



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

BANQUE DES MEMOIRES

Master 2 Sécurité et défense mention droit public
Dirigé par Madame Anne-Sophie TRAVERSAC
2024

**L'ÉROSION DU MONOPOLE
RÉGALIEN DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE**

Léo BOURGOUIN

Sous la direction de Monsieur Florian POULET

UNIVERSITÉ PARIS-PANTHÉON-ASSAS

Année universitaire 2023-2024

Master 2 Sécurité et défense

L'ÉROSION DU MONOPOLE RÉGALIEN DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Démantèlement ou réforme de l'État ?

Mémoire préparé sous la direction
du Professeur Florian POULET

présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense
mention droit public

par
Léo BOURGOUIN

JURY :

Président : Monsieur le Professeur Florian POULET

Professeur de droit public à l'Université d'Évry-Val-d'Essonne

Assesseur : Monsieur le Professeur Olivier GOHIN

Professeur émérite en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

L'ÉROSION DU MONOPOLE RÉGALIEN DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Démantèlement ou réforme de l'État ?

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propre à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Je tiens, tout d'abord, à remercier mon directeur de mémoire, Monsieur le Professeur Florian Poulet, pour avoir accepté de diriger ce travail et pour ses conseils avisés. Je remercie également Madame la Professeure Anne-Sophie Traversac, directrice du Master 2 Sécurité et défense de l'Université Paris-Panthéon-Assas, pour sa confiance ; et plus largement l'ensemble du corps professoral pour cette année riche d'enseignements.

Je remercie mes collègues de la Coordination nationale pour la sécurité des jeux Olympiques du ministère de l'Intérieur pour leur accueil tout au long de cette année. Je pense notamment à Pierre-Frédéric B., Christophe R. et Céline V. qui ont, à travers nos échanges, contribué à nourrir mes réflexions.

Je remercie également mes proches, ma famille et mes amis, qui, de près ou de loin, m'ont toujours soutenu durant ces cinq dernières années d'études universitaires. Enfin, je souhaite remercier plus spécialement ma mère pour sa précieuse relecture.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AMF	: Association des maires de France
APJA	: Agent de police judiciaire adjoint
APUC	: Administration publique centrale
APUL	: Administrations publiques locales
ASSO	: Administrations de sécurité sociale
ASVP	: Agents de surveillance de la voie publique
BCM	: Brigade de contact mobile
BCRP	: Bureau central du renseignement pénitentiaire
BST	: Brigade spécialisée de terrain
BTC	: Brigade territoriale de contact
CAP	: Comité action publique
CCPM	: Commission consultative des polices municipales
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CLAC	: Commissions locales d'agrément et de contrôle
CLCS	: Conventions locales de coopérations de sécurité
CNAC	: Commission nationale d'agrément et de contrôle
CNAPS	: Conseil national des activités privées de sécurité
CNFPT	: Centre national de la fonction publique territoriale
CNPR	: Conférence nationale des procureurs de la République
CSI	: Contrats de sécurité intégrée
CSU	: Centres de supervision urbains
DCS	: Délégation aux coopérations de sécurité
DDHC	: Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DEPSA	: Direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes
DISP	: Délégation interministérielle à la sécurité privée
DNRED	: Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DPSIS	: Délégation ministérielle aux partenariats, stratégies et innovations de sécurité
EPA	: Établissement public administratif
ERIS	: Équipes régionales d'intervention et de sécurité
FFSP	: Fédération française de la sécurité privée
FIPD	: Fonds interministériel de prévention de la délinquance

GES : Groupement des entreprises de sécurité privée

GIGN : Groupement d'intervention de la Gendarmerie nationale

GIR : Groupes interministériels de recherche (ex- Groupements d'intervention régionaux)

GPO : Groupes de partenariats opérationnels

GPSR : Groupe de protection et de sécurité des réseaux

IGA : Inspection générale de l'administration

IGGN : Inspection générale de la Gendarmerie nationale

IGPM : Inspection générale des polices municipales

IGPN : Inspection générale de la Police nationale

JOP : Jeux Olympiques et Paralympiques

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LOPMI : Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur

LOPSSI : Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

LOPS : Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

LOPSI : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

MAP : Modernisation de l'action publique

NPM : *New public management*

ODAC : Organismes divers d'administration centrale

ODJ : Officier de douane judiciaire

OPINT : Opérations intérieures

OPJ : Officier de police judiciaire

PIB : Produit intérieur brut

PSQ : Police de sécurité du quotidien

QRR : Quartiers de reconquête républicaine

RGPP : Révision générale des politiques publiques

SEJF : Service d'enquêtes judiciaires des finances

SNDJ : Service national des enquêtes douanières

SNEAS : Service national des enquêtes administratives de sécurité

SNRP : Service national du renseignement pénitentiaire

SSIAP : Services de sécurité incendie et d'assistance à personne

SUGE : Surveillance générale (aujourd'hui connue sous le nom de « sûreté ferroviaire »)

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

TITRE I – LE DÉCLIN DE L’ÉTAT : LA LÉGITIMATION DES FORCES DE SÉCURITÉ EXTRA-RÉGALIENNES

Chapitre 1 – Les polices municipales : des forces plurielles en quête de proximité

Chapitre 2 – La sécurité privée : l'expansion manifeste d'une rupture idéologique

TITRE II – LA MUTATION DE L’ÉTAT : LA CONCEPTION RENOUVELÉE DE L’ÉTAT RÉGALIEN

Chapitre 1 – L’État opérateur : la redéfinition du pré carré sécuritaire de l’État

Chapitre 2 – L’État régulateur et stratège : la nécessité d’une gouvernance effective de la sécurité intérieure

CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *Personne n'a jamais vu l'État. Qui pourrait nier cependant qu'il soit une réalité ? La place qu'il occupe dans notre vie quotidienne est telle qu'il ne pourrait en être retiré sans que, du même coup, soient compromises nos possibilités de vivre* »¹.

Dans son ouvrage *L'État* paru en 1970, Georges Burdeau se fait le porte-voix d'un constat fataliste et simple : l'État, par son omniprésence, est indispensable à la vie humaine. Pierre angulaire de nos sociétés et colonne vertébrale de l'action publique, il s'est érigé au rang d'incontournable. Cependant, « *l'histoire de la notion d'État est celle de sa mutation* »² comme le relève Jean-Marc Sauvé. Ainsi, le rôle qu'il occupe est variable au fil des époques et la détermination de son périmètre, c'est-à-dire de ses limites, est essentielle. En 1795, Edmund Burke soulignait d'ailleurs qu'« *un des problèmes les plus complexes du législateur est de déterminer dans quels domaines l'État devrait intervenir et donner des directives dictées par la raison publique et ceux qu'il devrait abandonner à l'initiative privée* »³. L'identification des frontières de l'action de l'État, articulée autour de la dichotomie public-privé, est donc un sujet profondément sensible et ne peut se faire sans considérations idéologiques, politiques et économiques.

Pourtant, certaines prérogatives rattachées au domaine « régalien » de l'État font consensus. C'est notamment le cas de l'usage de la force considéré comme l'apanage de l'État. C'est même sur ce fondement que Max Weber définit l'État moderne et soutient que la violence est le « *moyen spécifique* »⁴ de l'État. Dans son ouvrage *Le savant et le politique* paru en 1919, il affirme « *qu'un État est une communauté humaine qui revendique le monopole de l'usage de la force physique légitime sur un territoire donné* »⁵. D'un point de vue juridique, la notion de « *force publique* » tirée de l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789 a permis de

¹ Georges Burdeau, *L'État*, Seuil, 1970.

² Jean-Marc Sauvé, *Où va l'État ?*, Intervention du Vice-président du Conseil d'État pour les 80 ans de la Revue Esprit, 8 avril 2013.

³ Edmund Burke, *Thoughts and details on scarcity*, Nabu Press, 1795.

⁴ Max Weber, *Le savant et le politique*, La Découverte, 1919.

⁵ *Ibid.*

justifier le monopole de la puissance publique. Ce dernier dispose que « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ».

Dès lors, l'État s'est progressivement imposé en producteur naturel de la sécurité grâce à l'édification d'un monopole reposant sur de solides fondations (**Section 1**). Cependant, ce monopole est, depuis les années 1970, de plus en plus discuté au profit d'une pluralisation des acteurs concourant à ce qu'on nomme désormais la « sécurité intérieure ». Cette tendance globale, caractérisée par le terme de « *plural policing* »⁶ dans les pays anglo-saxons, provoque des modifications substantielles de l'État. Ainsi, il semble nécessaire d'étudier les conséquences du processus d'« érosion du monopole régalién de la sécurité intérieure ». En géomorphologie, l'érosion implique un double phénomène résultant de facteurs extérieurs : la dégradation (**Section 2**) et la transformation (**Section 3**). Autrement dit, l'érosion ne se limite pas à la détérioration mais provoque aussi des évolutions.

Section 1 – Les fondations

En 1944, Albert Camus affirmait que « *Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde* »⁷. Ainsi, identifier la construction, l'histoire et les limites du monopole régalién de la sécurité intérieure permettra de définir le cœur de l'objet étudié. Si le régalién est une notion ancienne marquée par une riche histoire (**Paragraphe 1**), la sécurité intérieure est de son côté un concept bien plus récent (**Paragraphe 2**).

⁶ David Bayley, Clifford Shearing, *The New Structure of Policing*, Washington, National Institute of Justice, 2001.

⁷ Albert Camus, *Sur une philosophie de l'expression*, Revue Poésie 44, 1944.

§1. L'État et le régalien

Le droit constitutionnel ne définit pas ce qu'est un secteur régalien. Les droits régaliens, dérivés du latin *regalis* signifiant « royal », sont « *les droits du roi découlant de sa souveraineté* »⁸. Ainsi, « *leur exercice suppose le pouvoir de coercition qui légitime l'élaboration de normes juridiques et de sanctions afin de veiller à leur application. Ces moyens de contrainte, fondements de la paix sociale, sont le monopole du détenteur de la souveraineté* »⁹. Dès lors, les droits régaliens sont profondément liés à la notion de souveraineté.

En France, le pouvoir royal a longtemps bataillé pour imposer sa souveraineté sur l'ensemble du territoire national face aux résistances des féodalités et du clergé. En 1302, la convocation des états généraux par Philippe le Bel témoigne de cette volonté monarchique d'affirmer la légitimité du Roi de France contre le pape Boniface VIII. À partir de la fin du XIII^{ème} siècle, avec la redécouverte du droit romain et plus précisément des compilations de l'Empereur Justinien, le roi de France est proclamé « empereur en son Royaume »¹⁰. Le Roi, qui n'était jusqu'à présent qu'un seigneur parmi d'autres, voit progressivement sa prééminence se développer. Il acquiert alors trois fonctions essentielles, symboles de sa souveraineté : celle de Roi protecteur, de Roi législateur et de Roi justicier. Ainsi, à la manière des empereurs romains, on assiste à la concentration de certains pouvoirs entre les mains du Roi, c'est le début de l'édification de monopoles étatiques.

Le XVI^{ème} siècle marque un tournant dans la conception de la souveraineté marquée par les écrits de Jean Bodin¹¹ et de Thomas Hobbes¹². Dès lors, un véritable État royal fondé sur l'absolutisme monarchique s'impose et marque également les prémices de la centralisation administrative. Ainsi, les monopoles du Roi et plus largement de l'État sont reconnus. Charles Loyseau en définit cinq : légiférer, créer des offices, juger en

⁸ Encyclopædia Universalis, *Droits régaliens*, (en ligne, consulté le 5 mars 2024).

⁹ Denis Alland, Stéphane Rials, « *Droits régaliens* » in Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003, p. 551.

¹⁰ Adage latin : « *Rex Franciæ in regno suo princeps est* ».

¹¹ Jean Bodin, *Les Six Livres de la République*, LGF, 1576.

¹² Thomas Hobbes, *Léviathan*, Gallimard, 1651.

dernier ressort, battre monnaie et décider de la paix ou de la guerre¹³. Il exclut cependant la levée de l'impôt qu'il considère plutôt comme une concession consentie par les sujets. Ainsi, à l'aube de la Révolution française, le constat est unanime : la genèse de l'État moderne s'appuie considérablement sur ces grandes fonctions monopolistiques.

Une fois établis, ces grands monopoles régaliens se consolident en laissant apparaître un puissant État jacobin qui reste encore aujourd'hui, malgré la décentralisation, une singularité de la France. Sur ce point, la Révolution française ne marque donc pas une rupture profonde avec l'Ancien Régime ; au contraire, Alexis de Tocqueville soulignait la continuité historique entre les deux périodes¹⁴. Ainsi, ce centralisme jacobin prend ses racines dans les idéaux de la Révolution française et la proclamation de la souveraineté populaire, puis se développe avec l'Empire Napoléonien. À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, la naissance de grands services publics comme incarnation de la puissance publique¹⁵ participe au renforcement de la souveraineté étatique. Enfin, le XX^e siècle, avec les deux guerres mondiales suivies des nationalisations, permet un nouvel essor des domaines régaliens ; tandis que l'apparition d'un État-providence marque une modification substantielle du champ d'action traditionnel de la puissance publique.

La notion s'est aujourd'hui imposée dans la rhétorique politique pour rappeler l'autorité de l'État et souligner son rôle essentiel dans des secteurs en souffrance. Lors de sa conférence de presse du 16 janvier 2024, le Président de la République Emmanuel Macron a affirmé que le travail, la santé et l'éducation font partie du « *nouveau régalien* »¹⁶. L'assimilation de ces secteurs au régalien transcrit un phénomène de banalisation. La notion semble alors galvaudée au profit d'une extension du « domaine réservé » du chef de l'État. Si cette extension peut faire l'objet de longs débats, il n'en demeure pas moins que la sécurité, domaine historique d'intervention de l'État, est encore revendiquée comme appartenant au domaine régalien (**Paragraphe 2**).

¹³ Encyclopædia Universalis, *Droits régaliens*, *Op. cit.*

¹⁴ Alexis De Tocqueville *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1856.

¹⁵ V. not. Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Dalloz, 1910.

¹⁶ Emmanuel Macron, *Conférence de presse sur les priorités du gouvernement en matière d'école, d'ordre public, de natalité, d'égalité des chances, d'écologie, de services publics*, Palais de l'Élysée, Paris, 16 janvier 2024.

§2. L'État et la sécurité intérieure

La sécurité intérieure est un concept récent. Il est donc impossible de parler de « monopole régalien de la sécurité intérieure » sans revenir sur les notions antérieures à celle-ci. Ainsi, l'État a le droit exclusif de recourir à la force et de faire usage de la contrainte afin de garantir l'ordre public et la paix sociale, ancêtre de la notion de sécurité intérieure. Sur le plan institutionnel, cela se traduit par l'institution d'une « *force publique* » comme le requiert depuis 1789 l'article 12 de la DDHC. Dans les faits, l'institution d'une force publique ayant des pouvoirs de police fait l'objet depuis l'Ancien Régime d'âpres concurrences. Jean-Marc Berlière relève d'ailleurs qu'« *il n'y a jamais eu en France une police, mais toujours des polices qui diffèrent par leurs statuts, leurs ressorts, leurs missions, leurs moyens, leurs personnels* »¹⁷. Dès lors, deux grandes tendances venant renforcer le monopole régalien peuvent être observées : la centralisation progressive de la police et la consécration du dualisme policier.

L'édit de mars 1667 créant la Lieutenance de police est souvent considéré comme l'acte de naissance de la police moderne et le symbole d'une « *tentative de mainmise du pouvoir royal sur une prérogative municipale* »¹⁸. Cependant, cette institution, ancêtre de la préfecture de Police de Paris, reste une exception. La police est historiquement municipale et donc territoriale comme en atteste la loi du 14 décembre 1789 et plus tard la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. Pour autant, il est important de souligner les essais plus ou moins fructueux afin de promouvoir la centralisation tout au long du XIX^{ème} et XX^{ème} siècle. La multiplication des législations policières en est le meilleur exemple. En effet, l'instauration d'un « *Ministre de la police générale de la République* »¹⁹ sous le Directoire, poste longtemps occupé par Joseph Fouché, a été l'un des piliers de ce processus d'étatisation, tout comme la création d'un « *corps de fonctionnaires de police* » en 1811. C'est surtout la « *mauvaise qualité de nombreuses polices municipales qui constitua le prétexte d'une étatisation* » commencée sous la III^{ème} République, généralisée par la loi du 23 avril 1941²⁰ et aboutie par la loi du 9

¹⁷ Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France*, Nouveau monde Édition, 2013.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Loi du 12 nivôse an IV créant un ministère de la police générale (2 janvier 1796).

²⁰ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

juillet 1966²¹ portant organisation de la Police nationale. Au-delà du processus d'étatisation, le dualisme policier est aussi constitutif du renforcement du monopole étatique. Ce dualisme policier peut se définir comme « *la coexistence et le partage des responsabilités de sécurité et d'ordre publics ainsi que de police judiciaire entre deux forces nationales, l'une à statut civil, l'autre à statut militaire* »²². Ainsi, la Gendarmerie nationale, héritière de la Maréchaussée, et la Police nationale sont souvent considérées comme les deux principales « forces de sécurité intérieure » en France.

L'avènement de la notion de sécurité intérieure s'est fait progressivement à partir de la fin des années 1970 en réponse au « sentiment d'insécurité »²³ exprimé par les Français. Dès lors, on assiste au basculement du modèle policier traditionnel tourné vers la protection de l'État à un nouveau système s'intéressant en premier lieu à la protection des citoyens rejoignant la logique de l'État-providence. Les pouvoirs publics sont donc confrontés à une demande sociétale et un nouveau service public naît, celui de la sécurité intérieure. Le citoyen n'est plus seulement un bénéficiaire indirect mais il devient un usager. Dès lors, l'opposition entre police et service public, fondatrice du droit administratif, tend à s'atténuer. L'État, naturellement érigé comme la clef de voûte de ce nouveau service public, est responsable de la sécurité au sens large. Il doit ainsi protéger les individus contre les risques de toute nature auxquels ils peuvent être exposés. L'article 1^{er} de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, aujourd'hui repris à l'article L.111-1 du code de la sécurité intérieure, affirme d'ailleurs que « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* »²⁴.

Ainsi, la sécurité intérieure ne se conçoit que dans sa globalité et doit par conséquent être distinguée d'autres notions voisines : la sécurité publique, la sécurité

²¹ Loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la Police nationale.

²² Jérôme Millet, *Le dualisme policier a-t-il un fondement constitutionnel ?* in Olivier Gohin et Bertrand Pauvert, dir., *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, PUAM, 2015, p. 157-163.

²³ Sébastien Roché, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Coll. Sociologie d'aujourd'hui, 1993.

²⁴ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

civile et la sécurité nationale. Si la sécurité publique et la sécurité civile s'intègrent à la notion de sécurité intérieure et sont d'ailleurs présentes au sein du code de la sécurité intérieure. Le concept de sécurité nationale, développé à partir de 2008²⁵, est de son côté plus large puisque « *L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale* » au titre de l'article L.1111-1 du code de la défense. Par conséquent, elle comprend la sécurité intérieure mais intègre également d'autres domaines tels que la politique de défense.

Finalement, le monopole régalien de la sécurité intérieure, incarné à titre principal par la Gendarmerie nationale et la Police nationale, est contesté par des acteurs supra-étatiques, infra-étatiques et extra-étatiques. Cette tendance s'inscrit en réalité dans un mouvement plus général impactant l'ensemble des domaines régaliens ; à commencer par la monnaie, la fiscalité, la justice et la diplomatie. De son côté, la sécurité intérieure n'est pas épargnée. Il est alors essentiel de comprendre les origines de l'érosion en analysant le processus de dégradation (**Section 2**).

Section 2 – La dégradation

La dégradation, première conséquence de l'érosion, s'explique par l'émergence de deux nouveaux paradigmes à partir des années 1970 : le paradigme budgétaire (**Paragraphe 1**) et le paradigme sécuritaire (**Paragraphe 2**). L'État est alors incapable de répondre seul à ces nouveaux enjeux.

§1. Le paradigme budgétaire

« *Choisir, c'est renoncer* »²⁶ affirmait André Gide. En matière budgétaire, cette citation n'a jamais été aussi juste. L'État est bousculé, confronté à une crise des finances publiques (**1**) et à l'influence néo-libérale (**2**), il doit réaliser des arbitrages délicats.

²⁵ *Défense et sécurité nationale : le livre blanc*, Éditions Odile Jacob, 2008.

²⁶ André Gide, *Les nourritures terrestres*, Gallimard, 1897.

1. La crise des finances publiques

Depuis la fin des trente glorieuses²⁷ et le premier choc pétrolier en 1973, la France n'est jamais parvenue à enrayer l'augmentation de sa dette publique. Cette dernière a inexorablement progressé, passant de 14,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 1974 à 111,7 % en 2023²⁸. Le pays s'est donc habitué à vivre à crédit depuis 1974, année du dernier excédent budgétaire. La charge de la dette est devenue un véritable fardeau comme le démontre le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2024²⁹. Actuellement quatrième poste de dépenses, le paiement des intérêts et le remboursement de la dette pourrait atteindre la première place d'ici 2027 – bien devant la mission « *Sécurités* » qui ne se place qu'en septième position³⁰.

Cette situation n'est pas le seul fait de l'État. En effet, la dette publique au sens de Maastricht prend en considération l'ensemble des administrations publiques, à savoir les administrations publiques centrales (APUC), les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Ces dernières ont d'ailleurs depuis le milieu des années 1980 dépassé celle de l'État, c'est-à-dire des APUC. En 2021, elles représentaient environ 46% des dépenses publiques contre 35% pour l'État. Sous l'impulsion de la décentralisation, les administrations publiques locales ont également vu leur part augmenter pour s'établir à 19%³¹.

Ainsi, les équilibres sont profondément modifiés et dans ce contexte économique difficile, l'État a les mains liées. La succession de crises de toutes natures, laissant transparaître selon Edgar Morin une situation de « *polycrise* »³², condamne l'État à réaliser des choix budgétaires difficiles et vient durablement impacter ses marges de manœuvre. Les politiques de rigueur succèdent aux plans de relance dans l'objectif d'assainir les finances publiques. Cette austérité à marche forcée impose une révision des

²⁷ V. not. Jean Fourastié, *Les trente glorieuses ou la révolution invisible*, Fayard, 1979.

²⁸ Institut national de la statistique et des études économiques, *Informations rapides n°331*, 22 décembre 2023.

²⁹ Cour des comptes, *La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2024)*, Rapport public annuel 2024, 2024.

³⁰ Mathilde Damgé, *Budget 2024 : Faut-il s'inquiéter du poids de la dette ?*, Le Monde, 20 octobre 2023.

³¹ Institut national de la statistique et des études économiques, *INSEE Première n°1903*, 31 mai 2022.

³² Edgar Morin, *La crise française doit être située dans la complexité d'une polycrise et dans le contexte d'un recul des démocraties*, Le Monde, 28 juillet 2023.

priorités et peut provoquer sur le long terme le recul de l'État, notamment de son domaine régalien. La suppression de 10 000 postes de policiers et de gendarmes entre 2007 et 2012 témoigne d'une sécurité conçue comme variable d'ajustement dans un contexte de crise économique.

2. L'influence néolibérale

Ce nouveau paradigme budgétaire s'appuie sur l'idéologie néolibérale qui se propage dans les démocraties occidentales à partir des années 1980. Impulsé par les adeptes de l'École de Chicago, le néolibéralisme est d'abord associé à deux grandes figures politiques : Ronald Reagan aux États-Unis et Margareth Thatcher en Grande-Bretagne. En 1989, l'économiste John Williamson synthétise les grands axes de cette idéologie sous l'appellation de Consensus de Washington³³. Dès lors, un procès en inefficacité est opposé à la sphère publique ; l'État dans sa forme classique apparaît disqualifié au profit de l'initiative privée : c'est l'ère du *New Public Management* (NPM).

La France n'est pas épargnée. Le ralentissement de la croissance et le début du chômage de masse interrogent le financement de l'État-providence. Le périmètre de l'État tend à se réduire ; et lorsqu'il survit, l'efficacité est systématiquement recherchée. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) en 2001 traduit le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Ainsi, la performance guide l'action de l'État concernant la totalité de ses politiques publiques. La sécurité intérieure ne fait pas exception et doit également appliquer les principes de bonne gouvernance : discipline budgétaire, indicateurs de résultat, évaluation de l'action publique. Depuis 2007, les programmes successifs de réforme de l'État ont tous eu pour premier objectif de réaliser d'importantes économies structurelles. De la Révision générale des politiques publiques (RGPP) au Comité action publique 2022 (CAP) sans oublier la Modernisation de l'action publique (MAP), le monopole régalien de la sécurité intérieure a été affaibli sous la contrainte budgétaire.

Le principe de réalité budgétaire a donc rattrapé l'État qui est désormais confronté à l'apparition d'un nouveau paradigme sécuritaire (**Paragraphe 2**).

³³ John Williamson, *Le consensus de Washington*, 1989.

§2. Le paradigme sécuritaire

« Après la chute du Mur de Berlin, la France et l'Europe sont décrites comme étant entrées dans l'ère de l'insécurité globale : trafics en tous genres, flux illégaux, explosion de la criminalité et propagation du terrorisme. La mondialisation serait productrice d'un Far West sécuritaire »³⁴. Cette citation illustre le nouveau paradigme sécuritaire à l'œuvre en France depuis la fin de la guerre froide. De son côté, Jacques Chevallier dans son ouvrage *L'État post-moderne*³⁵ constate une conception extensive du maintien de l'ordre liée à l'émergence de nouvelles menaces **(1)** et à l'évolution substantielle de la société **(2)**.

1. La multiplication des menaces

La multiplication des menaces provoque la hausse de l'insécurité. Toutefois, cette insécurité est une donnée à la fois objective lorsqu'elle s'appuie sur des statistiques et subjective lorsqu'elle n'est que la traduction d'un sentiment d'insécurité.

De fait, les statistiques policières et les enquêtes de victimation de ces dernières années confirment une hausse générale de la criminalité et de la délinquance. Les derniers chiffres pour l'année 2023 en comparaison à 2022 rejoignent cette tendance. Les hausses les plus fortes concernent les atteintes aux personnes et plus spécifiquement les homicides (+5%), les tentatives d'homicides (+13%), les coups et blessures volontaires sur personnes de 15 ans ou plus dans le cadre familial (+9%) et les violences sexuelles (+8%)³⁶. En outre, il est possible de relever l'apparition de nouvelles formes de délinquance et de criminalité liées notamment aux nouvelles technologies, aux flux migratoires, au trafic de drogue ou à la délinquance financière. Toutes ces évolutions s'inscrivent dans un processus de mondialisation.

Parallèlement, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont durablement modifié les équilibres sécuritaires des démocraties libérales et ont annoncé le début de la

³⁴ Pierre Berthelet, *Heurts et bonheurs de la sécurité globale. Réflexions sur un concept à succès*, Sécurité et stratégie, 2016, p. 64-72.

³⁵ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, 2003.

³⁶ Ministère de l'Intérieur, *Insécurité et délinquance en 2023 : une première photographie*, 31 janvier 2024.

« guerre contre le terrorisme ». La multiplication des formes de terrorisme – djihadiste, séparatiste, politique – et désormais le développement de menaces principalement endogènes entretiennent le climat d’insécurité. Depuis 2012, les attentats terroristes en France ont causé la mort de 272 personnes³⁷. La modification des modes opératoires promus par les organisations terroristes, avec les attaques au couteau ou les véhicules béliers, contribue à influencer des individus solitaires souhaitant passer à l’acte.

In fine, l’ensemble de ces menaces objectives accroît la sensibilité sociale à certains actes et concourt au développement d’un sentiment subjectif d’insécurité. Ce constat se trouve nourri et accru par des discours politiques extrémistes ainsi que par certains médias instrumentalisant « *l’irrationnalité de la peur* »³⁸ à des fins électorales.

2. L’évolution de la société

Plus qu’une multiplication des menaces, c’est aussi l’évolution substantielle de la société qui participe à l’émergence du nouveau paradigme sécuritaire.

Tout d’abord, la société est confrontée à une hausse de la violence. Un « *processus de décivilisation* »³⁹ serait en cours d’après le Président de la République Emmanuel Macron. Cette notion doit être mise en perspective avec les écrits du sociologue Norbert Elias constatant, *a contrario*, un « *processus de civilisation* »⁴⁰ dû à la pacification des mœurs et à la monopolisation étatique de la violence. Selon Jérôme Fourquet « *La décivilisation désigne la moindre capacité à gérer ses affects et sa frustration, la propension croissante à l’insulte, à l’incivilité, à la violence physique* »⁴¹. Il illustre le phénomène par une grande variété de faits : dégradations des biens, insultes, refus d’obtempérer, outrages et violences envers les médecins, les forces de l’ordre, les pompiers ou encore les élus etc. Ainsi, ces violences, la plupart du temps gratuites et

³⁷ Interieur.gouv.fr, *L’État de la menace terroriste en France*, (en ligne, consulté le 6 mars 2024).

³⁸ Laurent Mucchielli, « *Insécurité* », « *sentiment d’insécurité* » : les deux veines d’un filon politique, *Après-demain*, n°16, 2010, p. 3-6.

³⁹ Ivonne Trippenbach, *Emmanuel Macron, les sociologues et les classes moyennes : récit d’un déjeuner confidentiel à l’Élysée*, Le Monde, 26 mai 2023.

⁴⁰ Norbet Elias, *La civilisation des mœurs*, Pocket, 1939.

⁴¹ Corinne Lhaik, *Entretien avec Jérôme Fourquet*, L’Opinion, 8 octobre 2023.

parfois non-physiques, sont difficilement quantifiables mais viennent bel et bien alimenter un sentiment d'insécurité déjà présent parmi les Français.

De plus, les évolutions sociétales s'articulent autour de la thématique du risque qui a « *investi l'espace public depuis une trentaine d'années* »⁴². Dans son ouvrage *La société du risque* paru en 1986, Ulrich Beck diagnostique un profond changement de société corrélatif à la montée des risques et au besoin de protection des populations face à l'incertitude, à l'imprévisibilité et à l'interconnexion mondiale⁴³. En effet, les risques sont globaux et ont tendance à se propager dans tous les domaines : économiques, financiers, sanitaires, environnementaux, nucléaires ou encore technologiques. Ainsi, Jacques Chevallier souligne que « *la délinquance devient un risque parmi d'autres, qu'il s'agit de prévenir au nom de l'impératif de sécurité* »⁴⁴.

Par conséquent, la demande sociale de protection ne cesse d'évoluer et de s'accroître tandis que l'État ne semble pas toujours en mesure d'y répondre seul. Dès lors, un processus de transformation est à l'œuvre (**Section 3**).

Section 3 – La transformation

La transformation, deuxième conséquence de l'érosion, est le résultat de ce double changement de paradigme provoquant un engorgement des services publics traditionnels en charge de la sécurité intérieure. Cette transformation peut être perçue négativement comme un démantèlement de l'État (**Paragraphe 1**) ou associée positivement à une réforme de l'État (**Paragraphe 2**).

⁴² Marc Milet, *Sociologie politique de la menace et du risque*, Paris, Armand Colin, 2022.

⁴³ Ulrich Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, 1986.

⁴⁴ Jacques Chevallier, *La police est-elle encore une activité régalienne ?*, Archives de politique criminelle, n° 33, 2011, p. 13-27.

§1. Le démantèlement de l'État

Transformation rime avec pluralisation : le monopole étatique est concurrencé au profit de nouveaux acteurs toujours plus nombreux. Jacques Chevallier décrit un « *triple mouvement de territorialisation, privatisation et internationalisation* » laissant la place à une « *pléiade d'acteurs de statut très divers* »⁴⁵. Si les polices municipales et la sécurité privée constituent les forces les plus importantes, d'autres acteurs nationaux et internationaux viennent s'agréger au phénomène. Parmi eux, il est notamment possible de relever la présence des bailleurs sociaux, des services internes de sécurité avec en premier lieu la Sureté générale (SUGE) et le Groupement de protection et de sécurité des réseaux (GPSR), des associations, et même de certains citoyens. À l'échelle internationale, le développement d'activités de police internationale exercées sous l'égide de la France ou de l'Union Européenne témoigne également d'un effritement de l'État régalien. L'érosion du monopole régalien de la sécurité intérieure est donc un phénomène global qui s'étend bien au-delà des frontières françaises. Mais, il prend d'autant plus de relief dans un pays jacobin comme la France, marqué par un État fort. En effet, celui-ci est même caractérisé de « *tutélaire* » pour sa dimension omniprésente et sa prétention à imposer « *une membrane qui recouvre le corps de la société française et en bouche tous les pores* »⁴⁶. Comme le démontre Pierre Rosanvallon, l'État est à la fois unificateur du territoire, créateur de la nation, instituteur du social, régulateur de l'économie, ou encore modernisateur du capitalisme⁴⁷.

Or, cet État fort, caractérisé en premier lieu par son domaine régalien, serait menacé par la pluralisation parfois assimilée à une atomisation et synonyme d'affaiblissement, de démantèlement de l'État régalien. En effet, le développement de nouveaux acteurs pour assurer ce qui était à l'origine l'une des caractéristiques primaires de l'État est préoccupant. L'offre de sécurité est aujourd'hui partagée car « *la sécurité n'est pas réductible aux activités de police publique* »⁴⁸. Si l'érosion du bloc monolithique de l'État régalien producteur monopolistique de la sécurité intérieure peut être perçue

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, Flammarion, 1852.

⁴⁷ Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1990.

⁴⁸ Jean-Paul Brodeur, *Les visages de la police*, PUM, 2003.

comme un tremblement de terre, elle s'accompagne aussi d'inévitables répliques. Dès lors, de nombreuses inquiétudes émergent : Y a-t-il une perte de souveraineté de l'État ? Quelles sont les conséquences pour sa légitimité ? L'intérêt général est-il en péril ? Ainsi, la démonopolisation de la sécurité intérieure viendrait alimenter la thèse de l'évidement de l'État. Ce dernier serait devenu un « *État creux* » selon Peters⁴⁹. Incapable d'imposer sa volonté et confronté à un véritable déficit de légitimité : l'État serait en crise.

Lieu commun depuis les années 1970, la sémantique de la crise de l'État s'insère plus globalement dans le contexte d'une crise de l'autorité, déjà observée par Hannah Arendt en 1958. Cette dernière relevait d'ailleurs que « *l'autorité a disparu du monde moderne* »⁵⁰. Cette crise d'autorité est multiple et concerne tous les domaines – de l'éducation à la sécurité –, elle vient renforcer la situation de « *polycrise* »⁵¹ et conforte le constat d'une modification substantielle de la société. Cependant, aux thèses déclinistes, il est possible d'opposer une mutation positive du rôle et de la place de l'État. Le phénomène d'érosion doit être analysé dans sa totalité. Certes, l'État est bousculé au cœur de ce qui fonde sa souveraineté, mais il est aussi et surtout réformé (**Paragraphe 2**).

§2. La réforme de l'État

En 1995, le rapport intitulé *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*⁵² introduit l'expression « réforme de l'État » dans son acception contemporaine. Plus large que la réforme de l'administration, celle-ci concerne aussi la redéfinition des responsabilités de l'État et de ses missions essentielles. Depuis, érigée au statut de leitmotiv des élites administratives et politiques, la réforme de l'État s'immisce partout au point qu'elle ne signifie plus rien. Sa pertinence est finalement galvaudée par une

⁴⁹ B.J. Peters, *Managing the hollow state*, Managing Public Organizations, 1996.

⁵⁰ Hannah Arendt, *La Crise de la culture*, Gallimard, 1954.

⁵¹ Edgar Morin, *La crise française doit être située dans la complexité d'une polycrise et dans le contexte d'un recul des démocraties*, *Op. cit.*

⁵² Jean Picq, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, 1^{er} janvier 1995.

pratique abusive et par la succession de tentatives de réformes plus ou moins fructueuses. Souvent qualifiée d'« impossible »⁵³, la réforme de l'État est pourtant indispensable.

Ainsi, le processus d'érosion du monopole régalien de la sécurité intérieure peut être associé à une réforme de l'État. Ce dernier, bien que concurrencé, ne disparaît pas. A *contrario*, il se réinvente et avec lui une nouvelle dialectique émerge. Celle-ci repose sur l'idée selon laquelle « la sécurité est l'affaire de tous »⁵⁴. Dès lors, la sécurité est coproduite ; autrement dit, elle résulte de partenariats entre l'État et d'autres acteurs qui progressivement acquièrent une certaine légitimité dans le domaine. Les notions de « continuum de sécurité » puis de « sécurité globale » se sont imposées pour décrire cette nouvelle réalité qui s'est ensuite traduite en droit positif. L'adoption en 2021 de la *loi pour une sécurité globale préservant les libertés*⁵⁵ constitue à ce titre la dernière grande étape concourant à l'édification d'une meilleure articulation entre la Police nationale, la Gendarmerie nationale, les polices municipales et la sécurité privée. Cette loi s'est notamment appuyée sur les 78 propositions du rapport *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* rédigé par les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue en 2018⁵⁶.

Cette nouvelle conception de la sécurité intérieure est forcément traumatisante pour le domaine régalien qui, de prime abord, se trouve dévoyé. Pourtant, dans un monde en constante mutation, il serait étonnant que l'État reste statique, arc-bouté sur ses conceptions traditionnelles sans jamais repenser son action et finalement se remettre en question. « *Il faut changer de maximes d'État tous les vingt ans, parce que le monde change.* » relevait Montesquieu. Cette conviction, qui guidera l'ensemble du mémoire, s'adapte parfaitement au phénomène d'érosion provoquant la mutation de l'État.

L'État régalien est redéfini à double titre. D'une part, il tend à réaffirmer sa position dominante en matière de sécurité intérieure grâce à ses forces traditionnelles ainsi qu'à l'émergence de nouvelles forces étatiques. D'autre part, il souhaite contrôler et

⁵³ Michel Crozier, *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Fayard, 1987.

⁵⁴ Daniel Vaillant, *Déclaration du ministre de l'Intérieur sur la politique de sécurité, le bilan des contrats locaux de sécurité et sur la polémique concernant les statistiques de la délinquance*, Paris, 25 juin 2001.

⁵⁵ Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

⁵⁶ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport parlementaire, 11 septembre 2018.

coordonner l'émergence des nouveaux acteurs extra-étatiques. En effet, la coproduction de la sécurité provoque inéluctablement de nombreuses difficultés de coordination. Le service public de la sécurité dans sa conception purement étatique est donc dilué au profit d'un système pluraliste. Pour autant, l'État reste un acteur majeur afin d'éviter la confrontation, de favoriser une coopération synonyme d'une meilleure efficacité et *in fine* une meilleure sécurité au service du public. Dès lors, loin de correspondre à un déclin de l'État, il serait possible de percevoir une nouvelle forme d'interventionnisme liée à l'émergence d'un État régulateur et stratège, malgré la persistance de certaines inquiétudes quant à sa capacité à assurer ce nouveau rôle.

* * *

Ainsi, le constat est sans appel. Alors que les sujets régaliens progressent dans les sondages relatifs aux principales préoccupations des Français⁵⁷, l'érosion du monopole étatique se poursuit, voire s'intensifie. Qu'il s'agisse d'un démantèlement de l'État ou bien d'une réforme, la temporalité a son importance. Un démantèlement n'est pas une destruction et une réforme n'est pas une révolution. Ces deux cas exigent la mise en œuvre d'une méthode sur le long terme et s'immiscent donc progressivement dans la vie de l'État. L'un comme « traître » venant renforcer son affaiblissement, l'autre comme « sauveur » participant à sa renaissance. Si l'État veut faire de ces changements une véritable force et ne pas subir l'influence de ces nouveaux acteurs de la sécurité intérieure, il doit dépasser le stade du déni et de la peur. C'est uniquement en faisant le deuil du monopole et en encourageant le développement d'une nouvelle pratique des fonctions régaliennes que l'État ressortira plus fort.

S'interroger sur l'érosion du monopole régalien de la sécurité intérieure nécessite cependant de faire certains choix. En raison de l'étendue du sujet, il est nécessaire de poser plusieurs limites. Outre l'adoption d'un angle purement national en se concentrant sur les évolutions en France ; il sera essentiellement question de l'externalisation vers la

⁵⁷ IPSOS, *Enquête « État de la France »*. Première Édition, Septembre 2023.

sécurité privée et du développement des polices municipales. Ces deux acteurs représentent, à ce jour, les tendances les plus significatives. Dès lors, la dimension internationale sera mise de côté, tout comme une partie de la dimension interne. En effet, les aspects liés à la sécurité civile ou encore au nouveau rôle des citoyens ne seront pas traités.

Désormais plus complexe, la sécurité intérieure n'est plus l'apanage de l'État. À l'aube des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024 (JOP), la sécurité globale n'a jamais été autant d'actualité. Cet événement d'envergure internationale met en exergue l'ensemble des acteurs du continuum. Lieu de convergence des forces traditionnelles et des nouvelles forces, les JOP sont ainsi l'archétype de la coproduction de la sécurité. L'État, de son côté, reste un acteur central et attendu en tant que colonne vertébrale du dispositif de sécurité.

Dans quelle mesure le monopole régalien de la sécurité intérieure est-il discuté au profit d'une pluralisation des acteurs à l'origine d'une redéfinition des fonctions traditionnelles de l'État ?

Si l'apparition et la légitimation des forces de sécurité extra-régaliennes peuvent être assimilées à une forme de déclin de l'État (**Partie I**). En réalité, ce dernier n'abdique pas. Il se réforme, et une conception renouvelée de l'État régalien se développe (**Partie II**).

**TITRE I – LE DÉCLIN DE L'ÉTAT : LA
LÉGITIMATION DES FORCES DE
SÉCURITÉ EXTRA-RÉGALIENNES**

« *Il ne faut pas tout attendre de l'État* »⁵⁸

L'État occupe une place à part dans la société française ; si bien que certains parlent du développement d'une « culture d'État ». Cette prééminence étatique a atteint son apogée durant les trente glorieuses, période de stabilité et de prospérité économique. L'État a alors progressivement étendu son emprise sur une très grande variété de secteurs, dépassant ainsi clairement le champ du régalien.

La crise de l'État providence à partir des années 1980 va considérablement fragiliser le modèle français d'État. Si les fissures atteignent, en premier lieu, la sphère économique, elles se propagent également au domaine régalien. Le mythe du « tout-État » laisse alors la place à une nouvelle rhétorique affirmant que « l'État ne peut pas tout ». Cette rhétorique appliquée à la sécurité intérieure semble quelque peu paradoxale et rencontre frontalement l'idée selon laquelle « *la sécurité est la première obligation d'un État* »⁵⁹.

Dès lors, le développement de nouveaux acteurs hors du champ étatique, attestant ainsi d'une érosion du monopole régalien de la sécurité intérieure, semble valider la thèse d'un retrait de l'État, voire de son déclin. Il convient de s'attarder sur l'essor des deux principales forces de sécurité extra-régaliennes : les polices municipales (**Chapitre 1**) et la sécurité privée (**Chapitre 2**).

⁵⁸ Lionel Jospin, Intervention du Premier ministre sur France 2, 13 septembre 1999.

⁵⁹ Michèle Alliot-Marie, Intervention lors des journées de l'UMP, 7 mars 2007.

CHAPITRE 1 – LES POLICES MUNICIPALES : DES FORCES PLURIELLES EN QUÊTE DE PROXIMITÉ

Les polices municipales sont désormais monnaie courante dans le dispositif de sécurité intérieure bien que leur développement soit inégal (**Section 1**) et qu'il s'accompagne de nombreuses interrogations (**Section 2**).

Section 1 – Le développement inégal des polices municipales

Le développement des polices municipales à partir des années 1970 résulte des carences de l'État (**Paragraphe 1**) et de la volonté des maires d'assurer une sécurité plus proche des citoyens (**Paragraphe 2**). Cette double impulsion permet la consécration d'un véritable statut juridique (**Paragraphe 3**).

§1. Les carences de l'État

« On a ainsi justifié l'étatisation par les insuffisances des polices municipales en 1941, puis, depuis les années 1970, le retour de ces dernières par les insuffisances de la Police nationale – jugée trop éloignée des citoyens, de plus en plus répressive et de moins en moins préventive »⁶⁰. Cette analyse effectuée par Jean-Marc Berlière, spécialiste de l'histoire des polices en France, permet de comprendre les grands piliers qui expliquent le redéploiement des polices municipales en France depuis les années 1970. Avant d'être l'expression explicite d'une volonté politique des pouvoirs locaux de se saisir des questions de sécurité, le développement des polices municipales révèle les carences de l'État dans de nombreux domaines. Celui-ci s'est avéré incapable de satisfaire pleinement ses responsabilités régaliennes en matière de sécurité, notamment en ville. Outre les difficultés économiques relatives à la crise des finances publiques, l'État et plus particulièrement sa police a été pointé du doigt pour ses défaillances. Le système policier

⁶⁰ Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France*, *Op. cit.*

centralisé fait l'objet de critiques régulières. Il est parfois jugé trop répressif et distant (1), voire inadapté et insuffisant (2).

1. Une police répressive et distante

Tout d'abord, la Police nationale a été jugé trop répressive. Cette critique ancienne est toujours d'actualité comme en témoigne un récent rapport du Défenseur des droits publié le 27 février 2024⁶¹ et dépasse en réalité le champ de la Police nationale pour s'étendre aussi à la justice. En effet, les politiques publiques répressives se sont largement répandues et la police a forgé son action sur le rapport de force. Ce positionnement, héritage du passé, a été largement entretenu par les pratiques ainsi qu'une culture professionnelle propre au monde policier.

D'après l'article 12 de la DDHC, la force publique « *est instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ». Pourtant, la police a longtemps été au service de l'État avant d'être au service de la population. « *A la différence d'autres modèles, notamment anglo-saxons, qui sont fondés sur l'idée de service offert à la population, le modèle français s'est, pour sa part, construit sur l'idée qu'il fallait protéger, non pas les citoyens, mais l'État* »⁶² comme le relève Olivier Renaudie. Ce prisme étatique a d'ailleurs conforté l'opposition classique en droit administratif entre police administrative et service public. Selon le doyen Vedel, « *la réglementation de police opère par voie de prescriptions ; le service public par voie de prestations* »⁶³. Si cette affirmation est aujourd'hui largement discutée, elle permet d'expliquer que la police n'est pas conçue comme un service public et qu'elle n'a que des « *bénéficiaires indirects* » et non des « *usagers* »⁶⁴.

Ainsi, ces fondements historiques tendent à influencer la délimitation du champ de l'action policière. En effet, certaines pratiques, encouragées par les « politiques du

⁶¹ Défenseur des droits, *Déontologie et relations police-population : les attitudes des gendarmes et des policiers*, Rapport, 27 février 2024.

⁶² Olivier Renaudie, *Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police*, Revue générale du droit, 2021.

⁶³ Georges Vedel, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, Études et documents du Conseil d'État, 1954.

⁶⁴ V. not. Jean Du Bois de Gaudusson, *L'usager du service public administratif*, LGDJ, 1974.

chiffre »⁶⁵ ou la doctrine de la « tolérance zéro »⁶⁶, comme la recherche du flagrant délit, les contrôles et les verbalisations, entretiennent la dimension répressive de la police. De même, le développement d'un maintien de l'ordre « à la française », peu propice à la désescalade et accusé de participer à la surenchère répressive, cristallise les tensions, les confrontations et les logiques de défiance entre la police et la population.

La police serait donc avant tout une police d'ordre au service de l'État et non des citoyens. La dimension préventive de son action a longtemps été laissée de côté. Et, lorsque la « police de proximité » a vu le jour à la fin des années 1990⁶⁷, celle-ci a très vite été supprimée par Nicolas Sarkozy déclarant devant les policiers Toulousains que « *la police n'est pas là pour organiser des tournois sportifs, mais pour arrêter les délinquants, vous n'êtes pas des travailleurs sociaux* »⁶⁸. Dès lors, cet antagonisme entre répression et prévention, nourrit par une culture professionnelle propre au monde policier, divise l'action de la police en deux catégories ; l'une positive et valorisée, l'autre beaucoup moins. Pourtant, cet antagonisme pourrait être perçue comme une complémentarité puisque ces deux politiques ne s'inscrivent pas dans les mêmes finalités ni dans la même temporalité⁶⁹.

En outre, la dimension répressive de l'action policière renforce un phénomène de « *rejet et de prise de distance* »⁷⁰ entre la police et la population. Déjà observée en 1977 dans le rapport Peyrefitte⁷¹, la distanciation a notamment été renforcée par le développement de l'automobile, qui certes permet une intervention rapide mais contribue également à limiter les contacts. De même, la généralisation du téléphone puis le développement de la vidéoprotection modifie l'approche du métier, puisque la police

⁶⁵ V. not. Michel Rouzeau, Jean-Christophe Sintive, Christian Loiseau, Armand Savin, Claude Loron, *Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure*, IGA, IGPN, IGGN, 2013.

⁶⁶ V. not. Jacques de Maillard, Tanguy Le Goff, *La tolérance zéro en France*, Revue française de science politique, Vol.59, 2009.

⁶⁷ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁶⁸ Nicolas Sarkozy, *Discours du ministre de l'Intérieur aux policiers du commissariat de Toulouse*, 3 février 2003.

⁶⁹ V. not. Laurent Muchielli, *Répression/Prévention : sortir d'un faux antagonisme*, Après-demain, n°16, 2010.

⁷⁰ Christian Mouhanna, *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011.

⁷¹ Alain Peyrefitte, Robert Schmelck, Roger Dumoulin, *Réponses à la violence*, Rapport à M. le Président de la République, 1977.

devient de plus en plus réactive. Si la modernisation des techniques et du matériel provoque de nombreux effets positifs, elle tend aussi à creuser le fossé entre la police et la population. Dès lors, par l'émergence de ces techniques au cours du XXème siècle « *se sont développées des pratiques policières fondées essentiellement sur la rapidité des communications et la rapidité des interventions, en négligeant les contacts familiers et permanents avec la population* »⁷².

De plus, l'existence d'un « *malaise dans la police* »⁷³ explique également ce processus de distanciation. Ce malaise, partagé par près de 95% des policiers⁷⁴, a une origine à la fois exogène et endogène.

D'une part, le métier de policier est un métier à risques. La multiplication des agressions à l'encontre des policiers provoque alors un repli inévitable de ces derniers qui « *pensent avant tout à se protéger eux-mêmes, avant de protéger qui que ce soit d'autre* »⁷⁵. La violence, notamment physique, à l'égard des policiers tend à se banaliser. En 2023, le ministère de l'Intérieur a recensé un total de 15 150 policiers blessés, soit plus de 40 par jour et une augmentation de 4,2% par rapport à 2022. À cela, s'ajoutent les menaces, les insultes ou encore les humiliations défiant les forces de l'ordre dans la rue. Ce constat n'incite pas la police à ouvrir le dialogue.

D'autre part, des difficultés internes liées à l'organisation des services, au temps et aux conditions de travail renforcent le malaise policier et *in fine* pèsent sur la relation police-population. Plus concrètement, la conciliation délicate entre la vie professionnelle et la vie familiale, la perte de sens au travail en raison de la « *politique du chiffre* », ou encore la surexposition sur les réseaux sociaux et les chaînes télévisées accentuent le malaise policier et impactent leur travail quotidien.

Par ailleurs, la Police nationale à titre principal et la Gendarmerie nationale dans une moindre mesure, ont été jugées inadaptées et insuffisantes (2).

⁷² Jean-Louis Loubet Del Bayle, *Sociologie de la police*, L'Harmattan, 2016.

⁷³ Nadège Guidou, *Malaise dans la police*, Eyrolles, 2012.

⁷⁴ DRCPN, *Baromètre social de la police nationale n°1*, 2015.

⁷⁵ Christian Mouhanna, *La police contre les citoyens ?*, *op.cit.*

2. Une police inadaptée et insuffisante

La Police nationale « *apparaît de moins en moins comme une police de la ville* »⁷⁶ et laisse alors un créneau pour la mise en place d'une nouvelle offre de sécurité sur ce territoire. Plusieurs raisons expliquent le déclin de la Police nationale en ville.

La diminution des effectifs des policiers, en valeur absolue ou relative, a pu constituer un terrain propice au développement des polices municipales. Si les dix dernières années ont bien marqué une inversion des courbes au profit d'un réinvestissement dans les forces de sécurité intérieure, il est important de souligner que cela fait suite à plusieurs années de restrictions. En plus des nombreuses suppressions de postes annoncées dans le cadre de la RGPP, l'application du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite sur la période 2008-2011 a également contribué à amputer les effectifs de policiers et de gendarmes⁷⁷.

De plus, la présence limitée des policiers la nuit, la transformation des patrouilles à pied en patrouilles en voiture, ainsi que la fermeture des commissariats de quartier au profit de commissariat central, ont également accentué le sentiment d'abandon dans un contexte marqué par la hausse du sentiment d'insécurité. En outre, la lenteur de la police a souvent fait l'objet de critiques abondantes. Claude Chabrol soulignait d'ailleurs, avec une pointe d'humour, que « *Nous sommes dans une société où les pizzas arrivent plus vite que la police* »⁷⁸.

In fine, la conjonction de l'ensemble de ces critiques plus ou moins récentes à l'encontre des forces de sécurité intérieure, et plus spécifiquement de la Police nationale, a permis le développement des polices municipales. Ces dernières doivent donc pallier les carences de l'État et font de la proximité leur raison d'être (**Paragraphe 2**).

⁷⁶ Nicole Chambron, *Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ?*, Politiques et management public, n°13-4, 1995.

⁷⁷ François Pillet, René, Vandierendonck, *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport d'information n°782, Sénat, 2012.

⁷⁸ Claude Chabrol, *Pensées, répliques et anecdotes*, Cherche midi, 2016.

§2. L'inexorable quête de proximité citoyenne

« En donnant un sérieux coup d'accélérateur à la décentralisation, le ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre, ne pensait sans doute pas à modifier en priorité la façon de gérer les questions de sécurité intérieure. Pourtant, depuis quarante ans, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales a connu, en droit et en fait, des évolutions significatives »⁷⁹. Ainsi, le renouveau des polices municipales à partir des années 1980 s'inscrit dans un contexte général propice aux pouvoirs locaux (1). La proximité s'impose alors comme un outil politique fédérateur en opposition au jacobinisme traditionnel, et les polices municipales en sont le fer de lance (2).

1. La renaissance des pouvoirs locaux

La police figure parmi les attributions les plus anciennes des maires. La *loi municipale* de décembre 1789 puis la loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale*, a fait du maire « le pivot de la sécurité dans sa commune »⁸⁰. Ainsi, « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Cette définition tirée de la loi de 1789 a ensuite été reprise en 1884 et est aujourd'hui consacré à l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Au fil des siècles, le rôle central du maire a perduré ; plus encore, il a été conforté ces dernières années comme en témoigne la loi du 5 mars 2007⁸¹ consacrant « le rôle pivot du maire en matière de délinquance »⁸².

Si le phénomène d'étatisation de la police n'est pas venu remettre fondamentalement en cause le pouvoir de police administrative du maire, il a cependant atteint sa capacité de projection. Entre 1941 et 1980, les maires vont se reposer sur l'État, c'est le déclin des polices municipales. Ainsi, la multiplication des services de police

⁷⁹ Xavier Latour, *40 ans de décentralisation : quels effets sur la sécurité intérieure ?*, Journal du droit administratif, 2022.

⁸⁰ Ministère de l'Intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020.

⁸¹ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

⁸² Xavier Latour, *La loi relative à la prévention de la délinquance et le maire*, BJCL, 2007.

municipale est en fait un phénomène récent initié à partir des années 1980 et prenant ses racines dans le contexte favorable de la première « vague de décentralisation ».

Le mouvement contemporain de décentralisation, défini comme le transfert de compétences et de ressources de l'État vers les collectivités territoriales, a été lancé par les lois « Deferre » de 1982 et 1983⁸³. Puis, cet « acte I » de la décentralisation a été suivi d'un « acte II » entre 2003 et 2004⁸⁴. Désormais mentionnée dans la Constitution, la décentralisation se poursuit mais paraît bien plus « *hésitante et contradictoire* »⁸⁵ depuis 2010. En rupture de la tradition unitaire très centralisée de la France, la décentralisation cherche un « *équilibre nouveau* »⁸⁶ dans la répartition des pouvoirs. Dès lors, les collectivités locales se détachent de la tutelle de l'État. Elles ne doivent plus être en situation de dépendance puisque le principe de libre administration est reconnu.

Ainsi, cette volonté de décentraliser davantage la conduite des politiques publiques est notamment portée par une nouvelle génération d'élus locaux⁸⁷, et prépare le terrain pour un retour progressif des polices municipales. Le rapport Bonnemaïson⁸⁸ paru en 1982 constate d'ailleurs une augmentation régulière des policiers municipaux et encourage même leur développement dans sa proposition n°44. Dès lors, les maires vont saisir l'opportunité de réaffirmer leur rôle en matière de sécurité en utilisant la rhétorique de la proximité (2).

2. La rhétorique de la proximité

Incapable de se réformer, la Police nationale aurait échoué à satisfaire la demande sociétale de proximité. En effet, les Français recherchent une « *police normale, ni trop*

⁸³ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁸⁴ Loi constitutionnelle n°2003-27 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁸⁵ Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, Rapport public annuel, 2023.

⁸⁶ Charles De Gaulle, Président de la République, *Discours sur la réforme régionale*, 24 mars 1968.

⁸⁷ Laurent Mucchielli, *L'évolution des polices municipales en France : une imitation vouée à l'échec ?* Déviance et société Vol.41, 2017.

⁸⁸ Gilbert Bonnemaïson, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, 1983.

pesante, ni trop absente » avec « *des agents à l'écoute et compréhensifs* »⁸⁹. Dès le milieu des années 1970, la Commission Peyrefitte avait identifié le problème et recommandait d'« *instituer dans les villes de petits postes de quartiers et de recourir à la méthode de l'ilotage* » afin d'améliorer les relations entre la police et les citoyens. Par la suite, l'institution de la « *police de proximité* » en 1998 sous l'impulsion de Jean-Pierre Chevènement avait également pour projet d'insuffler un renouveau dans les pratiques policières. Dans les faits, ces différentes tentatives de la Police nationale n'ont pas été concluantes et ont par conséquent laissé la place aux maires afin qu'ils redeviennent « *les vrais patrons de la sécurité de proximité* »⁹⁰.

Le registre de la proximité est donc un véritable outil politique pour le maire qui s'impose comme une « *figure rassurante* » connaissant bien son territoire et sa population. Cette légitimité lui donne d'autant plus d'impact face à la résurgence de la délinquance dans les villes. Le maire se positionne comme « *le garant de la tranquillité publique* », soucieux des préoccupations de ses administrés et veillant ainsi sur eux tel un « *bon père de famille* »⁹¹. Ce rôle de maire protecteur renforce l'idée selon laquelle la police municipale est la « *seule vraie police de proximité* »⁹². Comme le souligne Virginie Malochet, la police municipale est « *une police de terrain, visible, relationnelle et au service de la population, qui prend le temps de régler les problèmes des gens ; le temps de les écouter, de les renseigner, de les orienter et de trouver des solutions pour leur bien-être, dans leur quotidien* »⁹³. En s'affirmant de cette manière, l'objectif des polices municipales est clairement d'afficher leur altérité par rapport à la Police ou Gendarmerie nationales. Cette proximité, érigée au rang de particularisme, justifie ainsi leur développement et plus encore leur existence.

⁸⁹ Conseil national des villes, *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyens. Note sur l'amélioration des relations police-population et la redéfinition des missions de sécurité publique*, 15 novembre 2013.

⁹⁰ Gilles de Robien, *25 propositions pour restaurer la confiance, Rapport pour l'Association des Maires de France*, 2001.

⁹¹ Tanguy Le Goff, *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2005.

⁹² Virginie Malochet, *La socialisation professionnelle des policiers*, *Déviance et société* Vol. 35, 2011.

⁹³ *Ibid.*

D'après Tanguy Le Goff, la proximité se décline dans un triptyque⁹⁴. Il s'agit d'une proximité spatiale, relationnelle et temporelle.

Tout d'abord, la proximité spatiale doit permettre de rassurer afin d'endiguer le sentiment d'insécurité. D'une part, la présence de policiers municipaux sur le terrain, principalement à pied ou à vélo, doit apporter une présence dissuasive et assurer un travail de prévention trop souvent délaissé par la Police nationale au profit du travail judiciaire. D'autre part, le développement d'équipements adaptés comme la vidéoprotection afin de se rapprocher des populations, notamment dans certains quartiers « sensibles », sont des marqueurs de visibilité et d'action.

Ensuite, la proximité relationnelle permet d'assurer un travail de médiation et d'établir un contrat de confiance avec la population. L'ancrage social des policiers municipaux est un argument de poids en faveur d'une police au service des administrés et de leur bien-être. En privilégiant le dialogue, les polices municipales entretiennent une image plus douce et par conséquent un capital sympathie plus important que la Police ou Gendarmerie nationales.

Enfin, la proximité temporelle repose sur l'immédiateté de la réponse afin de protéger les victimes, la « *réduction des délais entre la commission d'un acte et sa résolution* ». Pour ce faire, les maires adoptent des politiques préventives et donc une conception défensive des espaces car « *le délit n'est qu'un risque parmi d'autres* »⁹⁵ à prendre en considération. Les maires s'appuient alors largement sur des dispositifs techniques afin de dissuader le passage à l'acte.

Ainsi, au-delà des difficultés économiques, de la hausse du sentiment d'insécurité, ou encore des diverses carences des forces de sécurité intérieure ; la quête de proximité a été utilisée comme argument positif légitimant la renaissance des polices municipales. Considéré par certains comme un « *mot magique* »⁹⁶ ou un « *mot valise* »⁹⁷, la proximité

⁹⁴ Tanguy Le Goff, *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Op. cit.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Rémi Lefebvre, *Quand légitimité rime avec proximité*, Mouvements, vol. 32, 2004.

⁹⁷ Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, PUF, 2007.

se généralise, devenant ainsi un véritable label au service de leur développement. Si ce développement semble *a priori* anarchique, la consécration d'un cadre juridique clair a permis d'apaiser les tensions entre les forces de sécurité intérieure de l'État et les polices municipales (**Paragraphe 3**).

§3. Le parcours du combattant du statut juridique

« *La succession d'alternances politiques des années 1980-1990 a profondément influencé le calendrier législatif du dossier des polices municipales, en faisant successivement avorter plusieurs projets de loi introduits tant par la gauche que par la droite. Néanmoins, les positions se rapprochèrent progressivement sur le fond* »⁹⁸. Ainsi, la consécration juridique des polices municipales ne fut pas un long fleuve tranquille. Au contraire, de nombreuses oppositions et controverses **(1)** ont ralenti l'adoption d'un véritable statut juridique **(2)**.

1. Les controverses

La municipalisation de la sécurité sous l'égide du maire et du développement des polices municipales provoque d'inévitables tensions, oppositions et controverses. Trois critiques récurrentes s'installent dans les débats portant sur la clarification du statut juridique des polices municipales à partir des années 1980-1990. Ces trois critiques défendent toutes le monopole étatique de la sécurité intérieure.

a. « La sécurité doit rester une affaire régaliennne, une affaire d'État »

Les défenseurs du dogme régalien affirment volontiers que la sécurité doit rester une affaire d'État, qu'elle ne saurait faire l'objet d'aucune délégation au risque de voir l'État se fourvoyer, vaciller et finalement renier ce qui fonde son autorité et sa légitimité. Certains soutiennent même que les forces de l'État, notamment la Police nationale,

⁹⁸ Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France, Op. cit.*

seraient « *l'un des ferments de l'esprit républicain et de la solidarité nationale* »⁹⁹, tandis que d'autres remettent en question la légitimité des polices municipales arguant que celles-ci ne sont pas républicaines.

Pourtant, cette conception régaliennne doit être nuancée. D'une part, l'histoire tend à contredire cette acception purement étatique en soulignant que la police municipale est antérieure à la Police nationale. D'autre part, les comparaisons internationales soutiennent rarement une vision purement étatique de la sécurité et prouvent au contraire l'influence des maires¹⁰⁰.

Pour répondre à cette critique, les maires ont pendant longtemps justifié la création de leur police municipale en expliquant le retrait de l'État de leurs territoires. Ils affirment alors ne pas avoir le choix et agir sous la contrainte face à la demande croissante de leurs administrés. Cette posture a parfois été contestée : le maire deviendrait un véritable shérif et sa police serait une milice **(b)**.

b. « Les polices municipales ne sont que les milices des maires

Voir dans la police municipale une milice au service du maire, acquis à sa cause et présente pour défendre ses intérêts, est une posture ancienne mais encore d'actualité. En 2020, le maire écologiste de Bordeaux, Pierre Hurmic insistait d'ailleurs en ces termes : « *J'ai des collègues qui sont des shérifs, qui rêvent d'être le premier flic de leur commune, moi je ne suis pas un maire shérif. La sécurité publique c'est le rôle de l'État* »¹⁰¹. Ainsi, le développement des polices municipales n'échappe pas à la critique de « *la politisation des services publics* »¹⁰² et en l'occurrence de la sécurité intérieure. Les polices municipales seraient illégitimes car elles risqueraient d'être utilisées à des fins électoralistes¹⁰³. Dès lors, seul l'État, véritable garant de l'intérêt général, pourrait assurer la sécurité intérieure.

⁹⁹ Christian Mouhanna, *De l'échec de la police nationale à l'avènement incertain des polices municipales*, Archives de politique criminelle, vol. 33, 2011.

¹⁰⁰ Sénat, *Les polices municipales*, Étude de législation comparée, n°38, 1998.

¹⁰¹ Public Sénat, *Pierre Hurmic : « Je ne suis pas un maire shérif »*, 11 décembre 2020.

¹⁰² Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France*, *Op. cit.*

¹⁰³ Tanguy Le Goff, Frédéric Ocqueteau, *Les maires : nouveaux patrons de la sécurité. Étude sur la réactivation d'un rôle politique*, Presses universitaires de Rennes, 2008.

Cette posture révèle les interdépendances évidentes entre les polices municipales et le milieu politique. Le maire en tant qu'élu local a inévitablement des préférences idéologiques influençant les choix politiques et les grandes orientations de sa police municipale. En tant qu'autorité de police administrative et judiciaire, le maire est « *le grand patron* »¹⁰⁴ de la police municipale dans sa commune. Avec le Conseil municipal et dans le respect du cadre juridique, le maire décide des priorités, commande la police municipale et par conséquent la façonne à son image. Dès lors, une variété de modèles se développe en fonction de la couleur politique du maire, mais aussi des moyens financiers à disposition de la commune. Cela peut provoquer des ruptures d'égalité entre territoires (c).

c. « Les polices municipales sont à l'origine de ruptures d'égalité entre territoires »

Le choix de créer une police municipale dépend de plusieurs facteurs. S'il est évident que des enjeux politiques et idéologiques entrent en considération, d'autres facteurs, notamment financiers, doivent être pris en compte.

Ainsi, l'essor des polices municipales inquiète quant au respect du principe d'égalité. En effet, pour certains, seul l'État serait capable d'assurer l'égalité entre tous les citoyens, notamment l'égal traitement de tous en matière de sécurité. Au contraire, la multiplication des polices municipales constituerait une rupture d'égalité entre les communes ayant les moyens de développer un tel service, et les autres en difficulté financière. Cette rupture d'égalité serait d'ailleurs confortée par une inadéquation entre les besoins et les moyens, puisque les villes ayant peu de moyens sont souvent celles avec le plus de besoins. Il serait alors néfaste d'indexer la présence policière sur le potentiel fiscal d'une commune au risque de voir se développer une sécurité à deux vitesses. Cela risquerait d'accroître le sentiment d'inégalité territoriale durement vécu par une partie de la population d'une « *France périphérique* »¹⁰⁵. *In fine*, cette critique semble conforter le monopole régalien de la sécurité intérieure, cependant, elle « *fait l'impasse sur la répartition inégale des ressources policières étatiques sur le territoire* ». En effet, la

¹⁰⁴ Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, *Op. cit.*

¹⁰⁵ Christophe Guilly, *La France périphérique*, Éditions Flammarion, 2014.

répartition des forces de sécurité intérieure – Police et Gendarmerie nationales – est imparfaite et fait donc, elle aussi, l’objet de nombreuses critiques¹⁰⁶.

Si ces diverses oppositions prouvent que l’essor des polices municipales a été relativement difficile et reste encore aujourd’hui un sujet de débats, il n’en demeure pas moins qu’un consensus politique s’est dégagé concernant l’adoption d’un statut juridique (2).

2. La consécration

Il a fallu attendre 1999 pour qu’une législation spécifique concernant les polices municipales soit adoptée. La loi du 15 avril 1999 *relative aux polices municipales*¹⁰⁷ est en réalité le fruit de nombreux rapports et tentatives infructueuses. Le cheminement fut long et laborieux.

La *Commission sur les polices municipales* mise en place en 1986 par Robert Pandraud – ministre délégué auprès du ministre de l’Intérieur, chargé de la sécurité – aboutit à l’adoption du rapport Lalanne¹⁰⁸ et conclut que les « *forces municipales avaient prouvé qu’elles étaient une pièce non négligeable du dispositif général de prévention et de sécurité* ». Cependant, le projet de loi issu du rapport Lalanne sera finalement avorté en raison des élections législatives de 1988. Par la suite, les rapports et les projets de loi se succèdent mais le consensus se fait toujours attendre. Les rapports Clauzel¹⁰⁹ en 1990 puis Balkany¹¹⁰ en 1993 sont adoptés et illustrent le positionnement politique de leur auteur. Ainsi, près de trois projets de loi sont ajournés entre 1987 et 1993.

¹⁰⁶ Corinne Feret, Rémy Pointereau, *L’ancrage territorial de la sécurité intérieure*, Rapport d’étape, Sénat, 2020.

¹⁰⁷ Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

¹⁰⁸ Louis Lalanne, *Les forces de polices municipales*, rapport remis au ministre de l’Intérieur, 1987.

¹⁰⁹ Jean Clauzel, *Les polices municipales*, rapport remis au ministre de l’Intérieur, 1990.

¹¹⁰ Patrick Balkany, *Les polices municipales*, rapport remis au Premier ministre, 1993.

Les premières évolutions significatives sont issues de trois décrets de 1994 marquant des progrès sur le plan de la structuration de la profession¹¹¹. Puis, l'adoption de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS)¹¹² vient engager une profonde modification de l'approche de l'État en matière de sécurité et de répartition des responsabilités avec les acteurs locaux. Dans son annexe n°1, la *LOPS* annonçait d'ailleurs un futur « *projet de loi particulier relatif aux polices municipales* » et soulignait que « *le maire est un acteur privilégié de la sécurité* ». Si, à son tour, ce projet de loi fut un échec en raison de la défaite de la droite aux élections législatives de 1997, le projet du Gouvernement Jospin en 1999 fut finalement le bon.

La loi de 1999 reprend le travail antérieur et aborde de nombreux sujets : compétences des policiers municipaux, rapports avec les forces relevant de l'État, armement et équipement, dispositions statutaires. Cette loi, composée de 26 articles, donne donc le cadre juridique moderne des polices municipales et vient renforcer le contrôle de l'État sur leur développement. L'objectif du gouvernement socialiste est de mettre fin à la confusion généralisée concernant le statut juridique des polices municipales et d'organiser la complémentarité entre les forces municipales et les forces étatiques.

Ainsi, depuis 1999, les polices municipales se sont largement développées et leur statut juridique s'est étoffé comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de 2011¹¹³. Cependant, cet essor suscite d'inévitables interrogations (**Section 2**).

Section 2 – Les multiples interrogations liées à la consécration des polices municipales

Si la police municipale est aujourd'hui considérée comme la « *troisième force de sécurité intérieure* »¹¹⁴ aux côtés de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale, ce

¹¹¹ Décret n°94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale ; Décret n° 94-932 du 25 octobre 1994 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation du concours pour le recrutement des agents de police municipale ; Décret n°94-933 du 25 octobre 1994 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires.

¹¹² Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

¹¹³ Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, 2011.

¹¹⁴ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *Op. cit.*

statut soulève cependant d'importantes interrogations. La multiplication des polices municipales révèle une grande diversité de modèles (**Paragraphe 1**). Pourtant, malgré cette diversité, un phénomène global se détache : l'interventionnisme croissant des polices municipales (**Paragraphe 2**). Ainsi, pour servir ces nouvelles prétentions, une police municipale augmentée se développe (**Paragraphe 3**).

§1. La diversité des modèles de polices municipales

La définition d'un cadre législatif clair et unique depuis 1999 n'a pas permis le développement uniforme des polices municipales. Au contraire, la dimension politique de leur création est un facteur favorisant la diversité des modèles : la police municipale se conjugue au pluriel. Cette diversité est autant géographique (1) que fonctionnelle (2).

1. La diversité géographique

Les effectifs de policiers municipaux sont indéniablement en constante augmentation. En l'espace de 40 ans, la France a presque quintuplé le nombre de policiers municipaux sur son territoire et quasiment triplé le nombre de communes possédant une force de police municipale. En effet, passant de 5600 policiers municipaux répartis dans 1750 communes en 1984¹¹⁵ à plus de 27 000 policiers municipaux dans près de 4560 communes en 2022¹¹⁶, la couverture du territoire par les polices municipales ne cesse de s'étendre. Les policiers municipaux représentent aujourd'hui près de 10% des forces de sécurité intérieure.

Toutefois, malgré cette tendance de fond actant la généralisation des polices municipales, la couverture territoriale n'est pas homogène. D'un point de vue régional, un premier état des lieux permet d'identifier une forte concentration géographique sur les régions d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur qui réunissent près de 45% des policiers municipaux. *A contrario*, certaines régions sont très peu dotées comme dans le Sud-Ouest ou encore la région Haut-de-France qui ne concentre que 7% des policiers

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Data.gouv.fr, *Police municipales : effectifs par commune*, (consulté le 15 mars 2024).

municipaux. La Bretagne est également marquée par une sous-représentation des forces municipales avec seulement 3% de policiers municipaux ; la ville de Brest est d'ailleurs la seule ville de plus de 100 000 habitants à ne pas disposer d'agents de police municipale. Le taux de couverture du territoire français par les polices municipales permet d'identifier une très forte présence dans le Sud-Est de la France avec une moyenne de 0,88 policiers municipaux pour 1000 habitants dans les départements de l'Hérault, du Gard, du Vaucluse, du Var, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes (**Annexe I**).

Aux deux extrémités du spectre, la comparaison entre les villes de plus de 50 000 habitants et les communes de moins de 500 habitants permet également de se rendre compte de la grande diversité géographique de l'implantation des polices municipales. Si près de 95,2 % des communes de plus de 50 000 habitants disposent de leur police municipale¹¹⁷, c'est seulement le cas pour 15 communes parmi les 19 800 ayant moins de 500 habitants. Ainsi, la taille des services varie très largement. Les polices municipales implantées dans les zones gendarmerie sont très modestes et dépassent rarement les trois agents. Près de 70 % des polices municipales ont d'ailleurs moins de cinq agents, tandis que seules les grandes villes ont plusieurs centaines d'agents (**Annexe II**).

Par conséquent, ce constat démontre « *le phénomène essentiellement urbain* »¹¹⁸ des polices municipales délaissant par conséquent les territoires ruraux. Pourtant, la délinquance et l'insécurité ne s'arrêtent pas une fois le périphérique des villes franchis. D'après le ministère de l'Intérieur, la criminalité reste plus basse dans les campagnes que dans les villes, mais augmente cependant plus vite en zone gendarmerie qu'en zone police. Dès lors, la campagne rattrape progressivement la ville et la succession de faits divers marquants tel le meurtre en novembre 2023 de Thomas Perotto à Crépol, village d'environ 500 habitants, renforce ce sentiment déjà partagé.

Si la police municipale ne peut être considérée comme la solution unique pour répondre à une telle situation, elle reste cependant une option encore trop peu envisagée. Les maires des communes rurales sont en réalité, comme le relève la Cour des comptes,

¹¹⁷ Virginie Malochet, *Les polices municipales des plus grandes villes de France*, Panorama factuel, Institut Paris Région, 2019.

¹¹⁸ Cour des comptes, *Les polices municipales*, rapport public thématique, 2020.

« *démunis de moyens dans ce domaine* »¹¹⁹. Dès lors, l'inter-communalisation des polices municipales peut être une solution pertinente afin de mutualiser les efforts dans le champ de la sécurité¹²⁰. En effet, selon Olivier Renaudie, deux grandes raisons permettent de justifier l'inter-communalisation des forces municipales¹²¹. D'une part, en matière de police, « *la commune s'avère un territoire trop étriqué pour exercer efficacement certaines compétences et répondre aux attentes de la population* ». D'autre part, les communes peuvent espérer réaliser des économies budgétaires en exerçant en commun certaines compétences. Malgré les incitations à créer ce type de polices intercommunales¹²², certains maires restent réticents à l'idée de perdre une partie de leurs pouvoirs de police ou de se heurter à un désaccord avec les autorités communales membres de l'intercommunalité.

Ainsi, les polices municipales – et dans une moindre mesure les polices intercommunales – sont partout mais leur répartition sur le territoire français est inégale et hétérogène illustrant par conséquent leur grande diversité. En outre, cette diversité est aussi fonctionnelle puisque, loin de se contenter d'un modèle unique, les polices municipales n'ont pas systématiquement les mêmes missions (2).

2. La diversité fonctionnelle

« *Il y a autant d'organisation de polices municipales que de communes* »¹²³. Les communes ont ainsi une grande liberté dans la création, la définition de la taille et des fonctions de leur police municipale. Dès 2011, la Cour des comptes relevait que « *les communes n'utilisent pas toutes de la même manière la large palette des missions autorisées par la loi* »¹²⁴ et proposait une typologie tripartite afin de distinguer les différentes polices municipales.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ La Gazette des communes, *État généraux de la sécurité locale*, 18 octobre 2018.

¹²¹ Olivier Renaudie, « *Intercommunalité et police administrative* » in Florent Baude et Bertrand Warusfel (dir.), *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2018.

¹²² Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *Op. cit.*

¹²³ Virginie Malochet, *Les polices municipales des plus grandes villes de France*, *Op.cit.*

¹²⁴ Cour des comptes, *Les polices municipales*, *Op.cit.*

D'un point de vue théorique, la répartition retenue par la Cour des comptes distingue les polices de proximité et de prévention, les polices de proximité et de répression et les polices de type intermédiaire. Ainsi, au-delà du socle minimal de compétences concernant la tranquillité publique et commun à l'ensemble des polices municipales, les marges de manœuvre fluctuent sur l'axe prévention-répression.

Tout d'abord, les polices de proximité et de prévention se concentrent sur la surveillance publique, la police de la route, la verbalisation du stationnement ainsi que le dialogue et l'assistance aux personnes. Leur action est à titre préventif et n'a donc pas vocation à conduire à l'interpellation. Ces polices ne sont pas armées ou sont munies d'armes de catégorie D et n'opèrent pas la nuit.

En revanche, les polices de proximité et de répression adoptent une posture proactive avec pour objectif fondamental l'intervention et la répression de la délinquance grâce à une collaboration prononcée avec la Police nationale. Ces polices opèrent la nuit et peuvent utiliser des armes à feu.

Enfin, un modèle hybride à la croisée des chemins s'insère entre les modèles préventif et répressif. Ces polices intermédiaires doivent maintenir une présence visible sur le terrain à des fins dissuasives mais peuvent aussi procéder à des interpellations en flagrant délit. Toutefois, ces polices n'interviennent pas la nuit et leurs actions répressives se concentrent principalement sur les incivilités et la petite délinquance routière.

D'un point de vue pratique, cette typologie s'exprime au sein des conventions de coordination des polices municipales régit par les articles L.512-4 à L.512-7 du code de la sécurité intérieure. La convention de coordination, obligatoire lorsque l'effectif de police municipale comporte au moins trois agents ou sur demande du maire, est conclue entre le maire, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République. D'après l'article L.512-6 « *La convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État précise, après réalisation d'un diagnostic préalable des problématiques de sûreté et de sécurité auxquelles est confronté le territoire, les missions complémentaires prioritaires, notamment judiciaires, confiées*

aux agents de police municipale ainsi que la nature et les lieux de leurs interventions, eu égard à leurs modalités d'équipement et d'armement. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales. Elle précise la doctrine d'emploi du service de police municipale ».

La diversité de ces conventions reflète les inégalités des territoires face à la délinquance mais aussi le positionnement politique du maire indépendamment de toute considération sécuritaire. En effet, il n'y a pas toujours de corrélation entre la doctrine d'emploi de la police municipale et le niveau de délinquance dans la commune. Dans son rapport de 2020 sur la police municipale, la Cour des comptes compare les cas de Lille et de Saint-Etienne. A Lille, la police municipale intervient peu en matière de lutte contre la délinquance alors que le taux de criminalité est de 23,5 pour 100 habitants, tandis qu'à Saint-Etienne, le taux de criminalité est de seulement 9,75 pour 100 habitants mais la police municipale est bien plus interventionniste.

Ainsi, le champ d'action des polices municipales est défini au sein des conventions de coordination par des doctrines d'emploi plus ou moins interventionnistes. Mais, une tendance lourde se développe : les doctrines interventionnistes et répressives augmentent. Dès lors, certaines polices municipales, en se professionnalisant, adoptent les attributs de la Police nationale. Cette inflexion interventionniste n'est pas anodine et doit être questionnée (**Paragraphe 2**).

§2. L'inflexion interventionniste des polices municipales

L'inflexion interventionniste des polices municipales prend ses racines dans l'élargissement de leurs missions (1). Puis, la professionnalisation renforce le phénomène et provoque *in fine* la convergence des polices (2).

1. L'élargissement des missions

L'élargissement des missions concerne à la fois les missions traditionnelles des polices municipales liées aux pouvoirs de police administrative du maire (a) et les

nouvelles missions empiétant plus explicitement sur le champ d'intervention des forces étatiques **(b)**.

a. L'extension et le durcissement des missions traditionnelles

L'article L.511-1 du code de la sécurité intérieure dispose que « *Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publique* ». Ainsi, les policiers municipaux s'inscrivent dans une démarche de proximité et agissent, de prime abord, dans une perspective préventive au service de la surveillance du bon ordre, de la tranquillité publique. D'ailleurs, les forces de l'État délèguent volontiers ce type de missions aux polices municipales.

Toutefois, il reste difficile de délimiter précisément le « *bon ordre* » des articles L.511-1 du code de la sécurité intérieure et L.2212-2 du code général des collectivités territoriales. En outre, le rapport d'information sénatorial paru en 2012 *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique* met en avant « *le durcissement de la notion de tranquillité publique* »¹²⁵. Les maires ont ainsi tendance à développer des politiques de tranquillité publique proactives afin de répondre à la demande des administrés et à la hausse des incivilités. Ils multiplient alors les arrêtés municipaux concernant la prévention de la délinquance des mineurs, la consommation d'alcool ou encore les rassemblements nocturnes. De leur côté, les policiers municipaux délaissent parfois la technique de l'ilotage au profit d'une démarche plus réactive.

Ainsi, les polices municipales ne se contentent plus d'agir dans une optique préventive, mais adoptent au contraire, un modèle plus interventionniste et répressif. Plus encore, elles se judiciarisent et assurent parfois des missions de maintien de l'ordre **(b)**.

¹²⁵ François Pillet, René, Vandierendonck, *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport d'information n°782, Sénat, 2012.

b. L'essor de nouvelles missions : la judiciarisation et le maintien de l'ordre

Dans le domaine judiciaire, l'évolution des pouvoirs des polices municipales s'est très largement accrue ces dernières années. Le rapport sénatorial précise que « *certaines polices municipales mettent l'accent de manière croissante sur la verbalisation, les flagrants délits, les interpellations suivies de mises à dispositions de la police nationale ou de la gendarmerie* »¹²⁶. Ainsi, la police municipale devient un acteur à part entière en matière de lutte contre la délinquance et s'insère pleinement dans la chaîne pénale sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Au titre des articles 21 et 21-2 du code de procédure pénale, les agents de police municipale sont agents de police judiciaire adjoints (APJA) et sont donc placés sous l'autorité des officiers de police judiciaires (OPJ) des forces de sécurité nationale. Ils ont pour mission de seconder les OPJ de la Police et Gendarmerie nationales, et doivent rendre compte à leur chef hiérarchique des infractions dont ils ont connaissance.

Ce mouvement de judiciarisation est encouragé par le législateur depuis la loi de 1999 relative aux polices municipales, mais il rencontre également une opposition systématique posée par le Conseil constitutionnel. Plusieurs projets de loi ont tenté d'accroître les prérogatives judiciaires des policiers municipaux mais ont finalement été censurés. Aussi bien en 2011 à propos de la *LOPPSI* qu'en 2021 concernant la *loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, le Conseil refusait l'attribution du statut d'OPJ aux policiers municipaux. Il relevait qu' « *Il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette exigence ne serait pas respectée si des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle étaient confiés à des agents qui, relevant des autorités communales, ne sont pas mis à la disposition d'officiers de police judiciaire ou de personnes présentant des garanties équivalentes* »¹²⁷. L'équation juridique s'avère donc délicate mais pas impossible¹²⁸ et les velléités politiques restent persistantes comme le prouve la volonté de la Première ministre Elisabeth Borne de « *permettre à certains*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Cons. const., n°2021-817 DC, 21 mai 2015, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*.

¹²⁸ V. not. Lionel Royer-Perreaut, Alexandre Vincendet, *Rapport d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales*, Assemblée nationale, 2023.

policiers municipaux d'accomplir des actes de polices judiciaires sous le contrôle des parquets »¹²⁹.

« *En aucun cas il ne peut être confié à la police municipale de mission de maintien de l'ordre* »¹³⁰. En théorie, le maintien de l'ordre ne fait pas partie des compétences des policiers municipaux. Pourtant plusieurs événements illustrent ce nouveau rôle. Ce fut notamment le cas durant les émeutes urbaines en 2005, les mouvements de protestation de 2010 contre la réforme des retraites, la crise des Gilets jaunes en 2018 ou encore les émeutes consécutives à la mort de Nahel Merzouk en 2023.

Loin de se contenter de ces cas exceptionnels, les policiers municipaux sont confrontés au quotidien à des situations qui peuvent « *basculer de la surveillance du bon ordre au maintien de l'ordre* »¹³¹. La réalité du terrain dicte bien souvent sa loi. Les textes juridiques, aussi clairs soient-ils, ne traduisent pas la porosité des frontières. En première ligne, les policiers municipaux peuvent être confrontés à des possibles débordements. Dès lors, ne pouvant attendre l'intervention des forces de sécurité étatiques, ils n'ont pas d'autres choix que d'intervenir et d'user parfois d'un registre plus répressif qui se rapproche, si ce n'est correspond, au maintien de l'ordre.

Plus encore, l'élargissement des missions est nourri par la quête de professionnalisation de la part des policiers municipaux. Ce phénomène est paradoxal et invite à ouvrir une réflexion sur ce que doivent être les polices municipales (2).

2. Le paradoxe de la professionnalisation

En se professionnalisant, les policiers municipaux se rapprochent de la Police nationale (a) et délaissent alors leur raison d'être : la proximité (b).

¹²⁹ Elisabeth Borne, *Violences urbaines : présentation des mesures du Gouvernement aux maires*, Discours de la Première ministre à La Sorbonne, 26 octobre 2023.

¹³⁰ Code de la sécurité intérieure, *Annexe 1 prévue pour l'application de l'article R.512-5*.

¹³¹ Virginie Malochet, *De la « surveillance du bon ordre » au « maintien de l'ordre » : l'action des polices municipales en question*, Journal du droit des jeunes, n°300, 2010.

a. La convergence des polices

« *Le souci de servir la collectivité locale cède devant le désir de se rapprocher du modèle valorisé de la police noble ; celle de l'État* »¹³². Le processus de convergence des polices dépasse le phénomène d'extension des missions des polices municipales et concerne plus largement les mentalités, les méthodes utilisées ou encore les équipements. Certaines polices municipales s'affirment comme des « *polices nationales bis* » en imitant et suppléant la Police nationale ; c'est notamment le cas à Nice ou à Marseille. Autrement dit, en se professionnalisant, les polices municipales gagnent en légitimité mais ont tendance à prendre volontairement les attributs de la Police nationale qui, de son côté, en profite pour se décharger de certaines compétences. Dès lors, « *ce transfert de charge progressif* »¹³³ accroît la tendance et fait naître un lien de dépendance.

En effet, les forces de l'État utilisent les polices municipales comme des « *forces d'appui* ». L'État devient alors « *dépendant de moyens qu'il ne maîtrise pas et dont le dimensionnement et l'emploi peut varier sur simple décision du maire en cas d'alternance politique* »¹³⁴. Cet alignement peut également être préjudiciable pour les policiers municipaux qui ne bénéficient pas des garanties et protections juridiques accordées aux forces de sécurité intérieure de l'État, alors qu'ils peuvent être exposés à des risques similaires.

In fine, la convergence provoque une confusion dommageable dans l'esprit du citoyen et vient éloigner les policiers municipaux du terrain **(b)**.

b. La proximité en danger

Créées pour pallier les carences de l'État et pour se rapprocher des citoyens, les polices municipales subissent finalement « *le tropisme de l'étatisation* »¹³⁵, et par conséquent la dénaturation de leur mission de proximité. L'extension des missions et notamment la judiciarisation provoquant l'accroissement des procédures vient renforcer

¹³² Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, *Op. cit.*

¹³³ Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France*, *Op. cit.*

¹³⁴ Cour des comptes, *Les polices municipales*, *Op.cit.*

¹³⁵ Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France*, *Op. cit.*

cet éloignement du terrain. La fréquence des contacts avec la population tend à diminuer et le rôle préventif des polices municipales est relégué à la marge.

S'il est important de renforcer le poids des polices municipales, il convient toutefois de maintenir ce qui fonde leur spécificité. Elles doivent demeurer des polices de proximité axée sur la tranquillité publique. La nouvelle distribution du travail dans le domaine de la sécurité intérieure ne doit pas s'apparenter à une substitution ou à une concurrence mais au contraire doit aboutir à la complémentarité des polices, chacune dans leur registre. Cette position est aussi défendue dans le livre blanc de la sécurité intérieure de 2020 qui souhaite mieux « *accompagner la mise en place des polices municipales par des mesures claires quant à leurs compétences* »¹³⁶.

Au-delà de l'inflexion interventionniste, le développement d'une police municipale augmentée est une tendance lourde et inévitable participant également au phénomène paradoxal de professionnalisation (**Paragraphe 3**).

§3. Le développement d'une police municipale augmentée

La mutation des polices municipales est confortée et accentuée par un double phénomène. D'une part, elles sont de plus en plus nombreuses à se doter d'armes malgré certaines résistances (1). D'autre part, la technicisation est un incontournable et a connu de récentes évolutions juridiques (2).

1. Le clivage persistant sur l'armement

Les policiers municipaux sont exposés aux mêmes risques que les forces étatiques comme l'ont rappelé la mort tragique d'Aurélié Fouquet en 2010 puis celle de Clarissa Jean-Philippe en 2015. Ainsi, depuis les attentats de 2015, les conditions d'autorisation d'armement des policiers municipaux ont été assouplies, d'abord par circulaire¹³⁷, puis

¹³⁶ Ministère de l'Intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020.

¹³⁷ Ministre de l'Intérieur, *Circulaire NOR INTC1512488J relative à la remise d'armes temporaire de l'État aux collectivités territoriales*, 29 mai 2015.

par la loi du 21 juillet 2016 *prorogeant l'application de l'état d'urgence*¹³⁸. En outre, le niveau d'armement a également été assoupli. Depuis 2004, les polices municipales sont autorisées à faire usage de lanceurs de balles de défense et depuis 2008 de pistolets à impulsion électrique.

Dès lors, les maires sont libres d'armer leur police municipale s'ils estiment que cet équipement est nécessaire à l'accomplissement des missions et à la sécurité de leurs agents. Si l'armement obligatoire fait souvent irruption dans les débats et a été défendu par le rapport Fauvergue-Thourot de 2019, la Cour des comptes n'y est pas favorable et souhaite au contraire privilégier le libre choix des maires. Elle évoque également des problèmes liés aux coûts et à la formation de ces agents. Ainsi, cette liberté témoigne une nouvelle fois de la dimension politique des polices municipales. Le choix d'armer sa police municipale est une décision lourde de conséquences. De manière générale, les statistiques montrent des disparités territoriales en la matière. Les communes rurales comptent peu d'agents armés tout comme les communes de l'Ouest de la France. *A contrario*, les grandes villes et les communes du pourtour méditerranéen ainsi que des Haut-de-France ont un taux d'armement bien plus important.

En matière d'usage des armes, la police municipale se voit appliquer des règles spécifiques¹³⁹ qui sont aujourd'hui de moins en moins justifiées au regard de l'extension de leur champ de compétences. La police municipale a été exclue des réformes de l'usage de la force qui ont harmonisé les régimes de la Police et de la Gendarmerie nationales. Il semble alors « *paradoxal de constater que les policiers municipaux sont de plus en plus exposés à des risques similaires à ceux auxquels les autres forces sont confrontées et ne pas leur accorder un droit similaire d'usage des armes* »¹⁴⁰.

Ainsi, l'armement des polices municipales participe indéniablement à leur assimilation aux forces de sécurité de l'État et renforce par conséquent leur professionnalisation. C'est également le cas concernant le développement des nouvelles technologies (2).

¹³⁸ Loi n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

¹³⁹ Article L.511-5-1 du code de la sécurité intérieure.

¹⁴⁰ Gildas Roussel, *Les nouvelles règles d'armement des policiers municipaux*, AJCT, 2017.

2. La technicisation des polices municipales

La police municipale n'est pas épargnée par la révolution technologique en cours dans le domaine de la sécurité intérieure. Celle-ci prend différentes formes.

Tout d'abord, les villes sont les lieux privilégiés du développement des caméras de vidéosurveillance. Par conséquent, les polices municipales se voient confier la direction des centres de supervision urbains (CSU) où les images sont centralisées, regardées et enregistrées. Le déploiement de caméras de surveillance dans les villes tout comme la création des CSU fait l'objet d'une croissance exponentielle depuis 2015 (**Annexe III**). Cependant, ce matériel reste onéreux pour les communes, et malgré les aides de l'État notamment via le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), d'importantes inégalités existent.

En outre, de nouvelles technologies se développent. La Cour des comptes identifie les logiciels d'alerte, les outils de surveillance mobiles et les technologies avancées¹⁴¹. L'usage de ces technologies pose d'importantes questions éthiques liées au respect des libertés fondamentales. A ce jour, l'encadrement juridique reste encore incertain en raison de vides juridiques persistants. Ces vides juridiques peuvent entraîner des usages non encadrés par les polices municipales. Par conséquent, il semble nécessaire de les combler en élaborant « *un cadre juridique équilibré entre innovation et protection des droits fondamentaux* »¹⁴².

Un exemple typique de cette tentative de conciliation concerne l'autorisation de l'usage des drones par les polices municipales. Si le législateur a par deux fois tenté de les autoriser pour les polices municipales, il s'est confronté à la censure systématique du Conseil constitutionnel. Déjà censurée une première fois dans la *loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, l'utilisation des drones a également été refusée, même à titre expérimental, lors du contrôle du *projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure* en 2022. Si la Police nationale et la Gendarmerie nationale peuvent donc bel et bien avoir recours à cette technologie, la police municipale doit quant à elle s'en passer. Les sages de la rue de Montpensier ont en effet considéré que le législateur

¹⁴¹ Cour des comptes, *Les polices municipales*, *Op.cit.*

¹⁴² *Ibid.*

n'avait pas limité son usage « *aux manifestations particulièrement exposées à des risques de troubles graves à l'ordre public* » et qu'il n'a pas prévu que le préfet puisse « *mettre fin à l'autorisation d'utilisation à tout moment, dès lors qu'il constate que les conditions ayant justifié sa délivrance ne sont plus réunies* »¹⁴³.

* * *

Considérée comme la « *troisième force de sécurité intérieure* »¹⁴⁴, les polices municipales sont aujourd'hui des acteurs incontournables. Les débats initiaux quant à leur légitimité ont laissé la place à de nouveaux débats liés à leurs fonctions et mutations. Si l'État encourage leur développement, leurs rapports avec les forces de sécurité intérieure étatiques restent à parfaire afin que l'érosion constatée ne débouche pas sur une concurrence fratricide, mais aboutisse à la complémentarité fraternelle. En outre, ce processus d'érosion dépasse largement la sphère publique avec le développement de la sécurité privée (**Chapitre 2**).

¹⁴³ Cons. const. n°2021-834 DC, 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*.

¹⁴⁴ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *Op. cit.*

CHAPITRE 2 – LA SÉCURITÉ PRIVÉE : L’EXPANSION

MANIFESTE D’UNE RUPTURE IDÉOLOGIQUE

À la manière des polices municipales, la sécurité privée s’est très largement développée depuis les années 1980 et suit également un processus de légitimation. Toutefois, ce processus semble bien plus long et délicat car il bouscule toutes les croyances et tous les fondements de l’État régalien. Ainsi, le développement de la sécurité privée a rencontré certaines résistances (**Section 1**) et constitue une véritable rupture idéologique soulevant de nombreuses interrogations (**Section 2**).

Section 1 – Le développement décrié du secteur de la sécurité privée

La sécurité comme monopole de l’État n’existe plus. Elle est depuis les années 1980 de plus en plus externalisée vers le secteur privé dans une logique néolibérale. Cette externalisation est à la fois contrainte (**Paragraphe 1**), discutée (**Paragraphe 2**) et finalement encouragée (**Paragraphe 3**).

§1. L’externalisation contrainte

« *En France, contrairement aux pays anglo-saxons, le recours à l’initiative privée dans le domaine de la sécurité est largement teinté d’illégitimité* »¹⁴⁵. Si la réticence française a pu être justifiée en raison de l’héritage sulfureux de la sécurité privée (**1**), elle n’a toutefois pas résisté au principe de réalité (**2**)

¹⁴⁵ Jean-Marc Berlière, René Lévy, *Histoire des polices en France*, *Op. cit.*

1. L'héritage sulfureux

« Dans l'imaginaire collectif, les polices privées charrient toujours une légende noire de graves atteintes aux libertés individuelles, voire aux intérêts de l'État »¹⁴⁶. Depuis ses origines la sécurité privée a une image négative et est considérée comme « une activité infamante et suspecte »¹⁴⁷. Si cette mauvaise réputation s'est aujourd'hui largement dissipée, elle réapparaît de temps en temps dans les médias à la suite de tristes faits divers.

En France, la sécurité privée apparaît à partir de 1832 avec la création de la première agence de police privée par Vidocq. Tout au long du XIX^{ème} siècle, ces agences se développent malgré une déontologie plus que douteuse. En effet, la plupart des agents sont « cupides, scandalisent les bourgeois par le chantage aux abonnements de leurs prestations et pratiquent des escroqueries »¹⁴⁸. Cette image dégradée de la sécurité privée ne sera guère améliorée durant l'entre-deux-guerres. C'est l'époque de l'essor des polices particulières au service des patrons où se mêlent « missions de sécurité privée et activisme politique »¹⁴⁹. Puis, la période des trente glorieuses, imprégnée des nouvelles transformations économiques et sociales, ne parviendra pas non plus à améliorer la réputation de la sécurité privée. Au contraire, une succession de faits divers viennent ternir l'image d'un secteur durablement impacté par une « légende noire »¹⁵⁰.

La fin des années 1970 et le début des années 1980 peuvent être considérés comme l'apogée de cette « légende noire ». En 1972, la mort de Pierre Overney, militant maoïste tué par un vigile de l'usine Renault de Boulogne-Billancourt, permettra de mettre en lumière l'importance de certaines milices d'entreprises et même citoyennes¹⁵¹. Puis, en 1981, la mort de Pierre Lemaitre, un sans-domicile-fixe roué de coups par un agent de gardiennage au Forum des Halles, fait la une des journaux. Le journal *Le Monde* opposera d'ailleurs l'omniprésence des vigiles à l'insuffisance de la réglementation¹⁵². En 1977, la

¹⁴⁶ Daniel Warfman, Frédéric Ocqueteau, *La sécurité privée en France*, PUF, 2011.

¹⁴⁷ Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France*, *Op. cit.*

¹⁴⁸ Daniel Warfman, Frédéric Ocqueteau, *La sécurité privée en France*, *Op. cit.*

¹⁴⁹ Éric Delbecque, « Une perspective historique : de l'État Providence à la société de défiance » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

¹⁵⁰ Daniel Warfman, Frédéric Ocqueteau, *La sécurité privée en France*, *Op. cit.*

¹⁵¹ V. not. Arnaud-Dominique Houte, *Citoyens policiers*, La découverte, 2024.

¹⁵² Archive Le Monde, *La mort d'un vagabond, roué de coups par des vigiles Forum des Halles – Les « gros bras »*, 30 décembre 1981.

police aura même recours de façon informelle à deux sociétés de sécurité privée pour assurer le maintien de l'ordre durant une manifestation de sidérurgistes avant que cela ne dégénère en casse de vitrines¹⁵³. Enfin, en 1982, c'est au tour du groupe Besniers, ancêtre de Lactalis, d'engager un commando afin de lancer « *l'opération camembert* » à l'usine d'Isigny-sur-Mer. Ce coup de force réunissait près de 120 hommes, dont certains armés, et avait pour objectif de « *libérer 750 000 fromages pris en otage par des ouvriers grévistes* »¹⁵⁴.

Ces quelques affaires témoignent toutes d'un héritage sulfureux marqué par des débordements récurrents. Et pourtant, la sécurité privée va bel et bien s'implanter ou plutôt s'imposer telle une fatalité (2).

2. Le principe de réalité

Le développement de la sécurité privée pourrait être qualifié d'inévitable. La France est confrontée à un principe de réalité. L'État doit alors s'adapter et accepter l'émergence d'acteurs privés. Cette réalité s'appuie sur un double constat sous forme d'oxymore : d'une part, il est possible de constater une demande croissante de sécurité à lier au « paradoxe de Tocqueville » (a) ; d'autre part, un phénomène de fond se répand en raison de l'affaiblissement de l'État-providence (b).

a. Le paradoxe de Tocqueville

Premièrement, les Français aspirent à plus de sécurité. Dans un monde imprévisible et hostile, le « risque zéro » n'existe pas, pourtant les sociétés contemporaines tentent inexorablement de s'en rapprocher. Ainsi, dans une société où la violence recule¹⁵⁵, tout résidu de celle-ci paraît inacceptable ; ce constat est associé au « paradoxe de Tocqueville »¹⁵⁶. Dans cette perspective, les postures d'anticipation des

¹⁵³ Cédric Paulin, *Vers une politique publique de sécurité privée ? Réguler la sécurité privée (1983-2014)*, Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2017.

¹⁵⁴ François Krug, *En 1982, le groupe Besnier lançait l'opération camembert*, Le Monde, 2018.

¹⁵⁵ Claude Chesnais, *Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours*, Hachette Littérature, 1982

¹⁵⁶ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, 1835.

menaces et des risques se développent comme c'est le cas en France avec la stratégie de défense et de sécurité nationale¹⁵⁷.

Dès lors, le besoin de sécurité se répand partout, tout le temps et pour tout. La moindre prise de risque est aujourd'hui intolérable. Ce besoin s'immisce aussi bien dans les espaces publics que privés – voies publiques, travail, domicile, loisirs, magasins etc. – et concerne les personnes – physiques et morales – ainsi que les biens. La sécurité est donc un « *impératif premier, pour ne pas dire vital* »¹⁵⁸, et d'après l'article L.111-1 du code de la sécurité intérieure « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ». Cependant, la valeur juridique de cette affirmation doit être nuancée. Si « *la protection de la sécurité est une exigence sociale toujours plus importante et à ce titre est largement prise en compte dans les différentes branches du droit* »¹⁵⁹, elle ne constitue pas une norme supralégislative et n'est même pas érigée au rang de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative¹⁶⁰.

Ainsi, pour répondre à « *la problématique du besoin de sécurité* »¹⁶¹, le développement de la sécurité privée semble être une option sérieuse, d'autant plus que le prisme de l'État tout-puissant pourvoyeur de sécurité est questionné en raison de l'affaiblissement plus général de l'État-providence **(b)**.

b. L'affaiblissement de l'État-providence

Deuxièmement, « *l'État-providence est malade* »¹⁶², il s'effrite et entre en crise à partir des années 1980. Cela débouche sur un ensemble de mesures d'influence néolibérale ayant pour projet de « *donner un coup d'arrêt au processus de croissance étatique* »¹⁶³. Selon Jacques Chevallier, le cumul de facteurs idéologiques, économiques

¹⁵⁷ *Défense et sécurité nationale : le livre blanc*, Éditions Odile Jacob, 2008.

¹⁵⁸ Xavier Dupré de Boulois, *Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ?*, RDLF, Chron. 13, 2018.

¹⁵⁹ Driss Aït Youssef, *Sécurité et Libertés*, Thèse de doctorat, Université de Nice – Sophia Antipolis, 2015.

¹⁶⁰ Conseil d'État, n°236196, Ordonnance du juge des référés, 20 juillet 2001.

¹⁶¹ Éric Delbecque, « *Un débat idéologique, une fièvre hexagonale* » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

¹⁶² Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Éditions du Seuil, 1981.

¹⁶³ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2003.

et politiques entraîne un mouvement de repli étatique¹⁶⁴. Ce repli est général et impacte de très nombreux domaines : la logique de privatisation commence par l'économie mais s'étend bien au-delà ; le régalien n'est donc pas épargné.

En France, plusieurs vagues de privatisation peuvent être observées à partir de 1986. Durant la première cohabitation, le gouvernement Chirac revient sur les nationalisations effectuées par le Président de la République François Mitterrand en 1981-1982 et décide de privatiser plusieurs grandes entreprises publiques pour l'équivalent d'environ 13 milliards d'euros : Saint-Gobain, Havas, TF1, Suez, Société générale etc. Puis, une deuxième vague de privatisation est lancée entre 1993 et 1997 sous les gouvernements Balladur et Juppé. L'État cède des participations dans de nombreuses entreprises telles que Renault, Total ou encore BNP et récolte plus de 26 milliards d'euros. Par la suite, les gouvernements Jospin, Raffarin et de Villepin poursuivront les privatisations, faisant du modèle de l'entreprise publique une espèce en voie de disparition au profit de l'émergence d'un État actionnaire¹⁶⁵.

Ainsi, ces privatisations d'entreprises publiques ne se sont pas faites sans résistances ni débats idéologiques, et témoignent bien d'une perte de centralité de l'État. Toutefois, les privatisations dans le domaine régalien sont d'une tout autre nature car elles touchent par définition ce qui fonde la souveraineté de l'État. Dès lors, partisans et détracteurs du secteur de la sécurité privée se sont longtemps opposés quant à la légitimité d'un tel processus d'externalisation (**Paragraphe 2**).

§2. L'externalisation discutée

Le débat sur l'essor de la sécurité privée est passionnel. En faisant confiance au marché, l'idéal républicain d'un État jacobin monopolisant la sécurité est questionné. D'une part, la sécurité privée est une véritable révolution idéologique bousculant les fondements de l'État (1). D'autre part, le recours au marché pour assurer la sécurité est propice à certaines dérives (2).

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ V. not. Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, *Droit public économique*, Manuel, LGDJ.

1. La révolution idéologique

Deux notions emblématiques rattachées à l'État sont aujourd'hui impactées par l'intervention du secteur privée dans le domaine régalien : la souveraineté (a) et l'intérêt général (b).

a. Une souveraineté vacillante

Depuis Jean Bodin, il existe une obligation mutuelle entre le Prince et son sujet. Ce dernier doit obéissance, aide et connaissance à son Seigneur en contrepartie de la justice, garde et protection¹⁶⁶. L'élaboration du paradigme étatique de la sécurité date du XVIème siècle et a été théorisé par des auteurs tels que Thomas Hobbes et John Locke. D'après Éric Delbecque, il existe une « *solidarité idéologique entre la sécurité et l'État, rendant littéralement impensable jusqu'au milieu du XXème siècle la marchandisation de la sécurité, assimilée à une privatisation régressive de la sûreté des corps et des biens* »¹⁶⁷. Ainsi, la France a adopté très tôt un modèle de souveraineté absolue et indivisible au service de la paix civile¹⁶⁸. Par conséquent, la perspective d'une privatisation de la sécurité semble remettre en question les fondements de la souveraineté de l'État et pourrait *in fine* menacer la stabilité de la société.

En effet, la France, à l'image de nombreux pays occidentaux, va connaître un mouvement de « *contractualisation de la violence d'État* » inspiré par la doctrine du *New Public Management* selon laquelle le recours à des acteurs privés serait rationnel car cela permettrait de réduire le coût et augmenterait l'efficacité de l'action. Perçue par certains comme une forme de « *privatisation de la souveraineté* »¹⁶⁹, il est possible de nuancer ce point de vue en observant une « *modification des modes d'exercice de la souveraineté* »¹⁷⁰. En tout état de cause, le modèle français d'État est bel et bien

¹⁶⁶ Jean Bodin, *Les six livres de la République*, LGF, 1576.

¹⁶⁷ Éric Delbecque, « *Un débat idéologique, une fièvre hexagonale* » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

¹⁶⁸ V. not. Nicolas Le Saux, *Privatisation de la sécurité et de la défense : la fin des États ?*, *Op. cit.*

¹⁶⁹ Cyril Magnon-Pujo, *La souveraineté est-elle privatisable ?*, Politix, n°95, 2011.

¹⁷⁰ Conseil d'État, *Les fondements de la souveraineté*, Conférence inaugurale du cycle annuel « La souveraineté », 14 novembre 2023.

« descendu du piédestal sur lequel des siècles d'histoire l'avaient installé »¹⁷¹. Ce constat est d'ailleurs renforcé par la désacralisation de l'intérêt général **(b)**.

b. L'intérêt général désacralisé

Au XIX^{ème} et début du XX^{ème} siècle, le droit public s'impose¹⁷² et part du postulat d'une « *différence de nature entre intérêt public et intérêt privé, sphère publique et sphère privée* »¹⁷³. La délimitation de ces frontières, *a priori* strictes, permettait d'identifier l'État comme le seul garant de l'intérêt général. L'État était ainsi défini à travers la notion de « service public » qui, elle-même, se concevait comme une « *mission d'intérêt général exercée par une personne publique, dotée, le cas échéant, de prérogatives de puissance publique et soumise à un régime juridique exorbitant adapté aux besoins du service* »¹⁷⁴. Par conséquent, le service public était composé de deux principales composantes : les fonctions régaliennes fondamentales (police, justice, défense, diplomatie) et les fonctions traditionnellement assumées par la puissance publique (éducation, santé etc.).

En France, la sécurité privée constitue aujourd'hui un ensemble très hétérogène et ne se limite plus à la surveillance et au gardiennage d'enceintes privées. Son champ d'intervention s'est au contraire largement étendu et touche même à la prévention de la délinquance ou à la lutte contre le terrorisme¹⁷⁵. Il semble donc évident que la sécurité privée est « *associée à des activités d'intérêt général selon une intensité variable* »¹⁷⁶. Si dans certaines situations, son intervention pourra quasiment être comparée à celle des forces de sécurité intérieure ; d'autres situations, au contraire, prouvent qu'elle se limite à la sphère privée.

Les finalités de la sécurité privée sont donc aussi hétérogènes que ses missions. Dans une logique « *d'imbrication des sphères publique et privée* », la sécurité privée

¹⁷¹ Conseil d'État, *L'État et les monopoles régaliens*, Conférence du cycle annuel « Où va l'État ? », 9 juillet 2014.

¹⁷² V. not. Léon Duguit, Maurice Hauriou, Gaston Jèze.

¹⁷³ Laurent Richer, *Service public et intérêt privé*, Philosophie et Droit, n°41, 1997.

¹⁷⁴ Jean-Sébastien Pilczer, *La notion de service public*, Informations sociales, n°158, 2010.

¹⁷⁵ Frédéric Ocqueteau, *Polices entre État et marché*, Sciences Po Les Presses, 2004.

¹⁷⁶ Xavier Latour, *La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité*, AJDA, 2010.

navigue entre intérêt général et intérêt particulier. Ce phénomène n'est toutefois pas totalement nouveau, même s'il reste relativement rare dans le domaine régalien. En effet, « *l'histoire du service public démontre depuis longtemps que l'État n'est pas tenu de prendre directement en charge une mission d'intérêt général* »¹⁷⁷. Cela fait notamment référence à la possibilité pour l'État de déléguer, totalement ou partiellement, certaines de ses missions de service public à des acteurs privés¹⁷⁸.

Mais, qu'elles suivent une finalité d'intérêt général ou d'intérêt privé, les sociétés de sécurité privée devraient toujours développer une « *culture du service* ». Selon Nicolas Arpagian, la légitimité et la confiance envers le secteur de la sécurité privée augmenteront à la condition de « *miser sur le service offert à la population pour mieux incarner la mission de sécurité* »¹⁷⁹. Toutefois, cet objectif semble parfois compromis en raison de la logique marchande de la sécurité privée (2).

2. La marchandisation de la sécurité

Un véritable marché se crée avec d'un côté une offre de sécurité – les entreprises et sociétés de sécurité privée – et de l'autre une demande de sécurité – des clients considérés comme des consommateurs de la sécurité. D'un bien public entre les mains exclusives de l'État, la sécurité devient alors un bien de consommation. Tout citoyen peut « *se fournir en services et produits de sécurité en fonction de ses propres besoins et désirs* »¹⁸⁰. En outre, chaque citoyen est de plus en plus confronté dans son quotidien à des lieux surveillés par la sécurité privée et s'habitue par conséquent à cette présence.

Les entreprises ont alors tout intérêt à exploiter ce qui alimente le secteur de la sécurité privée afin de développer leur activité. En effet, les entreprises de sécurité privée ont pour objectif, comme toute entreprise, la recherche du profit. Guidées par les lois du

¹⁷⁷ Xavier Latour, « La sécurité privée ou l'État autrement », in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

¹⁷⁸ V. not. Bernard Stirn, *Le service public dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Intervention du Président de la section du contentieux du Conseil d'État, Colloque à Athènes, 20 octobre 2017.

¹⁷⁹ Nicolas Arpagian, « Sécurité privée : un secteur économique qui devra communiquer pour se consolider » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

¹⁸⁰ Massimiliano Mulone, *La marchandisation de la sécurité : facteur de responsabilisation des individus ou des entreprises ?*, *Déviance et Société*, Vol. 36, 2012.

capitalisme, ces entreprises sont vouées à appliquer les techniques et méthodes marketing liées au secteur privé. Dès lors, la marchandisation de la sécurité peut entraîner *in fine* une marchandisation plus générale des risques et des peurs qui s'appuie par ailleurs sur la montée en puissance de « *l'idéologie sécuritaire* »¹⁸¹ au sein de la société.

Celle-ci serait en vogue en France depuis une vingtaine d'années en raison des préoccupations croissantes pour les sujets liés à la menace terroriste, à l'immigration et à la criminalité. Les politiques ont d'ailleurs tendance à réagir sur « *un mode réflexe, mécanique* »¹⁸² à l'actualité. Les gouvernements font de l'évènement la mesure de leur action. Par conséquent, les mesures circonstancielles et donc conjoncturelles prennent le pas sur les mesures structurelles et participent au phénomène général d'inflation législative. De son côté, la sécurité privée profite de cette tendance pour s'imposer comme une force à part entière aux côtés de la Police nationale, de la Gendarmerie nationale ainsi que des polices municipales.

Ainsi, malgré les risques inévitables liés au marché et les interrogations quant à sa bonne moralité, la sécurité privée est passée en quelques années du statut de paria à celui de partenaire. L'externalisation, bien que décriée puis discutée, a finalement été encouragée par les pouvoirs publics (**Paragraphe 3**).

§3. L'externalisation encouragée

« *Entre l'État et la sécurité privée, l'union est peut-être plus un mariage de raison qu'un mariage d'amour* »¹⁸³. Comme le souligne Xavier Latour, le couple État-sécurité privée est désormais officiel passant de la coexistence à la coproduction **(1)**. Cette dernière trouve son paroxysme dans l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024 **(2)**.

¹⁸¹ Éric Delbecque, « *Un débat idéologique, une fièvre hexagonale* », *Op. cit.*

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Christophe Aubertin, Xavier Latour, *Les relations entre l'État et la sécurité privée*, Mare & Martin, 2022

1. De la coexistence à la coproduction

La loi de 1983¹⁸⁴ est la première loi venant réglementer le secteur de la sécurité privée. Celle-ci peut faire l'objet d'une double lecture. D'une part, elle peut être perçue comme une loi de défiance souhaitant encadrer les dérives d'un secteur désorganisé voire anarchique. D'autre part, elle peut être analysée comme une loi de confiance dans la perspective d'assainir le secteur de la sécurité privée afin de lui donner une place prépondérante à l'avenir. En réalité, ces deux interprétations ne sont pas contradictoires, l'État tente en fait de reprendre le contrôle sur la sécurité privée afin d'en faire un partenaire fiable.

Les résultats ne se feront que peu attendre. Dès les années 1990, l'apport de la sécurité privée est reconsidéré. Le droit admet alors les « *concours de sécurité : sécurité publique et sécurité privée, au bénéfice de l'intérêt général qui n'est pas l'apanage de l'État, mais le bien commun de tous* »¹⁸⁵. En d'autres termes, la sécurité privée est désormais « *composante de la sécurité intérieure* »¹⁸⁶. L'État reconnaît pleinement sa légitimité et encourage même son développement. Cela sera clairement mis en avant à travers la *loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* (LOPS) de 1995. Celle-ci consacre juridiquement le nouveau statut de la sécurité privée en affirmant que « *Les entreprises de gardiennage, de surveillance et de transports de fonds, d'une part, les agences privées de recherche, d'autre part, exercent des activités de sécurité de nature privée. Elles concourent ainsi à la sécurité générale* »¹⁸⁷.

Par la suite, les législations successives vont toutes participer à l'extension des prérogatives du secteur de la sécurité privée tout en renforçant les contrôles de l'État. Le droit positif connaît ainsi des évolutions régulières pour intégrer la sécurité dans une logique de coproduction. Deux lois essentielles s'illustrent dans le domaine.

Premièrement, la *loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* (LOPPSI) adoptée en 2011, reconnaît que les sociétés privées de

¹⁸⁴ Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

¹⁸⁵ Olivier Gohin, *La constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité ?*, Cahier de la sécurité, 2012.

¹⁸⁶ Nicolas Sarkozy, *Préface du Livre blanc de la sécurité privée*, USP, 2006.

¹⁸⁷ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

sécurité sont des « *acteurs à part entière de la sécurité intérieure* », et qu’elles peuvent intervenir dans « *des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l’État* »¹⁸⁸. Deuxièmement, en 2021, l’adoption de la *loi pour une sécurité globale préservant les libertés* se donne pour objectif de « *professionnaliser davantage le secteur, afin de mieux l’intégrer dans un véritable continuum de sécurité* »¹⁸⁹. Avec en ligne de mire la Coupe du monde de Rugby en 2023 et les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, cette loi s’inscrit dans la continuité des propositions effectuées par les députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot dans leur rapport parlementaire intitulé *D’un continuum de sécurité vers une sécurité globale*¹⁹⁰ de 2018.

Ainsi, le droit positif consacre explicitement la sécurité privée au rang d’acteur incontournable du continuum de sécurité. Cette existence juridique se traduit dans les faits par le développement de secteurs d’excellence considérés comme les fers de lance de la sécurité privée. La sécurité événementielle, notamment lors des grands événements sportifs et culturels, fait partie de ceux-ci. Dès lors, l’organisation des jeux Olympiques et Paralympiques à Paris en 2024 constitue à ce titre un défi majeur et illustre, d’une certaine manière, le paroxysme de la coproduction de la sécurité (2).

2. Les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024

Les JOP représentent certainement le défi sécuritaire le plus important que la France n’ait jamais dû organiser. Comme le souligne Michel Cadot, à l’époque préfet de Police de Paris et désormais Délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques, « *La sécurité des personnes est la première exigence pour le succès d’évènements contribuant au rayonnement et à l’attractivité de la France et de sa capitale* »¹⁹¹. Par conséquent, face à la grande diversité et au niveau élevé des menaces pesant sur les JOP, la coproduction de la sécurité s’est imposée comme une obligation, et le recours à la sécurité privée risque d’atteindre son apogée à l’été 2024.

¹⁸⁸ Loi n°2011-227 du 14 mars 2011 d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

¹⁸⁹ Jean-Michel Fauvergue, Alice Thourot, *Rapport n°3527*, 5 novembre 2020.

¹⁹⁰ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D’un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *Op. cit.*

¹⁹¹ Michel Cadot, *Édito*, Sécurité et Stratégie, n°23, 2016.

Toutefois, des doutes persistent quant à la capacité du secteur de la sécurité privée à se mobiliser. Avec une estimation des besoins journaliers comprise entre 17 000 et 22 000 agents de sécurité privée¹⁹², les JOP représentent un défi capacitaire inédit. Pour ne pas reproduire l'échec des jeux Olympiques et Paralympiques de Londres en 2012 et plus précisément les errements de la société G4S¹⁹³, le gouvernement français a mis en œuvre de nombreuses mesures ayant pour objectif de renforcer l'attractivité du secteur. Ces mesures sont de trois natures : communicationnelles, réglementaires et procédurales.

Tout d'abord, de nombreux plans de communication ont été déployés afin de rappeler des agents privés de sécurité disposant d'une carte professionnelle afin de les inciter à revenir travailler dans ce secteur. De plus, de nouveaux candidats ont également été visés tels que les demandeurs d'emploi au chômage, les étudiants ou encore les publics en insertion.

Ensuite, différents aménagements réglementaires ont été adoptés. Pour l'essentiel, ces aménagements s'articulent autour de la nouvelle carte professionnelle « Surveillance grands événements » mise en œuvre depuis 2022¹⁹⁴. Cette carte s'appuie sur le certificat de qualification professionnelle « Participer aux activités privées de sécurité des grands événements »¹⁹⁵ et permettra d'effectuer uniquement 106 heures de formations à la place des 175 heures initialement prévues¹⁹⁶.

Enfin, des efforts procéduraux ont été effectués afin de simplifier l'accès à la profession. Comme le souligne la Cour des Comptes, les « *procédures et délais propres au secteur privé de la sécurité peuvent conduire les candidats potentiels à privilégier d'autres secteurs en tension* ». Dès lors, le Conseil national des activités privées de

¹⁹² Cour des comptes, *L'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, Rapport complémentaire au Parlement*, Juillet 2023.

¹⁹³ Claude Journès, *La police anglaise à l'heure des jeux olympiques de Londres 2012*, Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé, n°4, 2012.

¹⁹⁴ Décret n°2022-592 du 20 avril 2022 portant création d'une carte professionnelle de surveillance dans le cadre de manifestations sportives, récréatives, culturelles, ou économiques rassemblant plus de 300 personnes.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ Arrêté du 5 janvier 2023 portant modification des dispositions relatives à la formation professionnelle des agents exerçant une activité privée de sécurité.

sécurité (CNAPS) a révisé son organisation et ses process afin de palier au surcroît d'activité¹⁹⁷.

Cependant, malgré ces efforts, le risque de défaillance de la sécurité privée reste important, voire « *évident* »¹⁹⁸. Même dans l'hypothèse où tous les agents nécessaires seraient finalement recrutés et formés, le risque d'absentéisme – *no-show* – constitue une variable à prendre en considération. En cas de carence de la sécurité privée, la mobilisation des militaires, des forces de sécurité intérieure ainsi que des réserves opérationnelles sera inévitablement accentuée.

Ainsi, depuis la loi de 1983, le statut de la sécurité privée a considérablement évolué. Le mouvement d'externalisation, à la fois décrié, discuté et encouragé, a fait naître un processus de coproduction de la sécurité aujourd'hui parfaitement incarné par les JOP 2024. Toutefois, le secteur de la sécurité privée est fragile et son développement, encore imparfait, continue de faire l'objet de débats (**Section 2**).

Section 2 – Les multiples interrogations liées à la consécration de la sécurité privée

Trois grands débats – économique, juridique et déontologique – s'immiscent dans la consécration du secteur privé de la sécurité. Tout d'abord, le secteur privé de la sécurité est confronté à de nombreuses difficultés d'ordre économique et social (**Paragraphe 1**). En outre, la codification de la sécurité privée dans le code de la sécurité intérieure permet de clarifier l'étendue fonctionnelle du secteur mais reste en réalité parcellaire (**Paragraphe 2**). Enfin, l'extension d'un modèle de sécurité privée armée soulève de véritables débats idéologiques et déontologiques (**Paragraphe 3**).

¹⁹⁷ CNAPS, *Rapport public annuel 2023*, Avril 2024.

¹⁹⁸ Antoine Albertini, *Jeux olympiques : dans un document, l'État s'inquiète de l'ampleur des défaillances en matière de sécurité privée*, Le Monde, 23 avril 2024.

§1. Les difficultés structurelles d'un secteur divisé

Si le secteur de la sécurité privée connaît depuis les années 2000 une croissance fulgurante (1), il doit également faire face à certaines fragilités à la fois économiques et sociales (2).

1. Un secteur dynamique

Après la consécration d'une « troisième force »¹⁹⁹ grâce aux polices municipales, certains s'interrogent sur l'émergence d'une « quatrième force »²⁰⁰ incarnée par le secteur de la sécurité privée. « Aux côtés des forces publiques de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que des forces armées, les 181 000 agents et 12 000 entreprises privées de sécurité jouent un rôle croissant dans la sécurité globale du territoire »²⁰¹.

En effet, la sécurité privée est devenue une force à part entière dans l'architecture générale des acteurs concourant à la sécurité intérieure (**Annexe IV**). Avec un nombre d'agents de sécurité privée toujours plus important, le secteur s'inscrit depuis le début des années 2000 dans une forte dynamique.

Cette dynamique ne s'apprécie pas seulement d'un point de vue humain mais aussi économique. Avec un chiffre d'affaires de 9,56 milliards d'euros en 2022, soit un taux de croissance de 9,3% entre 2021 et 2022, la branche des entreprises de prévention et de sécurité profite d'un contexte sécuritaire propice à son développement (**Annexe V**). Près de 75% de ce chiffre d'affaires provient des marchés privés tandis que les donneurs d'ordre publics représentent environ 25%.

Toutefois, cette croissance varie largement en fonction des segments du marché. Pour l'essentiel, elle procède des activités de surveillance humaine (72% du chiffre d'affaires total de la filière) et de télésurveillance (14% du chiffre d'affaires)²⁰². Cela s'explique pour trois raisons majeures. Tout d'abord, les donneurs d'ordre publics ou

¹⁹⁹ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Op. cit.

²⁰⁰ Philippe Alloncle, *Entre Euro et JO, la sécurité privée entre deux eaux*, Sécurité et Stratégie, n°29, 2018.

²⁰¹ CNAPS, *Rapport public annuel 2023*, Op. cit.

²⁰² Jacqueline Maquet, Dino Cinieri, *Rapport d'information n°4194 sur les enjeux économiques de la sécurité privée*, 25 mai 2021.

privés ont de plus en plus recours aux entreprises de sécurité privée pour couvrir les besoins quotidiens de sécurisation « de basse intensité ». De plus, les pouvoirs publics ont très largement recours à la sécurité privée dans le cadre d'événements sportifs et culturels de grande ampleur. Enfin, les systèmes de vidéosurveillance dans les lieux recevant du public sont désormais la norme et sont d'ailleurs pérennisés par la diffusion d'une culture de la vidéoprotection.

Bien que dynamique, le secteur rencontre cependant d'importantes difficultés structurelles (2).

2. Un secteur fragile

Le secteur de la sécurité privée se caractérise par une forte atomisation sans pour autant empêcher un phénomène de concentration. En effet, parmi les 12 000 entreprises du secteur, 3 500 employaient au moins un salarié en 2019 et seulement 250 entreprises employaient plus de 100 salariés. En outre, il est possible d'observer une forte concentration du chiffre d'affaires puisqu'en 2019, les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises représentaient près de 54% du chiffre d'affaires du secteur. De leur côté, les microentreprises ne réalisaient que 13% du chiffre d'affaires alors qu'elles représentaient 78% des entreprises²⁰³. La croissance du secteur a donc attiré les entrepreneurs tout en renforçant l'éclatement de la filière. Celle-ci rencontre beaucoup de difficultés pour se structurer malgré les récentes évolutions liées à la création de la Fédération Française de la Sécurité Privée (FFSP) ou de syndicats tels que le Groupement des Entreprises de Sécurité (GES). Ainsi, ce constat engendre d'importantes répercussions économiques et sociales.

D'un point de vue économique, le marché de la sécurité privée est confronté à un véritable cercle vicieux. La concurrence exacerbée en raison de l'augmentation du nombre d'entreprises provoque une « guerre des prix ». La baisse continue des prix a alors alimenté la faible rentabilité de la filière – taux de marge moyen entre 2 et 4% – et incite parfois les entreprises à recourir à la sous-traitance en cascade. Celle-ci fait

²⁰³ *Ibid.*

toutefois l'objet de plusieurs limitations depuis la loi « sécurité globale » de 2021²⁰⁴. La pérennité du modèle économique de la sécurité privée est donc menacée et mériterait certainement des évolutions structurelles majeures. Ce dernier n'est d'ailleurs pas sans incidence sur le modèle social profondément dégradé permettant d'expliquer les difficultés de recrutement et de fidélisation.

D'un point de vue social, le secteur de la sécurité privée se caractérise par la grande volatilité de ses salariés souvent peu qualifiés. Autrement dit, la filière a beaucoup de mal à fidéliser en raison de la faible rémunération proposée, des conditions et horaires de travail difficiles ainsi que des perspectives d'évolution quasiment inexistantes. Selon la Cour des comptes, « 44 % des agents de sécurité exerçant une activité de surveillance perçoivent un salaire mensuel brut inférieur à 1 700 euros »²⁰⁵. En outre, l'absence d'un corps d'encadrement intermédiaire peut être regrettée puisqu'elle élude toute possibilité de projection et de montée en compétence. À ce sujet, la Cour des comptes²⁰⁶ suggère une transposition de la notion d'équipe de sécurité, déjà appliquée à la réglementation des services de sécurité incendie et d'assistance à personne (SSIAP)²⁰⁷. De plus, il serait également possible de revenir sur le principe d'exclusivité de l'article L. 612-2 comme cela avait été proposé par le sénateur Serge Babary en 2021 au moment de la discussion de la loi « sécurité globale »²⁰⁸. L'infléchissement de ce principe, interprété de manière stricte par le Conseil d'État²⁰⁹, permettrait d'encourager la diversité des carrières et de proposer une offre de sécurité intégrée. Cela doit cependant se faire en prenant « toutes les précautions utiles pour limiter le risque de dérives »²¹⁰ en imposant par exemple des déclarations ou autorisations préalables de cumul.

In fine, ces fragilités d'ordre économique et social, si elles ne sont pas résorbées, risquent de provoquer une « paupérisation »²¹¹ du secteur néfaste, pour la qualité des prestations. Ces menaces doivent donc être prises à-bras-le-corps afin de rassurer quant à

²⁰⁴ Article L. 612-5-1 du code de la sécurité intérieure.

²⁰⁵ Cour des comptes, *Les activités privées de sécurité*, 2018, *Op. cit.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur.

²⁰⁸ Serge Babary, Amendement n°COM-44, 16 février 2021.

²⁰⁹ Conseil d'Etat, 24 novembre 2006, n°275412.

²¹⁰ Xavier Latour, « La sécurité privée ou l'État autrement », *Op. cit.*

²¹¹ Michel Mathieu, « Quelles réalités économiques ? Bilan et perspectives » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

la fiabilité du secteur. Le périmètre de ce dernier fait d'ailleurs l'objet de nombreuses controverses et mériterait également une clarification (**Paragraphe 2**).

§2. La codification parcellaire de la sécurité privée

Depuis 1983, le périmètre des activités privées de sécurité a évolué. Désormais codifié au livre VI du code de la sécurité intérieure, ce périmètre a fait l'objet de diverses modifications (1). Toutefois, cette codification est parcellaire puisque de nombreuses activités semblent avoir été exclues (2).

1. Le périmètre classique

En 2012, la création du code de la sécurité intérieure intégrant la sécurité privée est un symbole fort (a) permettant de clarifier le périmètre du secteur (b).

a. Le processus de codification

Face à une multiplication des lois dans le domaine de la sécurité intérieure, la codification s'est imposée comme une étape nécessaire. Selon Olivier Renaudie, l'élaboration du code de la sécurité intérieure par l'ordonnance du 12 mars 2012 « incarne tout autant le regain d'intérêt pour la légistique, qu'une révolution conceptuelle »²¹².

En matière de sécurité privée, la multiplication des textes rendait l'accessibilité et l'intelligibilité délicate. Dès lors, le code permet de rassembler dans un même recueil les différentes dispositions légales et réglementaires afin de faciliter la compréhension. En outre, l'intégration d'un livre spécifique dédié à la sécurité privée dans un code régalién est une véritable révolution. La sécurité privée s'intercale ainsi aux côtés de la Police et Gendarmerie nationales, des polices municipales, de la sécurité civile ainsi que du renseignement. Cela consacre un peu plus la place de la sécurité privée dans le continuum

²¹² Olivier Renaudie, *Les mutations de la sécurité intérieure : l'État transformé ?*, Civitas Europa, n°40, 2018.

de sécurité en tant qu'acteur indispensable de la sécurité intérieure. Son périmètre est alors défini au livre VI du code **(b)**.

b. Les contours du livre VI du code de la sécurité intérieure

Le premier article du livre VI, l'article L.611-1, définit le périmètre de la sécurité privée (**Annexe VI**). Ce périmètre date de la loi du 12 juillet 1983, mais a cependant fait l'objet de plusieurs modifications, notamment en 2014²¹³ et en 2017²¹⁴. Il s'articule désormais autour de cinq grands axes :

- La surveillance humaine et le gardiennage ;
- La surveillance et le gardiennage par des agents armés ;
- Le transport de fonds ;
- La protection physique de personnes ;
- La protection des navires ;

A l'intérieur de ces grandes catégories, il est possible d'identifier des dispositions spécifiques concernant les services internes de sécurité des entreprises ou encore les services de sécurité des bailleurs sociaux. En outre, il convient d'ajouter, aux côtés de l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure, l'existence des agents de recherche privée définis par l'article L.621-1 du code de la sécurité intérieure.

L'intégration dans le code de la sécurité intérieure de ces activités constitue une garantie pour l'État afin de renforcer leur réglementation et d'accroître le professionnalisme et la moralité du secteur de la sécurité privée. Toutefois, d'autres activités ont été écartées alors même qu'elles semblent graviter autour du périmètre du code de la sécurité intérieure **(2)**.

²¹³ Loi n°2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

²¹⁴ Loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

2. Les « oubliés » de la sécurité privée

Ce périmètre, bien que codifié, n'est pas gravé dans le marbre. Actuellement classées au rang d'« oubliées »²¹⁵ de la sécurité privée, certaines activités seraient susceptibles d'intégrer le code de la sécurité intérieure (a). En outre, le cas singulier du garde particulier doit également être soulevé (b).

a. L'extension du livre VI du code de la sécurité intérieure

L'article 35 de la *loi pour une sécurité globale préservant les libertés* de 2021 ouvre la possibilité d'une extension du périmètre. En effet, cet article prévoyait la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur « l'opportunité de réglementer, au titre du livre VI du code de la sécurité intérieure, certaines activités en vue de contrôler la moralité et l'aptitude professionnelles des personnes qui les exercent, en particulier :

1° *La conception, l'installation et la maintenance des dispositifs de sécurité électronique ;*

2° *La fourniture de services de conseil dans les domaines de la sécurité et de la sûreté ;*

3° *La fourniture de services à l'étranger ;*

4° *La sécurité incendie. »*

Cette volonté du législateur n'est pas nouvelle. En 2011, le Conseil constitutionnel censurait l'article 32 de la *LOPPSI* établissant un régime d'autorisation de l'activité privée d'intelligence économique²¹⁶, dont la méconnaissance pouvait être punie de peines d'amende et d'emprisonnement. D'après les sages de la rue de Montpensier, le dispositif n'était pas conforme au principe de légalité des délits et des peines en raison notamment de l'imprécision liée à la définition de la notion « d'intelligence économique »²¹⁷.

²¹⁵ Jacqueline Maquet, Dino Cinieri, *Rapport d'information n°4194, Op. cit.*

²¹⁶ V. not. Xavier Latour, *L'intelligence économique, un secteur en manque d'éthique ?*, Sécurité et Stratégie, n°3, 2010.

²¹⁷ Cons. const., n°2011-625 DC, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.*

Depuis, le législateur reste relativement prudent lorsqu'il s'agit d'étendre le périmètre de la réglementation assurée par l'État comme le souligne Christian Vallar²¹⁸. De leurs côtés, les organisations représentatives des secteurs concernés, pendant longtemps favorable à une telle réglementation, font également part de leurs réticences. Elles invoquent notamment les obstacles juridiques, le poids de la réglementation française à l'étranger ou encore la remise en cause du régulateur²¹⁹.

Or, la nécessité d'une telle intégration semble bel et bien justifiée. La sécurité incendie est certainement l'exemple le plus flagrant. Cette activité reste exclue du code de la sécurité intérieure, et par conséquent des contrôles de moralité effectués par le CNAPS, alors même que la frontière avec les activités de sécurité privée est parfois très fine. Xavier Latour souligne que ces situations d'exclusion « *tout en faussant la concurrence, font peser de sérieuses menaces sur l'ordre public* »²²⁰.

Cependant, les hésitations du Gouvernement persistent comme en témoigne le rapport remis au Parlement en mai 2023. Deux raisons majeures expliquent le refus d'élargir le code de la sécurité intérieure aux activités susmentionnées. D'une part, le périmètre des professions évoquées à l'article 35 de la loi « sécurité globale » est trop imprécis et ne permet pas de déterminer l'ampleur des effectifs concernés. D'autre part, la régulation de ces activités imposerait des contraintes jugées disproportionnées – pour le CNAPS notamment – au regard de l'objectif poursuivi. Autrement dit, les inconvénients seraient « *nettement supérieurs aux bénéfiques que la profession, les donneurs d'ordre et les autorités publiques pourraient en retirer* »²²¹. Au sujet de la sécurité incendie, le rapport préconise finalement un contrôle de moralité par le Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) plutôt que par le CNAPS, sans intégration de la profession dans le code de la sécurité intérieure.

Ainsi, l'extension du livre VI, bien que délicate, apparaît nécessaire pour mieux réguler certaines activités en plein développement. De plus, les récentes évolutions liées

²¹⁸ Christian Vallar, *Quel périmètre pour les activités réglementées de sécurité ?*, Revue Lexsociété, 2022.

²¹⁹ Marie Desrumaux, *Des réserves apparaissent sur la nécessité d'étendre le périmètre de la réglementation des activités de sécurité privée*, Dépêche n° 666583, AEF Info, 2 février 2022.

²²⁰ Xavier Latour, « La sécurité privée ou l'État autrement », *Op. cit.*

²²¹ Gouvernement, *Rapport au Parlement sur le fondement de l'article 35 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, mai 2023.

à l'activité des gardes particuliers doivent être interrogées sous le prisme de la coproduction de la sécurité **(b)**.

b. Le cas singulier du garde particulier

Le garde particulier n'est pas un agent de sécurité privée²²². Pourtant, ce dernier « *est passé, sans que son statut n'ait jamais été modifié, d'une simple surveillance de la ruralité à une inscription dans la sécurisation des territoires* »²²³. Dès lors, cette modification substantielle des missions du garde particulier en fait aujourd'hui un acteur de la coproduction de la sécurité proche de la sécurité privée.

En effet, les gardes particuliers ont deux grands atouts : la souplesse de leur statut et leur pouvoir de verbalisation. Assermentés par le procureur de la République et agréés par le préfet de département, les gardes particuliers sont « *fréquemment mobilisés pour des fonctions éloignées de ce qui constituait le cœur des missions de la garderie, à savoir la surveillance des propriétés rurales* »²²⁴. L'intérêt renouvelé du garde particulier – près de 55 000 en France – est d'ailleurs accentué par la réduction du maillage territorial de la Gendarmerie nationale. Or, un fossé juridique semble exister entre le garde particulier et l'agent de sécurité privée malgré le rapprochement fonctionnel observé. Le garde particulier à la différence de l'agent de sécurité privée n'est pas soumis aux exigences du livre VI du code de la sécurité intérieure et aux contrôles du CNAPS. En outre, il peut se contenter d'une formation initiale de 10 heures contre 175 heures pour un agent de sécurité privée.

Ainsi, le code de la sécurité intérieure ne réalise qu'une codification parcellaire de la sécurité privée. Malgré la codification, l'intelligibilité du périmètre est insuffisante et pourrait faire l'objet d'évolution dans les années à venir. *In fine*, après les débats de natures économique et juridique, l'armement de la sécurité privée constitue un enjeu déontologique crucial (**Paragraphe 3**).

²²² Article R.611-1 du code de la sécurité intérieure ; Article 29 et 29-1 du code de procédure pénale.

²²³ Bertrand Pauvert, *Le garde particulier dans la sécurisation des espaces ruraux et péri-urbains*, Cahiers de la sécurité et de la justice, n°45, 2019.

²²⁴ *Ibid.*

§3. Le débat déontologique sur l'armement de la sécurité privée

Faut-il armer la sécurité privée ? À l'aune des récentes évolutions juridiques, cette question semble avoir été tranchée au profit d'une banalisation de l'armement de la sécurité privée (1). Pourtant, l'armement d'acteurs privés vient rompre avec la tradition régaliennne française et pose d'importants défis déontologiques (2).

1. L'infléchissement juridique

En 2014, le délégué interministériel à la sécurité privée (DISP) proposait l'interdiction de l'armement des agents de sécurité privée²²⁵. Cette idée paraît bien lointaine au regard de la loi du 28 février 2017 *relative à la sécurité publique*²²⁶. En franchissant une nouvelle frontière qui paraissait jusqu'alors « *infranchissable* »²²⁷, le législateur a pris « *le risque que la traditionnelle exception des agents privés armés devienne désormais la règle* »²²⁸. Cette réforme est d'ailleurs soutenue par le ministre de l'Intérieur lui-même, qui déclare devant les professionnels du secteur lors des quatrième assises de la sécurité privée que « *la question de l'armement de certains de vos agents doit être étudiée sérieusement en prenant en compte les enjeux opérationnels mais également les conséquences en termes de choix de société. C'est pourquoi alors que, vous le savez, des textes sont en préparation et que d'autres sont prêts, j'estime qu'il doit revenir à la représentation nationale d'en débattre et de se prononcer sur leur adoption* »²²⁹.

Avant l'adoption du nouveau cadre juridique et en dehors de quelques dérogations, seuls certains métiers spécifiques étaient légalement autorisés à porter des armes : activités de transport de fonds, services de sécurité des bailleurs d'immeubles, services internes de la SNCF (SUGE) et de la RATP (GPSR), activités de protection des

²²⁵ Cédric Paulin, *Vers une politique publique de sécurité privée ?*, *Op. cit.*

²²⁶ Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

²²⁷ Xavier Latour, « La sécurité privée ou l'État autrement », *Op.cit.*

²²⁸ Frédéric Ocqueteau, *Pourquoi l'État français a-t-il armé les agents privés de sécurité ?*, Métropolitiques, 5 mars 2018.

²²⁹ Bernard Cazeneuve, *Discours du ministre de l'Intérieur aux 4^{ème} assises de la sécurité privée : nouvelles menaces, nouveaux défis pour une sécurité privée en pleine mutation*, École militaire, Paris, 5 décembre 2016.

navires. Toutefois, depuis 2017, l'infléchissement juridique a permis une extension des catégories d'agents pouvant porter une arme de catégorie D ou B²³⁰.

Premièrement, tous les agents de surveillance et de gardiennage – 1° de l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure – peuvent être autorisés à porter une arme de catégorie D à condition de respecter certaines conditions précisées à l'article L.613-5 du code de la sécurité intérieure. Deuxièmement, seuls les agents de sécurité armée – 1°bis de l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure – et les agents de protection physique des personnes – 3° de l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure – peuvent porter des armes de catégorie B dans certaines circonstances préétablies et sous réserve d'obtenir les autorisations nécessaires.

La tendance est donc clairement à la banalisation de l'armement pour la totalité des agents de sécurité privée. Si le décret du 29 décembre 2017²³¹ prévoit un régime d'autorisation aligné sur les modalités d'armement des policiers nationaux et municipaux en insistant sur la formation et les contrôles, il n'en demeure pas moins que cette réforme pose d'importantes questions déontologiques et idéologiques (2).

2. Les implications déontologiques et idéologiques

L'armement d'acteurs privés s'oppose à la tradition régaliennne française selon laquelle les armes sont « *la traduction symbolique de l'État* »²³². En effet, à la différence des États-Unis où le port d'arme citoyen est autorisé, l'identité politique française repose sur un État fort inspiré d'une logique Hobbesienne. Autrement dit, les armes sont un outil de l'État au service de sa vocation pacificatrice. Les personnes privées ne peuvent donc pas en détenir sauf autorisation très strictement encadrée par la loi. Dès lors, l'extension de l'armement à la sécurité privée en France n'est pas anodine. Ce choix politique fort traduit bien une modification de l'identité de l'État et une érosion de la frontière public-privé.

²³⁰ Article L.311-2 du code de la sécurité intérieure.

²³¹ Décret n°2017-1844 du 29 décembre 2017 relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme.

²³² Dan Bellaïche, *L'armement des sociétés de sécurité privée : un cadre légal au service d'une culture professionnelles à créer*, Sécurité et Stratégie, vol. 29, 2018.

Toutefois, la dynamique d'armement du secteur privée de la sécurité peut aussi être perçue comme « *une condition de possibilité du continuum, et non comme une preuve de privatisation de la sécurité signalant l'affaiblissement de l'État régalien* »²³³. Cette vision rejoint la thèse de Jean-Paul Brodeur selon laquelle il convient « *d'élaborer une théorie de l'usage institutionnalisé de la force, que celui-ci relève du domaine public ou du domaine privé* »²³⁴.

C'est ainsi dans cette logique et dans un contexte sécuritaire marqué par les attentats terroristes que la loi de 2017 est, selon Cédric Paulin, « *la troisième plus importante concernant la sécurité privée* » après celles de 1983 et de 2011. Toutefois, dans un domaine aussi sensible, l'État doit s'assurer du respect de la déontologie imposée aux agents armés. Pour ce faire, et loin d'être désarmé, l'État s'appuie sur plusieurs garanties telles que : les contrôles du CNAPS, les autorisations des préfetures de département, les certifications professionnelles délivrées à l'issue de formations obligatoires.

* * *

« *Désargenté, désemparé, et désacralisé* »²³⁵. C'est à travers ce triptyque que Xavier Latour définit l'État et explique que « *la crise des trois D* » a permis le développement de la sécurité privée. De ce constat et face à l'émergence ou à la résurgence de nouveaux acteurs – sécurité privée et polices municipales – il serait possible de tirer la conclusion d'un déclin de l'État lié à l'érosion de ses prérogatives régaliennes en matière de sécurité intérieure. Pourtant, si son domaine régalien est indiscutablement bousculé, l'État, loin d'être résigné, se réinvente afin d'embrasser la nouvelle réalité d'une sécurité globale, c'est-à-dire coproduite (**Titre II**).

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Jean-Paul Brodeur, *Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée*, Déviance et société, vol. 25, 2001.

²³⁵ Xavier Latour, « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements » in Christian Vallar, Xavier Latour (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014.

**TITRE II – LA MUTATION DE L'ÉTAT :
LA CONCEPTION RENOUVELÉE DE
L'ÉTAT RÉGALIEN**

*« Pour jouer le rôle qui lui revient, pour trouver sa place,
l'État doit savoir évoluer »²³⁶*

En acceptant la naissance d'une coproduction de la sécurité, l'État renonce explicitement à sa position monopolistique. La pluralisation des acteurs concourant à la sécurité intérieure laisse ainsi présager l'apparition d'un État différent et provoque une dynamique propice à la réforme de l'État. En réalité, ce dernier n'est pas moins présent, il acte simplement la mutation de ses modalités d'action.

En pratique, les mutations observées n'ont rien d'original. Au contraire, elles se propagent de manière assez fulgurante dans le domaine économique. Toutefois, cela est moins évident en matière de sécurité intérieure. Dans ce domaine régalien par excellence, l'apparition d'une nouvelle conception de l'État a de quoi surprendre.

Ainsi, grâce à l'émergence de nouvelles formes d'interventionnismes, l'État conserve une place de choix et tente de réaffirmer son autorité. D'une part, il développe une nouvelle conception de son rôle d'opérateur redéfinissant ainsi les limites de son pré carré sécuritaire (**Chapitre 1**). D'autre part, il adopte les caractéristiques du régulateur et du stratège afin de mieux contrôler et piloter l'ensemble des acteurs du continuum de sécurité (**Chapitre 2**).

²³⁶ Bernard Stirn, *La nouvelle place de l'État*, Revue des juristes de Sciences Po, 2020.

CHAPITRE 1 – L'ÉTAT OPÉRATEUR : LA REDÉFINITION DU PRÉ CARRÉ SÉCURITAIRE DE L'ÉTAT

La figure de l'État opérateur de la sécurité intérieure est transformée. En première ligne les acteurs traditionnels concurrencés tentent de se réinventer (**Section 1**), tandis qu'en soutien des renforts émergent (**Section 2**).

Section 1 – La transformation des acteurs traditionnels de la sécurité intérieure

Dans ce contexte mouvant, la Police nationale et la Gendarmerie nationale ne peuvent se satisfaire d'aucune forme d'immobilisme. La réforme de ces institutions traditionnelles concerne la totalité de leurs missions : sécurité publique, maintien de l'ordre, police judiciaire, renseignement, police administrative. D'une part, elles développent leur ancrage territorial pour se rapprocher des populations (**Paragraphe 1**). D'autre part, elles profitent de la pluralisation des acteurs pour réaliser un repli sur leur « cœur de métier » (**Paragraphe 2**). Enfin, la police administrative, pourtant indélégable, est de plus en plus externalisée et tarifiée (**Paragraphe 3**).

§1. La sécurité publique territorialisée

Deux mots clés permettent de penser les récentes réformes de la Police et Gendarmerie nationales en matière de sécurité publique : visibilité et proximité. Deux mots unis par un même objectif : renouer le lien avec la population grâce à un meilleur ancrage territorial. Cet objectif peut être analysé d'un point de vue quantitatif (1) et qualitatif (2).

1. L'approche quantitative

L'ancrage territorial s'inscrit dans une dimension quantitative à travers l'expression d'une présence physique « *effective et équilibrée* »²³⁷ des forces de sécurité intérieure sur le terrain. Comme n'importe quelle politique publique, la sécurité intérieure doit relever le défi du « *dernier kilomètre* »²³⁸. Ce combat passe par « *une présence accrue des policiers et des gendarmes sur la voie publique* »²³⁹.

Le constat initial est négatif. La Police nationale comme la Gendarmerie nationale doivent faire face à « *une baisse continue de la présence sur la voie publique* » depuis 2011. La Cour des comptes relève une diminution du taux de plus de deux points pour les policiers – 39% en 2011 à 37% en 2020 – et onze points pour les gendarmes en moins de dix ans – 69% en 2011 à 58% en 2020 (**Annexe VII**)²⁴⁰. En outre, il est même possible d'observer des diminutions d'effectifs concernant certaines missions. La Police nationale s'est par exemple vu amputer de 10% ses effectifs dédiés à la « sécurité et paix publique » entre 2010 et 2020. À cela, il convient d'ajouter de nombreux départs à la retraite et des vagues de démissions « *sans précédents* »²⁴¹ depuis la fin de la crise sanitaire. Ainsi, le rapport annexé à la LOPMI en 2023 fait le constat d'un « *recul de l'État dans les territoires, avec la disparition de nombre d'implantations de services publics : 500 brigades de gendarmerie fermées en 15 ans, 20 commissariats fermés depuis 2008* »²⁴².

Pourtant, les objectifs fixés en matière de recrutement et de présence sur le terrain à l'issu du *Beauvau de la sécurité* et dans la LOPMI de 2023 sont particulièrement ambitieux. Trois mesures phares témoignent de ce nouveau cap politique.

²³⁷ Corinne Feret, Rémy Pointereau, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, *Op. cit.*

²³⁸ Conseil d'État, *L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Étude annuelle 2023, septembre 2023.

²³⁹ Emmanuel Macron, *Clôture du Beauvau de la Sécurité*, Discours du Président de la République, 14 septembre 2021.

²⁴⁰ Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, Note enjeux structurels, 2021.

²⁴¹ Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer*, Note thématique, 2023.

²⁴² Rapport annexé à la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

Premièrement, les effectifs sont en forte hausse depuis 2017. La promesse de campagne du candidat Emmanuel Macron en 2017 de recruter 10 000 policiers et gendarmes en cinq ans a bel et bien été tenue. Comme le relève la Cour des comptes, cette dynamique sera poursuivie par la *LOPMI* qui « projette la création entre 2023 et 2027 de 3 871 postes dans la Police nationale et de 3 540 postes dans la Gendarmerie nationale »²⁴³. Cette dynamique s’inscrit dans le cadre plus général d’un « renforcement des missions régaliennes »²⁴⁴ s’illustrant par une augmentation des effectifs des ministères.

Deuxièmement, la *LOPMI* prévoit le doublement des policiers et gendarmes sur le terrain d’ici 2030. Pour ce faire, des efforts seront entrepris au sujet de la transformation numérique, de la gestion des effectifs et du temps de travail, de la suppression des tâches périphériques et de la simplification des procédures. Ces mesures s’appuient également sur d’importants efforts financiers en matière d’investissement

Troisièmement, la *LOPMI* a permis la création de 238 brigades de gendarmerie (**Annexe VIII**). Partagées entre brigades fixes et brigades mobiles, ces nouvelles implantations répondent à un double objectif : la logique d’« aller vers »²⁴⁵ et le renforcement du maillage territorial.

Au-delà de ces considérations quantitatives, largement dépendantes des récents investissements financiers (**Annexe IX**), l’ancrage territorial des forces de sécurité intérieure s’écrit aussi à travers une approche qualitative (2).

2. L’approche qualitative

La dimension qualitative englobe différentes stratégies et réformes. Celles-ci concernent à la fois l’esprit et les méthodes des forces de sécurité intérieure afin de permettre « la rénovation du pacte de protection et de sécurité »²⁴⁶ érigé comme leitmotiv depuis le livre blanc de la sécurité intérieure de 2020. En effet, l’objectif final est de

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Cour des comptes, *Le budget de l’État en 2023*, Rapport résultats et gestion, 2024.

²⁴⁵ Ministère de l’Intérieur, *GEND 20.24*, Orientations générales pour l’action de la gendarmerie, 2020.

²⁴⁶ Ministère de l’Intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020.

restaurer une relation de confiance entre la population et les forces de sécurité. Autrement dit, malgré le développement des polices municipales, la Police et Gendarmerie nationales n'abandonnent pas le registre de la proximité. Au contraire, en tant que forces de sécurité compétentes à l'échelon national, leur légitimité en la matière doit être reconnue. Comme le souligne Léon Garibaldi, « *il revient à l'État de garantir l'égalité de traitement des citoyens, comme des territoires, devant la sécurité* »²⁴⁷.

D'après l'article L.111-2 du code de la sécurité intérieure, « *L'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité* » constitue une orientation permanente de la politique de sécurité publique. Concrètement, cela se traduit depuis 2017 par la création de la police de sécurité du quotidien (PSQ) s'inspirant de l'ancienne police de proximité développée entre 1995 et 2003²⁴⁸. Cette doctrine doit mettre en œuvre une police sur mesure « *respectée, connectée et partenariale qui ne soit plus pilotée par les chiffres* »²⁴⁹. Cette nouvelle philosophie d'action a pour objectif de faire baisser l'insécurité ressentie en luttant contre les infractions subies au quotidien. Elle s'appuie sur trois grands axes :

- La déconcentration des prises de décisions ;
- L'approche partenariale ;
- La prise en compte des demandes de la population.

En outre, plusieurs dispositifs opérationnels à lier avec la PSQ ont vu le jour depuis 2017 dans une logique de proximité accrue. Les plus significatifs concernent deux types de territoires qui semblent *a priori* opposés, mais qui ont pour point commun un même sentiment : l'abandon. Qu'ils s'agissent de milieux urbanisés ou ruraux, la PSQ tente de se réapproprier ces territoires.

Premièrement, les quartiers de reconquête républicaine (QRR) ont émergé en septembre 2018 afin d'endiguer un climat d'insécurité dans certaines zones urbaines ou péri-urbaines marquées par les incivilités, le trafic de stupéfiants ou d'armes, les

²⁴⁷ Léon Garibaldi, *Il est temps de réinventer la police de proximité*, Après-demain, n°18, 2011

²⁴⁸ Sébastien Roché, *Police de proximité, mode d'emploi*, The conversation, 2017

²⁴⁹ Corinne Feret, Rémy Pointereau, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, Op.cit.

radicalisations ou encore les raids motorisés. Au nombre de 62²⁵⁰, ces QRR bénéficient de renforts humains affectés pour l'essentiel aux brigades spécialisées de terrains (BST).

Deuxièmement, les brigades territoriales de contact de la Gendarmerie nationale (BTC) doivent permettre de « *renforcer la proximité avec la population sur des territoires où la présence de l'État se réduit, au risque de créer, à terme, des déserts de sécurité* »²⁵¹. Dans cette perspective, ces BTC renouent avec l'ADN originel de la gendarmerie, à savoir « *l'ancrage et l'enracinement* »²⁵². Parfois décliné sous la forme d'une brigade de contact mobile (BCM), leur présence permet de rassurer la population et de créer des liens.

Ainsi, l'ancrage territorial développé sous le prisme de la proximité constitue le premier pilier de la réforme des acteurs traditionnels de la sécurité intérieure, afin « *de rendre le service public plus proche, plus simple, plus moderne* »²⁵³. Toutefois, la réforme s'appuie également sur un second pilier : la spécialisation. En effet, les forces de sécurité intérieure profitent de l'émergence de nouveaux acteurs pour se recentrer sur leur « cœur de métier » (**Paragraphe 2**).

§2. Le « cœur de métier » sanctuarisé

« *Qui doit faire quoi ? L'État se pose cette question de manière récurrente en matière de sécurité* »²⁵⁴. Pour y répondre, deux certitudes existent. D'une part, l'État sait qu'il ne peut plus agir seul. D'autre part, l'État sait qu'il doit rechercher l'efficacité de son action. Dès lors, ces deux certitudes participent à la modification du champ de compétences des forces de sécurité intérieure au profit d'un recentrage sur ce qui est communément appelé leur « cœur de métier » (**1**). Toutefois, cette politique publique repose sur une notion aux contours flous et dépendante de partenaires fiables (**2**).

²⁵⁰ Cour des comptes, *Les quartiers de reconquête républicaine*, Observations définitives, 2023.

²⁵¹ Gendinfo, *Brigade de contact : au cœur des territoires et des populations*, 15 mai 2017.

²⁵² Corinne Feret, Rémy Pointereau, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, *Op.cit.*

²⁵³ Cour des comptes, *Les quartiers de reconquête républicaine*, *Op.cit.*

²⁵⁴ Xavier Latour, *Continuum de sécurité : quoi de nouveau ?*, JCP A, 2018.

1. Une politique publique au service de la rationalisation de l'action policière

Le recentrage de l'action policière sur le « cœur de métier » s'inscrit plus globalement dans un mouvement de réforme de l'État. François Baroin, ministre du budget et des comptes publics en 2011, résume le constat initial justifiant la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en soulignant que : « *L'intervention de l'État, d'abord, était devenue multiforme et parfois peu lisible. Ses missions s'étaient multipliées et superposées sans que la cohérence d'ensemble ne soit toujours garantie. Des politiques qui ne devaient être que temporaires avaient été pérennisées. Des missions, qui ne relevaient pas du cœur de métier de l'État, s'étaient développées* »²⁵⁵. La Modernisation de l'action publique en 2012 (MAP) puis le rapport du Comité d'action publique en 2018 (CAP) partagent également le même constat.

En matière de sécurité intérieure, la volonté de se recentrer sur le « cœur de métier » n'est pas nouvelle comme le souligne Christian Vigouroux²⁵⁶. Elle acquiert cependant un poids politique et juridique singulier à partir de l'adoption de la *LOPS* en 1995. Cette dernière affirme explicitement vouloir décharger les forces de sécurité intérieure « *des tâches pesant indûment sur elles* »²⁵⁷. Depuis, aucune loi d'orientation traitant de la sécurité intérieure n'y échappe. De la *LOPSI* en 2003 à la *LOPMI* en 2023 sans oublier la *LOPPSI* en 2011, les missions périphériques, considérées comme superflues, sont systématiquement chassées de la sphère de compétences de la Police et Gendarmerie nationales. Aujourd'hui, l'article L.111-2 du code de la sécurité intérieure rejoint implicitement cette position et considère que « *L'affectation en priorité des personnels de police à des missions concourant directement au maintien ou au renforcement de la sécurité* » constitue une orientation permanente de la politique de sécurité publique.

Dès lors, en distinguant l'essentiel de l'accessoire, l'objectif premier est d'inscrire l'action policière dans une logique de performance. Cette politique publique doit permettre de mieux employer les forces de sécurité intérieure et d'éviter toute forme de dispersion afin de réaliser des économies budgétaires. *In fine*, la quête d'efficience guide

²⁵⁵ Dominique de Legge, La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires, Rapport d'information, Sénat, 2011.

²⁵⁶ Christian Vigouroux, *Du juste exercice de la force*, Odile Jacob, 2017.

²⁵⁷ Annexe 1 à la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

une action policière rationalisée qui s’incarne par la multiplication des indicateurs de performance. Pour exemple, l’indicateur « 2.4 - Recentrage des forces sur leur cœur de métier » calcule le taux de missions périphériques dans l’activité totale des forces de sécurité intérieure. Évalué à 9,9% pour l’année 2022, cet indicateur, qui pourtant cible la baisse, est en hausse de près de trois points en l’espace de deux ans (7% en 2020 et 8% en 2021)²⁵⁸.

Ainsi, le « cœur de métier » a été progressivement érigé comme l’alpha et l’oméga des prérogatives à défendre. Cependant, malgré certains objectifs louables, les faits démontrent que la notion est relativement floue et ne peut exister sans l’appui de partenaires fiables (2).

2. Une politique publique aux contours flous et dépendante de partenaires fiables

Le consensus entre ce qui relève de la périphérie et du « cœur de métier » n’est pas toujours évident à identifier (a). De plus, une telle politique publique ne peut fonctionner qu’en étroite collaboration avec des partenaires fiables dans une logique de continuum de sécurité (b).

a. Les contours flous du « cœur de métier »

Frédéric Ocqueteau et Jean-Michel Schlosser comparent le « cœur de métier » à un mythe. Celui-ci serait en fait difficile à définir et constituerait bien plus « *un sens commun bien pratique* », « *une rhétorique politico-syndicale* »²⁵⁹, qu’une réalité bien palpable.

Le plus souvent, la notion est utilisée pour faire référence au maintien de l’ordre, d’une part, et à la police judiciaire, d’autre part. Ainsi, un consensus se dégage pour faire de certaines activités policières un pré carré sur lequel toute influence extérieure serait

²⁵⁸ Projet annuel de performances « Mission Sécurités », *Annexe au projet de loi de finances pour 2024*, 2023.

²⁵⁹ Frédéric Ocqueteau, Jean-Michel Schlosser, *La fin d’un modèle de sécurité publique à la française*, Cahier de la sécurité et de la justice, n°46, 2019.

interdite. En plus d'être protégées, ces activités sont aussi renforcées, à l'image des dispositions concernant la filière investigation de la Police et Gendarmerie nationales au sein de la *LOPMI*²⁶⁰. En conséquence, toute activité externe au « cœur de métier » serait perçue comme superflue et pourrait alors « être mieux accomplie par d'autres forces subalternes, sans que le cœur de l'identité policière de l'enquêteur ou du patrouilleur en soit affecté »²⁶¹.

Cette situation fait référence à de nombreuses « missions périphériques » faisant l'objet d'un transfert ou d'une externalisation afin de dégager du temps, des effectifs et des moyens. Celles-ci concernent pour l'essentiel les gardes-statiques, la surveillance des centres de rétention administrative, l'établissement des procurations de vote, l'assistance aux opérations funéraires, les transferts et extractions de prévenus ou de condamnés. Le livre blanc de la sécurité intérieure en 2020 proposait également divers transferts concernant certaines missions périphériques (**Annexe X**). Plus récemment, l'adoption de la *LOPMI* conforte ce processus de délestage concernant les extractions judiciaires, la police des audiences ou encore la garde des détenus hospitalisés²⁶².

Une telle dynamique doit s'appuyer sur une articulation étroite entre les forces de sécurité de l'État et ses partenaires **(b)**.

b. La nécessité de partenaires fiables

Qu'il s'agisse d'un transfert vers d'autres administrations centrales ou collectivités locales, ou bien d'une externalisation vers le secteur privé ; le choix des partenaires est cardinal. La confiance accordée par l'État envers les nouveaux acteurs, notamment les polices municipales et la sécurité privée, constitue un gage d'efficacité du continuum de sécurité.

Le délestage des forces de sécurité intérieure sur la police municipale s'illustre notamment à travers les problèmes liés à la voirie ou aux stationnements. De même, les

²⁶⁰ Article 17 à 24 de la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

²⁶¹ Frédéric Ocqueteau, Jean-Michel Schlosser, *La fin d'un modèle de sécurité publique à la française*, *Op. cit.*

²⁶² Rapport annexé à la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023, *Op. cit.*

activités de gardes statiques sont désormais couramment confiées à des entreprises de sécurité privée. Les forces de sécurité intérieure peuvent ainsi plus facilement se concentrer sur ce qu'elles considèrent comme étant leur « cœur de mission ».

Toutefois, la confiance accordée fait naître chez ces acteurs de nouvelles prétentions et laisse présager l'irruption d'un effet domino. Deux exemples illustrent ce phénomène. En matière de police judiciaire, les polices municipales souhaitent étendre leurs compétences comme en témoignent les discussions dans le cadre du *Beauvau des polices municipales*²⁶³. En matière de police administrative, la sécurité privée bénéficie déjà de certaines dérogations à l'interdiction de surveillance sur la voie publique²⁶⁴, et le livre blanc de la sécurité intérieure en 2020 confirme sa volonté, à l'avenir, de « confier des compétences nouvelles aux acteurs privés de la sécurité »²⁶⁵.

Ainsi, à l'image des missions périphériques, la police administrative, pendant longtemps préservée, se trouve bousculée (**Paragraphe 3**).

§3. La police administrative bousculée

La police administrative est habituellement parcourue par deux principes fondateurs : l'indélégalité et la gratuité. Toutefois, l'autorité de ces deux principes est aujourd'hui atténuée. D'une part, le champ de l'indélégalité de la police administrative fait l'objet de restrictions importantes **(1)**. D'autre part, lorsque la police administrative est encore exercée par les forces publiques, sa gratuité n'est pas toujours assurée en raison d'un mouvement de tarification **(2)**.

1. Les restrictions à l'indélégalité de la police administrative

En droit, le principe d'indélégalité de la police administrative constitue un garde-fou ancré constitutionnellement **(a)**. En pratique, il n'empêche pas certaines

²⁶³ V. not. Xavier Latour, Olivier Renaudie, *Il est temps d'octroyer un vrai pouvoir judiciaire aux polices municipales*, Tribune, Le Figaro, 9 avril 2024.

²⁶⁴ V. not. Jurisclasseur Sécurité privée ; Article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure.

²⁶⁵ Ministère de l'Intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020.

délégations. Au contraire, il indiquerait même « *la voie à suivre pour externaliser* »²⁶⁶ (b).

a. Un garde-fou à l'ancrage constitutionnel

Si le principe de l'interdiction de déléguer une activité de police administrative est une constante, son fondement juridique est néanmoins variable. Le Conseil d'État dans sa décision *Commune de Castelnaudary*²⁶⁷ justifie cette interdiction en faisant référence à la « *nature* » de l'activité de police. Autrement dit, les pouvoirs de police sont considérés comme relevant de la souveraineté de l'État, de son domaine régalien. De son côté, le Conseil constitutionnel n'adopte pas la même position. Dans sa décision concernant la *LOPSSI* de 2011²⁶⁸, le Conseil fait de l'article 12 de la DDHC, d'après lequel « *la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique* », le nouveau fondement de l'indélégalité. En l'espèce, il interdit la délégation de « *missions de surveillance générale de la voie publique* ».

En conséquence, ni les autorités administratives – à travers l'acte unilatéral ou le contrat²⁶⁹ – ni le législateur ne sauraient déléguer un pouvoir de police administrative à une personne privée « *dans la mesure où il perdrait alors ce caractère public* »²⁷⁰. Olivier Renaudie considère ce nouveau fondement comme plus « *précis et pertinent* » puisqu'il s'adapte : à la police administrative générale comme spéciale et à la police étatique comme municipale. En outre, il permet d'éviter la référence ambiguë aux missions inhérentes à la souveraineté de l'État²⁷¹. Plus encore, dans une récente décision *Société Air France*²⁷², les juges constitutionnels considèrent que l'indélégalité est un « *principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* »²⁷³.

²⁶⁶ Léo Vanier, *L'article 12 DHHC, boussole pour l'externalisation en matière de police*, AJDA, 2022.

²⁶⁷ CE, 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary* ; CE, 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton*.

²⁶⁸ Cons. const., n° 2011-625 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, 10 mars 2011.

²⁶⁹ V. not. Jacques Moreau, *De l'interdiction faite à une autorité administrative d'édicter une technique d'ordre contractuel*, AJDA, 1965.

²⁷⁰ Olivier Renaudie, « Recherche sur l'indélégalité de la police administrative : quand le Conseil constitutionnel s'écarte du Conseil d'État » in *Droit constitutionnel et droit administratif*, Mare & Martin, 2023.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² Cons. const., n° 2021-940 QPC, *Société Air France*, 15 octobre 2021.

²⁷³ Romain Tinière, *L'article 12 de la DDHC et l'identité constitutionnelle de la France*, AJDA, 2022.

Ainsi, ce principe s'inscrit explicitement dans une logique de préservation de la dimension publique – État et collectivités locales – de la police. Implicitement, cela renvoie au « *paradigme wébérien classique en vertu duquel seul l'État dispose du monopole de la violence physique légitime* » ainsi qu'à la théorie essentialiste aux termes de laquelle « *le service public de la sécurité, par sa nature ne peut admettre qu'un seul mode de gestion : la gestion publique* »²⁷⁴. De ce constat, il serait possible de voir dans l'indélégalité un garde-fou contre toute forme de privatisation et donc une limite au phénomène d'érosion du monopole régalien de la sécurité intérieure. Dans les faits, cela doit être nuancé **(b)**.

b. Un garde-fou à la portée limitée

Les exemples de dérogations sont légion et attestent en réalité d'un champ de l'indélégalité désormais restreint. Ils concernent pour l'essentiel les prestations matérielles de police, à distinguer de la compétence normative des autorités de police. En l'espèce, plusieurs cas spécifiques peuvent être cités.

D'une part, la jurisprudence administrative a largement facilité les délégations en considérant que certaines activités de police étaient en fait des missions de service public²⁷⁵. Bien souvent, le juge « *prend le soin de relever que l'administration ne s'était pas dessaisie de son pouvoir de police et qu'elle gardait toujours un pouvoir de contrôle sur son cocontractant* » comme le souligne Elena Lemaire²⁷⁶. En matière de sécurité, le juge a notamment accepté que la surveillance des bâtiments publics pouvait légalement être déléguée à des personnes privées²⁷⁷.

D'autre part, le législateur a explicitement autorisé les délégations aux travers de différentes lois. Par exemple, la loi du 12 juillet 1983 a autorisé les agents privés de sécurité à exercer de façon exceptionnelle « *une mission itinérante ou statique de surveillance sur la voie publique contre les vols, dégradations et effractions visant les*

²⁷⁴ Guillaume Farde, *La délégation du service public de la sécurité : Asinum equum spectat ?*, Revue administrative, 2011.

²⁷⁵ V. not. CE, 24 mai 1968, n° 69733, *Ministre de l'Intérieur c/ Chambrin*.

²⁷⁶ Elena Lemaire, *Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police*, RFDA, 2009.

²⁷⁷ V. not. CE, 20 mars 1998, n° 157586, *SEM de sécurité active et de télématique*.

biens dont ils ont la garde »²⁷⁸. Plus récemment, l'article 29 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés²⁷⁹ a étendu cette possibilité aux « *actes de terrorisme* ». Cette disposition a été validée par le Conseil constitutionnel qui précise toutefois qu'une telle mission ne peut « *s'exercer au-delà des abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde* »²⁸⁰.

Enfin, la récente décision *Société Air France* du Conseil constitutionnel semble redéfinir les contours du principe de l'indélégalité²⁸¹. En effet, le Conseil affirme, sur le fondement de l'article 12 de la DDHC, « *l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* »²⁸². En tout état de cause, le considérant de principe manque de clarté et fait l'objet d'une interprétation relativement souple comme en témoigne la décision du 17 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques²⁸³. Celle-ci valide l'extension des capacités de télésurveillance de la SUGE et du GPSR dès lors que les agents des services internes de sécurité ne sont autorisés à visionner les images que sous l'autorité et en présence des policiers ou gendarmes nationaux. L'interdiction de « *surveillance générale de la voie publique* » se trouve alors affaiblie²⁸⁴.

En définitive, il semble clair que l'article 12 de la DDHC, à défaut d'interdire strictement les délégations, permet néanmoins leur encadrement par la puissance publique. La police administrative ne peut donc pas être considérée *stricto sensu* comme un monopole public. Ce constat ne symbolise pas pour autant l'affaiblissement de l'État ; mais atteste plutôt de sa capacité à se transformer en prenant en considération de nouveaux acteurs dans une logique de sécurité globale. En outre, lorsque la police administrative est encore exercée par les forces de sécurité intérieure, sa gratuité n'est pas toujours assurée (2).

²⁷⁸ Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

²⁷⁹ Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

²⁸⁰ Cons. const. n° 2021-817 DC du 21 mai 2015, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*.

²⁸¹ Olivier Renaudie, « Recherche sur l'indélégalité de la police administrative : quand le Conseil constitutionnel s'écarter du Conseil d'État », *Op.cit.*

²⁸² Cons. const., n° 2021-940 QPC, *Op. cit.*

²⁸³ Cons. const., n° 2013-850 DC, *Loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions*, 17 mai 2023.

²⁸⁴ Léo Vanier, *L'article 12 DDHC, boussole pour l'externalisation en matière de police*, *Op. cit.*

2. Le mouvement de tarification de la police administrative

La tarification de certaines missions de police administrative réalisées par les forces de sécurité intérieure tend à se développer **(a)** consacrant une logique de marchandisation des services régaliens **(b)**.

a. De la gratuité à la tarification

Depuis la *LOPS* adoptée en 1995, le législateur permet à la Police et Gendarmerie nationales d'obtenir le remboursement de certaines de leurs activités. Cela concerne plus précisément la police des manifestations sportives, récréatives ou culturelles. En effet, l'article L.211-11 du code de la sécurité intérieure oblige le remboursement par les organisateurs « *des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre* ».

Ainsi, le principe de gratuité des missions de police administrative est fragilisé. Plus encore, l'imprécision de la notion « *d'obligations normales incombant à la puissance publique* » crée d'importantes incertitudes. Dès lors, trois précisions jurisprudentielles paraissent nécessaires. Premièrement, l'organisation d'un service d'ordre par les forces publiques au profit des organisateurs privés n'a ni pour objet ni pour effet de soumettre les premières à l'autorité des seconds²⁸⁵. Deuxièmement, lorsqu'ils font appel à l'État, les organisateurs privés peuvent se voir facturer les « *missions qui, exercées dans leur intérêt, excèdent les besoins normaux de sécurité auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général* »²⁸⁶. Troisièmement, l'obligation de l'article L.211-11 du code de la sécurité intérieure n'est pas dépendante de l'existence d'une convention²⁸⁷.

Dès lors, la marchandisation de la sécurité dépasse le secteur privé et se propage même au sein des forces de sécurité intérieure **(b)**.

²⁸⁵ CE, 16 mars 2021, n°448010, *Société d'exploitation de l'Arena*.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ CE, 11 mai 2022, n°449370, *Association Moto-Club de Nevers et de la Nièvre*.

b. La marchandisation des services régaliens

« *Le caractère régalien de l'activité de puissance publique consistant à maintenir l'ordre public serait par nature incompatible avec toute démarche mercantile* »²⁸⁸. Pourtant, sous la contrainte budgétaire, il est possible de constater que « *le service régalien de la police tombe aussi sous le charme des sirènes de la rentabilité* »²⁸⁹. Cette évolution atteste bel et bien d'une conception renouvelée de l'État régalien.

Les forces de sécurité intérieure ne sont donc pas insensibles aux logiques marchandes. Cela soulève deux interrogations majeures. D'une part, dans le domaine de la culture et du sport, cette obligation de remboursement pourrait avoir de lourdes conséquences pour les manifestations à faible budget. D'autre part, une telle évolution pourrait laisser présager une volonté d'étendre le champ des marchandisations à d'autres types d'activités, encouragée par une mise sous tension des ressources policières²⁹⁰.

Ainsi bousculée, la police administrative accompagne la transformation de l'État et entraîne une mutation substantielle du périmètre et des conditions d'intervention des forces de sécurité intérieure traditionnelles. En outre, de nouveaux acteurs étatiques s'insèrent dans la production de la sécurité intérieure et complètent la mutation de l'État-opérateur (**Section 2**).

Section 2 – L'émergence opportune de nouveaux acteurs de la sécurité intérieure

Aux côtés de la Police et Gendarmerie nationales, de nouveaux acteurs étatiques interviennent en renfort pour garantir la sécurité intérieure : les armées (**Paragraphe 1**), la douane (**Paragraphe 2**) et l'administration pénitentiaire (**Paragraphe 3**).

²⁸⁸ Elisabeth Landros, *La facturation des activités de police administrative de l'État variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de la police*, JCP A, 2010.

²⁸⁹ Florence Nicoud, *La sécurisation policière des manifestations : Mercato ou utopique gratuité du service public de la police ?*, JCP A, 2022.

²⁹⁰ V. not. Adam Crawford, « Chapitre 9. L'organisation de la sécurité en Grande-Bretagne. La police sur le marché » in Sébastien Roché (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, Odile Jacob, 2004.

§1. L'armée au-delà des tranchées

S'il y a déjà longtemps que les armées sont sorties des tranchées, cette allégorie permet d'illustrer leur nouveau rôle en matière de sécurité intérieure. En dehors des régimes d'exception²⁹¹, l'intervention des armées²⁹² sur le territoire national s'est largement répandue (1). Ainsi, à l'aube des JOP 2024, le recours à l'armée pose la question de son cadre d'emploi (2).

1. La militarisation de la sécurité intérieure

Si les trois armées sont amenées à participer à la sécurité intérieure, l'armée de Terre reste néanmoins la force la plus engagée, notamment à travers les opérations Vigipirate et Sentinelle. La hausse de la menace terroriste depuis les attentats de 2015 est donc venue renforcer le continuum défense-sécurité intérieure²⁹³ comme en témoigne l'obligation pour les armées d'être « *en mesure de déployer dans la durée, dans le cadre d'une opération militaire terrestre, 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes* »²⁹⁴.

La militarisation de la sécurité intérieure repose toutefois sur un fondement juridique bien défini et s'appuie sur la posture de protection terrestre²⁹⁵. Ainsi, la réquisition prévue par l'article L.1321-1 du code de la défense encadre le recours aux forces armées sur le territoire national : « *aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et sécurité civiles sans une réquisition légale* ». En d'autres termes, « *l'armée ne peut se mouvoir spontanément* »²⁹⁶, son utilisation dépend des autorités civiles. Plus précisément, une instruction

²⁹¹ V. not. Article 16 et 36 de la Constitution du 4 octobre 1958.

²⁹² Forces armées de troisième catégorie selon l'article D1321-6 du code de la défense.

²⁹³ Marc Watin Augouard, « Le continuum défense sécurité intérieure » in Frédéric Debove, Olivier Renaudie (dir.), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013.

²⁹⁴ Rapport annexé à la Loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisation la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

²⁹⁵ Christian Bailly, *Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale*, Cahiers de la sécurité et de la justice, n°45, 2019.

²⁹⁶ Elise Boz-Acquin, *Les nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme*, FRS, Note n°58, 2020.

interministérielle de 2017 assure qu'il peut être recouru aux armées lorsque « *les moyens de l'autorité civile sont estimés indisponibles, inadaptés, inexistantes ou insuffisants (règles des '4i')* »²⁹⁷. Ces critères ne sont pas cumulatifs.

Concrètement, c'est sur ces fondements restrictifs que les militaires sont actuellement employés en soutien des forces de sécurité intérieure. En outre, les carences probables de la sécurité privée d'un côté, et la sursollicitation des forces de sécurité intérieure de l'autre, ont forcé les pouvoirs publics à envisager le recours à l'armée dans le cadre des JOP 2024. Ainsi, l'intervention des militaires en matière de sécurité intérieure pose d'importants défis²⁹⁸, notamment celui de la constabularisation des militaires (2).

2. La constabularisation des militaires

A l'origine subsidiaire, l'intervention des armées dans la sécurité intérieure tend à se normaliser. Inévitablement, cela pose la question de leurs prérogatives juridiques, notamment en matière de police. Par exemple, les JOP 2024 mettent en exergue la volonté d'une partie des cadres militaires de disposer des mêmes prérogatives que les forces de sécurité intérieure, notamment pour les missions d'ordre public. Dès lors, « *les soldats de la force Sentinelle accompliraient les missions des policiers et des gendarmes, eux-mêmes chargés de remplacer les agents de sécurité* »²⁹⁹.

Par conséquent, la question de la constabularisation³⁰⁰ des militaires, c'est-à-dire de l'adoption de caractéristiques et compétences propres à la police par les militaires, est un véritable casse-tête et mériterait certainement une clarification juridique. Le débat reste ouvert malgré la position du livre blanc de la défense et sécurité nationale de 2008 qui relevait que « *le recours à des unités combattantes en dehors de leur cadre d'emploi (par exemple dans des missions de police ou de maintien de l'ordre)* » constituait un risque à circonscrire. De son côté, le rapport parlementaire de 2016 exclut explicitement

²⁹⁷ Article 18 de l'instruction interministérielle n° 10100 du 14 novembre 2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile.

²⁹⁸ Olivier Audibert Troin, Christophe Léonard, *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*, Assemblée nationale, 2016.

²⁹⁹ Antoine Albertini, *Jeux olympiques : dans un document, l'État s'inquiète de l'ampleur des défaillances en matière de sécurité privée*, Le Monde, 23 avril 2024.

³⁰⁰ V. not. Jean Joana, *Les armées contemporaines*, Presses de Sciences Po, 2012

du périmètre des armées « *deux ordres de missions : les actions relevant du domaine judiciaire, et les opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre* »³⁰¹.

Pour le moment, le rapprochement des armées aux forces de sécurité intérieure se limite aux cas d'usage de la force sur le territoire national³⁰². Ainsi, l'extension de leurs prérogatives vers la police administrative ou judiciaire, en dehors de l'état de siège, risquerait d'atténuer le contraste avec les forces de sécurité intérieure. Si à court terme l'assouplissement du cadre d'emploi est une option envisagée lors des JOP, sa pérennisation ne peut faire l'économie d'un débat démocratique éclairé sur les avantages et les risques d'une telle rupture d'identité. De fait, les interrogations du général Jean-Pierre Bosser au moment du déclenchement de l'opération Sentinelle restent à l'ordre jour : « *Si l'on doit jouer un rôle dans la sécurité intérieure, jusqu'où veut-on aller ? Qu'est ce qui n'est pas notre métier ?* »³⁰³.

Au-delà des armées, la douane évolue et s'érige également comme un acteur à part entière de la sécurité intérieure (**Paragraphe 2**).

§2. La douane au-delà des frontières

La douane se définit elle-même comme l'administration de la frontière et de la marchandise³⁰⁴. Historiquement, sa mission essentielle est de percevoir les droits et taxes dus à l'entrée de marchandises en France. Mais, face à de nouveaux enjeux et de nouvelles menaces, la douane est amenée à intervenir au-delà des frontières habituelles, au sens propre comme au sens figuré. Acteur de la sécurité intérieure, ce nouveau rôle s'apprécie aussi bien en droit **(1)**, qu'en fait **(2)**.

³⁰¹ Olivier Audibert Troin, Christophe Léonard, *Rapport d'information, Op. cit.*

³⁰² Article L.435-1 du code de la sécurité intérieure.

³⁰³ Jean-Dominique Merchet, *Le grand flou de l'emploi des militaires dans la sécurité intérieure*, L'Opinion, 1^{er} juin 2015.

³⁰⁴ DGDDI, *La douane change*, Stratégie 2022-2025 de la direction générale des douanes et droits indirects, 2021.

1. Les fondements juridiques

L'« *implication croissante* »³⁰⁵ de la douane dans la sécurité intérieure s'explique par la nécessité de s'adapter aux évolutions extérieures liées à la mondialisation, à la mise en place d'un marché unique et à la suppression des contrôles aux frontières intra-communautaires. En conséquence, aussi bien le législateur que le juge sont venus consacrer ce nouveau rôle.

Premièrement, en affirmant que la douane « *concourt à la sécurité générale par l'action qu'elle mène dans la lutte contre les trafics de tous ordres et, notamment, les trafics de stupéfiants et de contrefaçons, l'immigration et le travail clandestins* »³⁰⁶, la LOPS en 1995 acte de la mutation des fonctions de la douane. En outre, cette même loi insiste largement sur le besoin de coopération entre la douane et les forces de sécurité intérieure traditionnelles. L'article L.111-2 du code de la sécurité intérieure classe ainsi parmi les « *orientations permanentes de la politique de sécurité publique : [...] le renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité.* ».

Deuxièmement, le Conseil constitutionnel a reconnu que la Douane participe « *à la prévention des atteintes à l'ordre public et à la lutte contre la fraude fiscale, qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle* »³⁰⁷. Pour mener à bien ses missions, la douane dispose notamment d'un droit de visite³⁰⁸ bien plus permissif que les dispositifs similaires de fouilles conférés aux policiers ou gendarmes nationaux. Un privilège acquis depuis 1948 qui a toutefois été jugé inconstitutionnel en 2022³⁰⁹, forçant alors le législateur à encadrer plus explicitement les prérogatives des douaniers en la matière. Dès lors, la *loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces*, adoptée en 2023³¹⁰, vient tirer toutes les conséquences de la censure du Conseil

³⁰⁵ Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects. Exercices 2013 – 2019*, Rapport public thématique, 2020.

³⁰⁶ Annexe à la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

³⁰⁷ Cons. const., n°2001-457 DC, *Loi de finances rectificatives pour 2001*, 27 décembre 2001.

³⁰⁸ Article 60 et suivants du code douanier.

³⁰⁹ Cons. const., n°2022-1010 QPC, *M. Mounir S*, 22 septembre 2022.

³¹⁰ Loi n°2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

constitutionnel afin d’amorcer « *la modernisation du cadre d’action de la douane* », institution essentielle au service de « *la protection du territoire et de la population* »³¹¹.

Les fondements juridiques de l’intervention de la douane en matière de sécurité intérieure ainsi esquissés, il convient d’observer ses modalités pratiques d’intervention (2).

2. Les modalités pratiques

L’intervention de la douane en matière de sécurité intérieure pourrait s’apparenter à une « *accumulation disparate de fonctions* »³¹² : contrôle de l’immigration et du travail illégal, lutte contre le trafic de stupéfiants, lutte contre le trafic d’armes et de munitions³¹³ etc. De plus, la douane participe depuis 1995 à la mission Vigipirate afin de renforcer les contrôles aux frontières, notamment grâce au travail de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Cette mission de préservation de la sécurité et de la sûreté de l’espace national a été accrue depuis les attentats de 2015.

En pratique, le rapprochement de la douane avec les forces de sécurité intérieure s’exprime à travers deux innovations majeures témoignant d’un mouvement de policiarisation : d’un côté, les groupes interministériels de recherche (GIR) ; de l’autre, le service d’enquêtes judiciaires des finances (SEJF).

Tout d’abord, les GIR – anciennement groupements d’intervention régionaux – sont le symbole de la coproduction de la sécurité à l’échelon étatique. Les douaniers sont ainsi incorporés aux côtés de policiers et de gendarmes nationaux, mais aussi d’agents de la DGFIP, de l’URSSAF et de l’inspection du travail. Avec pour objectif premier la coordination des services de l’État afin de « *lutter contre l’économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l’accompagnent* »³¹⁴, les GIR, créés en 2002, utilisent des moyens sur le plan administratif, fiscal, pénal et douanier.

³¹¹ Étude d’impact du projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, 12 avril 2023.

³¹² Olivier Renaudie, « La contribution de la douane à la sécurité intérieure » in Olivier Gohin, Bertrand Pauvert (dir.), *Annuaire 2014 du droit de la sécurité et de la défense*, PUAM, 2014.

³¹³ V. not. François Rollot, « La douane et la lutte contre les trafics illicites » in Olivier Gohin, Bertrand Pauvert (dir.), *Annuaire 2014 du droit de la sécurité et de la défense*, PUAM, 2014.

³¹⁴ Circulaire du 22 mai 2002 relative à la mise en place des groupes d’intervention régionaux.

L'intervention de la douane est d'ailleurs particulièrement remarquable et appréciée grâce à ses prérogatives spécifiques présentes dans le code douanier³¹⁵.

Ensuite, le SEJF – anciennement service nationale des douanes judiciaires – regroupe, depuis 2002, les douaniers ayant le statut d'enquêteurs judiciaires, couramment appelés « officier de douane judiciaire » (ODJ). Ces agents n'agissent toutefois que sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Leurs compétences concernent uniquement les infractions strictement énumérées à l'article 28-1 du code de procédure pénale. Ainsi, le SEJF n'a qu'une compétence d'attribution. Comme le souligne Michel Dobkine, le SEJF n'est qu'une « *police thématique, spécialisée* »³¹⁶ et par conséquent complémentaire à la Police et Gendarmerie nationales.

Finalement, bien que rattachée au ministère de l'Économie et des Finances, la douane n'en demeure pas moins une administration régaliennne au cœur de la politique publique de sécurité intérieure. L'historien Jean-Marc Berlière la qualifie même de « *troisième police nationale* »³¹⁷. De manière similaire à la douane, l'administration pénitentiaire s'inscrit dans une logique d'hybridation de son action au sein du ministère de la Justice (**Paragraphe 3**).

§3. L'administration pénitentiaire au-delà des murs

En acquérant un rôle notable en matière de sécurité intérieure, l'administration pénitentiaire renforce le caractère hybride de son action, entre dimension judiciaire et dimension sécuritaire (1). Toutefois, depuis les années 2000, la seconde prend le pas sur la première confirmant ainsi le constat d'une policarisation croissante (2).

³¹⁵ Marc Le Fur, *Rapport d'information sur les Groupes d'intervention régionaux*, Assemblée nationale, 2003.

³¹⁶ Michel Dobkine, *La douane judiciaire, premier bilan d'une police thématique*, Recueil Dalloz, 2002.

³¹⁷ Jean-Marc Berlière, René Levy, *Histoire des polices en France*, *Op. cit.*

1. Les fondements de l'hybridation

« *Le service public pénitentiaire ne se limite pas au périmètre des prisons* »³¹⁸, il se démarque par la dualité de son action ; ses priorités oscillent entre la garde et la réinsertion³¹⁹. La conciliation, voire l'équilibre, de ces deux missions n'est pas toujours aisée et s'incarne aussi à travers la dichotomie fonctionnelle : personnels de surveillance d'un côté, personnels d'insertion et de probation de l'autre³²⁰.

Dès lors, ce caractère hybride de l'administration pénitentiaire fait désormais partie de son identité. Depuis la loi pénitentiaire de 2009³²¹, sa contribution à la sécurité intérieure est ancrée juridiquement. D'une part, l'article L.113-4 du code pénitentiaire dispose que « *les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire constituent, sous l'autorité des personnels de direction, l'une des forces dont dispose l'État pour assurer la sécurité intérieure* ». D'autre part, le titre préliminaire du code pénitentiaire reconnaît que « *le service public pénitentiaire contribue à la sécurité publique et concourt aux actions de prévention de la délinquance* ». Ainsi, comme le souligne François Dieu, l'administration pénitentiaire est « *partie intégrante de la force publique* » au sens de l'article 12 de la DDHC. Dès lors, elle peut, à son tour, être perçue comme une police spécialisée dans « *le champ particulier de la détention et de la fonction de surveillance* »³²². D'ailleurs, les enjeux de sécurité pénitentiaire ne se limitent pas au maintien de l'ordre dans l'enceinte carcérale mais concernent aussi les risques d'évasion impactant alors l'ensemble de la société.

In fine, le livre blanc de la sécurité intérieure de 2020 affirme que la pénitentiaire est « *un acteur central pour les forces de sécurité intérieure, qui prend en compte de nouvelles priorités notamment avec la montée de la menace terroriste* »³²³. En effet, à l'image des armées ou de la douane, le contexte terroriste est venu renforcer la dimension

³¹⁸ Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, Rapport public thématique, 2010.

³¹⁹ V. not. Cour des comptes, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons*, Rapport public thématique, 2006.

³²⁰ Article L.113-4 et L.113-5 du code pénitentiaire.

³²¹ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

³²² François Dieu, « L'administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? » in Christian Vallar, Xavier Latour (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, 2014.

³²³ Ministère de l'Intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020.

sécuritaire de la pénitentiaire provoquant par la même occasion sa policiarisation croissante (2).

2. La policiarisation croissante

« Entre 2000 et 2003, une succession d'évènements dramatiques a mis en évidence des failles dans la sécurité des établissements pénitentiaires »³²⁴. Ce constat couplé à la menace terroriste et aux radicalisations a provoqué une policiarisation croissante de l'administration pénitentiaire laissant apparaître « une primauté de la sécurité sur la réinsertion »³²⁵. Ce mouvement lancé en 2003 par le ministre de la Justice Dominique Perben a été poursuivi à partir de 2016 par Jean-Jacques Urvoas.

Premièrement, la policiarisation est incarnée par les différents types de surveillants pénitentiaires incorporés au sein des équipes de sécurité pénitentiaires. Ces derniers assurent des missions à l'intérieur des établissements pénitentiaires ainsi qu'aux abords immédiats. Les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)³²⁶ créées en 2003 constituent à ce titre l'exemple le plus marquant. Unité d'élite, formée en partie par le GIGN, les ERIS renforcent l'autonomie de la pénitentiaire en cas de crise majeure : mutineries, évasions, transferts sensibles. Ils sont d'ailleurs dotés d'un matériel similaire aux forces de l'ordre (**Annexe XI**).

Deuxièmement, la policiarisation est accentuée d'un point de vue organique avec la création d'un état-major de sécurité, transformée en sous-direction à la sécurité pénitentiaire par le plan « Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente »³²⁷ du ministre de la Justice Jean-Jacques Urvoas. Ce plan s'articule autour du triptyque : sécurisation pénitentiaire, renseignement pénitentiaire et lutte contre la radicalisation violente. Il permet la création du bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP), aujourd'hui service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) intégré à la communauté du renseignement. Outre ces mesures phares, la

³²⁴ Cour des comptes, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons, Op. cit.*

³²⁵ François Dieu, « L'administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? », *Op. cit.*

³²⁶ Circulaire du 27 février 2003 portant création des Équipes régionales d'intervention et de sécurité.

³²⁷ Ministère de la Justice, *Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente*, Plan d'action de Jean-Jacques Urvoas, 25 octobre 2016.

policiarisation passe également par l'achats d'équipements de sécurité et de vidéoprotection³²⁸, ainsi que par la revalorisation des métiers de la filière surveillance de l'administration pénitentiaire³²⁹.

In fine, au-delà des prérogatives relatives à la prévention et au maintien de l'ordre ou au renseignement, la prochaine étape pourrait constituer en l'octroi du statut d'officier de police judiciaire aux chefs d'établissement pénitentiaire et aux surveillants pénitentiaires. Malgré plusieurs propositions de syndicats³³⁰, députés³³¹ ou juristes³³², aucune mesure concrète n'a pour le moment abouti et les débats restent ouverts. Le développement de tels pouvoirs de police judiciaire pourrait se faire sur la base d'un modèle similaire – c'est-à-dire limité – à celui des « officiers de douane judiciaire ».

* * *

Ainsi, l'État opérateur s'est transformé à double titre. D'une part, les acteurs traditionnels ont entamé un processus de réforme. D'autre part, de nouveaux acteurs contribuent, en soutien ou en complément, à la sécurité intérieure. Celle-ci est donc également coproduite par des acteurs du champ régalién qui ont connu ces dernières années d'importants investissements financiers. Cette dynamique a été renforcée par les différentes lois de programmation adoptées en 2023³³³. En conséquence, la pluralisation de l'offre de sécurité intérieure, qu'elle soit d'origine étatique ou extra-étatique, ne peut

³²⁸ V. not. Rapport annuel de performances « Programme 107 – Administration pénitentiaire », Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023, 17 avril 2024.

³²⁹ Décret n° 2023-1341 du 29 décembre 2023 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.

³³⁰ Syndicat national pénitentiaire des surveillants non-gradés, *Rapport au Garde des Sceaux*, 10 janvier 2019 ; Syndicat national des directeurs pénitentiaires, *L'administration pénitentiaire, force de sécurité intérieure : réalités, risques et limites*, Article des directeurs pénitentiaires, 29 mars 2019.

³³¹ Jean-Louis Masson, Proposition de loi n°2001 visant à étendre les compétences de police judiciaire aux chefs d'établissement pénitentiaire et aux surveillants pénitentiaires, 5 juin 2019.

³³² Martine Herzog-Evans, *Pour un statut d'officier de police judiciaire pénitentiaire*, Dalloz Actualité, 5 avril 2018.

³³³ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur ; Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ; Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice.

donc pas être assimilée à un désengagement et *a fortiori* à un démantèlement de l'État. Au contraire, celui-ci développe aussi une nouvelle forme d'interventionnisme marquée par la figure de l'État régulateur et stratège (**Chapitre 2**).

CHAPITRE 2 – L’ÉTAT RÉGULATEUR ET STRATÈGE : LA NÉCESSITÉ D’UNE GOUVERNANCE EFFECTIVE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La conception renouvelée de l’État régalien passe par le développement de nouvelles fonctions ; symptôme d’un État modernisé, agile face aux réalités de son époque. L’interventionnisme étatique se réinvente afin de contrôler, coordonner et piloter l’architecture de la sécurité intérieure au service d’une coproduction efficace. Ainsi, l’État prend les habits de régulateur et de stratège, traditionnellement reconnus dans le domaine économique. L’État régulateur recherche l’intégration des acteurs extra-régaliens de la sécurité intérieure et participe au renforcement de leur légitimité (**Section 1**). De plus, l’État stratège intervient afin de développer les synergies (**Section 2**).

Section 1 – L’État régulateur ou la recherche d’un effet d’intégration

La régulation consiste à maintenir un équilibre d’ensemble dans un système complexe³³⁴. Si la position de l’État au sujet de la régulation des polices municipales reste encore insuffisante (**Paragraphe 1**), en matière de sécurité privée, ce dernier tend à être plus volontaire, bien que plusieurs améliorations soient envisageables (**Paragraphe 2**). Finalement, au-delà des contrôles et des sanctions, la formation constitue certainement la clé de voûte d’un processus d’intégration réussi (**Paragraphe 3**).

§1. La régulation insuffisante des polices municipales

Les polices municipales bénéficient d’une grande liberté liée à la décentralisation. L’État est donc timide malgré un besoin croissant de régulation (**1**), confirmant ainsi la nécessité d’une réforme (**2**).

³³⁴ V. not. Jacques Chevallier, *L’État régulateur*, RFAP, 2004 ; Marie-Anne Frison-Roche, *Les nouveaux champs de la régulation*, RFEP, 2004.

1. Le besoin croissant de régulation des polices municipales

« À ce jour, l'État s'est abstenu de définir une véritable politique vis-à-vis des polices municipales. Invoquant le libre choix des maires et l'adaptation aux réalités locales, le ministère de l'Intérieur reste dans une position de relative neutralité »³³⁵. Ce constat posé par la Cour des comptes permet de comprendre pourquoi la régulation des polices municipales reste, malgré leur développement, lacunaire. Reconnue par l'article 72 de la Constitution de 1958, la libre administration des collectivités territoriales est un pilier de la décentralisation. L'État s'est ainsi tenu à distance afin de ne pas être accusé d'instituer une forme de tutelle sur ces dernières. Pour autant, comme le souligne Muriel Fabre, secrétaire générale de l'Association des maires de France (AMF), « la sécurité reste une compétence première de l'État ». Dès lors, celui-ci ne peut pas être étranger aux contrôles des polices municipales, il doit cependant trouver le bon équilibre.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de police municipale doivent respecter un code de déontologie au titre de l'article L.515-1 du code de la sécurité intérieure. Les manquements à la déontologie restent toutefois limités comme le relèvent les statistiques du Défenseur des droits³³⁶. En 2023, les réclamations mettant en cause des policiers municipaux ne concernent que 8% des saisines pour manquement à la déontologie des forces de sécurité, loin derrière la Police nationale avec un total de 47 % (**Annexe XII**). Cette différence s'explique principalement en raison du « caractère limité des compétences des policiers municipaux et de la faiblesse de leurs pouvoirs de contrainte »³³⁷. Cependant, l'essor du nombre de policiers municipaux d'un côté, et l'extension de leurs prérogatives de l'autre, risquent de renforcer le besoin de régulation. Ce besoin se trouve d'ailleurs accru en raison de la généralisation progressive de l'armement et de la judiciarisation croissante.

Dès lors, l'affirmation des polices municipales comme « troisième force de sécurité intérieure »³³⁸ doit s'accompagner en contrepartie d'une « politique plus active

³³⁵ Cour des comptes, *Les polices municipales*, Op. cit.

³³⁶ Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2023, 2024*.

³³⁷ Rémy Pointereau, Corinne Feret, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, Op. cit.

³³⁸ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Op. cit.

de l'État »³³⁹ au sujet de leur régulation. Celle-ci est actuellement insuffisante et mérite d'être réformée (2).

2. La nécessaire réforme de la régulation des polices municipales

Les récentes lois concernant la sécurité intérieure n'ont pas permis le renforcement du cadre de contrôle des polices municipales (a). Pourtant, il ne fait aucun doute qu'une telle réforme est aujourd'hui indispensable (b).

a. Le cadre actuel

En 2022, le président de la République Emmanuel Macron exposait ses ambitions pour les polices municipales et posait ainsi les bases de ce que devait être la LOPMI³⁴⁰. Finalement, cette dernière fera l'impasse sur les polices municipales, laissant alors le cadre de leur régulation inchangé³⁴¹. Outre les contrôles internes, c'est-à-dire hiérarchiques, un dispositif de contrôles externes effectués par l'État et présentant des garanties supplémentaires d'impartialité existe. Ce dernier concerne aussi bien les agents que les services de police municipale.

D'une part, les agents de police municipale font l'objet d'un contrôle à l'entrée dans la profession. Ces derniers sont agréés par le préfet de département et par le procureur de la République³⁴² à l'issue d'une enquête administrative portant notamment sur les éventuels antécédents judiciaires et modes de vie incompatibles avec la fonction. Ce double agrément permet ainsi de contrôler l'honorabilité et la moralité des policiers municipaux. En outre, le préfet de département doit également autoriser nominativement les agents habilités à porter une arme³⁴³.

D'autre part, les services de polices municipales peuvent être contrôlés par le ministre de l'Intérieur. Ce dernier peut « décider de la vérification de l'organisation et

³³⁹ Cour des comptes, *Les polices municipales*, Op. cit.

³⁴⁰ Michel Tendil, *Emmanuel Macron interpelle l'AMF pour savoir 'jusqu'où elle est prête à aller'*, Localtis, 10 janvier 2022.

³⁴¹ Olivier Renaudie, *LOPMI ou OVNI ?*, JCP A, 2023.

³⁴² Article L.511-2 du code de la sécurité intérieure.

³⁴³ Article L.511-5 du code de la sécurité intérieure.

du fonctionnement d'un service »³⁴⁴ sur saisine du maire, du président de l'intercommunalité, du préfet de département ou du procureur de la République. La vérification peut être opérée par les services d'inspection générale de l'État, c'est-à-dire l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). Pendant longtemps soumis à l'avis préalable de la Commission consultative des polices municipales (CCPM), ce contrôle était en pratique inopérant puisque cette dernière ne se réunissait pas assez régulièrement³⁴⁵. Pour remédier à cette faiblesse, le législateur a décidé de supprimer l'avis consultatif³⁴⁶. Ce simple ajustement, porteur de souplesse, n'apporte toutefois pas les garanties supplémentaires d'effectivité du dispositif de contrôle. La réforme de la régulation reste alors nécessaire **(b)**.

b. Les perspectives de réformes

Si le besoin de réformer la régulation des polices municipales fait consensus, les modalités de celle-ci restent à déterminer. Deux tendances majeures peuvent être observées.

Premièrement, le renforcement du contrôle pourrait s'appuyer sur une réévaluation du rôle des inspections générales de l'État. Cette idée soutenue dans le rapport Fauvergue-Thourot de 2018 a été reprise dans le livre blanc de la sécurité intérieure de 2020. L'objectif serait de créer une mission permanente de contrôle des polices municipales au sein de l'IGA, qui elle-même pourrait s'appuyer sur l'IGPN et l'IGGN. De son côté, la Cour des comptes émettait l'idée d'un modèle similaire à l'inspection des services de renseignement, « où les équipes sont constituées ponctuellement en puisant dans le vivier des différents corps d'inspection »³⁴⁷.

Deuxièmement, le renforcement du contrôle pourrait passer par la création d'une Inspection générale des polices municipales (IGPM). Proposée par Raphaël Balland, président de la Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR), lors du

³⁴⁴ Article L.513-1 du code de la sécurité intérieure.

³⁴⁵ V. not. Rémy Pointereau, Corinne Féret, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, *Op.cit.*

³⁴⁶ Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

³⁴⁷ Cour des comptes, *Les polices municipales*, *Op. cit.*

*Beauvau des polices municipales*³⁴⁸, l'IGPM serait une réponse au mouvement de judiciarisation croissant.

Ainsi, qu'il s'agisse d'élargir le rôle des inspections existantes ou d'en créer une *ad hoc*, le contrôle des polices municipales par l'État doit « *faire preuve de pédagogie* »³⁴⁹ afin de veiller au respect du droit sans pour autant s'ingérer dans les prérogatives des maires. En outre, l'État régulateur joue aussi un rôle essentiel dans le domaine de la sécurité privée (**Paragraphe 2**).

§2. La régulation perfectible de la sécurité privée

« *L'État ne s'est pas borné à constater le développement des activités privées de sécurité* »³⁵⁰. Outre l'établissement d'un cadre législatif et réglementaire, l'État intervient pour mieux contrôler le secteur de la sécurité privée. Ce contrôle s'appuie à titre principal sur le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) créé par la *LOPPSI* en 2011³⁵¹. En dépit de cette innovation, la régulation a été jugée insuffisante. Par conséquent, le CNAPS a été réformé afin de réaffirmer le rôle de l'État **(1)** et l'effectivité de ses missions **(2)**.

1. Le recentrage de la gouvernance du CNAPS

Le CNAPS est un établissement public administratif (EPA) sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Toutefois, la gouvernance de cet EPA est particulière. Partagée entre l'État et les représentants du secteur, celle-ci a été largement critiquée. Face au manque d'État apparent lors de sa création **(a)**, la réforme de 2022 le replace au centre de la gouvernance **(b)**.

³⁴⁸ Michel Tendil, *Le Beauvau des polices municipales s'ouvre sur des divergences*, Localtis, 5 avril 2024.

³⁴⁹ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *Op. cit.*

³⁵⁰ Jean-Yves Latournerie, « Le Conseil national des activités privées de sécurité » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

³⁵¹ Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

a. Le manque d'État

Avant la création du CNAPS, les préfetures de département détenaient une mission de contrôle *a priori*, permettant ainsi à l'État d'assurer l'assainissement du secteur de la sécurité privée. Cependant, l'engorgement des préfetures d'un côté et l'absence de véritables contrôles *a posteriori* de l'autre, a expliqué la réforme fondamentale de 2011³⁵². Ce constat développé dans le rapport Blot-Diederichs de 2010³⁵³ va donc permettre de poser les jalons du CNAPS.

L'État va alors faire le choix d'une corégulation. En conséquence, le CNAPS a une gouvernance hybride, à cheval entre l'État et le secteur de la sécurité privée. Celle-ci s'appuie sur différents organes – collège, commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC), commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) – composés de fonctionnaires de l'État et de représentants des sociétés privées de sécurité.

Si la volonté d'associer le secteur privé régulé au régulateur public permet de créer un climat de confiance et une posture de dialogue bienvenue, le choix d'une gouvernance hybride dans un domaine régalién aussi sensible que la sécurité a de quoi surprendre. Certains y voient même un « *début de démembrement de l'État* »³⁵⁴. Ainsi, entre 2011 et 2022, deux critiques majeures relatives au poids de l'État et à ses marges de manœuvre ont prospéré.

D'une part, la Cour des comptes en 2018 considère que l'absence de majorité claire de l'État au sein du collège du CNAPS le prive de « *la pleine maîtrise des orientations adoptées* »³⁵⁵. Ce point a fait l'objet de longs débats. La Cour des comptes n'inclut pas dans son calcul les deux magistrats, par principe, indépendants. Dès lors, elle considère qu'en détenant seulement onze sièges sur vingt-cinq, l'État est placé dans une position minoritaire qui se trouve d'ailleurs renforcée par l'assiduité partielle de certains fonctionnaires.

³⁵² Cédric Paulin, *Vers une politique publique de sécurité privée ?*, *Op. cit.*

³⁵³ Yvan Blot, Olivier Diederichs, Hélène Martini, Pierre Garcin, Dominique Han, *Le contrôle des sociétés de sécurité privée*, Rapport IGA, IGPN, IGGN, 2010.

³⁵⁴ Frédéric Ocqueteau, *Genèse et premiers pas du CNAPS*, CESDIP, 2013.

³⁵⁵ Cour des comptes, *Les activités privées de sécurité*, *Op. cit.*

D'autre part, les marges de manœuvre de l'État au sein des organes du CNAPS ont parfois été jugées trop limitées. En effet, en choisissant le statut d'EPA, l'État a fait le pari d'un système à mi-chemin entre l'ordre professionnel et le service administratif, entre l'auto-régulation et le « tout-État »³⁵⁶. Toutefois, le modèle de gouvernance hybride renforce inévitablement la comparaison du CNAPS avec l'ordre professionnel³⁵⁷. Par conséquent, cela fait craindre la possibilité d'un « *accaparement de la structure de régulation par le régulé* »³⁵⁸. Ce dernier profiterait de sa position interne pour influencer les décisions du régulateur public.

Ainsi, ce constat de faiblesse de l'État a été repris dans le livre blanc de la sécurité intérieure de 2020 et a permis d'envisager une réforme **(b)**.

b. Le retour de l'État

La réforme du CNAPS en 2022 est un « *véritable tournant* »³⁵⁹. Celle-ci, issue d'une ordonnance et d'un décret d'application³⁶⁰, modernise l'établissement et permet de réaffirmer le rôle central que doit avoir l'État dans le contrôle des activités privées de sécurité. Outre la modification de la structure, la composition est également révisée en faveur d'une majorité explicite pour l'État.

Tout d'abord, le collège est remplacé par un conseil d'administration³⁶¹. Sa composition est remaniée et poursuit un double objectif : la réduction du nombre de ses membres et le renforcement du poids de l'État. Ainsi, les professionnels du secteur passent de cinq à trois membres, les personnels appartenant à un service de l'État sont désormais en très nette majorité et les deux magistrats ne siègent plus (**Annexe XIII**). De plus, le président du conseil d'administration n'est plus élu mais nommé par décret sur proposition du ministre de l'Intérieur. En outre, les CLAC et la CNAC ont été supprimées,

³⁵⁶ V. not. Cédric Paulin, *Vers une politique publique de sécurité privée ?*, Op. cit.

³⁵⁷ Cour des comptes, *Les activités privées de sécurité*, Op. cit.

³⁵⁸ Xavier Latour, *Le Conseil national des activités privées de sécurité, un établissement public à réformer ?*, AJDA, 2020.

³⁵⁹ CNAPS, *Rapport public annuel 2022*, Avril 2023.

³⁶⁰ Ordonnance n°2022-448 du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS ; Décret n°2022-449 du 30 mars 2022 aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS.

³⁶¹ Articles L.632-2 à L.632-4 du code de la sécurité intérieure.

tandis que les pouvoirs du directeur du CNAPS ont été renforcés. Toutes ces mesures permettent à l'État de se repositionner dans la gouvernance du CNAPS et de rétablir sa pleine influence.

Au-delà des questions de gouvernance, le CNAPS, et par extension l'État régulateur, a également fait l'objet de critiques quant à l'effectivité de ses contrôles (2).

2. La rénovation des missions du CNAPS

La régulation opérée par le CNAPS poursuit un double objectif : la moralisation et la professionnalisation du secteur de la sécurité privée. Pour ce faire, l'établissement articule son action autour de deux activités principales : l'activité de police administrative et l'activité de contrôle couplée à l'action disciplinaire. En d'autres termes, l'établissement autorise, contrôle et sanctionne. Cependant, considérée comme « lacunaire » et « trop peu rigoureuse »³⁶² (a), la régulation a finalement été renforcée (b).

a. Une régulation lacunaire

Dans ses habits de régulateur de la sécurité privée, l'État a été jugé défaillant. Pourtant, la bonne régulation permet d'accroître la crédibilité et légitimité du secteur. Comme le souligne Jean-Yves Latournerie, premier directeur du CNAPS, l'établissement doit permettre « d'entrevoir la mise en place d'un cercle vertueux »³⁶³ : le développement des contrôles aurait une nature dissuasive afin de diminuer les pratiques illégales. Encore faut-il que ces contrôles soient réellement efficaces, ce qui a été débattu plus d'une fois entre 2011 et 2022.

Le point d'orgue des critiques s'est exprimé par la publication du rapport de la Cour des comptes en 2018. Celui-ci a par exemple souligné : un laxisme dans la sélection à l'entrée dans la profession dû à une appréciation trop indulgente de la moralité, des risques de fraude documentaire ou encore des sanctions peu dissuasives. Selon Claude

³⁶² Cour des comptes, *Les activités privées de sécurité*, Op. cit.

³⁶³ Jean-Yves Latournerie, « Le Conseil national des activités privées de sécurité », Op. cit.

Tarlet, ancien président de la Fédération française de la sécurité privée (FFSP), ce rapport est « *injustement à charge* » et se focalise sur des « *cas marginaux* »³⁶⁴ qui ne représentent pas les efforts fournis par le CNAPS.

En tout état de cause, les acteurs publics comme privés sont en adéquation sur un point : les contrôles du CNAPS sont nécessaires et doivent être renforcés car ils permettent de développer la confiance au service du continuum de sécurité **(b)**.

b. Une régulation renforcée

Outre le rehaussement de certaines exigences pour se voir délivrer un titre en matière de police administrative³⁶⁵, la régulation, à travers le rôle du CNAPS, a été renforcée par plusieurs grandes mesures. Deux d'entre-elles doivent être soulignées.

Tout d'abord, concernant la mission de contrôle, la grande nouveauté concerne l'assermentation des agents du CNAPS voulue par la loi « sécurité globale ». Ainsi, depuis la première cérémonie d'assermentation en novembre 2023, certains agents peuvent constater par procès-verbal les infractions au livre VI du code de la sécurité intérieure ainsi que celles relatives au travail dissimulé et à l'emploi d'étrangers sans titre³⁶⁶.

De plus, concernant la mission disciplinaire, le pouvoir est désormais partagé entre le directeur du CNAPS pour les sanctions les plus faibles et une commission disciplinaire pour les sanctions les plus élevées³⁶⁷. La suppression des CLAC et de la CNAC a ainsi permis d'opérer une centralisation bénéfique à la cohérence et à l'équité des décisions sur l'ensemble du territoire national.

In fine, la figure de l'État régulateur sort grandit des récentes réformes adoptées. En outre, la quête de professionnalisation et de moralisation doit aussi passer par un meilleur contrôle par l'État des formations aux métiers de la sécurité **(Paragraphe 3)**.

³⁶⁴ Claude Tarlet, *Sécurité privée : un enjeu de confiance*, Sécurité et stratégie, n°29, 2018.

³⁶⁵ Loi n°2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

³⁶⁶ Article L.634-5 du code de la sécurité intérieure.

³⁶⁷ Articles L.634-7 à L.634-14 du code de la sécurité intérieure.

§3. L'enjeu cardinal de la formation

La formation d'aujourd'hui est le préalable indispensable à la qualité de la sécurité intérieure de demain. L'apparition de nouveaux acteurs – polices municipales et sécurité privée – ne doit donc pas aboutir à l'émergence d'une sécurité au rabais. Même en dehors du cadre régaliens *stricto sensu*, l'État reste le garant de la sécurité sur son territoire. Dès lors, sans pour autant assurer directement les formations, il doit garantir que celles-ci sont à la hauteur des attentes. D'une part, la formation des polices municipales devra être consolidée afin d'être en adéquation avec leurs prérogatives croissantes (1). D'autre part, la concrétisation de la récente réforme de la formation aux activités privées de sécurité constitue une étape supplémentaire vers la professionnalisation du secteur (2).

1. La nécessaire consolidation de la formation des polices municipales

L'objectif de recruter près de 11 000 nouveaux policiers municipaux d'ici 2026³⁶⁸ engendre d'importants défis liés à la formation. Actuellement organisée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), la formation des agents de police municipale repose sur un module de formation initiale obligatoire couplé à un droit à la formation professionnelle continue³⁶⁹. Si ces formations ont été saluées pour leur qualité et ont permis « *d'accompagner la professionnalisation des policiers municipaux* »³⁷⁰, elles présentent également certaines lacunes liées notamment à l'évolution de la profession. D'un côté, la formation opérationnelle a été jugée inadaptée à la réalité du terrain. De l'autre, la formation juridique semble insuffisante pour répondre à la judiciarisation des polices municipales. Comme l'ont souligné plusieurs sénateurs, « *la complexité et le formalisme de la procédure pénale sont tels qu'un déficit de formation pourrait conduire à des annulations de procédure* »³⁷¹.

Dès lors, pour faire face aux enjeux quantitatifs et qualitatifs liés au recrutement et à l'accroissement des prérogatives des polices municipales, il semble indispensable de

³⁶⁸ Ministère de l'Intérieur, *Lancement d'un cycle de rencontre autour du statut et du rôle des policiers municipaux*, Communiqués de presse, 5 avril 2024.

³⁶⁹ Article L.511-6 du code de la sécurité intérieure.

³⁷⁰ Cour des comptes, *Les polices municipales*, *Op. cit.*

³⁷¹ Rémy Pointereau, Corinne Féret, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, *Op.cit.*

consolider à la fois le contenu des formations et l'organe formateur. Deux pistes de réforme ont été jusqu'à présent envisagées.

La première possibilité consiste en un renforcement du CNFTP. Celui-ci s'est déjà doté de quatre nouveaux centres de formation dédiés spécifiquement aux policiers municipaux. De plus, le CNFTP a également développé plusieurs modules de spécialisation afin de s'adapter aux récentes tendances : banalisation de l'armement, usage de la vidéoprotection, développement des brigades cynophiles etc. En outre, le renforcement des partenariats entre le CNFTP d'un côté, et les écoles de Police et de Gendarmerie nationales de l'autre, constitue un objectif afin de renforcer les échanges dans une logique de continuum de sécurité³⁷². Ainsi, le CNFTP a l'avantage de favoriser le maillage territorial³⁷³ mais rend aussi plus difficile l'homogénéisation, pourtant nécessaire, de la formation.

La seconde possibilité suppose donc la création d'une École nationale des polices municipales placée sous la tutelle du ministre de l'Intérieur. Celle-ci aurait l'avantage de développer une véritable identité professionnelle pour les policiers municipaux tout en renforçant l'homogénéisation de la formation. Toutefois, elle risquerait aussi d'accentuer la convergence des polices déjà observée. Issue du rapport Fauvergue-Thourot³⁷⁴, cette idée a été reprise en avril 2024 par le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, au cours de la première réunion du *Beauvau des polices municipales*³⁷⁵. La création d'une telle école serait, en tout état de cause, un symbole fort de centralisation et de réaffirmation de l'État régalien.

De surcroît, l'enjeu de la formation concerne également le secteur de la sécurité privée, qui, de son côté, doit mettre en œuvre la réforme récemment adoptée (2).

³⁷² V. not. Laurence Cayrel, Olivier Diederiechs, *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, IGA, 2020.

³⁷³ V. not. Lionel Royer-Perreaut, Alexandre Vincendet, *Rapport d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales*, Assemblée nationale, 2023.

³⁷⁴ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Op. cit.

³⁷⁵ Nice-Matin, *Nice candidate pour accueillir une école nationale des policiers municipaux*, 5 avril 2024.

2. La concrétisation de la réforme de la formation aux activités privées de sécurité

En 2012, le rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée³⁷⁶ fait l'état d'une offre de formations peu structurée, pas suffisamment exigeante et trop peu contrôlée. Pourtant, le « *niveau d'un dispositif de formation professionnelle influence fortement la qualité déontologique d'un secteur d'activité* »³⁷⁷. L'État ne peut donc pas se satisfaire d'une situation dégradée dans un secteur aussi important que la sécurité privée. Dès lors, sa mobilisation constitue un « chantier prioritaire » reposant sur deux piliers : les prestataires de formations d'un côté, et le contenu et périmètre des formations de l'autre.

Le constat initial est celui d'une grande fragmentation des prestataires. Sans cohérence d'ensemble, les prestataires privés se sont multipliés ouvrant la voie à une grande hétérogénéité concernant la qualité des formations. L'État peut alors intervenir sur un double registre. D'une part, il a vocation à soutenir la création d'une filière de la sécurité privée permettant ainsi de favoriser le recrutement et les perspectives de carrières³⁷⁸. D'autre part, les prestataires de formations doivent avoir obtenu une certification puis une autorisation délivrée par le CNAPS³⁷⁹. En outre, la mise en œuvre d'ici le 1^{er} septembre 2025³⁸⁰ de la réforme de la formation permettra à l'établissement de s'assurer de la moralité des prestataires et de leurs dirigeants ainsi que de renforcer l'encadrement des sessions d'examens³⁸¹.

Le recours croissant aux agents de sécurité privée et l'extension de leurs prérogatives – armement, voie publique, etc. – a entraîné une révision à la hausse des aptitudes professionnelles requises. Sans se substituer aux organes formateurs, l'État fixe les grandes lignes de la formation initiale et continue des agents. Il détermine ainsi le volume horaire et le contenu des formations. La loi « sécurité globale » en 2021 a d'ailleurs renforcé les exigences concernant la maîtrise de la langue française et des

³⁷⁶ Gilles Sanson, Brigitte Le Brethon, Catherine Hesse, *Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée*, IGA, IGEN, IGAS, 2012.

³⁷⁷ André Michel Ventre, « Les enjeux de la formation » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecq, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

³⁷⁸ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Op. cit.

³⁷⁹ Article L.625-2 du code de la sécurité intérieure.

³⁸⁰ CNAPS, *Rapport public annuel 2023*, Avril 2024.

³⁸¹ Ordonnance n°2023-274 du 16 mai 2023 relative à la formation aux activités privées de sécurité.

valeurs de la République. *In fine*, le renouvellement de la carte professionnelle est subordonné au suivi d'une formation continue afin de s'assurer de la mise à jour des compétences des agents³⁸².

Ainsi, en développant la régulation des nouveaux acteurs de la sécurité intérieure, l'État tente de contrôler la qualité des prestations. Il agit par conséquent en faveur de l'intégration de ces acteurs dans le continuum de sécurité. En outre, l'État se mue en stratégie afin de créer les conditions propices à la coordination des forces (**Section 2**).

Section 2 – L'État stratège ou la recherche de l'effet de synergie

L'État stratège doit avoir pour boussole la recherche de l'effet de synergie. Celui-ci désigne l'interaction entre au moins deux éléments dont les effets combinés sont supérieurs à la somme de leurs propres effets. Si cet objectif est encore loin d'être atteint, il est déjà possible d'esquisser la philosophie (**Paragraphe 1**), les outils (**Paragraphe 2**) et les acteurs (**Paragraphe 3**) d'une telle mutation.

§1. La philosophie : le juste équilibre entre horizontalité et verticalité

Le mouvement de pluralisation des acteurs de la sécurité intérieure est de nature à provoquer une véritable cacophonie. Confronté à une crise de souveraineté et d'autorité (1), l'État s'adapte et tente de trouver le juste équilibre entre horizontalité et verticalité. En d'autres termes, il recherche la souplesse et tente d'éviter la subordination (2).

1. Une crise de souveraineté et d'autorité

L'État stratège est marqué par une « *double rupture* »³⁸³. D'une part, placé en situation de concurrence et d'interdépendance, l'État fait face à des jeux d'influences : il

³⁸² Article L.612-20-1 du code de la sécurité intérieure.

³⁸³ Jacques Chevallier, « L'État stratège » in *Le Temps de l'État. Mélange en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, 2007.

a ainsi perdu une partie de sa souveraineté. D'autre part, critiqué pour son manque d'efficacité et ses modalités d'action, l'État n'a plus sa suprématie d'antan : il a perdu une partie de son autorité.

Apparue au cours des années 1990³⁸⁴, la notion d'État stratège naît d'une « *reconfiguration des appareils d'État* »³⁸⁵ définie par le passage d'un modèle de gouvernement unilatéral à un modèle de gouvernement pluraliste. Ce dernier prend d'abord ses racines dans les milieux économiques et financiers puis il s'exporte dans d'autres domaines tels que l'industrie ou la santé. Si ce nouveau contexte n'épargne pas le milieu de la sécurité intérieure, celui-ci semble ne pas connaître avec la même force la mutation vers l'État stratège. Comme l'illustre parfaitement Frédéric Ocqueteau, l'État apparaît « *comme le barreur d'un navire qui essaie de contrôler un mouvement qui lui échappe, tandis qu'une multitude de rameurs, privés et locaux, mettent en œuvre la sécurité au quotidien* »³⁸⁶.

Ces difficultés d'implantation d'un État stratège en matière de sécurité intérieure peuvent s'expliquer par la nature profondément régaliennne de la sécurité. Comme l'a défini François Dieu, la sécurité est une « *compétence régaliennne parmi les compétences régaliennes* »³⁸⁷. Dès lors, elle semble bénéficier d'une sorte de statut particulier, au moins à titre symbolique, qui a rendu le mouvement de pluralisation encore plus difficile à accepter pour l'État. En effet, ce dernier a dû faire le deuil d'une conception monopolistique de la sécurité.

D'un point de vue juridique, l'adoption de la *LOPS* en 1995 consacre ces changements sans pour autant rompre avec la tradition. Si elle admet volontiers que des nouveaux acteurs « *concourent à la sécurité générale* »³⁸⁸, elle affirme également que « *L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la*

³⁸⁴ V. not. Philippe Bezes, *Le modèle de l'État stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française*, Sociologie du travail, n°4, 2005.

³⁸⁵ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, 2003.

³⁸⁶ Frédéric Ocqueteau, *Polices entre État et marché*, Sciences Po Les Presses, 2004.

³⁸⁷ François Dieu, « L'administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, 2014.

³⁸⁸ Annexe 1 à la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens »³⁸⁹. Autrement dit, la LOPS conserve une définition profondément régalienne de la sécurité. Cependant, elle ne nie pas les récentes évolutions et dégage au contraire une volonté de concevoir l'État stratège. L'État a donc la « *responsabilité principale* » de la sécurité et doit à ce titre « *utiliser au mieux les moyens dont il dispose en propre* ». Toutefois, il doit également « *veiller à ce que les autres acteurs de la sécurité que sont les maires et leurs services, d'une part, et, d'autre part, les professions de sécurité exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités* »³⁹⁰.

Dès lors, il s'agit pour l'État de réorganiser ses modalités d'action afin de trouver le juste équilibre entre horizontalité et verticalité (2).

2. La souplesse sans la subordination

L'État stratège cherche le compromis. D'un côté, il s'appuie sur la logique partenariale pour renforcer les synergies entre les différents acteurs du continuum de sécurité. Cette démarche s'inscrit alors dans une logique de coproduction. De l'autre, il doit réussir à s'imposer comme le chef de file de cette coproduction. Autrement dit, l'État doit rester un partenaire particulier pour ne pas devenir un partenaire subordonné.

La souplesse s'exprime par l'irruption retentissante du partenariat dans les pratiques de l'action publique : « *l'ère du partenariat marquerait alors le passage d'une action publique orchestrée de façon verticale par l'État central à une action publique horizontale co-construite par l'État et des institutions extra-étatiques et infra-étatiques* »³⁹¹. La sécurité intérieure n'a pas été épargnée par ce phénomène global. Cela s'illustre assez clairement par le mouvement de contractualisation du droit. Ainsi, l'instauration des contrats de partenariat public-privé en matière de sécurité³⁹², témoigne

³⁸⁹ Article 1^{er} de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Codifié à l'article L.111-1 du code de la sécurité intérieure.

³⁹⁰ Annexe 1 à la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

³⁹¹ Sylvain Bordiec, Adrien Sonnet, *Action publique et partenariat(s)*, Champ social, 2020.

³⁹² Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

malgré certaines difficultés et réticences, d'une « *hybridation des services publics régaliens* »³⁹³.

Toutefois, le développement de la logique partenariale dans un domaine aussi sensible que le régalien ne peut pas aboutir à une relation égalitaire. En effet, la coproduction de la sécurité fait peser le risque d'une perte de contrôle, d'un État à la dérive. Dès lors, l'État doit veiller d'une part, à ce que ses forces de sécurité intérieure traditionnelles ne s'affaiblissent pas. D'autre part, il doit être suffisamment vigilant quant à l'essor des nouvelles forces. Ainsi, il a le devoir de conserver des dispositifs de contrainte et une véritable capacité décisionnaire. Comme le souligne Virginie Gautron, « *dans le processus contractuel, l'État détient des pouvoirs que ne possède aucun autre acteur, pouvoirs qui lui assurent une position de leadership. Il concentre l'essentiel des prérogatives d'impulsion, d'expertise, de réglementation, de financement et de contrôle* »³⁹⁴.

Ainsi, pour éviter l'émergence d'un capharnaüm néfaste à la souveraineté de l'État, la figure du stratège, apposée à celle de régulateur, contribue à mettre de l'ordre et de la concorde en développant une gouvernance effective de la sécurité intérieure. Si cet État stratège n'est pas parvenu à maturité et se trouve encore en pleine construction, il est déjà possible d'observer certaines avancées (**Paragraphe 2**).

§2. Les outils : le développement de l'interopérabilité

Au-delà des grandes orientations politiques et concepts juridiques, l'État stratège se concrétise par la mise en œuvre d'outils ayant vocation à renforcer l'interopérabilité entre les différents acteurs du continuum de sécurité. L'objectif est d'accroître la coopération entre les forces de sécurité régaliennes et les polices municipales (**1**) ainsi qu'avec le secteur privé (**2**).

³⁹³ Guillaume Fonouni-Farde, « Le contrat de partenariat public-privé en matière de sécurité intérieure et de défense » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014.

³⁹⁴ Virginie Gautron, *La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient*, Champ pénal, 2010.

1. La coopération entre les forces de sécurité nationales et locales

Le rôle croissant des polices municipales dans la sécurité du quotidien est désormais indiscutable. Dès lors, dans une logique de « *concours de sécurité* »³⁹⁵, les forces locales et nationales doivent collaborer afin de permettre une synergie des moyens et des compétences au service d'une même finalité. En pratique, la coopération entre les polices municipales, d'un côté, et la Police ou Gendarmerie nationales, de l'autre, s'appuie sur deux outils principaux.

Premièrement, les conventions de coordination³⁹⁶ permettent de formaliser les modalités opérationnelles des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État. Outil créé en 1999 et réformé en 2019, les conventions de coordination se sont banalisées mais restent relativement mal réparties sur le territoire national. En effet, 93% des services de police municipale en zone police ont signé une telle convention, alors que le taux n'atteint que 72% en zone gendarmerie. Si cet écart semble s'expliquer par la taille restreinte des services de police municipale en zone gendarmerie, il n'en demeure pas moins qu'une généralisation de ces conventions est aujourd'hui un objectif recherché³⁹⁷. En effet, comme le relève la Cour des comptes, « *un bilan positif peut être tiré de la procédure de conventionnement* »³⁹⁸. En s'appuyant sur un diagnostic local de sécurité partagée entre les forces étatiques et locales, la signature d'une convention de coordination est la traduction de la philosophie partenariale de l'État stratège. D'une part, elle soutient la mise en œuvre d'une véritable doctrine d'emploi de la police municipale sur son territoire³⁹⁹. D'autre part, elle permet de répartir les compétences et donc d'envisager une coopération renforcée entre l'État et les municipalités.

Deuxièmement, les contrats de sécurité intégrée (CSI) créés par la loi « sécurité globale » de 2021 apportent leur concours « *au partenariat entre l'État et les collectivités*

³⁹⁵ Olivier Gohin, *La constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité ?*, Cahier de la sécurité, 2012.

³⁹⁶ Article L.512-4 à L.512-7 du code de la sécurité intérieure.

³⁹⁷ V. not. Lionel Royer-Perreaut, Alexandre Vincendet, *Rapport d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales*, Assemblée nationale, 2023.

³⁹⁸ Cour des comptes, *Les polices municipales*, *Op. cit.*

³⁹⁹ V. not. Préfecture du Loiret, *Synthèse des travaux menés par la préfecture du Loiret et l'observatoire des polices municipales*, Juillet 2013.

territoriales pour la sécurité de tous »⁴⁰⁰. A la différence des conventions de coordination, les CSI ont une approche macro afin de répondre aux problématiques sécuritaires d'un territoire dans leur globalité. Articulés autour de plusieurs « volets », les CSI rassemblent les acteurs du continuum de sécurité afin de déterminer des engagements réciproques. Cela peut porter sur les effectifs, le partage d'informations, l'accès aux fichiers de police, la mutualisation des locaux, le développement d'opérations conjointes et de patrouilles mixtes, ou encore le renforcement des groupes de partenariats opérationnels (GPO), etc.

Ainsi, ces deux outils contractuels sont utiles pour fluidifier les relations et favoriser l'acculturation des polices. Toutefois, cette complémentarité recherchée ne doit pas promouvoir une relation de subsidiarité incontrôlée en raison d'un désengagement de l'État de certaines de ses missions régaliennes. Il convient ainsi de maintenir l'ancrage de chacune de ces forces – locales et nationales – dans ce qui fonde leur propre identité.

En outre, la meilleure coopération entre le public et le privé est aussi l'une des missions de l'État stratège (2).

2. La coopération public – privé

En 2008, le livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe propose une typologie des relations public - privé. Cette classification repose sur quatre grandes catégories : la coopération, la concurrence, la coexistence et le dirigisme⁴⁰¹. Si cette typologie témoigne d'un certain « *esprit de système* »⁴⁰² simplifiant une réalité plus complexe, elle a néanmoins l'avantage de dégager des grandes tendances.

Ainsi, le livre blanc juge le modèle de la coopération comme « *inéluçtable* », mais considère également que la France a pris du retard par rapport à certains de ses voisins. En effet, il perçoit au mieux l'existence d'une « *coopération de circonstance* » bien loin de la « *coopération intégrée* » de l'Espagne. *In factò*, les modèles s'enchevêtrent et ne

⁴⁰⁰ Circulaire n° 6258-SG du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée.

⁴⁰¹ INHES, Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, 2008.

⁴⁰² V. not Bernard Chenot, *La notion de service public dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Études et documents du Conseil d'État, 1950 ; Jean Rivero, *Apologie pour les faiseurs de systèmes*, Recueil Dalloz, 1951.

sont donc pas incompatibles. L'Espagne allie même une coopération harmonieuse avec un fort dirigisme en affirmant par exemple que « *l'activité de sécurité privée est subsidiaire, complémentaire et subordonnée à la sécurité publique* »⁴⁰³.

En France, la coopération public - privé cherche encore ses fondations. Pourtant, la sécurité privée est aujourd'hui un maillon indispensable de la politique publique de sécurité intérieure. Son rôle s'est largement accru en raison des nombreuses externalisations mais aussi de la multiplication des événements publics d'ampleur. Dès lors, la difficulté pour « *dégager une véritable doctrine d'emploi de la sécurité privée* »⁴⁰⁴ doit être dépassée. Déjà formulée en 2018⁴⁰⁵, la Cour des comptes a réitéré en 2023⁴⁰⁶ sa recommandation appelant à l'élaboration d'une telle doctrine. En effet, celle-ci aurait l'avantage de clarifier le champ de compétences et les conditions d'intervention des agents privés de sécurité. Ainsi, à l'aube des JOP 2024, il est opportun de renouveler le vœu de Jean-Paul Célet exprimé à l'issue de l'Euro 2016 et invitant à « *transformer l'essai, en s'orientant vers une véritable doctrine d'emploi de la sécurité privée dans l'architecture globale de la sécurité intérieure* »⁴⁰⁷.

Au-delà de ces sujets structurels, l'adoption de conventions locales de coopérations de sécurité (CLCS)⁴⁰⁸ à partir de 2016, encourage les coopérations opérationnelles dans certaines zones au sein desquelles interviennent acteurs privés et publics. Enfin, la nomination au sein de la Police et Gendarmerie nationales d'un « référent sécurité privée » au niveau départemental⁴⁰⁹ participe à renforcer le partage d'informations, la confiance et *in fine* la sécurité de la population.

En tout état de cause, ces outils ne sauraient suffire au développement d'une vision stratégique organisant les complémentarités. À l'image d'un navire sans capitaine ou d'une armée sans général, l'État stratège sans pilote risque la dérive ou la reddition **(Paragraphe 3)**.

⁴⁰³ Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁴⁰⁴ Xavier Latour, Christophe Aubertin, *Les missions de la sécurité privée*, Mare & Martin, 2021.

⁴⁰⁵ Cour des comptes, *Les activités privées de sécurité*, *Op. cit.*

⁴⁰⁶ Cour des comptes, *Le conseil national des activités privées de sécurité*, Observations définitives, 2023.

⁴⁰⁷ Jean-Paul Célet, *L'Euro 2016 : les fondements d'une doctrine d'emploi de la sécurité privée dans l'architecture de sécurité intérieure*, Sécurité et stratégie, n°23, 2016.

⁴⁰⁸ Circulaire n°1600290J du 5 janvier 2016 relative aux conventions locales de coopérations de sécurité.

⁴⁰⁹ Convention de partenariat signée le 29 octobre 2019 entre le ministère de l'Intérieur, le GES et le CDSE.

§3. Les acteurs : le nouveau pilotage du continuum de sécurité

Si l'État encourage la coproduction de la sécurité liée à une pluralisation des acteurs, il refuse toutefois de n'être qu'un spectateur de ces mutations majeures. Dès lors, le ministère de l'Intérieur tente de se transformer en véritable chef de file du continuum de sécurité (1). De plus, l'émergence de nouveaux acteurs étatiques de la sécurité intérieure invite à penser une nouvelle architecture gouvernementale (2).

1. Le ministère de l'Intérieur comme chef de file

Alors que la gouvernance de la sécurité intérieure s'est considérablement complexifiée, le ministère de l'Intérieur tente de s'imposer comme un véritable chef de file en la matière. Pendant longtemps considéré comme « *éclaté entre plusieurs structures du ministère de l'Intérieur* »⁴¹⁰, le pilotage du continuum a été totalement rénové grâce à la LOPMI de 2023. En effet, son annexe promet de créer une nouvelle « *direction unique des partenariats chargée de l'animation du continuum de sécurité et du pilotage des partenariats avec les polices municipales, la sécurité privée, les professions exposées à des menaces particulières de délinquance, les industriels fournisseurs de moyens et l'ensemble des acteurs qui concourent à la coproduction de sécurité* »⁴¹¹. Cette annonce se concrétise avec la création de la direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (DEPSA) le 5 juillet 2023⁴¹².

D'un point de vue structurel, cette nouvelle direction incarne l'héritage d'une succession d'entités attestant d'une certaine instabilité en matière de pilotage du continuum de sécurité : délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP)⁴¹³, délégation aux coopérations de sécurité (DCS)⁴¹⁴, délégation ministérielle aux

⁴¹⁰ Alice Thourot, Jean-Michel Fauvergue, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, *Op. cit.*

⁴¹¹ Rapport annexé à la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

⁴¹² Décret n°2023-582 du 5 juillet 2023 modifiant le décret n°2013 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des Outre-mer.

⁴¹³ Décret n°2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée.

⁴¹⁴ Décret n°2014-278 du 28 février 2014 instituant un délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur.

partenariats, stratégies et innovations de sécurité (DPSIS)⁴¹⁵. Désormais, la DEPSA, composée d'environ 90 agents d'horizons variés, comprend notamment un bureau des polices municipales et un bureau des activités privées de sécurité, tous deux rattachés à la sous-direction des acteurs de la sécurité du quotidien et de la stratégie territoriale.

D'un point de vue fonctionnel, la feuille de route de la nouvelle direction s'articule autour de plusieurs grandes missions. Elle doit notamment : coordonner les interventions des acteurs du continuum, appuyer les préfets dans l'animation locale afin d'encourager la coopération des acteurs, développer les relations avec les industries de la sécurité et le secteur de la recherche, etc. Comme l'indique sa directrice, Julie Mercier, l'objectif est de « *construire, avec l'ensemble des acteurs concernés, une appréhension partagée et une définition stabilisée du continuum de sécurité* »⁴¹⁶. Ainsi, la DEPSA est bel et bien l'une des émanations de l'État stratège. Si ses ambitions initiales sont justes et prometteuses, elle doit encore passer le baptême du feu et prouver sur le long terme sa réelle « *valeur ajoutée* »⁴¹⁷.

Outre ce nouveau pilotage relatif aux acteurs non-étatiques de la sécurité intérieure, certaines propositions invitent à repenser l'architecture gouvernementale afin de mieux intégrer les nouveaux acteurs étatiques de la sécurité intérieure (2).

2. L'hypothèse d'une nouvelle architecture gouvernementale

« Grand ministère de la sécurité publique » ou « ministère de la sécurité nationale » ? Les termes changent mais traduisent une même volonté : redéfinir l'architecture gouvernementale à la lumière des nouvelles prérogatives conférées à la douane, à l'administration pénitentiaire et aux armées en matière de sécurité intérieure. Dès lors, le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur en 2009⁴¹⁸ ne serait que la première étape à la création d'un grand ministère rassemblant sous la même autorité l'ensemble des acteurs régaliens concourant à la sécurité intérieure.

⁴¹⁵ Décret n°2020-1126 du 11 septembre 2020 instituant un délégué ministériel aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité.

⁴¹⁶ Marie Desrumaux, *La DEPSA aura à construire une définition stabilisée du continuum de sécurité (Julie Mercier)*, Dépêche n°702882, 22 novembre 2023, AEF Info.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ Loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale

L'idée semble partagée par une partie de la classe politique et soutenue par certains syndicats. En effet, Nicolas Sarkozy et François Fillon faisaient d'une telle mesure l'un des piliers de leur campagne présidentielle entre 2015 et 2017. Ainsi, cela viendrait consacrer le mouvement de policiarisation de l'administration pénitentiaire et de la douane, mais risquerait de se faire au détriment de leur identité hybride. Un grand ministère aurait certainement le mérite de faciliter les échanges, la mutualisation des moyens et *in fine* d'améliorer les coopérations entre l'ensemble des acteurs régaliens. Toutefois, la mise en œuvre d'une réforme de cette ampleur mériterait en amont une véritable évaluation de l'opportunité opérationnelle afin de ne pas renvoyer à un simple effet d'annonce purement symbolique.

De son côté, le professeur Olivier Gohin souligne également la nécessité de repenser l'organisation ministérielle afin de prendre en considération l'implication des armées dans la sécurité intérieure. Il défend notamment la création d'un « *ministre de la sécurité nationale, en charge de la sécurité intérieure et extérieure et de la défense sur le territoire* »⁴¹⁹. Une telle innovation se trouverait en adéquation avec la logique de continuum défense - sécurité intérieure⁴²⁰, ainsi qu'avec le concept transverse de « sécurité nationale » présent à l'article L.1111-1 du code de la défense.

* * *

Ainsi, la perte de centralité de l'État doit être nuancée. Outre une redéfinition de son rôle d'opérateur de la sécurité intérieure, il reste un acteur majeur en adoptant les caractéristiques du régulateur et du stratège. Autrement dit, l'État a su réinventer ses modalités d'intervention pour mieux s'adapter au constat d'érosion de son monopole. Il assume alors de nouvelles missions au service de la meilleure intégration et synergie des acteurs du continuum de sécurité.

⁴¹⁹ Olivier Gohin, « Les ministres chargés de la sécurité et de la défense sous la Ve République » in Olivier Gohin et Bertrand Pauvert (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, PUAM, 2015.

⁴²⁰ Marc Watin Augouard, « Le continuum défense sécurité intérieure » *Op. cit.*

CONCLUSION GÉNÉRALE

« *L'État ne se vit plus et ne fonctionne plus aujourd'hui comme hier.* »⁴²¹

Le monde d'hier était empreint du culte de la supériorité étatique. L'État était une puissante structure administrative centralisée, incarnant seule l'intérêt général et possédant les attributs de la puissance publique. Cette suprématie s'incarnait, à titre principal, à travers l'édification au fil des siècles d'un monopole sur la sécurité intérieure, saint des saints de son domaine régalien. Pourvoyeur quasiment exclusif de la sécurité sur son territoire, l'État était seul en scène. La Police et Gendarmerie nationales s'élevaient ainsi en symbole de la centralisation et de l'étatisation de la sécurité intérieure. Ce tableau d'une simplicité presque déconcertante laissait entrevoir un idéal d'ordre et de cohérence. L'État portait alors bien son nom⁴²². Il se tenait debout, sur de solides fondations.

Le monde d'aujourd'hui est caractérisé par « *la complexité, le désordre et l'incertitude* »⁴²³. Ce nouveau tableau, plus sombre, rejoint le constat d'un État *a priori* fragilisé au cœur de ses prérogatives régaliennes. Il est confronté à une érosion de son monopole liée à l'émergence de nouveaux acteurs. Ce phénomène de pluralisation des acteurs concourant à la sécurité intérieure, accéléré par la pression budgétaire et sécuritaire, a principalement profité à l'essor des polices municipales et de la sécurité privée.

Bousculé, l'État a vacillé mais n'a pas chuté. Tel le dieu romain Janus, l'érosion est bifrons. Elle implique à la fois la dégradation et la transformation, mais ne signifie ni le démantèlement ni le retrait de l'État. Au contraire, l'érosion du monopole régalien de la sécurité intérieure est venue redessiner le relief de l'État ; ses frontières, ses fonctions et son organisation traditionnelles. Ces mutations ont permis la réforme de l'État opérateur, pourvoyeur de sécurité, et le développement d'un État régulateur et stratège ; actant, de ce fait, une nouvelle conception de l'exercice des prérogatives régaliennes.

⁴²¹ Bruno Lasserre, *L'État régulateur*, Rencontre avec les élèves de la nouvelle promotion de l'ENA, 2019.

⁴²² État : du latin *status*, dérivé du verbe *stare* qui signifie « se tenir debout ».

⁴²³ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, 2003.

En cette période Olympique, toutes les caractéristiques de ces mutations sont présentes et même décuplées. La coproduction de la sécurité est mise à l'épreuve et atteint ainsi son paroxysme. Pour décrocher la médaille d'or de la sécurisation, l'État fournit, suppléé, régule et coordonne. Il entretient ainsi sa posture de pilote du continuum de sécurité. Dès lors, l'héritage multiple des jeux Olympiques et Paralympiques sera aussi sécuritaire, et permettra, dans ce domaine, d'établir l'incipit du monde de demain qui s'écrit dès aujourd'hui.

Ce monde est ainsi celui d'une sécurité intérieure définie comme un processus pluriel. Incarné par une multitude d'acteurs, le citoyen en est certainement le premier destinataire et donc bénéficiaire. Cependant, loin d'être cantonné au statut d'observateur, celui-ci acquiert également un rôle croissant et participe à sa propre sécurité ainsi qu'à celle de la collectivité⁴²⁴. Autrement dit, la sécurité ne se conçoit plus seulement pour le citoyen, mais aussi avec lui. En devenant un acteur à part entière du continuum de sécurité, le citoyen s'inscrit dans une nouvelle dynamique qui permettra, peut-être, de rompre avec la culture de l'individualisme et de « *l'affirmation sans limite d'individus qui estiment ne rien devoir à la société mais exigent tout d'elle* »⁴²⁵.

⁴²⁴ V. not. Arnaud-Dominique Houte, *Citoyens policiers*, La découverte, 2024.

⁴²⁵ Marcel Gauchet, *La condition historique*, Gallimard, 2003.

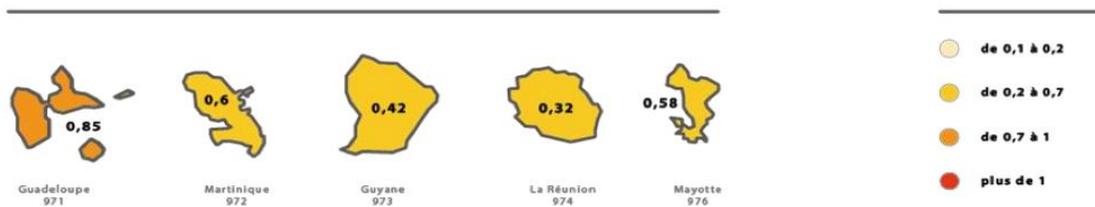
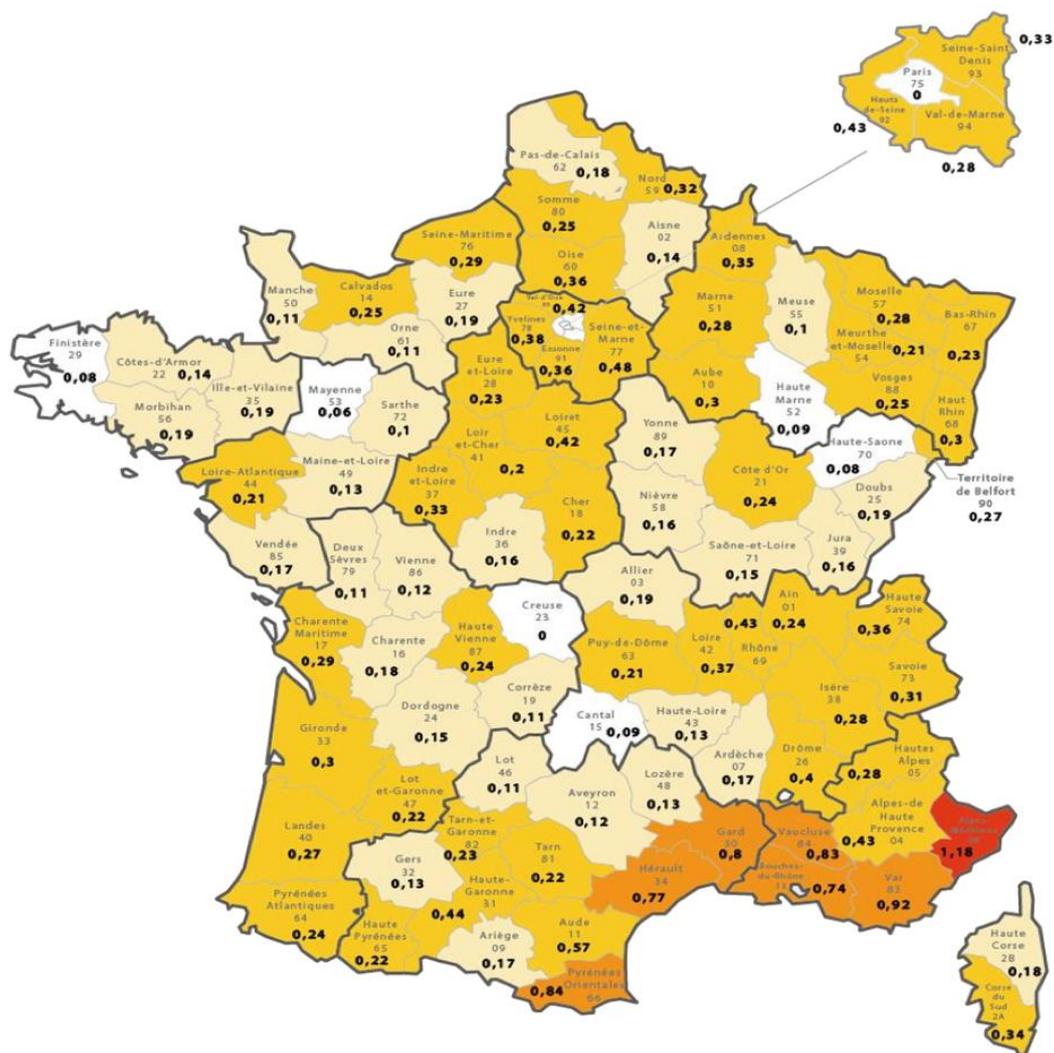
TABLE DES ANNEXES

Annexe I	130
Annexe II	131
Annexe III.....	132
Annexe IV.....	133
Annexe V.....	134
Annexe VI.....	135
Annexe VII.....	136
Annexe VIII.....	137
Annexe IX.....	138
Annexe X.....	139
Annexe XI.....	140
Annexe XII.....	141
Annexe XIII.....	142

Annexe I

Taux de couverture du territoire français par les polices municipales en 2020

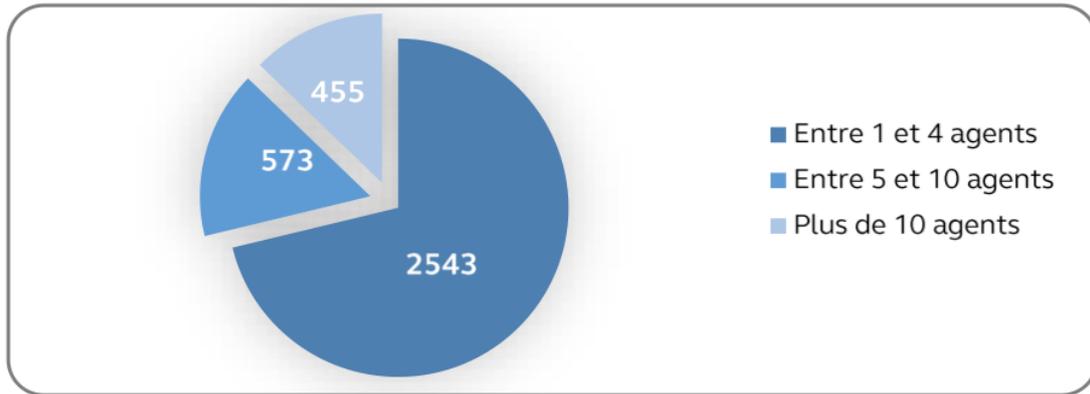
(Nombre de policiers municipaux pour 1000 habitants)



Source : Cour des comptes, *Les polices municipales*, rapport public thématique, 2020.

Annexe II

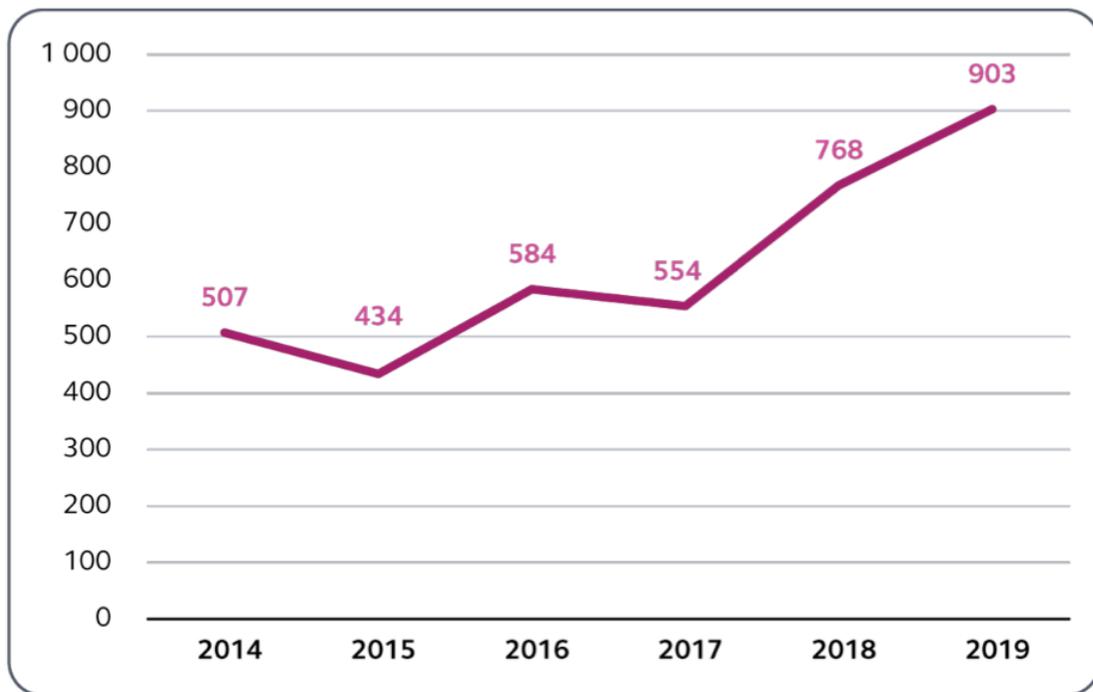
Répartition des services de polices municipales selon la taille de l'effectif en 2020



Source : Cour des comptes, *Les polices municipales*, rapport public thématique, 2020.

Annexe III

Évolution du nombre de centres de supervision urbains (2014 – 2019)



Source : Cour des comptes, *Les polices municipales*, rapport public thématique, 2020.

Annexe IV

Effectifs des acteurs publics et privés de la sécurité en 2023

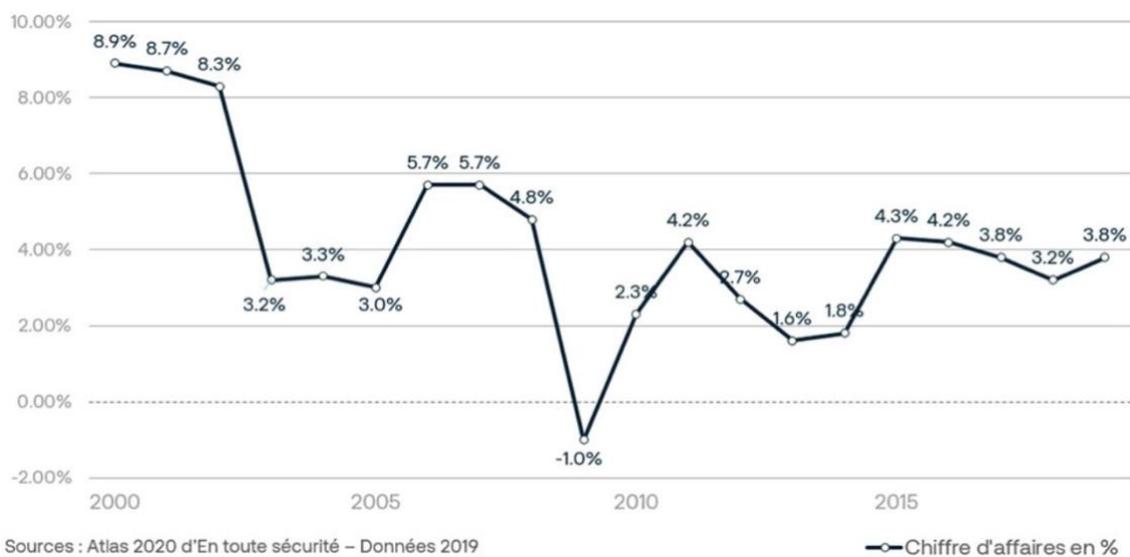
Acteurs de la sécurité ou concourrant à la sécurité	Effectifs
<i>PÉRIMÈTRE ÉTAT</i>	
Police nationale	151 000
+ Réserve opérationnelle de la Police nationale	6 500
Gendarmerie nationale	102 000
+ Réserve opérationnelle de la Gendarmerie nationale	32 500
Militaires engagés en OPINT	13 000
Agents de la douane	17 000
Dont branche surveillance	8 500
Agents de l'administration pénitentiaire	43 000
Dont branche surveillance	30 000
<i>Total État</i>	365 000
<i>Total État (sans les réservistes PN/GN et en comptabilisant uniquement la branche surveillance pour la douane et l'administration pénitentiaire)</i>	304 500
<i>PÉRIMÈTRE COLLECTIVITÉS LOCALES</i>	
Polices municipales	27 000
Gardes champêtres	700
Agents de surveillance de la voie publique (ASVP)	8 100
<i>Total collectivités locales</i>	35 800
<i>PÉRIMÈTRE SECTEUR PRIVÉ</i>	
Agents de sécurité privée	181 000
Gardes particuliers	55 000
<i>Total secteur privé</i>	236 000

Source : Tableau réalisé par Léo Bourguin⁴²⁶.

⁴²⁶ Données : Cour des comptes, *Mission « Sécurités »*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2024 ; Conseil national des activités privées de sécurité, *Rapport public annuel 2023, 2024* ; Data.gouv.fr, *Police municipales : effectifs par commune*, (consulté le 10 mai 2024) ; Justice.gouv.fr, *Direction de l'administration pénitentiaire*, (consulté le 10 mai 2024), Douane.gouv.fr, *La douane en bref*, (consulté le 10 mai 2024).

Annexe V

Évolution du chiffre d'affaires de la sécurité privée (2000 – 2019)



Source : Securitas France, *Les chiffres du marché de la sécurité*, 18 août 2021.

Annexe VI

Article L.611-1 du code de la sécurité intérieure

Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent :

1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes ;

1° bis A faire assurer par des agents armés l'activité mentionnée au 1°, lorsque celle-ci est exercée dans des circonstances exposant ces agents ou les personnes se trouvant dans les lieux surveillés à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie ;

2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;

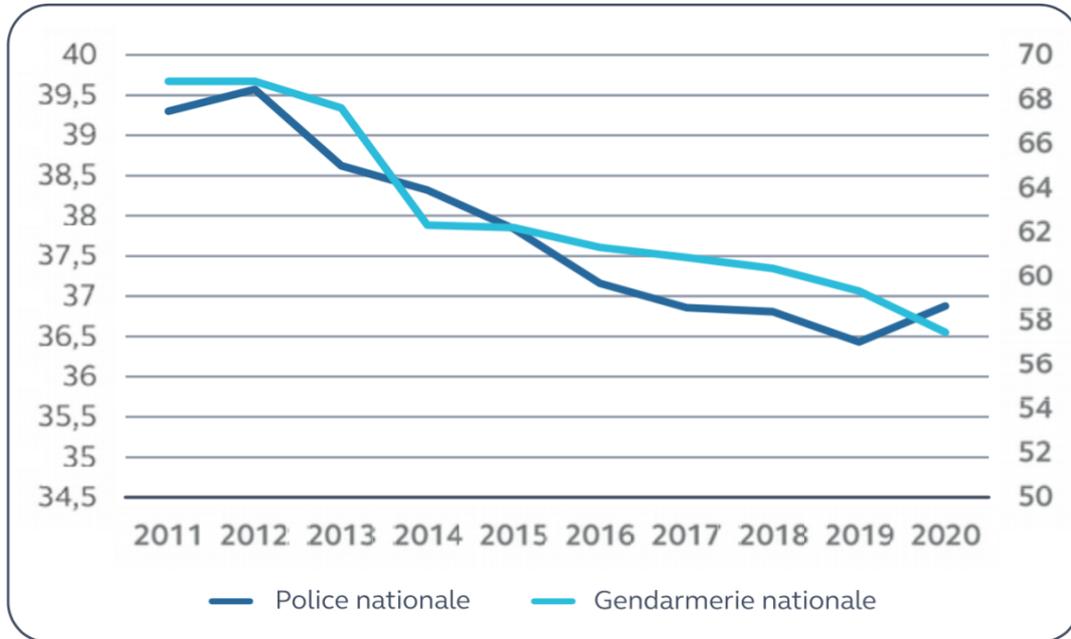
3° A protéger l'intégrité physique des personnes ;

4° A la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre des menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports.

Source : Légifrance, Version en vigueur depuis le 02 mars 2017, (consulté le 09 mai 2024).

Annexe VII

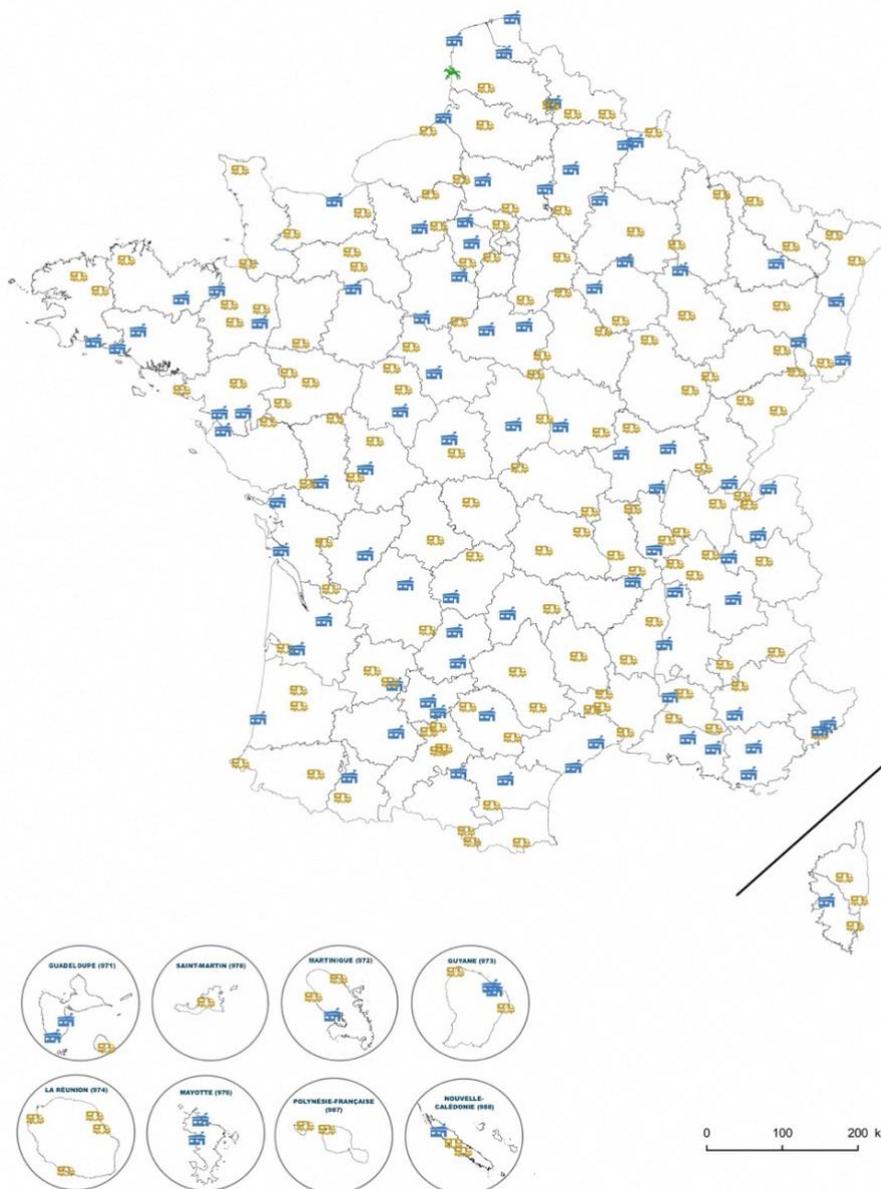
Évolution du taux d'engagement des effectifs de la Police et Gendarmerie nationales sur le terrain (2011 – 2020)



Source : Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, Note enjeux structurels, 2021.

Annexe VIII

Répartition des 238 nouvelles brigades de gendarmerie sur le territoire français



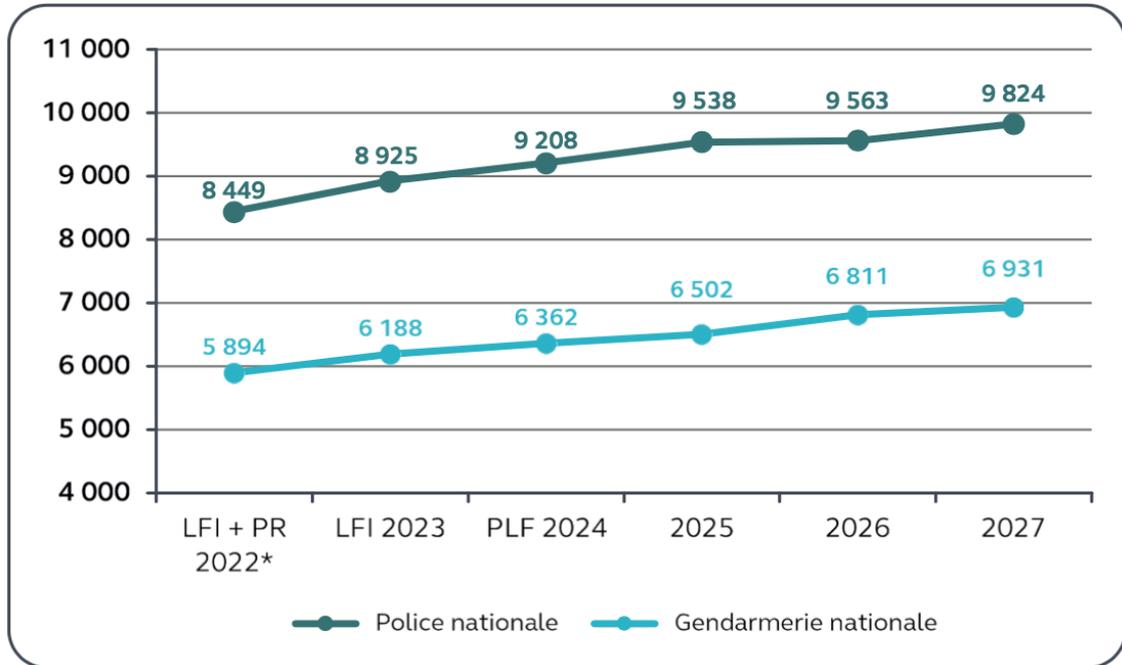
Existantes:
3049 Brigades

Créations:
93 Brigades fixes 
145 Brigades mobiles 

Source : ministère de l'Intérieur, *238 nouvelles brigades de gendarmerie pour les Français*, GendInfo, 02 octobre 2023.

Annexe IX

Évolution prévue des crédits de la Police et Gendarmerie nationales en M€ (en crédits de paiement, hors CAS pensions)



Source : Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer*, Notes thématiques, 2023.

Annexe X

Propositions de mesures pour alléger les missions périphériques de la Police et Gendarmerie nationales

Mission périphérique	Proposition d'action
Extractions judiciaires	Transférer au ministère de la Justice
Gardes de détenus dans les hôpitaux	Transférer au ministère de la Justice
Escorte des détenus	Avoir recours à des prestataires privés
Escorte des retenus	Faire usage de la visioconférence et avoir recours à des prestataires privés
Garde des bâtiments préfectoraux	Mettre fin à la mission
Gestion des procurations	Dématérialiser la procédure
Prise en charge des ivresses publiques et manifestes	Mobiliser la police municipale
Médecine légale de proximité	Signer des conventions locales
Assistance aux opérations funéraires	Mettre fin à la mission
Enregistrement des pertes de documents administratifs	Transférer aux mairies
Délégations judiciaires	Simplifier la procédure
Transport des scellés illicites ou dangereux	Avoir recours à des prestataires privés
Déclarations à destination d'organismes tiers	Mettre en place des déclarations sur l'honneur
Missions de secours sur les plages	Mettre fin à la mission

Source : ministère de l'Intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure*, 2020.

Annexe XI

Personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire exerçant au sein des Équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)

PHOTO

Source : Romain Lecompte, Marc Ollivier, *Cette « unité d'élite » est envoyée en première ligne quand les prisons se tendent*, Ouest-France, 10 novembre 2023.

Annexe XII

Répartition des réclamations reçues en matière de déontologie de la sécurité suivant l'activité de sécurité en cause en 2023

Police nationale	47 %
Gendarmerie nationale	20 %
Administration pénitentiaire	14 %
Polices municipales	8 %
Services de sécurité privés	2 %
Services de surveillance des transports en commun	1 %
Services des douanes	1 %
Autres	1 %
Non renseigné	10 %
Total	104 %

Note : plusieurs activités de sécurité en cause possibles, c'est pourquoi le total est supérieur à 100 %.

Champ : ensemble des réclamations en matière de déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 2 866).

Pour information, effectifs source ministère de l'intérieur : 151 000 (police nationale) et 98 000 (gendarmerie).

Source : Défenseur des droits, *Rapport d'activité annuel 2023, 2024.*

Annexe XIII

Composition du conseil d'administration du CNAPS (ex- collège)

Article R632-2 du code de la sécurité intérieure	
Avant la réforme de 2022	Après la réforme de 2022
Le collège du Conseil national des activités privées de sécurité comprend :	Le conseil d'administration du Conseil national des activités privées de sécurité comprend, outre son président :
1° Onze représentants de l'Etat :	1° Onze représentants de l'Etat :
a) Le délégué ministériel aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité au ministère de l'intérieur ou son représentant ;	a) Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur ou son représentant ;
b) Le secrétaire général du ministère de l'intérieur ou son représentant ;	b) Le directeur de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier au ministère de l'intérieur ou son représentant ;
c) Le directeur général de la police nationale ou son représentant ;	c) Le directeur des entreprises et partenariats de sécurité et des armes au ministère de l'intérieur ou son représentant ;
d) Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;	d) Le directeur général de la police nationale ou son représentant ;
e) Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur ou son représentant ;	e) Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
f) Le directeur général du travail au ministère chargé du travail ou son représentant ;	f) Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ou son représentant ;
g) Le directeur général des entreprises au ministère chargé des finances ou son représentant ;	g) Le directeur général de l'aviation civile au ministère chargé des transports ou son représentant ;
h) Le directeur général de l'aviation civile au ministère chargé des transports ou son représentant ;	h) Le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités au ministère chargé des transports ou son représentant ;
i) Le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités au ministère chargé des transports ou son représentant ;	i) Le directeur de la protection des installations, moyens et activités de la défense au ministère de la défense ou son représentant ;
j) Le directeur de la protection des installations, moyens et activités de la défense au ministère de la défense ou son représentant ;	j) Le directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice ou son représentant ;
k) Le directeur de la sécurité sociale au ministère chargé de la sécurité sociale ou son représentant ;	k) Le directeur du budget au ministère chargé du budget ou son représentant ;
2° Un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;	2° Trois personnes issues des activités mentionnées aux articles L. 611-1, L. 621-1 et L. 625-1 désignées selon les modalités prévues à l'article R. 632-12 parmi les membres siégeant à la commission d'expertise mentionnée à l'article R. 632-10 ;
3° Un membre du parquet général près la Cour de cassation désigné par le procureur général près la Cour de cassation ;	3° Deux personnalités qualifiées dans les domaines de compétence de l'établissement, nommées par le ministre de l'intérieur ;
4° Huit personnes issues des activités privées de sécurité mentionnées aux articles L. 611-1 et L. 621-1 , nommées par le ministre de l'intérieur parmi celles proposées par les organisations professionnelles de sécurité privée dont :	4° Le président de la commission de discipline prévue à l'article L. 634-11 ou, en cas d'absence, un de ses suppléants prévus au onzième alinéa de l'article R. 634-9 ou le membre mentionné au 2° du même article ;
a) Quatre au titre des activités de surveillance et de gardiennage ;	
b) Une au titre des activités de télésurveillance et des opérateurs privés de vidéoprotection ;	
c) Une au titre des activités de transport de fonds ;	
d) Une au titre des activités de sûreté aéroportuaire ;	
e) Une au titre des activités des agences de recherches privées ;	
5° Quatre personnalités qualifiées nommées par le ministre de l'intérieur.	5° Deux représentants des agents de l'établissement, élus pour trois ans, dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'intérieur, ou leurs suppléants, élus dans les mêmes conditions.

Source : Tableau réalisé par Léo Bourgoïn à partir des données Légifrance.

BIBLIOGRAPHIE

I – Ouvrages.....	144
II – Thèses	145
III – Articles.....	146
IV – Livres blancs.....	151
V – Rapports.....	151
VI – Discours et interventions officielles	155
VII – Conférences et colloques	155
VIII – Articles de presse	156
IX – Sites internet.....	157
X – Textes législatifs	158
XI – Textes infra-législatifs	159
XII – Jurisprudence	161
XIII – Autres.....	162

I – Ouvrages (par ordre alphabétique)

- ALLAND (D.), RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003.
- ARENDT (H.), *La Crise de la culture*, Gallimard, 1954.
- AUBERTIN (C.), LATOUR (X.), *Les missions de la sécurité privée*, Mare & Martin, 2021.
- AUBERTIN (C.), LATOUR (X.), *Les relations entre l'État et la sécurité privée*, Mare & Martin, 2022.
- BAUER (A.), SOULLEZ (C.), *Les politiques publiques de sécurité*, PUF, 2011.
- BECK (U.), *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, 1986.
- BERLIÈRE (J-M.), LÉVY (R.), *Histoire des polices en France*, Nouveau monde Éditions, 2013.
- BODIN (J.), *Les Six Livres de la République*, LGF, 1576.
- BRODEUR (J-P.), *Les visages de la police*, PUM, 2003.
- BURDEAU (G.), *L'État*, Éditions du Seuil, 1970.
- BURKE (E.), *Thought and details on scarcity*, Nabu Press, 1795.
- CHABROL (C.), *Pensées, répliques et anecdotes*, Cherche midi, 2016.
- CHESNAIS (C.), *Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours*, Hachette Littérature, 1982.
- CHEVALLIER (J.), *L'État en France. Entre déconstruction et réinvention*, Gallimard, 2023.
- CHEVALLIER (J.), *L'État post-moderne*, LGDJ, 2003.
- COLSON (J-P.) IDOUX (P.), *Droit public économique*, Manuel, LGDJ, 2018.
- CROZIER (M.), *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Fayard, 1987.
- DU BOIS DE GAUDESSON (J.), *L'usager du service public administratif*, LGDJ, 1974.
- ELIAS (N.), *La civilisation des mœurs*, Pocket, 1939.
- FAUVERGUE (J-M.), *La sécurité des Français*, Michel Lafon, 2019.
- FOURASTIÉ (J.), *Les trente glorieuses ou la révolution invisible*, Fayard, 1979.
- GAUCHET (M.), *La condition historique*, Gallimard, 2003.
- GIDE (A.), *Les nourritures terrestres*, Gallimard, 1897.
- GUIDOU (N.), *Malaise dans la police*, Eyrolles, 2012.

GUILLY (C.), *La France périphérique*, Éditions Flammarion, 2014.
 HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, Dalloz, 1910.
 HOBBS (T.), *Léviathan*, Gallimard, 1651.
 HOUTE (A-D.), *Citoyens policiers*, La Découverte, 2024.
 JOANA (J.), *Les armées contemporaines*, Presses de Sciences Po, 2012.
 JOXE (P.), *Sécurité intérieure. Anciennes menaces et nouveaux risques*, Fayard, 2021.
 LE GOFF (T.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2005.
 LOUBET DEL BAYLE (J-L.), *Sociologie de la police*, L'Harmattan, 2016.
 MALOCHET (V.), *Les policiers municipaux*, PUF, 2007.
 MARX (K.), *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, Flammarion, 1852.
 OCQUETEAU (F.), LE GOFF (T.), *Les maires : nouveaux patrons de la sécurité. Étude sur la réactivation d'un rôle politique*, Presses universitaire de Rennes, 2008.
 OCQUETEAU (F.), *Polices entre État et marché*, Sciences Po Les Presses, 2004.
 ROCHÉ (S.), *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Coll. Sociologie d'aujourd'hui, 1993.
 ROSANVALLON (P.), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1990.
 ROSANVALLON (P.), *La crise de l'État-providence*, Seuil, 1981.
 TOCQUEVILLE de (A.), *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, 1835.
 TOCQUEVILLE de (A.), *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1856.
 VEDEL (G.), *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, EDCE, 1954.
 VIGOUROUX (C.), *Du juste exercice de la force*, Odile Jacob, 2017.
 WARFMAN (D.), OCQUETEAU (F.), *La sécurité privée en France*, PUF, 2011.
 WEBER (M.), *Le savant et le politique*, Edition La Découverte, 1919.

II – Thèses (par ordre alphabétique)

AIT YOUSSEF (D.), *Sécurité et Libertés*, Thèse de doctorat, Université de Nice – Sophia Antipolis, 2015.
 LE SAUX (N.), *Privatisation de la sécurité et de la défense : la fin des États ?*, Thèse de doctorat, Université de Nice – Sophia Antipolis, 2014.

PAULIN (C.), *Vers une politique publique de sécurité privée ? Réguler la sécurité privée (1983-2014)*, Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2017.

III – Articles (par ordre alphabétique)

ARPAGIAN (N.), « Sécurité privée : un secteur économique qui devra communiquer pour se consolider » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecq, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

BAILLY (C.), *Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale*, Cahiers de la sécurité et de la justice, n°45, 2019.

BAYLEY (D.), SHEARING (C.), *The New Structure of Policing*, Washington, National Institute of Justice, 2001.

BELLAICHE (D.), *L'armement des sociétés de sécurité privée : un cadre légal au service d'une culture professionnelles à créer*, Sécurité et Stratégie, vol. 29, 2018.

BERTHELET (P.), *Heurts et bonheurs de la sécurité globale. Réflexions sur un concept à succès*, Sécurité et stratégie, 2016.

BEZES (P.), *Le modèle de l'État stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française*, Sociologie du travail, n°4, 2005.

BORDIEC (S.), SONNET (A.), *Action publique et partenariat(s)*, Champ social, 2020.

BOZ-ACQUIN (E.), *Les nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme*, FRS, Note n°58, 2020.

BRODEUR (J-P), *Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée*, Déviance et société, vol. 25, 2001.

CABANNES (X.), *Les nouveaux pouvoirs de police judiciaire attribués à certains agents des douanes*, Droit et défense, 1999.

CADOT (M.), *Édito*, Sécurité et Stratégie, n°23, 2016.

CAMUS (A.), *Sur une philosophie de l'expression*, Revue Poésie 44, 1944.

CELET (J-P.), *L'Euro 2016 : les fondements d'une doctrine d'emploi de la sécurité privée dans l'architecture de sécurité intérieure*, Sécurité et stratégie, n°23, 2016.

CELET (J-P.), *Le renforcement de la régulation, clé de voûte du continuum de sécurité*, Sécurité et stratégie, n°29, 2018.

CHAMBRON (N.), *Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ?*, Politiques et management public, n°13-4, 1995.

CHENOT (B.), *La notion de service public dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Études et documents du Conseil d'État, 1950

CHEVALLIER (J.), « L'État stratège » in *Le Temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, 2007.

CHEVALLIER (J.), *L'État régulateur*, RFAP, 2004

CHEVALLIER (J.), *La police est-elle encore une activité régaliennne ?*, Archives de politique criminelle, n° 33, 2011.

CRAWFORD (A.), « Chapitre 9. L'organisation de la sécurité en Grande-Bretagne. La police sur le marché » in *Réformer la police et la sécurité*, Odile Jacob, 2004.

DE MAILLARD (J.), LE GOFF (T.), *La tolérance zéro en France*, Revue française de science politique, Vol.59, 2009.

DELBECQUE (E.), « *Un débat idéologique, une fièvre hexagonale* » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

DELBECQUE (E.), « *Une perspective historique : de l'État Providence à la société de défiance* » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

DIEU (F.), « L'administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, 2014.

DOBKINE (M.), *La douane judiciaire, premier bilan d'une police thématique*, Recueil Dalloz, 2002.

DUPRÉ DE BOULOIS (X.), *Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ?*, RDLF, Chron. 13, 2018.

FARDE (G.) *La délégation du service public de la sécurité : Asinum equum spectat ?*, Revue administrative, 2011.

FARDE (G.), « Le contrat de partenariat public-privé en matière de sécurité intérieure et de défense » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014.

FRISON-ROCHE (A-M.), *Les nouveaux champs de la régulation*, RFEP, 2004.

GARIBALDI (L.) *Il est temps de réinventer la police de proximité*, Après-demain, n°18, 2011.

GAUTHIER (P.), « Les nouvelles frontières de la douane » in *Annuaire 2014 du droit de la sécurité et de la défense*, PUAM, 2014.

GAUTRON (V.), *La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient*, Champ pénal, 2010.

GOHIN (O.), « Les ministres chargés de la sécurité et de la défense sous la Ve République » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, PUAM, 2015.

GOHIN (O.), *La constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité ?*, Cahier de la sécurité, 2012.

HERZOG-EVANS (M.), *Pour un statut d'officier de police judiciaire pénitentiaire*, Dalloz Actualité, 5 avril 2018

JOURNÈS (C.), *La police anglaise à l'heure des jeux olympiques de Londres 2012*, Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé, n°4, 2012.

LANDROS (E.), *La facturation des activités de police administrative de l'État variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de la police*, JCP A, 2010.

LATOUR (X.), « La sécurité privée ou l'État autrement », in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

LATOUR (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014.

LATOUR (X.), *40 ans de décentralisation : quels effets sur la sécurité intérieure ?*, Journal du droit administratif, 2022.

LATOUR (X.), *Continuum de sécurité : quoi de nouveau ?*, JCP A, 2018.

LATOUR (X.), *L'intelligence économique, un secteur en manque d'éthique ?*, Sécurité et Stratégie, n°3, 2010.

LATOUR (X.), *La loi relative à la prévention de la délinquance et le maire*, BJCL, 2007.

LATOUR (X.), *La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité*, AJDA, 2010.

LATOUR (X.), *Le Conseil national des activités privées de sécurité, un établissement public à réformer ?*, AJDA, 2020.

LATOURNERIE (J-Y), « Le Conseil national des activités privées de sécurité » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

LE GOFF (T.), « 10. *Les maires et la sécurité quotidienne* » in *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2005.

LEFEBVRE (R.), *Quand légitimité rime avec proximité*, Mouvements, vol. 32, 2004.

LEMAIRE (E.), *Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police*, RFDA, 2009.

MAGNON-PUJO (C.), *La souveraineté est-elle privatisable ?*, Politix, n°95, 2011.

MALOCHET (V.), *De la « surveillance du bon ordre » au « maintien de l'ordre » : l'action des polices municipales en question*, Journal du droit des jeunes, n°300, 2010.

MALOCHET (V.), *La socialisation professionnelle des policiers*, Déviance et société, Vol. 35, 2011.

MATHIEU (M.), « Quelles réalités économiques ? Bilan et perspectives » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecque, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

MILET (M.), *Sociologie politique de la menace et du risque*, Paris, Armand Colin, 2022.

MILLET (J.), *Le dualisme policier a-t-il un fondement constitutionnel ?* in Olivier Gohin et Bertrand Pauvert, dir., *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, PUAM, 2015.

MOREAU (J.), *De l'interdiction faite à une autorité administrative d'édicter une technique d'ordre contractuel*, AJDA, 1965.

MOUHANNA (C.), « I - La police et le public : un rendez-vous manqué ? », in *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011.

MOUHANNA (C.), *De l'échec de la police nationale à l'avènement incertain des polices municipales*, Archives de politique criminelle, vol. 33, 2011.

MUCCHIELLI (L.), « *Insécurité* », « *sentiment d'insécurité* » : les deux veines d'un filon politique, *Après-demain*, n°16, 2010.

MUCCHIELLI (L.), *L'évolution des polices municipales en France : une imitation vouée à l'échec ?* Déviance et société, Vol.41, 2017.

MUCCHIELLI (L.), *Répression/Prévention : sortir d'un faux antagonisme*, *Après-demain*, n°16, 2010.

MULONE (M.), *La marchandisation de la sécurité : facteur de responsabilisation des individus ou des entreprises ?*, Déviance et Société, Vol. 36, 2012.

NICOUD (F.), *La sécurisation policière des manifestations : Mercato ou utopique gratuité du service public de la police ?*, JCP A, 2022.

OCQUETEAU (F.) *Pourquoi l'État français a-t-il armé les agents privés de sécurité ?*, Métropolitiques, 5 mars 2018.

OCQUETEAU (F.), *Genèse et premiers pas du CNAPS*, CESDIP, 2013.

OCQUETEAU (F.), SCHLOSSER (J-M), *La fin d'un modèle de sécurité publique à la française*, Cahier de la sécurité et de la justice, n°46, 2019.

PAUVERT (B.), *Le garde particulier dans la sécurisation des espaces ruraux et péri-urbains*, Cahiers de la sécurité et de la justice, n°45, 2019.

PETERS (B-J.), *Managing the hollow state*, Managing Public Organizations, 1996.

PILCZER (J-S.), *La notion de service public*, Informations sociales, n°158, 2010.

RENAUDIE (O.), « *Intercommunalité et police administrative* » in *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2018.

RENAUDIE (O.), « *La contribution de la douane à la sécurité intérieure* » in *Annuaire 2014 du droit de la sécurité et de la défense*, PUAM, 2014.

RENAUDIE (O.), « *Recherche sur l'indélégalité de la police administrative : quand le Conseil constitutionnel s'écarte du Conseil d'État* » in *Droit constitutionnel et droit administratif*, Mare & Martin, 2023.

RENAUDIE (O.), *Les mutations de la sécurité intérieure : l'État transformé ?*, Civitas Europa, n°40, 2018.

RENAUDIE (O.), *Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police*, Revue générale du droit, 2021.

RENAUDIE (O.), *LOPMI ou OVNI ?*, JCP A, 2023.

RICHER (L.), *Service public et intérêt privé*, Philosophie et Droit, n°41, 1997.

RIVERO (J.), *Apologie pour les faiseurs de systèmes*, Recueil Dalloz, 1951.

ROCHÉ (S.), *Police de proximité, mode d'emploi*, The conversation, 2017.

ROLLOT (F.), « *La douane et la lutte contre les trafics illicites* » in *Annuaire 2014 du droit de la sécurité et de la défense*, PUAM, 2014.

ROUSSEL (G.), *Les nouvelles règles d'armement des policiers municipaux*, AJCT, 2017.

SAUVÉ (J-M.), *Où va l'État ?*, 80 ans de la Revue Esprit, 8 avril 2013.

STIRN (B.), *La nouvelle place de l'État*, Revue des juristes de Sciences Po, 2020.

Syndicat national des directeurs pénitentiaires, *L'administration pénitentiaire, force de sécurité intérieure : réalités, risques et limites*, Article des directeurs pénitentiaires, 29 mars 2019.

TARLET (C.), *Sécurité privée : un enjeu de confiance*, Sécurité et stratégie, n°29, 2018.

TINIÈRE (R.) *L'article 12 de la DDHC et l'identité constitutionnelle de la France*, AJDA, 2022.

VALLAR (C.), *Quel périmètre pour les activités réglementées de sécurité ?*, Revue Lexsociété, 2022.

VANIER (L.), *L'article 12 DDHC, boussole pour l'externalisation en matière de police*, AJDA, 2022.

VENTRE (A-M), « Les enjeux de la formation » in *Sécurité privée, enjeu public*, Pierre Brajeux, Éric Delbecq, Michel Mathieu, dir., Armand Colin, 2013.

WATIN AUGOUARD (M.), « Le continuum défense sécurité intérieure » in *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013.

WILLIAMSON (J.), *Le consensus de Washington*, 1989.

IV – Livres blancs (par date)

Livre blanc de la sécurité privée, Union des entreprises de sécurité privée, 2006.

Défense et sécurité nationale : le livre blanc, Éditions Odile Jacob, 2008.

Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, INHES, 2008.

Livre blanc de la sécurité intérieure, ministère de l'Intérieur, 2020.

V – Rapports (par date)

- Cour des comptes

Cour des comptes, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons*, Rapport public thématique, 2006.

Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, Rapport public thématique, 2010.

Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, 2011.

Cour des comptes, *Les activités privées de sécurité*, Rapport public annuel, 2018.

Cour des comptes, *Les polices municipales*, rapport public thématique, 2020.

Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects. Exercices 2013 – 2019*, Rapport public thématique, 2020.

Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, Note enjeux structurels, 2021.

Cour des comptes, *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer*, Note thématique, 2023.

Cour des comptes, *Le conseil national des activités privées de sécurité*, Observations définitives, 2023.

Cour des comptes, *Les quartiers de reconquête républicaine*, Observations définitives, 2023.

Cour des comptes, *L'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024*, Rapport complémentaire au Parlement, Juillet 2023.

Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, Rapport public annuel, 2023.

Cour des comptes, *La situation d'ensemble des finances publiques (à fin février 2024)*, Rapport public annuel 2024, 2024.

Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2023*, Rapport résultats et gestion, 2024.

Cour des comptes, *Mission « Sécurités »*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2024.

- **Rapports parlementaires**

BONNEMAISON (G.), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, 1983.

BALKANY (P.), *Les polices municipales*, rapport remis au Premier ministre, 1993.

LE FUR (M.), *Rapport d'information sur les Groupes d'intervention régionaux*, Assemblée nationale, 2003.

DE LEGGE (D.), *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, Rapport d'information, Sénat, 2011.

PILLET (F.), VANDIERENDONCK (R.), *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Rapport d'information n°782, Sénat, 2012.

AUDIBERT TROIN (O.), LÉONARD (C.), *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*, Assemblée nationale, 2016.

THOUROT (A.), FAUVERGUE (J-M), *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport parlementaire, 11 septembre 2018.

THOUROT (A.), FAUVERGUE (J-M), *Rapport n°3527*, 5 novembre 2020.

FERET (C.), POINTEREAU (R.), *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, Rapport d'étape, Sénat, 2020.

MAQUET (J.), CINIERI (D.), *Rapport d'information n°4194 sur les enjeux économiques de la sécurité privée*, Assemblée nationale, 25 mai 2021.

ROYER-PERREAUT (L.), VINCENDET (A.), *Rapport d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales*, Assemblée nationale, 2023.

- **Conseil national des activités privées de sécurité**

Conseil national des activités privées de sécurité, *Rapport public annuel 2022*, 2023.

Conseil national des activités privées de sécurité, *Rapport public annuel 2023*, 2024.

- **Défenseur des droits**

Défenseur des droits, *Déontologie et relations police-population : les attitudes des gendarmes et des policiers*, Rapport, 2024.

Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2023*, 2024.

- **Inspections**

BLOT (Y.), DIEDERICHS (O.), MARTINI (H.), GARCIN (P.), HAN (D.), *Le contrôle des sociétés de sécurité privée*, Rapport IGA, IGPN, IGGN, 2010.

SANSON (G.), LE BRETHON (B.), HESSE (C.), *Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée*, IGA, IGEN, IGAS, 2012.

ROUZEAU (M.), SINTIVE (J-C.), LOISEAU (C.), SAVIN (A.), LORON (C.), *Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure*, IGA, IGPN, IGGN, 2013.

CAYREL (L.), DIEDERIECHS (O.), *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*, IGA, 2020.

- **Autres**

PEYREFITTE (A.), SCHMELCK (R.), DUMOULIN (R.), *Réponses à la violence*, Rapport à M. le Président de la République, 1977.

LALANNE (L.), *Les forces de polices municipales*, rapport remis au ministre de l'Intérieur, 1987.

CLAUZEL (J.), *Les polices municipales*, rapport remis au ministre de l'Intérieur, 1990.

PICQ (J.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre, 1995.

Sénat, *Les polices municipales*, Étude de législation comparée, n°38, 1998.

DE ROBIEN (G.), *25 propositions pour restaurer la confiance*, Rapport pour l'Association des Maires de France, 2001.

Conseil national des villes, *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyens*. Note sur l'amélioration des relations police-population et la redéfinition des missions de sécurité publique, 2013.

Préfecture du Loiret, *Synthèse des travaux menés par la préfecture du Loiret et l'observatoire des polices municipales*, Juillet 2013.

Ministère de la Justice, *Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente*, Plan d'action de Jean-Jacques Urvoas, 25 octobre 2016.

MALOCHET (V.), *Les polices municipales des plus grandes villes de France*, Panorama factuel, Institut Paris Région, 2019.

Syndicat national pénitentiaire des surveillants non-gradés, *Rapport au Garde des Sceaux*, 10 janvier 2019

Ministère de l'Intérieur, *GEND 20.24*, Orientations générales pour l'action de la gendarmerie, 2020.

Direction générale des douanes et des droits indirects, *La douane change*, Stratégie 2022-2025 de la direction générale des douanes et droits indirects, 2021.

Gouvernement, *Rapport au Parlement sur le fondement de l'article 35 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, mai 2023.

Conseil d'État, *L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Étude annuelle 2023, septembre 2023.

VI – Discours et interventions officielles (par date)

DE GAULLE (C.), *Discours du Président de la République sur la réforme régionale*, 24 mars 1968.

JOSPIN (L.), Intervention du Premier ministre sur France 2, 13 septembre 1999.

VAILLANT (D.), *Déclaration du ministre de l'Intérieur sur la politique de sécurité, le bilan des contrats locaux de sécurité et sur la polémique concernant les statistiques de la délinquance*, Paris, 25 juin 2001.

SARKOZY (N.), *Discours du ministre de l'Intérieur aux policiers du commissariat de Toulouse*, 3 février 2003.

ALLIOT-MARIE (M.), *Intervention lors des journées de l'UMP*, 7 mars 2007.

CAZENEUVE (B.), *Discours du ministre de l'Intérieur aux 4^{ème} assises de la sécurité privée : nouvelles menaces, nouveaux défis pour une sécurité privée en pleine mutation*, Paris, Ecole militaire, 5 décembre 2016.

MACRON (E.), *Clôture du Beauvau de la Sécurité*, Discours du Président de la République, 14 septembre 2021.

BORNE (E.), *Violences urbaines : présentation des mesures du Gouvernement aux maires*, Discours de la Première ministre à La Sorbonne, 26 octobre 2023.

MACRON (E.), *Conférence de presse du Président de la République sur les priorités du gouvernement en matière d'école, d'ordre public, de natalité, d'égalité des chances, d'écologie, de services publics*, Paris, 16 janvier 2024.

VII – Conférences et colloques (par date)

Conseil d'État, *L'État et les monopoles régaliens*, Conférence du cycle annuel « Où va l'État ? », 9 juillet 2014.

Bernard Stirn, *Le service public dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Intervention du Président de la section du contentieux du Conseil d'État, Colloque à Athènes, 20 octobre 2017.

La Gazette des communes, *État généraux de la sécurité locale*, 18 octobre 2018.

Bruno Lasserre, *L'État régulateur*, Rencontre avec les élèves de la nouvelle promotion de l'ENA, 2019.

Conseil d'État, *Les fondements de la souveraineté*, Conférence inaugurale du cycle annuel « La souveraineté », 14 novembre 2023.

VIII – Articles de presse (par date)

Archive Le Monde, *La mort d'un vagabond, roué de coups par des vigiles Forum des Halles – Les « gros bras »*, Journal Le Monde, 30 décembre 1981.

MERCHET (J-D.), *Le grand flou de l'emploi des militaires dans la sécurité intérieure*, L'Opinion, 1^{er} juin 2015.

KRUG (F.), *En 1982, le groupe Besnier lançait l'opération camembert*, Le Monde, 26 janvier 2018.

Public Sénat, *Pierre Hurmic : « Je ne suis pas un maire shérif »*, 11 décembre 2020.

TENDIL (M.), *Emmanuel Macron interpelle l'AMF pour savoir « jusqu'où elle est prête à aller »*, Localtis, 10 janvier 2022.

DESRUMAUX (M.), *Des réserves apparaissent sur la nécessité d'étendre le périmètre de la réglementation des activités de sécurité privée*, Dépêche n° 666583, AEF Info, 2 février 2022.

TRIPPENBACH (I.), *Emmanuel Macron, les sociologues et les classes moyennes : récit d'un déjeuner confidentiel à l'Élysée*, Le Monde, 26 mai 2023.

MORIN (E.), *La crise française doit être située dans la complexité d'une polycrise et dans le contexte d'un recul des démocraties*, Le Monde, 28 juillet 2023.

LHAIK (C.), *Entretien avec Jérôme Fourquet*, L'Opinion, 8 octobre 2023.

DAMGÉ (M.), *Budget 2024 : Faut-il s'inquiéter du poids de la dette ?*, Le Monde, 20 octobre 2023.

DESRUMAUX (M.), *La DEPSA aura à construire une définition stabilisée du continuum de sécurité (Julie Mercier)*, Dépêche n°702882, AEF Info, 22 novembre 2023.

TENDIL (M.), *Le Beauvau des polices municipales s'ouvre sur des divergences*, Localtis, 5 avril 2024.

Nice-Matin, *Nice candidate pour accueillir une école nationale des policiers municipaux*, 5 avril 2024.

LATOURE (X.), RENAUDIE (O.), *Il est temps d'octroyer un vrai pouvoir judiciaire aux polices municipales*, Tribune, Le Figaro, 9 avril 2024.

ALBERTINI (A.), *Jeux olympiques : dans un document, l'État s'inquiète de l'ampleur des défaillances en matière de sécurité privée*, Le Monde, 23 avril 2024.

IX – Sites internet

Encyclopædia Universalis, *Droits régaliens*, (consulté le 5 mars 2024).
<https://www.universalis.fr/encyclopedie/droits-regaliens/>.

Data.gouv.fr, *Police municipales : effectifs par commune*, (consulté le 15 mars 2024).
<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>.

Interieur.gouv.fr, *Insécurité et délinquance en 2023 : une première photographie*, 31 janvier 2024, (consulté le 6 mars 2024).
<https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués-de-presse/insecurite-et-delinquance-en-2023-premiere-photographie>.

Interieur.gouv.fr, *L'État de la menace terroriste en France*, (consulté le 6 mars 2024).
<https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/la-dgsi-a-vos-cotes/lutte-contre-terrorisme/letat-de-la-menace-terroriste-en-france>.

Justice.gouv.fr, *Direction de l'administration pénitentiaire*, (consulté le 10 mai 2024).
<https://www.justice.gouv.fr/ministere-justice/missions-organisation/direction-ladministration-penitentiaire>.

Douane.gouv.fr, *La douane en bref*, (consulté le 10 mai 2024).
<https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/2023-06/23/douane-en-bref-brochure-fr-2023.pdf>.

X – Textes législatifs (*par date*)

Loi municipale du 14 décembre 1789.

Loi du 12 nivôse an IV créant un ministère de la police générale (2 janvier 1796).

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

Loi n°66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la Police nationale.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (Espagne).

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Annexe n°1 à la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité.

Loi constitutionnelle n° 2003-27 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Loi n° 2011-227 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

Rapport annexé à la Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisation la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

Proposition de loi n°2001 visant à étendre les compétences de police judiciaire aux chefs d'établissement pénitentiaire et aux surveillants pénitentiaires, Jean-Louis Masson, 5 juin 2019.

Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

Rapport annexé à la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

Étude d'impact du projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, 12 avril 2023.

Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Loi n°2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027.

Projet annuel de performances « Mission Sécurités », *Annexe au projet de loi de finances pour 2024*, 2023.

Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Rapport annuel de performances « Programme 107 – Administration pénitentiaire », *Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023*, 17 avril 2024.

XI – Textes infra-législatifs (*par date*)

Décret n°94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

Décret n° 94-932 du 25 octobre 1994 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation du concours pour le recrutement des agents de police municipale.

Décret n°94-933 du 25 octobre 1994 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires.

Circulaire du 22 mai 2002 relative à la mise en place des groupes d'intervention régionaux.

Circulaire du 27 février 2003 portant création des Équipes régionales d'intervention et de sécurité.

Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur.

Décret n°2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée.

Décret n°2014-278 du 28 février 2014 instituant un délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur.

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 mai 2015 relative à la remise d'armes temporaire de l'État aux collectivités territoriales.

Circulaire n°1600290J du 5 janvier 2016 relative aux conventions locales de coopérations de sécurité.

Instruction interministérielle n° 10100 du 14 novembre 2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile.

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

Décret n°2020-1126 du 11 septembre 2020 instituant un délégué ministériel aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité.

Circulaire n°6258-SG du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée.

Ordonnance n°2022-448 du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS ;

Décret n°2022-449 du 30 mars 2022 aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS.

Décret n°2022-592 du 20 avril 2022 portant création d'une carte professionnelle de surveillance dans le cadre de manifestations sportives, récréatives, culturelles, ou économiques rassemblant plus de 300 personnes.

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.

Arrêté du 5 janvier 2023 portant modification des dispositions relatives à la formation professionnelle des agents exerçant une activité privée de sécurité.

Ordonnance n°2023-274 du 16 mai 2023 relative à la formation aux activités privées de sécurité.

Décret n°2023-582 du 5 juillet 2023 modifiant le décret n°2013 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des Outre-mer.

Décret n°2023-1341 du 29 décembre 2023 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.

XII - Jurisprudence (par date)

Conseil d'État, 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary*.

Conseil d'État, n°69733, 24 mai 1968, *Ministre de l'Intérieur c/ Chambrin*.

Conseil d'État, 1^{er} avril 1994, *Commune de Menton*.

Conseil d'État, n°157586, 20 mars 1998, *SEM de sécurité active et de télématique*.

Conseil d'État, n°236196, 20 juillet 2001, Ordonnance du juge des référés.

Cons. const., n°2001-457 DC, 27 décembre 2001, *Loi de finances rectificatives pour 2001*.

Conseil d'État, n°275412, 24 novembre 2006.

Cons. const., n° 2011-625 DC, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

Cons. const., n° 2021-817 DC, 21 mai 2015, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*.

Conseil d'État, n°448010, 16 mars 2021, *Société d'exploitation de l'Arena*.

Cons. const., n°2021-940 QPC, 15 octobre 2021, *Société Air France*.

Cons. const., n°2021-834 DC, 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*.

Conseil d'État, n°449370, 11 mai 2022, *Association Moto-Club de Nevers et de la Nièvre*.

Cons. const., n°2022-1010 QPC, 22 septembre 2022, *M. Mounir S.*

Cons. const., n°2013-850 DC 17 mai 2023, *Loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions*.

XIII – Autres (par date)

DRCPN, *Baromètre social de la police nationale n°1*, 2015.

Convention de partenariat signée le 29 octobre 2019 entre le ministère de l'Intérieur, le GES et le CDSE.

Institut national de la statistique et des études économiques, *INSEE Première, n°1903*, 31 mai 2022.

IPSOS, *Enquête « État de la France »*. Première Édition, Septembre 2023.

Institut national de la statistique et des études économiques, *Informations rapides, n°331*, 22 décembre 2023.

Ministère de l'Intérieur, *Lancement d'un cycle de rencontre autour du statut et du rôle des policiers municipaux*, Communiqués de presse, 5 avril 2024.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	5
TABLE DES ABRÉVIATIONS	6
SOMMAIRE.....	8
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
Section 1 – Les fondations.....	10
§1. L’État et le régalien	11
§2. L’État et la sécurité intérieure	13
Section 2 – La dégradation	15
§1. Le paradigme budgétaire	15
1. La crise des finances publiques	16
2. L’influence néolibérale.....	17
§2. Le paradigme sécuritaire	18
1. La multiplication des menaces	18
2. L’évolution de la société.....	19
Section 3 – La transformation	20
§1. Le démantèlement de l’État.....	21
§2. La réforme de l’État.....	22
TITRE I – LE DÉCLIN DE L’ÉTAT : LA LÉGITIMATION DES FORCES DE SÉCURITÉ EXTRA-RÉGALIENNES	26
CHAPITRE 1 – LES POLICES MUNICIPALES : DES FORCES PLURIELLES EN QUÊTE DE PROXIMITÉ.....	28
Section 1 – Le développement inégal des polices municipales.....	28
§1. Les carences de l’État	28
1. Une police répressive et distante	29
2. Une police inadaptée et insuffisante	32
§2. L’inexorable quête de proximité citoyenne	33
1. La renaissance des pouvoirs locaux.....	33
2. La rhétorique de la proximité	34

§3. Le parcours du combattant du statut juridique	37
1. Les controverses	37
a. « La sécurité doit rester une affaire régaliennne, une affaire d'État »..	37
b. « Les polices municipales ne sont que les milices des maires.....	38
c. « Les polices municipales sont à l'origine de ruptures d'égalité entre territoires ».....	39
2. La consécration.....	40

Section 2 – Les multiples interrogations liées à la consécration des polices municipales..... 41

§1. La diversité des modèles de polices municipales	42
1. La diversité géographique	42
2. La diversité fonctionnelle	44
§2. L'inflexion interventionniste des polices municipales	46
1. L'élargissement des missions	46
a. L'extension et le durcissement des missions traditionnelles	47
b. L'essor de nouvelles missions : la judiciarisation et le maintien de l'ordre	48
2. Le paradoxe de la professionnalisation	49
a. La convergence des polices	50
b. La proximité en danger.....	50
§3. Le développement d'une police municipale augmentée.....	51
1. Le clivage persistant sur l'armement.....	51
2. La technicisation des polices municipales.....	53

CHAPITRE 2 – LA SÉCURITÉ PRIVÉE : L'EXPANSION MANIFESTE D'UNE RUPTURE IDÉOLOGIQUE..... 55

Section 1 – Le développement décrié du secteur de la sécurité privée

§1. L'externalisation contrainte	55
1. L'héritage sulfureux	56
2. Le principe de réalité	57
a. Le paradoxe de Tocqueville	57
b. L'affaiblissement de l'État-providence	58
§2. L'externalisation discutée.....	59
1. La révolution idéologique.....	60
a. Une souveraineté vacillante.....	60

b. L'intérêt général désacralisé	61
2. La marchandisation de la sécurité	62
§3. L'externalisation encouragée	63
1. De la coexistence à la coproduction	64
2. Les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.....	65
 Section 2 – Les multiples interrogations liées à la consécration de la sécurité privée	 67
§1. Les difficultés structurelles d'un secteur divisé	68
1. Un secteur dynamique	68
2. Un secteur fragile.....	69
§2. La codification parcellaire de la sécurité privée	71
1. Le périmètre classique	71
a. Le processus de codification.....	71
b. Les contours du livre VI du code de la sécurité intérieure	72
2. Les « oubliés » de la sécurité privée.....	73
a. L'extension du livre VI du code de la sécurité intérieure.....	73
b. Le cas singulier du garde particulier.....	75
§3. Le débat déontologique sur l'armement de la sécurité privée	76
1. L'infléchissement juridique	76
2. Les implications déontologiques et idéologiques	77

TITRE II – LA MUTATION DE L'ÉTAT : LA CONCEPTION RENOUVELÉE DE L'ÉTAT RÉGALIEN 79

CHAPITRE 1 – L'ÉTAT OPÉRATEUR : LA REDÉFINITION DU PRÉ CARRÉ SÉCURITAIRE DE L'ÉTAT 81

Section 1 – La transformation des acteurs traditionnels de la sécurité intérieure ..	81
§1. La sécurité publique territorialisée	81
1. L'approche quantitative	82
2. L'approche qualitative	83
§2. Le « cœur de métier » sanctuarisé	85
1. Une politique publique au service de la rationalisation de l'action policière	86
2. Une politique publique aux contours flous et dépendante de partenaires fiables.....	87

a.	Les contours flous du « cœur de métier ».....	87
b.	La nécessité de partenaires fiables.....	88
§3.	La police administrative bousculée	89
1.	Les restrictions à l'indélégalité de la police administrative	89
a.	Un garde-fou à l'ancrage constitutionnel	90
b.	Un garde-fou à la portée limitée	91
2.	Le mouvement de tarification de la police administrative	93
a.	De la gratuité à la tarification	93
b.	La marchandisation des services régaliens	94
Section 2 – L'émergence opportune de nouveaux acteurs de la sécurité intérieure 94		
§1.	L'armée au-delà des tranchées	95
1.	La militarisation de la sécurité intérieure	95
2.	La constabularisation des militaires	96
§2.	La douane au-delà des frontières	97
1.	Les fondements juridiques.....	98
2.	Les modalités pratiques	99
§3.	L'administration pénitentiaire au-delà des murs	100
1.	Les fondements de l'hybridation	101
2.	La policiarisation croissante	102

CHAPITRE 2 – L'ÉTAT RÉGULATEUR ET STRATÈGE : LA NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE EFFECTIVE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE 105

Section 1 – L'État régulateur ou la recherche d'un effet d'intégration			105
§1.	La régulation insuffisante des polices municipales	105	
1.	Le besoin croissant de régulation des polices municipales	106	
2.	La nécessaire réforme de la régulation des polices municipales	107	
a.	Le cadre actuel.....	107	
b.	Les perspectives de réformes.....	108	
§2.	La régulation perfectible de la sécurité privée.....	109	
1.	Le recentrage de la gouvernance du CNAPS	109	
a.	Le manque d'État.....	110	
b.	Le retour de l'État.....	111	
2.	La rénovation des missions du CNAPS.....	112	
a.	Une régulation lacunaire.....	112	

b. Une régulation renforcée	113
§3. L'enjeu cardinal de la formation	114
1. La nécessaire consolidation de la formation des polices municipales..	114
2. La concrétisation de la réforme de la formation aux activités privées de sécurité.....	116
Section 2 – L'État stratège ou la recherche de l'effet de synergie	117
§1. La philosophie : le juste équilibre entre horizontalité et verticalité	117
1. Une crise de souveraineté et d'autorité.....	117
2. La souplesse sans la subordination	119
§2. Les outils : le développement de l'interopérabilité	120
1. La coopération entre les forces de sécurité nationales et locales	121
2. La coopération public – privé.....	122
§3. Les acteurs : le nouveau pilotage du continuum de sécurité	124
1. Le ministère de l'Intérieur comme chef de file	124
2. L'hypothèse d'une nouvelle architecture gouvernementale.....	125
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	127
TABLE DES ANNEXES	129
BIBLIOGRAPHIE.....	143
TABLE DES MATIÈRES	163