

La sûreté, un enjeu à intégrer dans une stratégie globale de maîtrise des risques

par **Éric Chalumeau**

Droit fondamental de la personne, la sûreté, au cours des dernières années, est sortie de la sphère exclusivement « régaliennne » pour entrer dans un domaine partagé entre le secteur public et le secteur privé. Définie comme une stratégie de réduction des risques liés à des comportements intentionnels de malveillance, la sûreté doit désormais faire pleinement partie de la stratégie de maîtrise des risques de l'entreprise.

Longtemps le concept de sûreté n'a appartenu qu'à la seule sphère publique. Érigée en droit naturel et imprescriptible par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, droit défendu « *par une force publique instituée pour l'avantage de tous* » selon l'article 12 du même texte fondateur, la sûreté est d'abord cet équilibre voulu par les révolutionnaires entre, d'une part, la sécurité des personnes et des biens et, d'autre part, la préservation des libertés individuelles et des libertés publiques.

Le terme a ensuite longtemps désigné des institutions de puissance publique : « cour de sûreté de l'État », « direction de la sûreté nationale ». Ce n'est que dans la période contemporaine que la notion s'est progressivement imposée aux organismes « non régaliens » pour désigner une politique, une stratégie de limitation et de gestion des risques en rapport avec des comportements intentionnels malveillants. Les attentats du 11 septembre 2001 parce qu'ils ont à la fois redessiné le paysage et l'expression des menaces et qu'ils ont été à l'origine d'une nouvelle politique de sécurité intérieure largement influencée par les États-Unis, ont, à l'évidence, été un puissant accélérateur d'un processus par lequel la sûreté est entrée dans un domaine partagé entre l'État et les autres acteurs. Depuis le choc du 11 septembre 2001, le crime au sens générique du terme a, en quelque sorte, changé de statut : il a quitté, pour partie, la sphère de la déviance d'individus ou de groupes pour accéder à celui de phénomène collectif, rejoignant en cela « les grands risques » naturels ou industriels.

Marquée dans le même temps par la consécration du principe de précaution, notre société a vu s'estomper la frontière entre le crime et l'accident, la sûreté et la

sécurité. Ceci s'est avéré dans de nombreux cas, soit que l'on ne puisse pas identifier avec certitude les causes d'une catastrophe (AZF), soit que les conséquences du fait criminel ou du fait accidentel soient les mêmes, régissant en amont des procédures de sûreté et de sécurité communes (risque de contamination d'un produit de grande consommation par exemple).

Les modalités du partage de la responsabilité et des moyens de sûreté entre le public et le privé sont souvent encore floues et se règlent fréquemment par le « *blue drain* », expression américaine pour désigner le transfert de compétences et d'influence de responsables policiers ou militaires reconvertis dans la sûreté des entreprises. Ce mouvement de « fertilisation croisée » ne résout cependant pas tout et l'entreprise doit faire un travail difficile et parfois à contre-culture pour prendre en compte une menace exogène, difficile à anticiper et qui plus est, relevant des « sciences molles » socio-politiques ou criminologiques et de leur cortège d'aléas. C'est donc un enjeu de taille pour les préventeurs que de percevoir les signaux parfois faibles de ces menaces qui sont souvent assez éloignées de la matrice des risques connus de l'entreprise. Pour tenter d'analyser cette irruption de la sûreté dans le cercle de la « préventique » des risques nous nous attacherons, dans un premier temps, à décrire le processus qui a conduit à une co-production de la sûreté. Dans un second temps, nous illustrerons par



É. Chalumeau est commissaire divisionnaire honoraire et dirige le cabinet Icade Suretis.

deux types d'exemples différents (le logement social et l'entreprise privée), les conséquences de cette nouvelle responsabilité de sûreté pour les opérateurs concernés.

La coproduction de sûreté en France, un processus en cours depuis plus de 20 ans

Trois vecteurs sont à l'œuvre dans ce processus :

1. la mise en place de coalitions locales dans toutes les villes qui agissent dans les champs de la prévention sociale et situationnelle de la malveillance et de la sécurité publique ;
2. une responsabilisation constante, à travers les lois cadres de la sécurité depuis 1995, des grands gestionnaires d'espaces et d'équipements ouverts au public ;
3. une reconnaissance du secteur de la sécurité privée comme intervenant légitime, voire comme supplétif dans la chaîne de la protection des personnes et des biens.

[...] Le dispositif actuel de prévention de la malveillance à l'échelle des territoires traduit l'idée selon laquelle la sécurité est l'affaire de tous [...]

Les coalitions de sûreté au plan local

L'idée est déjà ancienne en France selon laquelle, tant l'insécurité perçue que l'insécurité réelle ont des causes multifactorielles ne pouvant être combattues avec succès par la seule force publique.

La primeur de son expression publique en revient au rapport Peyrefitte « Réponses à la violence » publié en 1977 alors que l'insécurité après les Trente Glorieuses, après le premier choc pétrolier, était, pour la première fois depuis la Reconstruction, à l'agenda politique.

Le même constat fut fait en 1984 par une commission de maires et d'élus locaux qui eut à s'interroger à s'interroger sur les causes des premières émeutes à la française, survenues pendant l'été 1981 en banlieue lyonnaise. Cette commission publia en 1984 un rapport dit « Bonnemaïson » du nom du maire d'Épinay-sur-Seine de l'époque, dont le titre « Prévention, répression, solidarité » annonçait les politiques de prévention de la délinquance et de la Ville qui allaient être menées jusqu'à aujourd'hui encore.

Le dispositif actuel de prévention de la malveillance à l'échelle des territoires traduit l'idée selon laquelle la sécurité est l'affaire de tous. Il est le suivant : toute

ville de plus de 10 000 habitants est dotée d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) présidé par le maire ou le président de l'intercommunalité, rassemblant autour de lui les institutions de l'État (justice, police, éducation...), les collectivités territoriales et les associations ainsi que les opérateurs économiques (transporteurs publics, logement social, gestionnaires de grands ERP).

Chacun de ces conseils locaux est censé mettre en place une stratégie territoriale de sûreté, sur la base d'un diagnostic et d'un pilotage cohérents.

Le grand intérêt de ces stratégies territoriales est de mettre autour de la table des acteurs locaux dont les cultures sont souvent fort éloignées (métier du social, du sanitaire, de la sécurité, de l'éducation, de l'exploitation des transports...) et de décroiser ainsi le fonctionnement des institutions.

Leur faiblesse est probablement l'insuffisance du pilotage des institutions, très complexe au demeurant, des institutions partenaires et le déficit d'évaluation.

L'« imposition de sûreté » faite aux opérateurs recevant du public

Dès la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, s'est mise en œuvre une conception pragmatique de la sûreté selon laquelle celui qui génère le risque, y compris dans un domaine aussi imprévisible que le comportement humain, doit l'assumer. Le risque étant essentiellement associé à l'existant de flux importants de personnes, la sûreté va consister à limiter l'impact des comportements malveillants associés à ces flux.

Au fil des lois de sécurité¹ ce principe sera consolidé, obligeant par exemple les gestionnaires de parkings publics, les gestionnaires de stades, les gestionnaires d'aéroports, les organisateurs de manifestations sportives et culturelles à mettre en œuvre des moyens de surveillance et de protection proportionnés au risque de trouble et de malveillance. Ce mouvement sera renforcé après les attentats de Londres qui propulseront la technologie de vidéosurveillance au rang de véritable principe de précaution. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite Loppsi 2, promulguée le 14 mars 2011, sera, dans ce domaine, pour partie censurée par le Conseil constitutionnel. La haute juridiction rappellera deux principes fondamentaux du droit de la sûreté : premièrement l'État ne peut déléguer à un opérateur privé la compétence de la sûreté sur les voies et espaces publics, deuxièmement tout moyen de sûreté doit être proportionné au risque de malveillance qu'il est censé réduire.

Le législateur est allé plus loin encore dans ce principe de responsabilisation du générateur potentiel de comportements malveillants potentiels en im-

1. Notamment loi sur la sécurité quotidienne du 18 décembre 2000, loi de sécurité intérieure du 18 mars 2003, loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007.

sant aux concepteurs de grands ouvrages une analyse de leur impact prévisible sur la sûreté. L'article 14 de la loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007, devenu l'article L 111-3-1 du Code de l'urbanisme, rend obligatoire une « étude de sûreté et de sécurité publique » (ESSP) pour les grands projets d'aménagement et de construction d'établissements recevant du public. Cette ESSP est devenue une pièce réglementaire des dossiers de demande de permis de construire. Les futurs stades, lycées, centres commerciaux, musées... doivent être désormais analysés sous l'angle des risques de malveillance. Il faut pour ce faire se livrer à une scénarisation de risques à partir de diagnostics sur l'environnement urbain existant et à partir d'une analyse des risques nouveaux générés par le projet.

L'impact de cette réglementation est important que ce soit par la prise de conscience qu'elle engendre chez les maîtres d'ouvrage et chez les architectes et par les améliorations qu'elle génère tant dans la conception de sûreté des projets que dans la facilitation du travail futur des forces de sécurité².

Le secteur de la sécurité privée, un acteur grandissant de la coproduction de sûreté

Considérées avec suspicion au début des années 80, les entreprises privées de sécurité sont progressivement entrées dans le concert des acteurs légitimes de la sécurité intérieure. Employant en 2010 plus d'agents privés (150 000) que l'État n'emploie de policiers, elles ont gagné nombre de compétences dont certaines relevaient auparavant des seuls agents de la force publique³.

Les récents mouvements sociaux d'agents de certaines entreprises de sûreté aéroportuaire ont montré à quel point était devenu stratégique le rôle de ces agents de sûreté dans les aéroports notamment. Le poids social et économique du secteur d'activité a conduit les pouvoirs publics à accepter que son contrôle soit, pour large partie, partagé avec la profession elle-même. En créant le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) par un décret du 22 décembre 2011, organisme public de contrôle, de régulation et de conseil, l'État poursuit ainsi un mouvement de légitimation de la sécurité privée qui connaîtra sans aucun doute d'autres développements.

Les enjeux de sûreté pour les opérateurs privés

Deux exemples, de nature radicalement différente, illustrent bien les nouveaux enjeux de sûreté pour les opérateurs non étatiques : d'un côté, le secteur du logement social, contraint, pressé par la puissance publique, de devenir un acteur de la sûreté du quotidien qui prendrait toute sa part dans la prévention



Le grand projet de restructuration des Halles à Paris autour de la Canopée a été soumis à étude de sûreté.

et la gestion des incivilités, de l'autre côté, le monde de l'entreprise privée dont les grandes entités sont déjà fortement engagées dans la mise en œuvre de stratégies de sûreté.

Le bailleur social, un acteur obligé de la sûreté

Le secteur de l'habitation à vocation sociale représente plus de 4 des 26 millions de résidences principales de France. Il joue un rôle clé dans la cohésion sociale du pays, la gestion urbaine de proximité et l'effort de construction et de renouvellement urbain.

[...] l'État poursuit un mouvement de légitimation de la sécurité privée [...]

À l'origine, rien ne prédisposait le bailleur social à devoir intégrer la sûreté dans ses savoir-faire managériaux, ses procédures, ses technologies. Il était seulement tenu de mettre à disposition du locataire un logement décent, conforme à l'usage d'habitation, et il devait, au titre des dispositions de l'article 1719 du Code civil « assurer au locataire la jouissance paisible du logement », de son côté le locataire était obligé « d'user paisiblement des locaux loués ».

Pourtant, en vingt années, sur fond de précarisation et de marginalisation d'une partie des populations logées, le bailleur social aurait dû prendre à bras le corps la question de la sûreté : agressions contre le personnel de proximité, vandalisme et incivilités, troubles de voisinage, repli identitaire, trafics illicites voire perte de contrôle des territoires et patrimoines en certains cas les plus extrêmes.

En 3 étapes, le législateur a dessiné un corps de règles, qui a généré procédures, moyens humains, moyens techniques au service de la sûreté :

- une obligation générale de surveillance des immeubles permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité – tranquillité (Lops

2. Concernant un premier bilan de cette réglementation des ESSP, voir l'article suivant : « La dimension de sécurité publique dans l'aménagement urbain », Eric Chalumeau, Tribune du commissaire, n° 116, octobre 2010.

3. A titre d'exemple : l'inspection visuelle des bagages à main dans certains établissements recevant du public, fouilles et palpations de sécurité dans les aéroports.

- du 21 janvier 1995) ainsi que des obligations spécifiques (éclairage, contrôle d'accès si l'immeuble se trouve en zone sensible) ;
- un partenariat « donnant-donnant » avec la police : les bailleurs sociaux qui auront satisfait aux obligations de protection technique de leurs immeubles pourront faire constater et sanctionner par la police les comportements des personnes gênant l'accès aux immeubles ou troublant la tranquillité ;
- la possibilité, pour les bailleurs sociaux, de constituer une société de sécurité privée en charge de la protection et de la tranquillité des immeubles (loi du 2 mars 2010) et d'en doter les personnels d'armes de 6^e catégorie (générateurs d'aérosols incapacitants et lacrymogènes) et de tonfas (décret du 21 décembre 2011).

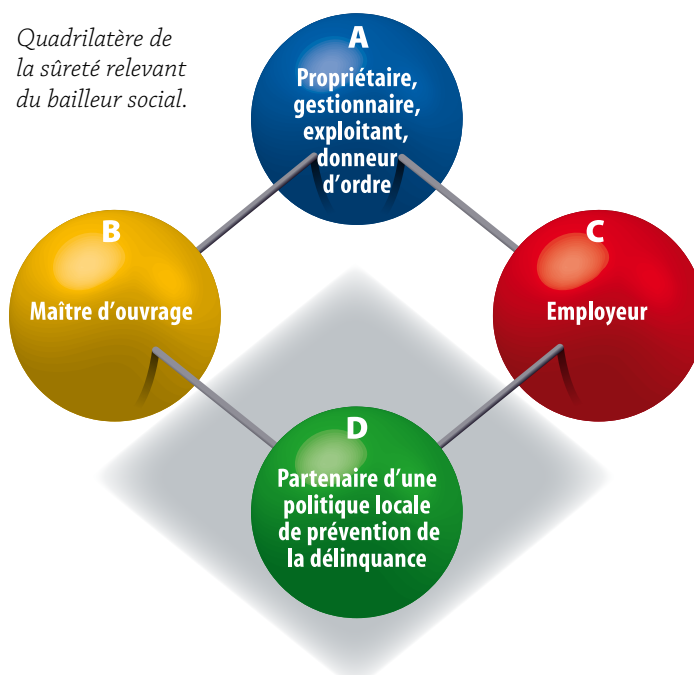
Symboliquement et pratiquement, l'État n'hésite donc pas à créer une nouvelle catégorie d'acteurs de la sûreté dotés d'un armement (tonfas) qui à ce jour n'équipait que les forces étatiques et municipales de sécurité. Ainsi, dans chacune de ses grandes fonctions originelles (construire, gérer un patrimoine et les relations contractuelles avec les locataires, gérer et protéger ses collaborateurs), le bailleur social doit-il désormais y inclure une stratégie de réduction des risques de malveillance intentionnelle. Il pourra néanmoins organiser librement la prise en charge de ses obligations de sûreté, en spécialisant ou non du personnel. Le schéma ci-dessous représente un « quadrilatère de la sûreté du bailleur social » au sein duquel va s'ordonner la fonction de sûreté qui lui échoit désormais.

L'entreprise privée face à sa responsabilité de sûreté

Peu d'entreprises échappent à la malveillance, ne serait-ce que dans la forme la plus couramment constatée dans les études spécialisées que constituent le vol commis à l'intérieur du périmètre de l'entreprise

10 conseils pour mettre en œuvre une stratégie de sûreté de l'entreprise

1. Définir des objectifs de sûreté clairs et réalistes sur la base d'un diagnostic partagé par les personnes ayant à en connaître.
2. Définir le cadre juridique (les normes), la déontologie (la pratique professionnelle), l'éthique (les valeurs) au sein desquels s'inscrit la politique de sûreté.
3. Recruter un responsable de la sûreté et (éventuellement) une équipe en harmonie avec ces normes. Pour les entreprises de petite taille, nommer et former un référent sûreté par ailleurs en charge du domaine HSE.
4. Décloisonner la politique de sûreté afin d'éviter les « tuyaux d'orgue » et afin de croiser les dispositifs de protection des personnes, de protection de l'information, de protection des installations.
5. Inclure cette politique de sûreté dans la politique globale de management des risques et obtenir l'engagement d'un décideur exécutif garant du partage d'ensemble.
6. Travailler conjointement sur les volets organisation-hommes-techniques et formaliser les procédures de sûreté.
7. Sensibiliser et former l'ensemble des collaborateurs à la sûreté appliquée à la vie quotidienne dans l'entreprise et dispenser des formations spécifiques pour les voyageurs d'affaires et les expatriés.
8. Évaluer régulièrement les menaces, en faisant appel, si besoin aux services spécialisés de l'État (DCRI, DGSE).
9. Imposer au service de sûreté une reddition de comptes régulière ainsi que le suivi d'un tableau de bord renseignant les indicateurs correspondant aux objectifs du plan d'action.
10. En utilisant les retours d'expériences préparer et expérimenter un plan de gestion des situations de crise. □



A : assure la jouissance paisible des lieux, fait respecter les obligations du locataire (bail, règlement intérieur, règles de voisinage...), peut créer un organisme de sécurité privée dont les agents seront équipés d'armement.

B : conception d'immeubles neufs, renouvellement urbain (démolition, chantier, reconstruction, études de sécurité publique.

C : prévention des risques professionnels, protection et assistance des collaborateurs.

D : participation au conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, partenariat opérationnel avec la police.

et la fraude interne⁴. La liste des atteintes possibles à la sûreté de l'entreprise s'est enrichie au gré de la sophistication et de la mondialisation des échanges ainsi que de la multiplication des risques géopolitiques. Les menaces au sens de « manifestations intentionnelles d'un danger »⁵ sont traditionnellement réparties en trois catégories de cibles :

- menaces contre le patrimoine immatériel : intrusions dans les systèmes d'information, espionnage industriel, désinformation et atteinte à l'image...
- menaces contre les collaborateurs de l'entreprise : violences, extorsion, chantage, enlèvement et séquestration...
- menaces contre les équipements, installations, biens matériels : vols, attaques terroristes, piraterie, contestation politique violente...

À cette diversification et pression accrue des menaces s'est jointe une évolution des normes juridiques qui fait de la sûreté une responsabilité à part entière de l'entreprise. Deux illustrations en attestent :

- des normes internationales comme le code ISPS dans le domaine maritime depuis 2004 visent à sécuriser la chaîne logistique internationale ; la France impose de son côté dans une directive nationale de sécurité des plans de sûreté aux entreprises dont l'activité se situe dans des secteurs d'importance vitale ;
- la jurisprudence inclut désormais dans l'obligation de sécurité que l'employeur doit à ses salariés au titre de l'article L 412-1 du Code du travail la prévention des risques d'origine intentionnelle comme en attestent deux décisions de justice emblématiques. L'obligation de sécurité de résultat a été retenue à l'encontre de la DCN par le tribunal des affaires de sécurité sociale de la Manche en juillet 2004 et l'entreprise, qui n'a pas su empêcher l'attentat de Karachi contre un car transportant ses collaborateurs, a commis une faute inexcusable par absence de connaissance du danger : « *le contexte politique local aurait dû inciter l'employeur à des mesures de sécurité beaucoup plus drastiques [...]* ». Dans une affaire moins dramatique, la Cour de cassation établit en 2000 que la SNCF a une obligation de sécurité de résultat qui inclut la prévention d'un acte d'agression commis par un voyageur sur un autre voyageur. L'agression, même imprévisible, ne constitue pas un cas de force majeure.

Petite ou grande, mondialisée ou localisée, l'entreprise se doit désormais de définir et mettre en œuvre une stratégie de sûreté en s'entourant de professionnels dûment formés et expérimentés. Précisons, même si cela n'est pas notre sujet, que l'entreprise n'est pas toujours la victime et qu'elle peut être également le prédateur : blanchiment, corruption, déstabilisation de régimes politiques hostiles. Précisons également que sans une éthique forte, la seule existence d'une

direction de la sûreté n'est pas, en soi, une garantie de bonne fin, comme l'a remarquablement démontré l'affaire Renault... Une stratégie de sûreté devra donc reposer sur un corpus de bons principes, à moduler et à adapter selon la taille et l'activité de l'entreprise.

Conclusion

En conclusion, l'État et l'entreprise ont vocation à être en synergie forte face aux enjeux de sûreté. L'État protège les entreprises par des règles, les conseille via ses services spécialisés. De son côté, les entreprises, ainsi confortées, peuvent s'engager dans des stratégies de sûreté durable et limiter leurs risques.

Le schéma de relations est cependant plus complexe pour plusieurs raisons. D'une part, nombre d'entreprises parmi celles qui exportent et/ou qui sont implantées à l'étranger ont un modèle de fonctionnement qui dépasse les limites du territoire national et qui devient supranational. Les entreprises véritablement globalisées ne peuvent plus compter sur le seul État pour leur sûreté, pour se projeter à l'extérieur.

[...] l'État et l'entreprise ont vocation à être en synergie forte face aux enjeux de sûreté [...]

Il y a donc en cours des évolutions à observer montrant que la sûreté d'entreprise n'est plus seulement la résultante d'un transfert de responsabilités mais qu'elle est de plus en plus une politique sui generis, actionnée par la nécessité du développement et de la performance. Certaines entreprises commencent à faire de la sûreté un vecteur d'image voire un facteur de compétitivité dans la mesure où elle pourra par exemple améliorer le positionnement de l'entreprise face à la concurrence ou bien encore éviter les pertes d'informations sensibles.

Nous percevons bien le mécanisme à l'œuvre : la sûreté, dépense nécessaire pour protéger les actifs de l'entreprise, deviendrait source de compétitivité, notamment sur des marchés alliant fort potentiel et fortes incertitudes.

Ce bref tour d'horizon montre à quel point l'entrée en lice de la sûreté dans le champ du management du risque enrichit la réflexion stratégique et les métiers. La combinaison de l'approche publique et de l'approche privée de la sûreté constitue la bonne méthode pour, progressivement, poser les pierres d'un édifice où l'intérêt général ne serait pas perdu de vue par les intérêts particuliers. □

4. Voir l'enquête EDHEC-COSE « Panorama 2008-2009 des crimes commis contre les entreprises », Olivier Hassid, Philippe Very, Bertrand Monnet, in *Sécurité et stratégie* n° 3, mars 2010.

5. Cf. « Glossaire du droit du danger », in *Préventique Sécurité* n° 120 novembre-décembre, pages 73 et s.