblée plénière des sociétés d'assurances dommage  
ARSEG : Association des directeurs de l'environnement au travail  
ARSIS : Association des responsables de services internes de sécurité  
AS2P : Association pour le développement de la professionnalisation des personnels des services de sécurité privée  
ASIS : American society for industry security  
BSP : Bureau de la sécurité privé (Québec)  
CAS : Conseil d'analyse stratégique  
CASIOPEE : Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants  
CDSE : Club des directeurs de la sécurité des entreprises  
CEA : Commissariat à l'énergie atomique  
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme  
CEFSI : Club des entreprises françaises de sécurité à l'international  
CESDIP : Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales  
CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable  
CIAC : Commission interrégionale d'agrément et de contrôle  
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne  
CLAC : Commission locale d'agrément et de contrôle  
CLSPD : Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance  
CNAC : Commission nationale d'agrément et de contrôle  
CNAPS : Conseil national des activités privées de sécurité  
CNCFS : Coordination nationale des centres de formation en sécurité  
CNCP : Commission nationale de la certification professionnelle  
CNDS : Commission nationale de la déontologie de sécurité  
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale  
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés  
CNP : Corps national de la police (Espagne)  
CNPD : Conseil national de prévention de la délinquance  
CNPP : Centre National de Prévention et de Protection  
CODAF : Comités opérationnel départemental anti-fraude  
CoESS : Confédération européenne des entreprises de services de sécurité  
COFRAC : Comité français d'accréditation  
COP : Contrat d'objectifs et de performance  
CPDF : Chambre Professionnelle des Détectives Français

CPNEFP : Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle  
CQP : Certificat de qualification professionnelle  
CSFRS : Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique  
CSI : Code de la sécurité intérieure  
CSU : Centre de supervision urbain  
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques  
DCS : Délégation aux coopérations de sécurité  
DDSP : Direction départementale de la sécurité publique  
DELAADA : DEpôt en Ligne des Autorisation et des Agréments des Dirigeants et Associés  
DEPAFI : Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières  
DGA : Direction générale de l'armement  
DGAC : Direction générale de l'aviation civile  
DGCIS : Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services  
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle  
DGESCO : Direction générale de l'enseignement scolaire  
DGGN : Direction générale de la gendarmerie nationale  
DGPN : Direction générale de la police nationale  
DGSCGC : Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises  
DGT : Direction générale du travail  
DGTIM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer  
DIGES : Délégué interministériel aux grands événements sportifs  
DILCTI : Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal  
DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi  
DISP : Délégation interministérielle à la sécurité privée  
DLPAJ : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques  
DMAT : Direction de la modernisation et de l'action territoriale  
DNLF : Délégation nationale à la lutte contre la fraude  
DPS : Délégation à la prospective et à la stratégie  
DSC : Direction de la sécurité civile  
DSIC : Direction des systèmes d'information et de communication  
DT : Délégation territoriale  
ENSP : Ecole nationale supérieure de police  
EPA : Etablissement public administratif  
EPE : Equipes de protection embarquées  
ERP : Etablissement recevant du public  
ESSD : entreprises de service de sécurité et de défense  
ETP : Equivalent temps plein  
FEDESFI : Fédération des entreprises de la sécurité fiduciaire  
FFA : Fédération française de l'assurance  
FFAFOS : Fédération française des acteurs de formation en sécurité  
FFOPS : Fédération française des organismes de prévention et de sécurité  
FFPR : Fédération française de la protection rapprochée  
FPR : Fichier des personnes recherchées  
FRS : Fondation pour la recherche stratégique  
GAV : Gendarme adjoint volontaire  
GEMA : Groupement des entreprises mutuelles d'assurances  
GIR : Groupe d'intervention régional  
GPIS : Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance

GPMSE : Groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique  
GPSR : Groupe de protection et de sécurisation des réseaux  
GRETA : GRoupement d'ETAbissements  
IAURIF : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France  
IDSC : Inspection de la défense et de la sécurité civiles  
IGA : Inspection générale de l'administration  
IGAENR : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche  
IGAS : Inspection générale des affaires sociales  
IGEN : Inspection générale de l'éducation nationale  
IGH : Immeuble de grande hauteur  
IGPN : Inspection générale de la police nationale  
IGSJ : Inspection générale des services judiciaires  
IHEDN : Institut des hautes études de la défense nationale  
IHESI : Institut des hautes études de la sécurité intérieure  
INHESJ : Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice  
INPS : Institut national de police scientifique  
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques  
ISO : International standard organization  
ITE : Interdiction temporaire d'exercer  
JUDEX : système JUdiciaire de Documentation et d'EXploitation  
LFP : Ligue de football professionnel  
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances  
LOPPSI 2 : Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure  
MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie  
MIOMCT : Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales  
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration  
OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides  
ONDRP : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales  
PAF : Police aux frontières  
PCCs : Police and crime commissioners  
PP : Préfecture de police  
PSP : Police de la sécurité privée (Portugal)  
QPC : Question prioritaire de constitutionnalité  
RéATE : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat  
RGPP : Révision générale des politiques publiques  
RIM : Réunion interministérielle  
RMN : Responsable ministériel aux normes  
RNCP : Répertoire national des certifications professionnelles  
RPR : Rassemblement pour la République  
RTE : Réseau de transport d'électricité  
SAC : Service d'action civique  
SCS : Syndicat du conseil en sûreté  
SESA : Syndicat des entreprises de sûreté aéroportuaire  
SGDSN : Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale  
SIA : Security industry authority (Royaume-Uni)  
SMP : Société militaire privée  
SNARP : Syndicat national des agents de recherches privées  
SNES : Syndicat national des entreprises de sécurité  
SNOFOPS : Syndicat national des organismes de formation en prévention et sécurité

SSIAP : Service de sécurité incendie et d'assistance à personnes  
STIC : système de traitement des infractions constatées  
SUGE : Surveillance générale  
TAJ : Traitement des antécédents judiciaires  
UCSP : Unité centrale de la sécurité privée (Espagne)  
UDF : Union pour la démocratie française  
UFEDP : Union fédérale des enquêteurs de droit privé  
UGAP : Union des groupements d'achats publics  
UNA3P : Union nationale des agents de protection physique de personnes  
UNAC : Union nationale des agents cynophile de sécurité  
UNAFOS : Union nationale des acteurs de formation en sécurité  
URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales  
USP : Union pour la sécurité privée

# ANNEXES

## Lettre de mission à l'IGA, l'IGPN et l'IGGN relative au contrôle des sociétés de sécurité privée



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

*Le Directeur du Cabinet*

Inspection Générale de l'Administration
21 JAN. 2010
ARRIVÉE N°10-027

Paris, le 18 JAN. 2010

Réf. : CAB/JMB/BMAT N°17

NOTE

à

**Monsieur le chef de corps de l'inspection générale de l'Administration  
pour attribution**

**Monsieur le Préfet, Secrétaire Général**

**Monsieur le Préfet de Police,**

**Monsieur le Préfet, Directeur Général de la Police Nationale**

**Monsieur le Directeur Général de la Gendarmerie Nationale**

**Monsieur le directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale**

**Monsieur le chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale  
pour information**

**Objet :** mise en œuvre d'une mission de contrôle des entreprises de sécurité privée.

Les services de la police et de la gendarmerie nationale ne sont pas les seules forces engagées dans la lutte contre l'insécurité et la délinquance. Bien d'autres acteurs concourent à la mission de sécurité, au premier rang desquels les polices municipales et, de plus en plus, les entreprises de sécurité privée. Ces dernières interviennent dans bien des domaines (sécurité des stades, des aéroports, transports de personnes ou de fonds, protection rapprochée, surveillance de bâtiments publics, ...) sans que pour autant l'État abandonne ses fonctions régaliennes.

Il existe encore des domaines où la compétence peut être partagée, voire, déléguée (intelligence économique, sécurité événementielle, défense du patrimoine industriel, escortes routières ...). S'il est nécessaire de renforcer les complémentarités, il importe également que le positionnement et le rôle de ces acteurs soient clairement définis. Des travaux ont été engagés en ce sens.

Les enjeux et les besoins en matière de sécurité sont tels que les entreprises de sécurité privée seront appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la gestion des politiques de sécurité.

Cette évolution prévisible implique que soit mis en place un dispositif de contrôle a priori, organisé sur le modèle de ce qui existe déjà au sein de la police ou de la gendarmerie nationale, afin de veiller à ce que les entreprises de ce secteur agissent en totale transparence, en parfaite loyauté et dans le respect absolu des personnes.

Prévoir de tels contrôles suppose qu'au préalable ces métiers se soient dotés d'un code de déontologie professionnelle. Il importera, en tout cas, de définir les normes à respecter, comme en matière d'achat public de sécurité privée.

Votre mission, que vous conduirez avec un représentant de chacune des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationale, consistera à faire toutes propositions utiles sur la composition et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de saisine d'une instance à créer au sein des services du ministère de l'intérieur. Il s'agira, pour celle-ci, de garantir la professionnalisation des filières de la sécurité privée par des contrôles appropriés sur la formation, la sélection et les conditions de délivrance des agréments requis.

Vous indiquerez, également, sous quelles formes vous concevez l'organisation des audits de conformité que cette instance devra conduire.

Vous me soumettez vos conclusions d'ici la fin du premier trimestre 2010.

  
Michel BART

## **Le CNAPS avant le vote de la LOPPSI 2**

Note du DISP au directeur de cabinet du ministre, 8 mars 2011.

JLB/CG/11-026

Paris, le 8 mars 2011

### **NOTE**

**Pour**

**Monsieur Stéphane BOUILLON,  
Préfet, directeur de cabinet**

Objet : Mise en place du CNAPS – Points à surveiller.

Réf. : Ma note du 4 mars 2011- JLB/sb/11-023

Le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) doit se mettre en place en 2011 pour entrer en fonctionnement début 2012.

Les travaux de préfiguration sont conduits par la DISP en relation étroite avec les organisations patronales.

Deux sujets méritent à ce stade une attention particulière :

- Le financement
- La gouvernance

1) Il est prévu que le financement du CNAPS soit assuré par une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises de sûreté et par une taxe sur la masse salariale des services internes de sécurité qu'ont développés certaines entreprises.

Concernant la taxe assise sur les entreprises de sûreté, son montant est actuellement évalué à 0,4 ou 0,5 % du C.A.

Le projet a été voté en LFI 2011 par le Sénat, rejeté par l'Assemblée Nationale et finalement rejeté en CMP.

Il devait être introduit par amendement gouvernemental lors de l'examen de la LOPPSI (dernier passage au Sénat) mais a été retiré juste avant le débat en contrepartie d'un engagement du ministère du budget de l'intégrer en "LFR au printemps".

Les organisations patronales demandent depuis plusieurs mois que la contribution au financement du CNAPS puisse figurer explicitement sur les factures qu'elles adresseront à leurs clients, afin que le coût soit supporté par les donneurs d'ordre.

Cette revendication a été entendue mais, de report en report, les organisations patronales émettent des doutes sur les intentions du gouvernement d'y réserver une suite favorable. Elles considèrent que si cette disposition n'était pas retenue, le CNAPS serait une institution « mort-née ». Elles disent avoir perdu confiance et envisagent à court terme une campagne de communication sur ce thème. Sans résultat, elles envisagent de ne plus participer aux travaux de préfiguration du CNAPS.

Dans ce contexte, une rencontre entre le Ministre et les présidents d'organisations patronales présentes au sein du collège du CNAPS (USP, SNES, FEDESFI, SESA, SNARP, GPMSE) pourrait permettre de montrer l'intérêt que le ministre porte :

- au chantier de moralisation et de professionnalisation du secteur de la sécurité privée,
- et aux représentants des différentes professions de la sécurité privée qui sont en attente de reconnaissance.

Une telle rencontre n'a pas eu lieu au niveau de M. HORTEFEUX.

Elle permettrait également au Ministre d'entendre la volonté des professionnels de réguler le secteur et leur intérêt pour la mise en place du CNAPS.

Il lui serait également possible de désamorcer le mouvement de grogne qui commence à agiter la profession en engageant son autorité sur la mention en bas de facture.

2) Il n'a toujours pas été décidé par l'État qui pourrait prendre la présidence du CNAPS (le nom de M. BAUER circule régulièrement mais rien n'a été acté). Or une fois le Président choisi, il faudra procéder au recrutement d'un directeur qui soit capable de mettre en place la structure et d'assurer son fonctionnement dès le début de l'année 2012. La procédure de recrutement selon le profil retenu, peut être longue.

Or il y a un intérêt évident à ce que les futurs président et directeur puissent être associés le plus tôt possible à la mission de préfiguration du CNAPS pour peser sur les choix susceptibles d'être faits dès à présent et qui conditionneront le fonctionnement futur de l'organisme.

Jean-Louis BLANCHOU

Copie :

M.GARDERE, Directeur adjoint du Cabinet ministre

M.MONARD, Conseiller technique



## Contribution sur les activités privées de sécurité et budget du CNAPS

En millions d'euros

	<b>Taux de la contribution sur les activités privées de sécurité</b>	<b>Rendement de la contribution sur les activités privées de sécurité</b>	<b>Subvention publique pour le CNAPS</b>	<i>"Surplus" restant au budget de l'Etat</i>	<i>Pénalités financières prononcées par les CIAC</i>
<b>2012</b>	0,5% sur le CA des entreprises et 0,7% sur la masse salariale des SIS	19,7	13,8	5,9	-
<b>2013</b>	0,5% sur le CA des entreprises et 0,7% sur la masse salariale des SIS	27,4	15,89	11,51	1,18
<b>2014</b>	0,5% sur le CA des entreprises et 0,7% sur la masse salariale des SIS	29,62	16,84	12,78	0,89
<b>2015</b>	0,45% sur le CA des entreprises et 0,65% sur la masse salariale des SIS	28,6	16,84	11,76	2,17
<b>2016</b>	0,4% sur le CA des entreprises et 0,6% sur la masse salariale des SIS	28,1	16,11	11,99	1,5

# Composition du collège du CNAPS, de la CNAC et des CLAC en 2017

## COLLEGE

### 1° Onze représentants de l'État :

- a) Le délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- b) Le secrétaire général du ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- c) Le directeur général de la police nationale ou son représentant ;
- d) Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
- e) Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- f) Le directeur général du travail au ministère chargé du travail ou son représentant ;
- g) Le directeur général des entreprises au ministère chargé des finances ou son représentant ;
- h) Le directeur général de l'aviation civile au ministère chargé des transports ou son représentant ;
- i) Le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère chargé des transports ou son représentant ;
- j) Le directeur de la protection des installations, moyens et activités de la défense au ministère de la défense ou son représentant ;
- k) Le directeur de la sécurité sociale au ministère chargé de la sécurité sociale ou son représentant ;

2° Un membre du parquet général près la Cour de cassation, désigné par le procureur général près la Cour de cassation : M. Claude MATHON.

3° Un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat : M. Michel THENAULT.

4° Huit personnes issues des activités privées de sécurité mentionnées aux titres I<sup>er</sup> et II de la loi du 12 juillet 1983 susvisée, nommées par le ministre de l'Intérieur parmi celles proposées par les organisations professionnelles de sécurité privée :

a) Quatre au titre des activités de surveillance et de gardiennage :

- M. Jean-Pierre TRIPET, Président du Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES) ;
- M. Philippe MAQUIN, Trésorier adjoint du Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES), Président de l'Union nationale des acteurs de formation en sécurité (UNAFOS) ;
- M. Michel MATHIEU, ancien vice-président de l'Union des entreprises de sécurité privée (USP), Président directeur général de Securitas France ;
- M. Claude TARLET, Président de l'Union des entreprises de sécurité privée (USP).

b) Une au titre des activités de télésurveillance et des opérateurs privés de vidéo protection : M. Patrick LANZAFAME, Président du Groupement professionnel des métiers de la sécurité électronique (GPMSE Télésurveillance).

c) Une au titre des activités de transport de fonds : M. Patrick LAGARDE, Président de la Fédération des entreprises de la sécurité fiduciaire (FEDESFI).

d) Une au titre des activités de sûreté aéroportuaire : M. Patrick THOUVEREZ, Président du Syndicat des entreprises de sûreté aérienne et aéroportuaire (SESA).

e) Une au titre des activités des agences de recherches privées : M. Jean-Emmanuel DERNY, Président du Syndicat national des agents de recherches privées (SNARP).

5° Quatre personnalités qualifiées nommées par le ministre de l'Intérieur.

- ✓ M. Alain BAUER (Président du Collège) ;
- ✓ Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC ;
- ✓ Mme Valérie DEROUET (Vice-présidente du Collège) ;
- ✓ M. Alain JUILLET.

Le directeur du CNAPS, le contrôleur budgétaire et financier et l'agent comptable assistant de droit aux séances avec voix consultative.

## COMMISSION NATIONALE D'AGREMENT ET DE CONTROLE (CNAC)

### 1 - Six représentants de l'État :

- Le directeur général de la police nationale ou son représentant ;
- Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
- Le directeur général du travail au ministère chargé du travail ou son représentant ;
- Le directeur général des entreprises au ministère chargé des finances ou son représentant ;
- Le directeur général de l'aviation civile au ministère chargé des transports ou son représentant ;
- Le directeur de la sécurité sociale au ministère chargé de la sécurité sociale ou son représentant.

2 - Un membre du parquet général près la Cour de cassation, désigné par le procureur général près la Cour de cassation : M. Claude MATHON (Président de la CNAC)

3 - Un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat : M. Michel THENAULT (Vice-président de la CNAC)

4 - Deux membres titulaires et deux membres suppléants nommés par le ministre de l'Intérieur parmi les membres représentant les professionnels désignés au 4<sup>o</sup> du même article. L'un au moins des membres titulaires est choisi parmi les représentants désignés au titre du a du 4<sup>o</sup> du même article (*activités de surveillance et de gardiennage*).

#### Titulaires :

- ✓ M. Jean-Pierre TRIPET, Président du Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES) ;
- ✓ M. Claude TARLET, Président de l'Union des entreprises de sécurité privée (USP).

#### Suppléants :

- ✓ M. Patrick LAGARDE, Président de la Fédération des entreprises de la sécurité fiduciaire (FEDESFI).
- ✓ M. Jean-Emmanuel DERNY, Président du Syndicat national des agents de recherches privées (SNARP).

Le président du Collège et le délégué interministériel à la sécurité privée (aujourd'hui délégué interministériel aux coopérations de sécurité) assistent de droit aux réunions de la CNAC, hors formation de recours.

COMMISSIONS LOCALES D'AGREMENT ET DE CONTROLE (CLAC)

EN METROPOLE, ANTILLES-GUYANE ET OCEAN-INDIEN (12 MEMBRES)

1° Sept représentants de l'État :

a) Le préfet du département du siège de la commission ou son représentant. Toutefois, au sein de la commission dont le ressort comprend Paris, il est remplacé par le préfet de police ou son représentant ;

b) Deux préfets de département du ressort de la commission nommés par le ministre de l'Intérieur, ou leurs représentants. Au sein de la commission dont le ressort comprend le département des Bouches-du-Rhône, le ministre de l'Intérieur peut toutefois nommer le préfet de police des Bouches-du-Rhône et un préfet de département ;

c) Le directeur départemental de la sécurité publique du département du siège de la commission ou son représentant ;

d) Le commandant de la région de gendarmerie du siège de la commission ou son représentant ;

e) Le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi du siège de la commission ou son représentant ;

f) Le directeur régional des finances publiques de la région du siège de la commission ou son représentant ;

2° Le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle la commission a son siège ou son représentant ;

3° Le président du tribunal administratif dans le ressort duquel la commission a son siège ou son représentant ;

4° Trois personnes issues des activités privées de sécurité mentionnées aux articles L. 611-1 et L. 621-1 ou leurs suppléants, nommés par le ministre de l'Intérieur sur proposition de l'ensemble des membres du collège désignés au 4° de l'article R. 632-2.

EN POLYNESIE FRANCAISE (8 MEMBRES)

1° Quatre représentants de l'État :

a) Le haut-commissaire de la République en Polynésie française ou son représentant ;

b) Le directeur de la sécurité publique ou son représentant ;

c) Le commandant de la gendarmerie pour la Polynésie française ou son représentant ;

d) Le directeur local des finances publiques ou son représentant ;

2° Le procureur de la République près le tribunal de première instance dans le ressort duquel la commission a son siège ou son représentant ;

3° Le président du tribunal administratif dans le ressort duquel la commission a son siège ou son représentant ;

4° Deux personnes issues des activités privées de sécurité mentionnées au titre Ier du présent livre, ou leurs suppléants, nommés par le ministre de l'Intérieur sur proposition de l'ensemble des membres du collège désignés au 4° de l'article R. 632-2.

Le président de la commission locale peut appeler à participer aux séances, avec voix consultative, des personnes qualifiées relevant des services de la Polynésie française compétents en matière de travail, de protection sociale et de famille désignées par l'autorité locale compétente.

EN NOUVELLE-CALEDONIE (8 MEMBRES)

1° Quatre représentants de l'État :

- a) Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ou son représentant ;
- b) Le directeur de la sécurité publique ou son représentant ;
- c) Le commandant de la gendarmerie pour la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna ou son représentant ;
- d) Le directeur local des finances publiques ou son représentant ;

2° Le procureur de la République près le tribunal de première instance dans le ressort duquel la commission a son siège ou son représentant ;

3° Le président du tribunal administratif dans le ressort duquel la commission a son siège ou son représentant ;

4° Deux personnes issues des activités privées de sécurité mentionnées au titre Ier du présent livre, ou leurs suppléants, nommées par le ministre de l'Intérieur sur proposition de l'ensemble des membres du collège désignés au 4° de l'article R. 632-2.

Le président de la commission locale peut appeler à participer aux séances, avec voix consultative, des personnes qualifiées relevant des services de la Nouvelle-Calédonie compétents en matière de travail et d'emploi, de protection sociale et de famille désignées par l'autorité locale compétente.

A WALLIS-ET-FUTUNA (8 MEMBRES)

1° Quatre représentants de l'État :

- a) L'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna ou son représentant ;
- b) Le directeur du service de la police nationale compétent ou son représentant ;
- c) Le commandant de la gendarmerie pour la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis-et-Futuna ou son représentant ;
- d) Le payeur du territoire ou son représentant ;

2° Le procureur de la République près le tribunal de première instance dans le ressort duquel la commission a son siège ou son représentant ;

3° Le président du tribunal administratif dans le ressort duquel la commission a son siège ou son représentant ;

4° Deux personnes issues des activités privées de sécurité mentionnées au titre Ier du présent livre, ou leurs suppléants, nommées par le ministre de l'Intérieur sur proposition de l'ensemble des membres du collège désignés au 4° de l'article R. 632-2.

Le président de la commission locale peut appeler à participer aux séances, avec voix consultative, des personnes qualifiées dans le domaine du travail ou relevant de la caisse de compensation des prestations familiales de Wallis-et-Futuna.

## Liste des délibérations et communications du collège en 2012-2014

COLLEGE 2012		
09/01/2012	Communication	Point sur la mise en place du CNAPS
	Communication	Projet de convention de services entre l'État et le CNAPS
	Communication	Budget 2012 du CNAPS
	Communication	Nomination de l'agent comptable du CNAPS
	Délibération	Fixation du siège provisoire du CNAPS
	Délibération	Approbation du règlement intérieur du CNAPS
	Délibération	Création de commissions et groupes de travail au sein du Collège
	Délibération	Délégation du Collège au président
	Délibération	Délégation du Collège au directeur
	Délibération	Rattachement du CNAPS aux marchés cadres passés par le ministre de l'Intérieur ouverts aux établissements publics placés sous tutelle
14/02/2012	Communication	Point sur la mise en place du CNAPS : installation des commissions interrégionales d'agrément et de contrôle ; premiers contrôles effectués ; projet de site internet
	Délibération	Projet de code de déontologie de la sécurité privée
	Délibération	Convention à passer avec l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP)
17/04/2012	Communication	Activité réglementaire au premier trimestre 2012
	Communication	Groupes de travail et commissions au sein du Collège
	Communication	Travaux de la CNAC
	Délibération	Orientations générales du contrôle du CNAPS pour l'année 2012
24/05/2012	Communication	Information sur les implantations immobilières du CNAPS
	Communication	Point d'exécution budgétaire 2012 du CNAPS
	Délibération	Recrutement et rémunération des personnels du CNAPS
	Délibération	Contrat de bail de sous-location relatif aux locaux de la DT Ile-de-France à Saint-Denis.
12/07/2012	Communication	Approbation par le Conseil d'Etat du décret relatif au code de déontologie
	Communication	Compte rendu du groupe de travail « fixation des sanctions »
	Communication	Compte-rendu des délégations du Collège au directeur du CNAPS
	Délibération	Convention de partenariat pour la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la sécurité privée
	Délibération	Signature de la convention d'occupation des locaux de l'ANTAI par la DT Ouest du CNAPS
	Délibération	Signature de la convention de bail relative aux locaux de la DT SUD du CNAPS
27/09/2012	Communication	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CNAPS
	Communication	Bilan d'activité du CNAPS en matière de contrôle et d'instruction
	Communication	Accès des agents du CNAPS aux fichiers de police
	Délibération	Délégation d'attributions du Collège au Président : exercice de l'action en justice et du pouvoir de transaction
	Délibération	Prise en charge d'une partie des frais de restauration des restaurants interentreprises et interadministrations
25/10/2012	Communication	Point d'exécution budgétaire 2012 et orientations budgétaires 2013 du CNAPS
	Communication	Projet de révision du décret 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au CNAPS
	Communication	Déploiement des délégations Outre-mer du CNAPS
	Communication	Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure
	Délibération	Signature du bail relatif aux locaux du siège du CNAPS
13/12/2012	Délibération	Durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles
	Délibération	Adoption du budget prévisionnel 2013 du CNAPS
COLLEGE 2013		
24/01/2013	Communication	Révision du livre VI du code de la sécurité intérieure
21/02/2013	Délibération	Avis du Collège sur les propositions de modifications du livre VI du code de la sécurité intérieure
	Délibération	Adoption du compte financier 2012 du CNAPS et affectation du résultat
	Délibération	Modification du siège du CNAPS

	Délibération	Modification du règlement intérieur (procédure disciplinaire relative aux professionnels de la sécurité privée)
	Délibération	Orientations générales du contrôle du CNAPS pour l'année 2013
	Délibération	Avis du Collège sur les propositions de modifications du livre VI du code de la sécurité intérieure
10/07/2013	Communication	Activité du CNAPS au 1er semestre 2013
	Communication	Evolution du système d'information (DRACAR, télécarte pro...)
	Communication	Exécution du budget du CNAPS au 30 juin 2013
	Communication	Mise en place des instances représentatives du personnel du CNAPS
18/11/2013	Délibération	Décision modificative n° 1 du budget 2013 du CNAPS
	Délibération	Projet de budget 2014 du CNAPS
	Délibération	Autorisation donnée au directeur de signer avec l'UGAP une convention pour l'extension de la prestation d'accueil téléphonique
	Délibération	Autorisation donnée au directeur de signer avec l'UGAP une convention pour mettre en œuvre la refonte du système d'information du CNAPS
	Délibération	Signature de la convention constitutive du groupement permanent de commande du ministère de l'Intérieur
	Délibération	Modalités de remboursement des frais de déplacement Outre-mer des personnels du CNAPS
	Communication	Renouvellement des cartes professionnelles en 2014
	Communication	Activité de la délégation territoriale Ile-de-France du CNAPS
	Recommandation	Recommandation du Collège sur la taxe CNAPS
16/12/2013	Délibération	Projet de budget 2014 du CNAPS
<b>COLLEGE 2014</b>		
27/02/2014	Délibération	Compte financier 2013 du CNAPS
	Délibération	Rapport annuel d'activité 2013 du CNAPS
	Délibération	Orientations générales du contrôle du CNAPS pour l'année 2014
	Délibération	Autorisation d'ester en justice
	Délibération	Délégation du Collège au Directeur
23/09/2014	Délibération	Délégation du Collège au directeur du CNAPS : marché relatif à des prestations juridiques
	Délibération	Autorisation donnée au directeur de passer convention pour une prestation d'accueil téléphonique
	Délibération	Autorisation donnée au directeur de signer avec l'UGAP un avenant à la convention pour la mise en œuvre de la refonte du système d'information du CNAPS
	Délibération	Action sociale – Mise en place d'un dispositif d'urgence au bénéfice des personnels du CNAPS
	Délibération	Budget modificatif du CNAPS pour 2014
	Délibération	Contrat d'objectif et de performance du CNAPS pour les années 2015 à 2017
	Communication	Point sur l'activité du CNAPS au 31 août 2014
	Communication	Mise en œuvre du recouvrement des pénalités financières
20/11/2014	Délibération	Budget initial 2015 du CNAPS
	Délibération	Modification du règlement intérieur du CNAPS
	Délibération	Déclaration des télésecrets du CNAPS à la CNIL
	Communication	1 - Actualité juridique du CNAPS : > M. Thomas Andrieu, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques. . Renouvellement des instances du CNAPS ; . Nouvelle codification du CSI issue du décret 2014-1253 ; . Décret n° 2014-1294 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation ».
	Communication	2 - Préparation de l'Euro 2016 : > M. Thierry Coudert, Délégué aux coopérations de sécurité, et M. Luc Presson, Inspecteur général de la police nationale.
	Communication	3 - Participation du CNAPS à la lutte contre le travail illégal : > M. Philippe Dingeon, représentant du Directeur général du travail.

## Report du vote du budget du CNAPS pour l'année 2014

Extrait du procès-verbal du collège du 18 novembre 2013

### III. Délibérations

Avant de passer à l'examen des délibérations, **Alain Bauer** souhaite informer les membres du Collège que le montant de la collecte de la taxe CNAPS, sur l'année 2013, devrait dépasser largement l'estimation qui en avait été faite sur la base des résultats de 2012. L'intégralité de la collecte est versée au budget de l'Etat, lequel fixe par la Loi de Finances la dotation allouée au CNAPS. En tout état de cause, il convient de débattre sur la taxe CNAPS et sur les effets secondaires de ce dispositif. Il indique que le CNAPS n'a pas été créé pour thésauriser, qu'il doit améliorer ses services, et que l'Etat doit percevoir une somme pour couvrir le coût de la collecte et de ses investissements initiaux.

**Jean-Yves Latournerie** présente la délibération n° 1 sur le budget en cours 2013. Il s'agit d'une décision modificative afin d'ajuster le budget 2013 à ce que qu'il est possible d'anticiper de son point de sortie aujourd'hui.

Le résultat de fin d'exercice 2013 avait été estimé, au Collège de juillet 2013, à un peu plus de 900 000 €. Il a été ramené à 745 000 €. Ce résultat est, pour l'essentiel, dû à une moindre consommation des crédits de personnel liée au calendrier des recrutements en outre-mer qui n'ont pas pu être réalisés au 1<sup>er</sup> janvier et, pour la métropole, à des départs qui n'ont pas pu être remplacés simultanément.

**Jean-Yves Latournerie** rappelle au passage que les délégations territoriales Antilles-Guyane, La Réunion, Polynésie et Nouvelle Calédonie ont été déployées, et que la Commission locale d'agrément et de contrôle de Wallis-et-Futuna a été installée.

Les charges de fonctionnement, quant à elles, sont conformes à la prévision initiale, grâce à des efforts de gestion et de rationalisation mis en œuvre par le Secrétaire général du CNAPS, le chef du service des finances et l'ensemble des structures de l'établissement.

Les charges d'investissement seront, en revanche, inférieures à la prévision initiale en raison, notamment, de l'infirmité d'un premier appel d'offres relatif à la refonte du système DRACAR. Les immobilisations correspondantes seront donc reportées en 2014.

Enfin, le ministère de l'Intérieur a notifié au CNAPS la seconde tranche de la dotation, diminuée de 700 000 € correspondant au résultat prévisionnel (à 45 000 € près) tel qu'il est estimé à ce jour. Il n'est pas utile d'augmenter davantage le fonds de roulement de l'établissement au-delà de ce qui est nécessaire pour payer le salaire des personnels, dans l'attente de la première tranche de la dotation. La seconde tranche de la dotation 2013 est donc ajustée aux besoins de fonctionnement réels du CNAPS.

**Alain Bauer** demande s'il y a des observations sur cet exercice 2013.

**Claude Tarlet** indique qu'il ne souscrit pas en l'état à cette délibération même s'il félicite la gouvernance du CNAPS des efforts de gestion qui ont été réalisés. Il observe que, sur l'exercice 2013, les recettes attendues du CNAPS sont de l'ordre de 27,5 M €, que la dotation du CNAPS est de 16,8 M €, et donc que l'Etat, sur cette même période, encaissera plus de 10 M €. Il répète très clairement qu'il lui est impossible d'approuver, d'abord parce qu'il s'agit de l'argent du marché, ensuite parce que les entreprises, dans une situation économique extrêmement sensible, ne comprendraient pas que leurs représentants acceptent ce prélèvement important de l'Etat sans qu'il y ait au moins un travail qui soit entrepris imaginant comment pourrait être utilisé cet excédent. Il lui semble légitime que l'argent collecté, dans une proportion beaucoup plus importante que prévue, soit, par priorité, réinvesti pour le bien et le renforcement de l'institution CNAPS. A ce stade, **Claude Tarlet** ne demande pas la réduction du montant de la taxe et insiste sur le fait qu'il est dans une démarche qui consiste à consolider le CNAPS, à construire des bases solides pour l'établissement.



*Patrick Lagarde* pense que ce résultat est une bonne surprise, qu'en ces temps de grands débats sur la fiscalité des entreprises, il serait responsable d'annoncer aux entreprises une bonne nouvelle pour 2014 et donc de faire un geste en baissant le montant de la cotisation. Il ne souhaite pas que l'argent soit réengagé au CNAPS sauf si celui-ci avait des besoins particuliers mais il ne lui semble pas que ce soit le cas.

*Michel Mathieu* souligne l'effort de gestion de 2013 et en félicite le CNAPS. Ce bénéfice ouvre la voie à un certains nombres de questions, en particulier dans l'état actuel de l'environnement économique général, de celui des entreprises mais également dans l'environnement économique de leurs clients. Ce sont essentiellement eux qui règlent la taxe. Il estime qu'un geste doit être fait en faveur des entreprises mais également qu'une partie de la recette doit être accordée à l'Etat.

*Michel Ferrero* rejoint Claude Tarlet dans ses propos et estime que renforcer les moyens du CNAPS est une bonne chose.

*Michel Mathieu* souhaite ajouter qu'il serait important de comprendre où a été faite l'erreur dans l'évaluation du marché compte-tenu de l'écart très conséquent entre la prévision et le résultat (7 M €). Il pense que la sous-traitance au 1<sup>er</sup> et au 2<sup>ème</sup> niveau a été largement sous-évaluée mais que cela n'explique pas tout. Un travail de contrôle de gestion au niveau des différents métiers serait intéressant à effectuer.

*Alain Bauer* tient à rendre rétrospectivement hommage à Jean-Louis Blanchou en indiquant, qu'au tout départ, son estimation était de 25 M € et qu'ils la trouvaient tous les deux extrêmement optimiste. Le plus difficile était de tenter d'évaluer le nombre de primo demandes de cartes professionnelles émanant de personnes qui n'avaient jamais formulé de requête alors qu'elles exerçaient depuis plusieurs années et le temps que cela prendrait.

*Alain Bauer* met l'accent sur le fait qu'il s'agit d'une « bonne nouvelle » et qu'il faut s'en réjouir, qu'un déficit aurait été difficile à gérer. Il est nécessaire d'entendre ceux qui paient, les clients et les professionnels. Ce résultat, parfaitement inespéré, est dû au mouvement de régularisation d'un certain nombre de professionnels. Les efforts de gestion et de collecte doivent être salués. De ce point de vue le service public fonctionne bien.

Il interroge : que faire de cet excédent de collecte de l'exercice 2013 et comment aborder l'année 2014 ? Il pense que le Collège doit émettre des souhaits dans la mesure où il est face à une gestion de l'inattendu qui ne porte pas sur la qualité de la gestion mais sur la qualité du résultat de la gestion. Il pourrait être souhaité que la moitié de l'excédent de l'exercice 2013 soit versé à l'Etat et que l'autre moitié soit mise en réserve afin d'augmenter les moyens de gérer le renouvellement massif des cartes professionnelles en 2014, un événement de grande ampleur et exceptionnel, et de préparer la gestion de l'extension du champ de responsabilités du CNAPS (la formation par exemple). Et lorsque sera évoqué l'exercice 2014, il pourrait être envisagé de faire un geste en faveur des entreprises en baissant la taxe de 0,1 %.

*Jean-Yves Parsegny* ne souhaite pas commenter ce qui relève de la cotisation puisqu'il s'agit là d'un débat qui ne sera pas arbitré au Collège ni avec lui. Il désire cependant souligner que le CNAPS est un établissement qui relève du ministère de l'Intérieur et que, en conséquence, les arbitrages qui ont été rendus sur la subvention 2013 font partie d'un ensemble complexe de considérations qui renvoient à tous les grands équilibres du budget plus général du ministère de l'Intérieur et concernent également le ministère du Budget.

*Claude Tarlet* se fait l'écho de toute la profession, en considérant que la proposition faite par le Président est bonne. Elle permettrait de conserver une part du bénéfice de 2013 afin de renforcer les moyens du CNAPS, qui fait des efforts reconnus par tous, pour avancer dans tous les domaines, et l'Etat y réaliserait également un bonus. S'agissant du budget 2014, réduire la taxe de 0.1 %, dans cette période sensible et compte tenu du fait que l'assiette le permet, aurait un effet extrêmement positif sur les entreprises, sur le marché, sur l'institution elle-même qui en aurait une image et une crédibilité renforcées par ce geste de bonne volonté. Cette proposition ne doit pas rester un souhait mais devenir une réalité.

*Alain Juillet* partage pleinement la position des professionnels et souligne que s'il était annoncé, en fin d'année, que le CNAPS avait réalisé un profit sur la taxe payée par les entreprises, les syndicats ne manqueraient pas d'appeler à la révolte. Il s'agirait d'une erreur politique.

*Lionel Lefebvre* précise que le CNAPS ne fait aucun profit.

*Valérie Derouet*, en tant qu'industriel, partage les propos qui ont été tenus et notamment ceux d'Alain Juillet.

*Jean-Michel Bérard* souscrit également à l'analyse exposée et notamment aux orientations de solution du Président. Il souhaite indiquer que cette situation nous oblige quant à la qualité de service et donc qu'il est nécessaire d'être d'autant plus vigilant pour bien utiliser les ressources et mobiliser celles qui seraient utiles pour faire face aux quelques goulots d'étranglement parfois observés dans le fonctionnement des CIAC et le traitement des procédures.

-----

**10h35** A la demande des représentants de l'Etat et des représentants des organisations professionnelles, **Alain Bauer** annonce une suspension de séance, leur permettant de se réunir, séparément, sur les délibérations portant sur le budget 2013 et sur le budget 2014.

**11h25** **Alain Bauer** annonce la reprise de la séance.

-----

**Alain Bauer** propose d'examiner, dans un premiers temps, les délibérations n° 1, n° 3, n° 4, n° 5, et n° 6, puis de revenir ensuite à la délibération n° 2 portant sur le budget 2014.

1 Délibération n° 1 sur la décision modificative n° 1 du budget 2013.

**Alain Bauer** demande si, suite à la discussion qui a eu lieu, les membres du Collège ont des observations à formuler sur la délibération présentée par le Directeur du CNAPS.

La délibération est adoptée à l'unanimité.

[...]

Délibération n° 2 sur le projet de budget 2014

**Alain Bauer** soumet au Collège le projet de recommandation suivant :

« Sur la base des éléments connus de la recette de la taxe CNAPS, estimée au 31 décembre 2013, le Collège du CNAPS souligne et salue l'effort de gestion et de collecte réalisé par le CNAPS et par l'Etat.

Le Collège recommande, en tenant compte de l'ampleur de l'écart entre la collecte et le budget, tel qu'il avait été estimé initialement, que l'Etat prévoit que la moitié de cet écart de collecte soit préservé en vue de l'amélioration des services du CNAPS notamment eu égard à la campagne générale de renouvellement des cartes professionnelles, qui s'ouvre dès le début 2014, et à l'extension envisagée du périmètre d'action du CNAPS dans le domaine de la formation.

Le Collège souhaite également que le gouvernement saisisse le Parlement en vue d'une réduction de la taxe CNAPS d'environ 0,1 % sur le budget 2014. ».

**Alain Bauer** demande s'il y a des observations.

**Pierre-Antoine Molina** rappelle qu'il s'agit de sa toute première intervention devant le Collège du CNAPS. Il remercie les représentants de l'Etat de l'avoir désigné pour donner les résultats de leur concertation, alors qu'il n'a pas de prérogatives interministérielles.

**Pierre-Antoine Molina** informe le Collège que les représentants de l'Etat ont bien noté les préoccupations qui sont celles de la profession, qu'ils ont voté la DM 2013 et sont prêts à voter, en l'état, le budget 2014. En revanche, s'agissant de la recommandation soumise au vote par le Président du Collège, il indique, qu'en qualité de représentants de l'Etat, il ne leur appartient pas de se prononcer sur une recommandation adressée au Gouvernement. Cela excéderait leur rôle au sein du Collège. En conséquence, les représentants de l'Etat ne prendront pas part au vote.

**Alain Bauer** soumet la recommandation au vote.

*La recommandation est adoptée par 12 voix pour, 0 voix contre, 0 voix abstention.*

**Les 9 représentants présents de l'Etat ne prennent pas part au vote.**

**Alain Bauer** indique, qu'afin de dialoguer sur la taxe CNAPS, les représentants de la profession sont invités à prendre rendez-vous, avec le ministère de l'Intérieur et le ministère du Budget.

Il propose de reporter le vote de la délibération n° 2 sur le projet de budget 2014 à un prochain collège qui se tiendra le 16 décembre 2013, afin de laisser le temps à la négociation entre les organisations professionnelles et l'Etat, tout en n'obérant pas les délais nécessaires à l'approbation et à la mise en œuvre du budget.

**Jean-Yves Parssegny** regrette le report de ce vote. Le document soumis au Collège avait fait l'objet d'un consensus entre les différentes tutelles et la direction de l'établissement, et présentait toutes les caractéristiques requises pour être adopté en l'état, ce qui ne préjugait en rien des débats dont il a bien pris bonne note. Il n'est pas impossible, compte-tenu de ce report et des délais nécessaires pour sa mise en œuvre, qu'il y ait des retards de paiement.

**Alain Bauer** suggère que, pour éviter de telles difficultés, l'Etat commence par régler dans les temps les sommes dues au CNAPS au titre de 2013. Il espère que les services de l'Etat tiendront, cette fois, les délais.

## **Délibération relative aux orientations du contrôle pour l'année 2013**

Extrait de la délibération n° 2013-03-21-004-D ayant pour objet « Orientations générales du contrôle pour l'année 2013 »

### **1. Poursuivre la mise en œuvre des orientations 2012 en contrôlant l'ensemble des secteurs d'activités de la sécurité privée en métropole et dans les DOM-COM**

*Il convient de cibler particulièrement la sûreté aéroportuaire, afin de mettre en œuvre en 2013 les modalités de partenariat définies en liaison avec la DGAC.*

*Des contrôles portant sur le transport de fonds et de valeurs seront réalisés afin notamment de vérifier le respect des normes de matériel utilisées par les sociétés eu égard aux risques spécifiques auxquels les agents sont soumis.*

*Par ailleurs, le déploiement du CNAPS à l'outre-mer permettra d'engager dès le premier semestre 2013 les premières actions de contrôle dans les DOM-COM.*

### **2. Lancer sur tout le territoire des campagnes de contrôles stratégiques et thématiques déterminées dans l'espace et dans le temps.**

*Le directeur pourra déterminer au cours de l'année des actions à prendre en tenant compte, selon les thèmes décidés pour le contrôle, de la période d'activité la plus propice. Il faut en effet que les actions de contrôle du CNAPS puissent s'exercer à l'endroit de l'ensemble des secteurs de la sécurité privée concernés et des services internes de sécurité.*

*En effet, et quoique le secteur de la surveillance et du gardiennage soit le plus important en nombre d'agents, il faut néanmoins prendre garde à ce que certains entrepreneurs ou salariés dans d'autres domaines d'activité n'aient pas l'impression d'être oubliés, voire de pouvoir se soustraire, aux obligations qui reposent sur eux.*

### **3. Effectuer des contrôles en développant les partenariats institutionnels existants ; approfondir les contrôles notamment en ce qui concerne la détection des fraudes**

*La crédibilité de l'action disciplinaire tient pour une part au nombre de contrôles effectués, mais elle dépend aussi de la capacité de ces contrôles à détecter non seulement des manquements évidents mais aussi des fraudes plus déguisées.*

*C'est ainsi qu'une attention particulière sera portée par le CNAPS aux dérives de la sous-traitance (sous-traitance en cascade, prix anormalement bas, travail dissimulé ...).*

*En 2013, les contrôlés réalisés par les agents du CNAPS s'appuieront sur les outils de partenariats initiés en 2012, ce qui revêtira deux aspects :*

- Poursuivre le travail de partenariat avec les CODAF, notamment pour définir les modalités d'échanges sécurisées d'informations signalant les situations de travail illégal. Ces signalements peuvent également s'organiser sur la base de relations directes avec l'inspection du travail, la DGFIP et l'URSSAF. Il convient à ce titre de préciser que seuls les agents habilités définis à l'article L. 8271-1-2 du code du travail sont susceptibles de recueillir ces signalements et de constater les infractions dans le cadre de leur compétence de lutte contre le travail illégal.*
- Décliner territorialement la convention de partenariat pour la lutte contre le travail illégal avec les services de l'Etat, signée par le président du CNAPS le 12 décembre 2012.*

Enfin, pour les agents contrôleurs du CNAPS, des formations relatives à la détection du travail dissimulé ou à la rédaction des actes d'une procédure de contrôle sont en cours de réalisation. D'autres modules sont inscrits dans le plan de formation 2013, notamment en ce qui concerne le droit des sociétés, la comptabilité des entreprises, la sous-traitance ou le droit du travail.

**4. Développer et mieux identifier dans les contrôles opérés les faits relevant du code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.**

La grande majorité des faits constatés à l'occasion des contrôles – environ 80% – relèvent du code de la sécurité intérieure. Il s'agit en 2013 de mieux utiliser le code de déontologie afin d'élargir le périmètre des contrôles pratiqués.

**5. S'assurer de la capacité effective des nouvelles entreprises et de leurs dirigeants à exercer des activités privées de sécurité**

Les entreprises nouvellement créées feront l'objet d'un contrôle systématique dans les mois qui suivent le début de leur activité.

**6. Contrôle à nouveau en fin d'année 2013 des entreprises sanctionnées par les CIAC ou qui ont rectifié les manquements constatés lors des contrôles initiaux**

Afin d'éviter la répétition d'éventuels manquements, un certain nombre d'entreprises pourraient être revisitées afin de pouvoir mesurer l'impact des premiers contrôles et/ou sanctions.

**7. Accentuer la dimension préventive et pédagogique du contrôle**

La loi a confié au CNAPS une mission de conseil et d'assistance, à laquelle participe les services du contrôle lors de leurs opérations.

La participation à des salons ou événements organisés par le secteur de la sécurité privée contribueront à renforcer cette dimension.

Par l'intermédiaire de son site internet enfin, le CNAPS pourra fournir une information concrète aux professionnels du secteur et de pointer les abus qui ont pu être constatés à l'occasion des contrôles, autant que de communiquer sur l'activité du CNAPS par des indicateurs et de présenter les décisions prises par les CIAC ou la CNAC dans des cas « exemplaires ».

## Données économiques et sociales de la sécurité privée

Extrait de l'enquête de branche « Prévention et Sécurité » de septembre 2016.

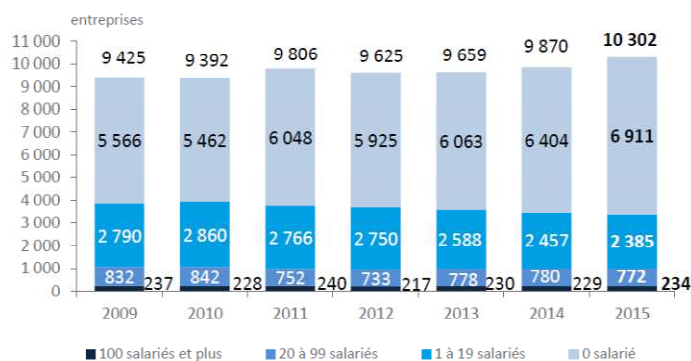
*Nota bene* : le périmètre de l'enquête de branche ne correspond pas *stricto sensu* au périmètre réglementé.

Nombre d'entreprises de la profession

Strates d'effectifs salariés	Nombre d'entreprises	Répartition en %
2.000 salariés et plus	9	2,5 %
500 à 1.999 salariés	27	
100 à 499 salariés	198	
20 à 99 salariés	772	7,5 %
1 à 19 salariés	2 385	23 %
<b>Sous total</b>	<b>3 391</b>	<b>33 %</b>
0 salarié	6 911	67 %
<b>Total</b>	<b>10 302</b>	<b>100 %</b>

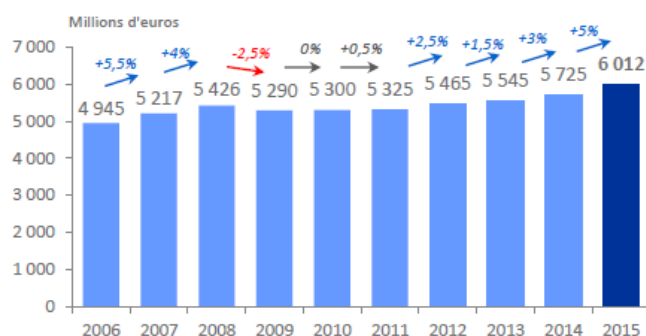
Source INSLE

Evolution des entreprises de la profession



Source INSEE

Evolution du chiffre d'affaires de la profession 2015/2006

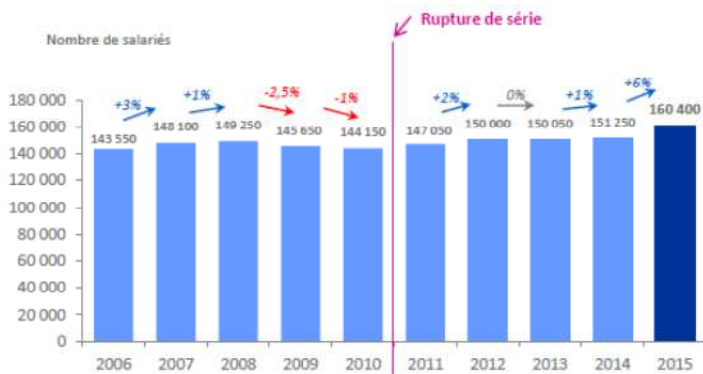


Concentration de la profession

Chiffre d'affaires cumulé	Nombre d'entreprises correspondant
1 726 M€ (28,5 %)	9 entreprises (< 0,1 %)
2 593 M€ (43 %)	36 entreprises (< 0,5 %)
3 986 M€ (66 %)	234 entreprises (2,5 %)
5 263 M€ (87,0 %)	1 006 entreprises (10 %)
<b>6 012 M€ (100 %)</b>	<b>10 300 entreprises (100 %)</b>

- Année 2016 -

Evolution des effectifs salariés



Source UNEDIC jusqu'en 2010, ACOSS à partir de 2011

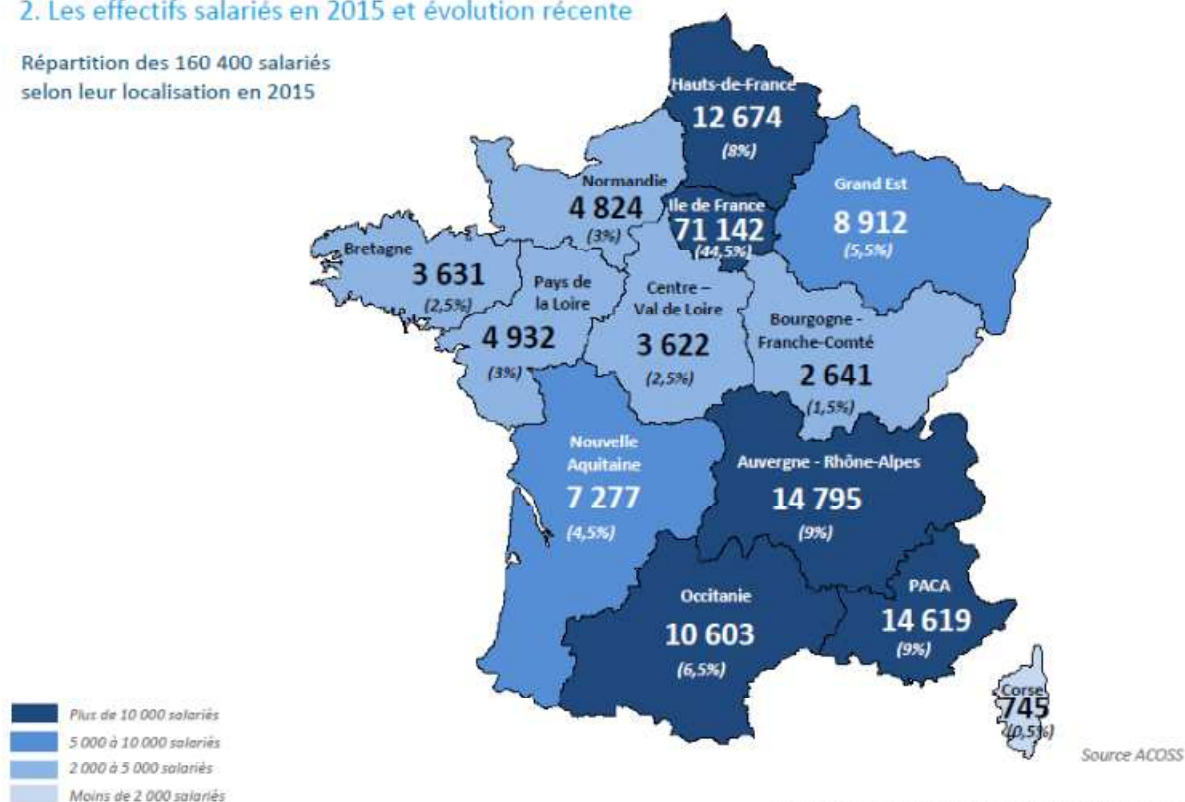
Effectifs salariés au 31 décembre 2015

Strates d'effectifs salariés	Effectifs salariés 2015	Répartition 2015 en %
500 salariés et plus	76 900	48 %
100 à 499 salariés	37 800	23,5 %
20 à 99 salariés	31 600	19,5 %
1 à 19 salariés	14 100	9 %
<b>Ensemble</b>	<b>160 400</b>	<b>100 %</b>

Source ACOSS - IHC

## 2. Les effectifs salariés en 2015 et évolution récente

Répartition des 160 400 salariés  
selon leur localisation en 2015



## 2. Rémunérations

a. Salaires mensuels bruts, y compris les primes soumises à charges sociales (hors panier),  
des salariés en CDI présents à temps plein



*Conséquence de la très faible participation des entreprises de plus de 500 salariés signalée en début de rapport :  
les salaires moyens en 2015 ne peuvent pas être comparés à ceux affichés les années précédentes.*

### ■ Agents d'exploitation

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coefficient 120	1 400	1 450	1 500	1 500	1 570	1 600	1 610	1 630	1 660	1 480
Coefficient 130	1 450	1 500	1 550	1 550	1 610	1 650	1 670	1 670	1 700	1 490
Coefficient 140	1 475	1 525	1 600	1 605	1 650	1 680	1 700	1 760	1 750	1 550
Coefficient 150	1 600	1 650	1 725	1 725	1 710	1 750	1 790	1 830	1 900	1 620

Source I+C

### ■ Agents de maîtrise et cadres

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agents de maîtrise	2 050	2 200	2 250	2 250	2 300	2 350	2 300	2 360	2 400	1 970
Cadres	3 350	3 400	3 600	3 750	4 000	3 900	3 800	3 820	4 640	2 880

# Réforme du livre VI du code de la sécurité intérieure

Extrait annoté en novembre 2013 des premières pages du projet de réforme

3/11/2013

Versión DLPAJ

Code de la sécurité intérieure

LIVRE VI : ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ

TITRE Ier : ACTIVITÉS PRIVÉES DE SURVEILLANCE ET DE GARDIENNAGE, DE TRANSPORT DE FONDS ET DE PROTECTION PHYSIQUE DES PERSONNES PRIVÉE

Section I Champ d'application

Chapitre Ier : Dispositions générales

Section I Champ d'application

*Pour faire quoi?*

Article L611-1

Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent suivantes :

1° ~~A fournir des services ayant pour objet la Ssurveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou leet gardiennage de biens meubles ou immeubles incluant ou non ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ;~~ *Contre quoi?*

2° Ssurveillance humaine dans les enceintes ou installations affectées à un transport collectif de voyageurs ;

3° Ssurveillance humaine lors des manifestations sportives, culturelles ou récréatives ; *-> CRP-ASENE ?*

4° Ssurveillance humaine exercée avec l'usage d'un chien ; *?*

5° ~~Mise en service ou maintenance logicielles~~ Mise en service ou maintenance sur place ou à distance, de systèmes de surveillance par des moyens électroniques faisant l'objet d'une exploitation par un tiers ou un service interne ;

6° Ssurveillance sur place par des systèmes électroniques de sécurité, de biens meubles ou immeubles incluant ou non la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ;

7° Ssurveillance à distance par des systèmes électroniques de sécurité, de biens meubles ou immeubles incluant ou non la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ;

8° ~~A Transporter et à surveillanceser, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, de métaux précieux, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer leet traitement des fonds par le transporteurés ;~~

9° ~~Maintenance et approvisionnement des installations automatisées bancaires dans le cadre d'une prestation de service ;~~

10° Sûreté de l'aviation civile, dont l'exercice requiert une certification au titre du Règlement européen (UE) 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile *suvisé et relève de l'article L. 6342-4 du code des transports ;*

11° Sûreté portuaire ;

12° Recherche, détection et mise en évidence de munitions, mines, pièges, engins et explosifs dans le cadre de chantiers ou dans des enceintes ou installations ouvertes au public, à l'exclusion des activités de déminage ; *et compris avec l'usage d'un chien.*

13° Protection de l'intégrité physique des personnes.

14° Conseil et étude pour le compte d'autrui susceptibles de déboucher sur des préconisations portant sur les activités mentionnées aux 1° à 13°, à l'exception des activités des personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 6341-1 du code des transports.

Article L611-1-1

*L'usage du chien est possible pour les tâches 1°, 2°, 3°, 10°, 11° et 12° dans des conditions prévues en décret en C.E.  
-> Distinction / surveillance/détection humaine / explosif.*



personne morale  
de droit public.

espace  
de liberté.

Ne s'applique  
à a.

est  
étranger.

quid pour  
le foot

quid pour  
le foot.

Sauf dispositions spécifiques, le présent titre s'applique aux services internes qui exercent les activités visées mentionnées aux 1° à 12° de l'article L. 611-1 pour le compte exclusif de leurs entreprises ou associations. Ces entreprises ou associations ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 612-2, L. 612-3, L. 612-6 à L. 612-8 et L. 612-15.

→ quid de la vidéosurveillance regardée occasionnellement par un gérant.

Section 2 Rapports avec les tiers et les forces de sécurité intérieure

Sous section 1 Contribution à la sécurité générale

Article L. 611-1-2

Il est interdit aux personnes exerçant une activité mentionnée à l'article L. 611-1 y compris celles exerçant leur activité dans le cadre d'un service interne de sécurité, de s'immiscer, à quelque moment et sous quelque forme que ce soit, dans le déroulement d'un conflit du travail ou d'événements s'y rapportant. Il leur est également interdit de se livrer à une surveillance relative aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou aux appartenances syndicales des personnes.

Article L. 611-1-3

Dès lors qu'elles se trouvent sur la voie publique pour y poursuivre l'exercice d'une activité mentionnée à l'article L. 611-1 en vertu de l'autorisation mentionnée à l'article L. 613-1, les personnes physiques sont tenues de respecter des règles de signalement de leur présence et de coordination avec les forces de sécurité intérieure, suivant des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article L. 611-1-4 :

Toute personne exerçant une activité mentionnée à l'article L. 611-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de la commission d'un crime ou d'un fait de violences volontaires, est tenue d'en aviser les forces de police ou de gendarmerie suivant des conditions et des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

usage illicite de substances toxiques et dangereuses (L. 3421-1 du C.S. de police) = 100%

Article L. 611-1-5

Sans préjudice des dispositions de l'article 73 du code de procédure pénale et les articles 122-4 à 122-7 du code pénal, il est interdit aux personnes physiques ou morales qui exercent l'une des activités mentionnées à l'article L. 611-1 du présent code de recourir à quelque forme que ce soit d'entrave au libre usage des biens et de contrainte à l'égard des personnes.

Sous-section 2 Coordination avec les forces de sécurité intérieure

Article L. 6112-1-6

Dès lors que l'intervention d'une personne exerçant une activité mentionnée à l'article L. 611-1 du présent titre est autorisée en application des articles L. 271-1 ou L. 613-1 ou de l'article L. 271-1 du code de la sécurité intérieure, une convention de coordination de l'action des agents privés de sécurité concernés avec les forces de sécurité de l'Etat est conclue, entre les entreprises employant ces agents, les donneurs d'ordre et le représentant de l'Etat dans le département.

Cette convention peut également être conclue, à la demande du représentant de l'Etat dans le département, pour assurer la coordination entre l'action des agents privés de sécurité et des forces de sécurité de l'Etat sur des emprises privées au sein desquelles la sécurité des personnes et des biens le justifie.

Toute convention de coordination doit être transmise au procureur de la République territorialement compétent.

# Communiqué de presse du collège du 19 novembre 2015



Paris, le 19 novembre 2015

## Communiqué de presse du Collège du CNAPS

Le Collège du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) s'est réuni ce jeudi matin, 19 novembre 2015, sous la présidence d'Alain BAUER.

Suite aux attentats terroristes commis le 13 novembre dernier à Paris et dans son agglomération, le Collège du CNAPS, à l'unanimité, a émis les recommandations suivantes :

- La création d'un métier d'agent de surveillance renforcée (ASR) dédié à des espaces statiques particulièrement exposés à des risques et pouvant être autorisé, dans les mêmes conditions que les transporteurs de fonds, à être armé.
- L'utilisation des agents cynophiles de détection d'explosifs, en complément des unités de police et de gendarmerie, dans des conditions identiques à celles existant en zones aéroportuaires.
- L'intégration d'un module « sensibilisation et prévention du terrorisme » dans toutes les formations d'agents de sécurité privée reconnues par le CNAPS.
- La mise en cohérence des possibilités d'escortes armées de personnalités entre les agents de protection rapprochée étrangers et français, nécessitant la possession d'une carte professionnelle, et un traitement équivalent en matière de port d'arme (à l'exception évidemment des agents publics).

Par ailleurs, le Collège du CNAPS a décidé la mise en place d'un groupe de liaison permettant d'échanger des informations entre autorités publiques et secteur privé en période d'urgence et de crise.

En matière d'articulation entre les forces publiques et la sécurité privée, le Collège du CNAPS recommande la mise en place d'un soutien actif aux forces publiques par la mutualisation des moyens privés (statiques, logistiques et accompagnement).

En vue de la préparation de l'EURO 2016 et afin de renforcer les conditions de sécurisation des stades, et de ne pas disperser les ressources disponibles, le Collège du CNAPS recommande fermement la suppression des fans zones, dès lors qu'elles ne pourraient pas être prises en charge directement par les organisateurs avec leurs moyens propres.



2/4/6 boulevard Poissonnière - CS 80023 - 75009 Paris  
Téléphone : 33 (0)1 48 22 20 40 – [sec-cnaps@interieur.gouv.fr](mailto:sec-cnaps@interieur.gouv.fr)

*Établissement public placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur - [www.cnaps-securite.fr](http://www.cnaps-securite.fr)*

## **Article L. 611-1 du livre VI du code de la sécurité intérieure en date de 2017**

L'article 10 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique introduit, notamment un nouvel alinéa 1° bis :

*Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent :*

*1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes ;*

***1° bis A faire assurer par des agents armés l'activité mentionnée au 1°, lorsque celle-ci 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 ;***

*2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;*

*3° A protéger l'intégrité physique des personnes ;*

*4° A la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre des menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports.*