

**LIVRE BLANC SUR LES TRANSFERTS DE MISSIONS
DES FORCES PUBLIQUES VERS LA SECURITE PRIVEE,
« SOUS CONDITIONS »**

La sécurité privée peut-elle se voir confier des missions de sécurité publique ? Dit ainsi, cela fait peur. La sécurité privée peut-elle prendre en charge des activités réalisées jusqu'à maintenant par les forces publiques, et les « encombrant » ? Dit ainsi, cela intéresse...

Le GES a souhaité conduire une réflexion, mise au débat public, sur ces transferts éventuels de certaines activités publiques de sécurité, tant au profit des structures étatiques que des collectivités locales.

Parallèlement, et comme conditions de réussites de ces transferts, une évolution des pratiques, voire règles, en matière de marchés publics, qui concernent actuellement 20% du chiffre d'affaires de la sécurité privée (soit 2 milliards d'euros) est nécessaire.

Ainsi les 16 pistes de transferts de missions présentées sont précédées de 12 pistes d'adaptation des marchés publics.

Ce n'est ni plus ni moins un contrat d'avenir gagnant-gagnant qui est proposé aux pouvoirs publics, avec une possibilité d'économies budgétaires d'un demi-milliard d'euros et une croissance d'autant du chiffre d'affaires de la sécurité privée, **si les modalités et conditions des transferts évoquées sont entièrement appliquées.**

Table des matières

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION..... | 4 |
| La 1^{ère} séquence de transfert | 4 |
| La 2^{ème} séquence de transfert | 4 |
| Vers une 3^{ème} séquence ? | 5 |
| Une 3^{ème} séquence uniquement envisageable sous de nouvelles conditions ! | 5 |
| Enfin, une réflexion sur le principe d'exclusivité et les activités connexes paraît désormais nécessaire pour faire entrer la sécurité privée dans sa pleine période de maturité. | 6 |
| 1 LES CONDITIONS D'UN TRANSFERT REUSSI SELON LA SECURITE PRIVEE | 8 |
| 1.1 Conditions économiques des appels d'offres publics | 8 |
| 1.1.1 La bonne négociation du contrat..... | 8 |
| 1.1.1.1 Identifier les candidats sérieux : rendre la garantie financière obligatoire pour postuler..... | 8 |
| 1.1.1.2 Identifier et écarter les offres anormalement basses..... | 8 |
| 1.1.1.3 Revoir la proportion entre notation technique et notation financière..... | 9 |
| 1.1.1.4 Clarifier les missions explicites et implicites dans les CCTP..... | 9 |
| 1.1.1.5 Prendre en compte les contraintes RH et l'encadrement intermédiaire..... | 10 |
| 1.1.1.6 Mieux prendre en compte les contraintes de la reprise de salariés en cas de changement de prestataires..... | 10 |
| 1.1.2 Le maintien dans la durée de l'équilibre économique tel qu'il a été négocié | 10 |
| 1.1.2.1 Mettre fin à la part fixe dans les formules de révision des CCAP..... | 10 |
| 1.1.2.2 Utiliser l'indice des coûts de revient (ICSP) plutôt que l'indice des prix de l'INSEE..... | 11 |
| 1.1.2.3 Mettre fin aux clauses butoirs dans les formules de révision des CCAP... .. | 11 |
| 1.1.2.4 Réduire les délais et surtout retards de paiement..... | 11 |
| 1.1.2.5 Plafonner les clauses de pénalités..... | 12 |
| 1.1.2.6 Permettre la résiliation d'un marché public par le prestataire..... | 12 |
| 1.2 Conditions de réglementation du nouveau périmètre de la sécurité privée | 13 |
| 1.3 Conditions opérationnelles des missions ou activités transférées | 13 |
| 2 LES PISTES DE TRANSFERT MIS AU DEBAT PUBLIC | 14 |
| 2.1 Missions support / administratives | 14 |
| 2.1.1 Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des commissariats et gendarmeries | 14 |
| 2.1.2 Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des collectivités locales | 14 |
| 2.1.3 Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des ambassades | 15 |

| | | |
|---------------|---|----|
| 2.1.4 | Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des établissements pénitentiaires | 15 |
| 2.2 | Missions opérationnelles | 15 |
| 2.2.1 | Protection individuelle de personnes à l'appel des forces publiques | 15 |
| 2.2.2 | Missions armées | 15 |
| 2.2.3 | Inspection des coffres de voiture | 16 |
| 2.2.4 | Transfèrements des détenus déjà condamnés pour raisons médicales .. | 16 |
| 2.2.5 | Garde et surveillance des Centres de rétention administrative | 16 |
| 2.2.6 | Sécurisation des bureaux et opérations de vote | 16 |
| 2.2.7 | Réception des appels Police-secours et des appels 17 | 16 |
| 2.2.8 | Surveillance et gestion des pièces saisies | 17 |
| 2.2.9 | Assistance aux officiers ministériels dans leurs actes hors les murs | 17 |
| 2.2.10 | Levée de doute ou signalement relatifs aux « petites missions de sécurité » | 17 |
| 2.3 | Missions de sécurité routière | 18 |
| 2.3.1 | Mise en œuvre des radars routiers hybrides | 18 |
| 2.3.2 | Soutien aux contrôles routiers | 18 |
| 3 | MISSIONS ET PRESTATIONS HORS SECURITE PRIVEE, MAIS CONNEXES OU CONTRAINTES PAR LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITE DU LIVRE VI DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE | 19 |
| | CONCLUSION | 21 |

INTRODUCTION

Une nouvelle phase de transferts de missions assurées par les forces publiques vers la sécurité privée pourrait, ou devra même, prochainement s'ouvrir.

En effet, les charges indues des forces de l'ordre, toujours existantes, la recherche d'économies budgétaires (20 milliards d'euros sur 2 ans) et l'arrivée à maturité du secteur de la sécurité privée (après les réformes de la loi « Sécurité globale » et la réussite de la sécurisation des JOP Paris 2024) ouvrent très probablement cette nouvelle étape.

Par le passé, plusieurs étapes ont été franchies de la sorte, et il ne s'agit là que de **s'inscrire dans une tendance de long terme dans les relations entre les forces publiques et la sécurité privée, en deux séquences.**

La 1^{ère} séquence de transfert

A partir du milieu des années 1990, une première vague de transferts de missions a eu lieu vers la sécurité privée :

- La sécurité dans les stades, à partir de 1995 (LOPS du 21 janvier 1995) ;
- La sûreté aéroportuaire, au tournant des années 2000 (Loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports et loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne) ;
- La sécurité chez les bailleurs sociaux, à partir de 2002 (décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 relatif aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation) ;

Les années 2000 sont ensuite consacrées à l'amélioration de la régulation publique : création de la carte professionnelle, mise en place des formations initiales obligatoires, création du CNAPS.

La 2^{ème} séquence de transfert

La 2^{ème} vague de transferts de missions survient dans les années 2010, après la mise en place du CNAPS :

- La protection armée des navires au milieu des années 2010 (la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires) ;
- Le transport de scellés judiciaires (loi n° 2015-990 du 6 août 2015 portant réforme pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) ;
- La sécurité armée en surveillance humaine et protection rapprochée (Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique) ;
- La sécurité dans les transports publics de personnes (Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique).

D'autres transferts de missions ont eu lieu, mais sans tomber, ou de manière non explicite, dans le giron de la sécurité privée : les radars-mobiles, les guideurs-motos, notamment. En effet, le périmètre de la sécurité routière, bien que relevant des forces de sécurité publique, n'est pas perçu, en cas de transfert d'une partie de ses activités, comme pouvant relever de la législation relative à la sécurité privée. Probablement, par refus de modifier, ou d'étendre un peu les missions de la sécurité privée : **une réflexion sur les activités connexes, dans le cadre du transfert de missions, sera ici nécessaire.**

Vers une 3^{ème} séquence ?

Pourquoi arriver dans une 3^{ème} séquence de transfert de missions ? Précisément car le tournant des années 2020 a été consacré à une rénovation nécessaire de la régulation : rénovation du CNAPS, durcissement des modalités d'accès à la profession, meilleur contrôle des organismes de formation ont été à l'agenda politique. Ceci désormais fait, une nouvelle étape de transfert de missions et d'activités assurées par les forces publiques peut donc désormais s'ouvrir.

Les prémices de cette réflexion, côté étatique, sont lancés. La nécessité de recentrer les forces publiques sur leurs missions opérationnelles avant tout, mais aussi la contrainte budgétaire, motive cette réflexion. Ainsi, le 14 novembre 2024, le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, a demandé aux préfets de lui « *faire remonter la liste de toutes ces tâches [périphériques] qui peuvent être supprimées* ». C'est l'ensemble du ministère de l'Intérieur qui est d'ailleurs concerné par cette demande : Secrétariat général, DGPN, DGGN. Concrètement, le ministre évoque ainsi, parmi les tâches périphériques (en augmentation d'année en année), l'escorte de détenus, le travail bureaucratique, la police des audiences, la garde des détenus hospitalisés, etc.

Alors, pourquoi le GES, aujourd'hui, est-il, au nom de la profession, légitime à anticiper et à poser également les termes du débat, et à faire des propositions ?

- La moralité des acteurs au rendez-vous, avec une profession qui est une des seules, dans le secteur privé, avec un taux aussi bas en matière de problèmes de moralité ;
- La professionnalisation est au rendez-vous : formations initiales et continues contrôlées ; formation complémentaires mises en place et en cours de l'être ;
- Opérationnellement, la sécurité privée a été au rendez-vous des JOP Paris 2024.

Fort de cette légitimité, et des attentes des pouvoirs publics, le GES propose, avant toute liste à la Prévert, de missions cessibles à la sécurité privée, d'établir un **contrat de transfert avec l'Etat**.

Une 3^{ème} séquence uniquement envisageable sous de nouvelles conditions !

Derrière cette notion de contrat de transfert avec l'Etat, ce sont des conditions d'acceptation et de réussite de ces transferts qui sont à identifier. Certaines sont classiques et connues (mais à rappeler), d'autres sont nouvelles et à expliciter.

En effet, les conditions d'un transfert sont nécessairement de plusieurs ordres, tenant à la fois à l'acteur qui transfère, l'Etat, les collectivités publiques, les clients publics en général, et à l'acteur qui reçoit, à savoir les entreprises et agents de sécurité privée. Si les premières ont toujours été prises en compte, les secondes ne l'ont à vrai dire jamais été.

Les conditions classiques et connues d'un transfert de missions :

Pour l'acteur public, qui est le transférant, il s'agit de réunir des conditions de nature juridique et de nature politique :

- Quelle est la possibilité juridique, constitutionnelle, d'opérer tel ou tel transfert d'une mission publique de sécurité ?
- Le cas échéant, quelle est l'acceptabilité politique et sociétale d'un tel transfert ?

Sur ces conditions, il ne revient pas au GES d'interférer. Il est du ressort légitime des pouvoirs publics de statuer, d'étudier et au final de décider.

Les conditions nouvelles et à expliciter :

Cependant, du point de vue du secteur privé, le receveur des missions, à ces premières conditions publiques, s'ajoutent des conditions économiques et opérationnelles, dont il revient au GES de les poser :

- Fonctionnement des marchés publics, et donc mode de contractualisation, arbitrage prix / technique, etc. ;
- Faisabilité opérationnelle / formation / encadrement / planification / risques pour les agents / régulation, etc.

A ces conditions, il convient d'ajouter une condition d'acceptation par les forces de police et de gendarmerie. Plus qu'auparavant, elles doivent être intégrées au débat, et même en discussion avec les représentants de la sécurité privée.

Ainsi, le transfert de missions publiques vers la sécurité privée ne peut être qu'une recherche d'économies budgétaires : il doit aussi être créateur de valeur pour la sécurité privée, et donc ne peut se faire sur un fonctionnement iso des marchés publics. Avant de présenter les différentes pistes de transferts à la sécurité privée de missions jusqu'alors assurées par les forces publiques, il est donc nécessaire de s'appesantir sur les conditions économiques et opérationnelles d'un tel transfert.

Enfin, une réflexion sur le principe d'exclusivité et les activités connexes paraît désormais nécessaire pour faire entrer la sécurité privée dans sa pleine période de maturité.

Une troisième partie de ce rapport propose d'ouvrir la réflexion sur l'interprétation de l'article L.612-2 du livre VI du code de la sécurité intérieure, à savoir celui définissant le principe d'exclusivité et les activités connexes.

En effet, l'interprétation de plus en plus stricte par le CNAPS de cet article, alors même que le législateur l'a, au contraire, plutôt ouvert au fil des années depuis 1983, est paradoxale et sans base juridique satisfaisante.

Si le cas est connu avec la sécurité incendie, c'est à une réflexion plus large qu'appelle le GES en la matière, dans l'objectif d'une valorisation plus importante des prestations rendues par les entreprises de sécurité privée.

Plus globalement, il semble surprenant, voire incohérent, que des missions précédemment effectuées par les forces publiques ne tombent pas « spontanément » dans le giron de la sécurité privée lorsqu'elles sont externalisées et privatisées.

1 LES CONDITIONS D'UN TRANSFERT REUSSI SELON LA SECURITE PRIVEE

1.1 Conditions économiques des appels d'offres publics

Les conditions économiques des appels d'offres sont cruciales pour assurer que les transferts de missions se déroulent de manière efficace et durable. Ces conditions incluent des aspects liés aux marchés publics, aux coûts, et à la pérennité des entreprises de sécurité privée.

Or, d'ores et déjà, les marchés publics en matière de prestations de sécurité privée rencontrent plusieurs particularités, voire difficultés, qui affectent les entreprises prestataires et mettent en péril la qualité des services rendus. Ces problématiques, ici identifiées par les acteurs du secteur, méritent une attention accrue pour garantir la viabilité économique des entreprises et répondre efficacement aux attentes possibles des prescripteurs publics dans le cadre des transferts de missions.

Les conditions économiques de réussite d'un marché public (et également privé) passent par deux étapes : la bonne négociation initiale du contrat et le maintien dans la durée de l'équilibre économique tel qu'il a été négocié.

1.1.1 La bonne négociation du contrat

1.1.1.1 *Identifier les candidats sérieux : rendre la garantie financière obligatoire pour postuler*

L'imposition d'une garantie financière obligatoire dans le secteur de la sécurité privée, à maintes reprises revendiquée, sera de nature à éloigner les acteurs volontairement non pérennes ou ceux trop fragiles pour répondre à des besoins importants, notamment dans les marchés publics.

Une telle garantie financière permettra également d'assurer les donneurs publics de la pérennité de leurs marchés sur le temps du marché, avec des prestataires disposant d'une assise financière suffisante vis-à-vis des engagements pris. Cette garantie permettra ainsi de prévenir les risques de liquidation et d'assurer la continuité des missions transférées.

Au-delà des marchés publics, c'est dans l'ensemble du secteur de la sécurité privée que l'imposition d'une garantie financière, par la loi, s'avèrerait nécessaire.

1.1.1.2 *Identifier et écarter les offres anormalement basses*

Les marchés publics de sécurité privée, dont plus de 90 % du coût repose sur la main-d'œuvre, sont particulièrement exposés aux offres anormalement basses (OAB). Ces offres, bien que séduisantes sur le plan financier, créent des distorsions concurrentielles qui fragilisent l'ensemble du secteur. En tirant les prix vers le bas, elles rendent difficile le respect des obligations sociales et conventionnelles, compromettent la qualité de la prestation et mettent en péril les conditions de travail des agents. Ces pratiques génèrent également un turnover élevé ou conduisent à des situations de travail dissimulé.

Les acheteurs publics jouent un rôle clé dans la prévention des OAB, mais ils manquent souvent des outils nécessaires pour les détecter. Une meilleure formation

sur les coûts salariaux, les minima conventionnels, les charges patronales, les indices de révision, etc., est essentielle pour les aider à identifier ces dérives. En instaurant des seuils d'alerte automatiques, les acheteurs seraient mieux armés pour juger de la viabilité des offres reçues. Cette montée en compétence est cruciale pour sécuriser les marchés et garantir que le prix ne devienne pas le seul critère de sélection, au détriment de la conformité et de la qualité des prestations.

Pour contrer ces pratiques, il est donc indispensable de mettre en place des mécanismes d'écartement rigoureux. Les acheteurs devraient systématiquement exiger des explications détaillées dès lors qu'une offre semble anormalement basse. En l'absence de justification convaincante, l'offre pourrait être écartée sans risque juridique excessif. De plus, des audits réguliers en cours d'exécution du marché permettraient de s'assurer que les engagements sont tenus et que les prestataires ne rognent pas sur les moyens humains ou matériels, garantissant ainsi une prestation conforme et pérenne.

1.1.1.3 Revoir la proportion entre notation technique et notation financière

Dans un secteur d'activité dont la structure de coût de revient est constituée à 90% des coûts de main d'œuvre affectés à la prestation, la notation technique n'est pas suffisamment à niveau, faisant que le critère « prix » est le premier élément discriminant dans le choix de l'offre. Cette disproportion aboutit à des prix bas, voire anormalement bas. Ainsi, une proportion acceptable serait ad minima 70% pour le critère technique et 30% pour le critère « prix ». Cette proportion doit ainsi permettre de prendre en compte les recommandations à suivre.

1.1.1.4 Clarifier les missions explicites et implicites dans les CCTP

Les Cahiers des Clauses Techniques Particulières (CCTP) dans les marchés publics de sécurité privée contiennent souvent des missions implicites ou ambiguës, qui vont potentiellement au-delà du cœur de métier des agents de sécurité. Des tâches comme l'accueil, le standard téléphonique, le déneigement ou même des services comme le transport mortuaire en hôpital, l'évacuation de batteries électriques défailtantes, etc. se retrouvent parfois intégrées dans les CCTP, ou plus souvent dans les demandes orales ad hoc des clients.

Ces demandes, formulées sans véritable prise en compte du périmètre légal des activités de sécurité privée, créent des situations où les prestataires sont contraints d'exécuter des missions qui ne relèvent ni de leurs compétences ni de leur cadre réglementaire. Cette confusion, entretenue par les donneurs d'ordres publics, introduit un risque juridique.

Il est crucial de clarifier ces missions dès la rédaction des CCTP. L'exclusivité d'activité, inscrite dans le Code de la sécurité intérieure, vise à encadrer strictement les prestations autorisées afin d'éviter toute dérive ou dilution des responsabilités. Pourtant, le paradoxe réside dans le fait que l'État, en tant que donneur d'ordre public, est également celui qui définit et contrôle ce périmètre (à travers le législateur et le CNAPS).

Ainsi :

- Une meilleure formation des acheteurs publics sur les activités connexes admissibles et les limites légales des prestations attendues permettrait d'assainir ces pratiques.
- Une révision du principe d'exclusivité et des activités connexes (*cf.* point 3 du livre blanc) est également à conduire, notamment lorsque certaines de ces activités ne paraissent pas en totale contradiction avec le livre VI du CSI et son principe d'exclusivité. Dans ce cas, il conviendra de l'écrire clairement.

1.1.1.5 Prendre en compte les contraintes RH et l'encadrement intermédiaire

La sécurisation des effectifs, leur formation continue et les contraintes liées à l'évolution des métiers ne sont pas suffisamment valorisées dans les marchés publics. Par exemple, peu de CCTP intègrent des clauses relatives aux dispositions conventionnelles en matière de formation, de temps de travail, ou d'encadrement intermédiaire. Ce dernier point est cependant la condition indispensable à une prestation suivie et de qualité.

Cette absence de prise en compte de la valeur de l'encadrement intermédiaire tout comme des formations spécifiques supplémentaires interdit toute marge de manœuvre pour investir dans l'amélioration des compétences et la fidélisation des agents.

A l'inverse, il convient d'éviter toute ingérence du donneur d'ordre dans la conduite opérationnelle des RH durant la vie du contrat : le risque est toujours grand de placer les acteurs concernés dans du délit de prêt de main d'œuvre illicite, et a minima cette pratique déresponsabilise le prestataire.

1.1.1.6 Mieux prendre en compte les contraintes de la reprise de salariés en cas de changement de prestataires

En cas d'appel d'offre aboutissant potentiellement à un nouveau prestataire, le donneur d'ordre doit prendre en compte la nécessité conventionnelle d'appliquer l'accord de reprise dans la branche Prévention-Sécurité.

Ainsi, par exemple, toute réduction du périmètre des prestations (missions, volume horaire) amène une reprise des personnels dans le cadre du périmètre sortant, et potentiellement une casse sociale importante dont il faut tenir compte dans l'appréciation y compris financière du projet.

De même, avant publication de l'appel d'offre, il convient que l'actuel titulaire diffuse et transmette la liste du personnel sur site à reprendre, avec les niveaux d'ancienneté, les fonctions et les coefficients de rémunération appliqués. En effet, aucune proposition tarifaire ne peut être établie sans ces éléments.

1.1.2 Le maintien dans la durée de l'équilibre économique tel qu'il a été négocié

1.1.2.1 Mettre fin à la part fixe dans les formules de révision des CCAP

Dans un secteur avec 90% de main d'œuvre, il est incohérent de maintenir une part fixe dans les modalités de révision des CCAP. En effet, l'équilibre économique initial évoluera nécessairement et à près de 90% du fait des évolutions salariales : ainsi, le pourcentage de révision du contrat doit s'appliquer de manière pleine et entière sur l'ensemble de l'assiette du contrat.

C'est pour cette raison que l'utilisation de l'Indice des coûts de revient de la sécurité privée (ISCP), qui mesure exactement les hausses de coût subies par les entreprises, est une nécessité...

1.1.2.2 Utiliser l'indice des coûts de revient (ICSP) plutôt que l'indice des prix de l'INSEE

Les revalorisations contractuelles s'appuient sur un indice des prix de l'INSEE spécifique. Cependant, cet indice n'est pas toujours cohérent avec la réalité des évolutions de coûts subies par les entreprises de sécurité privée. Ce système crée de l'instabilité et un manque de lisibilité pour les entreprises, qui peinent à prévoir et à justifier les ajustements nécessaires auprès des donneurs d'ordre. Cette situation contribue à un climat d'incertitude et rend les négociations plus complexes.

Ainsi, il est primordial de baser les revalorisations contractuelles sur un indice reflétant réellement et régulièrement les coûts des entreprises, et principalement les évolutions réglementaires liées aux salaires. A cette fin, les appels d'offres doivent impérativement intégrer l'indice des coûts de revient de la sécurité privée, piloté par un cabinet statisticien. Cet indice, transparent et à diffusion publique mensuelle, doit être appliqué pour éviter une dégradation de la qualité des services due à une pression excessive sur les prix.

1.1.2.3 Mettre fin aux clauses butoirs dans les formules de révision des CCAP

Les clauses butoirs limitent strictement les possibilités de revalorisation des contrats à des pourcentages souvent dérisoires, entre 2 et 3 %. Or, dans un contexte où les conventions collectives du secteur prévoient des revalorisations salariales régulières, ces clauses enferment les prestataires dans une spirale financière intenable.

Les entreprises se retrouvent dans l'incapacité de répercuter ces hausses de coûts sur leurs clients, ce qui fragilise leur modèle économique et peut conduire à une dégradation des conditions de travail des agents de sécurité.

1.1.2.4 Réduire les délais et surtout retards de paiement

Les délais et retards de paiement dans les marchés publics constituent une source de fragilisation pour les entreprises de sécurité privée, dont la trésorerie repose principalement sur la rémunération des heures travaillées. Une des causes majeures identifiées est l'utilisation complexe du logiciel CHORUS Pro, qui centralise la facturation des prestations publiques. Si cet outil vise à rationaliser et dématérialiser les échanges, sa manipulation exige une maîtrise technique qui n'est pas toujours acquise par l'ensemble des services gestionnaires. Des erreurs de saisie ou des retards dans la validation des factures peuvent ainsi provoquer des décalages de paiement, mettant en difficulté les prestataires de services.

Il devient impératif de simplifier les procédures liées à CHORUS Pro et d'accompagner les donneurs d'ordres dans une meilleure gestion de cet outil. Des formations régulières, couplées à une assistance technique renforcée, permettraient de fluidifier les opérations de facturation et d'éviter des délais excessifs. En parallèle, instaurer des mécanismes de pénalité automatique pour retard de paiement, similaires à ceux appliqués aux prestataires en cas de manquement, inciterait les acheteurs publics à honorer leurs engagements dans des délais raisonnables. Cette démarche garantirait une relation contractuelle plus équilibrée, préservant la santé financière des entreprises de sécurité privée.

1.1.2.5 Plafonner les clauses de pénalités

L'article portant sur les pénalités dans les marchés publics de sécurité privée est souvent le plus volumineux de l'appel d'offres. Il prévoit des montants qui, dans bien des cas, apparaissent disproportionnés par rapport au préjudice réel subi par le donneur d'ordre. Cette inflation crée une situation paradoxale : l'accumulation des pénalités peut parfois dépasser le montant total de la prestation concernée, ce qui n'est ni justifiable ni conforme à l'esprit d'un marché équilibré.

Afin de remédier à ces dérives, il semble nécessaire d'instaurer un plafonnement des pénalités, fixé par exemple à 5 % de la facturation mensuelle de la prestation. Une telle mesure garantirait que les sanctions conservent leur rôle dissuasif sans devenir punitives au-delà du raisonnable. Ce plafonnement assurerait également une meilleure visibilité budgétaire pour les entreprises de sécurité privée, qui doivent déjà composer avec des marges réduites et des coûts d'exploitation élevés.

De plus, les marchés publics intègrent systématiquement des clauses de résiliation pour faute grave. En pratique, toutefois, la clause de pénalité est parfois utilisée comme un levier financier, permettant à certains donneurs d'ordres de réduire artificiellement leurs coûts sans jamais envisager la résiliation effective du contrat. Ce mécanisme, lorsqu'il devient systématique, introduit une distorsion dans la relation contractuelle, créant une pression financière constante sur le prestataire sans incitation réelle à l'amélioration.

Atteindre à répétition le plafond des pénalités est souvent le symptôme d'une prestation défaillante. Dans ce cas, il revient au donneur d'ordre de rompre le contrat et de changer de prestataire, plutôt que de prolonger indéfiniment une relation dégradée. Maintenir un prestataire déficient en utilisant les pénalités comme outil de compensation démontre une logique contraire aux objectifs de performance et de qualité du marché public.

En parallèle, il convient de rappeler que les prestataires, eux, n'ont généralement pas la possibilité de sortir d'un marché déficitaire avant son terme, même lorsque celui-ci devient structurellement déséquilibré (*cf.* point suivant).

1.1.2.6 Permettre la résiliation d'un marché public par le prestataire

L'interdiction faite aux prestataires de résilier un marché public place ces derniers dans une position de vulnérabilité excessive. Lorsqu'un prestataire sous-estime les coûts réels ou se trompe dans l'analyse des besoins du marché, il se retrouve contraint d'exécuter une prestation à perte, sans possibilité de corriger cette erreur en cours de contrat. Cette rigidité peut entraîner des difficultés financières significatives pour l'entreprise, fragilisant sa stabilité et mettant en péril les emplois associés à l'exécution du marché.

Permettre au prestataire de résilier un marché dans des conditions encadrées offrirait une porte de sortie raisonnable, évitant ainsi des situations de faillite ou de non-conformité dans l'exécution des prestations. Une telle mesure inciterait également les acheteurs à affiner davantage leurs cahiers des charges et à engager des dialogues plus approfondis en amont de l'attribution, réduisant ainsi le risque d'erreur d'appréciation. Cela favoriserait des relations contractuelles plus équilibrées et responsables.

Enfin, cette souplesse permettrait de mieux protéger les salariés. Lorsqu'une entreprise est enfermée dans un contrat déficitaire, les conséquences se répercutent directement sur les conditions de travail, les salaires ou même la pérennité des emplois. Autoriser la résiliation anticipée du marché permettrait de limiter ces effets négatifs pour l'ensemble du secteur.

1.2 Conditions de réglementation du nouveau périmètre de la sécurité privée

La réglementation et la régulation du périmètre de la sécurité privée, élargi aux missions transférées, doivent être abordées avec précaution pour éviter toute surcharge réglementaire qui pourrait freiner l'engagement des entreprises.

Il est crucial de veiller à ce que les transferts de missions ne s'accompagnent pas de nouvelles contraintes réglementaires inutiles. Si des ajustements réglementaires sont nécessaires, ils doivent être limités et proportionnés pour ne pas décourager les entreprises de répondre aux appels d'offres publics.

S'il peut s'avérer nécessaire d'adapter le Livre VI du code de la sécurité intérieure pour mieux encadrer les nouvelles missions ou tâches publiques transférées, ces adaptations doivent soit maintenir le principe d'exclusivité qui régit la sécurité privée, soit expliciter que telles ou telles nouvelles missions ou activités entrent dans le cadre des activités connexes, le tout dans un cadre clair et précis.

De même, comme précédemment évoqué, il convient de limiter fortement le développement réglementaire de nouvelles formations initiales obligatoires pour réaliser certaines des nouvelles missions : **laisser à la branche professionnelle le soin de développer des certifications de compétences complémentaires**, ce qu'elle fait désormais, semble plus adéquate pour assurer une plus grande effectivité des transferts de missions.

1.3 Conditions opérationnelles des missions ou activités transférées

Les conditions opérationnelles sont essentielles pour assurer la faisabilité et la bonne exécution des missions de sécurité publique transférées au secteur privé. Ces conditions comprennent plusieurs aspects qui doivent être soigneusement considérés pour garantir le succès de ces missions.

Les missions transférées doivent être clairement définies et prévisibles pour permettre une planification adéquate. Les entreprises doivent pouvoir anticiper les besoins en ressources humaines et matérielles pour éviter toute rupture de service.

Une gestion aisée des effectifs et des équipements est essentielle pour répondre aux exigences des missions transférées. Les entreprises doivent pouvoir planifier à l'avance la mobilisation des ressources nécessaires, en tenant compte des contraintes logistiques et opérationnelles.

Ces éléments rebouclent avec la nécessité que les appels d'offre, le cas échéant, soient construits de manière à ce que des réponses et des candidats puissent apparaître aisément.

2 LES PISTES DE TRANSFERT MIS AU DEBAT PUBLIC

Les diverses pistes présentées ci-dessous ne sont pas toutes inconnues : en effet, un certain nombre d'entre elles correspondent à un élargissement de pratiques déjà mises en œuvre, et surtout leur systématisation, sauf exception justifiée.

Ces pistes concernent à la fois l'Etat (central et décentralisé), mais aussi les collectivités locales (régions, départements, municipalités).

Enfin, des pistes restent à débattre, car leur lien au domaine régalien peut être trop fort en terme juridique ou politique.

2.1 Missions support / administratives

2.1.1 *Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des commissariats et gendarmeries*

La Police nationale compte 873 points d'accueil du public, dont 457 points d'accueil ouverts 24 heures sur 24. Les données ne sont pas connues pour la Gendarmerie nationale.

Tout en tenant compte de la sensibilité de ces points d'accueil et de leur localisation, il pourrait être envisageable d'en confier la garde et la surveillance à des agents de sécurité privée, en réservant aux forces publiques la seule mission opérationnelle (recevoir le dit-public en cas de problème).

Ce type de missions de surveillance, voire d'accueil et de premier filtrage sécurisé des personnes à l'entrée des commissariats s'observe notamment, en Belgique et Espagne.

2.1.2 *Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des collectivités locales*

Comme le point précédent, il conviendrait d'analyser le nombre de collectivités locales (mairies, régions) et leurs bâtiments dont la surveillance diurne et nocturne pourrait être confiée à la sécurité privée.

Parmi les bâtiments appartenant aux ou sous gestion des collectivités locales se trouvent les établissements et groupes scolaires (écoles primaires, collèges, lycées), dont la sécurité est de plus en plus soumise à pression. Dans un certain nombre de cas, notamment en Ile-de-France, des fonctionnaires civils ou assimilés assurent cette sécurité, notamment par équipes volantes.

Il n'en demeure pas moins, dans le cas des établissements scolaires, qu'une absence d'homogénéité dans la sécurisation apparaît. Un changement de braquet en la matière pourrait s'envisager, qui inclut le recours à la sécurité privée : **une interdiction de recours aux forces publiques, sauf justification (analyse des risques, difficultés diverses), pourrait être définie pour la surveillance des lieux concernés.**

2.1.3 Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des ambassades

La sécurisation des ambassades relève de chacune d'entre elles. Toutefois, pour une partie, les forces publiques de police et de gendarmerie peuvent être mobilisées à cet effet, notamment à l'extérieur.

Il conviendrait, notamment dans le cadre du continuum de sécurité, de réfléchir à une participation de la sécurité privée à ces opérations de sécurisation. Comme précédemment, **une interdiction de recours aux forces publiques, sauf justification (analyse des risques, difficultés diverses), pourrait être définie pour la surveillance des lieux concernés.**

2.1.4 Surveillance et accueil sécurisé diurne et nocturne des établissements pénitentiaires

On dénombre 179 établissements pénitentiaires en France. Leur sécurité périmétrique, et évidemment interne, est assurée par l'administration pénitentiaire et ses agents.

Il semble possible d'élaborer une sécurisation partagée de ces établissements, dans le respect de la légitimité de l'administration pénitentiaire en matière de détention des personnes sous main de justice.

En Europe, ce type de prestations, incluant les services supports, la garde de détenus et leur transport de détenus, s'observe également.

2.2 Missions opérationnelles

2.2.1 Protection individuelle de personnes à l'appel des forces publiques

Si la protection individuelle de personnes s'opère d'ores et déjà soit par les forces publiques soit par des agents de sécurité privée, notamment en fonction des risques sur la personne concernée, une nouvelle étape de réflexion, dans ce partage des tâches, pourrait être conduite, notamment avec la montée en puissance de la protection rapprochée privée armée.

La possibilité d'armement pour la protection rapprochée privée, par la loi en 2017 et son effectivité à partir de 2020 (nécessité d'un décret, d'arrêtés et de mise en œuvre des formations), doit amener, désormais, à poser la question du développement de cette mission dans le cadre d'un nouveau partenariat avec les forces publiques concernées par la protection individuelle de personnes.

2.2.2 Missions armées

Depuis la mise en œuvre de loi de 8 février 2017 relative à la sécurité publique permettant des missions armées pour la sécurité privée, aucune évaluation de celles-ci, de leur nombre, de leur développement possible, n'a été conduite. Ainsi, une étude des missions armées publiques actuelles (notamment en garde statique) serait nécessaire pour évaluer les cas où la sécurité privée armée pour être remplacée les forces publiques.

En lien avec certaines autres hypothèses de transfert ici indiquées, une telle analyse devrait prendre en compte les risques et menaces estimés susceptibles d'être palliés par les acteurs privés, plutôt que publics.

2.2.3 Inspection des coffres de voiture

L'inspection visuelle des coffres de voiture reste interdite, malgré quelques cas dérogatoires : en sûreté aéroportuaire, dans le domaine portuaire et pour le contrôle des véhicules de livraisons de biens et marchandises.

De manière récurrente, les opérateurs d'infrastructures sensibles ou les préfets de département, notamment à l'occasion de grands événements, demandent à la sécurité privée de procéder à l'inspection visuelle des véhicules, hors des cas précédents, ce qui n'est alors pas possible légalement. En cas de nécessité forte, ce sont finalement les forces publiques, dans le cas des grands événements, qui procèdent à ce type de missions.

Il convient d'ouvrir cette mission à la sécurité privée, dans le cadre de modalités précises à définir, notamment par la loi.

2.2.4 Transfèvements des détenus déjà condamnés pour raisons médicales

60 hospitalisations pour 1.000 détenus ont lieu en moyenne par an, avec un chiffre plus important encore pour les longues condamnées à de longue peine (160 hospitalisations pour 1.000 détenus en maisons centrales et 100 hospitalisations pour 1.000 détenus en centres de détention).

Ces transfèvements sont effectués par des agents de l'administration pénitentiaire, pouvant correspondre jusqu'à 400 ETP.

En fonction de la sensibilité et des risques des transfèvements concernés, la sécurité privée pourrait probablement prendre en charge un certain nombre d'entre eux.

2.2.5 Garde et surveillance des Centres de rétention administrative

La France compte environ 35 centres de rétention administrative (CRA), en métropole et outre-mer, surveillés par les forces publiques. 2.500 policiers de Police aux Frontières seraient affectés à cette mission en 2023, pour environ 194 millions d'euros, selon la CIMADE¹.

Au Royaume-Uni et dans les pays nordiques, ces centres sont surveillés et pris en charge par la sécurité privée. Fort de cette expérience, la sécurité privée, en France, pourrait être appelée à opérer, partiellement, cette mission, dans le respect des prérogatives publiques.

2.2.6 Sécurisation des bureaux et opérations de vote

La sécurisation des bureaux de vote revient, généralement, aux personnels administratifs des mairies ainsi qu'aux polices municipales, le cas échéant.

Ces opérations de sécurisation pourraient également être confiées à la sécurité privée.

2.2.7 Réception des appels Police-secours et des appels 17

Les appels au 17 pour une intervention de Police Secours, le cas échéant, sont au nombre de 10.000.000 appels par an environ.

Sous couvert d'une analyse fine des appels et des interventions déclenchées, un travail pourrait s'engager avec la sécurité privée pour évaluer le rôle qu'elle pourrait jouer dans ces processus : la possibilité d'avoir un premier niveau de réponse confié

¹ https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2024/02/2023_AnalyseEcoCRA_JSaglio.pdf

à la sécurité privée pourrait-elle s'envisager ? Des liens plus importants avec les PC de télésurveillance sont-ils imaginables ? Comment prendre en compte certaines situations, comme l'ouverture des portails d'entreprises (ou de particuliers) aux services de secours ?

2.2.8 Surveillance et gestion des pièces saisies

La garde et la surveillance des pièces saisies dans le cadre d'une procédure judiciaire, et probablement hors pièces fiduciaires, mériteraient une réflexion sur les moyens matériels et humains publics mis en œuvre pour ce faire.

Pour les Douanes, en 2023, ce sont 20 millions d'articles contrefaits qui ont été retirés du marché en 2023, dont plus de deux millions de jouets pour enfants. Il peut également s'agir de biens culturels et archéologiques.

La variété des biens saisis, la finalité de la saisie et les autorités saisissantes induisent précisément une analyse fine, dans l'optique d'évaluer les moments ou actions pour lesquels la sécurité privée pourrait être mobilisée.

2.2.9 Assistance aux officiers ministériels dans leurs actes hors les murs

Les officiers ministériels tels les huissiers sont amenés à réaliser des prises d'acte chez des particuliers ou entreprises (remise d'actes, de convocations, etc.). Dans un certain nombre de cas, estimés ou pressentis sensibles, ils doivent réaliser ces missions en étant accompagnés de forces de l'ordre.

Selon la sensibilité des cas, il pourrait envisageable de recourir à des agents de sécurité privée, notamment en protection rapprochée, afin d'accompagner les huissiers, plutôt que de recourir à des forces publiques.

2.2.10 Levée de doute ou signalement relatifs aux « petites missions de sécurité »

Un certain nombre de missions de sécurité, dans le bas du spectre, mobilisent un grand nombre d'agents des forces publiques, ou peinent à trouver une réponse sécuritaire. Les troubles de voisinage, les stationnements gênants, les animaux errants, les petits squattages sur la voie publique, sont quelques exemples de ces incivilités à faible risque, en cas d'intervention, du moins en cas de reporting et d'alerte pour intervention si nécessaire.

Moyennant une évolution législative, en raison des cas différents concernés (et parfois des autorités concernées – les animaux errants relèvent, par exemple, de la responsabilité des municipalités) et en raison du déroulé de ces incivilités sur la voie publique, une réflexion devrait être menée pour que la sécurité privée participe à ces missions de sécurité et de tranquillité, aux côtés ou en substitution des forces publiques.

A titre d'exemple à l'étranger, précisément en Italie, le programme « *Mille Occhi sulla Città* », avec des entreprises de sécurité privée participantes de ce programme, permet d'apporter aux forces de police ou aux autorités municipales les éléments suivants :

- Personnes ou véhicules suspects ;
- Fuite de scènes de crime ;

- Vol de voiture ou de moto ;
- Enfants, personnes âgées, personnes désorientées ou en difficulté ;
- Présence d'obstacles sur les voies de circulation ;
- Interruption de la fourniture des sources d'énergie ;
- Personnes âgées ayant fui des hôpitaux ou d'autres lieux de traitement ;
- Autres situations où un crime imminent est suspecté ;
- Situation particulière de dégradation urbaine et de troubles sociaux.

2.3 Missions de sécurité routière

2.3.1 Mise en œuvre des radars routiers hybrides

Si la sécurité privée peut d'ores et déjà opérer les voitures-radars mobiles, il n'en va pas de même pour les radars temporairement positionnés et mis en œuvre, de manière inopinée et cachée, par les forces publiques le long des routes et autoroutes.

Moyennant un cadre d'action clair, comme pour les voiture-radars mobiles, il ne serait illogique que la sécurité privée puisse ainsi davantage participer à cette mission de sécurité routière.

2.3.2 Soutien aux contrôles routiers

Les contrôles routiers mettent en œuvre des policiers et gendarmes nationaux en grand nombre, dont une partie du rôle est d'assurer une sécurité périmétrique. Ainsi, hors de la mission proprement publique (relevé de l'infraction), il pourrait être envisageable d'y associer, sous certaines conditions, des agents de sécurité privée.

Naturellement, la présence sur la voie publique et le travail en coopération opérationnelle avec les forces publiques induiraient, ici, un cadre d'action très particulier.

3 MISSIONS ET PRESTATIONS HORS SECURITE PRIVEE, MAIS CONNEXES OU CONTRAINTES PAR LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITE DU LIVRE VI DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE

Le principe d'exclusivité est défini par l'article L. 612-2 du livre VI du code de la sécurité intérieure.

Article historique, datant de la loi du 12 juillet 1983, modifié à plusieurs reprises pour permettre un élargissement des missions réalisées à titre connexe, il est un des fondements de la réglementation et de la régulation du secteur de la sécurité privée.

« L'exercice d'une activité mentionnée aux 1° et 2° de l'article L. 611-1 est exclusif de toute autre prestation de services non liée à la surveillance, au gardiennage ou au transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, à l'exception du transport, par les personnes exerçant l'activité mentionnée au 2° de l'article L. 611-1, dans les conditions prévues aux articles L. 613-8 à L. 613-11, de tout bien, objet ou valeur.

L'exercice de l'activité mentionnée au 1° bis de l'article L. 611-1 est exclusif de toute autre activité.

L'exercice de l'activité mentionnée au 3° de l'article L. 611-1 est exclusif de toute autre activité.

L'exercice de l'activité mentionnée au 4° du même article L. 611-1 est exclusif de toute autre activité, à l'exception du conseil et de la formation en matière de sûreté maritime. »

Une interprétation plus souple de cet article, voire sa clarification juridique, par évolution législative ou réglementaire, serait de nature à permettre, sous contrôle, aux entreprises de sécurité privée de réaliser des missions et prestations qui leur sont, sinon interdites, du moins souvent équivoques.

Outre un effet de simplification administrative, actuellement demandée par le Gouvernement, il y aurait, dans une interprétation plus souple du principe d'exclusivité, des possibilités de développement et de valeur ajoutée des prestations actuelles de la sécurité privée.

Au premier titre des exemples se trouve les prestations de sécurité incendie, lesquelles ne peuvent plus être réalisées, seules, par des entreprises de sécurité privée. A de multiples reprises, le GES a interpellé le ministère de l'Intérieur sur le non-sens, voire la faute, que cette exclusion induit en matière de sécurité globale.

D'autres domaines sont également, en théorie, exclu du périmètre d'action des entreprises de sécurité privée :

- les maintenances techniques de premier niveau, ne nécessitant pas de qualification ou seulement de qualifications simples ;
- les prestations de conseil en sécurité privée ;
- les missions dites de prévention (préventeur) ;

- l'accueil diurne lorsqu'il est nécessaire un « environnement sécurisé » (alors que l'accueil nocturne relève bien souvent de la sécurité privée) ;
- le décompte et la tenue des registres des entrées-sorties sur des sites logistiques ;
- les interventions de premier niveau en cas de départ de feu, avec usage de véhicules spécifiques (chariot élévateur et/ou un transpalette) ;
- etc.

Ainsi, il est demandé qu'un cadre soit défini pour cet élargissement des prestations rendues par les entreprises de sécurité privée, soit par voie législative si nécessaire, sinon réglementaire ou même par le biais de la Commission d'expertise du CNAPS.

CONCLUSION

Les pistes de transfert de missions des forces publiques vers la sécurité privée ne sont, ici, pas exhaustives et nécessitent, bien évidemment, des approfondissements tant juridiques pour la faisabilité que chiffrées pour mesurer leur impact.

A ce stade, il pourrait s'agir d'une possibilité de 500 millions d'euros d'économies budgétaires (nationales et/ou territoriales) réalisables.

| | | | | |
|---|------------------------------------|---|---|-----------------------------------|
| Dépenses publiques estimées pour les missions ou activités listées | Effectifs publics concernés | Effectifs privés nécessaires (75%) | Chiffre d'affaires correspondant | Economie publique réalisée |
| 1 000 000 000 € | 12 887 | 9 665 | 508 312 024 € | 491 687 976 € |

Hypothèses utilisées :

- *Effectifs publics calculés sur l'exemple des CRA : 2.500 policiers pour un coût de 194 millions d'euros.*
- *Chiffre d'affaires généré par les transferts fondé sur le Rapport de branche 2023 : 181.734 salariés pour un chiffre d'affaires global de 9,558 millions d'euros.*

Cette échelle haute d'économies budgétaires correspond à la mise en œuvre totale des transferts considérés, impliquant – au-delà de chacun des cas spécifiquement considéré – deux évolutions, législatives et sociétales, très importantes : l'assermentation d'un certain nombre d'agents de sécurité privée et l'ouverture plus large à la voie publique pour une grande partie des missions transférables envisagées.

Par ailleurs, et comme indiqué dans la 1^{ère} partie de ce document, il convient d'intégrer à la réflexion qu'un transfert de mission, s'il est possible juridiquement, n'implique pas qu'il soit souhaitable et opérationnellement et économiquement viable pour le secteur privé. Cet enjeu de réussite doit être pris en compte par les responsables politiques et administratifs à qui revient la légitime décision de transférer ou pas.

Si cette éventuelle troisième séquence de transfert de mission doit se dérouler, elle le devra donc, cette fois-ci, dans le respect des conditions et contraintes économiques et opérationnelles propres aux entreprises.

Enfin, cette fois-ci également, ces éventuels transferts doivent s'inscrire dans le cadre du continuum de sécurité : bien des pistes évoquées dans ce livre blanc montrent que l'action doit être conjointe, chacun selon ses prérogatives et compétences, entre les forces ou l'administration publiques et la sécurité privée, que ce soit au niveau national ou territorial. Cela reboucle donc bien avec la nécessité d'ouvrir l'assermentation et la voie publique aux agents de sécurité privée.

A tout le moins, le débat est mis sur la table et désormais ouvert.