

SCIENCES PO

Gouvernances

*Police entre  
État et marché*

*Frédéric Ocqueteau*



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

# *Polices entre État et marché*

---

# *Polices entre État et marché*

---

Frédéric Ocqueteau

**SCIENCES PO**  
LES PRESSES

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2004, PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE  
DES SCIENCES POLITIQUES

ISBN - version PDF : 9782724681598

# Introduction

---

Cet ouvrage prend comme point de départ le postulat suivant : il faut repenser entièrement les fondamentaux de la production de l'ordre dans les sociétés occidentales en mettant en relief la mobilisation des ressources publiques et privées disponibles pour y parvenir, réinterroger la façon dont l'ordre public est concrètement assuré aujourd'hui, et montrer comment ce phénomène affecte frontalement en retour une prérogative régaliennne restée jusqu'à présent indiscutée.

## — État, société, risques

La prise en charge par l'État gendarme puis par l'État social de la protection des ressortissants de leur territoire contre les coups du sort, les menaces, les dangers ou les risques a été, dans le cadre des sociétés occidentales, une conquête progressive et effective à l'œuvre depuis deux siècles (Castel, 2003). Toutefois, après la « seconde révolution française » des années 1980 (Mendras, 1994), au moment même où la sécurité (sûreté) était désormais perçue par la quasi-totalité des citoyens comme un droit et non plus comme une liberté formelle, l'État social de sécurité est entré en crise durable. Maints observateurs ont montré que les décennies de l'après Deuxième Guerre mondiale s'étaient en effet caractérisées par l'institutionnalisation d'un État providence qui avait permis « une extraordinaire amélioration de la sécurité due à la progression constante de techniques de sûreté, et la mise en place par bonds successifs d'un énorme appareil allant de la Sécurité sociale aux plans ORSEC en passant par les comités d'hygiène et de sécurité et l'évolution des risques » (Theys, 1988). Ce qui eut pour corollaire une multiplication sans précédent de dispositifs de sécurité élaborés « sous le coup d'une lente division du travail et d'une scientification croissante des problèmes, des systèmes et des méthodes de sécurité » (Dourlens *et al.*, 1991, p. 28). Or, cette évolution n'est pas linéaire. La conquête de sécurité en vue d'assurer à chacun une part égale des bienfaits procurés par les sciences et les techniques s'accompagne aujourd'hui d'une aversion croissante aux risques, comme si plus la violence physique dans les rapports sociaux et la vie quotidienne reculait sur le long terme (Chesnais, 1981), plus ce qu'il restait de non maîtrisé dans cette phase de conquête devenait insupportable

aux contemporains. Ce trait ne surprendra aucun des lecteurs de Norbert Elias, qui remarquait de son côté que le processus de civilisation des mœurs ne parvenait jamais à vaincre complètement « une forme spécifique d'angoisses intérieures à demi inconscientes naissant de la peur de la rupture des barrières que la société impose à l'homme civilisé » (1939 ; éd. 1990, p. 245). La montée de l'individualisation est un phénomène devenu tellement patent que l'homme contemporain vivrait désormais dans une condition contradictoire, à l'intersection d'une demande croissante de sécurité et d'une aversion croissante à l'égard d'insécurité diverses liées aux incertitudes de l'univers au fur et à mesure de la progression des dispositifs de protection collective. Il est symptomatique que des penseurs d'horizons très divers en soient arrivés à se rejoindre sur semblable constat : grands témoins de l'histoire des mentalités (Delumeau, 1989 ; Muchembled, 1998), théoriciens et sociologues de la « société vulnérable » (Dourlens *et al.*, 1991), ou encore économistes du risque (Moatti). Michel Foucault (1976) avait entrevu le problème de philosophie politique que posait cette contradiction dans la gouvernabilité des populations, autrement dit celle de la délicate compatibilité du couple sécurité/liberté. Il évoquait dans la recherche d'un gouvernement idéal un difficile compromis consistant à « gouverner assez bien, à la limite du trop et du trop peu de sécurité », et cela, dans un assujettissement constant aux progrès de la science. François Guéry (1991), proche de la pensée de Michel Foucault, avait réactualisé cette contradiction en réfléchissant à la montée du doute au sujet des capacités de la science à prévoir et à gérer les risques, finalisant les enjeux des politiques de sûreté pour le III<sup>e</sup> millénaire de la façon suivante : « En généralisant des méthodes efficaces, [il s'agit de] rendre acceptable à la cité des hommes ce qui n'est le fait que de ceux d'entre eux qui disposent de la puissance scientifique et technique, afin de prouver qu'ils la mettent bien au service de l'humanité entière, entendue au sens de leur commun dénominateur, l'appartenance à la race mortelle pour qui la vie est le premier des biens. » Comment pouvait-on croire que les progrès de la science et de la technique allaient contenir longtemps la prolifération de risques survenant aussi bien sous forme de catastrophes (désastres écologiques, risques naturels, conflits militaires, crises politiques, destructions d'installations sensibles) que sous la forme de problèmes domestiques quotidiens, telles les violences interpersonnelles ou les violences dans les espaces publics ou urbains ? Comment avait-on pu croire que les risques n'allaient plus être que des aléas à gérer selon les techniques assurantielles fondées sur la raison probabiliste de leur survenue (Ewald, 1986) ?

Les champs d'application de la sécurité ont en effet connu une telle expansion au cours des années 1980, les techniques de gestion des risques étant exportées dans des domaines tellement plus variés que jadis, qu'il était fatal que le « réel » aille tôt ou tard opposer un démenti à cet âge d'or de la croyance en une éradication totale des risques. En réalité, la persistance et la gravité des risques contemporains dans nos sociétés développées, les doutes récurrents sur les vertus du progrès scientifique ont exigé, au cours des années 1990, de changer ces paradigmes de lecture. Pour fonder sa vision paradigmatique de la « société du risque », le sociologue allemand Ulrich Beck (2000) a été amené, parmi d'autres<sup>1</sup>, à renouveler le diagnostic de la montée de l'individualisation dans les sociétés contemporaines de l'Occident. Il a montré comment l'émancipation des individus à l'égard des institutions et des formes sociales de la société industrielle (flexibilité dans la sphère productive, émancipation du statut prescrit dans la stratification sociale, remise en cause de la famille et de la répartition des rôles sexués) impliquait une perte des repères et, par voie de conséquence, la nécessité de se guider en faisant des choix à vue. L'individualisation aurait pris un caractère réflexif comme la science, suscitant de plus en plus d'interrogations sur la conscience du devenir, et la nécessité de se projeter dans le futur avec des anticipations incertaines sur le bien-fondé des décisions arrêtées. L'individu est ainsi conduit à mettre sa « biographie en risque », affirme le sociologue Patrick Peretti Watel (2000). Les conséquences des risques technologiques contemporains sont de plus en plus graves parce que les risques sont globalisés, et ils se diffusent d'autant plus vite qu'ils deviennent largement invisibles. Les individus sont alors conduits à s'en remettre à des outils de contrôle qui permettent aux scientifiques d'en garder la trace, les scientifiques ne percevant plus eux-mêmes les risques au-delà de leurs propres instruments de mesure. Et de plus en plus de risques semblent échapper à leur appréhension : non seulement la science apparaît comme impuissante à contenir les risques, mais, pire, comme la complice même de la création et de la diffusion des risques technologiques. Anthony Giddens (1994) campe les sociétés modernes comme étant caractérisées par de fortes incertitudes et opacités sur leur devenir. Les individus se rassurent en se repliant sur des croyances relevant de la superstition, ces symptômes montrant que le besoin d'être en sécurité et en confiance doit être réexaminé à la lumière des mutations affectant les sociétés.

1. Voir, par exemple, les travaux d'Alain Ehrenberg (1995, 1998).

Ces mutations sont caractérisées par le développement phénoménal des technologies de l'information et de la communication, de sorte qu'un contexte local peut être influencé instantanément par des événements survenus à des distances géographiques considérables. Un contexte local pris dans un réseau de relations sociales très étiré et intensifié peut être autant affecté par la nécessité de gérer les conséquences de l'émergence d'un événement malheureux situé sur un lieu physique déporté. Les contemporains auraient donc à apprendre rapidement à dissocier l'espace et le temps, et à les apprivoiser. P. Peretti Watel observe les manifestations de cet apprentissage autour de deux mécanismes abstraits : gages symboliques et systèmes experts. Les gages symboliques sont des instruments d'échange à valeur standard, capables de circuler partout entre individus et groupes d'individus indifférenciés (l'argent, les systèmes de retraites protecteurs...). Les systèmes experts sont des domaines techniques et des savoir-faire régis par des règles standardisées, valables quels que soient le professionnel qui les actionne, le lieu et l'instant où il opère. Ils libèrent les individus en leur rendant la vie plus facile et plus sûre, mais les mécanismes qui régissent ces systèmes experts sont en revanche devenus beaucoup plus opaques. Surtout, ils tendent progressivement à déposséder les individus de la maîtrise de leur environnement ou de leurs liens d'appartenance traditionnelle (Castel et Haroche, 2001), en disqualifiant ces attaches comme rétrogrades plutôt que libératrices. Il ne reste donc plus tellement d'autres solutions que de faire confiance aux systèmes experts. Or, cette confiance est un acte de foi reposant sur le manque d'information et l'expérience que l'on a de leur bon fonctionnement, c'est-à-dire un savoir induit associé à la notion de risque. Cette confiance est un ressort souvent ambivalent, d'autant plus fragile que les individus se sentent tenus de l'accorder à des systèmes plutôt qu'à des personnes. Les profanes, faute de pouvoir ou de savoir toujours se mobiliser dans des forums de discussion pour demander des comptes, se réassurent comme ils le peuvent auprès des professionnels ou des experts à qui ils demandent la fiabilité. Ceux qui sont en charge d'y répondre le font dans la contrainte de ne perturber ni le système ni le besoin de croire à la sécurité des profanes, au prix d'une dissimulation ou d'une minoration d'aléas inévitables. L'attitude des profanes est à la fois pètrie de respect et/ou de défiance face aux deux figures opposées des « sachants », des « technocrates » et/ou des « savants fous ». Et, de fait, cette obtention de la confiance ne va pas de soi. C'est pourquoi on voit de plus en plus de minorités actives de profanes accumuler sur certains dossiers (sanitaires



et environnementaux notamment) suffisamment d'expertise pour entrer dans la discussion publique. Certains y voient même la préfiguration d'une forme de démocratie « dialogique » où se confrontent leurs savoirs avec les savoirs des experts au sein de formules nouvelles dont les forums hybrides constituent des emblèmes (Callon *et al.*, 2001). Le contenu du principe de précaution y est par exemple débattu dans une option d'adaptation collective qui peut inciter à un optimisme dès lors que le balisage des incertitudes collectives au sujet des risques majeurs demeure un enjeu technique vraiment partagé (Callens, 2002, p. 159 et suiv.).

Cette façon de co-construire la précaution par rapport à la gestion de risques technologiques à forte incertitude reste encore largement dissociée du registre des aléas liés aux violences interpersonnelles et collectives, traditionnellement gérées par l'État et les compagnies d'assurances publiques ou privées. À tort ou à raison, l'enjeu autour de l'offre et de la demande de protection des personnes et de leurs biens contre des risques de délinquances ou de désordres individuels ou collectifs, semble encore ressortir d'une modalité ou d'une histoire dissociée de celle de la gestion des risques majeurs. En effet, au sujet des désordres criminels graves ou non, l'efficacité de la prévention ou de la répression participe de croyances ancestrales : la conviction parmi la communauté des citoyens que la prise en charge du traitement du crime par un État qui a dépossédé les victimes potentielles de leur possibilité de se venger, se monnaie par la certitude d'une garantie de protection physique et de protection sociale sans intermédiation.

Or cette conviction, fondée sur des postulats républicains issus de la Révolution française, ne correspond pas à la réalité ni à la perception des choses, car les ressources du marché de la protection et de la sécurité ont pris une telle place aujourd'hui dans l'espace social qu'elles affectent virtuellement toutes les modalités traditionnelles de la mise en protection pratique des individus. Et c'est à en faire la démonstration que veut répondre cet ouvrage.

## — Marchés de la protection et sécurité publique

Pour cerner un objet tel que les « polices privées » ou, pour mieux dire, celui du « secteur marchand de la sécurité », il faut d'une part recourir à l'histoire et au dialogue nourri avec la sociologie du contrôle

social ; d'autre part, élucider les raisons pour lesquelles cet objet d'étude a mis du temps à acquérir une réelle visibilité et légitimité scientifique en France<sup>2</sup>.

Au milieu des années 1990, au terme d'une aventure de recherche visant à la construction progressive de l'objet retracée dans le premier chapitre, j'ai proposé une définition normative de l'objet « sécurité privée » (Ocqueteau, 1997). Elle tient en trois composantes :

- un secteur englobant l'industrie et le commerce de la fabrication, de la distribution et de l'installation d'équipements de protection, ainsi que les services de prestations humaines s'y rapportant, au sein d'un système intégré dit de la « chaîne de sécurité » ;

- un secteur de services guidé par une philosophie d'action de la prévention des risques, de pertes ou de dommages liés aux atteintes à l'intégrité physique, à la propriété matérielle et immatérielle. Cette philosophie vise moins à éliminer totalement les risques qu'à diminuer sensiblement la fréquence des pertes engendrées par les occurrences d'accidents, d'erreurs, de négligences, d'une part ; une philosophie, d'autre part, qui, par le biais d'un « dispositif de savoir-pouvoir » dit de la prévention situationnelle (voire de techno-prévention), vise stratégiquement à la diminution de comportements collectifs incivils et criminels selon une modalité non coercitive (sauf exceptions), faite de techniques de contrôle par inspection, enquête, surveillance à proximité ou à distance, détection d'intrusion, protection et dissuasion ;

- un secteur de services mû par un fonctionnement (plus ou moins, ou semi-) autonome. Principalement caractérisé par une orientation au profit en tant que prestataire de service largement externalisé aujourd'hui, il obéit en grande partie aux mécanismes de l'offre et de la demande dans un rapport juridique de droit privé liant le prestataire à un client organisé (une entité collective, publique ou privée le plus souvent, sinon un collectif de particuliers, plus rarement un particulier). Dans la mesure où le champ d'action de ce secteur a des incidences sur la gestion de l'ordre public en général, il est placé en concurrence partielle avec certaines missions généralistes des polices publiques et a donc besoin, pour asseoir sa viabilité économique et sa légitimité légale, de fonctionner avec l'aval des autorités publiques. Il lui faut démontrer

2. Alors qu'outre-Atlantique et outre-Manche, des dizaines d'articles spécialisés et des ouvrages de qualité consacrés à ce phénomène étaient depuis bien plus longtemps disponibles au sein du sous-champ de la criminologie ou de la sociologie des questions policières.

son efficacité à ses clients assurés et à l'État, lui-même entendu dans trois acceptions : un client (*via* les entreprises publiques faisant appel aux ressources privées pour se protéger) ; un incitateur à la mise en protection privée contre certaines menaces ; et un tiers arbitre capable de redéfinir les règles du jeu en matière de respect des libertés publiques et de liberté du commerce. Cet État de droit est lui-même engagé à piloter des politiques de sécurité, par le biais de stratégies d'organisation du partenariat de toutes les forces et ressources de sécurité disponibles sur son territoire.

Cette définition s'est élaborée dans le cadre d'un dialogue constant avec les spécialistes anglo-saxons dont la plupart avaient pour caractéristique de ne pas s'interroger frontalement sur la notion d'État et de police en tant que prérogative régaliennne. De sorte que l'usage des notions de *policing* « public » et « privé » restait, au sein de cette sphère culturelle, durablement bricolé et controversé.

Les processus de privatisation du *policing* sont devenus un enjeu de connaissance à la mode dans les sciences sociales durant les vingt dernières années, mais leurs modalités ont recouvert tant d'acceptions différentes, et pour beaucoup d'entre elles saturées d'idéologie, qu'on peinait en France à s'entendre exactement sur ce qu'ils signifiaient. Si la distinction privé-public a un sens dans le domaine du *policing* (c'est-à-dire de la gestion générale de l'ordre et/ou de la prévention des désordres), ce sens doit être pensé de façon historicisée et dynamique, car il met en scène aussi bien des tendances à la « privatisation » que des tendances à la « publicisation » de contrôles et de régulations informels par leur légalisation. Pour introduire de la clarté autour de cet enjeu, philosophie et sociologie politiques seront principalement mobilisées dans le deuxième chapitre. Observons pour l'instant les trois postures analytiques possibles pour rendre compte de ces mouvements :

- une position *épistémologique* opposant le « privé » (recouvrant quelque chose d'intime, de non su, de confidentiel, de caché) au « public » (recouvrant une connaissance révélée dans un espace commun). Par exemple, des médias privés rapportant une information confidentielle rendent publique cette connaissance en la révélant : ils la publicisent. Il est épistémologiquement impossible de raisonner de manière inverse, car rien en matière d'information publicisée (qu'elle soit vraie ou fausse n'est pas le problème), à partir du moment où un événement a été connu, ne peut plus devenir privé au sens de « non su ». Cette manière d'entendre le problème est tout à fait féconde, s'agissant par exemple de retracer l'histoire du travail des détectives privés,

les formes historiquement différentes prises par leurs missions selon les contextes et les époques, et les raisons culturelles précises expliquant leur illégitimité, légitimité ou besoins permanents de relégitimation historique ;

– une position *sociologique* traditionnelle qui mobilise la distinction princeps de F. Tonnies (1887) opposant le « privé » (qui ressortirait de la *Gemeinschaft*) au « public » (qui ressortirait de la *Gesellschaft*). La question qui en découle pourrait alors être celle de savoir si des pratiques de *policing* inhérentes à ce qui serait social (ou « sociétal ») auraient toujours une vocation historique à détronner des pratiques inhérentes à ce qui serait « communautaire », au sein d'une vision téléologique d'un progrès de civilisation. La question semble redevenir d'actualité, notamment aux États-Unis où la pensée de A. Etzioni sur la mobilisation « communautaire » au sein de nouvelles modalités de « justice restaurative » jouit d'un très grand retentissement, contrairement à l'Europe continentale dont l'idéologie dominante y voit encore, à tort ou à raison, une forme de régression historique ;

– une position *juridique*, généralement tenue au nom de l'État de droit dans le monde occidental (Picard, 1986), qui tend à mélanger l'organe et la fonction, en opposant le « public » (l'agent public, le fonctionnaire enfermé dans un statut spécifique dit de la fonction publique nationale ou territoriale) au « privé » (le salarié ou le cadre de l'entreprise commerciale ou industrielle, détenteur d'un contrat de travail à durée indéterminée ou déterminée). Dans cet univers, la nature du *policing* est lue à travers le statut des agents censés incarner une fonction de police, l'organe expliquant alors la fonction, une illusion d'optique répandue. La question la plus déterminante pour le juriste ou le technocrate reste à cette aune de savoir comment lire les divers *processus d'habilitation de puissance publique* consentis à des agents privés, à partir du moment où l'on cherche à cerner leur légitimité respective. Ce qui déplace quelque peu un enjeu qui bloqua longtemps la pensée, la question de savoir par exemple si tels ou tels agents de surveillance, de contrôle ou d'inspection sont ou non des policiers dignes de ce nom, ou des ersatz caractérisés par des qualificatifs dévalorisants tels que polices supplétives, parallèles ou officieuses... En réalité, cette question reste surdéterminée à tout moment de la construction d'un État de droit par la croyance en un invariant, celui de la concentration puis de la monopolisation de la coercition ou de l'habilitation des usages de la force, quelles qu'en aient été antérieurement les modalités évolutives de justification par les sciences camérales sous l'Ancien Régime puis sous

la Révolution (Napoli, 2003). Pour relativiser cette fiction nécessaire d'une essence policière, il est indispensable de recourir à l'histoire sociale des États protecteurs. Et la meilleure façon d'y parvenir est de procéder à une épreuve de comparaison par une excursion dans des contextes où des organisations protectrices et/ou productrices de sécurité fonctionnent dans des États déstabilisés, non stabilisés ou en recomposition drastique. Une voie qui sera également explorée dans le deuxième chapitre.

Dans les États occidentaux, l'idéologie de la privatisation de la gestion de l'ordre est devenue un lieu commun sous l'influence macro-sociale d'un triple phénomène de globalisation<sup>3</sup> et d'interdépendance mettant en question le monopole de la souveraineté des États eux-mêmes : crise fiscale des États providence et baisse relative des allocations de ressources publiques en matière de sécurité face à une demande en croissance exponentielle ; idéologie de l'État minimal ou de la sortie de l'État providence ; emprise croissante d'un secteur marchand prestataire de services de protection et de sécurité. Une accumulation de données empiriques sur ce dernier point dans toutes les démocraties occidentales est désormais disponible, même si l'on a bien souvent cherché à théoriser avant d'avoir atteint une masse critique de données et d'informations objectives<sup>4</sup>. De cette littérature empirique de quantification, dont nous commenterons au chapitre III l'évolution des principales manifestations quantifiées en France en les appariant aux autres nations, il ressort une convergence de vues assez rare parmi les observateurs en dépit des différences de l'histoire des appareils policiers au sein desquels ils raisonnent. Tous ces analystes se sont peu ou prou

3. *Sur la critique de ce concept, voir Bayart, 2004.*

4. *Des constats empiriques sur cette masse critique de données sur la sécurité privée sont désormais disponibles, dont les analystes principaux sont, aux États-Unis : Kakalik, Wildhorn, 1971 ; Cunningham, Strauch, Van Metter, 1990 ; Nalla, 1994. Au Canada : Shearing, Stenning, 1982, 1983 ; Brodeur, 1984 ; Degailleur, 1999. En Australie : Prenzler, 1999. En Afrique du Sud : Vircoulon, 2003. Au Royaume-Uni : South, 1988, Johnston, 1991, Jones et Newburn, 1998. Au sein de l'Union européenne : Kangaspunta et al., 1998 ; Nogala, 1996 ; De Waard, 1991, 1999 ; Van Oustrive et Shapland, 1999. Au sein de chaque État membre : Hoogenboom, 1992 ; De Waard, 1991, 1999 pour la Hollande ; Decorte, Van Laethem, Van Oustrive, 1999 pour la Belgique ; Ocqueteau, 1992, 1994, 1998 ; Kalifa, 2000 ; Simula, 1999 pour la France ; Eisner, 2000, pour la Suisse ; Olgiati, 1993 pour l'Italie ; Nogala, 1996 ; Nogala, Sack, 1999 pour l'Allemagne ; Gimenez-Salinas, 1999 pour l'Espagne ; Lambropoulou, 2004 pour la Grèce.*

montrés impressionnés par le fait que, en dehors de segments marginaux (les activités de convoyage de valeurs), la plupart des agents de sécurité privée à caractère marchand ou civil avaient vocation à surveiller, voire à défendre des espaces privés (périmètres des propriétés privées ou des entreprises privées recevant du public) plutôt que des espaces publics *stricto sensu*. Quand ils ont cherché à comparer les tâches de ces agents privés à celles des agents publics pour déterminer en quoi elles se ressemblaient ou s'en distinguaient, ce furent d'abord des réflexions sur la nature des espaces policés (gardiennés, sécurisés) qui occupèrent le devant de la scène. Ce ne furent ni les fonctions de police de renseignement et de défense des institutions et du territoire national qui furent soumises frontalement à la question de leur possible privatisation, pas tellement non plus les fonctions d'enquête de la police criminelle ou judiciaire (nous reviendrons sur la question des détectives privés), mais bel et bien des fonctions de police administrative relatives à la paix publique. Quand on s'avisa de décrire, derrière la démultiplication des gardes, une fragmentation de l'espace avec d'un côté un découplage central/local dans la défense de l'espace public, et de l'autre une multiplication d'entités et d'espaces privés publics ou hybrides protégés par des gardes privés ou des agents assurant « l'ordre en public », trois interprétations principales s'imposèrent au sujet de la privatisation de cet ordre :

- une lecture critique pessimiste faisant état d'un débordement inédit du communautaire sur le sociétal, avec risque de disparition de l'espace public par constitution d'îlots différenciés en forteresses, « bulles de sécurité » ou de *gated communities* en voie de sécession avec la collectivité d'ensemble ;

- une lecture libérale faisant le constat d'une prolifération du contrôle social par accroissement de la présence d'agents privés ou de caméras mobilisés pour encadrer et superviser les communautés urbaines « insécures » (les expériences spontanées de mouvements de vigilance privés, les *neighbourhood watch committees*, ayant montré leurs limites), ou par accroissement de la présence de polices publiques municipales, d'« emplois jeunes », enrôlés dans des stratégies de réponses de proximité et de partenariat en résolution des problèmes... ;

- une lecture gestionnaire plus en phase avec le brouillage des catégories. Laquelle fit suite à des réflexions sur la meilleure gouvernance possible, au vu d'une complexification des frontières de régulation de l'ordre, et de doutes apparus sur la pertinence de la notion même de privatisation du *policing*.

La profusion des explications dans le monde anglo-saxon, rapidement émancipé de vérifications empiriques et ne craignant pas de généraliser de nouvelles théories à partir d'éléments empiriques très partiels et peut-être pas toujours très significatifs, doit inciter à la prudence. Il convient de documenter sérieusement l'objet, par une quantification précise de la morphologie des phénomènes observés, hommes et techniques au service de la protection, ce que nous examinerons pour la France dans le chapitre III. Le chapitre suivant sera dédié à l'une des composantes désormais incontournable du secteur, celle des technologies de l'information et de la communication privée à finalité sécuritaire (chapitre IV). Après avoir situé les traits saillants de la croissance du secteur marchand de la sécurité, nous examinerons comment les pouvoirs publics français ont essayé depuis vingt ans de les canaliser ou de les orienter, en en faisant une profession sous contrôle, selon des réglementations évolutives au gré d'une meilleure appréhension de l'utilité de ces services protéiformes au sein de la société (chapitre V).

La croissance irrésistible du secteur marchand de la sécurité constitue un défi commun aux sociétés post-industrielles qui connaissent toutes tendanciellement une croissance de groupes multinationaux de sécurité, une externalisation relative de la protection « maison » par l'appel à des prestataires spécialisés, une croissance des services de sécurité privée sur le domaine public, un renforcement des logiques de sécurité privée au cœur de la sécurité publique et des transferts de certains domaines de compétences des polices publiques aux entreprises privées.

Les causes macrosociales de la montée en puissance de ces phénomènes tiennent évidemment à la libéralisation du marché mondial liée à la réduction de la menace extérieure suscitée par la chute des régimes communistes de l'Est, au changement des valeurs depuis la fin de la guerre froide dans les rapports de l'État et du marché, et aux changements technologiques accélérés. Elles tiennent aussi à des influences plus spécifiques : crise fiscale et crise des ressources publiques, transformations des structures spatiales et du statut de la patrimonialité ; croissance interne de la demande de protection à l'égard des risques, des menaces et des criminalités.

Dans la mesure où la sécurité devient un bien traité selon des principes économiques, de nouvelles questions surgissent pour les États de droit qui ne peuvent faire autrement que de composer avec. Toutes les questions qui en découlent (la protection et la sécurité des données individuelles, la régulation juridique des responsabilités des agents privés, de leurs compétences professionnelles et des filières de formation, le

risque possible de création de nouvelles inégalités sociales en matière de protection à deux ou trois vitesses, l'évaluation de l'impact des groupes d'intérêts privés sur les politiques de sécurité intérieure et extérieure, la capacité des États à stabiliser ou à canaliser par un cadrage juridique et politique cohérent les forces de ce marché avec les agents publics) posent aux États centraux des défis d'ampleur considérable. Comment gouverner ou piloter cette complexité ? Est-ce possible ? En ont-ils les moyens ? Comment entretenir la croyance d'une gestion rationnelle de ces nouveaux foyers de régulation des désordres et des risques ? C'est à tenter de répondre à quelques-unes de ces questions prospectives que s'attachera le dernier chapitre.



# Chapitre 1

## LA SÉCURITÉ PRIVÉE COMME AVENTURE DE RECHERCHE ET CONSTRUCTION D'OBJET

---

### — Découvertes progressives d'un "nouveau monde"

**A**u cours d'une mission en 1984 au Canada dédiée à l'étude des questions de police et de sécurité, quelques rares juristes québécois commençaient à s'intéresser à la « sécurité privée », et le faisaient en entrant dans ce domaine de la même façon que l'avaient fait les Français au début des années 1980. Une première prise de conscience d'un enjeu spécifique y était née, consécutive à un fait divers retentissant : une société de gardiennage s'était trouvée impliquée dans le rétablissement de l'ordre dans une usine de bois, à l'occasion d'un conflit du travail très douloureux. Or, c'est par un fait divers analogue que le « problème » des sociétés de gardiennage (ou des polices privées, comme on le disait à l'époque) pénétra dans le débat public français : une affaire de grève avait mal tourné dans une usine de camemberts de la petite ville normande d'Isigny. Une grande loi, aujourd'hui oubliée, celle du 12 juillet 1983, fut l'occasion d'une première et dernière discussion de fond sur la « sécurité privée » au sein du Parlement. En Ontario, les criminologues Clifford Shearing et Philip Stenning avaient opéré une percée décisive dans la réflexion de ce champ, et une rencontre avec ces criminologues constitua un moment décisif. Ces deux chercheurs avaient avancé, dès 1981, l'hypothèse que « sécurité privée et justice privée » allaient remettre fondamentalement en cause dans un avenir proche les modalités du *policing* traditionnel des polices publiques. Leur pensée se démarquait nettement de celle des analystes

néomarxistes américains pour rendre compte du phénomène, mais ils tâtonnaient encore pour fonder une nouvelle théorie rendant compte de l'emprise spectaculaire du commerce de la protection déjà très avancée aux États-Unis et au Canada depuis plus d'une dizaine d'années (Ocqueteau, 1986). Criminologues radicaux, ils contestaient la thèse libérale soutenant qu'une nouvelle forme de police venait compenser les faiblesses des réponses de la police traditionnelle aux demandes de protection de la société contre le crime. Les grilles d'analyse néomarxiste ne leur paraissaient pas rendre compte de la complexité de la réalité rencontrée. Ils cherchaient néanmoins à valider, par l'étude des représentations des acteurs eux-mêmes (dirigeants de police *vs* dirigeants d'entreprises de sécurité), l'hypothèse selon laquelle les deux « forces » en présence pourraient avoir à terme la même crédibilité, à condition de bien comprendre ce qui les opposait réellement. Ils pointaient par exemple, à partir d'une subtile analyse de l'ordre interne au parc de loisir Disneyland à Orlando en Floride, comment la « police de sécurité privée » y produisait une forme de contrôle social virtuellement aussi légitime que celle de la police publique dans l'espace public, mais de façon plus masquée, invisible et recueillant l'adhésion tacite des visiteurs tout entiers occupés à leur plaisir. Ils considéraient en effet le secteur privé de la sécurité comme une police d'inspection et de négociation propre à de grands domaines (y compris dans les entreprises fermées au sein desquelles ils avaient entrepris des enquêtes) plutôt qu'une police orientée vers l'arrestation de suspects pour les faire traduire en justice. Sans doute perdirent-ils beaucoup de temps à polémiquer avec des collègues comme Thomas Mathiesen ou Stanley Cohen, pour savoir lesquels d'entre eux étaient dans l'orthodoxie de la pensée de Michel Foucault, la nature de la « discipline » ou du « contrôle social » produits étant à cette époque au cœur de toutes les discussions.

En réalité, ils ignoraient l'importance de la contribution de François Ewald (1986) qui, de son côté, théorisa la « société assurantielle » de l'État providence pour expliquer la nature du *policing* du *xx<sup>e</sup>* siècle, en remettant en question les présupposés de ce qui avait fondé l'État-gendarme, c'est-à-dire la progressive disparition de la faute au profit de la gestion des accidents du travail comme prise de risques. Les criminologues de Toronto, Shearing et Stenning, stabilisèrent leur théorie à la fin des années 1980, lorsqu'ils expliquèrent, par le biais de l'histoire sociale du continent nord-américain, le *policing* d'un nouvel espace patrimonial baptisé « propriété privée de masse ». Cette théorisation pulvérisait la dichotomie traditionnelle implicite de la protection de l'État

contre les désordres de l'espace public et de celle de l'espace privé par la police interne du propriétaire, avec comme figure type le directeur d'usine de la bourgeoisie industrielle. Or, la multiplication inédite de la « propriété hybride » dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle devenait la clé de lecture de la montée spectaculaire des gardes de sécurité privée et de l'industrie de la protection. Cette théorie ne répondait pas à tout : elle n'expliquait ni la force des survivances et des développements des polices communautaires non fondées sur le contrat de service marchand dans leurs pays (Rosenbaum, 1986), ni même l'extension des polices internes à certaines entreprises ; elle ne rendait pas compte non plus de la façon dont les pouvoirs publics pouvaient eux-mêmes contribuer à structurer l'émergence du secteur en en réglementant par exemple les aspects les plus problématiques. Bref, ils étaient mis en question, surtout depuis la publication de l'ouvrage collectif (Shearing et Stenning, 1987) qu'ils dirigèrent et dans lequel d'autres spécialistes anglo-saxons, britanniques notamment, eurent l'occasion de développer des monographies éclatées autour du *private policing*, rendant plus complexe l'approche qu'ils prétendaient implicitement universelle ou, du moins, la plus explicative du phénomène étudié.

Puis, vint un moment où les deux collègues se séparèrent. Philip Stenning, le juriste plus attentif à l'évolution du droit, continua d'étudier les réglementations et les mécanismes de professionnalisation des gardes privés dans son pays, tandis que Clifford Shearing, le sociologue à l'imagination plus fertile, appelé à une mission de consultance et de conseil en Afrique du Sud, allait y séjourner plusieurs années pour étudier les modalités de la mise en place d'un nouveau *policing* dans un régime qui mettait fin au système de l'apartheid (Shearing et Brogden 1993). Il s'agissait aussi pour lui d'éprouver la rigueur de son analyse nord-américaine du challenge du *policing* privé. Cette expérience l'amena à s'apercevoir qu'une police publique forte n'était pas incompatible avec l'existence de nombreuses polices privées (marchandes et communautaires, racialisées ou non). Agissant en consultant du futur nouveau gouvernement de l'ANC qui prit les commandes en 1994, il estima que les options alternatives qui se présentaient en matière de contrôle du crime devaient rester ouvertes et qu'il n'y avait aucune raison de parier *a priori* sur la meilleure efficacité de l'une par rapport aux autres (polices d'État *vs* polices communautaires ethniciées). Il se confortait dans l'idée que les deux forces, ayant chacune leur légitimité organique, vérifiaient partiellement la thèse initialement contestée de leur caractère hydraulique (le principe des vases communicants).

En suivant les itinéraires intellectuels de ces deux chercheurs fondateurs, deux incarnations d'une nécessaire façon de penser en allers-retours, se précisait une thématique importée de la « privatisation » du *policing* en Europe qui paraissait d'emblée mal posée. Cette idéologie était certes à la mode, et la confusion était surtout de mise au sein du Conseil de l'Europe qui semblait accorder un trop considérable crédit aux vues d'un propagandiste de Chicago sur les vertus des « prisons privées » comme solution miracle à la crise pénitentiaire de nos vieilles démocraties, alors qu'on en était encore aux États-Unis à un stade purement expérimental. On s'y demandait à quelles conditions il était possible de « privatiser » certaines tâches policières, ce qui obligea à faire le point sur les confusions nées de cette notion très controversée de privatisation (Ocqueteau, 1990). Penser en Europe à cette époque la « privatisation » de fonctions et d'organes de police publique semblait un non-sens : il y avait en effet peu de raisons de croire que les fonctions régaliennes elles-mêmes pussent être confiées au marché, d'autant que régnait alors en France une confusion journalistique très enracinée sur le statut des polices municipales qui faisaient quelque bruit dans le Sud-Est, en tant que « polices privées » très musclées dans des villes fortement marquées à droite. S'il s'agissait de penser la privatisation du *policing* en reconnaissant et en acceptant, sous conditions, de confier des missions de police à de nouvelles agences de prévention et de protection contre des risques (des prestataires de service et des industriels de la protection), alors on pouvait nommer ce processus « privatisation ». Mais ne faisait-on pas plutôt que « publiciser » un phénomène émergent dans le monde de l'économie des services ? S'il s'agissait d'en réglementer les débordements les plus problématiques, ne fallait-il pas que les chercheurs commencent par cerner leur objet en pointant ses manifestations concrètes et par analyser l'imaginaire investi et attendu par les pouvoirs publics et les acteurs donneurs d'ordre à leur sujet ? Or, ces questions capitales demeuraient totalement vierges d'explorations empiriques. On ne faisait, en France comme dans le reste de l'Europe continentale, que spéculer à partir de simples faits divers...

## — Comment justifier l'étude d'un milieu décrié ?

Après avoir établi dans un bilan de la littérature anglo-américaine la richesse de la réflexion criminologique internationale sur ce sujet et mis du même coup en évidence la pauvreté de notre réflexion continentale,