

CINQ ANS DE REGULATION DE LA SECURITE PRIVEE – 2017-2022

Cédric Paulin, PhD
28 juin 2022

Table des matières

Introduction	2
1 La poursuite d’une réforme initiée sous le précédent quinquennat de François Hollande : finaliser le dispositif réglementaire sur l’armement (<i>circa</i> 2017-2018).....	2
2 Vers la définition d’une nouvelle politique publique de la sécurité privée ? Une « politique des rapports » permettant de maîtriser le temps et l’appropriation des sujets (<i>circa</i> 2018-2020)	3
3 La loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.....	5
3.1 <i>A la recherche du temps perdu</i> : regagner, trop vite, le temps perdu	5
3.2 <i>Entre les deux mon cœur balance</i> : un ensemble de « petites mesures » qui posent la question du contrôle <i>versus</i> continuum, de la défiance <i>versus</i> confiance	5
3.3 « <i>Ô temps suspens ton vol !</i> » : l’évolution du CNAPS, le contrôle de la formation et le périmètre du livre VI du CSI.....	6
4 Pause : en quoi la crise sanitaire n’a pas fourni un nouveau contexte au moment de traduire la politique des rapports en la loi « Sécurité globale » ? (<i>circa</i> 2020-2021).....	7
5 La course contre la montre pour appliquer la loi « Sécurité globale », mais aussi préparer, nouveau sujet, les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (<i>circa</i> 2021-2022)	8
5.1 Appliquer au maximum la loi « Sécurité globale »	8
5.2 Anticiper les JOP Paris 2024 : comment le faire à la suite de la loi « Sécurité globale » ?	9
6 Et maintenant ? (<i>circa</i> 2022...)	11
6.1 Finir l’application de la loi « Sécurité globale » : de 2022 à ... ? Focus sur la sécurité incendie.	11
6.2 Reprendre certaines mesures de la « politique des rapports » ? Focus sur la garantie financière.	12
Conclusion.....	13

Introduction

Les évolutions de la sécurité privée, de sa réglementation, depuis plusieurs années, imposent de se poser la question des orientations prises et de retrouver les lignes directrices qui les ont guidées.

D'une absence initiale de programme en matière de sécurité privée – ce qui est classique, la sécurité privée étant difficilement un objet à l'agenda électoral –, le quinquennat d'Emmanuel Macron a néanmoins vu être votée, dans sa 2^{ème} partie, la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. D'où vient-elle ? Comment a-t-elle été construite ? Que nous dit-elle pour la suite ? En d'autres termes, quel a été son contexte, ou plutôt, nous le verrons, ses contextes ?

Nous essaierons de démontrer que cette loi fut peut-être trop référencée sur le passé, alors même que d'autres initiatives émergeaient, portées par un futur devenant urgent (les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024). Une forme de contra-cyclisme, du moins d'hésitations, a ainsi pu marquer la politique publique de la sécurité privée ces dernières années.

Nota bene : cet article s'en tient aux seuls textes, mesures et actions propres à une politique publique de la sécurité privée, à l'exclusion, peut-être malheureusement, d'un versant très rarement traité : le versant social ou paritaire. Ainsi, de cette analyse d'une période de cinq ans, il ne faut pas en conclure que rien ne s'est décidé, fait ou joué dans cette partie sociale et paritaire de l'écosystème de la sécurité privée, ni d'ailleurs sans lien avec les éléments de politique publique ici décryptés (au contraire même parfois).

1 La poursuite d'une réforme initiée sous le précédent quinquennat de François Hollande : finaliser le dispositif réglementaire sur l'armement (*circa* 2017-2018).

Suite aux attentats du Stade de France, des terrasses parisiennes et du Bataclan le 13 novembre 2015, le ministère de l'Intérieur, sous le mandat de François Hollande, s'engage dans une réflexion et une refonte du régime juridique d'autorisation de l'armement en sécurité privée.

Plus d'un an après, la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique élargit ainsi les possibilités du port d'arme pour les agents de sécurité privée, sous certaines conditions et modalités. Il s'agit de la dernière loi d'importance, et celle-ci de circonstance, du mandat de François Hollande concernant la sécurité privée¹. Sa mise en œuvre va alors mobiliser les services concernés du ministère de l'Intérieur, sous Gérard Collomb.

Il faudra ainsi plusieurs mois, tout à fait logiques au regard de la concertation nécessaire avec le secteur professionnel, pour que le décret n°2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme soit publié.

Il faudra encore neuf mois de plus pour que les quatre arrêtés d'application paraissent, précisément le 28 septembre 2018, sur la formation initiale, sur la formation continue, sur les

¹ Les trois précédentes lois étaient :

- Loi du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires : extension de la sécurité privée à la protection armée de navires ;
- Loi du 6 août 2015 portant réforme pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (« loi Macron ») : extension des prestations possibles pour le transport de fonds (dont la possibilité du transport de scellés judiciaires) ;
- Loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (« loi Rebsamen ») : intégration des organismes de formation en sécurité privée dans le périmètre réglementé.

conditions d'acquisition, de détention et de conservation des armes et sur la certification des organismes de formation concernés².

Ainsi, près de deux ans se sont écoulés entre les événements ayant entraîné la mise à l'agenda politique de l'armement en sécurité privée et la parution des derniers textes d'application – l'application effective, sur le terrain, prendra encore un temps équivalent.

Toujours est-il que durant ces premières années du mandat d'Emmanuel Macron, le travail réglementaire et administratif aura avant tout porté sur la mise en œuvre d'une loi votée lors du précédent mandat, loi, dans sa partie « sécurité privée », motivée par des circonstances et ne concernant finalement que très peu d'entreprises et d'agents.

Si aucun autre texte n'a vu le jour, il serait toutefois erroné de dire que rien d'autres ne s'est joué. : cette première partie de mandat a également pris la suite, au filet, d'une démarche administrative précédemment initiée, et l'a développée dans le cadre d'une « politique des rapports », conduisant, *in fine*, à la loi « Sécurité globale » de mai 2021.

2 Vers la définition d'une nouvelle politique publique de la sécurité privée ? Une « politique des rapports » permettant de maîtriser le temps et l'appropriation des sujets (circa 2018-2020)

En 2017, la Cour des comptes procède à un audit relatif à la place de la sécurité privée dans l'architecture de sécurité et à la régulation de la sécurité privée, précisément pour évaluer les quatre premières années d'existence du CNAPS (2012-2016). Le Rapport public annuel de la Cour des Comptes, en février 2018, comporte ainsi une partie sur la sécurité privée : « Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante ».

Pour donner suite aux conclusions du Rapport de la Cour des comptes, et probablement pour se réapproprié plus directement le sujet, le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb demande immédiatement à deux parlementaires de faire des propositions concrètes. Ainsi, leur lettre de mission, en date du 19 mars 2018, pose les bases, pour la première fois dans ce nouveau mandat, d'une éventuelle nouvelle politique publique de la sécurité privée : « *Si ces évolutions dessinent une progression ininterrompue du rôle et des compétences de ces acteurs [polices municipales et sécurité privée] au sein de notre architecture de sécurité, il n'existe aujourd'hui ni doctrine, ni vision prospective de la juste place que doivent y occuper les polices municipales et la sécurité privée. La Cour des comptes a ainsi regretté, dans son rapport public 2018, que la doctrine d'emploi des sociétés de sécurité reste « encore embryonnaire ». Or, en mettant en place la police de sécurité du quotidien, le Gouvernement souhaite précisément refonder les partenariats entre les forces de sécurité de l'Etat et les autres acteurs de la sécurité dans le cadre d'un continuum de sécurité à repenser* ».

² Les quatre arrêtés :

- Arrêté du 28 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 27 juin 2017 portant cahier des charges applicable à la formation initiale aux activités privées de sécurité ;
- Arrêté du 28 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents privés de sécurité ;
- Arrêté du 28 septembre 2018 relatif aux conditions particulières d'acquisition, de détention et de conservation des armes susceptibles d'être utilisées pour l'exercice de certaines activités privées de sécurité ;
- Arrêté du 28 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 1er juillet 2016 relatif à la certification des organismes de formation aux activités privées de sécurité et aux activités de recherches privées.

Le Rapport des Députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », est rendu en septembre 2018, aux derniers jours du mandat ministériel de Gérard Collomb. En octobre 2018, il est remplacé par Christophe Castaner : à nouveau, alors, comment celui-ci, réceptionnant un rapport qu'il n'a pas commandité, va-t-il s'y prendre ? Un nouveau rapport est demandé, pour monter d'un cran dans l'appropriation administrative.

Ce rapport, intitulé *Livre blanc sur la sécurité intérieure*, cette fois-ci écrit par l'administration du ministère de l'Intérieur, et devant servir de base à une loi sur la sécurité intérieure, est rendu à la mi-novembre 2020, à un nouveau ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, nommé le 6 juillet 2020. Plus précisément, le rapport est publié au moment même, le 20 octobre 2020, où les Députés Thourot et Fauvergue déposent leur proposition de loi « Sécurité globale ».

Par enchaînement, c'est une « politique des rapports », décryptée par Jean-Jacques Gleizal pour le tournant sécuritaire des années 1980³ qui s'observe dans cette première partie de mandat d'Emmanuel Macron et qui aboutit à une proposition de loi. Cette « politique des rapports » a permis de retarder et de construire la mise à l'agenda politique et parlementaire d'une loi sur la sécurité intérieure. Cette appropriation politique de la sécurité intérieure, et de la sécurité privée, par à-coups, sous trois ministres successifs, chacun devant poursuivre des démarches non initiées par lui et débutées de plus en plus loin par rapport au débats parlementaires, a néanmoins entraîné, on le verra, une forme de retard contextuel pour les dispositions qui vont être votées.

Parallèlement à cette « politique des rapports », et passée sans débat significatif, la taxe sur les activités privées de sécurité (dite « taxe CNAPS ») est supprimée par la loi de finances du 28 décembre 2018, à compter du 1^{er} janvier 2020. Cette évolution qui s'inscrit dans le cadre de la suppression des petites taxes par le ministère de l'Economie ne va pas sans poser question sur l'articulation avec les rapports précédents : soit ceux-ci n'évoquent pas cette possible suppression ; soit, pour les Députés Thourot et Fauvergue, cette taxe pourrait plutôt être un vecteur facilitant l'extension du champ des missions du CNAPS à d'autres activités, en lui fournissant les moyens nécessaires et de manière neutre pour le budget de l'Etat⁴.

Ainsi, au pire cette suppression de la taxe CNAPS, compromis fondateur du fonctionnement de la régulation associant les professionnels, est une alerte sur le souhait des pouvoirs publics de continuer de voir les professionnels associés à la régulation. Au plus neutre, elle est une

³ Jean-Jacques Gleizal, *Le désordre policier*, Paris, PUF, 1985, 202 p. L'auteur montre en comment les rapports Peyrefitte de 1977 et Bonnemaïson de 1982 ont permis, progressivement, une conversion de la Gauche à la sécurité au tournant des années 1980 et dessiné les mesures qu'elle a prises suite à son arrivée au pouvoir en 1981. Cette même « politique des rapports » peut s'observer à la fin des années 2010, aboutissant à la création du CNAPS par la LOPPSI 2 du 14 mars 2011 :

- Michel Gaudin et Alain Bauer (dir.), *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Paris, La Documentation française, 2007.
- INHESJ, *Le marché de la sécurité privée en France*, juillet 2008.
- Délégation à la Prospective et à la Stratégie, « Marché de la sécurité privée : état des lieux et tendances », décembre 2008.
- INHESJ / CoESS, *Le Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, décembre 2008 (préfacé par le Président de la République Nicolas Sarkozy et la ministre de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie) ;
- Yvan Blot, IGA, Olivier Diederichs, IGA, Hélène Martini, IGPN et Général Pierre GARCIN, IGGN, *Rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée*, mai 2010.

⁴ Alice Thourot, Députée, et Jean-Michel Fauvergue, Député, « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », septembre 2018, p. 118.

mesure strictement fiscale déconnectée de toute politique publique de la sécurité privée en cours de définition.

3 La loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés

Déposée en octobre 2020, la proposition de loi pour une sécurité globale est adoptée le 25 mai 2021, sous le titre de « Loi pour une sécurité globale préservant les libertés ». Quelles sont les grandes caractéristiques de contenu et de contenu de la loi « Sécurité globale » concernant la sécurité privée ?

3.1 *A la recherche du temps perdu : regagner, trop vite, le temps perdu*

Elle est d'abord issue d'une proposition de loi, empêchant son examen préalable par le Conseil d'Etat : c'eût été une étape supplémentaire peut-être utile. Mais ce choix d'une proposition de loi plutôt qu'un projet de loi s'explique surtout par la nécessité d'aller vite, et peut-être même la volonté de rattraper le retard (conforme en cela en la concomitance entre la diffusion du *Livre blanc sur la sécurité intérieure*, censé livrer des idées et propositions pour une loi, et le dépôt immédiat de la proposition de loi)⁵.

Ce déclenchement rapide de la procédure législative, indiquant que le temps de la décision est venu, que les arbitrages ont été rendus, notamment sur la base de la « politique des rapports » précédente, va se heurter à un paradoxe : tout n'a pas encore été tranché, notamment et principalement concernant la sécurité privée et sa régulation...

3.2 *Entre les deux mon cœur balance : un ensemble de « petites mesures » qui posent la question du contrôle versus continuum, de la défiance versus confiance*

La loi « Sécurité globale » comporte plus d'un tiers de ses articles sur la sécurité privée : fait remarquable, mais éclipsé très vite par l'article 24 (devenu article 52) sur la pénalisation malveillante d'image des forces publiques de sécurité. Or, c'était la première loi, depuis celle fondatrice et spécifique du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, aussi focalisée sur la sécurité privée, ce qui pouvait donner l'impression d'une véritable prise en compte des sujets « Sécurité privée », au premier titre desquels se trouvait le continuum de sécurité.

Davantage que de continuum de sécurité, la loi « Sécurité globale », pour ce qui concerne la sécurité privée, comporte une très grande majorité d'articles renforçant le contrôle administratif, durcissant les conditions d'accès au secteur (pour les agents, les cadres et les dirigeants), accroissant les sanctions ou facilitant leurs modalités : assermentation des contrôleurs du CNAPS, publicité des sanctions, pénalités financières sur les salariés, limitation de la sous-traitance à deux rangs, casier judiciaire vierge pour les dirigeants d'entreprise, agrément pour les dirigeants d'établissements secondaires, signe distinctif commun pour les agents de sécurité privée, titre de séjour d'au moins cinq ans pour l'obtention d'une carte professionnelle, connaissance de la langue française pour les ressortissants étrangers et européens, connaissance des principes de la République pour tous les agents en formation, contrôle de moralité de certains formateurs. Ainsi, une particularité : le continuum de sécurité, la coopération public-privé, la coproduction de sécurité, deviennent généralement, au moment de leur traduction législative, des mesures davantage coercitives que partenariales.

En termes de reconnaissance ou de confiance, la loi étend le périmètre réglementé à quelques niches d'activités ou modalités d'exercice des métiers (détection cynophile d'explosifs,

⁵ Précision : une proposition de loi ne connaît qu'une lecture dans chacune des Assemblées, et non pas deux : le gain de temps est réel.

détection à distance de drones, prévention du terrorisme sur la voie publique, assermentation des agents de sécurité des bailleurs sociaux, suppression de l'agrément palpation). Elle établit en outre une circonstance aggravante en cas d'agression sur un agent de sécurité privée, marque de reconnaissance, cependant nuancée par l'instauration de pénalités financières pour les salariés.

La pesée de l'ensemble de ces « petites mesures » montre que la défiance est plus grande que la confiance : en effet, si le rapport des Députés Thourot-Fauvergue, entre autres rapports, portait également ces recommandations coercitives⁶, il envisageait toutefois d'autres mesures plus positives, et même une logique plus globale et sans doute mieux balancée, mais que la loi « Sécurité globale » n'a pas reprises :

- Des mesures de confiance, de reconnaissance et même de continuum⁷ ;
- Des mesures d'ordre économique, notamment réclamées par la très grande majorité des partenaires sociaux, employeurs et salariés⁸.

Ainsi, la loi « Sécurité globale » passe un peu à côté de la globalité nécessaire (moralisation, professionnalisation, reconnaissance, partenariat) de ce que serait une politique publique de la sécurité privée complète.

3.3 « *Ô temps suspens ton vol !* » : l'évolution du CNAPS, le contrôle de la formation et le périmètre du livre VI du CSI

La loi « Sécurité globale » comporte, il est vrai, des mesures plus structurantes : le Rapport de la Cour des Comptes, le Rapport Thourot-Fauvergue et le *Livre blanc sur la sécurité intérieure* abordaient largement la transformation de la régulation et donnaient des pistes de transformation du CNAPS. Les deux derniers rapports ont également indiqué des évolutions possibles de la formation aux métiers de la sécurité et de son contrôle. Enfin, la question de l'élargissement du livre VI du CSI à d'autres domaines de la sécurité privée était présente dans le Rapport Thourot-Fauvergue et le *Livre blanc sur la sécurité intérieure* : installation/maintenance de dispositifs électroniques de sécurité, conseil en sûreté, sécurité privée à l'étranger, et sécurité incendie (avec une nuance ou une ambiguïté pour le Rapport Thourot-Fauvergue, comme nous le verrons par la suite).

Il pouvait ainsi être attendu que l'ensemble de ces sujets, phares et structurants, soient directement et pleinement traités dans la loi « Sécurité globale ». Une autre voie a été choisie, à savoir donner un peu du temps au temps :

⁶ Proposition 43 (langue française et titre de séjour) ; proposition 50 (limitation de la sous-traitance) ; proposition 56 (circonstances aggravantes) ; proposition 58 (uniforme) ; proposition 70 (assermentation des contrôleurs) ; proposition 75 (renforcement des contrôles) ; proposition 76 (contrôle des formateurs) ; proposition 77 (publicité des sanctions).

⁷ Proposition 54 (campagne de valorisation de la sécurité privée) ; proposition 55 (agrafe « activités privée de sécurité » à la médaille de la sécurité intérieure) ; proposition 57 (simplification des conditions d'armement) ; proposition 59 (caméras piétons) ; proposition 60 (invité les entreprises de sécurité dans les comités locaux de sécurité) ; proposition 61 (utilisation des dispositifs privés de vidéoprotection pour les forces publiques) ; proposition 62 (confier à la sécurité privée des missions actuellement exercées par les forces publiques) ; proposition 63 (faciliter les levées de doutes par les entreprises de sécurité) ; proposition 64 (associer la sécurité privée aux activités de protection de certaines personnalités) ; proposition 65 (conforter la sécurité privée dans les activités de sécurité routière) ; proposition 67 (assermenter certains agents de sécurité privée pour participer à des procédures simplifiées pour des petits délits) ; proposition 68 (expérimenter la mutualisation entre sécurité incendie et sécurité privée dans les établissements publics de santé).

⁸ Proposition 49 (garantie financière) ; proposition 51 (marchés publics au mieux-disant) ; proposition 52 (responsabilisation solidaire des donneurs d'ordre) ; proposition 53 (logique de classification des sites à sécuriser avec des droits et devoirs d'exercice).

- L'évolution du CNAPS est renvoyée à une Ordonnance à prendre dans l'année qui suit la promulgation de la loi « Sécurité globale », soit mai 2022 ;
- L'évolution du contrôle de la formation est renvoyée à une Ordonnance à prendre dans les deux années qui suivent la promulgation de la loi « Sécurité globale », soit mai 2023 ;
- L'évolution du périmètre du Livre VI du CSI est renvoyée à un rapport d'opportunité du Gouvernement à rendre au Parlement dans les 18 mois qui suivent la promulgation de la loi « Sécurité globale », soit novembre 2022.

Ainsi, la « politique des rapports » de la période précédente n'a pas suffi pour construire directement dans la loi les dispositions envisagées pour l'évolution du CNAPS, le contrôle de la formation ou l'élargissement du périmètre du Livre VI du CSI⁹.

A posteriori, la loi « Sécurité globale », concernant la sécurité privée, révèle à la fois des choix et des hésitations, entre un ensemble de petites mesures (mais finalement impactantes, sans que cela ne soit vu au moment même des débats parlementaires), ordonnances pour les sujets structurants et renvoi à des rapports pour les sujets non encore consensuels.

4 Pause : en quoi la crise sanitaire n'a pas fourni un nouveau contexte au moment de traduire la politique des rapports en la loi « Sécurité globale » ? (circa 2020-2021)

Lorsque la loi « Sécurité globale » est votée en mai 2021, la crise COVID-19 est encore présente, plutôt vers la fin, et avec un phénomène non encore clairement perçu comme essentiel, celui de la pénurie de main d'œuvre. Celle-ci n'est pas encore pleinement ressentie : il s'agit de la reprise d'activités, difficile selon les segments, mais sans pleine prise de conscience de la fuite, à moyen/long terme, des effectifs ou des candidats.

En outre, en pleine crise COVID-19, plusieurs mesures étaient venues, pour la sécurité privée, faciliter le maintien dans l'emploi des agents de sécurité privée :

- report de l'échéance de la carte professionnelle dans le cadre de l'Ordonnance du 25 mars 2020 et du décret du 19 juin 2020 ;
- possibilité de passer une partie de la formation continue (stage MAC) en distanciel, avec l'arrêté du 15 juin 2020 portant adaptation des conditions de formation continue aux activités privées de sécurité.

Ces mesures, conjoncturelles et non pérennes, qui visaient à assurer un maintien des effectifs, se sont progressivement éteintes au cours de l'année 2021, avec la sortie de crise et l'impression – fondée à ce moment-là ! – qu'elles avaient finalement permis de passer les difficultés en effectifs. Le contexte de crise sanitaire, économique, sociale pouvait se penser derrière, passé, sans conséquence, et le travail législatif pouvant ainsi passer outre ce contexte.

Ainsi, ces mesures de facilitation conjoncturelle et temporaire ont été remplacées par les mesures structurelles et permanentes issues de la loi « Sécurité globale » de mai 2021, celle-ci n'ayant jamais pris en compte ce contexte de crise COVID-19, de difficile reprise (difficile à anticiper il est vrai), et est restée basée sur les hypothèses de la « politique des rapports ». Ce qui peut faire dire que la loi « Sécurité globale » a un aspect « loi du monde d'avant »... Cette absence de prise en compte des conséquences de la crise COVID-19 va cependant ressurgir,

⁹ Pourquoi de nouveaux rapports au pluriel ? D'une part, le rapport d'opportunité du Gouvernement au Parlement passe d'abord par une mission confiée à la Préfète Nicole Klein devant déboucher sur un pré-rapport au ministre de l'Intérieur. D'autre part, le domaine de la formation passe également par deux rapports/diagnostics, l'un réalisé par un cabinet privé à la demande de la DPSIS, l'autre réalisé par le Préfet Emmanuel Barbe, personnalité qualifiée du Collège du CNAPS, à la demande de la Présidente du Collège.

quelques mois plus tard, dans l'application de loi elle-même et dans le cadre de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

5 La course contre la montre pour appliquer la loi « Sécurité globale », mais aussi préparer, nouveau sujet, les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (circa 2021-2022)

A partir de la mi-2021, deux phénomènes vont se croiser, voire s'opposer, précisément une opposition temporelle, contextuelle : d'une part il faut mettre en œuvre la loi « Sécurité globale », rapidement ; d'autre part émerge fortement la problématique des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et de sa préparation sous l'angle sécuritaire. D'un côté : mettre en œuvre les mesures de durcissement des modalités d'accès aux métiers de la sécurité, issues de la loi du 25 mai 2021 et de la « politique des rapports » des années précédentes. De l'autre : faciliter, à partir de maintenant, l'accès aux métiers de la sécurité privée pour mobiliser environ 25.000 agents de sécurité privée durant les JOP Paris 2024. Là est le paradoxe contextuel et temporel.

5.1 Appliquer au maximum la loi « Sécurité globale »

Le déploiement des dispositions législatives de la loi « Sécurité globale » dans les textes réglementaires (décrets, arrêtés) s'étend sur plus d'une année (non terminée à ce jour). S'il ne peut y avoir de surprises *de jure*, ces textes réglementaires révèlent, progressivement, *de facto* l'ampleur des mesures de durcissement d'accès à la profession, même petites mais impactantes lorsqu'elles sont toutes mises bout à bout.

Successivement entrent ainsi en vigueur les dispositions suivantes :

- Obligation d'un titre de séjour d'au moins cinq ans : mai/juin 2021 ;
- Limitation de la sous-traitance à deux rangs : mai 2022 ;
- Obligation d'un test B1 de connaissance de la langue française pour les ressortissants européens et étrangers : mai 2022¹⁰ ;
- Obligation de fournitures de nouvelles pièces pour l'obtention d'une autorisation d'entrée en formation et d'une carte professionnelle : mai 2022¹¹ ;
- Obligation d'un module de connaissance des principes de la République dans la formation initiale et continue : en cours ;
- Obligation d'un signe commun distinctif sur la tenue des agents de sécurité privée : en cours¹² ;
- Obligation d'un agrément pour les dirigeants d'établissements secondaires : novembre 2022.

L'entrée en application de ces mesures s'effectue en pleine reprise d'activité pour certains segments (sécurité événementielle, sûreté aéroportuaire), compliquant celle-ci. Et pour l'ensemble du secteur de la sécurité privée, soumis au phénomène de pénurie de main d'œuvre

¹⁰ Décret n° 2022-198 du 17 février 2022 relatif au niveau de connaissance de la langue française requis pour l'exercice des activités privées de sécurité.

¹¹ Décret n° 2022-209 du 18 février 2022 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité. Ces nouvelles pièces sont :

- justificatif de domicile de moins de trois mois ;
- pièce d'identité mentionnant la date et le lieu de naissance pour les ressortissants européens ;
- lettre d'intention d'embauche pour les candidats à une formation en sûreté aéroportuaire.

¹² Décret n° 2022-777 du 3 mai 2022 portant diverses dispositions d'application de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés en matière de vidéoprotection et d'activités privées de sécurité. Un arrêté est encore nécessaire.

que connaît également d'autres secteurs, ces mesures réglementaires sont un poids supplémentaire, presque un désavantage concurrentiel lorsque chacun des secteurs à forte intensité de main d'œuvre est en recherche de main d'œuvre.

Pour autant, ces mesures, pour la plupart, entrent en vigueur « à bas bruit ». Pourquoi ? D'une part, les mesures réglementaires découlent de la loi, donc sont écrites avec un discours et une forme d'automatisme (sans recherche d'adaptation, tout en restant conforme à la loi). Mais surtout, au même moment, le grand sujet est l'ordonnance relative au CNAPS : c'est ce texte qui mobilise avant tout le secteur et le ministère de l'Intérieur, dont le cabinet du ministre.

Il n'est pas le lieu ni l'objet ici de détailler cette ordonnance publiée le 30 mars 2022 et son décret d'application¹³ : si ses dispositions transformant le CNAPS n'étaient pas encore mûres, ou écrites, ou arbitrées, au moment de la discussion parlementaire sur la loi « Sécurité globale » (d'où l'habilitation pour une ordonnance), elles reprennent dans les grandes lignes et après des échanges parfois fermes au sein de l'écosystème de la sécurité privée (cabinet du ministre, CNAPS, DPSIS, Organisations professionnelles), ce que la « politique des rapports » indiquait : évolution de la composition du Collège du CNAPS, renforcement des prérogatives du Directeur du CNAPS, suppression des CLAC, renforcement de la CNAC... Les échanges préalables ont permis de faire modifier le texte initial de l'ordonnance, semblant conduire à un texte final plus équilibré, mais dont seul l'avenir et sa mise en application pourront confirmer cette impression.

Toujours est-il qu'au terme du premier mandat présidentiel une grande partie de la loi « Sécurité globale » concernant la sécurité privée est entrée en application. Les sujets non mûres (contrôle de la formation et élargissement du livre VI du CSI) sont, eux, renvoyés à des échéances plus lointaines et avec des travaux de diagnostic encore à écrire.

Avec un démarrage lent, presque hésitant, les travaux sur la loi « Sécurité globale », puisant leurs sources dans la partie coercitive de « politique des rapports » plutôt que dans la partie « continuum » ou « transformation économique », se sont plutôt terminés au pas de charge. Quel sera le juge de paix de leur bien-fondé ? Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

5.2 Anticiper les JOP Paris 2024 : comment le faire à la suite de la loi « Sécurité globale » ?

Anticiper les JOP Paris 2024, du point de vue de la sécurité, n'est pas un vrai nouveau sujet en 2021 ou 2022 : il s'agit, comme précédemment, d'une suite, car les travaux étaient déjà engagés. Ils seront également, on l'a dit, un juge de paix involontaire de la loi « Sécurité globale », et enfin il s'agira sans doute d'un contexte (freinant ou accélérateur) pour d'autres mesures législatives ou réglementaires.

Les travaux d'anticipation des JOP Paris 2024 ont institutionnellement commencé en 2017 :

- le décret du 13 septembre 2017, sous le mandat de François Hollande, instaurait le Délégué interministériel aux Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 (DIJOP), Jean Castex en étant le premier titulaire.
- En avril 2018, suivant en cela un engagement dans le dossier de candidature des JOP Paris 2024, est créée la Coordination nationale à la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques (CNSJ), auprès du ministre de l'Intérieur.

Pour la sécurité privée, la problématique globale, phare, est : sera-t-il possible de réunir le nombre suffisant, estimé à 25.000, d'agents de sécurité privée pour les JOP Paris 2024 ?

¹³ Ordonnance n° 2022-448 du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité et Décret n° 2022-449 du 30 mars 2022 relatif aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité.

L'ensemble des travaux tournent autour de cet enjeu, pour aboutir à une première réponse politique : le 15 novembre 2021, le Premier ministre arbitre, ou rend public l'arbitrage, en faveur d'une mesure dérogatoire et temporaire au Livre VI du CSI afin de faciliter le recrutement d'agents de sécurité privée pour les grands événements¹⁴.

L'annonce politique est accompagnée rapidement d'une explication de fond : réduire la durée de la formation initiale (et conséquemment les missions possibles pour les agents qui passeraient cette formation) pour ouvrir davantage le secteur. Laquelle est traduite, tout aussi rapidement par le décret du 20 avril 2022 créant une carte professionnelle de surveillance dans le cadre de manifestations sportives, récréatives, culturelles ou économiques rassemblant plus de 300 personnes, associé à une formation de 106 heures au lieu de 175 heures¹⁵. Se retrouve ici, quasiment exactement (avec des mieux et avec des moins-biens¹⁶), le dispositif mis en place pour l'Euro 2016.

Il s'agit là, hors textes d'application de la loi « Sécurité globale », des dernières mesures du premier mandat d'Emmanuel Macron, adoptées entre les deux tours de l'élection présidentielle. On ne peut qu'y voir une forme d'urgence, d'abord, et un paradoxe important, ensuite :

- L'urgence : après plus de cinq ans d'existence d'institutions publiques dédiées aux JOP Paris 2024, il devenait nécessaire d'avoir une mesure identifiable dans le cadre de la préparation sécuritaire des jeux.
- Le paradoxe : cette mesure visant à faciliter le recrutement peut se lire comme aux antipodes de la loi « Sécurité globale », laquelle durcit considérablement l'accès aux métiers de la sécurité privée et s'éloigne même, peut-être avec raison à long terme, de toute idée de métiers d'insertion (là où, pour les JOP Paris 2024, l'insertion est un vecteur de recrutement recherché).

Ainsi, la temporalité et la pérennité d'une politique publique de la sécurité privée structurelle se heurte à un défi conjoncturel et temporaire, lequel l'emporte très rapidement tant le défi est politiquement et médiatiquement important. Les objectifs de moralisation, de

¹⁴ « JO 2024 : Jean Castex demande à Gérald Darmanin des « propositions » en matière de sécurité », *Le Monde*, 15 novembre 2021 : « Par ailleurs, a ajouté Jean Castex, « nous avons déjà adopté un certain nombre de dispositions pour faciliter ou encourager le recours aux sociétés de sécurité privée », car « nous manquons d'agents ». *Un certificat de qualification professionnelle spécifique aux Jeux sera créé, ont précisé les services du gouvernement* ».

¹⁵ Arrêté du 13 mai 2022 relatif à l'agrément prévu à l'article R. 612-24 du code de la sécurité intérieure et concernant l'activité de surveillance humaine ou de gardiennage dans le cadre de manifestations sportives, récréatives, culturelles ou économiques rassemblant plus de 300 personnes.

¹⁶ Des mieux ou plus incitatifs :

- là où le différentiel de formation, pour l'Euro 2016, était de 35 heures, il est désormais de 69 heures, car entre temps la formation initiale obligatoire est passée de 140 heures à 175 heures.
- Là où le décret pour la carte professionnelle adaptée pour l'Euro 2016 est daté du 14 octobre 2015, soit moins d'un an avant l'Euro 2016, le même décret pour les JOP Paris 2024 est daté du 22 avril 2022, soit plus de deux ans avant les JOP Paris 2024, donnant ainsi plus de temps pour organiser des formations.
- Là où la carte professionnelle adaptée pour l'Euro 2016 ne permettrait de travailler que pour des événements de plus de 1.500 personnes, celle adaptée pour les JOP Paris 2024 permet de travailler pour des événements de plus de 300 personnes, élargissant ainsi le spectre des emplois possibles.

Des moins-biens :

- la date d'échéance de la carte professionnelle adaptée pour les JOP Paris 2024 est fixée au 30 septembre 2025, alors qu'elle était fixée à 5 ans pour l'Euro 2016, donnant ainsi plus de temps à leurs titulaires pour poursuivre leurs activités dans la sécurité événementielle ou même passer les modules complémentaires pour avoir une carte pleine et entière.
- Enfin, l'absence d'analyse plus fine de l'échec du dispositif pour l'Euro 2016 puisque moins d'une centaine de cartes professionnelles adaptées avaient été délivrées : la réalisation du rapport portant sur les conditions d'application du décret de 2015 pour l'Euro 2016, prévu par le décret lui-même, aurait pu permettre d'avoir un retour d'expérience utile.

professionnalisation, et donc de durcissement des conditions d'accès aux métiers de la sécurité privée, portés par la loi « Sécurité globale », se trouvent, moins de six mois plus tard, être nuancés sur le cas de la « formation » pour faire face à un enjeu de court/moyen terme.

Néanmoins, ce pragmatisme, apparu trop dans l'urgence, pour se projeter face au problème à venir¹⁷, n'est pas assuré de résoudre le problème de la mobilisation des effectifs et du recrutement : en effet, il ne remet pas directement en cause les dispositions de la loi « Sécurité globale », qui restent présentes et trouveront bien à s'appliquer, mais seulement et temporairement l'élément « formation ». En cela, les JOP Paris 2024, au-delà de la question d'une formation initiale temporaire allégée, seront bien le juge de paix indirect, involontaire et future de la loi « Sécurité globale », et peut-être alors son héritage, positif ou négatif.

6 Et maintenant ? (circa 2022...)

Une nouvelle période ne s'ouvre pas avec l'élection présidentielle de 2022. D'ailleurs, il a bien été expliqué que le mandat présidentiel venant de se terminer, avait d'abord poursuivi et puisé dans la voie engagée par le précédent, quant à la sécurité privée. En outre, avec un même ministre de l'Intérieur, une dépendance de chemin, en partie liée à la loi « Sécurité globale » et en partie liée aux travaux précédemment lancés sur la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, s'observera.

En parallèle de cette probable continuité, un rattrapage des mesures non prises sous le précédent mandat pourrait tout de même avoir lieu, si les JOP Paris 2024 ne gèlent pas toutes mesures non liées à eux.

6.1 Finir l'application de la loi « Sécurité globale » : de 2022 à ... ? Focus sur la sécurité incendie.

Les textes réglementaires encore prévus par la loi « Sécurité globale » seront pris d'ici la fin de l'année 2022 (arrêté sur la tenue des agents de sécurité privée ; décret et arrêté sur la détection cynophile d'explosifs) tout comme sera mise en œuvre la réforme du CNAPS.

Resteront le rapport d'opportunité relatif à l'élargissement du livre VI du CSI ainsi que l'ordonnance relative au contrôle de la formation, les deux à cheval sur les années 2022-2023. Logiquement, l'ordonnance relative au contrôle de la formation verra à s'appliquer fin 2023 / début 2024, qu'elles qu'en soient les dispositions, et avant que le rapport d'opportunité relatif à l'élargissement du livre VI ne produise un impact : en effet, si un élargissement du livre VI était proposé, celui-ci ne pourrait passer que par un vecteur législatif, à trouver donc, et ne s'appliquant, le cas échéant, qu'après 2023 ou 2024.

Un focus sur l'élargissement du livre VI du CSI à la sécurité incendie est possible, à la fois parce que le sujet est ancien et a été incorporé au dernier moment dans la loi « Sécurité globale », révélant une hésitation forte des pouvoirs publics en la matière.

Le *Livre blanc sur la sécurité intérieure* était clair : « Intégrer dans le livre VI du CSI les activités stratégiques en lien direct avec la sécurité privée » (p. 160). A l'inverse, le Rapport Thourot-Fauvergue l'était moins : « Contrairement à une idée régulièrement avancée, la mission ne propose pas, en l'état, d'étendre le champ de contrôle du CNAPS aux agents de sécurité incendie. La masse d'effectifs concernés serait trop importante, notamment par rapport au degré de maturité du CNAPS. A terme, toutefois, une telle extension sera

¹⁷ L'étymologie grecque de « problème » est claire : « un « pro-blème », c'est un « jeté devant », un « obstacle » » (Alain Boyer, « Le phénomène de l'hésitation selon Paul Ricoeur », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, 2010/4, tome 135, p. 488).

envisageable – et certainement même souhaitable » (p. 118). Paradoxe, le même Rapport Thourot-Fauvergue, préconisait une mutualisation des fonctions de sécurité incendie et de sécurité privée dans les établissements publics de santé, précisément parce que les agents de sécurité incendie étaient de plus en plus amenés à lutter contre les malveillances et les agressions dans ces établissements (proposition 68).

Cette hésitation dans la « politique des rapports », sur la sécurité incendie, s'est retrouvée dans la loi « Sécurité globale » : en effet, si la proposition de loi n'indiquait pas la sécurité incendie parmi les sujets à évaluer pour une intégration dans le livre VI du CSI, c'est un amendement, en toute fin de discussion parlementaire, accepté par le Gouvernement, qui le prévoit.

Le sujet est donc désormais officiellement embarqué dans le rapport d'opportunité que le Gouvernement doit rendre au Parlement en novembre 2022 : une position officielle, sortant de l'ambiguïté et de l'hésitation, devra ainsi être prise et justifiée, et fera alors date.

6.2 Reprendre certaines mesures de la « politique des rapports » ? Focus sur la garantie financière.

Plus incertaines encore, les mesures relatives au continuum de sécurité et les mesures relatives à la transformation économique du secteur, largement présentes dans le Rapport Thourot-Fauvergue et *le Livre blanc sur la sécurité intérieure* seront-elles remises à l'agenda ministériel et parlementaire ?

Effectivement, ces mesures indiquées par le Rapport Thourot-Fauvergue mais également par *le Livre blanc sur la sécurité intérieure* n'ont pas trouvé leur place dans la loi « Sécurité globale » : une partie d'entre elles n'étaient sans doute pas à caractère législatif et se sont donc logiquement trouvées exclues du débat. C'est alors peut-être le bon moment, désormais la loi votée et son application en cours de finalisation, pour les remettre sur la table. La reconnaissance et le continuum pourraient être au menu, avec des mesures infra-législatives.

Concernant les mesures à caractère économique, un focus peut être fait sur la garantie financière, en raison d'un secteur mobilisé sur ce point lors des discussions sur la loi « Sécurité globale » et des positions également hésitantes (donc non fermées) dans la « politique des rapports ».

Ainsi, à l'inverse de la sécurité incendie, *le Livre blanc de la sécurité intérieure* était plus réservé sur l'instauration d'une garantie financière : « *Après étude d'impact, et selon les effets de la limitation de la sous-traitance, instaurer une garantie financière pour lutter contre la concurrence déloyale et mieux protéger les agents de sécurité privée* » (p. 146 du Livre blanc). Le Rapport Thourot-Fauvergue était, lui, plus clair : « *Imposer une condition de garantie financière aux sociétés privées de sécurité* » (proposition 49, p. 94).

Si la proposition de loi vers une sécurité globale n'avancait finalement pas d'article relatif à la garantie financière, un amendement en Commission des lois du Sénat a été déposé par un groupe d'opposition, mais rejeté à la fois par le Rapporteur de la loi et le Gouvernement.

Ici, contrairement à la sécurité incendie, le Gouvernement n'est pas tenu par un quelconque engagement sur la garantie financière : cela sera alors l'occasion de mesurer son souhait de réétudier une mesure qui, comme la sécurité incendie, est réclamée depuis longtemps par le secteur privé lui-même.

Conclusion

La période du dernier quinquennat, analysée pas à pas, est finalement relativement claire, avec deux périodes distinctes :

- l'une hésitante, au début, avec les ministres de l'Intérieur Gérard Colomb et Christophe Castaner, prenant chacun la suite d'initiatives précédemment lancées et tentant de se les approprier dans le cadre d'une « politique des rapports » classique de l'environnement administratif français ;
- l'autre plus décisionnaire et plus rapide, peut-être un peu trop rapide, avec le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin, sélectionnant dans les pistes précédentes ce qu'il souhaitait voir traduit vite dans la réglementation, et en écartant les hésitations précédentes.

D'une absence initiale de vision sur ce que serait une politique publique de la sécurité privée, nous sommes passés, vers le mi-mandat, à l'urgence, et la facilité, d'en définir une sur la base de la « politique des (nombreux) rapports » et de leurs mesures davantage coercitives que partenariales. La loi « Sécurité globale », pour la sécurité privée, reste ainsi marquée par une mise à l'agenda politique temporellement paradoxale : sans empressement d'abord avec beaucoup d'options ou d'hésitations, avec empressement ensuite en sélectionnant des mesures et en renvoyant d'autres à différentes échéances, plus ou moins engageantes.

La transformation économique du secteur de la sécurité privée et le continuum de sécurité ont été omis avec la loi « Sécurité globale », au profit de mesures propres au régulateur : ils pourraient donc être remis en chantier.

Les futurs JOP Paris 2024 ont, eux, été pris en compte trop indépendamment du fonctionnement structurel et souhaité (avec quelques outrances par la loi « Sécurité globale ») du secteur de la sécurité privée : une remise en cohérence pragmatique entre ce qu'est le secteur de la sécurité privée, ce qu'il pourrait être et ce par quoi il devra passer (les JOP Paris 2024) est nécessaire.

Irait-on jusqu'à dire que la redéfinition et l'adaptation de la politique publique de la sécurité privée, ces dernières années, ont toujours été en retard d'une séquence, ou ont toujours couru après le temps ? La question se pose bien de savoir si les pouvoirs publics sont à l'heure, pour filer la métaphore temporelle, de la sécurité privée : la réponse pourrait être non, sous l'angle que la sécurité privée reste finalement trop structurellement étrangère à l'Etat, du moins un acteur avec lequel celui-ci doit, contre son gré mais au besoin, faire. Tant est peut-être gênante cette réponse, que l'Etat, souvent, facialement, la nie, tout en travaillant, presque par obligation régaliennne, à s'approprier, plutôt comme cela l'arrange, cet objet économique qui ne cesse de lui échapper, du moins qu'il ne peut totalement maîtriser.

« Et maintenant ? » : les grandes données ont finalement été mises sur la table dans la dernière partie.