

Questions Pénales

CESDIP

Centre de Recherches
Sociologiques sur le Droit
et les Institutions Pénales

UMR 8183

www.cesdip.fr

Les premiers pas du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS)

Frédéric OCQUETEAU est sociologue, directeur de recherches au CESDIP (CNRS).
Il présente les résultats d'une recherche sur le nouveau dispositif de contrôle de la sécurité privée.

Institué par l'article 31 de la LOPPSI du 14 mars 2011 et le décret fondateur du 21 décembre 2011, le CNAPS, établissement public administratif français mobilisant à ce jour 214 agents, est entièrement financé par une taxe perçue auprès des entreprises et des services internes de sécurité et par le produit des amendes prononcées en cas d'infractions. Sa vocation a été de se substituer aux préfetures qui assuraient auparavant la régulation du marché des prestations de sécurité à caractère commercial et des services de sécurité internes aux entreprises¹, en délivrant, après enquête, une autorisation d'exercice, selon une première loi du 12 juillet 1983². La mission de ce nouvel établissement public est double : d'une part, pré-instruire et délivrer des agréments et des autorisations aux salariés et dirigeants des entreprises entrant dans le champ défini par le législateur selon un système de « guichet unique » centralisé à Paris. D'autre part, déférer aux CIAC (commissions interrégionales d'agrément et de contrôle), le pouvoir de trancher des contestations susceptibles de survenir à l'occasion de l'activité du contrôle des titres et des déviations des entreprises et des salariés visés par la loi.

Méthodologie

L'enquête a été conduite entre mai 2012 et mars 2013 par le biais d'entretiens, d'observations *in situ*, et d'exploitation de sources documentaires variées. Nous avons assisté à la totalité des séances de pilotage du texte au Collège du CNAPS (son conseil d'administration) en 2012, interrogé une trentaine de témoins et acteurs (administratifs et professionnels) sur la mise en œuvre du dispositif, accompagné des inspecteurs dans certaines entreprises contrôlées et assisté à deux commissions disciplinaires de CIAC, l'une à Paris et l'autre en province. L'article ne prétend pas évaluer l'impact général du dispositif sur la moralisation du secteur, faute d'un recul suffisant. Il souhaite rendre perceptibles les conditions empiriques du passage d'une pure régulation étatique jugée, avec le temps, largement inadaptée, à une régulation mixte censée être plus ajustée ou mieux en phase avec l'expansion du marché de l'offre et de la demande de sécurité-protection.

La genèse du dispositif

Après des années de réflexion sur les conditions d'amélioration des dispositifs antérieurs réputés avoir failli à leur mission de contrôle et de moralisation, le législateur de 2011 fut conduit à inventer un dispositif plus souple de délivrance et de renouvellement des autorisations et des agréments³ pour les prestataires de services de sécurité, appelés à demeurer une profession réglementée. Un dispositif s'est institué à l'intersection de deux options possibles : une bureaucratie généraliste que l'on aurait pu doter d'un surcroît de moyens dédiés, ou bien un ordre ou une instance ordinaire d'autorégulation déontologique. Dans la foulée du rapport de commande confié à deux Inspecteurs généraux de l'administration⁴ et de l'installation d'une délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP) en septembre 2010, la « solution CNAPS » finit par s'imposer sans grands débats à l'Assemblée nationale. Il convient de noter que le nouvel édifice ne s'apparente en rien à un organisme paritaire puisque les syndicats de salariés ont été délibérément exclus de son pilotage. Les principaux syndicats patronaux de la sécurité privée (en gardiennage, surveillance électronique et humaine, transports de fonds, sûreté aéroportuaire, protection physique des personnes et agents privés de recherche) se sont financièrement mobilisés pour faire vivre l'établissement public et entrer dans ses rouages en vue de participer à la nouvelle stratégie de contrôle et de pédagogie à l'égard des clients publics et privés.

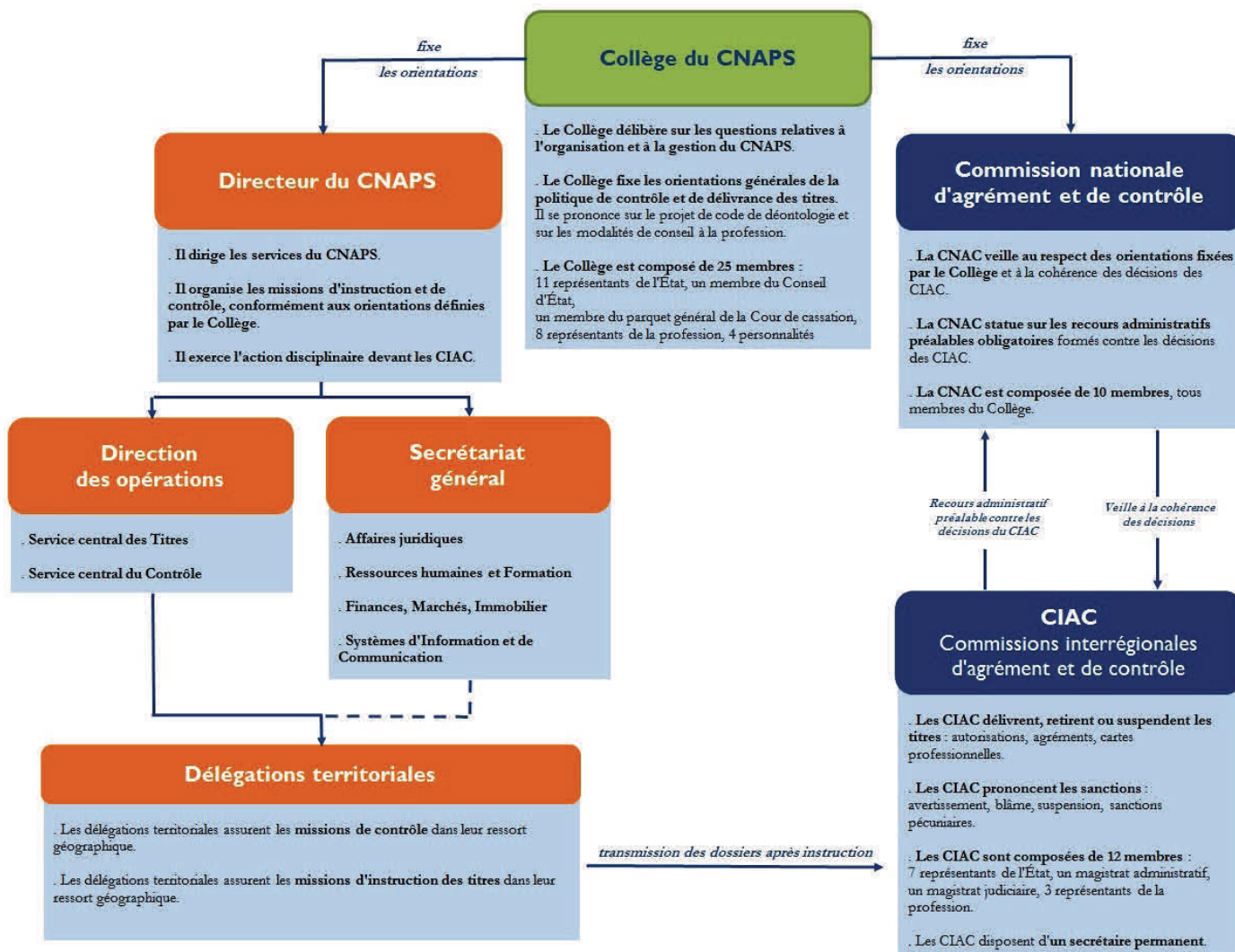
¹ D'après l'INSEE, le champ des agents d'exploitation de la branche sécurité privée, calculé restrictivement concernait en 2010, 131 000 salariés ETP répartis au sein de 9 000 sociétés (78 % auraient moins de 10 salariés, et les 10 premières dégageraient à elles seules 35 % de la valeur ajoutée HT). Si l'on y ajoute les effectifs des services internes, on parvient à un effectif d'environ 147 800 employés. Des projections sur un spectre plus élargi des prestations périphériques évoquent des effectifs supérieurs à 200 000 agents. Cf. ROBIN M., MORDIER B., 2013, La sécurité privée, un secteur en pleine expansion, *INSEE Première*, 1432 (dossier complet).

² OCQUETEAU F., 1991, Surveillance et gardiennage : recensement et enjeux, *Questions Pénales*, IV, 4, 1-4.

³ L'agrément concerne les dirigeants, gérants ou associés de la personne morale exerçant l'activité. L'autorisation d'exercice concerne quant à elle la personne morale ou l'exploitant individuel.

⁴ BLOT Y., DIEDERICH O., MARTINI H., GARCIN P., HAN D., 2010, *Rapport sur les contrôles des entreprises de sécurité privée*, Paris, GSSIAP (rapport téléchargeable sur le site Internet : http://www.gssiap.com/dl/GSSIAP_ContrôleEPS_rapportIGA.pdf).

Circuit des prises de décision au sein du CNAPS (source : CNAPS)



L'essentiel de la première tâche du CNAPS fut de prendre en charge l'héritage des préfetures assumant cette tâche depuis 1986 sous la supervision de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ). La deuxième vocation du CNAPS fut d'apprendre à devenir un établissement plus réactif et efficace en récupérant les armes et outils dont disposaient les préfets pour accéder à la connaissance du « pedigree » des demandeurs d'autorisation : la 2^e version de l'application DRACAR⁵, les fichiers de police utiles (STIC et JUDEX notamment⁶), et les bulletins n° 2 des casiers judiciaires.

Le dispositif

La naissance du CNAPS et des Commissions interrégionales d'agrément et de contrôle (CIAC) a jeté les fondements d'une nouvelle architecture territoriale, où le Collège du CNAPS, le CNAPS lui-même et les nouvelles CIAC ne sont pas soumises à la tutelle ministérielle de l'Intérieur. La composition du Collège du CNAPS qui fixe les orientations générales de l'établissement a été délibérément pensée avec une surreprésentation des agents de l'État par rapport aux professionnels du privé (représentants de syndicats patronaux du gardiennage, y compris cynophiles, de la télésurveillance et surveillance électronique, du convoyage de fonds, de la sûreté aéroportuaire et des enquêteurs privés). Ces derniers restent également minoritaires au sein des CIAC (3 sur 12). La vraie tutelle de l'édifice est désormais incarnée par la CNAC, dirigée par un magistrat du conseil d'État et un vice-président de la cour de Cassation⁷, qui jouent le rôle d'une « juridiction d'appel du second degré ». Elle s'est substituée à la DLPAJ.

La CNAC s'est vu doter de deux mandats officiels : d'une part, veiller au respect des orientations fixées par le Collège ; d'autre part, statuer sur les *recours administratifs préalables obligatoires* (RAPO) formés contre les décisions des CIAC qui délivrent, retirent ou suspendent les titres permettant d'exercer, de façon à réduire les disparités régionales dans les décisions. En effet, on s'est rapidement avisé que des différences de sensibilités régionales, liées aux particularités du tissu local de la sécurité privée de proximité, pouvaient prêter à contestations parmi les cibles des contrôles, employeurs et salariés. Le dialogue de la Commission nationale avec les Délégations Territoriales (DT) en vue d'harmoniser leurs pré-instructions a rapidement imposé des ajustements et conduit à une recentralisation de ce qui avait été pensé comme une déconcentration des contrôles.

Trier et instruire les dossiers : le rôle-clé du chef instructeur de la DT

Les DT sont la porte d'entrée des dossiers de demandes d'autorisation, d'agrément et de renouvellement des cartes. L'instruction des demandes est d'abord assurée par les services administratifs qui détectent les dossiers problématiques. Les

⁵ Selon l'arrêté du 8 juin 2012 modifiant celui du 9 février 2009, le CNAPS a un accès direct à l'application DRACAR (Délivrance Réglementaire des Autorisations et CARTES professionnelles) des APS (Agents Privés de Sécurité). Le décret du 9 février 2009 relatif à la délivrance de la « carte professionnelle », à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités de sécurité privée, avait constitué un net progrès en la matière, mais le système d'informatisation fut considéré comme un échec relatif dans sa mise en œuvre pratique.

⁶ STIC pour « système de traitement des infractions constatées », JUDEX pour « système judiciaire de documentation et d'exploitation ».

⁷ Ils sont assistés de deux conseillers, les présidents du SNES (Syndicat National des Entreprises de Sécurité) et de l'USP (Union des Entreprises de Sécurité Privée), les deux organisations d'employeurs les plus représentatives du marché de la sécurité.

opérations des DT obéissent à diverses modalités. Premièrement, elles répondent à des normes de quotas du plan annuel défini par le collège du CNAPS. Deuxièmement, elles orientent l'action des contrôleurs sur des secteurs déviants « rentables » comme les manifestations sportives, festives et autres événementiels où le recours à des personnels de sécurité précaires et non formés est pratique courante.

Le pouvoir de pré-instruction de chaque DT s'exerce notamment dans une première opération de tri entre mauvais dossiers (par exemple, des demandes intempestives d'agents ou de dirigeants au passé judiciaire lourd revenant à la charge) et bons dossiers (des *primo* demandeurs ou des demandeurs en renouvellement de leurs cartes dont rien n'indique qu'ils aient quelque chose à se reprocher, sauf par exemple d'avoir laissé courir les délais par erreur ou négligence). Il s'agit de trouver un équilibre entre une politique d'autorisation généreuse envers les candidats salariés et la lutte contre les facilités d'accès au libre commerce de la sécurité privée pour ceux qui n'y auraient pas vocation. Bref, de faire du « cousu main » ou du « cas par cas », de façon à ne pas encourir les critiques traditionnelles à l'égard d'une administration arbitraire, opaque et injuste envers des candidats de condition souvent modeste, alors que le consensus politique a été de leur donner la chance d'un bon départ dans la vie : « *Ils demandent à avoir leur carte professionnelle pour pouvoir travailler, ce qu'on leur explique à Pôle Emploi dont on est quasiment devenu "l'agence de placement"* » (entretien Chef de la DT Île-de-France, 7 février 2013). Pour les DT, constituer un vivier sain et de bonne foi au sein d'une multiplicité de demandeurs d'emplois, c'est faire en sorte que les contrôles préalables soient perçus comme pédagogiques et vertueux, ne pas jouer le Père Fouettard. Cela demande de se démarquer résolument d'une attitude purement dissuasive, contrairement à celle que certains professionnels dominants du secteur entendraient pourtant faire adopter aux CIAC : « *Notre objectif n'est pas de mieux assainir le secteur comme l'a peut-être dit le législateur (...), mais bien plutôt de le professionnaliser, car il ne l'était pas assez jusqu'à présent. Nous ne sommes pas là principalement pour punir, mais pour conseiller et accompagner des gens qui cherchent à mieux s'insérer alors qu'ils restent généralement sous-informés, même si tous les moyens sont bons pour échapper aux contrôles* » (*ibid.*).

Le chef instructeur de chaque DT, qui rapporte les éléments d'appréciation des dossiers au secrétariat permanent de la CIAC, bénéficie par-là même d'une marge de manœuvre et d'influence importante dans les diverses anticipations du destin des dossiers examinés à son service : « *C'est un pouvoir où nous avons beaucoup à perdre, alors que les recalés de nos instructions ont tout à gagner à déposer des recours. Nous engageons la responsabilité du CNAPS et de la CNAC si nous donnons un accord, une autorisation ou un agrément, qui s'avèrera peut-être une catastrophe par la suite. Car la CIAC va délivrer une autorisation pour cinq ans, et nous ne serons pas nécessairement prévenus d'une faute pénale de l'agent qui pourrait*

commettre un délit six mois plus tard. Imaginez ce qu'un tel automatisme peut avoir de regrettable, et comment notre travail peut être mis en cause comme celui d'un juge dans le cas d'une libération conditionnelle qui tournerait mal » (entretien Instructeur, 7 février 2013).

Naissance d'un nouveau corps de contrôle

Les chefs des DT s'efforcent de rendre cohérentes les orientations définies par la direction du CNAPS en les adaptant aux contraintes organisationnelles et budgétaires locales. S'agissant de la démarche proactive des contrôles diligentés sur place, nous avons observé la mise en route par le chef d'une DT d'un plan des contrôles avec son équipe forte d'une vingtaine d'agents, lesquels ont tous fait l'objet d'une formation avant leur prise de fonction à l'automne 2011. Là réside la grande innovation du dispositif par rapport aux missions dévolues par la Loi sur la sécurité intérieure de 2003 aux services de police et de gendarmerie pour le compte des préfets, qui, à l'usage, n'avait jamais fonctionné correctement.

Qui sont ces nouveaux contrôleurs ? Ils se partagent de manière à peu près équivalente entre *agents publics* et *agents privés*. Côté *agents publics*, à la DT Île-de-France par exemple⁸, ce sont des vacataires volontaires issus des services centraux : cinq policiers, un gendarme et deux autres fonctionnaires centraux, un agent de la préfecture et un agent détaché de la sécurité civile de Paris. Côté *agents privés*, les cursus sont, à dessein, beaucoup plus éclectiques. On y trouve quelques fonctionnaires reconvertis de longue date dans des entreprises privées : un ancien de la direction de la protection et de la sécurité de la Défense ; un ancien agent de l'administration pénitentiaire ; mais également, l'ex-agent commercial d'une banque par ailleurs bon connaisseur du monde cynophile ; un ancien adjoint de sûreté d'une société de transports de fonds ; deux cadres sécurité d'une société d'ameublement et d'une société de biens culturels ; l'agent d'une société de sécurité électronique, réputé bon connaisseur des techniques de piratage informatique. Enfin, un agent d'inspection familial de l'univers des enquêteurs privés sans en être issu directement lui-même. La diversité des trajectoires répondait d'une part à la nécessité de mobiliser des compétences adaptées aux milieux à cibler, de l'autre de les socialiser avec des administratifs aux connaissances juridiques plus rigoureuses mais plus éloignés du terrain de l'entreprise. Comme l'explique un contrôleur : « *Les gérants de société nous donnent d'utiles conseils sur la façon dont on monte une boîte de sécurité, et avec eux, on sait mieux déceler les travers de l'utilisation variée des agents recrutés ; les anciens chargés de prévention des grands groupes nous donnent des informations techniques de premier plan sur les modalités de la sous-*

traitance ; les conseils du contrôleur bon connaisseur du milieu cynophile nous sont précieux, il est au top de la réglementation en tant qu'ancien formateur dans une école de dressage de chiens. Parmi nos contrôleurs, trois d'entre eux ont la qualification SSLAP 3⁹, la plus haute en matière de respect des règles de prévention de l'incendie... Et nous, nous bénéficions directement ou indirectement de leurs connaissances pointues acquises sur le tas » (entretien Contrôleur, 7 février 2013).

Les opérations de contrôle sur le terrain sont en général déclenchées à la suite de demandes d'informations du secrétariat de la DT par courriers et e-mails auprès de l'entreprise ou de l'agent visé. Leur opportunité est discutée en interne avec les contrôleurs missionnés, la programmation étant en général arrêtée trois ou quatre semaines à l'avance. L'inspection doit être approuvée et validée par le chef de la délégation qui la transmet au président du CNAPS, lequel en évalue stratégiquement le bien-fondé sur deux sortes de critères : politique, si la cible du contrôle constitue un enjeu jugé trop sensible sur le moment, ou purement gestionnaire, s'il s'agit de faire du chiffre en présentant des statistiques plus équilibrées de l'ensemble du périmètre des secteurs à contrôler, prestataires comme services internes. En vertu de quoi, le feu vert est donné pour un contrôle sur place en accord avec le procureur de la République.

Si l'objectif officiel pour les DT et les CIAC est bien de trouver des solutions destinées à remettre les « gens dans les clous », il importe de démontrer que les cibles des contrôles sont diversifiées au maximum. Les commissions doivent résister à la tentation d'agir sur dénonciation ou délation, bien que la contrainte de rendement les y prédispose. On note surtout une tension entre les administratifs et les acteurs privés en leur sein : chez les professionnels du secteur prévalent les intérêts économiques qui portent à vouloir éliminer une concurrence incarnée pas des « amateurs » peu soucieux d'afficher leur professionnalisme pour obtenir des contrats. Les représentants de l'État, eux, en sont plutôt restés aux principes de 1983 qui visaient à assainir le marché de ses éléments douteux de l'époque. « *Aujourd'hui, le ver est entré dans le fruit* », souligne un agent administratif d'une DT, alarmé par la perte de la maîtrise de l'enjeu : « *leur pouvoir de coalition [des professionnels] n'en est pas moins réel. En cas de CIAC divisée sur un dossier, le trio des représentants du privé pourrait fort bien faire basculer des décisions dans un sens ou dans un autre, et ils n'auront pas d'état d'âme à vouloir éliminer une brebis galeuse qui entache leur image sur d'autres critères que ceux de la stricte légalité, ou au contraire à vouloir protéger un confrère qui leur ressemble, surtout s'il est un adhérent de leur syndicat* » (entretien chef Instructeur, *ibid.*).

⁸ Elle offre un bon reflet de ce que l'on s'efforce de mettre en place dans les 6 autres CIAC et les 5 CIAC (Commissions locales d'agrément et de contrôle situées dans les Outre-Mer).

⁹ Les agents des Services de Sécurité Incendie et d'Assistance à la Personne opérant dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur se divisent entre 3 catégories différemment qualifiées : SSIAP1 (agent de base), SSIAP2 (chef d'équipe), SSIAP3 (chef de service).

L'activité juridictionnelle des CIAC en formation disciplinaire

Le contentieux auquel sont massivement confrontés les CIAC porte sur les décisions de refus d'un premier agrément ou d'une demande de renouvellement d'un titre. Pour parer au risque de trop grandes disparités régionales dans de telles décisions lourdes de conséquences, quelques principes directeurs informels ont été élaborés lors des premières assises de la sécurité privée (automne 2012) par le conseil d'État et la cour de Cassation. Trois critères récurrents et inter-reliés au regard de la situation des demandeurs sont utiles à une prise de décision plus éclairée lors des examens en « formation disciplinaire » :

Il est d'abord recommandé que l'âge du demandeur soit le premier critère de modulation de la sévérité ou de l'indulgence des CIAC : un demandeur de 16 ou de 30 ans ne saurait être pris en considération de la même manière, pas plus que l'ancienneté des faits susceptibles de lui être reprochés. Un candidat qui n'a pas été mis en cause par les services depuis dix ans, ou à qui serait reproché un fait resté isolé dans les cinq dernières années ne devrait pas faire l'objet d'un refus d'agrément. De même, l'effacement d'une condamnation au B2 du casier judiciaire devrait être reconnu comme un élément positif dans une demande d'autorisation d'exercice. La plus extrême attention est en outre conseillée au suivi des classements sans suite sous conditions, ordonnés par le parquet.

Toujours d'après les mêmes recommandations, s'agissant ensuite des infractions poursuivies, des violences conjugales attestées dans la vie privée du candidat demandeur par exemple à être resituées dans leur contexte. Récurrentes, elles doivent être considérées comme révélant un tempérament mal maîtrisé, susceptible de se perpétuer dans le cadre professionnel. Les infractions au code de la route doivent être considérées comme graves car elles témoignent de la méconnaissance des règles de sécurité et d'éventuelles addictions peu compatibles avec l'exercice de l'autorité. La verbalisation isolée d'un jeune pour « fumette d'un joint de cannabis », ne doit pas conduire à une interdiction sèche, à la différence d'un cas de trafic avéré. De même pour les outrages à agents de la force publique, la plus grande circonspection doit être de mise dans la mesure où de telles qualifications sont très souvent ambiguës. En revanche, les « violences » faites à ces agents doivent être vues comme un révélateur de comportements incompatibles avec l'exercice d'une quelconque fonction d'autorité et doivent alors conduire à un rejet de la demande. Comme l'affirme un magistrat, membre d'une CIAC disciplinaire, au sujet d'un litige ayant opposé un agent de sécurité aux forces de l'ordre à

propos d'une rixe ayant dégénéré : « On doit savoir de quel côté est le candidat au renouvellement de sa carte d'ASP [Agent de Sécurité Privée]. Il n'a pas à mettre en cause les conditions d'intervention de la police ». En résumé, la non-maîtrise de sa propre violence dans un cadre public ou privé constituerait bel et bien la ligne de démarcation entre candidats à inclure ou à exclure du champ de la sécurité privée.

S'agissant enfin de la condition du demandeur, la doctrine suggérée est de considérer avec la plus grande bienveillance possible tous les signes témoignant chez le candidat d'une réelle volonté d'insertion socio-économique, telle que par exemple « encadrements et démarches dites École de la 2^e chance ». Il devrait en aller de même pour quiconque se prévaudrait d'une activité exercée dans la sécurité privée depuis longtemps, en dépit d'accrocs dans son itinéraire.

Le dispositif général étant en rodage, l'enquête n'a pas permis de mettre au jour, ni de déceler d'éventuelles variations locales, ni *a fortiori* permis d'en trouver des explications assurées. Ce n'est donc pour le moment qu'à partir d'un bilan quantifié par dossiers traités qu'il est possible de dépeindre l'impact du dispositif institué.

Bilan de l'activité des CIAC durant leur première année de fonctionnement

Statistiques du travail des CIAC et de la CNAC sur la première année d'activité (2012)

| | |
|---|--------|
| Nombre total de demandes d'autorisations transmises au CNAPS | 83 408 |
| Demandes de cartes professionnelles (cadre loi 2009) | 35 865 |
| Demandes d'autorisations sous condition d'accès à de la formation professionnelle | 45 040 |
| Nombre de rejets (refus) | 6 102 |
| Nombre de recours gracieux portés devant la CNAC après le refus des CIAC | 366 |
| Nombre de réponses défavorables aux demandeurs par la CNAC | 193 |
| Nombre de réponses favorables aux demandeurs par la CNAC | 113 |
| Nombre de recours contentieux sur réponses défavorables de la CNAC | 19 |

Source : CNAPS.

D'après les estimations et commentaires du CNAPS lui-même, l'année 2012 aurait connu une inversion de tendances par rapport aux pratiques préfectorales départementales antérieures, la part des premières demandes d'autorisations préalables ou provisoires (54 %) ayant été pour la première fois supérieure à celle des demandes de renouvellement des cartes professionnelles arrivées à expiration (43 %). On se serait sorti de la situation ambiguë où la déli-

vance d'un récépissé sous condition d'acquiescer une formation était comprise par les candidats comme valant autorisation définitive d'exercer.

Il ressort par ailleurs de la totalité des contrôles relevés sur l'ensemble du territoire en 2012 que 826 contrôles ont ciblé 684 entreprises et 2 483 agents. Le domaine des contrôles les plus massifs ont, sans surprise, concerné la surveillance et le gardiennage (84 %), avec un infléchissement au dernier trimestre sur des cibles plus diversifiées : télésurveillance, protection rapprochée des personnes et transport de fonds.

Sur 3 612 manquements constatés, 62,3 % (n = 2 249) ont concerné des infractions au code de la sécurité intérieure [soit 27,4 % (n = 615) pour absence de matérialisation de la carte professionnelle ; 61,3 % (n = 1 379) pour tenue non conforme ; 11,3 % (n = 255) pour défaut de carte professionnelle]. Et 38 % (n = 1 373) des manquements au code de déontologie de la sécurité privée promulgué en juillet 2012, des infractions à la législation sur les étrangers et au code du travail.

À la fin de l'année 2012¹⁰, sur les 114 dossiers dont l'instruction en « formation disciplinaire » par les DT était achevée, 56 furent classés sans suite pour absence de faits litigieux réels ou à cause d'une régularisation intervenue entre temps (49 %), tandis que 58 (51 %) furent transmis aux CIAC pour poursuites disciplinaires. Au total, 14 dossiers furent examinés en formation disciplinaire, à la suite desquels furent prononcés : 4 avertissements ; 4 interdictions d'exercice de personnes physiques pour une durée de deux ans ; 1 interdiction de fonctionnement pour une entreprise pour une durée de un an ; 4 pénalités financières de 10 000 à 80 000 €. Un recours administratif obligatoire a été jugé par la CNAC qui a confirmé l'avis-décision de la CIAC concernée.

Que penser de ces données ? Est-ce peu, beaucoup ? Sera-ce dissuasif pour les futurs salariés candidats ou pour les dirigeants d'entreprise ? L'avenir et de nouvelles enquêtes à ce sujet le diront. L'essentiel pour les acteurs privés enrôlés est d'avoir réussi à démontrer que le nouveau dispositif avait produit des résultats rapides, conformément aux attentes du directeur du CNAPS. Et surtout, que maints obstacles en l'espace d'une année purent être vaincus un à un, en dépit des pesanteurs organisationnelles induites par la petite « révolution » financière, matérielle et cognitive liée à l'architecture du nouveau dispositif.

Perspectives

Les « hybrides administratifs » apparus dans le champ régalién, tels que l'on peut définir sociologiquement le CNAPS et les CIAC, sont-ils susceptibles à terme de mieux réguler l'anarchie.../...

¹⁰ Au 1^{er} semestre 2013, le CNAPS annonce avoir mené 852 contrôles et 834 visites sur site, contre 589 contrôles et 887 visites sur site au second semestre 2012. Les manquements constatés lors de ces contrôles seraient en hausse de 40 % (Source : AEF JG, dépêche n° 9338, 4 juillet 2013).

CESDIP

Centre de Recherches sur le Droit et les Institutions Pénales

Min. Justice/CNRS/UVSQ - UMR 8183

Immeuble Edison - 43, boulevard Vauban

F-78280 Guyancourt

Tél. : +33 (0)1 34 52 17 00 - Fax : +33 (0)1 34 52 17 17

Directeur de la publication

Fabien Jobard

Coordination éditoriale

Nicolas Fischer (rédacteur en chef)
Isabelle Passegué (conception et maquette)
Bessie Leconte (relecture)

Diffusion : CESDIP : Isabelle Passegué

Imprimerie : Imprimerie Compédit Beaugard S.A.

ZI Beaugard - BP 39 - 61600 La Ferté-Macé

Dépôt légal : 4^e trimestre 2013

ISSN : 0994-3870

Reproduction autorisée moyennant indication de la source.

du secteur de la sécurité privée, ou au moins, de mieux canaliser son expansion erratique ? Répondre à cette question exige de comprendre les mutations économiques et sociales de long terme ayant affecté le secteur lui-même, et de se demander qui, des forces des lois internes à l'économie de l'offre et de la demande ou de l'imposition des nouvelles règles du jeu définies par les pouvoirs publics, tient aujourd'hui les leviers de la régulation du domaine de la sécurité-protection. Et de le faire, en discutant de la pertinence d'un nouveau modèle qui tendrait à s'imposer à l'échelon européen, modèle dit de « coproduction publique et privée de la sécurité »¹¹, à l'aune duquel chaque nation, avec son génie propre et l'histoire de son appareil de sécurité spécifique pourrait être évaluée.

On est en présence d'un marché très imparfait de services atomisés, constitué de multiples prestations en progression, en régression ou en stagnation. Ces services ont une caractéristique commune, leur extrême dépendance et réactivité à la survenue d'aléas traumatiques (accidents, attentats, catastrophes...), autant d'électrochocs venant fouetter périodiquement une demande de sécurisation collective, tant publique que privée. C'est l'élément majeur de la croissance en dents de scie du secteur, et sans aucun doute le carburant essentiel au perfectionnement constant de ses prestations, tant technologiques qu'humaines. Comparées à cette pression du contexte, toutes les incitations à faire appel à des prestations humaines n'ont eu, auprès des multiples donneurs d'ordre, qu'un effet secondaire. Qu'ils soient publics ou privés, la plupart d'entre eux ne mesurent pas l'impact réel sur leur entreprise de ce type d'investissement car ils n'en voient pas toujours les retours immédiats. Si la croyance est par ailleurs assez répandue selon laquelle les technologies de détection à distance pourraient à terme remplacer les ressources humaines, en réalité, à l'heure où les pouvoirs publics se retirent progressivement de domaines non vitaux, l'intervention de proximité et du « cousu main » offerte par les services de la prévention privée a toujours de l'avenir. Les donneurs d'ordre sont confrontés à une situation nouvelle : d'une part, ils se voient enrôlés dans les nouveaux dispositifs puisqu'ils acquittent indirectement la « taxe CNAPS » répercutée dans les contrats ou prélevée sur leur masse salariale ; d'autre part, ils doivent mieux assumer les conséquences de leurs responsabilités de donneurs d'ordre en acceptant le coût plus élevé d'une prestation professionnalisée. Il faut imaginer que ces nouveaux facteurs seront assez puissants pour que changent à terme les perceptions de l'impact des investissements de protection dans les entreprises jusqu'à présent toujours calculés à trop court terme.

Cependant, en période de dépression économique, les diktats des « services des achats » restent toujours pernicious : les

négociations officieuses dans les appels d'offre des marchés publics, le rôle des sociétés de *facility management* – qui, de fait, augmentent les coûts en négociant à la place des entreprises elles-mêmes l'externalisation de la prestation de service¹² –, restent encore des pratiques très répandues allant largement à l'encontre des aspirations générales du secteur « vers le haut » par l'édification d'une culture partagée de la mise en sûreté. Les prestataires avancent sur une corde raide à ce sujet. Ils ne se cachent pas qu'à terme, une trop bonne conversion des clients à la mise en protection de leur entreprise par leurs propres ressources pourrait bien compromettre leurs intérêts à terme : en effet, en internalisant une bonne part des services de sécurité grâce à l'investissement dans la formation d'un personnel alors plus cher mais plus stable, leurs clients pourraient leur retirer de substantielles parts de marchés.

Nous avons montré les principaux éléments du système d'action concret lié à la diversité de la position des acteurs de l'offre à l'intérieur du « dispositif CNAPS » et dans sa périphérie. Les opérateurs dominants militent pour que le nouveau dispositif les aide à concentrer plus substantiellement un marché réputé trop atomisé autour de leurs positions de leaders, et à éliminer les plus faibles ou les non viables¹³. Les opérateurs en position intermédiaire, des PME (coalisées ou non), en général mieux positionnées sur des marchés historiques de proximité, voire de niches, tablent sur l'impact vertueux d'une augmentation du ticket d'entrée dans leur profession. Ils militent pour que soit exigée une garantie financière plus dissuasive à l'égard des auto-entrepreneurs et des petites structures éphémères. Ils rejoignent finalement les premiers quant aux objectifs d'assainissement général par le nouveau dispositif, ce qui explique l'énergie déployée tant à l'Union des entreprises de sécurité privée (USP) qu'au Syndicat national des entreprises de sécurité (SNES) pour participer à la gouvernance du CNAPS et des CIAC, dont ils espèrent mieux contrôler le pilotage d'ensemble.

L'impact réel de ce nouveau système de contrôle se mesurera au degré et au style d'implication des pouvoirs publics : jusqu'où accepteront-ils d'aider ou de résister à la pression conjointe de la « profession » pour effectuer un ménage économique plutôt qu'un ménage légal ? Pour éviter de poser la question frontalement, le maître-mot fédérateur de l'ensemble des acteurs en présence (pouvoirs publics, patronat, écoles de formation publiques ou privées – à l'exception des syndicats de salariés géné-

ralistes) reste celui de la *professionnalisation* du métier¹⁴. Mais, dès que l'on examine de près ce postulat consensuel, l'objectif se fissure. S'agit-il de professionnaliser une main-d'œuvre d'exécution massivement salariée, et si oui, à quoi la former et comment mieux la payer pour la stabiliser ? Peut-on le faire sans se soucier de connaître les « bonnes pratiques » inhérentes à toute identité professionnelle en gestation désireuse de se démarquer des autres professions de la sécurité publique ? Ne conviendrait-il pas plutôt de recréer des fonctions d'encadrement intermédiaires laminées depuis une décennie, en sorte que les ficelles du métier ne sont plus enseignées par ceux des chefs de poste qui auparavant les transmettaient ? S'agit-il alors de mieux former à l'encadrement des salariés des services internes, les cadres militaires et policiers reconvertis aux côtés des ingénieurs issus des filières internes ? Et si tel est le cas, pour leur assigner quelles missions ?... Qui pourrait bien les former et à quoi ? Le présupposé de la formation commune à la « sécurité publique de l'État » est-il un schéma suffisant pour produire le bon *risk manager* d'entreprise capable de superviser une équipe de sécurité privée mise à la disposition du partenaire ?¹⁵.

D'autres professions de sécurité privée – intellectuelles comme les conseils en sécurité ; ou d'exécution comme les agents de surveillance et d'incendie fusionnés, les *dabistes* préposés aux Distributeurs Automatiques de Billets (une extension des fonctions traditionnelles du convoyage de fonds), ou bien encore techniciennes (préposés à l'installation et à la logistique des technologies de surveillance électronique à distance...) – tendent à se définir elles-mêmes comme appartenant au périmètre de la loi. Il ne serait pas très difficile de les faire entrer dans le livre 6 du Code de la sécurité intérieure en préparation (un projet législatif qui viendra en discussion au printemps 2014). À cette occasion, le législateur français devra surtout mieux identifier la contribution irremplaçable du quatrième acteur de « coproduction » de la sécurité œuvrant avec les trois forces publiques existantes (Police nationale, Gendarmerie nationale, polices municipales). Il devra mesurer leur efficacité collective dans chaque espace fragmenté où ces forces agissent de manière de plus en plus coordonnée. L'État de droit devra être repensé à la mesure de la disparition progressive des frontières de démarcation entre espaces publics et espaces privés, espaces matériels et espaces immatériels d'interventions d'agents coordonnés.

Frédéric OCQUETEAU
(ocqueteau@cesdip.fr)

¹² Sur les sociétés de *facility management* en sécurité, cf. *Facilities/www.facilities.fr*, 2013, *Guide des services généraux et achats hors production*, 391-423, et sur leurs compétences problématiques, WARFMAN D., OCQUETEAU F., 2011, *La sécurité privée en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 94-95.

¹³ À ce sujet, cf. MATHIEU M. (président de Securitas France, vice-président de PUSP, et lui-même membre du collège du CNAPS), 2013, *Quelles réalités économiques ? Bilan et prospective*, in BRAJEUX P., et al., (dir.), *Sécurité privée, enjeu public*, Paris, Armand Colin, 65-74.

¹⁴ À ce sujet, cf. IGA, IGES, IGAS, 2012, *Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée*, juillet.

¹⁵ OCQUETEAU F., 2011, *Chefs d'orchestre de la sûreté des entreprises à l'ère de la sécurité globale*, *Champ Pénal*, VIII (article téléchargeable sur le site Internet : <http://champpenal.revues.org/8142>).

¹¹ Cf. COOLS M., PASHLEY V., 2012, *La sécurité privée en Europe : une analyse des trois livres blancs*, *Cahiers de la Sécurité*, 19, 40-54.