Pour une gestion intégrée de la menace terroriste dans les transports ferroviaires

Vincent Cloitre, Stéphane Crémel, Camille Gillot, Carine Léonard, Céline Thibault

▶ **To cite this version:**

Vincent Cloitre, Stéphane Crémel, Camille Gillot, Carine Léonard, Céline Thibault. Pour une gestion intégrée de la menace terroriste dans les transports ferroviaires : Enseignements des politiques publiques de gestion des risques. 2017. hal-01824426

HAL Id: hal-01824426
https://enpc.hal.science/hal-01824426

Submitted on 27 Jun 2018

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

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

Pour une gestion intégrée de la menace terroriste dans les transports ferroviaires

Enseignements des politiques publiques de gestion des risques

Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le master PAPDD, année universitaire 2016-2017. Pour le compte du service de Défense, de Sécurité et d'Intelligence Économique du Secrétariat Général du Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (MEEM).

Vincent Cloitre, Stéphane Crémel, Camille Gillot, Carine Léonard, Céline Thibault,

Encadré par Fabrice Hamelin et Vincent Spenlehauer

Les infrastructures de transport représentent des cibles privilégiées des attaques terroristes mais aussi des espaces de flux permettant la surveillance d'individus suspects. Alors que cette menace n'est ni probabilisable ni localisable facilement, la logique de durcissement des cibles est mise à mal par les enjeux économiques et sociaux des transports ferroviaires. En effet, ces derniers ont été conçus pour faciliter, à un coût supportable, les déplacements dans une société qui valorise le temps. Pour construire dans ce secteur une politique de gestion de la menace terroriste à long terme, allant de mesures de prévention jusqu'à des actions de résilience, et en s'appuyant sur les enseignements issus de la gestion d'autres risques civils, quatre pistes d'actions sont proposées : élaborer une doctrine de sûreté à l'échelle européenne, créer une gouvernance interministérielle, utiliser les technologies à bon escient, et enfin donner sa place à l'ingénieur dans ce champ de l'action publique.

Dans un contexte où le risque terroriste fait (trop) régulièrement la une depuis 2015, de nombreuses questions sont encore en suspens concernant l'action politique et publique à mener de manière à protéger la population contre les attaques. Les plus optimistes disent qu'il s'agit d'un phénomène passager, une menace de court ou moyen terme. Nous pouvons d'ailleurs questionner l'utilisation par les médias, et par les représentants politiques du terme « guerre contre le terrorisme ». En effet, n'est-elle par l'illustration d'une volonté de circonscrire dans le temps cette menace ? Les plus pessimistes inscrivent cette menace dans le temps long et reconnaissent le terrorisme comme un risque, un aléa avec lequel la société doit apprendre à vivre. C'est dans ce sens que les experts se prononcent en prédisant une augmentation de l'intensité et de l'occurrence des attaques.

Certains objets de politique publique apparaissent comme une cible privilégiée ; c'est notamment le cas des infrastructures de transport de masse. En effet, la dépendance de la société au besoin de mobilité accentuée par le phénomène de métropolisation des activités entraîne quotidiennement des flux importants de passagers représentants autant de cibles potentielles.

Dans la suite, seront présentées d'une part la spécificité de la gestion du risque terroriste dans les infrastructures de transport ferroviaire et d'autre part quatre pistes d'actions de structuration dans le long terme d'une politique de gestion de cette menace.

Quelles spécificités de la gestion de la menace terroriste dans les transports ?

Pouvons-nous parler de « risque terroriste » ?

Knight (1924) distingue l'incertitude du risque. Pour lui, un risque est une quantité mesurable en termes de probabilités. À l'inverse, une incertitude n'est pas mesurable. Alors qu'il est possible de mesurer les probabilités d'occurrence des aléas naturels et technologiques, dès qu'il est question de sûreté, l'intention de nuire est facteur de l'équation. En effet, le génie humain est mobilisé pour rendre le phénomène le plus catastrophique possible et pour s'adapter aux mesures de lutte antiterroriste. Le risque terroriste peut alors être entendu comme une incertitude ou une menace.

La dimension économique et sociale de l'objet « infrastructure de transport ferroviaire »

Une des grandes politiques publiques en matière de transport, au-delà du développement de l'offre et de la rendre accessible à tous, est la politique de sûreté existant de longue date et construite à l'origine pour prévenir et lutter contre les actes de délinquance. Intégrer la menace terroriste dans un continuum de risques est la clé de voûte de la définition d'une action publique dans le long terme. En effet, développer une politique autonome avec ses propres outils n'est pas pertinent, tant sur l'aspect économique qu'au regard de l'acceptabilité par les gestionnaires de réseaux, mais aussi par les usagers des transports.

Aujourd'hui, une action publique très corrélée à la survenue d'une attaque

Une politique publique peut se définir comme la capacité qu'ont les systèmes publics à gérer des demandes et des problèmes publics (Thoenig, 2010). Autrement dit, elle – et c'est particulièrement vrai dans le domaine de la protection des populations et des biens – est assujettie à l'événement, à la crise. Néanmoins, la réaction à l'événement n'est pas antagoniste avec la mise en place d'outils de prévention ou de résilience. Il semble y avoir un seuil plancher de répétition des événements déclenchant une action publique de long terme visant à gérer leur multiplicité et répétabilité au-delà d'une réponse ponctuelle.

Aujourd'hui, après la multiplication des attaques terroristes depuis 2015, l'heure d'une action publique intégrant des actions en faveur de la prévention ou de la résilience des territoires a sonné, tout du moins dans les espaces les plus exposés. Les infrastructures de transport ferroviaire sont un objet d'étude ; en effet, les catastrophes pouvant entraîner un nombre de morts élevé et paralyser le pays par crainte de les utiliser à nouveau post-événement.

La dimension idéologique de la menace terroriste accentue-t-elle un besoin immédiat d'action publique ?

A l'inverse des autres politiques publiques de gestion de risques, la dimension idéologique de la menace terroriste place l'action publique dans un cadre d'immédiateté. En effet, la réponse de l'action publique post-événement doit à la fois être visible pour la population dont le climat de confiance est mis en péril et être discrète pour récolter le plus d'informations possibles sur les intentions d'attentats. La réponse militaro-policière à travers la mise en place du Plan Vigipirate renforcé ou le contrôle des sacs à l'entrée des espaces publics sont autant d'actions mises en place pour répondre à ce besoin d'immédiateté.

Une fois ces jalons relatifs à la spécificité de la menace terroriste dans les transports ferroviaires posés, l'expertise acquise en matière de politique de prévention d'autres risques civils est riche d'enseignements qu'il convient de mobiliser pour structurer une politique de gestion de long terme.

Quatre pistes d'action de structuration de la politique de gestion de la menace terroriste dans le long terme

Sans revenir sur l'importance d'ancrer une action publique au-delà de l'urgence politique liée à l'événement, le changement d'horizon des prises de décision doit également s'accompagner d'un changement d'échelle territoriale pour construire une doctrine de sûreté efficace. En effet, la définition d'une politique de sûreté à l'échelle nationale atteint ses limites dans les transports de masse terrestres avec le développement de lignes internationales.

Il apparaît alors primordial de travailler avec les homologues européens pour construire un cadre contraignant ou du moins une doctrine commune de gestion du risque terroriste. Il n'est d'ailleurs plus à démontrer la dynamique apportée par l'existence d'un cadre commun contraignant dans le domaine de la sûreté aérienne, dans la mobilisation de l'acteur public.

Créer une gouvernance interministérielle

L'importance de l'événement comme déclencheur d'une politique de gestion du risque terroriste est aussi à l'origine d'une gouvernance marquée principalement par la mobilisation de moyens de sécurité publique. Les compétences du ministère de l'intérieur sont les plus sollicitées, la réponse militaro-policière permettant une réactivité forte à l'événement. Pour autant et comme développé plus haut, les infrastructures de transport ferroviaire sont aussi un objet de politiques publiques, porté par le ministère en charge des transports et dont l'objectif est le développement d'une offre adaptée – économiquement, socialement et techniquement – aux attentes de la population française (Desbois, Steck et Zembri 2010) .

Sans nier le caractère du chef de file de la politique de lutte antiterroriste qui revient au ministère de l'intérieur, il apparaît nécessaire de revoir la gouvernance afin de rendre plus visible le ministère en charge des transports. En effet, son expérience en matière de prévention des risques et ses relations avec les opérateurs de transport sont autant d'atouts permettant de développer des outils au service d'une politique de prévention mais également de résilience vis-à-vis des attaques, en menant par exemple une réflexion sur la conception des gares. La mise en place de ce nouveau schéma de gouvernance est, à notre sens, souhaitable dans un contexte où la fréquence des attaques inscrit l'action publique dans le long terme.

Mobiliser les technologies à bon escient

Les derniers événements ont conduit le gouvernement à tester grandeur nature des outils de contrôle-filtrage dans les transports ferrés dont l'efficacité a été très vite contestée. Nous pensons particulièrement ici à la mise en place de portiques pour la liaison internationale Paris-Bruxelles, qui ne sont mis en place qu'au départ de Paris. Ainsi, les mesures technologiques doivent s'accompagner de la coopération européenne évoquée plus haut.

En outre, n'oublions pas l'apport de technologies déjà utilisées à d'autres fins que la lutte contre le terrorisme, qu'il conviendrait d'exploiter. Ici, nous pensons particulièrement au réseau important de caméras de vidéo-protection, qui pourrait être un outil au service de l'analyse comportementale du passager. Des développements techniques dans ce domaine se doivent d'être menés. Il nous semble que l'enjeu qui entoure les développements futurs se cristallise autour des besoins de spécification et de mutualisation.

Enfin, la technologie doit être développée non pas dans un objectif de substitution mais bien de complémentarité avec les ressources humaines, dans une logique de redéploiement de ces dernières sur des actions faisant appel à de l'expertise.

Quelle place pour l'humain ?

L'étendue des possibilités technologiques ne doit pas faire oublier que l'humain est au centre de la lutte antiterroriste, et ce à différents niveaux :

- Les usagers des transports sont les premiers acteurs en tant que premier relais de l'information aux professionnels, comme dans le cas des signalements de colis abandonnés ;

- Les professionnels de la sûreté sont les premiers garants de la mise en œuvre des politiques évoquées. Cette position en fait une population à enjeux sensibles, la majeure partie des scenarii d'attentats envisagés intégrant des complicités internes aux organismes visés ;

- Les citoyens sont également les garants du maintien des libertés individuelles face à des politiques et des techniques qui pourraient les restreindre (recours éventuel à la CNIL, débat populaire).

Donner sa place à l'ingénieur

Que la raison soit liée à la mise en place d'une gouvernance intégrant la problématique économique de la sûreté des transports ferroviaires ou à la spécification des technologies, l'ingénieur public a toute sa place dans la construction d'une politique de gestion de la menace terroriste dans les transports. Dans le premier cas, il faut amener les responsables de la sécurité publique à se positionner dans des outils de type analyse coûts-bénéfices. Dans le second cas, alors qu'il existe un métier de recherche dans le domaine de la sûreté des transports ferroviaires à travers l'activité d'instituts dédiés, il est noté un manque d'intérêt (vraisemblablement lié à la perte d'actualité dans les dernières décennies) et de compétences pour l'ingénieur, acteur de la politique. En effet, l'enjeu pour l'élaboration d'une politique publique dans le domaine des transports, et globalement pour les politiques liées à l'aménagement du territoire, est de positionner des ingénieurs à l'interface entre la recherche et l'action publique.

Conclusion

Structurer une politique publique en matière de gestion de la menace terroriste dans les transports ferroviaires, allant des mesures de prévention à des actions en matière de résilience doit être entendue comme l'intégration de la menace terroriste dans une politique de gestion d'un continuum de risques. Autrement dit, un effort de mutualisation des moyens techniques, humains et organisationnels apparaît indispensable d'une part à l'inscription dans le long terme de ladite politique et d'autre part à la faisabilité technique, économique mais aussi sociale de cette dernière. Cette approche systémique ne pourra être développée qu'avec un rapprochement des acteurs institutionnels : services du ministère de l'intérieur, services du ministère en charge des transports, opérateurs et gestionnaires d'infrastructures de transport ferroviaire et organismes de recherche.

Bibliographie

Knight, Frank H. (1924). Risk, Uncertainty and Profit. Dover Publications. 448 p.

Thoenig, Jean-Claude (2014). Politique publique in *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p 420 – 427

Desbois, Henri, Benjamin Steck et Pierre Zembri (2010). "Sécurité et sûreté des réseaux".

In : Flux 81, p. 4–5.