

2

Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante

PRÉSENTATION

La loi du 12 juillet 1983 a fait des activités de sécurité privée une profession réglementée, dont l'exercice est soumis à une autorisation administrative préalable. Les activités privées de sécurité ont vu leur périmètre s'étendre par ajouts successifs, souvent en réaction à l'actualité. Énumérées dans le code de la sécurité intérieure¹³⁵, elles recouvrent : la surveillance, y compris armée, le gardiennage, le transport de fonds et la protection de personnes, les agences de recherches privées et la protection des navires battant pavillon français pour le compte d'un armateur.

La régulation des activités privées de sécurité a été confiée au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), établissement public administratif, créé en 2012, auquel incombe la responsabilité de la moralisation et de la professionnalisation d'un secteur marqué par des faiblesses structurelles. Compte tenu du niveau durablement élevé de la menace terroriste, les réflexions sur la sécurité intérieure intègrent la montée en puissance du rôle des agents privés de sécurité en complément de l'action de la police et de la gendarmerie nationales.

La Cour des comptes a réalisé une enquête portant sur la place des activités privées de sécurité dans l'exercice des missions de sécurité publique. En outre, elle a procédé, pour la première fois, au contrôle des comptes et de la gestion du CNAPS.

Constatant les faiblesses persistantes du secteur, la Cour relève une participation croissante des sociétés privées de sécurité au dispositif de sécurité générale ; elle appelle à un renforcement du pilotage de l'État (I).

¹³⁵ Articles L. 611-1 et L. 621-1 du code de la sécurité intérieure.

La Cour formule des observations sur la régulation de ce secteur, qui demeure inaboutie (II).

I - Un rôle croissant des activités privées de sécurité, qui appelle un pilotage renforcé de l'État

A - Les sociétés privées de sécurité, un secteur d'activité en forte croissance, mais encore fragile

1 - Les activités privées de sécurité, un secteur d'activité en forte croissance

L'activité des sociétés privées de sécurité¹³⁶ se caractérise depuis plusieurs années par sa forte croissance. Leur nombre s'établissait à 10 650 en 2016, en augmentation continue (+ 8,6 %) depuis 2011. Elles ont dégagé un chiffre d'affaires d'un peu plus de 6,6 Md€ hors taxes en 2016 au lieu de 6 Md€ en 2014, soit une hausse de 10 %, conséquence du contexte sécuritaire actuel. Au 31 décembre 2016, elles employaient 167 800 salariés, soit une augmentation de 4,5 % par rapport à 2015 et de 14,3 % depuis 2011. Les donneurs d'ordre publics (État et ses opérateurs, collectivités territoriales, entreprises publiques) représentent 26 % du chiffre d'affaires du secteur.

2 - Un secteur marqué par des fragilités économiques et sociales

Malgré une évolution particulièrement dynamique, le secteur des activités privées de sécurité se caractérise par son atomisation (67 % des sociétés privées de sécurité n'avaient aucun salarié en 2016), sa très forte concentration (43 % du chiffre d'affaires sont réalisés par les 36 plus grandes entreprises) et sa faible rentabilité (environ 1 % de marge en moyenne).

¹³⁶ Données issues de l'enquête de branche annuelle réalisée par l'Institut d'informations et de conjonctures professionnelles (I+C) entre avril et juillet 2017. Ces données chiffrées n'incluent pas les sociétés intervenant exclusivement dans le transport de fonds et la protection rapprochée.

Du fait de cette atomisation, le marché des activités privées de sécurité connaît une concurrence sévère et des prix bas, particulièrement dans le domaine de la surveillance humaine où le critère du coût horaire est souvent le seul pris en compte par les donneurs d'ordre, au détriment de la qualité du service.

Le modèle économique du secteur n'est pas sans incidence sur son modèle social qui se caractérise par une main d'œuvre particulièrement volatile (167 800 salariés pour 350 000 cartes professionnelles en cours de validité), très peu qualifiée et mal rémunérée : 44 % des agents de sécurité exerçant une activité de surveillance perçoivent un salaire mensuel brut inférieur à 1 700 €. N'ayant quasiment pas évolué depuis 2010, le modèle social reste marqué par une prédominance des agents d'exploitation qui représentent toujours près de 86 % de l'effectif total et l'absence de corps d'encadrement intermédiaire. Principale faiblesse du secteur, cette situation constitue aujourd'hui un obstacle à une montée en compétence et à une meilleure qualité de service rendu.

3 - Une qualité de service très variable

Le niveau des prestations fournies par les entreprises privées de sécurité présente une grande hétérogénéité. Certains donneurs d'ordre publics se sont heurtés à des difficultés d'exécution des marchés passés avec des sociétés privées de sécurité, qui n'ont pas permis d'obtenir le niveau de prestation attendu.

Par ailleurs, l'apparition d'une forme d'*ubérisation* de la profession, à travers le développement de plateformes numériques proposant des prestations privées de sécurité à bas coûts en dehors de toute réglementation, fragilise encore la fiabilité du secteur.

Des expériences traduisant une fiabilité aléatoire

En dépit d'une organisation globalement réussie, l'organisation de l'*Euro 2016* de football a révélé les limites de la fiabilité des sociétés privées de sécurité. La majorité des rapports des préfetures, ainsi que les contrôles opérés par le CNAPS à cette occasion, ont fait état de dysfonctionnements divers : insuffisante qualité des palpations de sécurité à l'entrée des stades et des « fan zones », agents dépourvus d'autorisation professionnelle, nombre d'agents privés de sécurité présents inférieur au nombre fixé contractuellement. À cet égard, les agents privés de sécurité prévus dans le dispositif de sécurité d'au moins deux matchs disputés à Saint-Etienne ont été défaillants.

Par ailleurs, la Cour a pu constater que la surveillance des abords d'une grande gare parisienne pouvait être confiée à des agents cynophiles non formés selon la réglementation et se trouvant par ailleurs en situation irrégulière sur le territoire.

La qualité insuffisante de certaines prestations de surveillance peut se révéler problématique en cas de besoin réel d'intervention.

Les donneurs d'ordre publics entretiennent la faible qualité des prestations fournies en retenant fréquemment à l'issue des appels à la concurrence les entreprises les moins-disantes et pas forcément les mieux-disantes.

4 - Des axes de professionnalisation

Le renforcement de la qualification et le développement de filières sont les principales voies qui permettraient aux sociétés privées de sécurité de monter en compétence. La formation initiale des agents a été récemment renforcée et complétée par un module spécifique relatif à la prévention de la menace terroriste. Une formation continue obligatoire a été instituée en 2017. L'introduction d'une épreuve physique lors de l'examen constituerait une garantie supplémentaire d'aptitude professionnelle.

Une approche par perspective de carrière permettrait de spécialiser les agents dans un domaine correspondant à un besoin spécifique. À titre d'exemple, un projet de certificat de qualification professionnelle de surveillance de sites sensibles est en cours d'élaboration. L'activité de surveillance humaine armée créée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique pourrait également représenter un débouché impliquant une meilleure qualification.

Enfin, l'émergence d'un encadrement intermédiaire favoriserait la montée en compétence des entreprises privées de sécurité et ouvrirait des perspectives d'évolution de carrière aujourd'hui absentes. La réglementation des services de sécurité incendie et d'assistance à personne (SSIAP), qui impose des normes d'encadrement au travers notamment de la notion d'équipe de sécurité, pourrait leur être transposée.

B - Les sociétés privées de sécurité : un acteur du dispositif de sécurité générale

1 - Le poids important des sociétés privées de sécurité au regard des effectifs de sécurité publique

Les acteurs de la sécurité peuvent être décrits en trois cercles concentriques : les forces de l'État (policiers, gendarmes, militaires de l'opération Sentinelle), les policiers municipaux et les agents des sociétés privées de sécurité.

**Tableau n° 1 : effectifs des acteurs publics et privés de la sécurité
en 2016**

<i>Acteurs de la sécurité</i>	Effectifs
<i>Périmètre État</i>	
<i>Police nationale</i>	143 000
<i>Gendarmerie nationale</i>	95 000
<i>Réservistes (police et gendarmerie nationales)</i>	33 523
<i>Sentinelle</i>	10 000
<i>Total État</i>	281 523
<i>Périmètre collectivités locales</i>	
<i>Polices municipales</i>	21 938
<i>Périmètre de la sécurité privée</i>	
<i>Sécurité privée</i>	167 800

Sources : Cour des comptes-NEB-délégation aux coopérations de sécurité

En termes quantitatifs, les effectifs des sociétés privées de sécurité représentent l'équivalent de plus de la moitié (55 %) de ceux des forces de sécurité publique. La bonne coordination de l'ensemble de ces moyens est un enjeu pour l'efficacité de la politique de sécurité.

2 - Un champ d'intervention juridiquement limité qui permet une association des sociétés privées de sécurité à des missions de sécurité publique

L'évolution du cadre normatif relatif aux activités privées de sécurité a permis l'émergence de la notion de complémentarité avec les forces de sécurité intérieure. La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) prévoit en effet que les activités privées de sécurité « *concourent à la sécurité générale* ». Par la suite, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) a reconnu que les sociétés privées de sécurité étaient devenues « *un acteur à part entière de la sécurité intérieure* » et qu'elles pouvaient intervenir « *dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l'État* ». Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, tout en mettant en évidence des limites rigoureuses, considère que les entreprises exerçant des activités privées de sécurité, « *du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique* ». ¹³⁷

Pour autant, le champ des activités susceptibles d'être confiées à des sociétés privées de sécurité en lien avec une mission de sécurité publique reste étroit. Le cadre législatif exclut en effet toute délégation générale de pouvoirs de police administrative (conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel) et interdit l'intervention des agents privés de sécurité sur la voie publique sauf circonstances exceptionnelles particulièrement encadrées. Par ailleurs, leurs pouvoirs d'inspection et de filtrage sont soumis à un agrément spécifique. En outre, les conditions d'armement n'ont été que récemment assouplies à travers d'une part, la création d'un statut d'agent privé de sécurité armé et d'autre part, la possibilité pour les agents de surveillance humaine d'être dotés d'armes non létales ¹³⁸.

**

Malgré ce cadre contraignant, le champ d'intervention des sociétés privées de sécurité peut les amener à être associées, dans certaines circonstances, à l'exercice de missions de sécurité publique. D'une part, l'État peut externaliser à des sociétés privées de sécurité des missions de surveillance et de garde statique de bâtiments publics. D'autre part, les

¹³⁷ DC n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015.

¹³⁸ Décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme.

agents privés de sécurité peuvent être associés, sous la forme d'une « coproduction de sécurité », à un dispositif de sécurisation de sites ouverts au public lors d'événements sportifs, culturels, commerciaux ou récréatifs. Ce second type d'intervention, en voie de développement, illustre la place accordée aux entreprises privées de sécurité afin d'alléger les tâches de filtrage et de surveillance des forces de sécurité publique.

C - Une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité encore embryonnaire

1 - Un mouvement d'externalisation de certaines missions conduit sans vision cohérente

a) Des externalisations ayant permis de redéployer près de 600 policiers et gendarmes en dix ans

L'externalisation de certaines missions des forces de sécurité répond à la volonté de réduire les charges dites « indues » et de permettre à la police et la gendarmerie nationales de redéployer les effectifs correspondants sur leurs missions essentielles. Entre 1998 et 2008, près de 24 % des missions de garde statique assurées par la police nationale ont ainsi pu leur être retirées, produisant une économie de 303 équivalents temps plein (ETP).

Au cours de la période récente, la garde des préfectures a donné lieu à un retrait significatif de la police nationale, permettant de libérer 204 ETP entre 2009 et 2016, mais 31 préfectures étaient encore gardées par la police nationale en septembre 2017. La police nationale a aussi externalisé la garde de l'École nationale supérieure de police (ENSP) qui mobilisait 34 ETP. Pour sa part, la préfecture de police de Paris a externalisé à partir de 2017 la garde de certains de ses sites dont la sécurisation mobilisait près de 37 ETP.

Des défaillances dans le suivi des effectifs de policiers affectés à la garde des palais de justice

Depuis 2011, la police nationale s'est progressivement désengagée du contrôle des accès des sites judiciaires. S'il est établi que plus aucun policier titulaire n'était affecté à cette mission en 2017, aucune évaluation du nombre d'ETP restitués à la police nationale par le transfert de cette mission n'a pu être produite par la direction générale de la police nationale. La Cour souligne la nécessité de mettre en œuvre des outils de pilotage et de suivi des transferts de charges afin de pouvoir en apprécier les effets.

La gendarmerie nationale estime quant à elle à 291 le nombre de militaires retirés de missions de garde statique et de surveillance entre 2009 et 2017.

Dans l'ensemble, le mouvement d'externalisation des missions de garde statique s'est accéléré à partir de 2015 dans un contexte de mobilisation intense des effectifs de policiers et de gendarmes. Au total, entre 2007 et 2017, l'externalisation de missions de garde statique aura permis de restituer près de 590 ETP à la police et la gendarmerie nationales, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : bilan des restitutions d'ETP à la police et la gendarmerie nationales après externalisation (2007-2017)

<i>Service concerné</i>	Mission transférée	Nombre d'ETP restitués
<i>Préfecture de police de Paris</i>	Garde de divers bâtiments préfectoraux, administratifs et juridictions	57,8
<i>Police nationale</i>	Garde des préfectures, sous-préfectures et de l'ENSP	238
<i>Gendarmerie nationale</i>	Garde et surveillance de divers bâtiments régaliens ou sensibles	291
Total		586,8

Sources : Cour des comptes d'après DGPN, préfecture de police et DGGN

b) Une absence de stratégie d'externalisation

Le mouvement actuel d'externalisation ne s'inscrit pas dans une stratégie coordonnée et une méthode rigoureuse mais procède davantage de volontés spontanées, fondées sur la notion imprécise de « charge induite ».

En 2016, 3 857 ETP de policiers ou gendarmes étaient affectés à des missions de garde statique ou de surveillance de bâtiments publics ; 47 % relevaient de la police nationale, dont 25,8 % de la préfecture de police de Paris. Ce nombre ne traduit pas la marge d'externalisation envisageable dans la mesure où il recouvre des points de garde de sensibilité variée et des missions de surveillance de nature très différente. Une réflexion est à l'œuvre au sein de la police nationale, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, pour définir les nouvelles missions qui pourraient être externalisées. Par ailleurs, les nouvelles activités privées de surveillance et de protection rapprochée armées devraient conduire le ministère de l'intérieur à anticiper de nouvelles externalisations potentielles au regard des considérations de sécurité publique.

La Cour relève toutefois que les externalisations correspondent à un choix de gestion qui ne se traduit pas par des économies budgétaires directes. En effet, pour l'administration qui bénéficiait de la présence de policiers ou gendarmes rémunérés sur les programmes budgétaires de la police ou de la gendarmerie nationales, l'externalisation de leur mission de surveillance se traduit par des surcoûts liés à l'achat d'une prestation privée de sécurité ou de dispositifs de sécurisation passive (vidéosurveillance). De fait, l'externalisation présente donc pour principal intérêt de redéployer des effectifs de sécurité publique sur des missions plus proches de leur cœur de métier, c'est-à-dire davantage en adéquation avec leurs compétences et leurs qualifications.

Par ailleurs, l'apparition de missions de surveillance supplémentaires est susceptible d'annuler l'effet des externalisations opérées. Ainsi, nonobstant la présence d'agents privés de sécurité, la police nationale est désormais appelée à consacrer 389 ETP à la garde et aux différentes missions internes du nouveau tribunal de grande instance de Paris aux Batignolles, soit davantage que les effectifs redéployés depuis dix ans grâce aux externalisations.

2 - Une « coproduction de sécurité » mal définie

a) Une organisation administrative morcelée

La question de l'association des sociétés privées de sécurité à l'exercice des missions de sécurité générale relève à titre principal de la délégation aux coopérations de sécurité (DCS), créée en 2014¹³⁹ et placée sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur. La DCS est chargée en particulier du dialogue entre les services du ministère de l'intérieur et les autres acteurs de la sécurité, notamment les représentants des polices municipales et du secteur de la sécurité privée.

Toutefois, la DCS peine à jouer un rôle de coordonnateur dès lors que d'autres acteurs institutionnels disposent d'une forte légitimité sur les questions de sécurité, tels que la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Enfin, le CNAPS, qui est devenu *de facto* l'interlocuteur privilégié des sociétés privées de sécurité, concurrence fortement la DCS.

La « coproduction de sécurité » doit pouvoir être définie et portée par le ministère de l'intérieur de manière unifiée. En la matière, la DCS devrait se positionner de façon plus affirmée dans le pilotage de la coopération des acteurs de la sécurité et élaborer une doctrine d'emploi qui fait défaut.

b) Des critères de recours aux sociétés privées de sécurité à définir

Jusque très récemment, aucune instruction ministérielle ne préconisait la mise en œuvre de complémentarités entre les forces de sécurité publique et les agents privés de sécurité. Embryon de doctrine d'emploi, la mise en œuvre de conventions locales de coopération de sécurité (CLCS) a été recommandée par le ministère de l'intérieur à partir de 2016. L'enjeu de ce dispositif est de renforcer la coopération opérationnelle entre les forces de sécurité intérieure, les polices municipales et les agents privés de sécurité sur des zones délimitées (zones commerciales, industrielles, gares intermodales, etc.) et exposées à des actes de délinquance. En pratique, les résultats des CLCS apparaissent très

¹³⁹ En remplacement de la délégation interministérielle aux sécurités privées – décret n° 2014-278 du 28 février 2014.

limités. En 2017, seulement huit conventions étaient signées, dans des territoires peu urbanisés.

Par ailleurs, ces conventions ne couvrent pas explicitement les diverses manifestations sportives, culturelles ou récréatives, dont la surveillance est confiée localement à des agents privés de sécurité.

D'une manière générale, une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité apparaît d'autant plus nécessaire que les conditions de leur intervention à l'occasion d'évènements spécifiques ou dans des lieux fortement fréquentés doivent encore être précisées.

L'aéroport de Paris-Charles de Gaulle : une « coproduction de sécurité » aboutie placée sous le pilotage de l'État

Le dispositif de sûreté de l'aéroport de Paris Charles de Gaulle répond à des exigences de sécurité ayant pour objet de prévenir les attaques terroristes. Il repose sur une délimitation claire des missions de chaque intervenant (police nationale, militaires de la gendarmerie et de l'opération Sentinelle, douane et sociétés privées de sûreté) et une logique d'intégration des sociétés privées de sûreté au dispositif général de sécurité. La coordination du dispositif de sûreté est placée sous la responsabilité d'un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires.

Les agents privés de sûreté exercent leur mission sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes. Les sociétés de sûreté sont contrôlées à la fois par le gestionnaire de l'aéroport mais aussi par les services de l'État (police aux frontières, gendarmerie des transports aériens et douanes) qui testent en permanence le dispositif de sûreté en introduisant des objets illicites. Des procédures de manquements peuvent être engagées et des sanctions prononcées par le préfet.

À cet égard, la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme rend possible de recourir à des agents privés de sécurité à l'intérieur de périmètres de protection institués par arrêté motivé du préfet dans le but d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. Au sein de ces périmètres, où l'accès et la circulation des personnes sont réglementés, l'arrêté peut autoriser des officiers de police judiciaire (OPJ) et, sous leur responsabilité, des agents de police judiciaire (APJ) à procéder à des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. Pour la mise en œuvre de ces opérations, ils peuvent être assistés par des agents privés de sécurité, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

Cette nouvelle extension des possibilités d'associer des agents privés de sécurité aux missions de sécurité publique confirme la nécessité urgente pour l'État de se doter d'une doctrine d'emploi en la matière.

c) Une coopération opérationnelle avec les agents privés de sécurité à construire

Les sociétés privées de sécurité, très présentes sur le terrain, notamment en des lieux parfois stratégiques et sensibles, peuvent constituer une source d'information et un relais précieux pour la police et la gendarmerie nationales. La coopération opérationnelle avec ces sociétés implique des échanges d'information et des contacts réguliers. Pour autant, d'une manière générale, la coordination de l'action quotidienne des acteurs publics et privés de la sécurité n'est pas mise en œuvre.

Toutefois, une expérience « Vigie » est conduite depuis 2015 sur le site de La Défense (92), consistant en l'organisation par des policiers de séances de sensibilisation des agents privés de sécurité à l'observation et à la détection de vulnérabilités et de signaux faibles ainsi qu'aux conduites à adopter en cas d'événements graves.

Par ailleurs, un projet de convention nationale de partenariat entre les branches professionnelles des entreprises privées de sécurité et les directions de la police et de la gendarmerie nationales est en cours d'élaboration. Il est notamment envisagé de nommer des référents départementaux dans les unités de police et de gendarmerie ainsi que dans les entreprises privées de sécurité, qui pourront échanger des informations opérationnelles. La convention prévoit également des actions de sensibilisation à la détection des signaux faibles de la délinquance au bénéfice des agents privés de sécurité.

Si cette initiative doit être relevée, sa réussite demeure soumise à deux conditions : la première tient à l'adhésion des forces de sécurité intérieure à ce dispositif, la seconde à la capacité des sociétés privées de sécurité à désigner des interlocuteurs représentatifs. Or, l'atomisation du marché et la faible représentativité de ses organisations professionnelles¹⁴⁰ pourraient complexifier la mise en œuvre et l'efficacité de ce nouveau

¹⁴⁰ Moins de 5 % des entreprises privées de sécurité adhèrent à l'une des deux organisations professionnelles. À titre de comparaison, en Espagne, 80 % des entreprises sont adhérentes d'une seule organisation professionnelle.

dispositif. À ce jour, ces référents n'ont pu être pressentis que dans la moitié des départements.

Enfin, la réflexion actuellement menée au niveau du ministère de l'intérieur porte sur un « *continuum* » de missions et de responsabilités des différents acteurs la sécurité. Son objectif est une meilleure répartition des rôles dans la mise en œuvre de la politique de sécurité intérieure.

3 - La nécessité d'un pilotage par l'État du recours aux sociétés privées de sécurité

La complémentarité entre les forces de sécurité intérieure et les activités privées de sécurité ne va toujours pas de soi. Elle pose la question de l'acceptabilité tant par les forces de sécurité publique que par les citoyens de l'intervention de sociétés privées de sécurité, qui pourrait être assimilée à un désengagement de l'État.

Pour autant, les expériences positives de « coproduction de sécurité », parfois anciennes, démontrent tout l'intérêt d'une mutualisation opérationnelle des moyens de sécurité à l'échelle d'un territoire ou d'un événement. Ainsi, la sécurisation du marché de Noël de Strasbourg en 2016 fournit un exemple réussi de complémentarité, impliquant la participation des agents privés de sécurité à des missions de sécurisation sur la voie publique. De même, le dispositif de sûreté déployé dans les aéroports constitue un exemple spécifique de « coproduction de sécurité » particulièrement mature.

Ces expériences permettent de déduire que la réussite de la « coproduction de sécurité » tient à deux facteurs principaux :

- un pilotage régalien : outre l'exemple aéroportuaire, l'organisation de l'*Euro 2016* de football était placée sous le pilotage du préfet délégué aux grands événements sportifs ;
- la bonne intégration des agents privés de sécurité au dispositif de sécurité sous le contrôle opérationnel des forces de sécurité publique.

Au-delà du pilotage par l'État du recours aux sociétés privées de sécurité, il est aussi de sa responsabilité, en tant qu'acheteur, d'être vigilant sur la qualité des prestations demandées en ne retenant pas le prix comme seul critère d'attribution des marchés publics en la matière. Les donneurs d'ordre publics ont un rôle à jouer dans l'évolution du secteur vers une plus grande maturité économique. Encore faut-il que les exigences de qualité et de professionnalisme que l'on est en droit de poser soient satisfaites : la situation constatée ne le garantit pas.

II - Une régulation partagée et lacunaire

A - Une régulation des activités privées de sécurité partagée entre l'État et les professionnels

Pour corriger les faiblesses structurelles et l'insuffisante fiabilité du secteur, un organe de régulation, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), a été créé par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011.

Placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, le CNAPS est financé par une subvention d'un montant de 16,8 M€ en 2016. La création de l'établissement s'est accompagnée de l'introduction d'une taxe prélevée sur les entreprises privées de sécurité et les services internes de sécurité qui alimente le budget de l'État. Composé de services centraux et de 11 délégations territoriales, les effectifs du CNAPS atteignaient 212,2 équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2016.

1 - Un établissement public investi d'une mission de moralisation et de professionnalisation du secteur

Le CNAPS s'est vu confier des missions élargies par rapport aux attributions exercées antérieurement par les préfetures, comprenant :

- une mission de police administrative qui consiste principalement en la délivrance, après instruction, des autorisations, agréments et cartes professionnelles requis pour exercer une activité privée de sécurité ou bénéficier d'une formation dans ce domaine ;
- une mission disciplinaire, précédemment inexistante, qui se traduit par des opérations de contrôles et des poursuites en cas de manquements imputables à une entreprise, son dirigeant ou associé, un employé ou, depuis 2016, un organisme de formation. Des sanctions (avertissement, blâme, interdiction temporaire d'exercer pendant cinq ans au plus, pénalités financières de 150 000 € au maximum) peuvent être prononcées ;
- une mission de conseil et d'assistance à la profession.

2 - Des règles de gouvernance peu favorables à la maîtrise par l'État de la régulation des activités privées de sécurité

La gouvernance du CNAPS fait intervenir plusieurs organes :

- un collège, qui remplit le rôle d'un conseil d'administration ;
- des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), qui délivrent les autorisations nécessaires à l'exercice d'une profession de la sécurité privée et prononcent les sanctions disciplinaires ;
- une commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC), qui statue sur les recours formés contre les décisions des CLAC.

a) Des incertitudes sur le poids de l'État au sein de l'établissement

Du fait de la gouvernance actuelle du CNAPS, l'État n'est pas assuré de disposer de la pleine maîtrise des orientations adoptées par le collège, qui déterminent pourtant les conditions d'accomplissement de la régulation des activités privées de sécurité. En effet, les représentants des administrations concernées de l'État ne sont pas majoritaires au sein du collège du CNAPS où ils n'occupent que onze sièges sur vingt-cinq. Outre les huit représentants des professionnels, quatre personnalités qualifiées siègent au collège ainsi qu'un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour de cassation. Le CNAPS considère, en incluant les sièges de ces deux magistrats, que l'État est majoritaire au sein du collège. Toutefois, ces derniers étant indépendants, ils ne sont en aucun cas tenus d'appuyer la position exprimée par le ministère de l'intérieur, administration de tutelle, à l'élaboration de laquelle ils ne sont d'ailleurs pas associés.

Par ailleurs, l'influence de l'État est régulièrement fragilisée au collège : la préfète désignée en 2015 comme personnalité qualifiée n'a jamais siégé et la présence de certains représentants de l'État, peu concernés par les missions du CNAPS, manque de régularité. Le collège a donc été amené à plusieurs reprises à délibérer sans que les représentants de l'État soient en nombre suffisant pour constituer une majorité, même en incluant les représentants des deux ordres de juridiction. Ainsi, l'État n'a pu empêcher que les représentants de la profession s'opposent avec succès à l'adoption du budget de 2014. Cet épisode témoigne de l'inquiétante et paradoxale fragilité de la position de l'État au sein du conseil d'administration du CNAPS, qui est pourtant un établissement public investi d'une mission régaliennne.

b) Un établissement public qui s'apparente à un ordre professionnel

La gouvernance du CNAPS est partagée entre l'État et les représentants des sociétés privées de sécurité, qui siègent dans chacune des instances décisionnelles de l'établissement. Cette particularité du CNAPS en fait une exception parmi les établissements publics. Son mode de gouvernance est également atypique au regard des choix d'autres États de l'Union européenne, y compris très avancés sur le plan de la régulation des activités privées de sécurité, comme l'Espagne, qui ont conservé au sein de l'administration centrale les missions régaliennes de police administrative et de contrôle disciplinaire.

La gouvernance de l'établissement semble inspirée de celle d'un ordre professionnel, modèle que le CNAPS assume d'ailleurs volontiers, en méconnaissance de son statut d'établissement public. De fait, le collège du CNAPS constitue une enceinte permettant à la profession, par la voix de ses représentants, d'avancer ses revendications et, le cas échéant, d'interpeler l'État.

Par leur participation à la CNAC et aux CLAC, les représentants des professionnels contribuent directement à la régulation de leur secteur d'activité, qu'il s'agisse de l'accès à la profession ou des sanctions disciplinaires. Le caractère régalien des missions dévolues au CNAPS s'accorde mal avec ce mode de gouvernance quasi-ordinal et conduit à s'interroger sur la capacité de cet établissement à réguler les activités privées de sécurité.

Les CLAC, des instances sans valeur ajoutée sur la mission administrative

Constituées de représentants de l'État, de membres des juridictions administrative et judiciaire et de représentants des activités privées de sécurité, les onze commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) sont des instances indépendantes du CNAPS. Sur le fondement des dossiers instruits par les services du CNAPS, elles délivrent les autorisations et agréments nécessaires à l'exercice d'une activité privée de sécurité et statuent sur les actions disciplinaires engagées par le CNAPS.

Toutefois, ayant constaté qu'en matière de police administrative, 80 % des décisions sont prises par le CNAPS lui-même, sans intervention de la CLAC, en raison d'une délégation de signature, non prévue par les textes, des présidents des CLAC aux services de l'établissement, la Cour recommande le retrait de la mission de police administrative exercée par ces commissions.

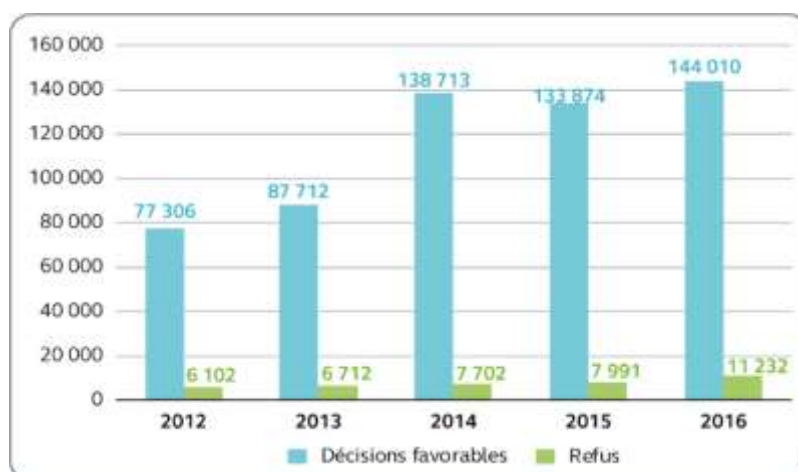
B - Une régulation lacunaire

1 - Un contrôle trop peu rigoureux de la moralité et de l'aptitude professionnelle

a) Une quasi-absence de sélection des demandeurs de titres

Depuis sa création, le CNAPS a fait face à une croissance de 86 % des demandes de titres présentées par les entreprises et les agents des sociétés privées de sécurité¹⁴¹, illustrée par le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 1 : évolution du nombre de décisions favorables
et de refus entre 2012 et 2016**



Sources : Cour des comptes d'après les rapports d'activité du CNAPS

Toutefois, la mise en place du CNAPS en 2012 n'a pas entraîné une sélection accrue à l'entrée de la profession, qui est demeurée extrêmement faible.

Tant en 2012 qu'en 2016, 92,7 % des demandeurs obtiennent un titre. Malgré l'extension en 2015 des prérogatives d'enquête des agents du

¹⁴¹ Le nombre de décisions d'accord et de refus, toutes catégories de titres confondues, est passé de 83 408 en 2012 à 155 242 en 2016.

CNAPS qui ont obtenu un niveau de consultation supérieur pour deux fichiers de police, le fichier des personnes recherchées (FPR) et le traitement des antécédents judiciaires (TAJ), le taux très élevé d'entrée dans la profession conduit à poser la question de la fiabilité des enquêtes administratives diligentées. Or, la qualité du processus au terme duquel un titre est délivré est d'autant plus importante qu'en l'état actuel du droit, la durée de validité des titres est de cinq années.

b) Une focalisation sur les délais de délivrance des titres

La maîtrise des délais constitue le principal objectif de l'établissement. Les professionnels de la sécurité privée sont aussi très attentifs au fait que l'accès à la profession et à l'emploi ne soit pas indument retardé. Les efforts de l'établissement pour réduire les délais de traitement ont été constants depuis sa création. En 2016, 80 % des titres sont délivrés dans un délai moyen de 6,9 jours ouvrés (contre 7,6 jours ouvrés en 2015).

Or, la performance de l'établissement ne devrait pas être évaluée à l'aune de ce seul indicateur mais aussi en fonction de la qualité de l'enquête de moralité diligentée et du niveau de sélection opéré.

c) Une moralité et une aptitude professionnelle non garanties

Le code de la sécurité intérieure prévoit trois conditions à la délivrance de titres autorisant l'exercice d'une activité privée de sécurité : une moralité qui n'apparaît pas incompatible avec l'exercice d'une telle activité, l'aptitude professionnelle à exercer le métier envisagé et, pour les ressortissants étrangers, un titre de séjour et de travail valide.

Dans le cadre des enquêtes de moralité dont ils sont chargés, les agents du CNAPS sollicitent l'obtention du bulletin n° 2 du casier judiciaire de chaque demandeur et procèdent à la consultation des fichiers de police à leur disposition. Pour autant, il a pu être observé que les services du CNAPS et les CLAC ont une interprétation aussi hétérogène que souple du niveau de la moralité attendu.

Ainsi, la Cour a pu noter que l'analyse des conditions d'entrée dans la profession s'inscrit plus dans une démarche d'aide au retour à l'emploi que dans une logique d'exigence de moralité et de professionnalisme. Les agents du CNAPS définissent d'ailleurs l'établissement comme étant au service des demandeurs de titres, qualifiés d'usagers. Le CNAPS concède

une certaine souplesse dans l'analyse de la condition de moralité qu'il justifie par une jurisprudence administrative favorable aux demandeurs.

Une appréciation trop indulgente de la moralité

D'une manière générale, le contrôle de la moralité des demandeurs apparaît inadapté pour répondre à l'enjeu de moralisation du secteur.

Les services du CNAPS et la CLAC Île-de-France, qui traitent 40 % de l'activité de police administrative du CNAPS, ont établi une liste de délits dont la mention au fichier du traitement des antécédents judiciaires est jugée compatible avec l'exercice d'une activité privée de sécurité. À titre d'exemple, sont admis les délits routiers (conduite sans permis, sans assurance et en état alcoolique ainsi que des blessures involontaires), l'usage illicite et la détention non autorisée de stupéfiants (limités au cannabis), les violences conjugales, l'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique, la rébellion, l'escroquerie, l'abus de confiance ou encore le faux et l'usage de faux. Cette doctrine aboutit à délivrer des cartes et autorisations à des individus ayant des antécédents judiciaires relatifs à des faits parfois graves et manifestement incompatibles avec l'exercice d'une activité de sécurité.

La consultation de dossiers par la Cour a permis par ailleurs de relever plusieurs anomalies dans la délivrance des titres. Un individu a pu obtenir une carte professionnelle alors que les recherches faisaient apparaître 31 mentions pour des faits variés (violences, infractions à la législation sur les stupéfiants, violences sur agent de la force publique, délit de fuite, agression sexuelle) ainsi qu'une procédure en cours pour fraude au mariage. Une carte professionnelle a été délivrée à un individu alors qu'il exerçait une activité privée de sécurité en faisant usage d'une carte professionnelle falsifiée. À plusieurs reprises, des dirigeants de société privée de sécurité ont pu obtenir une carte professionnelle les autorisant à exercer à titre individuel malgré des poursuites disciplinaires engagées contre eux.

La Cour considère qu'il est aujourd'hui de la responsabilité du CNAPS d'élaborer et de porter une doctrine claire, unifiée et exigeante de la moralité attendue de la part des agents privés de sécurité. L'État (ministère de l'intérieur) doit se saisir pleinement de la question en pesant sur l'élaboration de cette doctrine au sein du collège du CNAPS.

Au-delà, pour remédier au moins partiellement aux difficultés rencontrées dans la moralisation du secteur, le durcissement des conditions de moralité exigées par le code de la sécurité intérieure pourrait être envisagé pour les agents privés de sécurité. Par comparaison, le code des transports exige un bulletin n° 2 du casier judiciaire vierge de toute condamnation

pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF (la SUGE) et de la RATP (le GPSR).

Par ailleurs, la Cour a pu observer que le contrôle de moralité exercé après la délivrance du titre par le CNAPS est jusqu'à présent très insuffisant. Le nombre de retraits et de suspensions des autorisations, autour de 200 par an sur 350 000 titres en cours de validité, n'a pas évolué depuis 2012. Jusqu'à présent, une seule opération de criblage des détenteurs de titres a été réalisée par les services du CNAPS, fin 2015, en prévision de l'organisation de l'*Euro 2016* de football. L'établissement a annoncé la mise en œuvre tous les deux ans, à compter de 2018, d'opérations de criblage à partir de la consultation des fichiers de police.

Enfin, la vérification de l'aptitude professionnelle des demandeurs de titres est purement formelle et documentaire (production d'un certificat d'aptitude professionnelle ou d'une attestation de formation professionnelle). Elle ne porte ni sur la qualité, ni sur la fiabilité des formations. Or, ce secteur est particulièrement exposé à la fraude. L'aptitude professionnelle des demandeurs ne pourra être véritablement garantie que dans plusieurs années, l'attribution au CNAPS du contrôle des organismes de formation professionnelle étant encore trop récente.

d) Des procédures marquées par des risques de fraudes avérés

D'une manière générale, les enquêtes diligentées par les agents du CNAPS souffrent d'une professionnalisation insuffisante. Une partie des agents affectés à la mission d'instruction n'a pas d'expérience préalable dans la fonction publique et n'a jamais exercé de mission de police administrative. La Cour a observé que les enquêtes sont marquées par des risques avérés de fraudes, tant internes qu'externes, qui sont de nature à remettre en cause la fiabilité de la mission de délivrance de titres du CNAPS.

Enfin, aujourd'hui, la décision autorisant l'exercice d'une activité privée de sécurité ne donne pas lieu à la délivrance d'une carte professionnelle matérielle mais à l'envoi d'une simple correspondance administrative. Afin de remédier au risque de fraude inhérent, le CNAPS devrait éditer une carte professionnelle sécurisée.

D'une manière générale, les risques de fraudes doivent être d'autant mieux maîtrisés que chaque agent instructeur traite plusieurs milliers de dossiers par an. Si le CNAPS a pris des mesures destinées à détecter la fraude interne, la Cour recommande la mise en œuvre d'une véritable

stratégie de contrôle interne, couvrant la totalité des risques. De manière complémentaire, une plus grande sensibilisation des agents du CNAPS aux questions déontologiques doit être réalisée.

Des risques élevés de fraude et un cas de corruption présumée

Le principal risque externe identifié par la Cour, auquel le CNAPS a déjà été confronté, se rapporte à la fraude documentaire et à l'usurpation d'identité. En effet, les dossiers de demandes de titres, majoritairement déposés au CNAPS en format papier, sont constitués de photocopies de cartes nationales ou étrangères d'identité, souvent de qualité médiocre. Le CNAPS ne dispose d'aucun moyen de vérifier l'authenticité du document d'identité. De même, les attestations de formation professionnelle, produites à l'appui des demandes, ne sont pas normées et peuvent donc être aisément falsifiées. Le risque de fraude documentaire est d'autant plus élevé que la grande majorité des agents instructeurs du CNAPS ne bénéficie d'aucune formation spécifique pour la détecter.

De la même manière, les risques de fraudes internes ont été insuffisamment appréhendés depuis la création de l'établissement. La Cour a ainsi pu observer que certaines données relatives aux détenteurs de titres figurant dans le logiciel de l'établissement (état-civil et certaines caractéristiques des titres) peuvent être modifiées par les agents du CNAPS sans aucune procédure de sécurité particulière.

Enfin, le CNAPS a été confronté courant 2017 à un cas de corruption présumée de l'un de ses agents qui aurait modifié, contre rémunération, les extractions du fichier de police Traitement des antécédents judiciaires (TAJ) afin de faire disparaître les procédures pénales dans lesquelles ces demandeurs étaient mis en cause. Une information judiciaire est en cours sur ces faits.

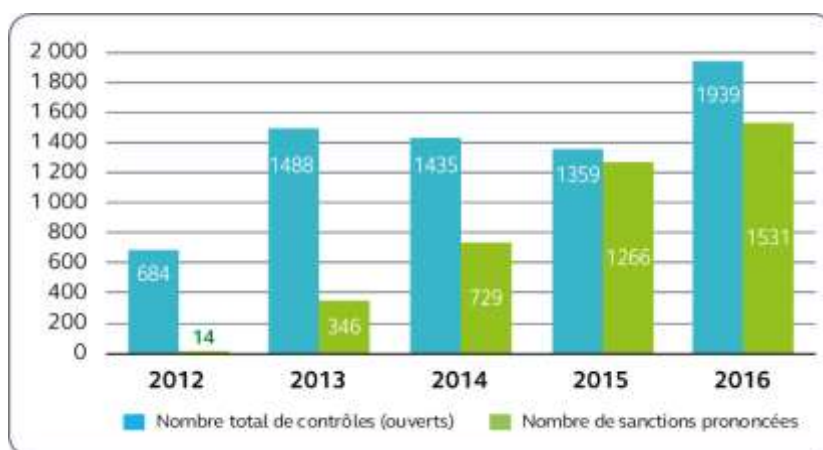
2 - Une action disciplinaire qui échoue à assainir le secteur des activités privées de sécurité

L'évolution de l'activité disciplinaire du CNAPS est représentée dans le graphique ci-après.

L'activité de contrôle s'est développée pour atteindre un rythme soutenu. Dans l'hypothèse d'un rythme de contrôle maintenu à 1 800 par an, le CNAPS pourrait avoir contrôlé l'ensemble des établissements en 2020. Le nombre de sanctions prononcées a progressé de 344 % entre 2013 et 2016. Malgré ces données traduisant une activité particulièrement

dynamique au plan quantitatif, la fonction disciplinaire de l'établissement public est encore loin d'avoir l'efficacité qu'on est en droit d'en attendre.

Graphique n° 2 : évolution de l'activité disciplinaire du CNAPS



Sources : Cour de comptes d'après CNAPS

a) Des sanctions insuffisamment effectives et dissuasives

Les sanctions disciplinaires que peuvent prononcer les CLAC constituent le principal instrument de moralisation de la profession. Or, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes.

En premier lieu, les interdictions temporaires d'exercer sont insuffisamment respectées. Le contrôle *a posteriori* systématique des entreprises interdites d'exercer n'a été engagé par le CNAPS qu'à partir de 2017. Il a permis d'établir qu'un tiers d'entre elles poursuivaient leur activité malgré l'interdiction. L'absence, jusqu'en 2017, d'incrimination pénale en cas de non-respect de l'interdiction explique notamment que cette sanction ait été jusqu'à présent largement privée de son efficacité.

Par ailleurs, le recouvrement des pénalités financières infligées est très parcellaire. En effet, les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) chargés du recouvrement sont insuffisamment sensibilisés par le CNAPS et le ministère de l'intérieur à l'enjeu, par le biais de ces pénalités financières, de la moralisation d'une profession réglementée. Il en résulte que, sur un montant de 7,7 M€ de sanctions financières prononcées entre 2012 et 2016, seuls 2,3 M€ ont été recouverts

au cours de cette période¹⁴², soit un taux de recouvrement inférieur à 30 %. L'effet dissuasif est donc très limité.

Enfin, la portée pédagogique et dissuasive des sanctions disciplinaires est affaiblie par leur insuffisante publicité. La publication des décisions d'interdiction temporaire d'exercer est loin d'être systématique et aucune publication n'était prévue jusqu'en 2017 s'agissant des autres sanctions.

b) D'importantes lacunes dans les contrôles disciplinaires

Le champ d'action des contrôles auxquels sont soumis les acteurs de la sécurité privée est encore significativement restreint. Le CNAPS échoue à mettre à jour les manquements structurels les plus graves. En effet, tenu à un objectif quantitatif, l'établissement se focalise sur des cibles où les irrégularités sont nombreuses mais mineures. En témoigne le faible nombre de dénonciations par le CNAPS au procureur de la République, qui s'élève à 1,1 % des manquements relevés en 2016. L'incapacité à lutter contre les manquements graves, persistants dans un secteur très marqué par la fraude, est un obstacle majeur à son assainissement.

Si la coopération du CNAPS avec d'autres services de contrôle s'est améliorée, notamment en matière de lutte contre le travail dissimulé, l'action des procureurs de la République pourrait davantage contribuer à renforcer l'efficacité des poursuites contre les manquements les plus graves. Par ailleurs, il apparaît que le CNAPS s'abstient de toute démarche auprès des services de police visant à obtenir des informations sur les entreprises privées de sécurité défaillantes.

La Cour relève en outre que le CNAPS se concentre sur les entreprises, leurs dirigeants et associés, et se refusait, jusqu'à une période récente, à poursuivre les agents privés de sécurité. Le fait que les 160 000 agents privés de sécurité échappent quasi-systématiquement aux sanctions constitue une lacune préjudiciable à l'enjeu de moralisation du secteur (17 procédures disciplinaires en 2016).

Outre les défauts de l'action disciplinaire du CNAPS, l'insuffisance de la réglementation rend difficile de moraliser l'ensemble du secteur. Les donneurs d'ordre sont en effet exclus du champ de compétence du CNAPS. Or, ils sont susceptibles d'alimenter les pratiques frauduleuses en s'abstenant notamment de vérifier la conformité réglementaire des

¹⁴² Données DGFIP.

prestataires qu'ils emploient ou en incitant au travail dissimulé par la pression qu'ils exercent sur le prix. Une modification de la réglementation devrait donc être envisagée.

c) Des manquements déontologiques qui portent atteinte au crédit de l'établissement

La participation des membres issus de la profession aux commissions compétentes induit des risques déontologiques particulièrement mal maîtrisés, notamment dans le cadre des audiences disciplinaires. En dépit des règles de déport¹⁴³, l'établissement a été confronté à un manque d'impartialité de la part de représentants de la profession. Plusieurs décisions disciplinaires ont ainsi été annulées en raison de la participation à la séance d'un représentant du secteur qu'un différend commercial opposait aux personnes mises en cause. Dans une autre affaire, un représentant de la profession avait, préalablement à la séance de la formation disciplinaire, manifesté son hostilité envers le dirigeant d'entreprise mis en cause. Par ailleurs, alors que les représentants de la profession sont choisis parmi les principales organisations patronales, la mise en cause devant la CLAC d'une entreprise affiliée ne conduit pas pour autant à leur déport. L'impartialité d'une telle formation de jugement pourrait être légitimement mise en cause.

Ce constat doit amener le CNAPS à accroître sa vigilance et à sensibiliser les membres des commissions locales (CLAC) et nationale (CNAC) d'agrément et de contrôle aux exigences d'impartialité et de neutralité qu'imposent leurs fonctions.

Des manquements déontologiques de la part d'agents du CNAPS dans le cadre de la mission disciplinaire de l'établissement

La Cour a constaté que trois contrôleurs du CNAPS ont fait l'objet d'un avertissement pour avoir diligenté un contrôle dans un centre de formation ne relevant pas de la compétence de l'établissement afin de régler un différend personnel.

¹⁴³ Les articles R. 632-22 du code de la sécurité intérieure, pour le collège et la CNAC, et R. 633-6, pour les CLAC, prévoient que les membres s'abstiennent de siéger lorsqu'ils ont « un intérêt personnel à l'affaire ».

Par ailleurs, deux décisions disciplinaires ont dû être annulées en raison de la présence et de la participation aux débats de la commission du chef de la délégation territoriale du CNAPS ayant instruit le dossier. Ce manquement met notamment en lumière l'absence de séparation entre les fonctions d'instruction, confiées aux services du CNAPS, et de sanction, relevant de la CLAC. Au regard des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de procès équitable, la procédure disciplinaire de l'établissement encourt un risque d'invalidation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les activités privées de sécurité constituent un secteur dynamique représentant un enjeu de sécurité publique. En effet, elles sont associées de manière croissante au dispositif général de sécurité publique, tant dans le cadre de l'externalisation de certaines missions (gardes statiques de bâtiments administratifs) que pour sécuriser des événements publics d'ampleur (coproduction de sécurité). Le développement de ces complémentarités appelle donc l'élaboration par l'État d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité aux côtés des forces de sécurité intérieure, et un pilotage rigoureux de sa mise en œuvre.

Caractérisé par d'importantes fragilités économiques et sociales, le secteur des activités privées de sécurité demeure peu fiable, marqué par une qualité de service aléatoire. Afin de le moraliser et de le professionnaliser, une autorité de régulation (CNAPS) a été créée. Toutefois, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes, ne permettant pas à ce jour d'opérer une véritable sélection à l'entrée de la profession ni de l'assainir par des contrôles efficaces.

La Cour conclut à la nécessité pour l'État, à tout le moins, de renforcer sa place au sein du CNAPS en vue d'un effort accru de régulation, sans préjudice d'une réflexion à mener sur l'avenir de cet établissement chargé d'une mission de police administrative.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Au ministère de l'intérieur :

1. *concevoir en fonction des textes et de la jurisprudence une doctrine de l'emploi des agents privés de sécurité dans le cadre de dispositifs de sécurité publique, applicable notamment à l'organisation d'événements sportifs, culturels ou récréatifs ;*
2. *revoir la composition du collège du CNAPS afin de la rapprocher du dispositif de gouvernance commun à l'ensemble des établissements publics administratifs en garantissant aux représentants de l'État la majorité absolue des voix au sein du collège.*

Au CNAPS :

3. *élaborer une doctrine unifiée à soumettre à l'approbation du collège, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée ;*
4. *délivrer les autorisations d'exercer une activité privée de sécurité sous la forme d'une carte professionnelle sécurisée.*

Au ministère de l'intérieur et au CNAPS :

5. *approfondir le champ et les modalités du contrôle en engageant des actions disciplinaires à l'encontre des agents privés de sécurité, en intensifiant la coopération institutionnelle, notamment avec les procureurs de la République, et en modifiant la réglementation afin d'attirer les donneurs d'ordre à une procédure disciplinaire.*

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de l'intérieur	198
Réponse du président du collège du conseil national des activités privées de sécurité	199

Destinataire n'ayant pas répondu

Garde des Sceaux, ministre de la justice
--

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport fait suite au contrôle conduit par la Cour sur la place des sociétés privées dans l'exercice des missions de sécurité, qui a donné lieu à un relevé d'observations provisoires. La Cour relève une participation croissante des sociétés privées de sécurité au dispositif de sécurité général et appelle à un renforcement du pilotage de l'État.

Trois des cinq recommandations (recommandations 1, 2 et 5) sont adressées au ministère de l'intérieur, les deux autres étant adressées au conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

Le ministère de l'intérieur partage le constat de la Cour sur la mobilisation croissante des entreprises privées de sécurité. Cet essor doit effectivement s'accompagner d'un renforcement du professionnalisme de ce secteur.

A ce titre, je souhaite rappeler que le cadre juridique de la participation des entreprises privées de sécurité s'est progressivement clarifié facilitant ainsi l'élaboration d'une doctrine d'emploi, qu'appelle la Cour de ses vœux (recommandation n° 1). L'État s'est également pleinement investi dans le renforcement du professionnalisme du secteur comme le décrivent ses actions. Le bilan de la formation initiale, la mise en place d'une formation continue et le contrôle des organismes de formation, permettront de vérifier si l'hétérogénéité du niveau des prestations, relevée par la Cour, a laissé place à un plus haut degré de qualité de service, seul à même d'assurer à l'ensemble du secteur une vitalité économique durable.

S'agissant de la gouvernance du CNAPS (recommandation n° 2) et de la situation singulière de la composition de son collège, avec une majorité de membres représentant la profession, le ministère de l'intérieur, qui exerce la tutelle du CNAPS, est favorable à ouvrir une réflexion sur la composition du collège et son format.

Concernant les recommandations 3 et 4, le ministère de l'intérieur accompagne le CNAPS dans sa stratégie de moralisation du secteur et de lutte contre la fraude. Le ministère partage l'analyse de la Cour selon laquelle l'élaboration d'une doctrine unifiée relative aux exigences attendues des personnes souhaitant exercer une activité privée de sécurité constitue un levier essentiel pour garantir la moralisation du secteur de la sécurité privée et sécuriser les décisions des commissions locales d'agrément et de contrôle. Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement pour les années 2018-2020 comprendra à cet effet un objectif en matière de réalisation d'enquêtes administratives pour des

agents privés de sécurité disposant déjà d'une carte professionnelle, afin de vérifier que leur comportement est toujours compatible avec l'exercice d'une activité privée de sécurité.

En outre, la mise en place d'une carte professionnelle sécurisée, pour exercer une activité privée de sécurité, aux fins de lutte contre la fraude, est un projet majeur à la fois pour le ministère de l'intérieur et pour les organisations représentant le secteur de la sécurité privée, tous ayant à gagner à ce que le CNAPS dispose d'un outil de contrôle fiable et sécurisé.

Enfin, l'action disciplinaire, en tant que deuxième mission du CNAPS, doit couvrir l'ensemble du secteur de la sécurité privée (recommandation n°5). Le ministère de l'intérieur juge souhaitable une évolution des pratiques en la matière, fondée sur un cadrage renforcé de la part du CNAPS et sur une sensibilisation des commissions locales. Le caractère dissuasif de la mission disciplinaire de l'établissement ne peut en effet être assuré que si les sanctions prononcées sont bien suivies d'effets. J'ajoute, sur ce dernier point, que le caractère dissuasif a par ailleurs été renforcé en amont par un élargissement de la gamme des sanctions et la création, par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, d'une nouvelle incrimination pénale en cas de non respect d'une interdiction temporaire d'exercer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COLLÈGE DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ

Le Président du Collège du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du travail construit et détaillé réalisé par la Cour des comptes, tant sur la régulation de la sécurité privée que sur le secteur en général. C'est ainsi l'ensemble de la politique publique qui se trouve éclairée. Il tient également à souligner la qualité des relations entre les rapporteurs et les services du CNAPS durant leur mission.

I- Un régulateur public reposant sur un pacte fondateur toujours valable

Il relève, en introduction, avec satisfaction que la Cour valide le modèle de régulation de la sécurité privée mis en place en 2012, sous une volonté commune de l'État et des professionnels. La validité de ce modèle est précisément démontrée par la nature des efforts supplémentaires et des

adaptations qui sont demandés, par la Cour, au régulateur et à l'État. Ce sont du reste les contrôles réalisés par le CNAPS qui ont permis de mieux identifier les défaillances encore subsistantes du secteur.

Le CNAPS soutient un grand nombre des recommandations formulées par la Cour, notamment en matière de coproduction de sécurité ou de renforcement de la capacité de contrôle, et particulièrement tout ce qui peut répondre à la professionnalisation. L'élaboration d'une doctrine d'emploi des agents de sécurité privée ira dans ce sens. De même, la recommandation visant à créer une carte professionnelle sécurisée et matérialisée fait l'objet d'un débat déjà ancien au sein du Collège du CNAPS, en lien avec la tutelle et les organisations professionnelles : il conviendra de conduire une analyse approfondie en termes de sécurisation et de coût.

L'existence d'un régulateur public, associant la profession à sa gouvernance, ne peut que favoriser le dialogue. Si la Cour relève l'inspiration initiale d'ordre professionnel, l'établissement public administratif, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, est totalement attaché à la sphère publique. Le CNAPS rappelle qu'il souhaite, dans le cadre de cette gouvernance, un État fort, pilote et informé : il va de soi qu'il a toujours considéré la DISP (Délégation interministérielle à la sécurité privée, 2010-2014) puis la DCS (Délégation aux coopérations de sécurité, depuis 2014) comme des interlocuteurs essentiels. La question du poids de l'État, au sein de l'établissement, nous paraît dépasser totalement la logique arithmétique, tant la puissance tutélaire lui permet, s'il le souhaite, de maîtriser pleinement sa gouvernance. Par ailleurs, c'est quand l'État est partiellement divisé ou absent qu'il peut se trouver, très normalement et moralement, mis en difficulté surtout quand il se trouve pris en défaut d'engagements affirmés antérieurement. Par ailleurs, la rupture du pacte fondateur de création du CNAPS, qui a généré un processus vertueux, notamment de nature financière (tant la contribution des acteurs privés dépasse de loin les estimations les plus optimistes), nuirait fortement au service public.

II- La mission de police administrative

En police administrative, il semble que le processus institué par de nombreux présidents (issus du corps préfectoral et des juridictions administratives et judiciaires) des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) visant à valider les listes de personnes ne faisant l'objet d'aucune mention aux fichiers accessibles au CNAPS ni d'une quelconque ambiguïté quant à l'aptitude professionnelle – conforme en cela à l'article R. 633-4 du livre VI du code de la sécurité intérieure – ait pu être mal interprété. Seule la signature du président vaut, par délégation des

membres de la CLAC, délivrance. Aucun cas contentieux n'a, à ce jour, été trouvé sur ce processus, qui, par ailleurs, a permis aux CLAC de se concentrer sur les cas les plus complexes et de prendre des décisions en pleine connaissance de cause.

La suppression des CLAC pour la mission de police administrative, au regard du grand nombre des dossiers signés par délégation par leur président, se traduirait par la création d'un monstre bureaucratique, qui ne répondrait pas au souhait légitime de la Cour d'un examen plus rapide et informé des dossiers le nécessitant utilement.

Nous partageons l'idée que le délai ne peut être l'indicateur de performances unique. Cependant, l'absence de délai, souvent reproché légitimement à d'autres opérateurs publics, nous semble devoir faire l'objet d'un traitement adéquat : les délais ont des conséquences sociales que le CNAPS ne peut ignorer. Quant à l'instruction elle-même des dossiers, il n'y a pas de souplesse particulière, pas plus lors des décisions. Le CNAPS applique la jurisprudence des juridictions administratives, et il serait dangereux et illégal qu'il en soit autrement. S'il arrive que des erreurs soient commises au vu de la masse des dossiers traités (pour rappel, le CNAPS a délivré 512 039 autorisations depuis 2012 et en a refusé 39 739), l'appréciation de la moralité se fait systématiquement sur la gravité et l'ancienneté. Ce sont d'ailleurs le plus souvent les représentants de l'État et des juridictions qui souhaitent appliquer les principes fondateurs du droit français en matière de réinsertion et d'oubli, à la différence des représentants de la profession, souvent plus sévères.

Bien évidemment, toute amélioration des textes en matière de moralité sera accueillie très favorablement. Il convient d'ajouter que les experts du casier judiciaire indiquent que loin d'être efficaces, les effacements des mentions au B2 provoqueraient paradoxalement un vecteur de réduction de la moralisation du secteur.

Pour ce qui est du contrôle de la bonne délivrance de l'aptitude professionnelle, le CNAPS ne s'est vu octroyé le contrôle des organismes de formation aux métiers de la sécurité privée qu'à partir du 1^{er} juillet 2016. D'ores et déjà, depuis octobre 2016, les deux tiers de ces organismes ont été contrôlés. S'il est naturel de recommander au CNAPS de se prémunir contre la fraude, il convient de rappeler qu'il ne peut séquestrer des documents originaux, indispensables à la vie quotidienne de nombreux demandeurs. Il convient d'ajouter que le CNAPS a désigné des référents « fraude documentaire » dans chacune de ses délégations territoriales, liés au réseau du ministère de l'Intérieur dans ce domaine.

En matière de retrait d'autorisations, si les proportions indiquées par la Cour sont conformes à la réalité, elles semblent ignorer le processus quinquennal de renouvellement des cartes professionnelles entamé en 2009. Par ailleurs, le tableau relatif à l'évolution du nombre de décisions favorables et de refus entre 2012 et 2016 indique parfaitement la nature des problèmes, puisque le nombre de décisions varie du simple au double entre 2012 et 2016 – alors même qu'en renouvellement, le nombre de refus est moins important, par construction, que pour les primo-demandes.

III- La mission disciplinaire

La Cour souligne la forte progression des contrôles et des sanctions mais interpelle le CNAPS sur leur application. Le CNAPS rappelle qu'une partie des sanctions, les pénalités financières, ne peuvent être effectives que par l'action de partenaires extérieurs (Direction générale des finances publiques). Il souligne également qu'une omission légale initiale l'avait empêché, durant les premières années, de pouvoir notifier ces pénalités financières pour recouvrement effectif. Désormais, la relation avec la DGFIP est de qualité, mais les directions régionales des finances publiques n'en sont pas moins développées sur périmètre différent de celle du CNAPS et les montants concernés ne semblent pas prioritaires. A ce titre, il faut noter que le CNAPS ne perçoit pas sur son propre budget les pénalités financières et ne peut que constater le phénomène qu'il regrette autant que la Cour.

Au-delà des sanctions financières, le Collège et la direction du CNAPS, depuis sa création, bataillent pour une publicité des sanctions, tenant compte de l'épuisement des voies de recours, et avec l'aide et le soutien de sa tutelle, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur. En l'état actuel du livre VI du code de la sécurité intérieure, seule la sanction d'interdiction temporaire d'exercice fait l'objet d'une publication, mais uniquement au recueil des actes administratifs des départements, ce qui obère son impact. Le décret d'application de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique devrait porter l'évolution réglementaire rendant possible une publication élargie et véritable des sanctions.

En matière de coopération avec d'autres autorités publiques intéressées par la sécurité privée, la faible proportion relevée concernant les signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale semble résulter d'une confusion entre la masse des manquements (12 431 relevés en 2016), le nombre de contrôles (1 881 effectués en 2016) et le nombre de contrôles faisant l'objet d'une action disciplinaire (890 en 2016). Ainsi, le nombre des signalements sur le fondement de l'article 40, soit 134 en 2016, paraît cohérent. Par ailleurs, le dialogue permanent avec

les autorités judiciaires permet de ne saisir ces dernières que sur des affaires graves et nécessitant une action pénale solide.

Enfin, la relation entre les services de police et de gendarmerie présents dans les CLAC, coordonnée au niveau national et structurée par les CODAF (Comités départementaux anti-fraude) semble satisfaisante.

Contrairement à ce qui est indiqué par ailleurs, les sanctions concernent l'ensemble des personnes physiques et morales, avec une montée en puissance ce celles concernant les agents de sécurité privés eux-mêmes. Un contrôle accru sur les modalités de fonctionnement déontologique des entreprises, au-delà du seul contrôle de conformité réglementaire, est sensible depuis 2016. Dès cette dernière année, 17 agents ont fait l'objet d'une action disciplinaire ; en 2017, ce nombre dépasse d'ores et déjà 50 procédures. Pour ce qui est des prix anormalement bas, le CNAPS, sous l'impulsion de sa direction, a non seulement engagé des procédures, mais obtenu des décisions des juridictions, permettant de faire jurisprudence. Il attend, par ailleurs, de pouvoir mettre en cause les donneurs d'ordre, ce que la loi ne lui permet pas encore.

IV- La professionnalisation et moralisation du régulateur

La compétence des agents du CNAPS, en charge des enquêtes administratives, est identique à celle de tous les autres services de l'État ayant des missions de suivi social, judiciaire et de renseignement. Les outils utilisés leur sont communs avec les services de l'État.

Quant à l'usage des outils informatiques concernés, il ne s'agit aucunement du logiciel du CNAPS mais de l'application TAJ (fichier du traitement des antécédents judiciaires), géré par le ministère de l'Intérieur et dont le CNAPS n'est que l'un des utilisateurs. Il va de soi que toute amélioration de la sécurisation du TAJ serait la bienvenue.

Le code de déontologie des acteurs privés de la sécurité a été mis en place, par décret, en juillet 2012. La charte de déontologie des membres du Collège, de la CNAC, des CLAC et des agents du CNAPS a, elle, été mise en place, par arrêté du ministre de l'Intérieur, en avril 2017. S'il est vrai que parmi les 384 agents recrutés depuis 2012, un cas présumé de corruption a été identifié et dénoncé aux autorités judiciaires par la direction de l'établissement, il reste à ce jour unique.

Enfin, les éléments relatifs aux risques déontologiques et au manque d'impartialité liés à la présence de représentants de la profession dans les CLAC semblent particulièrement surprenants, alors que ce sont les professionnels qui s'étonnent de la très grande mansuétude de la part des

représentants publics et que ces derniers critiquent leur trop grande sévérité... Si, notamment à la création du CNAPS, des dysfonctionnements ponctuels ont été signalés pour quelques décisions disciplinaires, le mode d'organisation du CNAPS et l'appropriation de la réglementation ont pu les éliminer et, à ce jour, aucun contentieux relatif au constat d'un dysfonctionnement d'une CLAC n'a été relevé. De plus, tout manquement déontologique dans le cadre de la mission de contrôle – c'est le cas du dossier signalé en 2013 –, fait l'objet d'une sanction disciplinaire de la part de la direction. Aucun de ces agents n'exerce actuellement.

Conclusion et recommandations

Le CNAPS est très favorable à la recommandation n° 1.

Concernant la recommandation n° 2, l'État étant déjà majoritaire en fait, il s'agirait d'abord de renforcer la présence, la coordination et la cohérence entre tous les représentants publics en renforçant le rôle de la DLPAJ tutelle.

Le CNAPS est très favorable à la recommandation n° 3.

Le CNAPS n'est pas opposé à la recommandation n° 4, nonobstant une étude approfondie de ses modalités techniques et économiques. Les précédents débats sur le sujet avaient ouverts de nombreuses questions.

Concernant la recommandation n° 5, le CNAPS est déjà engagé dans cette voie et très favorable à son approfondissement.
