


Besoins et modalités d'échanges entre acteurs publics et privés de la sécurité

par Françoise MOTHES, Pierre NOVARO, Pierre PASINETTI
au nom du Groupe de diagnostic de sécurité n° 3
de la quinzième session (2003-2004) de l'IHESI*

1

DOSSIER



La sécurité privée et la sécurité publique sont-elles irrémédiablement appelées à se développer dans une totale indépendance, voire en opposition ? Si les réponses à cette question ont évolué au fil du temps, il est évident que le besoin de sécurité ne cesse de croître. Le développement du marché privé de la sécurité consacre cette évolution, l'accroissement de la demande de sécurité du corps social ne permettant plus

•••• (*) Le présent article est une synthèse du rapport du groupe de diagnostic de sécurité n° 3 de la quinzième session (2003-2004) de l'IHESI. Ce groupe, présidé par Françoise MOTHES, magistrate, a rassemblé les auditeurs suivants : Jean-Pierre CATEZ, chef du service Évaluation sûreté, Aéroports de Paris ; Jacques CRESTINI, directeur technique, consortium Stade de France ; Bernard GUENAUD, commissaire divisionnaire ; Daniel LAVIT, commissaire divisionnaire ; Pierre NOVARO, commissaire divisionnaire ; Jean-Michel OLIVIERI, colonel de la Gendarmerie nationale ; Pierre PASINETTI, directeur sécurité, Groupe Thalès ; Nicolas STUDER, colonel, chef d'État-major du commandement des formations militaires de la Sécurité civile ; Jean-François SUIRE, commissaire divisionnaire ; Bernard VIVIER, directeur de l'Institut supérieur du travail.

à l'État de dégager seul les moyens humains et budgétaires nécessaires. En 1990, le montant des dépenses privées consacrées à la protection (achats d'équipements ou de services, assurances) a dépassé pour la première fois les dépenses publiques (prévention, répression des délinquants). Les entreprises privées de sécurité emploient aujourd'hui près de cent vingt mille salariés et prévoient d'en occuper quelque cent quatre-vingt mille dans les années 2010. Dans un contexte de dépenses publiques très surveillées, le nombre de gendarmes et de policiers restera au mieux stable dans la même période.

Le domaine de la sécurité peut-il être affecté par un mouvement de désengagement de l'État comparable à celui constaté pour l'appareil productif?¹ La question est délicate. Il est, en effet, évident que la sécurité (tout comme la défense, la politique étrangère ou la préservation des principes du système politique) correspond à une fonction traditionnelle de l'État. Mais il apparaît aussi que cette fonction ne donne pas à l'État un rôle obligé de gestionnaire unique du besoin. L'État est appelé à organiser et à intervenir dans le jeu contractuel des initiatives privées, pour fixer les règles et sanctionner les pratiques contraires à l'intérêt général dans un secteur répondant aux règles du marché.

Le secteur de la sécurité est devenu un secteur économique à part entière, auquel tous les domaines d'activité ont recours. Il s'agit d'un pôle d'emplois incontournable à l'intérieur duquel se développent savoir-faire et expertise. L'émergence de standards professionnels de qualité des prestations s'est dorénavant affirmée à travers une démarche de certification (en 2002, un quart du marché est certifié «NF service prévention et sécurité»).

La structuration de l'organisation professionnelle est une preuve supplémentaire de l'éclosion d'un nouveau secteur d'activités. En 1992, deux organisations professionnelles, la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité (FFOPS) et l'Union nationale des industries et services de la sécurité (UNISS) fusionnent et donnent naissance à l'Union fédérale des industries et services de la sécurité (UFISS), avec trois axes d'action que sont la création de

.....

(1) Sur l'ensemble de la période 1986-2003, les cessions d'actifs détenus par l'État dans les entreprises publiques ont été évaluées à près de 66 milliards d'euros.

« seuils de compétence » chez les chefs d'entreprise (capacité à diriger), les obligations dans le fonctionnement des entreprises (encadrement minimum des services, installation de radios dans tous les véhicules, etc.) et la mise en place d'une réglementation spécifique aux prestations s'exerçant dans des établissements recevant du public.

Enfin, les domaines de la déontologie n'ont pas été oubliés : charte professionnelle de la sécurité privée (1996), livre blanc de la surveillance humaine (2002).

Face à ce développement du secteur privé, l'État élabore un dispositif réglementaire destiné à encadrer la profession privée de sécurité, à titre d'exemple, par la promulgation de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, dite « loi pour la sécurité intérieure », qui instaure notamment une obligation de formation préalable pour justifier l'aptitude professionnelle des personnels exerçant l'activité de sécurité privée.

La question doit-elle cependant être posée uniquement en termes de « tutelle » ? Une réponse affirmative serait trop restrictive. Il ne s'agit pas seulement pour l'État d'encadrer cette évolution par voie normative, mais également d'initier des actions destinées à la mise en œuvre de la complémentarité des secteurs public et privé de la sécurité.

Les travaux du groupe de diagnostic de sécurité de l'IHESI [2004], ont relevé trois axes militant en faveur du renforcement d'une telle complémentarité : les deux premiers concernent les attentes du secteur privé envers la puissance publique et celles du secteur public à l'égard du secteur privé ; le troisième résulte de l'observation de partenariats déjà engagés, l'un au Royaume-Uni, l'autre à Paris.

Qu'attendent les acteurs privés ?

Les sociétés prestataires de services peuvent être classées en trois catégories : les sociétés assurant des missions de sécurité physique (gardiennage, surveillance, convoyage de fonds, etc.) ; les sociétés spécialisées dans le renseignement privé (SRP) couvrant les domaines de l'analyse de risque, la

veille technologique et concurrentielle, l'accompagnement en protection des expatriés; les services de sécurité internes à de grands groupes industriels ou financiers.

Une enquête réalisée auprès de sociétés de ces trois catégories a démontré un intérêt certain pour des échanges avec le secteur public, même s'il se présente à leurs yeux de manière hétéroclite, conséquence logique de centres d'intérêt et de domaines d'action très diversifiés. Le dénominateur commun est principalement lié à des contraintes financières aboutissant pour tous à une limitation dans le temps du « détachement » de cadres de l'entreprise dans un organisme extérieur, la non-productivité d'un employé ne pouvant visiblement excéder quelques semaines, au maximum un ou deux mois.

Les sociétés assurant des missions de protection physique

4

Le secteur privé a le sentiment de faire l'objet de méfiance et de suspicion de la part de l'État, ce dernier estimant que ses représentants contournent les textes ou se montrent peu soucieux d'éthique. Ce bilan s'explique largement par une absence de porosité entre acteurs publics et privés, chacun considérant l'autre à l'aune de sa structure et limitant les échanges au strict cadre réglementaire (dépôt de dossiers, contrôles et audits, etc.).

Ces sociétés se déclarent prêtes à accueillir des fonctionnaires au sein de leurs structures pour des périodes de quelques jours à quelques semaines, et cela à différents niveaux de responsabilité, allant du « *working level* » (encadrement de base, experts et techniciens) au management général ou régional. Au-delà de l'apport d'un savoir-faire technique, elles espèrent surtout des changements dans la perception des administratifs: l'acquisition d'une expérience privée et une meilleure appréhension des problèmes sous l'angle économique devraient permettre l'évolution positive de l'opinion des institutionnels sur le sérieux et le souci du respect général de l'éthique dans ces sociétés. L'accueil favorable du fonctionnaire dans l'entreprise devrait aboutir à un dialogue plus franc, plus ouvert, permettant de faire

mieux connaître les contraintes du secteur privé en amont, et d'élaborer des directives et des règlements administratifs mieux adaptés et plus efficaces.

Les besoins exprimés sont multiples ; ils concernent l'ensemble des « sous-métiers » de ce secteur, où la compétence de la maîtrise est un gage essentiel de la qualité des prestations et de l'efficacité des dispositifs sur le terrain. Pour les entreprises, un bon encadrement des agents améliore la pertinence des réactions face aux diverses situations auxquelles ils peuvent être confrontés. Les acteurs publics de la sécurité (police, gendarmerie) seraient moins sollicités, dans la mesure où il n'y aurait plus le risque de les appeler pour régler une situation qui aurait été insuffisamment traitée au départ ou qui aurait fait l'objet d'un traitement inadapté, transformant un incident ou une intervention minime en un trouble grave.

Parmi les exemples de besoins les plus urgents cités par les sociétés rencontrées, retenons les suivants.

La formation au tir et aux règles d'emploi des armes

5

Il s'agit d'un domaine particulièrement sensible où tout incident mal maîtrisé peut entraîner des conséquences lourdes. Selon les sociétés interrogées, des formations spécifiques ne peuvent être menées que par des fonctionnaires en activité, mieux informés des dernières techniques et des dernières dispositions réglementaires. Le but de cet apport du public serait d'aboutir à une harmonisation des méthodes, une meilleure connaissance réciproque, une réelle culture commune afin d'éviter des « bavures » et de susciter une interopérabilité et une complémentarité des deux dispositifs en cas d'intervention sur des incidents graves.

La formation dans le cadre de la « démarque inconnue ² » et des soustractions frauduleuses

••••

(2) Disparition non expliquée de marchandise.

Il s'agit d'un pan important des activités des entreprises concernées, en particulier la surveillance de lieux privés recevant du public (centres commerciaux, galeries

marchandes, etc.). Au-delà de la protection des biens, la gestion des incidents paraît constituer un risque permanent de trouble à l'ordre public, qui peut entraîner le recours aux moyens étatiques, augmentant ainsi les charges des fonctionnaires détournés de leurs missions principales.

La formation de la maîtrise, chargée d'équipes au niveau des infrastructures, paraît actuellement trop limitée et trop empirique, donc inégale en qualité. Un cadre peu ou mal formé n'est pas en mesure de transmettre son savoir aux agents de contact. L'attente dans ce domaine est multiple. L'appel à des experts permettant de détecter en amont des individus suspects est un besoin fort ; il s'agit de faire connaître les méthodes, en perpétuelle évolution, des bandes organisées, de savoir détecter les indices comportementaux d'individus à risques. Seuls des cadres de la police (brigades de répression du banditisme, brigades anti-criminalité) possédant une expérience pratique sont en mesure de transmettre ce savoir. Mieux les agents seront formés, plus rapide serait la réaction, plus grandes seraient les chances d'éviter des actes de petite délinquance, réduisant ainsi le sentiment d'insécurité des citoyens. Cette formation à la détection des indices se devrait d'être complétée par une formation à l'intervention. Il s'agirait d'améliorer les capacités des acteurs privés à gérer les incidents dès les premières minutes. Une intervention maladroite, une mauvaise gestion de la tension initiale peuvent entraîner rapidement un dérapage : or, plus les sociétés privées sont efficaces au début de ce type de situation, moins l'appel aux forces publiques est nécessaire.

6

Les échanges avec le « middle management »

Il s'agit ici des responsables d'agences locales ou régionales regroupant entre deux cents et sept cents employés. Alors que ces agences coordonnent les divers dispositifs sur un espace géographique correspondant au domaine de compétence du commissariat d'une ville moyenne, les acteurs privés déplorent que dispositifs privés et structures publiques se connaissent mal.

Il existe bien sûr, au cas par cas, selon les personnalités respectives des acteurs publics ou privés en présence, des

relations plus ou moins régulières, mais elles paraissent dans l'ensemble demeurer aléatoires et peu structurées. Les acteurs privés sont ignorants de l'organisation locale et des problèmes de la sécurité publique. De leur côté, les acteurs publics ont rarement une connaissance du déploiement précis des acteurs privés. En tout état de cause, la capacité d'interaction ou d'alerte organisée (procédure commune, réseau de communication rapide, etc.) paraît aux personnes rencontrées très au-dessous du souhaitable.

Un responsable du privé évoque la présence permanente, *via* ses employés et ses systèmes techniques de surveillance, de centaines d'employés représentant autant de « capteurs humains » capables d'observer et d'informer les pouvoirs publics. Or ce maillage considérable resterait inutilisé, les acteurs privés ignorant les besoins précis des responsables de l'ordre public et ne disposant pas de protocoles précis permettant de faire remonter rapidement une observation intéressante. Ce témoin estime que la non-gestion de ce potentiel par l'administration la prive d'une importante source d'information disponible et gratuite.

Pour pallier cette situation, il est suggéré des échanges réciproques : à raison d'un à deux jours par trimestre, les responsables d'un centre régional privé se rendraient auprès d'un commissariat, d'un groupement ou d'une compagnie de gendarmerie d'une ville moyenne, et un cadre de la police ou de la gendarmerie séjournerait au sein du staff d'une agence de la société privée.

Les échanges au niveau « corporate » des sociétés

Le besoin exprimé par les directions nationales de ces entreprises est beaucoup moins ambitieux. Hormis le souhait d'être associées le plus en amont possible, par exemple, à des groupes de travail mixtes pour l'élaboration de projets de réglementation, l'idée d'échanges d'acteurs du privé et du public n'a pas été clairement suivie de propositions concrètes.

Une exception toutefois permet d'explorer une piste intéressante. L'une des préoccupations d'un dirigeant rencontré est de pouvoir disposer d'un outil de contrôle

interne structuré et efficace permettant, soit de détecter des dysfonctionnements au sein de son entreprise, soit de prendre des mesures en cas de constatation d'actes déviants par rapport aux règles internes de son groupe. Dans cette optique, il a évoqué son intérêt pour un échange de savoirs au niveau de structures du type Inspection générale des services (IGS) ou Inspection générale de la Police nationale (IGPN), dans l'idée de créer au sein du siège de la société-mère une cellule capable de mener des investigations avec rigueur et professionnalisme. Il trouverait très intéressant, soit de détacher quelque temps un cadre supérieur dans l'une de ces directions de contrôle policier, soit de recevoir pendant une à deux semaines un haut-fonctionnaire de police pouvant faire office de conseiller afin de mettre en place un dispositif adapté à son entreprise.

Cette approche, dont la forme et les modalités nécessiteraient d'être précisées, du fait même du caractère sensible de la matière traitée, montre un nouvel intérêt des entreprises pour l'amélioration de l'éthique et de la bonne gouvernance, phénomène en passe de devenir plus prégnant dans les entreprises moyennes alors qu'il ne fait aujourd'hui l'objet de préoccupation qu'au sein des grands groupes industriels ou financiers.

8

Les sociétés de renseignement privées (SRP)

Ces sociétés proposent des services dans des domaines tels que la veille technologique et concurrentielle, la gestion des «risques pays³», l'assistance aux risques graves (chantage, enlèvement, etc). Plus encore que le sentiment d'être ignorées, comme leurs homologues de la protection physique, ces sociétés ont la nette impression que les pouvoirs publics se méfient d'elles, voire leur sont hostiles. C'est pourquoi elles partagent le même espoir de voir évoluer leur image par le biais d'échanges concrets de cadres ; elles l'expriment comme un besoin fort.

Alors que de nombreuses études et rapports officiels [Carayon, 2003, par exemple] font ressortir la nécessité d'orienter le renseignement dans le domaine économique,

....

(3) Risques pays : anticipation des événements survenant dans un pays et pouvant présenter un risque pour les employés du groupe : catastrophe naturelle, déstabilisation politique, criminalité.

alors que vient d'être créé un poste de « haut responsable pour l'intelligence économique », confié à M. Alain Juillet, les SRP demeurent en France marginalisées, ignorées des acteurs étatiques. Il n'existe pas de label permettant de faire le tri entre « professionnels » et « officines douteuses ».

L'échange d'acteurs « public-privé » devrait permettre, selon des règles claires et dans un climat de confiance pour l'instant inexistant, d'une part, d'améliorer le professionnalisme et de s'assurer du respect de l'éthique chez les acteurs privés, d'autre part, de donner accès aux services de l'État, à des compétences et à un maillage de structures complémentaires. Deux domaines d'échange doivent être à cet égard retenus dans le champ de l'analyse et de l'expertise.

Le domaine de l'analyse

Il existe une réelle activité commune aux structures publiques (Direction générale de la sécurité extérieure, Direction centrale des renseignements généraux, Direction de la surveillance du territoire et Direction du renseignement militaire) et aux SRP : celle de l'analyse (risque pays, filières financières, veille technologique). Les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, ont souvent fréquenté les mêmes écoles ou universités (écoles de commerce, d'ingénieurs, instituts d'études politiques) mais, une fois qu'ils ont intégré leurs structures respectives (administration ou SRP), s'établit un cloisonnement étanche, fondé sur la crainte d'une porosité qui entraînerait un « mélange des genres » entre « serviteurs de l'État » et « mercenaires aux objectifs mercantiles ». En conséquence de quoi, des compétences et des expériences communes ne sont pas mises en synergie. Les analystes du public manquent cruellement de cette « culture privée » qui, paradoxalement, fait précisément l'objet de leurs objectifs de recherche.

Le domaine de l'expertise

Dans la catégorie de l'expertise, le besoin d'accueil d'experts du public est très large. Les responsables de SRP rencontrés au cours de l'enquête n'ont pas manqué de

faire observer l'existence d'expertises très variées dans les structures publiques, même si les spécialistes y sont, à leurs yeux, parfois sous-employés (intervention en cas de crise uniquement) et si, surtout, lorsqu'un incident touche des personnes ou des intérêts français à l'étranger (émeutes, crises en Afrique, kidnapping criminel, chantage à des entreprises, évacuation de Français isolés, etc.), les règles internationales empêchent souvent l'emploi de ces experts sur le terrain. Ainsi, par exemple, lors de la récupération d'expatriés français éparpillés sur le territoire ivoirien lors de troubles récents, il s'est avéré qu'en zone frontalière (au Libéria notamment) étaient présentes des familles françaises parfois distantes de quelques kilomètres de la zone de troubles (lesquels s'arrêtent rarement au poste de douane); le droit international empêchant aux unités d'intervenir hors des limites du territoire ivoirien, seules les structures privées étaient en mesure de procéder à leur évacuation. Reste posée la question de leur niveau de compétences professionnelles pour assumer cette mission.

10

En conséquence, les SRP estiment que des échanges ciblés d'experts présentent un intérêt réciproque là où public et/ou privé partagent des objectifs communs. L'accueil d'experts du public permet au privé d'accroître son professionnalisme et son efficacité; il permet en contrepartie à l'État de disposer, lorsqu'il ne peut agir lui-même, de structures privées connues, formées, et respectueuses des règles déontologiques communes.

D'autres spécialités pourraient faire l'objet de cette même démarche. Les SRP ont mentionné des compétences très particulières: victimologues, linguistes, négociateurs (RAID ou GIGN⁴), experts en évacuation non sanitaire, spécialistes de plans d'urgence, etc.

Mobiliser les sociétés implantées à l'étranger en s'appuyant sur des SRP formées, professionnelles et efficaces pour établir des procédures et des plans permettant de faire face à des situations de crise éviterait aux structures étatiques d'avoir à intervenir en cas de problèmes locaux. Si elles étaient néanmoins amenées à le faire, ces interventions seraient mieux conduites car elles prendraient appui sur des personnes connues, utilisant le même langage, possédant

....

(4) Recherche-Assistance-Intervention-Dissuasion et Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale.

une méthodologie et des procédés compatibles avec leurs propres moyens.

L'échange physique d'experts n'est probablement pas le seul moyen d'améliorer la complémentarité entre structures privées et structures étatiques. Il demeure toutefois incontournable dans un domaine où la réussite de la gestion de crise grave dans un environnement difficile repose sur une compréhension et une entente préalable entre les différents acteurs.

Les « directions de sécurité » des grands groupes

Certaines des directions de sécurité de grands groupes rencontrées pour l'enquête ont manifesté un intérêt certain pour accueillir, sous forme d'un stage court (une à deux semaines), des fonctionnaires spécialisés dans la délinquance financière (contrefaçon et trafics douaniers). Les équipes chargées de la protection du patrimoine des sociétés souhaiteraient recevoir des formations pratiques dans ces domaines, être tenues informées des méthodes utilisées, connaître les indices permettant de suspecter une activité illicite, identifier des acteurs connus de l'administration comme relais de ces activités (banques, sociétés « off shore » diverses, individus appartenant à des réseaux organisés, etc.). En retour du transfert de ces éléments ou de ces compétences, l'administration pourrait attendre des directions de sécurité qu'elles lui fournissent des capteurs en mesure de faire remonter l'observation d'indices ou l'apparition d'individus qui les intéressent.

Un autre domaine où certaines de ces directions de sécurité sont en quête de compétences est celui de la sécurité civile. Ce besoin est lié à l'implantation, de plus en plus fréquente, d'unités de production ou de services à l'étranger, dans des contextes où les catastrophes naturelles sont une problématique potentielle importante (risque sismique en particulier) et où le besoin de connaissances générales sur le degré de risque permanent est patent, de même que celui de conseils en prévention et de préparation de plans d'urgence.

Qu'attendent les pouvoirs publics ?

Les règles de la fonction publique limitent la conception de modalités nouvelles dans l'échange public/privé – notamment eu égard aux statuts des fonctionnaires servant à l'extérieur de leur administration d'origine. S'y ajoutent certaines considérations liées à la déontologie et aux contraintes budgétaires. Il apparaît cependant que des échanges existent déjà, tant dans les domaines traditionnels de la sécurité que dans le domaine de la lutte contre des formes spécifiques de criminalité. De plus, la voie est déjà ouverte vers une institutionnalisation de la mobilité des fonctionnaires.

Échanges dans les domaines traditionnels de la sécurité

12

L'État, soucieux de conserver sa maîtrise de la sécurité dans différents secteurs, s'est adapté de manière relativement empirique. Il a ainsi délégué auprès d'entreprises et d'organismes du secteur public, ou d'intérêt général, certains de ses agents. Pour la Police nationale, il s'agit essentiellement de membres du corps de conception et de direction (commissaires de police). Si les règles statutaires de cette mobilité sont fixées par la loi du 11 janvier 1984, portant statut général des fonctionnaires de l'État, et le décret du 16 septembre 1985, les conditions fonctionnelles sont quasi inexistantes, et les fonctions et leur contenu sont souvent laissés à l'initiative du fonctionnaire et des dirigeants de la structure d'accueil. Il n'en reste pas moins vrai que la diversité de ces structures représente une véritable manne d'informations pour l'administration si le fonctionnaire est diligent et fournit, à l'administration centrale notamment, une information de qualité, en temps réel, permettant d'ajuster au mieux son action.

Dans ce cadre, la Direction générale de la Police nationale « prête » des membres de son corps de conception et de

••••

(5) Détachement : position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine et continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite.

••••

(6) Mise à disposition : position d'activité dans laquelle le fonctionnaire demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à recevoir la rémunération correspondante, mais effectue son service dans une autre administration (ou organisme) que la sienne.

••••

(7) Disponibilité : position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Durant cette période, le fonctionnaire n'a pas droit au traitement.

direction qui sont placés en position soit de détachement⁵ soit de mise à disposition⁶ auprès d'établissements publics et de sociétés nationales, comme par exemple le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales à Kourou, Gaz de France, la SNCF, Aéroports de Paris. Des commissaires de police sont en outre détachés auprès d'organismes privés mais reconnus d'intérêt général tels Civipol Conseil, la SONACOTRA, France Télécom, le groupement d'assureurs Argos.

Dans d'autres cas, des commissaires en disponibilité⁷ servent auprès d'entreprises comme le groupe Pinault Printemps Redoute, Air France ou La Poste. Placés auprès de présidents et dirigeants de ces structures, ces fonctionnaires assument tantôt des missions de conseil en matière de sécurité, tantôt remplissent une fonction d'interface dans les relations avec la puissance publique.

Il est significatif de noter que, pour certains de ces fonctionnaires, si l'administration continue à assurer leur gestion, elle n'assurerait pas de réel suivi de leur activité au sein de l'organisme d'accueil, se privant ainsi de la valorisation de l'investissement en termes de renseignement ou de capacité d'orientation. Des efforts resteraient encore à fournir quant à la programmation de leur retour et à la planification des rotations dans la perspective d'une rentabilisation des expériences acquises.

Échanges dans la lutte contre des formes spécifiques de criminalité

S'agissant de formes spécifiques de criminalité, des liens ont déjà été mis en place dans deux domaines : la cybercriminalité et la protection du patrimoine.

En ce qui concerne la cybercriminalité, les enquêteurs de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) effectuent des stages de deux à trois semaines sur les systèmes informatiques dans des structures privées, et un ingénieur informaticien de la fonction publique est affecté au sein de ce service. Les services opérationnels

travaillant dans ce domaine expriment également leur souhait de pouvoir recourir à des sociétés spécialisées dans la sécurisation des réseaux et de bénéficier de stages dans des cabinets de consultants ou des sociétés de conseil en informatique (tels Hervé Schauer Consultants ou Thalès).

Pour ce qui concerne la protection du patrimoine, les réticences sont encore fortes : l'État reste seul garant de l'intérêt général et les services demeurent très prudents sur les aspects déontologiques. De surcroît, ils manifestent la crainte de l'utilisation des fichiers à des fins détournées, voire lucratives. Néanmoins, les témoins rencontrés disent souhaiter faire effectuer par leurs agents des passages de courte durée dans les institutions du monde des affaires, telles que les banques d'affaires (pour mieux connaître les mécanismes des OPA, OPE, etc.), les grands cabinets d'avocats d'affaires, les cabinets de conseil en stratégie d'entreprise, les grandes entreprises de communication.

Vers une mobilité institutionnalisée ?

14

Aujourd'hui, mis à disposition ou en détachement, un fonctionnaire est quasiment « oublié » de son administration d'origine. Pendant son temps d'absence, hormis le respect de certaines règles du statut, il n'est redevable d'aucune obligation envers elle qui, par ailleurs, ne lui demande rien. Certains fonctionnaires ne sont même jamais réintégrés. Cette situation n'est pas satisfaisante en termes d'échanges d'expérience et de retour sur investissement notamment, et doit être réformée.

L'ex-ministre de la fonction publique, M. Delevoye, a envisagé une telle possibilité dans sa communication sur l'encadrement supérieur du 22 octobre 2003, évoquant la diversification des parcours professionnels pour enrichir les compétences des hauts fonctionnaires avec une plus large ouverture sur la société civile et l'entreprise, assortie d'un contrôle déontologique rénové. Le ministre envisageait même la possibilité de détachement, pour une durée de deux ans, au sein de l'entreprise privée.

Réciproquement, la puissance publique pourrait recruter des cadres issus du secteur privé pour certaines fonctions

spécifiques destinées à moderniser leur fonctionnement. De tels recrutements sont encore actuellement marginaux. Ainsi, la Police nationale vient de recruter, pour la première fois, une directrice d'hôpital qui sera affectée à l'IGPN avec le grade de commissaire principal.

En fait, le besoin devient patent de mieux organiser une mobilité au sein des différents corps de l'administration dont la gestion pourrait être assurée par une structure interministérielle dédiée, voire de plusieurs structures ministérielles chargées d'assurer les échanges entre secteur public et secteur privé.

L'émergence de nouvelles modalités de partenariat

Afin d'améliorer la complémentarité des acteurs privés et publics dans le domaine de la sécurité, il est intéressant de se référer à deux types d'expériences qui pourraient servir de point de départ à une réflexion plus large et être appliquées à d'autres domaines. La première s'appuie sur un système créé au Royaume-Uni, dans le cadre du respect des normes de sécurité imposées par le *Ministry of Defence* (MOD) aux groupes industriels; la seconde est la mise en place d'une coopération « État-privé » dans la gestion des aéroports parisiens.

15

Le responsable de la conformité ou « *compliance officer* »

De nombreux groupes industriels agissant dans le cadre de contrats liés à la Défense sont soumis à un grand nombre de règles relatives à la protection des données classifiées. Ces contraintes concernent aussi bien des mesures physiques (protection des bâtiments, utilisation de coffres, alarmes), que des mesures liées aux télécommunications et à l'informatique (protection des réseaux, utilisation de la cryptologie), ou encore des enquêtes sur les employés

(habilitations, politique d'accès physiques et logiques, clauses spécifiques de marchés classés, etc.). La mise en œuvre de ces mesures relève d'un seul acteur : la société contractant avec l'État. Cette société délègue ensuite à sa direction de la sécurité la mission de faire respecter ces obligations.

Du côté de l'administration, de multiples acteurs sont chargés de veiller au respect de ces mesures : la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), amenée à inspecter régulièrement les « établissements à régime restrictif » ; la Délégation générale pour l'armement (DGA), qui contrôle les clauses sécuritaires des contrats ; le SGDN-DCSSI (Secrétariat général de la défense nationale – Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information) pour ce qui concerne la gestion du chiffrement et des matériels associés ; la région militaire pour la conformité des établissements considérés comme « points sensibles ».

Ce système représente un coût très important en fonctionnaires monopolisés pour ces tâches. Du côté des industriels, si l'interlocuteur est unique, la réalité se traduit par le détournement des employés de leurs activités professionnelles afin d'accompagner sur les sites des équipes d'inspection qu'il faut ensuite suivre, guider et appuyer logistiquement. Enfin, les équipes administratives sont souvent en décalage culturel avec les « inspectés » soumis aux aléas de la conjoncture économique, aux réductions de coûts non productifs, et à la nécessité d'économiser les moyens humains.

Face à cette situation, depuis quelques années, une expérience s'est développée en Grande-Bretagne pour pallier les inconvénients précités, permettant de faire économiser des moyens à l'administration tout en garantissant le respect des règles de sécurité. Le MOD, en accord avec certains industriels (British Aerospace-Bae-Thales), a détaché auprès de la direction générale de ces entreprises un « *compliance officer* », un « responsable de la conformité ».

Ce fonctionnaire (aidé selon la taille de l'entreprise par un ou deux auditeurs) est mis en place par son administration d'origine, pour une durée de deux à trois ans, et payé par le groupe industriel qui l'accueille ; il est indépendant de

cette société et rend compte directement au ministère de la Défense. Son rôle au sein du groupe est tout d'abord de servir de relais à l'administration en informant l'industriel, en temps réel, des nouveaux règlements relatifs à la protection du secret. Issu de l'administration, et en contact permanent avec celle-ci, il est à même, non seulement de transmettre rapidement les évolutions, mais encore d'éclairer utilement le groupe auprès duquel il est installé sur la mise en œuvre des demandes. De plus, il est chargé de vérifier que les règles sont appliquées au sein de la société. Il est en contact quotidien avec le directeur de la sécurité dont il est en mesure d'évaluer l'efficacité, et procède à des sondages et contrôles (seul ou aidé par un adjoint).

Non seulement cette solution originale économise d'importants moyens au niveau du ministère, mais elle permet à ce dernier de vérifier l'engagement réel de la société au quotidien dans le management de la politique de sécurité mise en œuvre. Enfin, le positionnement du fonctionnaire lui permet de s'imprégner des réalités industrielles et économiques de l'entreprise et d'intervenir auprès de l'administration pour faire adapter certaines décisions au fonctionnement du secteur industriel. Deux fois par an, il établit un rapport d'évaluation destiné à son administration.

Ce système, encore en phase expérimentale, semble donner satisfaction aux deux parties : une expérience analogue pourrait être envisagée en France.

Le dispositif mis en place à Aéroports de Paris

Aéroports de Paris (ADP) est encore, au moment de l'enquête, une entreprise publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et sous le contrôle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. ADP assure la gestion des trois aéroports internationaux de la région parisienne (Roissy-Charles-de-Gaulle, Orly et Le Bourget), de l'héliport de Paris-Issy et de dix aérodromes d'aviation générale. Pour

les deux principaux aéroports internationaux, les chiffres de l'année 2003 sont les suivants :

Trafic passagers : 70 478 886

(CDG : 48 028 297 ; Orly : 22 450 589)

Nombre de mouvements : 708 528

(CDG : 505 634 ; Orly : 202 894)

Fret marchandises (année 2002) :

1 512,8 kT (CDG : 1 401,4 ; Orly : 111,4)

Nombre de salariés ADP (année 2002) : 8 096

Plus qu'une mise en œuvre d'échanges de personnel public-privé, l'organisation de la sûreté dans les aéroports parisiens montre qu'il existe une complémentarité et une coopération réelle entre les services publics, ADP et les entreprises privées de sécurité.

La réussite apparente de ce mode de fonctionnement a nécessité des préalables indispensables : la mise en place de comités de coordination situés à tous les niveaux de la pyramide hiérarchique, l'instauration d'un système permanent d'évaluations réalisées par les organismes officiels ou par une entité propre de la direction de la sûreté d'Aéroports de Paris, la transparence des échanges entre les différents acteurs soumis à des obligations de résultat, la déclinaison d'une doctrine commune à l'ensemble des acteurs, la présence, au sein de la direction de la sûreté, de fonctionnaires mis à disposition ou retraités issus de la police, de la gendarmerie, des armées et des douanes. Ce noyau, peu important en nombre, joue un rôle de facilitation essentiel dans les relations entre les différents intervenants. Son expertise est reconnue de tous et apporte une aide à la prise de décision.

Cette articulation permet un partage des tâches clairement défini dans un partenariat entre l'État et l'opérateur.

Missions des services de l'État

La Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) assure les missions générales de sécurité publique et d'ordre public tant en zone publique qu'en zone réservée : sécurité des passagers, lutte contre la délinquance, protection des transporteurs de fonds, régulation des flux routiers,

verbalisation des stationnements interdits. Elle est, en outre, spécifiquement chargée d'assurer le respect des règles juridiques relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire national.

La gendarmerie des transports aériens (GTA) assure la sécurité des bâtiments (tours de contrôle et leurs blocs techniques) ainsi que la sûreté et la sécurité des aéronefs en stationnement sur les plates-formes.

Les services des douanes assurent le contrôle des flux de marchandises, tant au niveau des passagers que du fret.

Dans le cadre de l'activation du plan Vigipirate, certaines unités militaires participent à des patrouilles dans l'ensemble des zones publiques des plates-formes.

Les missions des services de l'État s'effectuent sous la responsabilité du préfet du Val-de-Marne pour Orly et sous la responsabilité du préfet de Seine-Saint-Denis pour Roissy-Charles-de-Gaulle où un sous-préfet assure la coordination locale.

Action de l'autorité aéroportuaire

En application de l'article L.213-3 du code de l'aviation civile, l'exploitant d'aérodrome a, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, la charge d'assurer la mise en œuvre des mesures permettant la prévention de toute intervention illicite pouvant compromettre la sûreté des vols et des personnes. À ce titre, l'exploitant d'aérodrome assume : l'achat des équipements de détection ; leur mise en œuvre et leur maintenance ; l'aménagement des zones permettant la mise en place de ces équipements ; leur armement par des personnels compétents et agréés conformément à la réglementation (article L.282-8 du code de l'aviation civile) ; la définition des procédures dans le cadre réglementaire en vigueur, tout en respectant la gestion des flux de passagers et des bagages.

Sont notamment mises en œuvre les procédures d'inspection-filtrage des passagers et de leurs bagages (bagages à mains et bagages de soute), l'inspection-filtrage des personnels, des véhicules et des biens transportés lors des accès en zone réservée. L'ensemble de ces contrôles s'effectue

sous la responsabilité de l'autorité administrative et, à tout moment, en cas de doute ou face à un cas litigieux, les agents des sociétés privées peuvent faire appel à un représentant local de sûreté (RLS). Ces fonctions sont assurées par des personnels de la DCPAF, de la GTA ou des douanes, suivant la zone concernée.

L'inspection-filtrage des passagers et des personnels est effectuée par les personnels des sociétés de sûreté liées avec Aéroports de Paris par un contrat de louage de services. Ces personnels sont doublement agréés, par la préfecture et par le procureur de la République, et les fouilles restent du domaine exclusif des officiers de police judiciaire.

L'ensemble des prestations de sûreté fait actuellement l'objet de vingt-trois contrats entre ADP et sept sociétés de prestations qui emploient environ quatre mille deux cents agents.

La direction de la sûreté ADP

20

Cette direction, de création récente (novembre 2002), a pour mission de définir l'application de la doctrine et d'évaluer les résultats sur le terrain. À cet effet, elle s'articule en trois entités : une entité « expertise », une entité « mise en œuvre » et une entité « contrôle ».

L'entité « expertise » est chargée de l'application et de l'évolution de la doctrine, de la veille technologique et de la réflexion technique sur les champs de prévention. L'entité « mise en œuvre » est composée par les délégués sûreté détachés auprès des directeurs de plate-forme pour les assister dans la mise en œuvre locale des mesures de doctrine décidées par l'entité « expertise ». L'entité « contrôle » est constituée d'une équipe d'évaluateurs pluridisciplinaires ayant pour vocation de vérifier la viabilité, l'application et le respect des procédures, de mesurer les écarts entre le niveau de sûreté requis par les règlements et celui constaté, et de proposer des plans d'actions correctives.

Les personnels de ces entités sont tous des experts en matière de sûreté, tant par leur formation que par leur parcours professionnel. Ils proviennent d'horizons différents :

personnels d'ADP, fonctionnaires détachés de leur administration (Défense, Intérieur, Douanes) ou fonctionnaires retraités poursuivant une carrière privée.

Instances de coordination et de contrôle

L'application des mesures de sûreté est vérifiée en permanence par les unités opérationnelles responsables des contrats de louage de services, assistées en cas de besoin par le service «évaluation et suivi» de la direction de la sûreté.

Par ailleurs, des instances de coordination sont effectives au niveau des plates-formes. Un comité local de sûreté (CLS) est en place sur chacune d'elles. Il est placé sous l'autorité du préfet du département compétent (Seine-Saint-Denis pour Roissy-Charles-de-Gaulle et Le Bourget, Val-de-Marne pour Orly). Il réunit les responsables des services publics exerçant leur activité sur l'aéroport concerné et les responsables des principaux organismes participant à l'exploitation de l'aéroport (services ADP, compagnies aériennes, transitaires, La Poste, etc.). Le CLS a pour mission de provoquer la concertation des divers services ou organismes participant au fonctionnement de l'aéroport et de coordonner les actions des services ou organismes en matière de sûreté. Un comité opérationnel de sûreté (COS) a, en outre, été créé sur chaque plate-forme sous l'autorité du directeur de l'aéroport. Il assure l'application de la politique de sûreté arrêtée par le CLS et propose l'adaptation permanente du programme de sûreté aéroportuaire ainsi que des moyens engagés.

L'exemple des aéroports parisiens montre que la complémentarité public/privé est largement facilitée par la présence de collaborateurs issus du public. Considérés comme experts incontestables tant au sein de l'entreprise qu'auprès des partenaires étatiques, ils jouent un rôle déterminant dans la facilitation des relations avec l'autorité administrative. Ils ont apporté à l'ensemble de l'équipe une méthode de travail et une connaissance professionnelle innovantes dans des domaines aussi divers que la sécurité des sites sensibles, la surveillance cynotechnique, la formation professionnelle et les contrôles des flux de marchandises.

Conclusion

Ces expériences montrent à l'évidence une évolution du besoin de rencontres entre les acteurs publics et privés de la sécurité afin qu'ils puissent mieux se connaître, échanger des expériences concrètes et entretenir sur la durée un dialogue dépourvu de méfiance et d'arrière-pensées. L'objectif est de permettre aux deux « mondes », dans pratiquement tous les domaines, d'améliorer leurs performances : pour le privé, son professionnalisme et son efficacité ; pour le public, la disposition de moyens et d'outils complémentaires à coût nul, pouvant dans certains cas atteindre un niveau d'interopérabilité. Cette interpénétration constitue un accompagnement indispensable pour répondre aux besoins croissants de la demande de protection. Cette tendance devrait être relayée par une volonté politique forte et durable.

BIBLIOGRAPHIE

CARAYON (B.), 2003, *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, Rapports officiels du ministère de l'Intérieur, La Documentation française, 176 pages.

Rapport du Groupe de diagnostic de sécurité, 15^e session nationale d'études (2003-2004), cd-rom, juin 2004.