

# Forces de police et entreprises de sécurité aux États-Unis et en France

**JEAN MARGUIN**

En matière de forces de police, les traditions française et américaine sont fondamentalement différentes. En France, les forces de police (police nationale et gendarmerie) sont encore très centralisées à la différence des États-Unis où elles restent morcelées, reflétant des règles de droit sensiblement différentes.

Sous la pression conjuguée des restrictions budgétaires, de la montée de l'insécurité, du terrorisme et de la petite délinquance, les forces de police ont, aux États-Unis, été amenées à abandonner certaines de leurs missions au profit du secteur privé. Plus récemment et pour des raisons analogues, ce même phénomène est apparu en France et en Europe.

Il ne s'agit pas seulement d'une délégation de service public pour des tâches qui étaient traditionnellement couvertes par la police nationale. L'évolution concerne aussi de nouvelles tâches de protection rendues nécessaires par l'apparition de grands organismes privés empiétant sur l'espace public, comme les centres commerciaux, les ensembles industriels et les centres de loisirs. De la délégation de service public, on passe progressivement à une notion de complémentarité où police nationale et police privée se partagent le champ de plus en plus étendu de la sécurité collective. Mais, devant le dynamisme et le professionnalisme du secteur privé de la sécurité, et les exigences de la rigueur budgétaire, on peut se demander si cette complémentarité ne débouche pas inévitablement sur des situations de concurrence propres à un « marché de la sécurité » de plus en plus ouvert. Dès lors, où situer les limites public/privé ? Faut-il favoriser ou non l'émergence d'un marché ouvert de la sécurité ? Pour aborder cette problématique, il n'est pas inutile de remonter aux sources de la *demande* de sécurité et aux diverses formes de l'*offre* héritées de l'histoire.

## **Le moteur de la demande de sécurité**

Au-delà de l'affirmation du droit de tout individu à la *sûreté de sa personne* (Article 3 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948), les psychologues ont montré l'importance du besoin de sécurité dans les motivations humaines. Dans la hiérarchie des besoins fondamentaux proposée par Abraham M. Maslow (1908-

1970), ce besoin se situe immédiatement au-dessous des besoins physiologiques (soif, faim, protection contre les intempéries, santé, etc.) et avant les besoins affectifs, d'appartenance, d'estime de soi et de spiritualité.

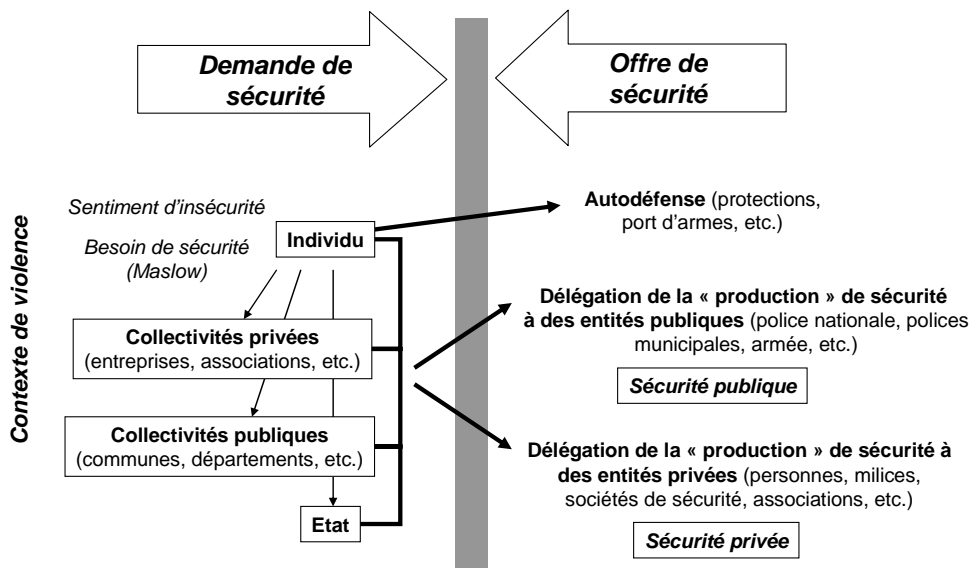
Il faut noter que le sentiment d'insécurité n'est pas forcément lié à l'insécurité « objective ». De nombreuses enquêtes dites de « victimation » l'ont montré. Il suffit qu'un crime particulièrement odieux soit rapporté par la télévision ou relaté par la presse ou qu'un attentat de grande envergure survienne (« effet 11 septembre ») pour que le sentiment d'insécurité augmente brusquement et crée une demande accrue de sécurité, au point d'envahir tout l'espace public. On accuse alors le système policier d'être inefficace et on perd confiance dans la police.

A contrario, le sentiment d'insécurité peut être source de progrès pour la sécurité. Aux États-Unis, les enquêtes que mène régulièrement le FBI, montrent que les minorités ethniques censées être particulièrement visées par la répression sont au contraire celles que la répression rassure le plus, ce qui signifie que l'action répressive menée sur le long terme bénéficierait davantage aux populations défavorisées. Un cercle vertueux peut ainsi s'amorcer : baisse du sentiment d'insécurité, augmentation de confiance des populations, taux de plainte plus important, meilleure connaissance des délits par la police, taux d'élucidation accru, confiance renforcée dans la police, etc.

## **Réponses individuelles et réponses collectives**

Pour assurer sa sécurité face à un environnement risqué, l'individu se trouve devant deux choix possibles : il peut développer lui-même sa défense (*auto-défense*) : se protéger et protéger ses biens en s'équipant de moyens spécifiques (clôtures, protections électroniques, caméras de surveillance) et en se dotant, s'il y est autorisé, de moyens d'agression et de riposte dissuasifs (chiens de garde, armes individuelles, etc.). Il peut aussi confier sa protection à une *entité collective* spécialisée, privée (association de quartier, assemblée de copropriétaires, firme industrielle, centre commercial, etc.) ou publique (commune, département, région ou gouvernement).

Le sentiment d'insécurité ressenti par l'individu génère donc une demande de services de sécurité à différents niveaux, depuis l'individu lui-même jusqu'à l'État :



Face à la *demande* de sécurité qui émane de l'individu et du corps social, une *offre* de production de sécurité s'est développée au sein d'entités publiques et privées.

## La situation de l'offre de sécurité publique en France

En France, les tâches de police sont traditionnellement dévolues à la police nationale, aux polices municipales et à la gendarmerie, héritière des anciennes maréchaussées.

Il faut noter que la police nationale est de création récente. À la veille du régime de Vichy la plupart des agents de la force publique dépendent encore des communes et des départements. L'étatisation de la majeure partie des polices municipales n'intervient qu'en 1941, date qui marque la naissance d'une véritable police nationale.

Plus récemment, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de janvier 1995 (la « LOPS ») a précisé les missions prioritaires de la police nationale confirmées par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure d'août 2002. Ces missions concernent la sécurité et la paix publiques : veiller à l'exécution des lois, assurer la protection des personnes et des biens, prévenir les troubles à l'ordre public et la délinquance ; la police judiciaire : rechercher et constater les infractions pénales, rassembler les preuves, rechercher les auteurs et leurs complices, les arrêter et les déférer aux autorités judiciaires compétentes ; le renseignement et l'information : déceler et prévenir toute menace susceptible de

porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Toutes les directions de la police sont intéressées par ces trois missions, qui, dans la pratique, se déclinent sur cinq axes :

- assurer la sécurité des personnes, des biens et des institutions (sécurité publique, renseignements généraux)
- maîtriser les flux migratoires et lutter contre le travail clandestin (police aux frontières)
- lutter contre la criminalité organisée, la grande délinquance et la drogue (police judiciaire, groupes d'intervention régionaux)
- protéger le pays contre la menace extérieure et le terrorisme (surveillance du territoire)
- maintenir l'ordre public (CRS, RAID, etc.).

Quant aux missions de la gendarmerie, elles sont encore plus diversifiées :

- missions de défense militaires qui sont héritées des premières maréchaussées (administration des réserves, manœuvres militaires, etc.),
- missions de défense civile (police de la route, protection des personnes, secours, surveillance générale, etc.),
- missions judiciaires (constatation des accidents, enquêtes judiciaires, recherche des malfaiteurs, etc.),
- concours aux ministères (escortes de fonds, etc.),
- activités de soutien (instruction des personnels, mise en condition des matériels, casernement, etc.).

On constate que, hormis les missions militaires, les fonctions de la gendarmerie recourent largement celles de la police nationale. La création en mai 2002 des groupes d'intervention régionaux (GIR) a permis de coordonner le travail de la police et de la gendarmerie en mettant à profit leurs complémentarités, notamment territoriales, pour lutter contre l'économie souterraine et la délinquance organisée, sources d'insécurité dans certains quartiers sensibles. Le bilan de cette initiative s'est avéré très positif.

## Le cas des États-Unis

Aux États-Unis, à la différence de la France, les forces de police sont extrêmement morcelées et décentralisées. Près de 18 000 services de polices (dont 700 seulement ont plus de 100 agents) se partagent les tâches de police. Ils comptent plus de 1 million d'agents au niveau local et 170 000 au niveau fédéral (dont respectivement 708 000 et 88 500 assermentés). Ces forces interviennent dans le strict respect du *principe de subsidiarité*, chacune s'attachant à régler les problèmes au niveau qui la concerne directement. Un tel morcellement a des causes culturelles et historiques car, dans le droit anglo-saxon, la légitimité de la police émane de la base : tout responsable d'un espace public (ville, comté, État, campus universitaire, centre commercial, etc.) peut y exercer des pouvoirs de police. Un simple citoyen est même en droit de procéder à l'arrestation d'un délinquant et de faire usage d'une arme en cas de légitime défense. Sur ces bases, tous les États fédérés, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, se sont progressivement dotés de forces de police, indépendantes du pouvoir fédéral et contrôlées au niveau strictement local. Contrairement aux policiers français, dont les pouvoirs sont très compartimentés et contrôlés, tout agent assermenté dispose légalement de tous les pouvoirs de police (interpellation, fouille, perquisition, saisie, mise en garde à vue, etc.) ce qui n'empêche pas que, dans la pratique, une certaine spécialisation existe pour les enquêtes criminelles, notamment.

## La sécurité collective est-elle nécessairement le domaine réservé de l'État ?

Le service de sécurité collective (extérieure et intérieure) est souvent présenté comme un domaine réservé de l'État. Cette affirmation repose sur deux arguments : l'un que le service de sécurité serait un *bien collectif*, au sens que lui donnent les économistes ; l'autre que l'emploi légitime de la coercition par la force serait nécessairement du ressort de l'État qui, seul, aurait le droit de violer le *droit naturel* (cf. Max Weber).

Or ces deux arguments, avancés pour justifier qu'on ne laisse pas s'opérer le libre jeu du marché dans le domaine de la sécurité collective, paraissent contestables, au moins pour ce qui concerne la sécurité intérieure (protection policière).

Pour l'économiste Paul A. Samuelson (1954), un bien collectif doit respecter au moins deux principes fondamentaux :

- *principe de non rivalité* : le bien produit pour un individu est automatiquement disponible pour les autres,
- *principe de non-exclusion* : il est impossible d'exclure de la consommation du bien le « passager clandestin » qui ne paie pas le prix du service.

Au prix d'une certaine coercition exercée sur le citoyen (financement obligatoire par l'impôt, obligation de conscription), on peut admettre que les forces armées fournissent un *service* national de protection du territoire qui respecte les principes énoncés et qui constitue donc un bien collectif. En revanche, le service de protection policière échappe très largement à ces principes. Ainsi, le service de sécurité apporté par une unité de police (un commissariat, par exemple) ne peut être partagé en même temps par l'ensemble de la population qui pourtant la finance. En outre, la protection privée d'un centre commercial exclut, dans une large mesure, de son champ d'action la protection du voisinage (Lemieux, 2002). La différence avec la protection armée du territoire national provient du fait que la protection policière bénéficie localement, à des groupes restreints et non à l'ensemble de la nation uniformément.

On pourra objecter que, de la part de l'Etat, déléguer son monopole d'emploi de la force à des agences privées risquerait, en multipliant l'*offre de violence*, d'aboutir à une situation de *violence compétitive*, qui pourrait être préjudiciable à la sécurité du citoyen (Rosa, 2003). L'objection ne semble pas très réaliste car on voit mal l'intérêt qu'auraient des agences privées de se livrer bataille mutuellement en faisant usage de leurs armes...

Dès lors, aucun argument théorique ne semble s'opposer à ce que le secteur de la sécurité collective puisse bénéficier des avantages de la concurrence, comme c'est déjà le cas dans le secteur, conceptuellement très proche, des assurances. Dès 1849, l'économiste belge Gustave de Molinari (1819-1912) qui comparait le service de protection apporté par la police et les armées à une sorte d'assurance contre l'insécurité était arrivé à des conclusions analogues.

## **Une offre privée de plus en plus professionnelle et diversifiée**

Face à la demande accrue de service de sécurité et face au « vide sécuritaire » laissé par le potentiel limité des forces de police publiques, nationales et municipales, s'est développée une offre privée de plus en plus diversifiée. Cette offre à caractère

commercial, concrétisée par l'existence de sociétés de sécurité, a été reconnue pour la première fois en France par la loi de janvier 1995 (la LOPS citée plus haut). Dans les pays anglo-saxons, une offre complémentaire à caractère bénévole est apparue sous la forme d'associations à but non lucratif et de patrouilles de citoyens. Une telle offre reste illégale en France.

Parmi les métiers de la sécurité, on a l'habitude de distinguer :

- les métiers à base d'intervention humaine (sécurité humaine) : surveillance et gardiennage humain, télé et vidéo-surveillance, transport de fonds et protection rapprochée ; ces métiers recoupent largement les métiers de la police publique
- les métiers d'ingénierie et de production de matériels de sécurité (sécurité technique) : systèmes de contrôle d'accès, coffres forts, protection anti-incendie, sécurité informatique, etc.

Les métiers de la sécurité humaine privée s'exercent principalement dans les domaines suivants :

- l'industrie : c'est l'activité principale des sociétés de gardiennage (entrepôts, zones d'activité, usines, centrales nucléaires, raffineries et les sites sensibles)
- le tertiaire : la prolifération des grands ensembles de bureaux a suscité le développement d'une offre mixte regroupant des métiers traditionnellement distincts (contrôle d'accès, accueil, sécurité incendie, maintenance, etc.)
- le commerce et la grande distribution : contrôle des espaces et des galeries marchandes par des agents internes et des sociétés de gardiennage, installations de vidéo surveillance, etc.
- les transports publics : la SNCF et la RATP ont développé en interne des forces de sécurité importantes pour lutter contre la fraude et l'insécurité dans les stations et dans les trains. Ces forces sont appuyées par des personnels de sociétés de gardiennage. Par ailleurs les plates formes portuaires et les aéroports sont désormais des clients importants pour les sociétés de sécurité
- les grands rassemblements et manifestations sportives (stades, circuits sportifs, etc.)

## Un poids économique en forte croissance

En 2001, l'ensemble des métiers de la sécurité a représenté, pour la France, un chiffre d'affaire de 12,6 milliards d'euros (Atlas *En Toute Sécurité*, 2003), en croissance de près de 9 % sur le chiffre de 2000. Sur ce total, la part de la sécurité humaine a représenté 2,83 milliards d'euros, en croissance de 12 %, pour un effectif de 107400 salariés à comparer aux effectifs de la police (119 500) et de la gendarmerie (97 300) (Ocqueteau, 2004). On note que le ratio de personnel est encore de 1 à 0,5 en faveur des effectifs publics.

La profession est marquée par un émiettement des activités réparties en 1980 entreprises souvent de très petites tailles et économiquement fragiles. Les groupes étrangers profitent des regroupements en cours au point qu'ils contrôlent près de 40 % de l'ensemble du secteur (deux fois plus qu'en 1990). Pour les métiers du transport de fonds et de la télésurveillance professionnelle les taux de pénétration étrangère atteignent respectivement 94 % et 71 %.

Depuis 1998, la part du chiffre d'affaires liée au secteur public est en augmentation constante jusqu'à atteindre 21 % en 2001 (1 agent sur cinq). Ces commandes progressent plus vite que celles du secteur privé. Cela traduit une tendance croissante à l'externalisation des tâches de sécurité de la part de l'État et des collectivités locales. Le désengagement de la gendarmerie en matière de sécurité des aéroports en est un exemple emblématique (Rehel, 2004).

Aux États-Unis, la croissance continue de la criminalité observée dans les années 1980-1990 et les mesures policières drastiques prises à partir de 1993 ont favorisé le développement spectaculaire de la sécurité privée qui représente actuellement une dépense annuelle de plus de 100 milliards de dollars (produits et services). Cette branche occupe environ 2 millions de personnes à comparer aux 725 000 agents fédéraux et locaux (ratio de 3 à 1 en faveur de la sécurité privée). Ce ratio est voisin de 1,5 pour le Canada mais reste inférieur à 1 pour les États européens.

Le secteur de la sécurité privée – c'est aussi le cas de la France – fournit un débouché naturel pour les fonctionnaires de police à la retraite qui peuvent mettre à profit leur expérience pour former les agents privés. On note également un fort « pantouflage » de fonctionnaires en activité, attirés par des rémunérations plus intéressantes et des responsabilités plus stimulantes.

## De l'externalisation à la concurrence

En France, l'externalisation d'un « service public » est souvent perçue comme une démission de l'État dans ses pouvoirs régaliens. On pense que toute incursion du secteur privé dans le secteur public provoquerait automatiquement une inégalité de traitement entre citoyens, des surcoûts à la charge des citoyens et le risque de non respect de règles morales et des droits de l'homme, etc. Dans le domaine des missions de police, qu'il convient de distinguer des affaires militaires et de la question du mercenariat, les choses sont plus nuancées pour plusieurs raisons :

- la criminalité a augmenté dans de telles proportions que les forces de police livrées à leurs seuls moyens, pourraient être rapidement débordées par la tâche,
- l'utilisation d'entreprises privées pour des missions bien spécifiques s'avère économiquement plus rentable pour la collectivité,
- les sociétés privées, animées par une « culture client », semblent mieux placées pour défendre les intérêts particuliers de leur clientèle,
- les professions de la sécurité privée se sont considérablement moralisées : la loi du 18 mars 2003 est venue compléter la LOPS en renforçant la réglementation des activités de sécurité privée (immatriculation obligatoire au registre du commerce, interdiction d'exercice sur la voie publique sauf autorisation préfectorale, agrément des dirigeants, non immixtion dans les conflits du travail, conditions de recrutement des agents, armement des agents, etc.).

La sécurité privée s'est développée sur les insuffisances de la sécurité publique. Les créneaux de marché qu'elle occupe proviennent soit de l'externalisation de tâches qui auraient pu relever de la sécurité publique, soit de tâches nouvelles dont le besoin est apparu récemment. On ne peut donc pas parler, au moins en France, de mise en concurrence des secteurs public et privé. Il s'agit plutôt, selon l'expression consacrée, d'une « coproduction » de sécurité publique/privée. Il n'en reste pas moins que la pénétration de la sécurité privée exerce sur les forces de police étatiques un effet bénéfique en termes d'obligation et d'évaluation de résultats et d'économie de moyens. Cet effet indirect est analogue à ce que ferait une concurrence véritable.

À terme, avec le développement rapide du secteur privé et les exigences de la rigueur budgétaire, il est probable que le domaine public de la sécurité soit appelé à réduire

son champ d'action pour se centrer sur les missions de sécurité collective de grande envergure comme le maintien de l'ordre, la répression du grand banditisme et la lutte contre le terrorisme international. Ainsi les champs de la police de proximité, de la lutte contre la petite délinquance, de la police administrative et de la police de l'information pourraient être progressivement couverts par le secteur privé, dans le cadre de la législation actuelle, éventuellement renforcée, et de clauses contractuelles plus précises (clauses d'obligation de résultats et de délais, pénalités en cas de violation des règles déontologiques, etc.).

À plus long terme, certains scénarios extrêmes mais non improbables, comme des vagues terroristes de grande envergure ou des révoltes populaires débouchant sur des guérillas urbaines, pourraient exiger l'intervention des forces armées. On assisterait ainsi à une convergence entre les missions de police les plus « musclées » et les missions des armées pour aboutir à un *continuum* de missions de rétablissement et de maintien de l'ordre. Cette notion de *sécurité globale* fait l'objet actuellement de réflexions prospectives au sein des armées. Dans ce cadre, les entités privées déjà présentes dans certaines missions militaires, spécialement dans le monde anglo-saxon, seraient alors très probablement mises à contribution (sociétés militaires privées – SMP).

À propos de la hantise, encore vivace en France, de voir des forces de police incontrôlées prendre le pouvoir politique, Maurice Cusson souligne que « la démocratie et les libertés sont mieux protégées par un grand nombre d'entreprises de sûreté obéissant aux dures lois du marché et tenues en laisse par les pouvoirs publics que par des forces de police géantes qui se seraient réservé la totalité des actions contre le crime » et il ajoute : « il se pourrait même que le marché de la sécurité nous ait épargné un État policier » (Cusson, 1994). La remarque serait particulièrement pertinente pour les États-Unis de l'après 11 septembre.

Mais si l'appareil répressif de l'Etat reste vraisemblablement nécessaire pour traiter les problèmes d'ordre public les plus graves et minimiser les inégalités des citoyens devant le crime, l'introduction d'une véritable concurrence dans certaines missions de police devrait contribuer à améliorer le service rendu au bénéfice des citoyens, en termes de qualité de prestation et d'utilisation optimale des crédits publics.

Jean Marguin est chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique