

L'externalisation de la surveillance des casernes militaires belges

Charles de Pierpont

Les services publics belges sont, au niveau fédéral, au cœur d'importantes mutations depuis le début des années 2000. Le Ministère de la Défense, dernier ministère fédéral¹, n'y fait pas exception. Déjà au cœur d'importantes transformations dix ans plus tôt avec le plan Delcroix², il poursuit depuis lors ses métamorphoses successives. Les récentes décisions d'investissement dans du matériel militaire moderne³ qui ont fait la une de l'actualité s'inscrivent ainsi, elles aussi, dans un plan plus global (2016-2030)⁴ destiné à amener le Ministère à l'équilibre budgétaire, notamment en procédant à de nouvelles réductions substantielles en termes de dépenses de personnel. Pour y arriver, ce plan prévoit une « rationalisation » du fonctionnement de la Défense qui passe par un recentrage des activités vers les tâches dites spécifiquement militaires. Les autres fonctions seront, dans la mesure du possible, externalisées. La Défense prévoit en conséquence une hausse des dépenses liées aux tâches supplémentaires externalisées jusqu'en 2030 et une diminution des dépenses liées à son personnel jusqu'en 2024 (voir le graphique annexé à cet article).

Cette rhétorique n'est évidemment pas propre à la seule Défense belge. La sous-traitance à des entreprises privées des activités de soutien aux armées est déjà une réalité en Allemagne et en France, par exemple, ainsi qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni, précurseurs en la matière⁵. Avant l'application de sa nouvelle « vision stratégique », la Défense belge a externalisé une série de services tels que le transport, la logistique, l'informatique et l'entretien de ses installations et d'une partie de son matériel. Avec l'application du nouveau plan, elle étend la sous-traitance dans tous ces domaines et prévoit également d'externaliser en plus la surveillance de ses casernes ainsi que leur gestion

¹ Depuis les réformes qui ont pris le nom de « Plan Copernic », tous les autres ministères fédéraux ont été transformés en Services publics fédéraux (SPF) ou Services publics de programmation (SPP).

² Du nom de Léo Delcroix, ministre (CVP) de la Défense nationale du 7 mars 1992 au 8 décembre 1994 (gouvernement Dehaene I). Sur cette réforme, voir A. DUMOULIN, « La restructuration des forces armées », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1383-1384, 1992.

³ Il s'agit non seulement de l'achat très médiatisé de 34 avions de combat F-35 mais aussi de nouveaux véhicules de combat (60 médians et 382 légers) ainsi que de deux systèmes de drones de reconnaissance (« Le Gouvernement investit en force dans la Défense », Communiqué de presse de la Défense, 26 octobre 2018).

⁴ La Défense, *La vision stratégique pour la Défense (2016-2030)*, Bruxelles, Ministère de la Défense, 29 juin 2016.

⁵ A. KRUCK, « Theorising the use of private military and security companies: a synthetic perspective », *Journal of International Relations and Development*, vol. 17, n° 1, 2014, p. 112-141.

quotidienne (*facility management*)⁶. Cette délégation de la surveillance des casernes à des sociétés privées de gardiennage est probablement celle qui a récemment le plus retenu l'attention, notamment médiatique.

Il est vrai que, singulièrement à l'heure où les militaires continuent de patrouiller dans les rues, imaginer leurs propres quartiers surveillés par des civils étonne. C'est pourtant le cas depuis mars 2018⁷ au quartier militaire d'Heverlee, quartier général de la Défense, dans le cadre d'un projet pilote qu'il est déjà prévu d'étendre dans les années à venir⁸, essentiellement vis-à-vis de quartiers revêtant un caractère davantage administratif.

Cette évolution récente pose de nombreuses questions, non seulement économiques ou politiques, mais également éthiques. Elle représente aussi l'occasion d'examiner l'évolution récente, dans notre pays, du secteur de la sécurité privée, désormais lié de façon durable au Ministère de la Défense. Quelles conséquences ce nouveau marché, plutôt prometteur, peut-il avoir sur ces activités en pleine croissance ?

Un secteur sous surveillance

Le secteur de la sécurité privée est composé de plusieurs sous-secteurs, chacun étroitement réglementé. On en distingue quatre principaux : le gardiennage, la sécurité (conception et installation de matériel permettant de prévenir ou de constater des faits délictueux), la recherche privée (activités des détectives privés) et la consultance en sécurité (services de conseil afin de prévenir des infractions). Celui du gardiennage⁹, auquel on s'intéresse ici plus particulièrement, représente une part importante de l'emploi salarié de l'ensemble du secteur. Ses activités consistent en des prestations de surveillance et de protection, actives ou passives, de personnes ou de biens. On distingue notamment ces prestations selon les modes opératoires (statiques, mobiles ou lors de transports), leurs cibles (biens meubles ou immeubles, personnes isolées ou groupes) ainsi que selon les moyens déployés (présence ou non d'armes ou de chiens). Chacune de ces prestations est assortie d'autorisations spécifiques¹⁰ délivrées par la direction générale Sécurité et prévention du Service public fédéral (SPF) Intérieur.

Les activités de gardiennage n'ont pas toujours été aussi étroitement régulées. Apparues il y a un peu plus d'un siècle¹¹, les premières entreprises du secteur ont dû attendre le début

⁶ La Défense, *La vision stratégique pour la Défense (2016-2030)*, op. cit., p. 194-197.

⁷ « Securitas reprend la garde du quartier d'Heverlee », Communiqué de presse de la Défense, 1^{er} mars 2018.

⁸ Il était prévu d'étendre l'externalisation de la surveillance à quatre nouveaux quartiers en 2018 (dans les faits, l'externalisation de la garde de ces casernes devrait être effective en février 2019), six de plus dans le courant de 2019, quatre en 2020 et deux en 2021. Seuls huit quartiers ne sont pas encore concernés (La Défense, *Le point sur la Vision stratégique en 2018 : résolument positif mais pas naïf*, Bruxelles, Ministère de la Défense, 17 janvier 2018).

⁹ Les services internes de gardiennage, propres à certaines entreprises, ainsi que les services de sécurité liés aux sociétés publiques de transport en commun ne sont pas inclus dans le périmètre de cette analyse bien qu'ils soient soumis à des réglementations similaires et puissent être assimilés à ce sous-secteur.

¹⁰ Huit autorisations principales peuvent être délivrées : la surveillance et la protection de biens mobiliers ou immobiliers, la protection de personnes, le transport protégé et ses activités connexes, la gestion de centraux d'alarme, la surveillance et le contrôle de personnes, la réalisation de constatations, l'accompagnement de groupes de personnes et l'accompagnement de véhicules exceptionnels.

¹¹ La première entreprise de gardiennage en Belgique est fondée en 1907 à Anvers. Il s'agit de la société Waak en Sluit. Elle sera suivie, l'année suivante, à Bruxelles, par l'entreprise La ronde de nuit (P. LELOUP, « The private security industry in Antwerp (1907-1934). A historical-criminological analysis of its modus operandi and growth », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, vol. 19, n° 2, p. 119-147).

des années 1930¹² avant qu'une première réglementation limite, imparfaitement, leurs activités. Elles étaient alors considérées comme des milices privées et devaient disposer de dérogations pour exercer leurs activités les plus visibles. Cette situation a perduré jusqu'au 10 avril 1990, date de promulgation de la loi dite Tobback, qui offre au secteur un cadre légal assez complet¹³. Il s'agissait alors d'améliorer la qualité des prestations de gardiennage, notamment en augmentant le niveau de formation des agents, et de limiter les abus précédemment constatés en délimitant clairement les zones d'intervention du secteur public et du secteur privé. En 2017, une nouvelle loi, surnommée loi Jambon, a modifié ces dispositions afin désormais de faciliter l'externalisation de certaines tâches du secteur public vers le secteur privé¹⁴. Cette loi permet notamment à ce dernier d'accéder, dans certaines circonstances, à des ressources dont l'accès était jusqu'ici réservé à la police, tels que les enregistrements de caméras. Surtout, elle élargit les activités du secteur dans de nombreuses directions en permettant aux agents, dans un nombre limité de situations, de fouiller des lieux de manière préventive, de vérifier le contenu des sacs, ainsi que de mener des fouilles systématiques de personnes. La loi encourage également l'expansion et la modernisation du secteur en autorisant les entreprises à étendre leur domaine d'activités, notamment par l'utilisation de nouvelles technologies telles que les drones ou les chiens formés au repérage d'explosifs.

Les acteurs principaux de la sécurité privée

On compte actuellement 136 entreprises de gardiennage autorisées en Belgique¹⁵ pour la surveillance et la protection de biens mobiliers et immobiliers. Les données statistiques qui suivent se concentrent sur les 139 entreprises disposant de cette autorisation en septembre 2018, autorisation indispensable afin de pouvoir prétendre à la surveillance des casernes militaires. Malgré ce nombre relativement élevé de sociétés, le secteur se caractérise par une importante concentration. Les cinq groupes d'entreprises¹⁶ les plus importants représentent près de 90 % des 15 714 équivalents temps plein (ETP) moyens sur l'année recensés pour 2017 (voir le tableau ci-dessous). À eux seuls, les deux principaux groupes de firmes, Securitas et G4S, totalisent plus de trois quarts des emplois du secteur. À l'exception de quelques sociétés de taille intermédiaire, les autres entreprises de gardiennage comptent rarement plus de 4 employés. En tenant compte de ces groupes, l'indice de Herfindahl du secteur est de 2 985 points, ce qui confirme le haut degré de

¹² Loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et complétant la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, *Moniteur belge*, 6-7 août 1934.

¹³ Loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, *Moniteur belge*, 29 mai 1990. Louis Tobback a été ministre (SP) en charge de l'Intérieur du 9 mai 1988 au 10 octobre 1994 et du 24 avril au 26 septembre 1998 (gouvernements Martens VIII, Martens IX, Dehaene I et Dehaene II). Pour de plus amples détails sur l'évolution de cette législation, voir A. VINCENT, « Les entreprises de gardiennage et de sécurité », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1596, 1998.

¹⁴ Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, *Moniteur belge*, 31 octobre 2017. Jan Jambon a été ministre (N-VA) en charge de la Sécurité et de l'Intérieur du 11 octobre 2014 au 9 décembre 2018 (gouvernement Michel I).

¹⁵ Sur la base des autorisations délivrées au 15 décembre 2018.

¹⁶ Un groupe d'entreprises se définit comme une unité composée d'entités juridiquement distinctes par l'intermédiaire desquelles se déploie un réseau de relations (le plus souvent, mais pas exclusivement, sous la forme de participations financières) qui sont organisées en vue de la réalisation d'un intérêt spécifique, irréductible à la somme des intérêts de ses membres. Le travail du CRISP sur les groupes d'entreprises peut être consulté sur le site www.actionnariatwallon.be.

concentration de l'emploi¹⁷. Cette situation a des répercussions au niveau de la concertation sociale : l'unique fédération du secteur, l'Association professionnelle des entreprises de gardiennage (APEG) n'a besoin de rassembler que 16 membres (correspondant en l'occurrence à 11 groupes d'entreprises) pour être jugée représentative. Ainsi, l'APEG occupe à elle seule les 9 sièges patronaux de la commission paritaire n° 317 pour les services de gardiennage et/ou de surveillance¹⁸.

**Principaux groupes d'entreprises en termes d'emploi
actifs dans le secteur du gardiennage et bénéficiant d'une autorisation
pour effectuer la surveillance et la protection de biens mobiliers et immobiliers (2017)**

Rang	Groupe d'entreprises	ETP moyen sur l'année	Part dans l'emploi total
1	SECURITAS (Suède)	6 034	38,4 %
2	G4S (Royaume-Uni)	5 913	37,6 %
3	SERIS (France)	1 385	8,8 %
4	FACT (Belgique)	415	2,6 %
5	FACILICOM (Pays-Bas)	301	1,9 %

Remarque 1 : entre parenthèses figure l'origine nationale du groupe, établie selon l'actionnariat dominant de celui-ci.

Remarque 2 : les principales sociétés des cinq groupes d'entreprises figurant dans ce tableau sont toutes membres de l'Association professionnelle des entreprises de gardiennage (APEG).

Source : CRISP, Répertoire permanent de l'actionnariat des entreprises wallonnes, 2018.

Les deux plus grands acteurs du secteur en Belgique sont aussi les deux géants au niveau mondial. Le groupe britannique G4S et le suédois Securitas emploient environ 570 000 personnes pour le premier et 345 525 salariés pour le second¹⁹. La Belgique n'est, à cette échelle et malgré la présence importante d'institutions internationales sur son territoire, qu'un petit marché. Fondés en Suède par la famille Sørensen, G4S et Securitas se séparent en 1981. Déjà présente en Belgique depuis 1962, c'est la branche G4S qui reprend alors l'ensemble des activités européennes du groupe. Securitas, qui avait initialement hérité des activités suédoises, ne débarque en Belgique qu'en 1999 avec le rachat d'une société belge fondée en 1985, Securis. Les deux groupes continueront par la suite d'absorber plusieurs de leurs concurrents sur le marché national ou international afin d'atteindre leur taille actuelle. Les deux sociétés sont aujourd'hui cotées (à Londres pour G4S, à Stockholm pour Securitas). Carl Douglas et sa famille détiennent aujourd'hui encore 29,6 % des droits de vote de Securitas, tandis que l'actionnariat de G4S est principalement constitué de sociétés d'investissement. Au troisième rang, derrière ces

¹⁷ L'indice de Herfindahl est une mesure de la concentration des activités d'un marché. Il se mesure habituellement en additionnant les parts de marché au carré des différentes sociétés qui le composent. Ici, il est mesuré en utilisant les parts dans l'emploi total des entreprises spécialisées dans la protection de biens mobiliers et immobiliers. Sa valeur est multipliée par 10 000 pour des raisons de lisibilité. On considère généralement qu'un indice supérieur à 2 500 témoigne d'une forte concentration.

¹⁸ Aujourd'hui, l'activité réelle de cette fédération est difficile à évaluer tant sa communication externe est lacunaire. La version francophone de son site Internet n'est plus accessible. La version néerlandophone ne propose plus de nouvelle actualité depuis mars 2015 et plus de rapport d'activités depuis celui de l'année 2011.

¹⁹ Securitas, *Annual Report 2017*, Stockholm, Securitas AB, 2018 ; G4S, *Integrated Report and Accounts 2017*, Londres, G4S plc, 2018.

deux acteurs principaux, se trouve l'entreprise Seris Security, filiale du groupe français Seris (environ 18 000 employés dans le monde), propriété de la famille Tempéreau. Elle est suivie par le groupe FACT et ses deux entreprises de gardiennage, propriétés du Belge Yves Bastin. Les autres groupes ou entreprises représentent chacun moins de 2 % de l'emploi du secteur, à l'image de Trigion, filiale belge dans le secteur du gardiennage du groupe néerlandais Facilicom, également actif dans le nettoyage, la restauration et les soins de santé.

Cette concentration sectorielle est entretenue et renforcée par la législation en vigueur. Toutes les sociétés présentes sur le marché n'ont pas accès aux mêmes moyens d'intervention et ne peuvent pas proposer des services équivalents – ou simplement comparables. Sur la base de diverses méthodes de régression statistique²⁰, on constate sans grande surprise que plus la taille d'une entreprise, et singulièrement d'un groupe, est importante, plus celle-ci est à même de proposer des prestations diversifiées. Tel est particulièrement le cas des sociétés disposant des autorisations relatives à l'utilisation des armes et des chiens, pour lesquelles les moyennes d'emploi sont significativement plus élevées malgré la présence de valeurs extrêmes. Par conséquent, les nouveaux acteurs ont peu de chances de modifier fondamentalement la hiérarchie actuelle du secteur, à moins qu'ils ne soient directement issus d'un groupe établi par ailleurs²¹.

Les implications de la surveillance des casernes militaires

Dans ce contexte, les marchés initiés par la Défense pour la surveillance des casernes constituent des opportunités importantes mais réservées à un très faible nombre de postulants. Pour les quatre nouvelles casernes dont la sécurité devrait être externalisée au début de l'année 2019, les critères sont assez drastiques – ce qui peut certes s'expliquer par le caractère sensible de la mission qui leur sera confiée. Pour chacune d'entre elles, la mission de surveillance nécessite au moins 200 agents mobilisables, dont minimum 20 (et même 25 pour la caserne de Melsbroek) doivent être titulaires d'une autorisation de port d'armes et d'une habilitation de sécurité de niveau « secret »²². De surcroît, pour être éligible, l'entreprise postulante doit avoir travaillé dans les trois dernières années sous contrat « sur un site de l'autorité publique d'un pays membre » de l'OTAN ou de l'Union européenne²³. Compte tenu de ces critères, seules les entreprises de gardiennage de quatre groupes sont susceptibles de répondre à l'appel d'offre lancé par le Ministère : Securitas (qui a déjà hérité du projet pilote), G4S, Seris et, dans une moindre mesure, Facilicom. Les offres pour la garde de ces quartiers ont été rendues le 6 juillet 2018 et le résultat devrait être annoncé en février 2019.

²⁰ Régressions logistiques individuelles et régression sur la base de groupes de cumul de compétences construits à l'aide d'une analyse factorielle.

²¹ Ainsi, par exemple, le groupe français Sodexo a créé en 2017 une filiale dans le secteur du gardiennage belge avec pour objectif de se hisser dans le top 5 du secteur à moyen terme (*L'Écho*, 17 mai 2018).

²² En Belgique, il existe trois niveaux de classification qui qualifient les informations susceptibles de nuire aux intérêts vitaux du pays : confidentiel, secret et très secret. Les autorisations d'accès à ces informations sont délivrées par l'Agence nationale de sécurité (ANS).

²³ Ministère de la Défense, direction générale Material Resources, division Marchés publics, section Infrastructure, sous-section Services, *Demande de participation. Marché public relatif à un accord cadre pluriannuel (2019-2023) de services concernant l'outsourcing du service de garde de quatre différents quartiers (ERM/Melsbroek/Rocourt et Poelkapelle)*, invitation à l'introduction d'une demande de participation MRMP-I/S n° 18IS903, 2018, p. 4, <https://enot.publicprocurement.be>.

Au vu de ces éléments, on peut penser que les contrats de surveillance des casernes de l'armée auront deux types de conséquences sur le plan économique. D'une part, ces contrats contribueront à renforcer encore la concentration du secteur, plus que probablement en faveur des deux acteurs qui le dominent déjà. D'autre part, étant donné leur importance, ils renforceront aussi la croissance actuelle du secteur en s'inscrivant pleinement dans la logique qui a présidé à la rédaction de la loi de 2017. À cet égard, le fait que Jan Capelle, ancien responsable de la direction Sécurité privée du SPF Intérieur qui, à ce titre, a largement contribué à la rédaction de la loi Jambon, ait rejoint l'APEG en janvier 2017 a jeté le trouble, au point qu'on a parlé à cette époque d'« affaire Capelle ».

Cette situation a également des implications sur le plan politique et symbolique. Le secteur privé du gardiennage, en reprenant certaines tâches du secteur public, est désormais reconnu en tant qu'acteur légitime et légitimé de la sécurité nationale. En étendant son domaine d'intervention, *a fortiori* à un secteur – l'armée – qui constitue le cœur du pouvoir étatique, il devient un partenaire dans une logique de partenariat public-privé qui s'est fortement développée depuis quelques années²⁴. Le secteur privé est même considéré comme un partenaire très efficace puisqu'il remplace, pour les mêmes services, les militaires belges, et ce à moindre coût : selon de premières estimations de la Défense, la réduction des dépenses devrait osciller entre 10 et 23 % en fonction du quartier²⁵. C'est dès lors le fonctionnement du secteur public qui s'en trouve décrédibilisé²⁶.

De manière plus générale, l'externalisation progressive de tâches qui avaient été jusque-là réservées à des agents publics – militaires ou policiers –, telles que la garde des casernes, conjuguée à l'adoption de législations élargissant les moyens d'action des entreprises de sécurité privée, représente une avancée majeure pour les grandes firmes du secteur. Comme l'État jouit du monopole de la violence légitime et constitue l'autorité chargée d'assurer la sécurité de la population aux yeux de celle-ci, la reconnaissance étatique des firmes de sécurité privée par le biais de l'externalisation et de la privatisation de certaines facettes de l'exercice de la contrainte physique renforce la légitimité de ces sociétés privées et de leurs activités. En effet, par les réglementations statutaires et ces nouvelles missions, ces entreprises deviennent symboliquement des acteurs reconnus par l'État et leurs activités, qu'ils mènent par délégation de celui-ci, sont donc davantage légitimées vis-à-vis de la population²⁷. Enfin, même si les délégations restent contrôlées par l'autorité publique, les nouvelles missions accomplies par le secteur privé rendent complexe la distinction entre la responsabilité du public et celle du privé, ce qui tend à brouiller un peu plus les repères des citoyens en matière de prérogatives et de droits de chacun de ces acteurs.

On le voit, l'externalisation de la surveillance des casernes militaires à des sociétés privées actives dans le secteur du gardiennage soulève donc des questions relatives tant au secteur qui en bénéficie qu'à la puissance publique qui s'engage dans ce mouvement.

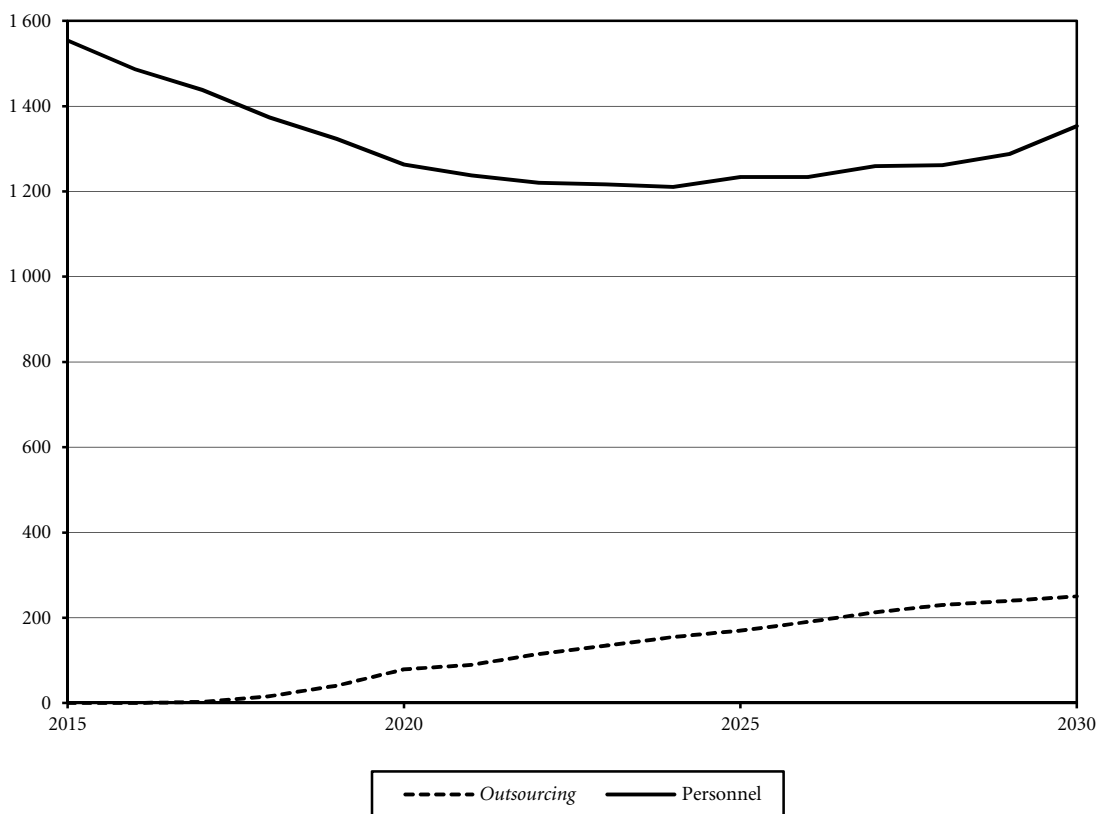
²⁴ Sur ces partenariats, voir F. VENMANS, « Le partenariat public-privé pour les bâtiments scolaires en Communauté française », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2067-2068, 2010.

²⁵ Alors ministre de la Défense et de la Fonction publique, Steven Vandeput (N-VA) parlait au moment de la mise en place du projet pilote d'une réduction avoisinant 20 % dans le cas du quartier de Heverlee.

²⁶ On pourrait par ailleurs s'interroger sur les conditions de salaire ou d'emploi qui permettent à des firmes privées de proposer leurs services à de tels tarifs.

²⁷ A. WHITE, *The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-Legitimation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 15-20.

**Annexe. Prévision des dépenses de la Défense en frais de personnel (salaires)
et en remplacement des fonctions dites sans spécificités militaires (outsourcing),
en millions d’euros constants (2015)**



Source : La Défense, *La vision stratégique pour la Défense (2016-2030)*, Bruxelles, Ministère de la Défense, 29 juin 2016, p. 76-77.

Pour citer cet article : Charles DE PIERPONT, « L’externalisation de la surveillance des casernes militaires belges », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 29 janvier 2019, www.crisp.be.