

Les marchés publics de gardiennage, dans le Rapport public 2018 de la Cour des comptes

Florian Linditch

▶ **To cite this version:**

Florian Linditch. Les marchés publics de gardiennage, dans le Rapport public 2018 de la Cour des comptes. Contrats et marchés publics , 2018. hal-02121769

HAL Id: hal-02121769
https://amu.hal.science/hal-02121769

Submitted on 6 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FOCUS

Les marchés publics de gardiennage, dans le Rapport public 2018 de la Cour des comptes

www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/RPA2018-Tome-1-integral_0.pdf

On doit à la vérité de reconnaître que les pages consacrées aux questions de sécurité du dernier rapport annuel de la Cour des comptes ne traitent pas uniquement des marchés de gardiennage, mais abordent plus largement le coût de la sécurité. Cette contextualisation des marchés de surveillance n'est d'ailleurs inutile, car elle permet d'obtenir une vue d'ensemble de l'externalisation des fonctions de sécurité par les personnes morales de droit public. Elle permet également de rompre le cou à l'affirmation traditionnelle de l'interdiction de déléguer les missions régaliennes. Car même, si le conseil d'Etat demeure fidèle aux principes jadis posés par la jurisprudence ville de Castelnaudary, force est de constater que la privatisation de ce service public va bon train.

Quelques chiffres témoigneront de l'évolution. Le périmètre de la sécurité État est constitué de la Police nationale (143 000 personnes), la Gendarmerie nationale (95 000) et les réservistes (police et gendarmerie nationales : 33 523). Ce qui représente un effectif de 281 523 pour l'Etat. Les Polices municipales rassemblent 21 938 personnels.

Quant aux effectifs des sociétés privées de sécurité, soit 167 800 personnes représentent l'équivalent de plus de la moitié (55 %) de ceux des forces de sécurité publique *(Rapport, p. 175).* Chiffres étonnants et qui bouleversent quelques dogmes régaliens. Bien que la Cour ne l'exprime pas ouvertement, son étude est sous-tendue par l'inquiétude que suscitent ces constats.

I – Un cadre juridique redéfinissant les mission régaliennes

Le Rapport souligne que cette intervention de la sécurité privée ne peut avoir lieu que dans « un champ d'intervention juridiquement limité qui permet une association des sociétés privées de sécurité à des missions de sécurité publique » *(p.176).*

Evolutions législatives récentes

Les textes traduisent ce glissement progressif. Alors que la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) admet que les activités privées de sécurité « concourent à la sécurité générale». Celle du 14 mars 2011, relative à l'orientation et la programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) admet que les sociétés privées de sécurité étaient devenues « un acteur à part entière de la sécurité intérieure». La déclaration n'est pas purement nominale, car le législateur admet que les sociétés privées peuvent intervenir « dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l'État». Cette évolution n'est pas contrecarrée par le Conseil constitutionnel qui juge que les entreprises exerçant des activités privées de sécurité, « du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique» *(DC n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015).*

Pouvoirs accrus des sociétés privées

La Cour rappelle que « le champ des activités susceptibles d'être confiées à des sociétés privées de sécurité en lien avec une mission de sécurité publique reste étroit. Le cadre législatif exclut en effet toute délégation générale de pouvoirs de police administrative (conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel) et interdit l'intervention des agents privés de sécurité sur la voie publique, sauf circonstances exceptionnelles particulièrement encadrées » *(p. 176, préc.)*. Le principe est donc posé. Il restera à savoir si en pratique, l'intervention des sociétés privées est toujours aussi bien cantonnée (filtrage et surveillance sur le seuil des bâtiments publics, des grandes surfaces et des établissements de spectacles). Il y aurait également à dire quel est le statut des agents de société privée simplement munis de téléphone lorsqu'ils se déplacent dans la commune et préviennent les services de police, ou installent des téléalarmes destinés à avertir les mêmes services.

Par ailleurs, le Rapport indique que si « leurs pouvoirs d'inspection et de filtrage sont soumis à un agrément spécifique » *(Idem)*, les agents privés ont vu s'assouplir leurs conditions d'armement «à travers d'une part, la création d'un statut d'agent privé de sécurité armé et d'autre part, la possibilité pour les agents de surveillance humaine d'être dotés d'armes non létales » *(Id.).*

De plus, ce cadre juridique n'empêche pas que les sociétés privées de sécurité soient « associées, dans certaines circonstances, à l'exercice de missions de sécurité publique. D'une part, l'État peut externaliser à des sociétés privées de sécurité des missions de surveillance et de garde statique de bâtiments publics. D'autre part, les agents privés de sécurité peuvent être associés, sous la forme d'une «coproduction de sécurité », à un dispositif de sécurisation de sites ouverts au public lors d'événements sportifs, culturels, commerciaux ou récréatifs » *(p. 177).*

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

opérations, ils peuvent être assistés par des agents privés de sécurité, placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire » *(p. 179).*

II - Une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité restant à définir

Aucun dogme juridique ne constitue un obstacle majeur au développement des prestations achetées au secteur privé. Ce qui conduit la Cour des comptes à dénoncer « un mouvement d'externalisation de certaines missions conduit sans vision cohérente » *(p. 177).* A la décharge des services concernés, les chiffres fournis « ne tradui(sent) pas la marge d'externalisation envisageable dans la mesure où il(s) recouvre(nt) des points de garde de sensibilité variée et des missions de surveillance de nature très différente » *(Rapport, p. 179).*

Le motif tiré du redéploiement des effectifs

La Cour constate la réalité « des externalisations ayant permis de redéployer près de 600 policiers et gendarmes en dix ans » *(Idem).*

Il s'agit « de permettre à la police et la gendarmerie nationales de redéployer les effectifs correspondants sur leurs missions essentielles » en délaissant des missions correspondant pour l'essentiel à la garde statique. C'est ainsi que la garde des préfectures désormais externalisée a permis de libérer 204 ETP entre 2009 et 2016. Il en a été de même pour la garde de l'École nationale supérieure de police (ENSP) ou la préfecture de police de Paris, libérant ainsi près de 70 ETP.

Evaluation des externalisations

On aurait aimé savoir quel montant d'économies a ainsi pu être généré. Faute d'indications fournies par les administrations concernées, le Rapport ne le précise pas. En revanche, la Cour souligne « la nécessité de mettre en œuvre des outils de pilotage et de suivi des transferts de charges afin de pouvoir en apprécier les effets » *(p. 178).*

A défaut d'estimation financière, il serait envisageable de disposer d'une estimation humaine. Or, la Cour relève des « défaillances dans le suivi des effectifs de policiers affectés à la garde des palais de justice… (car) plus aucun policier titulaire n'était affecté à cette mission en 2017, (mais) aucune évaluation du nombre d'ETP restitués à la police nationale par le transfert de cette mission n'a pu être produite par la direction générale de la police nationale » *(Rapport, p. 178).*

Plus surprenant, «les externalisations correspondent à un choix de gestion qui ne se traduit pas par des économies budgétaires directes » *(Rapport, p. 179).* Il constate que « pour l'administration qui bénéficiait de la présence de policiers ou gendarmes rémunérés sur les programmes budgétaires de la police ou de la gendarmerie nationales, l'externalisation de leur mission de surveillance se traduit par des surcoûts liés à l'achat d'une prestation privée de sécurité ou de dispositifs de sécurisation passive (vidéosurveillance) » *(Idem).*

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

Au final « l'externalisation présente donc pour principal intérêt de redéployer des effectifs de sécurité publique sur des missions plus proches de leur cœur de métier, c'est-à-dire davantage en adéquation avec leurs compétences et leurs qualifications » *(Idem).*

Critères de recours aux sociétés privées de sécurité restant à définir

Jusque très récemment, aucune instruction ministérielle n'encadrait la mise en œuvre de complémentarités entre les forces de sécurité publique et les agents privés de sécurité. Ce n'est qu'en 2016, « la mise en œuvre de conventions locales de coopération de sécurité (CLCS) a été recommandée par le ministère de l'intérieur » *(p. 138).* Ces conventions devraient permettre de « renforcer la coopération opérationnelle entre les forces de sécurité intérieure, les polices municipales et les agents privés de sécurité sur des zones délimitées (zones commerciales, industrielles, gares intermodales, etc.) et exposées à des actes de délinquance » *(Idem)*.

La Cour déplore cependant qu'en 2017, « seulement huit conventions étaient signées, dans des territoires peu urbanisés » *(Id.)*. De plus ces conventions sont parcellaires, elles « ne couvrent pas explicitement les diverses manifestations sportives, culturelles ou récréatives, dont la surveillance est confiée localement à des agents privés de sécurité » *(Id.)*.

Une progression s'impose car « une doctrine d'emploi des sociétés privées de sécurité apparaît d'autant plus nécessaire que les conditions de leur intervention à l'occasion d'évènements spécifiques ou dans des lieux fortement fréquentés » *(Id.).* L'aéroport de Paris-Charles de Gaulle est donné comme exemple, car dans son cas une convention « repose sur une délimitation claire des missions de chaque intervenant (police nationale, militaires de la gendarmerie et de l'opération Sentinelle, douane et sociétés privées de sûreté) et une logique d'intégration des sociétés privées de sûreté au dispositif général de sécurité » *(Id.)*. De même, la coordination du dispositif de sûreté est placée sous la responsabilité d'un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires. Au final « les agents privés de sûreté exercent leur mission sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes » *(Id.)*. Quant aux sociétés elles-mêmes, elles «sont contrôlées à la fois par le gestionnaire de l'aéroport mais aussi par les services de l'État (police aux frontières, gendarmerie des transports aériens et douanes) qui testent en permanence le dispositif de sûreté en introduisant des objets illicites » *(Id.)*.

Autres exemples concluants, la sécurisation du marché de Noël de Strasbourg en 2016, « impliquant la participation des agents privés de sécurité à des missions de sécurisation sur la voie publique » ou encore l'Euro 2016 *(p. 180)*.

Amélioration nécessaire des techniques d'achat

Au-delà du pilotage par l'État du recours aux sociétés privées de sécurité, tant pour la stratégie que pour la direction opérationnelle sur le terrain, la Cour rappelle qu'il importe « en

tant qu'acheteur, d'être vigilant sur la qualité des prestations demandées en ne retenant pas le prix comme seul critère d'attribution des marchés publics en la matière » *(p. 180).*

Selon le Rapport « les donneurs d'ordre publics ont un rôle à jouer dans l'évolution du secteur vers une plus grande maturité économique » *(Idem).*

Avec ce constat final sans appel : « encore faut-il que les exigences de qualité et de professionnalisme que l'on est en droit de poser soient satisfaites : la situation constatée ne le garantit pas » *(Id.)*

VEILLE

A la DAJ

https://www.economie.gouv.fr/daj/prolongation-exceptionnelle-delai-declaration-marches-notifies-au-cours-annee-2017

Prolongation exceptionnelle du délai de déclaration des marchés notifiés au cours de l'année 2017 - 11/01/2018

Exceptionnellement, en raison des demandes reçues des nouveaux déclarants à REAP, l'Observatoire Economique de la Commande Publique (OECP) prolonge le délai de déclaration des marchés notifiés au cours de l'année 2017 de deux mois, du 31 mars au 31 mai 2018 (déclaration en ligne contrat par contrat) ou du 28 février au 30 avril (déclaration par fichier OECP lorsque la déclaration porte sur au moins 500 contrats notifiés).
Les marchés notifiés en 2018 pourront être déclarés jusqu'au 31 mars 2019.
Pour faciliter la saisie des données dans REAP, le Guide du recensement économique de l'achat public détaille chaque rubrique de la fiche de recensement et explique comment la renseigner.
Il comporte en annexe un Guide pratique de l'utilisateur de REAP**,** daté du 1er novembre 2017.

A l'Observatoire économique de la commande publique

https://www.economie.gouv.fr/daj

L'OECP pose une question inquiétante : « comment anticiper l'impact d'une pénurie de denrées alimentaires et ses effets sur les prix prévus dans les marchés publics ? ».

Selon l'Observatoire « compte tenu d'une croissance très forte de la demande sur certains produits, le secteur de l'agroalimentaire connaît actuellement de graves tensions sur les marchés du beurre, des crèmes et des ovoproduits, situation qui peut conduire à des augmentations également très fortes des prix des produits, voire à des pénuries. Ces conditions peuvent mettre certains fournisseurs, soit dans l'incapacité d'exécuter leur contrat à des conditions de prix acceptables

économiquement, soit de les obliger à exécuter ce contrat sans que les variations de prix en résultant soient correctement prises en compte par leur contrat ».

L'Observation déconseille aux acheteurs « de mettre son fournisseur dans des conditions économiques incompatibles avec une bonne exécution des prestations » , mais formule plusieurs recommandations :
- mettre en œuvre les clauses de variation de prix des marchés afin de permettre de prendre en compte les coûts d'approvisionnement dans des délais raisonnables, sans fort décalage, de telle sorte que les prestations puissent être exécutées sans mettre en péril le fournisseur ;
- introduire dès l'origine de telles clauses ;

Pour les contrats en cours dont la bonne exécution est altérée du fait de la forte volatilité des prix du secteur agro-alimentaire, il est recommandé de faire un usage mesuré de l'article 36.1 du CCAG relatif aux marchés publics de fournitures courantes et de services qui permet à certaines conditions de faire « procéder par un tiers à l'exécution des prestations prévues par le marché, aux frais et risques du titulaire ».

A la Caisse des Dépôts Baromètre de la commande publique 2017

http://www.caissedesdepots.fr/sites/default/files/medias/cp_et_dp/cp_resultats_barometre_commande_publique_2017.pdf

Selon, la Caisse des Dépôts et l'Assemblée des Communautés de France, animant conjointement l'Observatoire de la commande publique,après 4 années de baisse continue, l'année 2017traduit la reprisedela commande publique : une reprise s'accélérant dèsle 2ème trimestre
(+9%) et s'accentue surtout au 4ème trimestre(+17%).

Tous les secteurs de la commande publique ne sont pas concernés de la même manière : si les marchés de fournitures, de services et d'ingénierieprogressent fortement, les marchés de travaux augmentent plus faiblement (à l'exception des travaux neufs qui continuent de régresser).

Côté acheteurs publics, les collectivités locales et leurs groupements. représentent plus de la moitié de la hausse de la commande publique en 2017.

Les principales politiques publiques concernées par cette reprise de l'achat public sontl'environnement, le scolaire, le bâtiment,la voirie, le

numérique, ou la santé (96% de la reprise),tandis que celle du logement etde l’habitatdemeure baissière en 2017.