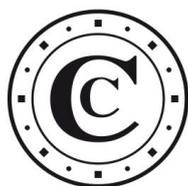


Cour des comptes



# LES MOYENS DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Exercices 2015-2019

Communication à la commission des finances, de  
l'économie générale et du contrôle budgétaire  
de l'Assemblée nationale

Mai 2020



# Sommaire

<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES</b> .....	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE PLUS RÉPRESSIF</b>	<b>17</b>
<b>I - UN CADRE RÉPRESSIF SOLIDE</b> .....	<b>17</b>
A - Une justice antiterroriste centralisée et spécialisée .....	17
B - Un alourdissement des peines et la création de nouvelles incriminations .....	18
C - Des règles procédurales et des pouvoirs d'enquête sans cesse renforcés .....	19
<b>II - UN RENFORCEMENT IMPORTANT DU RÔLE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE ..</b>	<b>19</b>
A - L'extension des pouvoirs de police administrative dans le cadre de l'état d'urgence.....	19
B - Une transposition partielle des prérogatives de l'état d'urgence.....	22
<b>III - UNE LUTTE INTENSIFIÉE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME DONT LE CADRE PEUT ÊTRE ENCORE AMÉLIORÉ</b> .....	<b>24</b>
<b>IV - DES MESURES NOUVELLES DE PROTECTION DES AGENTS LUTTANT CONTRE LE TERRORISME</b> .....	<b>25</b>
A - Un cadre juridique d'usage des armes étendu et unifié.....	25
B - Une protection juridique renforcée de la vie privée des militaires .....	26
<b>CHAPITRE II DES MOYENS ACCRUS : DES PERSONNELS PLUS NOMBREUX, UN EFFORT À POURSUIVRE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT</b> .....	<b>29</b>
<b>I - UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT MAIS DIFFICILE À SUIVRE DANS LA DURÉE</b> .....	<b>30</b>
A - La mise en œuvre des crédits des ministères de l'intérieur et de la justice .....	30
B - Une double contribution du ministère des armées à la lutte antiterroriste .....	35
<b>II - DES EFFECTIFS EN FORTE AUGMENTATION</b> .....	<b>41</b>
A - Des créations exceptionnelles d'emplois au bénéfice des services spécialisés de la police et de la gendarmerie nationales .....	41
B - Des effectifs du ministère des armées plus nombreux et mieux rémunérés .....	48
C - Un recours accru aux réservistes .....	53
D - Des effectifs supplémentaires pour l'ensemble du ministère de la justice .....	55
<b>III - DES ÉQUIPEMENTS ADAPTÉS MAIS DES LACUNES NOMBREUSES ET PERSISTANTES</b> .....	<b>57</b>
A - Des équipements des forces de sécurité intérieure à renforcer dans la durée.....	57
B - La persistance de lacunes capacitaires dans les forces armées .....	62
<b>CHAPITRE III UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION ET D'INTERVENTION RENFORCÉE</b> .....	<b>67</b>
<b>I - DE NOUVELLES APPROCHES</b> .....	<b>67</b>
A - La lutte contre les contenus à caractère terroriste sur internet .....	67
B - Des efforts accrus pour identifier les personnes susceptibles de passer à l'acte .....	69

C - Des services de renseignement financiers réorganisés .....	72
D - Des personnels davantage contrôlés et des sites mieux protégés .....	74
<b>II - UN DÉPLOIEMENT SANS PRÉCÉDENT DES FORCES DE SÉCURITÉ POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ DU TERRITOIRE .....</b>	<b>80</b>
A - Des contrôles accrus sur les flux de voyageurs.....	80
B - Une opération des armées sur le territoire national d'ampleur inédite : Sentinelle.....	83
C - Les postures permanentes de sécurité ou de sauvegarde de l'armée de l'air et de la marine .....	89
<b>III - UN NOUVEAU SCHÉMA D'INTERVENTION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, UNE RÉORGANISATION DES UNITÉS, UNE INTEROPÉRABILITÉ À AMÉLIORER .....</b>	<b>90</b>
A - Une doctrine d'intervention renouvelée des forces de sécurité intérieure .....	90
B - Un renforcement important des unités d'intervention au regard des besoins.....	93
C - Une interopérabilité entre unités d'intervention à améliorer.....	96
<b>IV - DEUX OPÉRATIONS MILITAIRES EXTÉRIEURES MAJEURES VISANT LES FOYERS DE TERRORISME AU LEVANT ET DANS LA BANDE SAHÉLO-SAHARIENNE.....</b>	<b>99</b>
A - Des contextes d'intervention différents .....	99
B - Un engagement de longue durée, des effets difficiles à évaluer .....	101
<b>CHAPITRE IV LA RÉPRESSION ET LE SUIVI DES DÉTENUS TERRORISTES ET RADICALISÉS.....</b>	<b>105</b>
<b>I - DE NOUVEAUX MOYENS D'INVESTIGATION DANS LES AFFAIRES DE TERRORISME .....</b>	<b>105</b>
A - Une police judiciaire réorganisée pour conduire les enquêtes antiterroristes .....	105
B - De nouveaux moyens d'enquête pour répondre aux attaques terroristes .....	106
C - Une police judiciaire qui s'est adaptée à l'évolution de la menace terroriste.....	108
D - Un suivi renforcé des mesures de contrôle judiciaire .....	109
<b>II - UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DES JURIDICTIONS .....</b>	<b>110</b>
A - Une meilleure spécialisation des magistrats .....	110
B - L'évolution de la politique pénale du parquet de Paris .....	114
C - Un durcissement de la législation relative à l'application des peines .....	115
<b>III - DE NOUVEAUX DISPOSITIFS D'ÉVALUATION ET DE PRISE EN CHARGE DES INDIVIDUS TERRORISTES ET RADICALISÉS.....</b>	<b>116</b>
A - Des efforts encore perfectibles de l'administration pénitentiaire.....	116
B - De nouveaux dispositifs de prise en charge des mineurs radicalisés.....	120
C - Un recours désormais quasi systématique aux mesures de sûreté pour les sortants de prison .....	122
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>127</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>131</b>

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

\*  
\* \*

Le présent rapport a été établi en réponse à une demande du Parlement. En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie par le président de la **commission des finances de l'Assemblée nationale**, par lettre du 11 juillet 2019, d'une demande d'enquête sur les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme. Dans sa réponse datée du 4 septembre 2019, le Premier président de la Cour des comptes a confirmé la réalisation de cette enquête et précisé qu'elle serait remise au plus tard à la fin du mois avril 2020.

Du fait des difficultés rencontrées par les administrations pour répondre aux observations provisoires de la Cour du fait de leur implication dans la gestion de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie Covid-19 et de ses effets, leurs réponses sont parvenues très tardivement, la dernière d'entre elles n'étant arrivé que le 22 avril. La Cour et le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ont donc décidé que ces circonstances conduisaient à un report de la date de remise du rapport à la mi-mai 2020.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié à la quasi-totalité des administrations concernées par lettres en date du 22 juillet 2019 et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères par lettre du 12 décembre 2019.

Lors de l'entretien préliminaire au démarrage du contrôle, son périmètre a été limité aux moyens affectés à la lutte antiterroriste par les ministères de l'intérieur, des armées et de la justice ainsi qu'à ceux de deux services du ministère de l'action et des comptes publics (Tracfin et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières) mais l'examen des services de renseignement en a été exclu.

Au-delà des questionnaires qui ont été envoyés à ces ministères et services ainsi qu'au ministère des affaires étrangères, les rapporteurs ont conduit près d'une centaine d'entretiens avec les divers représentants de ces administrations. Ils ont également rencontré la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale.

Afin de compléter leurs appréciations, les rapporteurs ont également fait plusieurs visites. Ils ont rencontré plusieurs services de la préfecture de police de Paris ((le secrétaire général de la zone de défense et de sécurité, la direction de la sécurité de l'agglomération parisienne, direction régionale de la police judiciaire, BRI). Ils se sont également déplacés à Lille où ils ont pu rencontrer la direction départementale de la sécurité publique, celle des compagnies républicaines de sécurité, la direction interrégionale de la police judiciaire, la direction zonale de la police aux frontières et le groupement de gendarmerie. Ils ont visité le Raid central à Bièvres, l'antenne du RAID de Lille, le GIGN de Satory et l'antenne du GIGN de Reims. Ils ont rencontré le gouverneur militaire de Paris ainsi que des militaires déployés au titre de l'opération Sentinelle en se rendant sur la base militaire du fort de Vincennes. Ils ont enfin effectué des déplacements au sein de deux maisons d'arrêt (celle d'Osny dans l'Oise et celle de La Santé à Paris) qui leur ont permis de visiter un quartier d'évaluation de la radicalisation (QER) et le quartier de prise en charge (QPR) de Paris-La- Santé.

\*  
\*\*

Le projet de rapport a été délibéré, le 22 Avril 2020 par la quatrième chambre, présidée par M. Andréani et composée de MM. Jean-Yves Bertucci, Jean-Michel Lair, Dominique Antoine, Mmes Catherine Démier, Dominique Dujol, MM Dominique de Combles de Nayves, Mme Sylvie Toraille, MM. Thierry Vught et Laurent Michelet, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Françoise Saliou, conseillère maître, M. Christophe Colin de Verdière, conseiller maître, Mme Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire, Mme Margot Renault, auditrice, Mme Laurence de Saint-Exupéry, rapporteure extérieure, Mme Berthe Gerbier, vérificatrice, et en tant que contre-rapporteur M. Yves Rolland, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 5 mai 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, représentant la troisième chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

## Synthèse

Les attentats perpétrés en France en 2015-2016 ont conduit à une mobilisation sans précédent de l'État pour lutter contre le terrorisme. Tel est l'objet de l'enquête que la Cour a conduite à la demande la commission des finances de l'Assemblée nationale, et qui couvre les ministères de l'intérieur, des armées et de la justice ainsi que deux services spécialisés du ministère de l'action et des comptes publics. Ont été exclues les missions confiées aux principaux services de renseignement, acteurs majeurs de la lutte antiterroriste, tout comme une grande partie des actions entreprises pour lutter contre la radicalisation par les autres ministères (éducation nationale et jeunesse et sports, notamment).

Depuis 2015, la lutte contre le terrorisme s'est traduite par des moyens juridiques, budgétaires et humains accrus. Elle s'est intensifiée dans le domaine de la prévention, du contrôle des frontières et de la protection de l'espace public. Deux interventions extérieures majeures, les opérations Chammal et Barkhane, y ont contribué. Un effort particulier porte actuellement sur la détection et le suivi des individus revenant du Levant (région syro-irakienne), ainsi que des détenus radicalisés.

### **Les moyens législatifs et réglementaires ont été considérablement renforcés**

Amorcée dès 1985-1986, la spécialisation de la justice antiterroriste s'est poursuivie. Des magistrats, pour la plus grande partie d'entre eux spécialisés et formés, ont pu disposer de pouvoirs d'enquête étendus tandis qu'ils étaient en mesure d'incriminer plus largement les faits pouvant relever du terrorisme et condamner leurs auteurs à des peines plus lourdes. Les prérogatives qui avaient été accordées aux autorités administratives à la suite de la mise en œuvre de l'état d'urgence ont été pérennisées dans des dispositions législatives qui devront faire l'objet d'une évaluation à la fin de l'année 2020. Plusieurs mesures législatives spécifiques ont été adoptées afin que les personnels exposés au titre de la lutte antiterroriste puissent assurer leurs missions plus sereinement, notamment en étendant de champ de l'excuse pénale pour les policiers et les militaires. L'ensemble du dispositif législatif et réglementaire dont dispose la France pour réprimer la préparation, l'exécution ou le financement d'actes terroristes apparaît à la fois solide et complet, même si quelques difficultés subsistent, notamment à l'égard des mineurs.

### **Des moyens budgétaires supplémentaires ont essentiellement servi à recruter de nouveaux personnels.**

Annoncés dans le cadre des plans antiterroristes ou à la suite des conseils de défense et de sécurité nationale, des crédits supplémentaires ont été consacrés à la lutte antiterroriste. Bien qu'il s'agisse pour une part de crédits redéployés, l'effort accompli a été considérable.

Pour le ministère de l'intérieur, les crédits exécutés dans le cadre des différents plans ont représenté un effort budgétaire de près de 800 M€ hors titre 2, sur trois ans, permettant de financer notamment le rééquipement des forces de sécurité intérieure ainsi que la modernisation des systèmes d'information et de communication. L'essentiel de ces dépenses, 80 % soit environ 640 M€, a bénéficié à la police et à la gendarmerie nationales. Il n'a pas été possible

d'isoler l'accroissement des dépenses résultant de la rémunération des personnels recrutés dans le cadre des plans de lutte antiterroriste.

Les crédits qui ont été mobilisés dans le cadre de la lutte antiterroriste au ministère des armées pour la période 2015-2019 ont représenté 7,8 Md€. Ils ont permis de financer l'accroissement de la masse salariale, dû aux nouveaux recrutements et aux mesures d'amélioration de la condition du personnel, des dépenses de maintien en condition opérationnelles des matériels, l'acquisition d'équipements critiques dans les domaines du renseignement, de la cyber sécurité et du transport et, enfin, une partie croissante des dépenses dues aux surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures. Une grande partie de ces crédits s'est substituée aux recettes dites exceptionnelles qui auraient dû venir des cessions immobilières du ministère et de la vente des fréquences radio. Le recyclage des économies réalisées sur les programmes d'armement a permis également de les abonder.

Ces recrutements nouveaux ont inversé les trajectoires de réduction d'emplois mises en œuvre à la suite de la révision générale des politiques publiques. Les effectifs du ministère de l'intérieur se sont accrus de plus de 12 000 personnes, soit 5 % environ. Au sein du ministère des armées, alors que le mouvement de réduction des effectifs aurait dû conduire à une diminution du format des armées de 33 675 personnes entre 2014 et 2019, la reprise des recrutements l'a limitée à 4 357 personnes. Au total, en tenant compte du flux courant des recrutements de militaires, plus de 25 000 recrutements ont eu lieu chaque année au cours de la période. Les moyens de formation ont dû être renforcés mais une baisse des taux de sélection des recrutements a pu être aussi constatée.

Ces effectifs ont été essentiellement affectés aux services les plus impliqués dans la lutte antiterroriste : les services de renseignement des ministères de l'intérieur et des armées ont bénéficié de près de 2 200 emplois supplémentaires, soit une augmentation moyenne de l'ordre de 20 % ; les effectifs des unités spécialisées – RAID, GIGN, forces spéciales des armées – ont augmenté de plus de 1 100 emplois, soit une proportion identique ; les forces militaires déployées au sol ont été renforcées, la force opérationnelle terrestre disponible a ainsi vu ses effectifs passer de moins de 68 000 soldats à plus de 75 000. Pour autant ces nouveaux effectifs n'ont pas été affectés à cette seule mission et ont permis d'alléger la pression que la lutte antiterroriste exerçait aux dépens des autres missions de ces services ou de l'entraînement.

Ces recrutements massifs se sont traduits par une hausse de la masse salariale qui va continuer à peser sur les budgets des ministères concernés, alors que les crédits destinés aux équipements ou au maintien en condition opérationnelle ont été à peine suffisants pour redresser des situations critiques, en particulier au ministère de l'intérieur.

Le ministère de la justice a bénéficié de 700 M€ en AE (570 M€ en CP), dont 121 M€ en titre 2, au titre de trois plans dédiés. Toutefois, ces crédits ont été largement sous-exécutés ou bien ont été employés à d'autres missions que la lutte contre le terrorisme. Ils ne lui ont notamment pas permis de corriger la dégradation des conditions d'incarcération alors que, pour les détenus pour faits de terrorisme ou radicalisés, il conviendrait de développer davantage de quartiers séparés et de quartiers d'isolement.

### **De nouvelles stratégies ont été mises en œuvre pour identifier de potentiels auteurs d'attentats, prévenir leur passage à l'acte ou y répondre.**

Les actions de prévention ont concerné la lutte non seulement contre l'apologie du terrorisme et la propagande en ligne, mais aussi contre son financement, sans que toutefois le

nombre des condamnations fermes prononcées à ce dernier titre soit significatif. Dans les départements, de nouvelles structures ont été mises en place pour partager l'information et repérer les personnes radicalisées. Les nouvelles mesures administratives, prises dans le cadre de l'état d'urgence et de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, se sont révélées utiles pour compliquer un passage à l'acte éventuel. Prises sous le contrôle du juge administratif, elles ont été rarement invalidées. Les politiques de prévention de la radicalisation se sont avérées coûteuses et ont concerné très peu d'individus. Leur efficacité n'a pas été démontrée et leur évaluation reste à faire.

Les contrôles préventifs à l'embauche ont été étendus pour les agents ayant accès à des informations ou à des sites sensibles. Cette mission a été confiée à un service spécialisé dont les enquêtes sont demeurées d'intensité relativement limitée. À effectif inchangé, cette situation risque de perdurer alors que ces contrôles devraient être étendus aux personnes déjà employées. La protection des installations a été renforcée, notamment au ministère des armées.

Les frontières et les flux de passagers ont été mieux surveillés. Le déploiement des armées sur réquisition des autorités civiles dans le cadre de l'opération Sentinelle, à l'ampleur et à la durée étendues par rapport à Vigipirate, a rassuré les populations par la présence visible des soldats dont le déploiement a, en 2016, été de près de 7 800 chaque jour. Alors que ce dispositif a déjà évolué à plusieurs reprises pour alléger les effectifs mobilisés, il doit encore s'adapter à l'intensité de la menace et être réservé à la seule lutte antiterroriste. Mis en œuvre dans le cadre de la coopération civilo-militaire, le dispositif doit être mieux coordonné avec le schéma national d'intervention du ministère de l'intérieur, qui a pour objectif de mettre en œuvre la réponse la plus rapide et la plus efficace en cas d'attentat. Celle-ci repose particulièrement sur les unités de l'intervention dite « intermédiaire », principalement constituées des brigades anti criminalité (BAC) de la police et des pelotons de surveillance et d'intervention gendarmerie (PSIG) de la gendarmerie, dont le maillage serré couvre tout le territoire et qui peuvent intervenir avant l'arrivée des forces d'intervention, RAID et GIGN, elles-mêmes réparties sur l'ensemble du territoire. Quelques rationalisations devraient être apportées à ce schéma, qui pourrait inclure la sécurité civile.

Les réseaux terroristes constitués, décelables dès les attentats de Toulouse et de Montauban en 2012, l'essaimage des groupes terroristes en Afrique, les attentats de 2015, les « opérations extérieures » conçues par Daech ont mis en évidence les liens entre le terrorisme sur le sol national et les zones de conflit où leurs auteurs peuvent se former, s'organiser et commanditer des attentats. Dans ce contexte, un nombre croissant de militaires a été engagé, passant de 3 622 en 2014 à 6 144 en 2019, dans les deux opérations extérieures majeures placées sous l'égide du contreterrorisme, au Levant (l'opération Chammal) et dans la bande sahélo-saharienne (l'opération Barkhane). Ces opérations n'ont pu être menées qu'avec le concours des alliés, en particulier américains, faute de moyens propres suffisants, notamment en matière de transport et de renseignement. La coalition internationale ainsi formée a permis de priver Daech de sa base géographique. L'opération Barkhane, qui se déploie à la demande des cinq États du G5 Sahel et dont le volet antiterroriste s'accompagne de la nécessaire montée en puissance des forces locales et de la restauration de la souveraineté des États, mobilisera les armées françaises dans la durée.

Les services d'enquête spécialisés et le parquet ont été renforcés, ainsi que la gestion des détenus pour faits de terrorisme ou radicalisés mieux assurée.

Menées par la police judiciaire, les enquêtes sur les faits de terrorisme ont fortement progressé et mobilisé des agents nombreux qui ont eu à faire face à un contentieux de masse, tant du fait des actes liés au terrorisme sur le territoire national que du fait de la poursuite systématique des personnes parties vers la zone syro-irakienne. Des dispositifs spéciaux ont été déployés à plusieurs reprises. Le volume des forces consacrées à la police judiciaire spécialisée pourrait être revu à la baisse dès lors que la réduction du nombre des actes terroristes se confirmerait.

La création du parquet national antiterroriste a parachevé la spécialisation de la justice antiterroriste dont toute la chaîne a été mieux formée, même si des efforts pourraient encore être accomplis s'agissant des juges de la cour d'assises et de la cour d'appel ainsi que des magistrats chargés de juger les mineurs. Les magistrats ont davantage utilisé les possibilités ouvertes par la législation : des condamnations plus sévères ont été prononcées et les mesures d'aménagements de peine réduites.

L'administration pénitentiaire a hésité sur la meilleure stratégie à mettre en œuvre pour les 534 détenus pour faits de terrorisme islamique et les 853 détenus de droit commun considérés comme radicalisés : disperser la population concernée, avec un risque de prosélytisme, ou la regrouper, avec un risque accru de passage à l'acte en prison. Elle retient aujourd'hui une stratégie mixte qui repose sur l'évaluation des détenus pour faits de terrorisme et sur la possibilité de les « déradicaliser » sans que l'efficacité de cette stratégie, récente, n'ait encore fait l'objet d'une évaluation. Le faible nombre de places en quartiers d'isolement comme l'absence de quartier d'évaluation pour les femmes pourraient se trouver aggravés si les 488 personnes majeures aujourd'hui détenues dans la zone syro-irakienne et faisant l'objet d'un mandat d'arrêt venaient à rentrer. La situation des mineurs, qui les ont accompagnés ou sont nés sur place, constitue une double problématique (incarcération éventuelle des mineurs ayant participé à des actions violentes, placement en famille d'accueil des autres enfants), alors que les capacités de placement semblent insuffisantes.

Enfin, entre 2018 et 2022, 328 détenus pour faits de terrorisme islamiste et 2 212 détenus considérés comme radicalisés ont été ou seront élargis après avoir purgé leur peine. Assurer leur suivi dans la durée constitue un véritable défi pour les services qui en seront chargés.

Bien que le champ couvert par cette enquête n'ait été que partiel, qu'il soit difficile de mesurer l'efficacité d'une politique dont l'objectif premier est de dissuader les auteurs potentiels d'actes de terrorisme et que la plupart des moyens mis en œuvre aient des finalités multiples, la Cour estime que, face au risque terroriste islamiste, les moyens mis en œuvre et leur emploi ont été appropriés.

## Recommandations

1. Maintenir les dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales à un niveau en adéquation avec les besoins opérationnels et tenant compte de l'évolution des effectifs (ministère de l'intérieur).
2. Dresser un bilan des dispositifs de prévention de la radicalisation en cours, assurer la transmission au Parlement du rapport annuel du comité interministériel de prévention de la délinquance et concentrer les crédits sur les dispositifs les plus efficaces (ministère de l'intérieur).
3. Approfondir les enquêtes réalisées par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) et renforcer ses effectifs (ministère de l'intérieur).
4. Évaluer le circuit mis en place pour s'assurer de la protection des sites militaires et ceux des entreprises de la base industrielle et technologique de défense en vue de l'optimiser (ministère des armées).
5. Assurer, à tous les niveaux, une connaissance des modalités respectives de l'intervention des militaires employés au titre de Sentinelle et de celle des forces de sécurité intérieure agissant dans le cadre du schéma national d'intervention (ministère des armées et ministère de l'intérieur).
6. Circonscrire l'emploi des forces de l'opération Sentinelle à la lutte antiterroriste (ministère des armées et ministère de l'intérieur).
7. Compléter le schéma national d'intervention, en élargissant les parties prenantes à la sécurité civile et en prévoyant la possibilité de transposer cette doctrine dans le cadre d'une enquête judiciaire (ministère de l'intérieur).
8. Rationaliser, en fonction des besoins, le maillage et le dimensionnement des unités d'intervention intermédiaire et spécialisée de la police et de la gendarmerie nationales afin de mettre fin aux redondances existantes (ministère de l'intérieur).
9. Redéfinir le champ de compétence territoriale des unités d'intervention spécialisée indépendamment des zones de police et de gendarmerie (ministère de l'intérieur).
10. Rattacher les treize antennes GIGN au GIGN de Satory ; renforcer l'interopérabilité du GIGN de Satory et des antennes en rapprochant leurs conditions de recrutement et de formation (ministère de l'intérieur/DGGN).
11. Rendre systématiques les formations relatives à la problématique terroriste dispensées par l'École nationale de la magistrature (ENM) pour tous les magistrats exerçant ou appelés à exercer leur fonction dans ce domaine (ministère de la justice).

12. Créer en 2020 un dispositif de quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) des femmes détenues pour terrorisme islamique, notamment dans la perspective du retour éventuel des femmes présentes dans la zone syro-irakienne (ministère de la justice/DAP).
13. Mesurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs d'évaluation et de prise en charge de la radicalisation mis en œuvre par l'administration pénitentiaire tant en milieu ouvert que fermé : quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) et quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR) (ministère de la justice).
14. Mettre en place au niveau de l'administration pénitentiaire un plan d'action permettant d'accueillir en détention, lors de leur éventuel retour, l'ensemble des « revenants » majeurs, dans des conditions optimales de sécurité, au besoin en créant de nouveaux quartiers d'isolement (ministère de la justice).
15. Compte tenu du nombre très importants de détenus pour terrorisme islamique et radicalisés qui sont ou sortiront de prison, prévoir l'allocation de nouveaux moyens au sein des services chargés de la mise en œuvre des mesures judiciaires et/ou des prises en charge (ministère de la justice, ministère de l'intérieur).

# Introduction

Depuis plusieurs décennies la France a été confrontée à des vagues d'actions terroristes tant sur le sol national qu'à l'étranger, dont les auteurs obéissaient à des motivations idéologiques diverses (revendications régionalistes et nationalistes, antisémitisme, soutien à la cause palestinienne, islamisme, extrémisme politique). La décennie qui s'est ouverte en 2010 a connu une recrudescence du terrorisme, c'est-à-dire, selon la définition du secrétaire général et du groupe de personnalités de haut niveau des Nations Unies de 2004, « tout acte commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ». Le code pénal donne une définition plus large puisqu'il dispose que le terrorisme résulte de toute « entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. »

La récurrence des actions terroristes sur le sol national a conduit la France à adopter dès 1986 des dispositions législatives particulières qui ont à la fois créé des juridictions spécialisées, augmenté les pouvoirs d'investigation des enquêteurs et aggravé les peines, qui n'ont cessé depuis d'être renforcées.

En 1995, dans le contexte des attentats perpétrés par le groupe islamique armé (GIA) algérien, la France adoptait le plan gouvernemental Vigipirate qui définit la répartition des responsabilités et les principes de l'action de l'État dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il établit différents niveaux de vigilance en fonction de l'analyse de l'état de la menace. Le plan Vigipirate a ainsi été activé à son niveau « rouge » pendant une longue période dès 2005 à la suite des attentats de Madrid et de Londres et a atteint son niveau « écarlate » en 2012 lors des attentats perpétrés en Midi-Pyrénées.

Après que le terrorisme a franchi un seuil historique et changé d'échelle le 11 septembre 2001, cette menace a été identifiée comme l'un des principaux défis auxquels la France devait faire face et, dès 2006, un livre blanc était consacré à la sécurité intérieure face au terrorisme tandis que le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2008 mettait également en avant l'importance de ce risque pour la France. L'islamisme radical a été identifié comme sa source principale ainsi que l'indiquait le Livre blanc : « La France et l'Europe sont directement visées par le djihadisme et ceux qui s'en réclament. Cette source de terrorisme demeurera pour de longues années l'une des principales menaces physiques dirigées contre l'Europe et ses ressortissants dans le monde. »

Les événements qui se sont succédé depuis 2012 (en mars 2012, tueries de Montauban et de Toulouse) et, surtout, depuis 2015 (en particulier les attentats de janvier 2015 contre le journal Charlie-Hebdo et contre le magasin Hypercasher de la porte de Vincennes, et ceux de novembre 2015 à Saint Denis et à Paris au Bataclan et contre les terrasses de plusieurs cafés, de juillet 2016 à Nice) et jusqu'à 2019 (attaque du 3 octobre 2019 à la préfecture de police de

Paris), ont validé ces analyses puisqu'entre mars 2012 et décembre 2018<sup>1</sup>, 49 actes terroristes ont été recensés dont 27 sur le territoire national. Ces attentats ont provoqué la mort de 281 personnes et plus de 1 000 blessés. Par ailleurs, 60 attentats ont été déjoués par les services de la police nationale depuis 2014, selon une déclaration du ministre de l'intérieur le 17 novembre 2019.

Pour faire face à ces risques, depuis 2014, les gouvernements successifs ont mis en place des plans de lutte contre la radicalisation et le terrorisme (plan de lutte antiterroriste du 29 avril 2014, plan de lutte contre le terrorisme et la radicalisation du 9 mai 2016, plan national de prévention de la radicalisation du 23 février 2018, plan d'action contre le terrorisme du 13 juillet 2018) qui ont renforcé les dispositions déjà existantes. Leurs objectifs essentiels ont été de prévenir les actions terroristes notamment en luttant contre la radicalisation et en identifiant leurs auteurs potentiels, de protéger la population des attentats et de punir leurs auteurs.

Ces attentats ont mis en évidence le caractère protéiforme de la menace. Tandis que les attentats de novembre 2015 étaient des opérations d'ampleur, planifiées et coordonnées à partir de la base territoriale dont disposait Daech et exécutées de manière militarisée, d'autres attentats ou projets d'attentats étaient le fait de petits groupes tandis que des attaques accomplies par des individus isolés, aux profils diversifiés et de plus de plus hétérogènes, présentant parfois des troubles psychiatriques, se multipliaient. La défaite militaire de Daech en Syrie et l'échec du « califat » ont amenuisé leur capacité à projeter des actions extérieures d'envergure. Néanmoins, le risque n'est pas totalement éliminé car cette organisation reste capable d'inspirer et d'organiser à nouveau des attentats, son influence s'étendant bien au-delà de la zone de conflit syro-irakienne. De plus, d'autres groupes terroristes, notamment les nombreuses filiales d'Al Qaïda (AQMI, AQPA péninsule arabique, AQ en Asie du sud Est) et d'autres groupes présents dans la bande sahélo-saharienne, où ils prospèrent à la faveur de la faiblesse des États locaux, peuvent également exécuter des attentats. Ils ont touché au premier chef les populations et les forces armées locales mais ont aussi fait des victimes françaises (douze Français étaient otages lors de l'attentat à l'hôtel Radisson Blue de Bamako qui a fait vingt morts en novembre 2015).

Aussi, l'engagement des forces de sécurité intérieure, des forces armées, des services de renseignement et de l'appareil judiciaire dans la lutte contre le terrorisme ne devrait pas faiblir. La vigilance devrait être d'autant plus renforcée au cours des années qui viennent que, entre 2018 et 2022, 328 personnes condamnées pour faits de terrorisme islamiste auront été libérées après avoir purgé leur peine, tandis qu'auront également été relâchés plus de 2 000 détenus de droit commun pouvant être radicalisés. Simultanément la question du traitement des personnes de retour de Syrie et d'Irak est d'ores et déjà posée puisqu'en 2018, environ 600 personnes en étaient déjà revenues. Ce mouvement pourrait se poursuivre dans les mois qui viennent, appelant réponse judiciaire ou, pour les jeunes enfants, prise en charge par les services sociaux.

Dans ce contexte, la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes une enquête sur les moyens qui ont été dévolus à la lutte contre le terrorisme depuis 2015. Il a été convenu que ce contrôle couvrirait les moyens mobilisés et les actions entreprises au titre de la lutte antiterroriste par les ministères de l'intérieur, de la justice et des armées.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *La prise en charge financière des victimes du terrorisme*, communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

L'analyse des services de renseignement – qui ne feront l'objet que de développements généraux en termes de budget et d'effectifs et de quelques focus précis – a été exclue, d'un commun accord. Cette exclusion résulte à la fois de la nature des informations qui se prêtent mal à une communication publique, de l'organisation propre de l'Assemblée nationale et du Sénat qui contrôlent ces services dans le cadre de la délégation parlementaire au renseignement et, enfin, du programme de travail de la Cour qui a entrepris une enquête sur ces services dont les résultats ne pouvaient être disponibles dans un calendrier compatible avec celui de ce contrôle. Toutefois, bien que le service Tracfin et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières du ministère de l'action et des comptes publics fassent partie du « premier cercle » de la communauté du renseignement, les parlementaires, ont cependant souhaité qu'ils soient inclus dans le périmètre de l'enquête en raison de l'attention particulière qu'ils portaient à la lutte contre le financement du terrorisme.

Le périmètre ainsi défini exclut également l'action d'autres départements ministériels où, sous l'égide des hauts fonctionnaires de défense dont les moyens ont été renforcés, de nombreuses actions sont entreprises pour prévenir la diffusion des messages propageant les thèses terroristes et les doctrines djihadistes, pour surveiller et protéger certaines installations et pour développer une culture de la vigilance. Ce périmètre conduit donc à accorder un rôle plus important à la répression qu'aux politiques de prévention et de surveillance qui la complètent et la rendent possible.

Une dernière difficulté de cette enquête réside dans le fait que de nombreux moyens dédiés à la lutte antiterroriste, qu'il s'agisse des effectifs ou des équipements, n'ont pas pour unique finalité cette mission, qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'une restitution budgétaire particulière, mais servent simultanément d'autres objectifs.

Le rapport examine la manière dont la France a adapté et renforcé l'ensemble des moyens qu'elle met au service de la lutte antiterroriste, qu'il s'agisse du cadre législatif et réglementaire répressif (partie I) ou des importants moyens, financiers, humains et techniques en jeu (partie II). Il étudie la manière dont ces moyens ont été mis en œuvre dans les différents départements ministériels pour prévenir et contrer les actions terroristes (Partie III) puis pour appliquer une politique de sanction et de suivi plus rigoureuse des personnes reconnues coupables d'actes de terrorisme ou suspectées de radicalisation (partie IV).



# Chapitre I

## Un cadre législatif et réglementaire plus répressif

Depuis plus de trente ans, la législation antiterroriste n'a cessé d'être renforcée<sup>2</sup> pour l'adapter à de nouveaux types de menaces, à l'évolution des modes opératoires des terroristes et aux nouvelles technologies qu'ils utilisent. Le législateur l'a faite évoluer, par à-coups successifs, à la suite des différentes vagues d'attentats qu'a connues notre pays. Les attentats de 2015 ont néanmoins constitué un point de rupture. Avec la mise en œuvre de l'état d'urgence et sa transposition législative partielle dans le droit commun, les pouvoirs de police administrative du ministre de l'intérieur et des préfets ont été considérablement étendus, la menace terroriste, particulièrement aigüe, justifiant les restrictions ainsi apportées aux libertés individuelles.

### I - Un cadre répressif solide

#### A - Une justice antiterroriste centralisée et spécialisée

Par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986, la France a posé les fondements d'une législation antiterroriste, plusieurs fois révisée depuis, qui répond à des règles procédurales spécifiques.

En matière terroriste, la justice est spécialisée et centralisée. Les enquêtes ont été confiées aux magistrats de la section C1 du parquet de Paris jusqu'à la création, le 1<sup>er</sup> juillet 2019, du parquet national antiterroriste<sup>3</sup> (PNAT) qui dispose d'une compétence nationale en matière de terrorisme, toutefois partagée avec les parquets locaux<sup>4</sup>. De même, l'instruction des dossiers terroristes a été confiée à des juges d'instruction spécialisés du tribunal judiciaire de Paris<sup>5</sup>. Depuis 2016, il existe également des juges d'application des peines spécialisés en matière terroriste.

Lorsque la qualification criminelle d'actes de terrorisme est retenue, les procès se déroulent devant une cour d'assises spéciale, composée de seuls magistrats professionnels

---

<sup>2</sup> L'évolution du dispositif législatif entre 1986 et 2012 est synthétisée en annexe° 2.

<sup>3</sup> La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation de la Justice 2018-2022 prévoit la création d'un parquet national antiterroriste (PNAT), distinct du parquet du TGI de Paris et a été créé par l'amendement N° CC999 de la loi de programmation 2019-2022 pour la Justice. Ce parquet est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2019.

<sup>4</sup> Les procureurs de la République locaux, lorsqu'ils sont avisés de la commission d'un acte à caractère potentiellement terroriste sur leur ressort, prennent attache avec le PNAT afin que celui-ci apprécie s'il s'autosaisit ou s'il exerce sa compétence partagée.

<sup>5</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les tribunaux de grande instance (TGI) et les tribunaux d'instance (TI) situés dans une même ville ont fusionné au sein d'une juridiction unique, le tribunal judiciaire.

(absence de jurés populaires). Les auteurs de délits terroristes sont, quant à eux, jugés devant une chambre correctionnelle spécialisée du tribunal judiciaire de Paris.

## **B - Un alourdissement des peines et la création de nouvelles incriminations**

Des incriminations spécifiques, renforcées par les évolutions législatives successives, sanctionnent les actes de nature terroriste.

Couramment retenue pour poursuivre des faits de nature terroriste, notamment les filières d'acheminement au djihad, l'infraction d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste (AMT) est, depuis 1996<sup>6</sup>, inscrite à l'article 421-2-1 du code pénal. Son champ d'application large permet de réprimer des actes préparatoires, en amont du commencement d'exécution d'un acte de terrorisme. Cette infraction peut revêtir une nature délictuelle ou criminelle selon la nature du comportement en cause. Les peines susceptibles d'être prononcées ont de surcroît été augmentées depuis la loi 21 juillet 2016 :

- délit de participation à une association de malfaiteurs terroriste, passible de 10 ans d'emprisonnement ;
- crime de participation à la direction ou l'organisation d'une association de malfaiteurs terroriste passible de 30 ans de réclusion criminelle, contre 20 ans avant 2016 ;
- crime de direction ou d'organisation d'une association de malfaiteurs terroriste ayant pour objet la préparation de crimes d'atteintes aux personnes ou des destructions par substances explosives ou incendiaires susceptibles d'entraîner la mort, passible de la réclusion criminelle à perpétuité, contre 30 ans avant 2016 ;
- outre l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, de nouvelles incriminations sont entrées en vigueur depuis 2012 : depuis la loi du 21 décembre 2012 les actes de terrorisme commis par des ressortissants français à l'étranger et la participation à des camps d'entraînement terroriste à l'étranger peuvent être poursuivis ;
- la loi du 13 novembre 2014 a créé une infraction d'entreprise individuelle à caractère terroriste. Auparavant, la préparation d'un acte terroriste par une personne isolée pouvait échapper à toute incrimination prévue par le code pénal car la jurisprudence retenait, de façon constante et ancienne, que l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, impliquait au moins deux auteurs ;
- la loi du 3 juin 2016 crée une incrimination spécifique pour le trafic de biens culturels en provenance de théâtres d'opérations de groupements terroristes, et pour la consultation habituelle de sites internet faisant l'apologie du terrorisme. Un délit d'entrave au blocage des sites faisant l'apologie du terrorisme est également créé.
- Ainsi, en réponse à la menace, l'arsenal juridique sanctionnant la préparation ou la commission d'actes terroristes ou en lien avec une entreprise terroriste a été renforcé, et les peines susceptibles d'être prononcées alourdies.

---

<sup>6</sup> Créée par la loi du 22 juillet 1996, elle a été modifiée par les lois du 9 mars 2004, du 23 janvier 2006 et du 21 juillet 2016.

## **C - Des règles procédurales et des pouvoirs d'enquête sans cesse renforcés**

La sanction des infractions terroristes est soumise à des règles procédurales spécifiques, comme en témoigne le régime de garde à vue, dont la durée peut être exceptionnellement portée jusqu'à 144 heures, soit six jours, ou la possibilité de reporter l'accès à un avocat.

Les pouvoirs d'enquête de la police judiciaire et d'investigation des magistrats ont aussi été renforcés. Comme en matière de criminalité et de délinquance organisées, il est possible, en matière de terrorisme, de recourir à plusieurs techniques spéciales d'enquêtes telles que les opérations d'infiltration, la sonorisation ou la fixation d'images ou encore les perquisitions en dehors des heures légales.

Les moyens d'investigation du parquet ont également été élargis à la suite des attentats de 2015. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement a ainsi étendu les cas de perquisitions de nuit dans les domiciles et d'utilisation de dispositifs techniques de proximité pour capter des données de connexion (IMSI catcher), ainsi qu'élargi la captation de données informatiques, y compris celles stockées dans un système informatique, sonorisation, fixation d'images, géolocalisation, nouvelles conditions des interceptions de sécurité, durcissement des conditions d'acquisition et de détention d'armes. Elle permet également aux juges d'instruction l'accès à distance et à l'insu de la personne visée, aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques.

## **II - Un renforcement important du rôle de l'autorité administrative**

Depuis 2012, **de nombreuses lois ont été adoptées** afin de renforcer les pouvoirs de l'autorité administrative dans la lutte contre le terrorisme (cf. annexe 2). Cette extension, qui s'est principalement inscrite dans le contexte de l'application, pendant près de deux ans, du régime de l'état d'urgence à la suite des attentats du 13 novembre 2015, constitue l'évolution la plus marquante du cadre juridique de la lutte contre le terrorisme. La prévention des actes de terrorisme a ainsi conduit à la mise en œuvre, sous le contrôle du juge administratif, de nouvelles mesures de police administrative exceptionnelles, dérogoires aux conditions juridiques normales de protection des libertés individuelles.

### **A - L'extension des pouvoirs de police administrative dans le cadre de l'état d'urgence**

L'extension des pouvoirs de police administrative, initiée dès 2014, s'est considérablement accélérée sous l'effet de la mise en place et du maintien de l'état d'urgence.

La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a amorcé l'élargissement des pouvoirs de police administrative avec la création d'une interdiction de sortie du territoire prononcée par le ministre de l'intérieur, dont le non-respect a été assorti d'une sanction pénale, afin de contrer le phénomène de départs de

ressortissants français vers la Syrie<sup>7</sup>. Cette loi prévoit également que l'autorité administrative puisse interdire aux étrangers soit assignés à résidence, soit condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion en raison d'un « comportement lié à des activités à caractère terroriste », d'être en relation avec certaines personnes nommément désignées.

Avec les attentats du 13 novembre 2015, le niveau particulièrement élevé de menace terroriste a justifié la mise en œuvre de l'état d'urgence pendant près de deux ans (719 jours). Régime juridique d'exception défini par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ».

La mise en œuvre de l'état d'urgence, qui prévoit **plusieurs mesures spécifiques, individuelles ou de portée générale fortement dérogoires au droit commun**, a considérablement élargi les prérogatives du ministre de l'intérieur et des préfets en les autorisant à :

- limiter ou interdire la circulation dans certains lieux (salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature) ;
- interdire certaines réunions publiques ou fermer provisoirement certains lieux publics ;
- instituer des zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est réglementé ;
- réquisitionner des personnes ou moyens privés ;
- autoriser des perquisitions administratives ;
- interdire de séjour certaines personnes ;
- prononcer des assignations à résidence dans le lieu qu'ils déterminent, de toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics<sup>8</sup>.

Cette extension des pouvoirs de l'autorité administrative a conduit à l'émergence d'un droit administratif spécial de la prévention du risque terroriste.

---

<sup>7</sup> La loi du 3 juin 2016 a étendu cette disposition aux mineurs.

<sup>8</sup> Il appartient à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur d'instruire les dossiers d'assignation, en liaison avec les services de sécurité intérieure, et d'en suivre les aspects contentieux.

### **Le renforcement des pouvoirs de police administrative dans le cadre de la prorogation de l'état d'urgence**

La loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a modifié et élargi le dispositif des assignations à résidence. Elle rend possible les perquisitions administratives dans tous les lieux (publics et privés y compris des domiciles, sauf quelques exceptions, de jour comme de nuit) lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Elle prévoit aussi la dissolution en conseil des ministres des associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public compte tenu notamment du rôle de soutien logistique ou de recrutement que peuvent jouer ces structures. Le ministre de l'intérieur est aussi autorisé à prendre toute mesure nécessaire pour bloquer des sites internet faisant l'apologie du terrorisme ou incitant à des actes terroristes.

Prorogeant à nouveau l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prévoit de nouvelles mesures renforçant la prévention du terrorisme telles que la fermeture des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou encore l'interdiction des cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose. Elle prévoit, en outre, la possibilité pour les forces de l'ordre, sur décision du préfet, sans réquisition du procureur de la République, de procéder à des contrôles d'identité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages et les véhicules.

La loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016, qui proroge l'état d'urgence, prévoit qu'à compter de la déclaration de l'état d'urgence et pour toute sa durée, une même personne ne peut être assignée à résidence pour une durée totale équivalant à plus de douze mois, étant précisé que le ministre de l'intérieur peut toutefois demander au juge des référés du Conseil d'État l'autorisation de prolonger une assignation à résidence au-delà de cette durée.

La loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017, prorogeant l'application de l'état d'urgence réintroduit des mesures d'interdiction de séjour (précédemment déclarées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel) et les encadre : durée limitée dans le temps, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent, ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique, qui ne peut inclure le domicile de la personne intéressée, prise en compte de la vie familiale et professionnelle des personnes susceptibles d'être concernées.

Parmi ces nouvelles dispositions, certaines ont trait au recueil et à la conservation des données concernant les communications électroniques des personnes suspectées de terrorisme. Leur mise en œuvre pourrait être fragilisée. En effet, le Conseil d'État, saisi par plusieurs associations, a posé à la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE), le 3 août 2018, des questions préjudicielles afin de savoir si l'obligation de conservation généralisée et indifférenciée des données, imposée aux fournisseurs, constituait une violation de la charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne. La CJUE ne s'est pas encore prononcée sur cette demande mais dans ses conclusions rendues publiques le 15 janvier 2020, l'avocat général a considéré que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'opposait au caractère général et indifférencié de ces mesures.

L'utilisation de ces pouvoirs de police administrative n'a conduit à des poursuites judiciaires pour des faits de terrorisme que dans de très rares cas. En effet, parmi les 4 600 mesures de perquisitions administratives diligentées dans le cadre de l'état d'urgence, seules 0,4 % ont donné lieu à l'ouverture d'enquêtes par le parquet de Paris pour association de malfaiteurs en matière terroriste et 0,9 % à des procédures pour des faits d'apologie du terrorisme ou de consultation de sites incitant à commettre des actes terroristes ou faisant son apologie.

Lorsqu'elles ont été fructueuses, les perquisitions administratives ont le plus souvent permis la découverte de produits stupéfiants, d'armes, d'argent liquide ou d'infractions au droit du travail ou au droit des étrangers. Enfin, 754 assignations à résidence ont été prononcées, 75 zones de protection et de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ont été mises en œuvre et 19 lieux de culte ont été fermés.

## **B - Une transposition partielle des prérogatives de l'état d'urgence**

Compte tenu de la persistance de la menace et afin d'assurer une « sortie maîtrisée » de l'état d'urgence, la loi du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* (dite loi « SILT ») accroît substantiellement les prérogatives de l'autorité administrative en transposant dans le droit commun les mesures individuelles et générales suivantes, précédemment autorisées par la loi du 3 avril 1955 :

- possibilité, pour le préfet et, à Paris, pour le préfet de police, d'établir des périmètres de protection, au sein desquels l'accès et la circulation des personnes sont réglementés, afin de sécuriser des événements, manifestations sportives ou culturelles, commémorations, visites officielles<sup>9</sup> ;
- fermeture administrative, par le préfet et pour une durée maximale de 6 mois, des lieux de culte qui, par les propos qui y sont tenus, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent, incitent à la commission d'actes de terrorisme en France ou à l'étranger, ou font l'apologie de tels actes<sup>10</sup> ;
- mise en place de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) à l'encontre de toute personne pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une « particulière gravité » pour la sécurité et l'ordre publics et qui entre en relation habituelle avec des personnes ou organisations aux visées terroristes ou qui soutient ou adhère à des thèses incitant au terrorisme<sup>11</sup> ;
- réalisation de visites domiciliaires et saisies dans les lieux fréquentés par des personnes répondant aux mêmes critères que pour la mise en œuvre de mesures de surveillance individuelle<sup>12</sup>.

### **Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)**

Les MICAS ont pris le relais, dès le 1<sup>er</sup> novembre 2017, des assignations à résidence prononcées sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Elles poursuivent plusieurs objectifs :

- maintenir la surveillance d'individus considérés comme présentant un danger pour la sécurité et l'ordre publics ;

<sup>9</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi SILT et article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

<sup>10</sup> Article 2 et L. 227-1 du CSI.

<sup>11</sup> Article 3 et L. 228-1 à 228-7 du CSI.

<sup>12</sup> Article 4.

- assurer la surveillance d'individus étant soit en attente d'éloignement lorsqu'un arrêté ministériel d'expulsion a été pris à leur encontre, soit sous contrôle judiciaire pour des faits en lien avec le terrorisme, soit condamnés pour ce type de faits et sortant de détention.

Ces mesures, qui ne peuvent être mises en œuvre qu'à des fins de prévention d'actes de terrorisme et non au motif d'une simple menace pour l'ordre et la sécurité publics, comme en période d'état d'urgence, permettent d'imposer à ceux qui en font l'objet plusieurs types d'obligations : présentation aux forces de l'ordre, astreinte géographique, déclaration du lieu d'habitation, interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes. Le non-respect de ces obligations est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article L. 228-7 du code de sécurité intérieure).

Saisi des dispositions de cette loi dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a déclaré les MICAS conforme à la Constitution sous réserve qu'il soit veillé au respect du droit à mener une vie familiale normale et que l'interdiction ne puisse excéder une durée cumulée de douze mois.

Le champ d'application de ces mesures, plus restreint que dans le régime de l'état d'urgence, est étroitement encadré et conditionné par le respect de l'unique finalité de la prévention d'actes de terrorisme.

Le recours à ces nouvelles mesures, individuelles et générales, est de surcroît soumis à un contrôle renforcé du Parlement auquel doivent être transmis à la fois une copie de toutes les décisions prises<sup>13</sup> et un rapport annuel détaillé. Par ailleurs, l'article 5 de la loi SILT a introduit une clause de caducité automatique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 des dispositions relatives aux périmètres de protection, à la fermeture des lieux de culte, aux MICAS et aux visites domiciliaires et aux saisies au motif que ces mesures constituent des restrictions importantes aux libertés individuelles.

En dépit de ces restrictions et du renforcement des pouvoirs de l'autorité administrative, la mission d'information du Sénat s'est prononcée en février 2020 en faveur d'une pérennisation des dispositions de la loi SILT mais aussi d'un renforcement de certaines mesures parmi lesquelles l'élargissement de la mesure de fermeture des lieux de culte. L'Assemblée nationale et le Sénat devront effectuer une évaluation des mesures de la loi SILT avant la fin de l'année 2020 et se prononcer sur leur reconduction éventuelle.

---

<sup>13</sup> La DLPAJ indique avoir établi, dès le 3 novembre 2017, une situation hebdomadaire de l'ensemble des mesures prises dans le cadre de la loi SILT qui est transmise chaque vendredi à l'Assemblée nationale et au Sénat.

### III - Une lutte intensifiée contre le financement du terrorisme dont le cadre peut être encore amélioré

Le financement du terrorisme constitue, depuis 2001, un délit autonome, passible de dix ans de réclusion<sup>14</sup>. Deux services de renseignement financier du ministère de l'action et des comptes publics sont, à titre principal, chargés de la lutte contre le financement du terrorisme : le service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin)<sup>15</sup> et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)<sup>16</sup>. Les moyens de la lutte contre le financement du terrorisme dont ils disposent ont progressivement été accrus par des décisions et lois successives.

Dans le cadre du plan d'action de 2015 « lutter contre le financement du terrorisme », la traçabilité des opérations financières liées aux actes de terrorisme<sup>17</sup> et le dispositif de gel d'avoirs<sup>18</sup> ont été améliorés.

De plus, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 permet à Tracfin de signaler aux professionnels assujettis<sup>19</sup> des situations générales (nature de l'opération risquée ou opérations concernant des zones géographiques déterminées) ou individuelles présentant un risque important de financement du terrorisme. Depuis avril 2018<sup>20</sup>, date à laquelle ce nouveau dispositif d'« appel à vigilance » est effectif, 37 situations ont été signalées. Cette loi a aussi autorisé certains agents habilités de la DNRED à participer à des échanges électroniques pour constater des délits douaniers.

Enfin, en novembre 2019, la France s'est dotée d'un système de régulation des crypto-actifs. L'Autorité des marchés financiers est désormais chargée de délivrer un agrément aux prestataires concernés (plateformes d'échange de crypto-actifs, intermédiaires en achat et vente, gestionnaires de portefeuilles hébergés sur des serveurs en ligne, acteurs de conseils, etc.). Le dispositif juridique de lutte contre le financement du terrorisme est solide mais pourrait encore être complété. Le développement des crypto monnaies appelle la conclusion d'un accord international sur leur nature juridique et sur le degré de contrôle à exercer sur les acteurs de ce

<sup>14</sup> Il suffit de donner des fonds à une organisation terroriste pour caractériser l'infraction.

<sup>15</sup> Créé le 9 mai 1990, le service « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (Tracfin) participe à la protection de l'économie nationale et à la lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, thématique suivie seulement depuis 2001.

<sup>16</sup> La DNRED est un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des douanes et droits indirects

<sup>17</sup> Plafond de paiement en espèces abaissé de 3000 à 1000 euros pour les personnes physiques ou morales résidant en France et de 15 000 à 10 000 euros pour les non-résidents ; contrôle renforcé des dépôts et retraits d'espèces pour les professionnels assujettis (signalement obligatoire à Tracfin de ces mouvements à partir de 10 000) ; mesures encadrant les conditions d'usage des cartes prépayées avec obligation d'identification du client.

<sup>18</sup> Le gel des avoirs, mesure de police administrative, est un dispositif interministériel piloté par la DGT, la DGSI et le MEAE. L'article L. 562-1 du Code monétaire et financier a étendu les mesures de gel aux biens immobiliers et mobiliers et interdit la mise à disposition de fonds aux personnes qui font l'objet d'une mesure de gel.

<sup>19</sup> Il s'agit notamment des banques, notaires et agents immobiliers.

<sup>20</sup> Ce retard s'explique par les délais de présentation du dispositif aux services partenaires et à l'accompagnement de la place financière pour sa mise en œuvre effective, cette mécanique complexe ayant nécessité l'adaptation de leurs systèmes de surveillance. En outre, la publication du décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a permis de clarifier et préciser les mesures de vigilance devant être mises en œuvre par les professions assujetties.

marché, notamment les plateformes de change entre monnaie légale « étatique » et monnaie virtuelle<sup>21</sup>.

Les obligations de transparence financière de certaines associations, notamment humanitaires et culturelles, pourraient être renforcées. À cet égard, Tracfin a formulé dans son rapport 2017-2018 plusieurs propositions concernant l'évolution du cadre juridique relatif au financement des organismes à but non lucratif, à savoir la création d'un registre centralisé numérisé, une généralisation de l'obligation annuelle de publication comptable et une baisse des seuils d'audit légal pour toute structure recevant des financements publics. Ces propositions sont actuellement à l'étude dans un cadre interministériel.

Enfin, les modalités d'accès des agents de Tracfin au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) feront prochainement l'objet d'un décret.

## IV - Des mesures nouvelles de protection des agents luttant contre le terrorisme

### A - Un cadre juridique d'usage des armes étendu et unifié

Jusqu'en 2016, les conditions d'utilisation des armes des policiers et des gendarmes relevaient de régimes différents qui, après les attentats de novembre 2015, ont été jugés insuffisamment protecteurs. Le cadre juridique d'usage des armes a donc été étendu, d'abord pour les gendarmes, puis unifié entre les forces de sécurité intérieure.

Les gendarmes, tout comme les agents des douanes (article 56 du code des douanes) et les personnels de l'administration pénitentiaire (article R. 57-7-84 du code de procédure pénale), bénéficiaient d'un cadre spécifique d'utilisation des armes, dont les conditions étaient énumérées à l'article L. 2338-3 du code de la défense. Ce texte les autorisait à utiliser leurs armes, d'une part, pour se défendre, hypothèse qui recoupe celle de la légitime défense, **d'autre part** pour défendre un terrain, un poste, ou une personne qui leur sont confiés, et enfin, s'ils n'ont pas été attaqués et après plusieurs sommations, à l'encontre d'une personne ou d'un véhicule en fuite, et s'il n'existe pas d'autre moyen de l'arrêter. Ces conditions d'utilisation de leurs armes constituent une autorisation de la loi, qui en application de l'article 122-4 du code pénal<sup>22</sup>, est exonératoire de toute responsabilité pénale.

Ce cadre légal n'était cependant pas applicable aux fonctionnaires de police qui devaient, pour l'essentiel, s'en remettre au régime strict de la légitime défense défini à l'article 122-5 du code pénal.

---

<sup>21</sup> La France a ouvert la voie en incluant dans l'ordonnance de transposition de la 4<sup>ème</sup> directive UE sur le sujet l'assujettissement des plateformes de change entre monnaie étatique et monnaie virtuelle au dispositif de lutte contre le financement du terrorisme, pour renforcer l'harmonisation des dispositifs européens, notamment pour les plafonds de paiement en espèce.

<sup>22</sup> « N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires ».

Le régime de la légitime défense pour la police et les conditions légales d'usage des armes à feu pour les gendarmes se sont avérés insuffisamment protecteurs, en ce qu'ils ne pouvaient s'appliquer à certaines situations pourtant justifiées par la nécessité de neutraliser des auteurs d'actes terroristes. Ce régime ne prévoyait par exemple pas l'utilisation de l'arme à l'occasion de « périples meurtriers ». Pour mettre fin à cette insécurité juridique, l'article 51 de la loi du 3 juin 2016 a créé un nouveau cas d'irresponsabilité pénale qui autorise le policier, le gendarme, le militaire déployé sur le territoire national<sup>23</sup> et l'agent des douanes à faire usage de leur arme dans le but d'empêcher la réitération probable dans un temps rapproché d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis.

La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a ensuite unifié le régime d'usage des armes à feu des forces de sécurité intérieure en étendant aux fonctionnaires de police les quatre cas d'ouverture du feu prévus, dans le code de la défense, pour les militaires de la gendarmerie, y compris les dispositions relatives au « périple meurtrier » (article 435-1 du code de la sécurité intérieure).

Enfin, l'article 41 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense a étendu aux militaires relevant du ministère des armées et déployés sur le territoire national les conditions d'usage des armes prévues pour les policiers et les gendarmes. Ces dispositions permettent aux militaires engagés sur le territoire national de faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée dans les mêmes conditions que les policiers et les gendarmes.

## **B - Une protection juridique renforcée de la vie privée des militaires**

La montée des actions dirigées contre des membres des forces de sécurité intérieure et extérieure en dehors de l'exercice de leurs fonctions a conduit à renforcer les mesures de protection dont bénéficient les militaires.

Ainsi, le ministère des armées a accru la protection des données à caractère personnel des militaires, notamment lorsqu'elles associent des informations de nature professionnelle (grade, affectation dans une unité, etc.) et privée (adresse personnelle par exemple). Ce dispositif<sup>24</sup> impose aux opérateurs privés (mutuelles, banques, associations, etc.), lorsqu'ils traitent de données à caractère personnel de militaires, de respecter certaines obligations : autorisation préalable de la CNIL, criblage des personnels ayant accès à ces données, mise en place de mesures de protection dont l'effectivité est contrôlable par la CNIL et par le ministère des armées. Quand ces données ne sont pas nécessaires à l'exercice de l'activité de l'opérateur, le militaire concerné peut exiger de celui-ci qu'il supprime toute référence à son statut. La loi a prévu des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros

---

<sup>23</sup> Les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre d'opérations intérieures font partie de la force publique dès lors qu'ils sont légalement requis (article D.1321-3 du code de la défense).

<sup>24</sup> Articles L. 4123-9-1 et R. 4123-45 et suivants du code de la défense. // Ordonnance du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel//

d'amende à l'encontre des responsables de traitement défaillants<sup>25</sup>. Ces dispositions ne bénéficient pas aux fonctionnaires de la police nationale et pourraient leur être étendues.

---

## CONCLUSION

---

*Le dispositif législatif et réglementaire, considérablement renforcé depuis 1986, est aujourd'hui suffisamment solide et étoffé. Outre une spécialisation de la justice, de nouvelles incriminations, un alourdissement des peines et le renforcement des prérogatives des magistrats du parquet ont eu pour effet, depuis 2012, de faciliter la répression des personnes majeures auteurs d'infractions terroristes.*

*De nouvelles restrictions ont été apportées aux libertés individuelles avec le renforcement des pouvoirs de police administrative qui constitue l'une des évolutions les plus marquantes du cadre juridique de la lutte contre le terrorisme. Cet élargissement a essentiellement été opéré dans le cadre de l'application, pendant près de deux ans, du régime de l'état d'urgence à la suite des attentats du 13 novembre 2015. Malgré la mise en œuvre de plus de 4 600 perquisitions administratives pendant l'état d'urgence, peu ont donné lieu à des poursuites judiciaires pour des faits de terrorisme. Dans un contexte de persistance de la menace terroriste, la sortie de l'état d'urgence a conduit à la transposition partielle en droit commun des mesures de police administrative exceptionnelles issues de ce régime.*

*La lutte contre le terrorisme relève aujourd'hui à la fois des autorités administratives, ministre de l'intérieur et préfets, qui disposent de plusieurs outils de police administrative pour prévenir les actes de terrorisme et de l'autorité judiciaire, qui a pour objet de détecter et de réprimer ces actes. La coexistence de dispositifs administratif et judiciaire de lutte contre le terrorisme implique une collaboration étroite entre les autorités concernées.*

*Provisoire, le dispositif administratif de lutte contre le terrorisme mis œuvre par la loi SILT doit être soumis à une évaluation du Parlement avant la fin de l'année 2020 afin de déterminer si son maintien demeure justifié par le niveau de la menace.*

*Les pouvoirs et le champ d'investigation des services spécialisés dans la lutte contre le financement du terrorisme ont été élargis. Néanmoins, ils pourraient être encore étendus pour mieux contrôler les flux financiers du terrorisme qui peuvent aussi bien utiliser les technologies les plus modernes (cryptomonnaies) que des systèmes plus anciens.*

*Le régime de l'usage des armes à feu, en cas d'attentat de masse ou de périphe meurtrier a été harmonisé entre les gendarmes, les policiers et les militaires des armées. La loi a mieux protégé les données personnelles des agents du ministère des armées.*

---

<sup>25</sup> Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.



## **Chapitre II**

### **Des moyens accrus : des personnels plus nombreux, un effort à poursuivre en matière d'équipement**

Bien que la lutte antiterroriste soit une priorité gouvernementale, aucune présentation synthétique, par exemple sous la forme d'un document de politique transversale, n'est effectuée afin de rendre compte de l'utilisation des moyens engagés. De plus, les crédits qui ont pu être identifiés comme destinés à la lutte antiterroriste ou résultant de cette lutte n'ont pas toujours été suivis dans le temps si bien que, passées les premières années de leur mise en place, ils ne sont plus distingués. En outre, le renforcement des moyens humains et l'acquisition de nouveaux équipements ou de nouvelles capacités technologiques réalisés dans ce cadre ont rarement eu pour finalité exclusive la lutte contre le terrorisme.

Les approches des ministères ont été différentes s'agissant tant des périmètres concernés, qui incluaient ou non les dépenses de personnels, que des périodes de mise en œuvre des crédits. Par ailleurs, s'agissant des moyens affectés aux ministères civils, comme l'intérieur et la justice, le gouvernement a présenté des « plans » fléchant, dans les lois de finances, les crédits spécifiquement dédiés à la lutte contre le terrorisme, ce qui n'a pas été le cas au ministère des armées. Par conséquent, la différence des approches rend difficile d'estimer, à la fois exhaustivement et précisément, les moyens qui ont été destinés à cette mission et impossible d'agrèger les données pour consolider l'intégralité des crédits mis en place.

## **I - Un effort budgétaire important mais difficile à suivre dans la durée**

### **A - La mise en œuvre des crédits des ministères de l'intérieur et de la justice**

#### **1 - Des plans successifs au profit des ministères de l'intérieur<sup>26</sup> et de la justice**

Le gouvernement a lancé six plans<sup>27</sup> entre 2015 et 2017 qui ont accru les moyens du ministère de l'intérieur et de la justice. Annoncés respectivement à la suite des attentats de janvier et de novembre 2015, les plans de lutte antiterroriste 1 et 2 (aussi appelé pacte de sécurité) ont concerné les deux ministères et se sont tous deux échelonnés jusqu'en 2017.

##### *a) Les plans de lutte antiterroriste (PLAT 1 et 2) relatifs aux deux ministères*

Au sein du ministère de l'intérieur, 335,5 M€ ont été programmés, hors titre 2, au titre du PLAT 1 et 413,4 M€ pour le PLAT 2. La police nationale a été le principal bénéficiaire des crédits programmés. Ainsi 34 % des crédits hors titre 2 du PLAT 1 et 53 % de ceux du PLAT 2 concernaient le programme 176. La gendarmerie s'est, quant à elle, vu attribuer 26 % des crédits programmés au titre du PLAT 1 et 37 % de ceux du PLAT 2. Enfin, le programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, qui porte les fonctions support du ministère de l'intérieur, a bénéficié de 21 % des crédits programmés au titre du PLAT 1 (cf. annexe n° 4).

Les PLAT ont représenté une augmentation importante des crédits hors titre 2 des programmes 176, 152 et 216. En 2016, les crédits exécutés dans le cadre de ces deux plans ont représenté 11,2 % des dépenses hors titre 2 de la police nationale, 6,6 % de celles de la gendarmerie nationale et 8 % de celles du programme 216.

---

<sup>26</sup> Remarque sur la méthodologie utilisée : les données de programmation et d'exécution sont pour l'essentiel issues du secrétariat général, qui avait notamment assuré un suivi précis du plan de lutte anti-terroriste et du pacte de sécurité. Lorsque les données étaient manquantes, elles ont été complétées par celles des responsables de programmes, pouvant expliquer des différences à la marge.

<sup>27</sup> Les plans de lutte anti-terroriste 1 et 2, le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC), le plan « BAC-PSIG », le plan de sécurité publique (PSP) et le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme.

**Tableau n° 1 : programmation et exécution des PLAT, hors titre 2 (CP en M€)**

		P 176	P 152	FIPD	Mission AGTE**	Autres programmes***	Total
2015*	Programmation	65,6	78,0	20,0	12,4	-	176,0
	Exécution	46,0	74,9	0,0	11,7	-	132,5
2016	Programmation	141,1	98,6	20,1	30,7	24,2	314,8
	Exécution	125,9	86,4	18,3	30,8	21,7	283,2
2017	Programmation	126,5	65,1	38,8	33,0	14,0	277,4
	Exécution	106,3	49,8	36,6	30,3	9,8	232,8
Total	Programmation	333,2	241,7	60,0	75,8	38,2	748,9
	Exécution	278,2	211,1	54,9	72,8	33,1	648,5

Source : Secrétariat général du ministère de l'intérieur (Direction de l'évaluation de la performance des affaires financières et immobilières)

FIPD : fonds interministériel de prévention de la délinquance

\* En 2015, seuls des crédits au titre du PLAT ont été programmés et exécutés.

\*\*Hors FIPD

Mission AGTE : mission « administration générale et territoriale de l'Etat

\*\*\* Programme 161 – Sécurité civile, programme 303 – Immigration et asile, programme 104 – Intégration et accès à la nationalité française.

Les dépenses de personnel, hors CAS - Pension se sont élevées à 93,9 M€ pour le PLAT 1 et 212,1 M€ pour le PLAT 2. La police nationale, qui a bénéficié des plus importants renforts d'effectifs, concentre plus de la moitié des dépenses de titre 2 exécutées (cf. annexe n° 4).

Le ministère de la justice a également bénéficié de dotations budgétaires complémentaires au titre des plans de lutte antiterroriste.

**Tableau n° 2 : crédits ouverts pour la mission Justice au titre des PLAT (en M€)**

En M€		2015	2016	2017
Crédits ouverts	AE	106	307	287,6
	CP	106	241	223
dont titre 2		28	93	

Source : Cour des comptes, Notes d'exécution budgétaire 2015, 2016, 2017

Le PLAT 1 a ainsi permis la création de 119 emplois supplémentaires dans les services judiciaires et de 372 à l'administration pénitentiaire. Ces moyens étaient également destinés à renforcer les capacités du renseignement pénitentiaire, à améliorer la sécurité des prisons, à moderniser les systèmes d'information et de communication des juridictions et à développer des actions de détection et de prévention contre la radicalisation. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a, quant à elle, bénéficié de 10,5 M€ de crédits destinés à la mise en place d'une mission de veille et d'information, au renforcement des services et de la formation des agents et à la prise en charge des publics à risque. Le programme support du ministère a également bénéficié du PLAT (16,6 M€) avec des moyens nouveaux destinés prioritairement à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Plateforme nationale des interceptions judiciaires.

Le PLAT 2 s'est traduit par des crédits additionnels de 348 M€ en AE et de 267 M€ en CP (dont 93 M€ en T2), dont 135 M€ pour la justice judiciaire, 83 M€ pour l'administration pénitentiaire, 7 M€ pour la PJJ et 37 M€ pour les fonctions « support ». Sur une totalité de 2 100 créations d'emplois de la mission Justice, les crédits PLAT 2 ont permis d'en financer 1 403, tous n'étant pas dédiés à la lutte antiterroriste.

Hors T2, ces crédits ont permis de financer des aménagements nécessaires pour créer des quartiers sécurisés et adaptés à la lutte contre la radicalisation, à sécuriser et rénover des établissements pénitentiaires, à financer le renseignement pénitentiaire. Ils ont également été utilisés pour sécuriser les sites Vendôme et Olympe de Gouges (Aubervilliers), l'indemnisation des victimes, mais aussi des dépenses liées à des déménagements du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), l'achat de véhicules ou la rénovation de logement, donnant l'impression d'un « saupoudrage » de ces crédits.

*b) Le Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme dédié exclusivement au ministère de la justice*

Le ministère de la justice a bénéficié de nouveaux crédits en 2017 au titre du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) à hauteur de 287,6 M€ en AE et 223 M€ en CP. Ces crédits ont permis de financer des créations d'emplois au sein de la mission Justice, au bénéfice de la sécurisation et de la rénovation de divers sites ainsi que pour la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la radicalisation.

*c) Les plans concernant exclusivement le ministère de l'intérieur*

Au ministère de l'intérieur, trois autres plans sont intervenus au cours de la période 2015-2017 qui ne visaient pas spécifiquement le renforcement des moyens alloués à la lutte antiterroriste. Ils s'inscrivent cependant dans la même dynamique d'une augmentation des effectifs et d'un rééquipement de la police et de la gendarmerie nationales dans un contexte de sur-sollicitation des forces alors que la menace terroriste demeure en arrière-plan de tout rassemblement public, qu'il soit festif ou revendicatif. Ils ont, dans ce contexte, permis de doter les services d'équipements pouvant servir aux missions de sécurisation tenant compte de la menace terroriste. Contrairement aux PLAT, ces plans ont principalement abondé les crédits de la police et de la gendarmerie et n'ont pas concerné le ministère de la justice :

- annoncé le 16 septembre 2015, le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) a permis de renforcer les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales. Outre l'abondement de crédits de rémunération au titre du PLF 2016, 29,6 M€ pour le programme 176 – *Police nationale* et 12,7 M€ pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale*, de crédits hors titre 2 ont été fléchés au titre de ce plan ;
- le plan « BAC-PSIG », daté d'octobre 2015, centré sur ces deux forces d'intervention de premier niveau, ne s'est pas accompagné de l'ouverture de crédits supplémentaires, mais d'un redéploiement au profit de ces unités ;
- annoncé en octobre 2016 à la suite de l'attaque d'une voiture de police à Viry-Châtillon, le plan de sécurité publique (PSP) (cf. annexe n° 4) avait vocation à améliorer l'équipement des services de sécurité publique pour répondre à ce type de menaces. L'enveloppe globale annoncée était de 250 M€, mais seuls 100 M€ ont fait l'objet d'une ouverture de crédits

supplémentaires au PLF 2017, exclusivement en hors titre 2. La dimension de lutte antiterroriste du PSP apparaît donc plus ténue.

Au total, les plans ont représenté un effort budgétaire de près de 800 M€<sup>29</sup> hors titre 2, sur trois ans, pour la totalité du ministère de l'intérieur. L'essentiel de ces dépenses, 80 % soit environ 640 M€, a bénéficié aux forces de sécurité intérieure. Les dépenses de titre 2 ne peuvent en revanche pas être consolidées.

## 2 - Un suivi insuffisant et une réalité d'ouverture de crédits nouveaux à nuancer

Jusqu'en 2017, les dépenses exécutées au titre des PLAT ont fait l'objet d'un suivi spécifique par le ministère de l'intérieur et de la justice. Dans les deux cas, il s'est pourtant révélé insatisfaisant.

Au sein du ministère de l'intérieur, un axe Chorus a spécifiquement été créé afin de suivre l'exécution des PLAT. Des tableaux de bord réguliers étaient en outre consolidés pour faciliter le suivi des dépenses. L'exécution des dépenses du programme 176 – *Police nationale* et du programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* a cependant été globalisée entre les deux plans, ne permettant pas de distinguer l'exécution du PLAT 1 de celle du PLAT 2. Il est regrettable que ce suivi n'ait pas été distinct. Il est en revanche plus difficile de retracer l'impact budgétaire des trois autres plans, PLIC, PSP et BAC-PSIG, qui n'ont pas fait l'objet d'un suivi spécifique.

S'agissant de la mission justice, le suivi distinct des moyens budgétaires alloués à la lutte antiterroriste a pris fin par l'intégration en base (« soclage »), dans le projet de loi de finances 2018, des crédits affectés à cette politique à hauteur de 200 M€. Ils ne font par conséquent plus l'objet de description détaillée, ni dans les documents budgétaires, ni dans l'outil budgétaire Chorus. Le ministère de la Justice estime en effet que le fléchage « n'est plus apparu opportun dans la mesure où les moyens humains et matériels mobilisés pour cette mission participaient dans le même temps à l'ensemble des missions de justice et de sécurité »<sup>30</sup>.

Le taux d'exécution des crédits ouverts au titre des plans s'est, pour les deux ministères, révélé faible. Pour le ministère de l'intérieur, seuls 87 % des crédits programmés ont été réellement exécutés. Le taux d'exécution des crédits du PLAT et du PDS est relativement faible s'agissant des deux principaux bénéficiaires des plans, à savoir la police et la gendarmerie. Il s'élève ainsi à 83,5 % pour le programme 176 – *Police nationale* et 87,3 % pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale* (cf. annexe n° 4). De même, les notes d'exécution budgétaire de la mission Justice<sup>31</sup> rédigées par la Cour des comptes font état d'une forte sous-exécution des crédits ouverts au titre de la lutte antiterroriste, en raison, notamment, des difficultés de l'administration pénitentiaire à mettre en œuvre dans l'année les mesures financées

---

<sup>29</sup> Ce chiffre ne prend pas en compte l'exécution du PLIC pour le programme 176, pour lequel aucune donnée n'est disponible.

<sup>30</sup> Ainsi, les mesures « soclées » dans le budget 2018 en hors T2 sont notamment des mesures de sécurisation (sécurisation périmétrique, développement de la vidéosurveillance, sécurisation du site de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) à Agen) et des mesures d'insertion des personnes détenues dans le cadre de la lutte contre la radicalisation. Cette décision de non fléchage a été affirmée par la Garde des sceaux en 2018 devant la commission des finances de l'Assemblée nationale réunie en commission d'évaluation des politiques publiques.

<sup>31</sup> Notes d'exécution budgétaire pour les exercices 2015 (référence S2016-1170), 2016 (référence S2017-1261) et 2017 (référence S2018-1076).

(investissements immobiliers pour création de nouvelles place en prison ou de nouveaux quartiers), par les difficultés rencontrées par les fonctions supports (informatique), mais aussi par les gels et les annulations de crédits intervenus sur les programmes de la mission Justice, qui ont en partie concerné des actions du plan de lutte antiterroriste (cf. annexe n° 5).

La difficulté à consommer l'intégralité des crédits programmés peut s'expliquer par l'urgence dans laquelle les plans ont été décidés. Le PLAT 1 a ainsi été annoncé en janvier 2015 et a conduit à l'ouverture de crédits pour la même année, laissant peu de temps aux responsables de programme pour recueillir les expressions de besoin et procéder aux dépenses. Elle témoigne aussi d'un suivi des plans qui a pu être insuffisant.

Enfin, concernant le ministère de l'intérieur, les ouvertures de crédits nouveaux ont été, en partie, compensées par des annulations. Le PLAT 1 a, par exemple, été financé par le décret d'avance du 9 avril 2015 qui ouvrait 110,3 M€ pour la mission Sécurité, dont 25,8 M€ pour le titre 2, et 13,7 M€ pour la mission *administration générale et territoriale de l'État* (AGTE). La même année, les décrets du 9 juin 2015 puis du 23 octobre 2015 annulaient respectivement 18,2 M€ et 12,8 M€ sur les deux programmes 176 et 152, ainsi que 33,7 M€ sur la mission AGTE. La loi de finances rectificative a ensuite procédé à une nouvelle annulation à hauteur de 34,8 M€. Ainsi, pour l'année 2015, la somme des ouvertures et annulations de l'année s'est élevée à 9,7 M€ pour le programme 152 – Gendarmerie nationale et à 50 M€ pour le programme 176 – *Police nationale*. S'agissant de la mission AGTE, les ouvertures de crédits au titre des plans n'ont pas compensé les annulations de l'année (- 39,1 M€).

Les deux programmes 176 et 152 ont eux-mêmes contribué au financement du PLAT, par le dégel d'une partie de la réserve, qui a permis de dégager 80,3 M€. Au total, sur les 78 M€ fléchés en 2015 au titre du hors titre 2 du PLAT pour le programme 152 – *Gendarmerie nationale*, 70 % étaient issus du dégel de la réserve. Pour le programme 176 – *Police nationale*, 21,5 % des crédits fléchés étaient issus de la réserve.

**Tableau n° 3 : les ouvertures et annulations de crédits au titre de l'année 2015 (M€)**

	P 152		P 176		Mission AGTE	
	T2	HT2	T2	HT2	T2	HT2
<i>Décret d'avance du 9 avril 2015</i>	12,0	23,0	13,8	61,7	1,8	11,9
<i>Décret d'annulation du 9 juin 2015</i>	- 2,0	- 8,1	-	- 8,1	- 23,2	- 10,5
<i>Décret d'avance du 23 octobre 2015</i>	-	- 6,4	-	- 6,4	-	- 4,1
<i>LFR 2015</i>	- 8,8	-	- 11,0	-	- 15,0	-
<i>Dégel de la réserve</i>	11,2	55	-	14,1	-	-

Source : Cour des comptes

Des mécanismes similaires, notamment de redéploiements de crédits, ont été mis en œuvre pour le plan de lutte contre l'immigration clandestine et le PSP. On constate par conséquent un décalage systématique entre les montants annoncés et les crédits réellement ouverts.

## **B - Une double contribution du ministère des armées à la lutte antiterroriste**

Les livres blancs sur la défense la sécurité nationale de 2008 et de 2013 ont inscrit la lutte contre le terrorisme parmi les priorités du ministère des armées. Elle n'est cependant pas une des fonctions stratégiques du ministère<sup>32</sup> et les moyens, qu'il s'agisse des hommes ou des équipements qui peuvent participer à cette lutte, ne lui sont pas exclusivement dédiés. Il est cependant possible d'évaluer cet effort en analysant, d'une part, les augmentations de crédits décidées dès avril 2015 et qui se sont poursuivies avec l'adoption de la loi de programmation militaire 2019-2025 et, d'autre part, l'évolution des crédits consommés au titre des actions identifiées par le ministère des armées comme « antiterroristes ».

### **1 - L'inversion de la trajectoire fixée par la loi de programmation 2014-2019**

Parallèlement aux plans que le gouvernement a mis en place au profit des forces de sécurité intérieure, de l'autorité judiciaire et de l'administration pénitentiaire, il a été mis fin en conseil de défense et de sécurité à la réduction des crédits alloués au ministère des armées.

Lors du conseil de défense du 29 avril 2015, faisant suite aux attentats de janvier de la même année, le Président de la République, en même temps, qu'il annonçait la transformation de Vigipirate et la mise en place de Sentinelle, prenait la décision de consolider les 31,4 Md€ du budget des armées en substituant aux recettes exceptionnelles aléatoires (cessions immobilières et ventes des fréquences radio) des crédits budgétaires. De plus, 3,8 Md€ de crédits supplémentaires devaient être dégagés au cours de ces même quatre années ; il devait s'y ajouter 1 Md€ issu des économies réalisées sur les coûts des facteurs de production des programmes d'armement. Ces crédits, qui n'étaient pas tous additionnels, ont eu vocation à financer de manière prioritaire les mesures prises au titre de la protection et ont été affectés au financement :

- de la réduction de la déflation des effectifs de la défense qui s'accompagne du renforcement de la Force opérationnelle terrestre (FOT) et des domaines du renseignement et de la cyberdéfense, à hauteur de 2,8 Md€ (effectifs et coûts de fonctionnement afférents de 2015-2019) ;
- de la remise en état des matériels fortement éprouvés en OPEX (500 M€) ;
- d'équipements critiques et de la composante « hélicoptères », de la capacité de projection aérienne tactique ou encore du renseignement, pour 1,5 Md€ supplémentaire, « au vu des engagements extérieurs depuis 3 ans » ;
- du renforcement de l'appel à la réserve opérationnelle.

---

<sup>32</sup> Dissuasion nucléaire, protection, prévention, projection de forces et de puissance, connaissance et anticipation.

Ces mesures ont été inscrites dans la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Au lendemain des attentats de novembre 2015, de nouvelles mesures en faveur de la défense étaient annoncées par le Président de la République et formalisées lors du conseil de défense et de sécurité du 6 avril 2016. Celui-ci a « reconnu des besoins » additionnels d'un montant de 3 Md€ pour la période 2017-2019 (dont 770 M€ dès 2017) pour financer le renforcement des effectifs (1,17 Md€ sur 2017-2019), les mesures d'accompagnement des sujétions imposées au personnel (1 Md€) ainsi que le renforcement des besoins capacitaires (0,81 Md€), que ce soit sur le théâtre national, sur les théâtres extérieurs ou au bénéfice des services de renseignement et de la cyberdéfense.

**Tableau n° 4 : coût des mesures nouvelles arrêtées en conseil de défense du 6 avril 2016 (en CP et en M€)**

		2017	2018	2019	2017-2019
<i>Ressources humaines</i>	Effectifs	216	960		1 176
<i>Ressources humaines</i>	Condition du personnel	287	366	352	1 005
<i>Capacitaire</i>	Total	271	541		832
	dont munitions	80	225		305
	dont sécurisation du territoire national et équipement des renforts opérationnels	94	164		258
	dont cyberdéfense et renseignement	24	152		176
<i>Total</i>		774	2 219		2 993

Source : Cour des Comptes NEB 2017

L'ensemble de ces annonces a été traduit dans les lois de finances ultérieures. Le relèvement des crédits a, outre l'armée de terre, principalement bénéficié aux services de renseignement, ainsi qu'à la cyberdéfense et à la protection des infrastructures.

**Tableau n° 5 : les crédits affectés aux priorités énoncées lors du conseil de défense du 6 avril 2016 (CP exécutés, en M€)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prév.)	Évol. 2014-2019	PLF 2020
<i>DGSE Total</i>	654,52	673,23	712,91	729,69	791,97	874,28	+ 33,6 %	816,75
<i>DRSD Total</i>	93,07	98,2	105,75	113,16	119,85	135,08	+ 45,1 %	16,4
<i>DRM total</i>	164,31	164,37	172,19	178,86	193,64	221,80	+ 35,0 %	227,87
<i>Cyberdéfense HT2</i>	74	123	90	111	98	117		54
<i>Protection des infrastructures HT2</i>	nd	nd	nd	59	111	172		126

Source : Cour des comptes, données ministère des armées

La loi de programmation militaire 2019-2025 poursuit cette dynamique en maintenant la priorité donnée aux services et aux moyens concourant à la lutte antiterroriste. Elle prévoit ainsi une nouvelle augmentation nette de 6 000 personnes équivalents temps plein (ETP) au cours de la période 2019-2025, l'essentiel des recrutements devant intervenir à partir de 2023. Elle bénéficiera principalement aux effectifs affectés au renseignement et à la cybersécurité poursuivant ainsi l'effort déjà accompli. En outre, la priorité est donnée aux équipements qui concourent à la lutte contre le terrorisme qu'il s'agisse des moyens accordés à la cybersécurité (1,6 Md€), à la connaissance et à l'anticipation (4,6 Md€), que ces moyens soient opérés par les services spécialisés ou au sein des armées (satellites, avions et drones).

## **2 - Des moyens toujours plus importants consacrés aux opérations**

Pour mesurer le coût des opérations extérieures ou intérieures, le ministère des armées ne retient que les dépenses additionnelles (« surcoûts ») qui résultent directement de ces engagements : indemnités versées au titre de ces opérations et dépenses de fonctionnement spécifiques (alimentation, transport, carburant, munitions consommées, besoins supplémentaires d'entretien des matériels)<sup>33</sup>.

### *a) Les surcoûts des opérations extérieures relevant de la lutte antiterroriste*

Le surcoût des opérations extérieures (OPEX) progresse entre 2014 et 2017, date à laquelle il culmine à 1 329 M€. Il s'établit à près de 1 250 M€ en 2019. L'accroissement de ces dépenses est principalement imputable à l'importance des moyens engagés dans le cadre des OPEX identifiées par le ministère des armées comme relevant de la lutte contre le terrorisme (cf. *infra*) dans la zone irako-syrienne (opération Chammal) et dans la bande sahélo-saharienne (opérations Barkhane et Sabre), qui représentent 85 % du total de ces surcoûts.

---

<sup>33</sup> Les modalités de détermination des surcoûts sont décrites dans le rapport de la Cour d'octobre 2016 sur les opérations extérieures de la France 2012-2015.

**Tableau n° 6 : surcoûts des OPEX relevant de la lutte contre le terrorisme (M€)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Serval (Mali)</i>	279,8	-	-	-	-	-
<i>Epervier (Tchad)</i>	184,4	-	-	-	-	-
<i>Barkhane (Bande sahélo-saharienne :Mauritanie, Mali,Burkina Fasso,Niger,Tchad)</i>	-	508,0	516,2	618,4	689,8	695,1
<i>Sabre</i>	56,1	62,8	76,9	71,5	82,8	75,4
<i>Total Bande Sahélo-saharienne</i>	520,3	570,8	593,1	689,9	772,6	770,5
<i>Chammal</i>	11,6	219,7	375,8	462,9	258,0	264,9
<i>FIAS (force internationale d'assistance à la sécurité) /Pamir(Afghanistant)</i>	118,2	41,2	-	-	-	-
<i>OEF ( Operation Enduring Freedom/ Héraclès (Océan Indien)</i>	33,4	12,4	10,1	24,2	32,6	28,4
<b>Total OPEX lutte contre le terrorisme</b>	<b>683,5</b>	<b>844,1</b>	<b>979,0</b>	<b>1 177,0</b>	<b>1 063,2</b>	<b>1 063,8</b>
<i>Total autres OPEX</i>	434,6	272,4	192,9	152,6	139,4	181,3
<i>Total OPEX</i>	1 118,1	1 165,5	1 171,9	1 329,6	1 202,6	1 245,1

Source : Cour des comptes d'après données Ministère des armées/EMA

Note : 1 - les coûts mentionnés sont ceux imputés aux programmes 178 (préparation et emploi des forces) et 212 (soutien de la politique de défense) ; 2 - les coûts sont nets des moindres recettes du service de santé des armées.3 - il s'agit des surcoûts constatés, sauf pour l'année 2019 (prévisions).

L'essentiel des surcoûts résulte des dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel<sup>34</sup> ne représentant que 22 à 23 % des surcoûts, sans variation sensible depuis 2014. Les dépenses de personnel rapportées aux effectifs déployés restent stables.

**Tableau n° 7 : répartition des surcoûts des OPEX relevant de la lutte contre le terrorisme entre les différents titres budgétaires**

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
T2	156,6	22,9%	189,6	22,5%	214,6	21,9%	242,6	20,6%	236,3	22,2%	241,8	22,7%
T3	456	66,7%	633,6	75,1%	764,6	78,1%	934,4	79,4%	826,9	77,8%	822	77,3%
T6	71,1	10,4%	21	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>683,7</b>	<b>100%</b>	<b>844,2</b>	<b>100%</b>	<b>979,2</b>	<b>100%</b>	<b>1177</b>	<b>100%</b>	<b>1063,2</b>	<b>100%</b>	<b>1063,8</b>	<b>100%</b>

Source : présentation Cour des comptes d'après données EMA

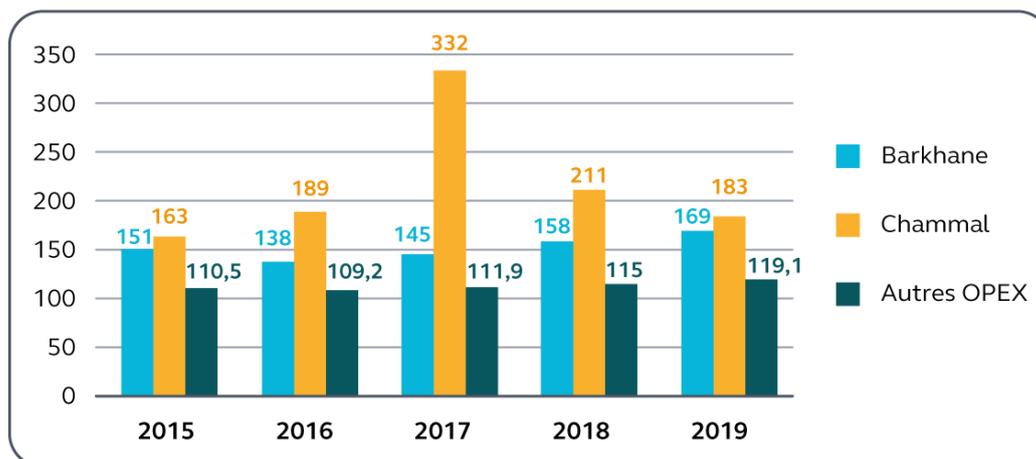
Les surcoûts par militaire engagé dans les deux plus importantes OPEX relevant de la lutte antiterroriste Barkhane et Chammal<sup>35</sup>, (1,5 fois plus élevé que pour les autres opérations) s'expliquent par le poids de l'entretien programmé du matériel (38,6 %), le fonctionnement

<sup>34</sup> Indemnités de sujétion pour service à l'étranger –ISSE– et leur supplément familial versées au personnel en OPEX, ainsi que les salaires et charges sociales du personnel civil éventuellement recruté sur les théâtres.

<sup>35</sup> Les surcoûts particulièrement élevés de *Chammal* en 2017 s'expliquent notamment par un surcroît d'engagement des forces dont une partie aurait dû être imputée sur l'exercice 2016.

courant<sup>36</sup> (29,5 %) et les transports (14,8 %) tandis que les munitions, quatrième poste, n'en représentent que 5,7 % (42,0 M€), du même ordre de grandeur que les carburants opérationnels (4,3 % et 31,7 M€). L'importance des surcoûts liés à l'entretien programmé des matériels résulte des conditions difficiles d'emploi sur les théâtres d'opération.

**Graphique n° 1 : surcoût par militaire engagé (k€)**



Source : Calculs Cour des comptes d'après données EMA

*b) Les surcoûts de l'opération Sentinelle*

Le montant des missions intérieures n'était que de 18,1 M€ en 2014 dont 11,5 M€ au titre de Vigipirate. Après le changement d'échelle qui a fait suite aux attentats de janvier 2015 et la mise en œuvre de Sentinelle, il a atteint en 2015 plus de 182 M€. Au cours de la période sous revue, les surcoûts cumulés de Sentinelle ont représenté plus de 850 M€.

**Tableau n° 8 : les surcoûts des missions intérieures (MISSINT) dont Sentinelle**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prév.)
MISSINT (M€)	18,1	186,6	189,4	210,8	157,6	152,4
Dont Sentinelle (M€)	11,5*	182,5	181,8	197,7	153	145,2
Coût Sentinelle par homme (en milliers d'euros)	15,5	26,2	23,3	28,3	32,9	33,6

\*Vigipirate

Source : Cour des comptes d'après données Ministère des armées

Largement déterminés par le nombre de soldats engagés, les surcoûts de l'opération Sentinelle résultent principalement des indemnités servies et des dépenses de restauration.

<sup>36</sup> Fonctionnement courant : condition du personnel, déplacements, locations immobilières, soutien au stationnement, externalisation, actions civilo-militaires, télécommunications, habillement et protection des individus, matériels soutien de l'homme.

L'augmentation des surcoûts Sentinelle a été plus rapide que celle des effectifs, en raison notamment du dynamisme des dépenses de titre 2, qui sont passées de 10 857 € annuels par militaire en 2015 à 19 212 € en 2019. Cet accroissement du coût annuel par homme reflète l'effort financier important qui a été accompli pour rendre cette opération plus attractive (cf. *infra*). L'opération Sentinelle a également nécessité l'acquisition de véhicules, de moyens de communication ainsi que quelques investissements destinés à améliorer les conditions d'hébergement des militaires, qui ont pesé sur les surcoûts des missions intérieures.

*c) La prise en compte des surcoûts des OPEX et des missions intérieures en LFI est restée partielle*

Au total, OPEX et missions intérieures (MISSINT) ont représenté en moyenne depuis 2015 plus de 1 400 M€ chaque année en progression de 23 % depuis 2014. Au cours de la décennie précédente, les surcoûts OPEX moyens annuels s'établissaient à environ 720 M€. **Les surcoûts cumulés des OPEX relevant de la lutte antiterroriste et de l'opération Sentinelle ont représenté près de 6 Md€ depuis 2014.**

**Tableau n° 9 : les surcoûts des OPEX et des MISSINT**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
<i>OPEX</i>	1 118,1	1 165,5	1 171,9	1 329,6	1 202,6	1 245,1	6 114,7
<i>MISSINT</i>	18,1	186,6	189,4	210,8	157,6	152,4	896,8
<i>Total</i>	1 136,2	1 352,1	1 361,3	1 540,4	1 360,2	1 397,5	7 011,5
<i>dont OPEX LAT et Sentinelle</i>	695	1 026,6	1 160,8	1 374,7	1 216,2	1 215,8	5 967,1

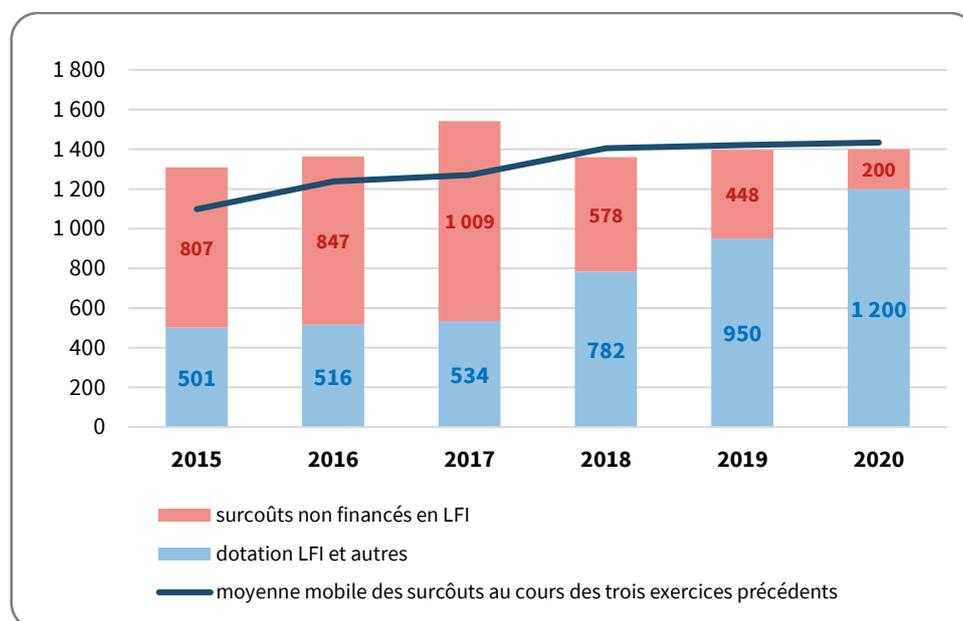
Source : Cour des comptes, données ministère des armées EMA

La Cour a constaté à de nombreuses reprises<sup>37</sup> que les provisions inscrites à ce titre en LFI étaient insuffisantes bien qu'elles aient été relevées à 750 M€ pour la LFI 2018 et à 950 M€ en LFI 2019. Les surcoûts prévisionnels OPEX-missions intérieures de l'exercice 2019, tout comme ceux constatés en 2018, se sont établis à un niveau très supérieur à celui prévu en loi de finances initiale, à hauteur de 1 400 M€, laissant, au ministère des armées, un besoin de financement de près de 450 M€ à satisfaire. Cet écart devrait se réduire en 2020 puisque la provision de ces opérations atteindra 1 200 M€ (1 100 M€ au titre des OPEX et 100 M€ pour le T2 des missions intérieures) et qu'elle devrait se maintenir à ce niveau durant les exercices suivants (LPM 2019-2025). Cependant, un écart de l'ordre 200 M€<sup>38</sup> devrait subsister car la prévision des surcoûts reste à un niveau élevé, notamment du fait de l'engagement de soldats supplémentaires dans la bande sahélo-saharienne, du déploiement du groupe aéronaval dans le cadre de Chammal et des infrastructures nécessaires à la force Takuba ainsi que des militaires français qui y participeront.

<sup>37</sup> En dernier lieu dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission défense de l'exercice 2018.

<sup>38</sup> Compte tenu des remboursements attendus en provenance de l'OTAN et des Nations Unies du fait des OPEX inscrites dans un cadre multilatéral qui peuvent venir réduire cet écart d'une trentaine de millions d'euros.

**Graphique n° 2 : surcoûts OPEX et missions intérieures constatés, moyenne glissante des surcoûts OPEX des trois années précédentes et dotation budgétaire prévue en LFI (prévision pour 2020)**



Source : Cour des comptes

En dépit de l'amélioration de la prévision budgétaire relative à ces opérations en 2019 et 2020, la Cour ne peut que rappeler sa recommandation renouvelée de manière constante depuis plusieurs années visant à inscrire en loi de finances initiale une provision réaliste pour les opérations intérieures et extérieures

## II - Des effectifs en forte augmentation

Dans l'ensemble des ministères, les nouveaux moyens alloués ont permis de renforcer les effectifs inversant la tendance des réductions qui avaient été décidées notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) menée entre 2007 et 2012.

### A - Des créations exceptionnelles d'emplois au bénéfice des services spécialisés de la police et de la gendarmerie nationales

Alors qu'entre 2007 à 2013, sous l'effet de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux et des mesures de maîtrise de la dépense publique, les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales ont diminué de 4,5 % (soit plus de 12 000 ETP), l'affirmation, à partir de 2012, du caractère prioritaire de la mission Sécurité s'est traduite par une reprise des créations d'emplois devenue effective à compter de 2014. Depuis, les attentats de 2015 et la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme ont amplifié les créations d'emplois et les recrutements, tant dans la police que dans la gendarmerie.

## 1 - Des créations exceptionnelles d'emplois

Entre 2014 et 2019, 13 032 emplois ont été créés au sein de la police et de la gendarmerie nationales dont plus de la moitié dans le cadre de trois des plans de renfort mis en œuvre entre 2015 et 2017, le plan de lutte antiterroriste (PLAT), le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) et le pacte de sécurité (PDS). Ils ont permis, entre 2015 et 2017, **la création exceptionnelle de 6 760 emplois supplémentaires au profit des deux forces, 4 417 au sein de la police et 2 343 au sein de la gendarmerie.**

**Tableau n° 10 : nombre de créations d'emplois dans la police nationale et la gendarmerie nationale à partir de 2014**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Nombre d'emplois créés P176	822	553	2 417	2 031	1 404	1 707	8 934
<i>Dont plans de renfort</i>		400	2 286	1 731			4 417
<i>Dont hors plan de renfort</i>	822	148	136	300	1 404	1 707	4 517
Nombre d'emplois créés P152	162	262	2 317	255	459	643	4 098
<i>Dont plans de renfort</i>		100	2 188	55			2 343
<i>Dont hors plan de renfort</i>	162	162	129	200	459	643	1 755
<b>Total</b>	<b>984</b>	<b>815</b>	<b>4 734</b>	<b>2 286</b>	<b>1 863</b>	<b>2 350</b>	<b>13 032</b>

Sources : Cour des comptes d'après DGPN et DGGN.

Au sein de la gendarmerie nationale, les emplois créés dans le cadre de ces trois plans représentent 57,2 % du total des emplois nouveaux sur la période contre 49,4 % pour la police nationale.

Pour la police nationale, près de 90 % des emplois créés concernent des postes de fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application<sup>39</sup>. Au sein de la gendarmerie, la quasi-totalité des postes créés (99,3 %) concernent des personnels militaires du corps des sous-officiers (2 326 postes).

Les effets des plans ont été prolongés en 2018 et 2019 par des schémas d'emplois prévoyant de nouveaux renforts d'effectifs (3 101 créations d'emplois pour la police nationale et 1 102 pour la gendarmerie nationale) qui s'inscrivent dans le cadre du « plan des 10 000 » annoncé par le président de la République (cf. annexe n°6). À échéance 2022, ce plan prévoit la création d'environ 7 000 ETP au profit de la police nationale et 2 500 au profit de la gendarmerie (le solde devant être affecté au profit de la sécurité civile et de l'administration territoriale). Si ces créations d'emplois ne sont pas spécifiquement dédiées à la lutte antiterroriste, la persistance de la menace a justifié, pour une large part, le renforcement des effectifs des forces de sécurité intérieure.

<sup>39</sup> Pour le PLAT : 1 027 postes de CEA et 129 PATS ; pour le PLIC : 530 postes de CEA ; et pour le PDS : 2 393 postes de CEA ; cinq fonctionnaires du corps de conception et de direction ; un du CC et 332 PATS et contractuels.

En conséquent, les effectifs réels des deux forces de sécurité ont augmenté de manière notable depuis 2014, à hauteur de 5,3 % pour la police nationale (évolution 2014-2018<sup>40</sup>) et de 4,2 % pour la gendarmerie (entre 2014 et 2019).

**Tableau n° 11 : évolution des effectifs –tous corps confondus- de la police et de la gendarmerie nationales (ETP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol.
<i>Police nationale</i>	143 301	144 178	145 625	148 749	150 002	NC**	+ 5,3 %**
<i>Gendarmerie nationale</i>	97 167	97 215	99 790	100 086	100 621	101 255	+ 4,2 %
<i>Total forces de sécurité</i>	240 468	241 393	245 415	248 835	250 623	NC**	+ 4,2 %

\*L'évolution des effectifs pour la police nationale est calculée sur la période 2014-2018.

\*\*La DGPN a indiqué ne pas pouvoir fournir à la Cour un état des effectifs fiabilisés pour 2019.

Source : Cour des comptes d'après DGPN-DGGN

Le dynamisme des recrutements au sein de la police nationale (+ 6 701 ETP) n'a cependant pas permis de réaliser le schéma d'emploi (8 934 ETP). Cette sous-exécution témoigne des difficultés persistantes de la DGPN à atteindre son plafond d'emplois. Les conditions d'exécution des plans de renfort ont ainsi laissé 7,5 % des emplois créés vacants. La faible attractivité de certains services qui connaissent des difficultés de recrutement explique cette situation.

Pour la gendarmerie nationale, l'évolution des effectifs depuis 2014, qui laisse apparaître que sur 4 098 ETP créés, 4 088 postes ont été pourvus, témoigne d'une très bonne exécution des trois plans de renfort.

## 2 - Une augmentation des effectifs qui a bénéficié aux services spécialisés

Les services qui participent à la lutte contre le terrorisme ont été les principaux bénéficiaires des créations d'emplois. Ainsi, la direction générale de la sécurité intérieure, DGSI, (+26 %), le service central du renseignement territorial (+14,4 %), la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) ont connu les augmentations d'effectifs les plus importantes.

<sup>40</sup> Les données 2019 de la police nationale correspondent à la situation des effectifs au 31/07, date à laquelle le schéma d'emplois n'a pas encore produit son effet positif, ce qui explique la baisse constatée des effectifs entre 2018-2019. L'état fiabilisé des effectifs n'était pas disponible à la date de rédaction du présent rapport.

**Tableau n° 12 : évolution par direction des effectifs de la police nationale (en ETP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Évol. 2014-2018
<i>Total Police nationale</i>	143 301	144 178	145 625	148 749	150 002		+ 5,3 %
<i>dont DGSI</i>	3 313	3 549	3 857	4 056	4 172		+ 26 %
<i>dont DCSP</i>	66 889	66 488	66 969	67 896	67 834	NC	+ 1,4 %
<i>dont SCRT</i>		1 995	2 161	2 209	2 283	NC	+ 14,4 %
<i>dont DCPJ</i>	4 994	5 047	5 333	5 374	5 679	NC	+ 13,7 %
<i>dont DCCRS</i>	13 058	13 138	13 352	13 438	13 117	NC	+ 0,4 %
<i>dont DCPAF</i>	10 286	10 365	10 776	11 094	11 533	NC	+ 12,1 %
<i>dont RAID</i>	325	328	363	371	396	NC	+ 21,8 %
<i>dont préfecture de police</i>	29 507	30 176	30 225	30 772	30 864	NC	+ 4,6 %

\*La DGPN a indiqué ne pas pouvoir fournir à la Cour un état des effectifs fiabilisés pour 2019.

Source : DGPN

Grâce à une hausse de 21,8 % de ses effectifs, le RAID a créé, hors plans de renfort, trois antennes à Toulouse, Montpellier et Nancy dans le cadre de la mise en œuvre du schéma national d'intervention (43 ETP). À compter de 2018, l'augmentation des emplois s'explique par l'intégration des groupes d'intervention de la police nationale ultramarins au sein du RAID et à leur transformation en antennes de celui-ci et non par des créations de postes.

À l'inverse, les effectifs de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et de la direction centrale des CRS (DCCRS) demeurent stables sur la période (respectivement +1,4 % et +0,4 %).

L'examen de la répartition des effectifs selon les différents plans (détaillé en annexe n° 7) confirme ces analyses. Les services de renseignement (la DGSI, le service central du renseignement territorial et la direction du renseignement de la préfecture de police) ont bénéficié de 30,7 % des ETP supplémentaires créés. La DCSP et la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la préfecture de police de Paris en ont bénéficié à hauteur de 41,2 %.

**Tableau n° 13 : répartition des effectifs alloués au titre des trois plans de renfort au sein de la police nationale**

<i>Services/directions</i>	<b>Nombre d'ETP</b>	<b>Part</b>
<i>DGSI</i>	632	15,5 %
<i>DCSP</i>	891	21,8 %
<i>SCRT</i>	471	11,5 %
<i>DCPJ</i>	264	6,5 %
<i>DCPAF</i>	384	9,4 %
<i>DCCRS</i>	388	9,5 %
<i>SDLP</i>	79	1,9 %
<i>Préfecture de police</i>	844	20,6 %
<i>Dont DRPP</i>	151	3,7 %
<i>Autres (DGPN, soutien opérationnel, SGAMI...)</i>	131	3,2 %
<i>Total</i>	4 084	100 %

Source : Cour des comptes d'après DGPN

À l'inverse des deux premiers plans, plutôt ciblés sur les services spécialisés, le plan de sécurité publique a principalement renforcé les services de la sécurité publique, la DCSP et la DSPAP de la préfecture de police bénéficiant de 51 % des postes créés (soit 1 253 ETP sur 2 454). Les conditions d'exécution de ce plan, intervenues fin 2016 dans le contexte de mouvements de contestation de policiers sur leurs conditions de travail, ne sont pas étrangères au rééquilibrage opéré au profit de la sécurité publique.

Au plan global, il apparaît sur les 4 417 postes créés au sein de la police nationale grâce aux trois plans de renfort, 4 084, soit 92,5 %, ont bien été pourvus entre 2015 et 2018. Si fin 2019, seuls 13 postes du PLAT 1 n'avaient toujours pas été pourvus<sup>41</sup>, l'exécution du PLAT 2 apparaît marquée par des difficultés plus importantes<sup>42</sup>. Fin 2019, 191 postes demeuraient toujours non pourvus, faute de candidats correspondant aux profils requis. Outre la DGSI, ces emplois non pourvus concernent aussi des directions et services peu attractifs tels que la DCCRS, la préfecture de police de Paris ou encore le service de la protection.

À l'instar de la police, la répartition des effectifs supplémentaires au sein de la gendarmerie reflète la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme. Ainsi, l'augmentation des effectifs a principalement bénéficié aux unités spécialisées dont les missions contribuent directement ou indirectement à la lutte contre le terrorisme mais aussi à celles qui luttent contre la grande criminalité.

<sup>41</sup> La préfecture de police a indiqué que, considérés comme prioritaires, les postes restant vacants des plans de renfort notamment pour la DRPP ont bien été offerts et pourvus à l'occasion de chaque mouvement de mutation des profilés de l'année 2018 et 2019.

<sup>42</sup> En effet, fin 2017, sur 2 731 emplois créés, 86,1 % étaient pourvus. 288 postes de CEA (dont 71 au sein de la préfecture de police, 108 au service de la protection, 41 au sein de la DCCRS, 33 de la DCSP 33, et 28 de la DCPAF) restaient à pouvoir ainsi que 80 postes de soutien opérationnel parmi lesquels 56 postes de contractuels sollicités par la DGSI.

**Tableau n° 14 : évolution par direction et service des effectifs  
de la gendarmerie nationale (en ETP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Total gendarmerie	97 167	97 215	99 790	100 086	100 621	101 255	+ 4,2 %
dont DGGN	1 213	1 411	1 425	1 595	1 574	1 573	+ 29,7 %
dont sous-direction de l'anticipation opérationnelle	39	49	54	63	58	62	+ 59 %
dont gendarmerie départementale (COB, BTA, BR)	38 558	38 433	38 942	38 921	39 046	39 283	+ 1,9 %
dont sections de recherches	1 472	1 504	1 566	1 544	1 548	1 556	+ 5,7 %
dont forces mobiles	13 395	13 474	14 018	14 003	13 879	13 931	+ 4 %
dont SCRT	33	33	33	33	33	51	+ 54,5 %
dont antennes de RT		50	100	150	150	150	+ 300 %
dont cellules de renseignement départementales	234	239	241	242	242	243	+ 3,8 %
dont groupe d'observation et de surveillance	121	123	295	295	295	295	+ 143,8 %
Cellules départementales d'observation et de surveillance			145	145	145	145	/
dont PSIG	6 461	6 483	5 524	4 613	3 450	3 464	- 46,4 %
dont PSIG SABRE			1 063	2 043	3 256	3 257	+ 206,4 %
dont GIGN central	384	385	389	394	401	407	+ 6 %
dont AGIGN (PI2G avant 2015)	307	307	451	451	451	451	+ 46,9 %

Source : DGGN

La participation de la gendarmerie au renseignement, tant au niveau central, avec sa sous-direction de l'anticipation opérationnelle, que territorial au sein des services déconcentrés de la direction centrale de la sécurité publique de la police nationale, constitue une évolution notable de la coopération opérationnelle entre les deux forces, destinée à se poursuivre dans le cadre de l'exécution du plan des 10 000 à l'horizon 2022. Depuis 2015, 150 gendarmes ont été affectés aux 73 antennes du renseignement territorial.

Par ailleurs, toujours en cohérence avec les objectifs de lutte contre le terrorisme, la priorité a été donnée en 2016 à la gendarmerie mobile dont 15 escadrons avaient été supprimés depuis 2012 (dont les effectifs augmentent de 4 %), à la constitution d'un maillage de 157 unités d'intervention intermédiaire, les PSIG Sabre, qui comptent aujourd'hui 3 257 ETP, et au renforcement du nombre des antennes GIGN.

Enfin, les services spécialisés dans la lutte contre la criminalité ont bénéficié de renforts notamment les sections de recherches (+5,7 %) et les groupes d'observation et de surveillance, positionnés auprès de ces dernières pour les assister dans le cadre de leurs enquêtes.

Comme pour la police nationale, les effectifs des brigades territoriales à vocation généraliste n'ont que peu évolué (+1,9 %) par rapport à ceux des autres unités. Toutefois, l'évolution particulièrement dynamique des effectifs d'administration centrale (+29,7 %) suscite quelques interrogations sur les priorités d'allocation des moyens supplémentaires.

Les conditions d'exécution des trois plans de renfort (détaillées par plan en annexe n° 8) reflètent néanmoins globalement la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme.

**Tableau n° 15 : répartition au sein de la gendarmerie nationale des ETP créés par le PLAT, le PLIC et le PDS**

<i>Services/unités</i>	<b>ETP</b>	<b>Part</b>
<i>Unités de contrôle des flux</i>	843	36 %
<i>Gendarmerie mobile</i>	594	25,3 %
<i>PSIG</i>	400	17,1 %
<i>Groupes et cellules d'observation et de surveillance</i>	197	8,4 %
<i>Services de renseignement (central et territorial)</i>	173	7,4 %
<i>GIGN</i>	116	4,9%
<i>Autres</i>	20	0,8 %
<b>Total</b>		<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes d'après DGGN

Compte tenu de l'urgence et de la spécialisation souvent requise dans les postes à pouvoir, la mise en œuvre des plans de renfort s'est traduite par des mutations de fonctionnaires ou de militaires expérimentés majoritairement recrutés dans le cadre de mouvements internes de mutation profilés compensées par des recrutements supplémentaires. Le renforcement en moyens humains des services de police et de gendarmerie dans le cadre de la lutte antiterroriste, entre 2015 et 2017, a donc rendu nécessaire une adaptation importante de l'outil de formation, tant initiale que continue, des deux forces.

### **Une augmentation des recrutements au-delà des capacités de formation**

En matière de formation initiale, l'absorption des recrutements au sein des écoles de police et de gendarmerie ne s'est pas faite sans difficultés. En effet, entre 2009 et 2014, du fait des schémas négatifs d'emplois, l'appareil de formation et le nombre de places disponibles dans les écoles avaient été fortement réduits.

Au sein de la police, 14 centres de formation, représentant 2 431 places d'accueil et d'hébergement pour les élèves gardiens de la paix, ont été fermés au cours de cette période. Alors qu'en 2012, 506 gardiens de la paix sortaient d'école de police, ils étaient 4 285 en 2016 (cf. annexe n° 9). Face à la saturation de l'appareil de formation de la police, plusieurs mesures ont été prises :

- un concours exceptionnel de gardien de la paix, aux épreuves simplifiées, a été organisé en mars 2016 pour compléter les deux concours initialement programmés en septembre 2015 et 2016 ;
- la durée de formation initiale a été réduite à partir de 2015, de 12 à 10,5 mois pour les CEA et jusqu'à 6 mois pour les CEA, anciens adjoints de sécurité ou gendarmes adjoints volontaires. Toutefois, dès septembre 2017, la durée de la formation a de nouveau été fixée à 12 mois ;
- le nombre de places disponibles dans le réseau des écoles nationales de police a été porté à 5 550 en septembre 2016 (+ 510 places) ;

- de nouveaux formateurs ont été formés et affectés dans les services ;

À l'instar de la police nationale, la gendarmerie a connu des pics de recrutement de sous-officiers, entre 2014 et 2017, qui l'ont conduite à accroître sa capacité d'incorporation et de formation. En 2017, les écoles de gendarmerie formaient 4 603 sous-officiers contre 1 766 en 2016. Les plans de charge des écoles ont également été adaptés, par la réduction des temps de formation en école (de 9 à 8 mois pour les sous-officiers externes, de 9 à 6 mois pour les sous-officiers internes, de 13 semaines à 9 semaines pour les gendarmes adjoints volontaires) et de la vacance entre deux incorporations dans les mêmes locaux. En outre, une nouvelle école de gendarmerie a été créée à Dijon.

Le contenu des formations initiales et continues des deux forces a également été adapté pour tenir compte de la problématique terroriste et de radicalisation.

Au sein de la police nationale, l'analyse sur longue période montre cependant un net décrochage dans l'effort de formation continue à la lutte antiterroriste à partir de 2017. Le nombre d'agents formés pour empêcher ou entraver une masse a ainsi été divisé par 5 (16 075 en 2016 contre 3 000 en 2018). Cette situation semble traduire une moindre attention portée à la lutte antiterroriste par rapport aux autres priorités du ministère de l'intérieur.

### **3 - Un effort de création d'emplois amené à se poursuivre jusqu'en 2022**

Selon les prévisions fournies par les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, l'exécution triennale 2019-2022 du plan des 10 000 devrait prolonger l'effort consacré jusqu'ici à la lutte antiterroriste. Toutefois, un rééquilibrage semble se dessiner en faveur des services de sécurité du quotidien.

Ainsi, sur les 7 000 ETP dont doit bénéficier la DGPN, 1 765 devraient être affectés à la lutte contre le terrorisme. Les services de renseignement seront les principaux bénéficiaires de ces emplois supplémentaires dans les conditions suivantes : 1 260 ETP à la DGSI, 260 au SCRT et 50 à la DRPP. La sous-direction antiterroriste de la direction centrale de la police judiciaire et sa division cybercriminalité devraient être renforcées à hauteur de 180 ETP.

De même, la gendarmerie qui doit bénéficier d'environ 2 500 ETP dans le cadre de ce plan, prévoit un renfort des services de renseignement à horizon 2022 avec l'affectation de 410 ETP au SCRT.

La mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien (PSQ), nouvelle doctrine d'emploi des forces du ministère, devrait conduire à renforcer les unités territoriales généralistes qui n'ont jusqu'ici que peu bénéficié des créations exceptionnelles d'emplois décidées. Ainsi, la police nationale prévoit, d'ores et déjà, d'affecter 4 000 ETP à la mise en œuvre de la PSQ et à la sécurité publique.

## **B - Des effectifs du ministère des armées plus nombreux et mieux rémunérés**

### **1 - Un renforcement des structures les plus engagées dans la lutte antiterroriste**

Alors que les effectifs du ministère des armées devaient poursuivre leur décroissance de 33 675 ETP entre 2014 et 2019, le niveau de la menace terroriste a conduit le gouvernement à inverser cette trajectoire. La Loi de Programmation Militaire actualisée du 28 juillet 2015 a

ainsi prévu une augmentation de 2 300 ETP en 2016 puis entre 400 et 500 ETP entre 2017 et 2018. Au total, alors que le ministère aurait dû perdre 33 675 emplois au cours de la période 2014-2019, il n'en a perdu que 4 357.

**Tableau n° 16 : l'évolution de la trajectoire des effectifs du ministère des armées 2014-2019**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014-2019
<i>LPM initiale 2013</i>	- 7 881	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	0	- 33 675
<i>LPM actualisée 2015</i>	- 8 007	0	+ 2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 318	- 14 925
<i>LPM post conseil de défense avril 2016</i>	- 8 007	0	+ 2 300	+ 400	+ 200	+ 182	- 4 925
<i>LPM actualisée de la lettre-plafond 2018-2022</i>	- 8 007	0	+ 2 300	+ 400	+ 500	+ 450	- 4 357

Source : ministère de la défense

Ces mouvements ont, d'abord bénéficié à l'armée de terre dont le plafond d'emplois a crû de plus de 8 %, principalement au profit de la force opérationnelle terrestre disponible, passée de 66 000 à 77 000 hommes<sup>43</sup>, tandis que les effectifs de la marine stagnaient et ceux de l'armée de l'air étaient réduits de 2,5 %. Toutefois, le nombre des militaires affectés aux forces spéciales a progressé dans les trois armées.

**Tableau n° 17 : la croissance du nombre des militaires des forces spéciales**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019	2020
<i>Forces spéciales des trois armées</i>	3 393	3 627	4 102	4 218	4 216	4 248	+ 25,1%	

Source : Cour des Comptes, d'après les données ministère des armées

Les services de renseignement, en particulier la DRSD (+37 %) et la DRM (+24 %), ont aussi été renforcés. Dans ces services, l'augmentation des effectifs a permis de détendre la pression que la lutte antiterroriste exerçait sur d'autres missions.

<sup>43</sup> Du fait de son déploiement en OPEX et pour Sentinelle.

**Tableau n° 18 : les plafonds d'emploi du ministère des armées et les effectifs réalisés (ETPT)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019	2020
<i>PMEA*</i>	274 131	265 848	271 510	273 280	274 580	271 268	+ 2,0%	271 125
<i>ETPT ministère</i>	269 573	263 350	265 749	267 263	268 195	269 005	+ 2,1%	269 573
<i>PMEA armée de T.</i>	101 270	97 557	102 746	104 665	104 297	106 017	+ 8,6%	105 426
<i>ETPT A. de T.</i>	98 943	98 065	102 173	104 747	105 620	NC		
<i>FOT totale</i>	ND	72 824	77 620	79 639	79 793	NC		
<i>FOT disponible</i>	ND	67 695	71 663	74 229	75 220	NC		
<i>FOT à l'entraînement</i>	ND	5 129	5 957	5 410	4 573	NC		
<i>DGSE PME A</i>	5 068	5 302	5 461	5 516	5 727	5 843	+ 10%	5 670
<i>DGSE ETPT</i>	5 030	5 105	5 223	5 249	5 428	5 837	+ 14,3%	
<i>DRSD PME A</i>	1 137	1 101	1 148	1 328	1 525	1 510	+ 37,1%	1 505
<i>DRSD ETPT</i>	1 014	1 069	1 160	1 221	1 296	1 454	+ 36,0%	
<i>DRM PME A</i>	1 609	1 641	1 754	1 824	2 099	2 037	+ 24,1%	2 039
<i>DRM ETPT</i>	1 545	1 591	1 655	1 742	1 823	1 922	+ 20,8%	

\* Plafond ministériel d'emplois du ministère des armées

Source : Cour des comptes, d'après les données ministère des armées

À l'exception de la DGSE, les services de renseignement ne sont pas parvenus à remplir leurs plafonds d'emplois avec un écart d'environ 150 agents (de l'ordre de 5 %), qui s'explique notamment par la forte concurrence pour le recrutement de ces profils spécialistes. Pour prévenir l'éventuelle compétition entre les services, le ministère des armées a institué pour la famille professionnelle « renseignement » un suivi spécifique commun au ministère assuré par le comité des ressources humaines qui réunit chaque année, sous l'égide de la DRH-MD et de la DRM, l'ensemble des parties prenantes. Il établit une projection à six ans des besoins et des ressources et élabore un plan d'actions détaillant notamment les moyens à mettre en œuvre pour capter cette ressource. Il semble néanmoins que la volonté d'homogénéisation des rémunérations ne soit pas complètement aboutie, des écarts subsistants, par exemple, entre la DGSE et la DRM.

Pour les années 2019-2025, la LPM prévoit une nouvelle croissance de 6 000 ETPT au bénéfice notamment des services de renseignement, de cyberdéfense et d'action dans l'espace numérique ainsi que ceux du champ de la « sécurité-protection » (750 postes supplémentaires).

**Tableau n° 19 : les créations de postes prévues dans les domaines de la cyber défense, de l'action numérique et du renseignement LPM 2029-2025**

<i>Domaine</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>Total LPM</b>
<i>Cyberdéfense</i>	107	94	96	135	151	270	270	1 123
<i>Digitalisation/Intelligence artificielle</i>	22	6	6	18	145	90	90	377
<i>Renseignement</i>	199	152	104	146	421	239	239	1 500
<b>Total</b>	<b>328</b>	<b>252</b>	<b>206</b>	<b>299</b>	<b>717</b>	<b>599</b>	<b>599</b>	<b>3 000</b>

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère des armées

L'importante augmentation des effectifs ajoutée au flux courant des embauches des armées, a conduit à des volumes inédits de recrutements. Entre 2014 et 2016 ils sont passés de 13 396 à 23 298 (+ 74 %). Ce phénomène était encore plus marqué pour l'armée de terre qui passait d'un volume de recrutement de 9 091 à 17 211 (+ 89 %). Cette massification des recrutements n'a pas été sans effet sur le taux de sélectivité des militaires du rang qui s'est dégradé, passant de 2,3 candidats pour un poste en 2015 à 1,7 en 2016, et sur la mobilisation de l'appareil de formation. Un important effort de criblage des personnels a aussi été entrepris (cf. *infra*).

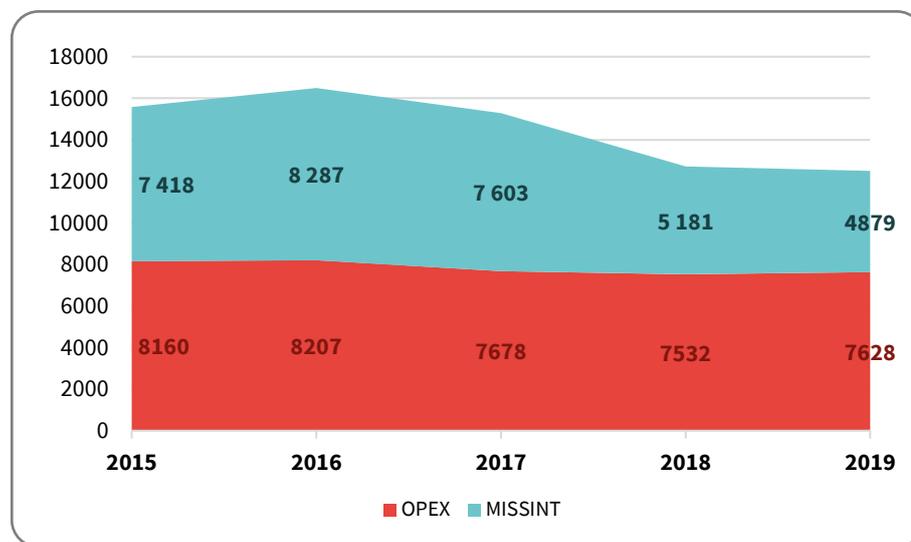
## **2 - Des mesures pour compenser l'engagement des militaires et les fidéliser**

La mobilisation très importante des effectifs, en particulier le nombre de jours d'absence de la garnison, et les tensions qui en ont résulté, notamment sur la fidélisation des personnels, ont conduit le ministère des armées à mettre en place une revalorisation importante des primes et à adopter le « plan familles ».

### *a) Une mobilisation accrue portant des risques sur la fidélisation des militaires*

Les opérations extérieures et Sentinelle, qui ont conduit au déploiement de 16 794 soldats au cours de l'année 2016, et les nécessités de la préparation opérationnelle ont amené à une augmentation significative du nombre de jours que les militaires passent hors de leurs garnisons. Au total, près de 25 000 militaires de la force opérationnelle terrestre ont été déployés quotidiennement en 2019 si on y ajoute les missions de courte durée et les alertes.

**Graphique n° 3 : nombre de soldats déployés en moyenne chaque jour en MISSINT et en OPEX**



Source : Cour des comptes, d'après les données ministère des armées

Ce niveau de déploiement s'est révélé particulièrement contraignant pour la force opérationnelle de l'armée de terre dont les soldats ont passé en moyenne en 2017, 142 jours hors domicile (OPEX, missions intérieures et préparations opérationnelles), dépassant le seuil d'alerte de 120 jours qu'elle se fixe. Cette même année, près de 7 000 soldats de la FOT disponible, soit près de 10 % de son effectif total, avaient passé plus de 200 jours en dehors de leur cantonnement mais seulement avec 135 jours hors domicile en 2019.

Cette situation nuit à la fidélisation des militaires. Pour les militaires du rang, le taux de résiliation des contrats au cours de la première année a progressé de 3,1 % à 6,7 % entre 2014 et 2016, sans que la situation ne s'améliore depuis, tandis que celui des contrats des officiers a été multiplié par cinq<sup>44</sup>. Les premières données concernant le renouvellement des primo-contrats des personnels recrutés après 2015 montrent également une légère dégradation du taux de renouvellement qui, pour les militaires du rang de l'armée de terre, passe de 99 % en 2018 à 96 % pour les trois premiers trimestres de 2019.

#### *b) Des mesures d'accompagnement significatives*

Pour compenser les sujétions accrues pesant sur le personnel, de nouvelles mesures financières ont complété le plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP), mis en place à la fin de l'année 2013. Des indemnités existantes, comme l'indemnité pour temps d'activité et obligations professionnelles (ITAOPC) ou l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER), ont été étendues ou revalorisées et leur versement défiscalisé<sup>45</sup> (cf. annexe 11). Une indemnité d'absence cumulée qui s'applique à partir de 150 jours d'absence (c'est-à-dire de service en dehors de la garnison) a également été créée. Les militaires déployés au titre de Sentinelle perçoivent également l'indemnité de service en campagne (ISC). Ces diverses mesures ont conduit à améliorer les rémunérations versées ; ainsi

<sup>44</sup> Voir annexe n° 11 le détail par catégorie.

<sup>45</sup> Alinéa 23° bis de l'article 81 du code général des impôts.

un sergent-chef participant à une mission Sentinelle durant 45 jours percevait 1503 € imposables en 2015 et touchait en 2019, 1985 € non imposables (cf. annexe n° 11). Le Président de la République a, en outre, annoncé le 25 novembre 2016, diverses mesures catégorielles de revalorisation indemnitaire en faveur des mécaniciens aéronautiques, des marins embarqués, des contrôleurs aériens et équipages de drone et des opérateurs SIC.

En 2018 et 2019, ce plan a été poursuivi avec la revalorisation de l'indemnité pour connaissances spéciales en langues étrangères, l'augmentation de l'enveloppe indemnitaire de la DGSE et l'augmentation du nombre d'indemnités temporaires de mobilité versées aux personnels de la direction du renseignement militaire (DRM) et de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). La DRH-MD du ministère des armées a estimé qu'au cours de la période 2014-2019, les mesures prises pour la revalorisation des contractuels de la DGSE avaient représenté 14 M€, l'effort principal ayant été accompli en 2018 et 2019 (4,7 et 4,8 M€). La mise en place d'une prime de lien au service<sup>46</sup> (PLS), dont l'objectif est de favoriser l'engagement et le renouvellement des contrats des militaires du rang et des sous-officiers ou officiers dans certaines spécialités en tension et dont le coût est estimé pour 2019 à 8,4 M€, a complété ce dispositif en 2019. Elle devrait permettre, en particulier, de favoriser les recrutements dans les métiers du renseignement et de la cyberdéfense.

**Le coût de l'ensemble de ces mesures catégorielles s'élevait à 46 M€ en 2016 et 83 M€ en 2017.** En 2018, le coût de ces mesures était estimé à près de 137 M€, hors contribution au CAS « Pensions », et représentait près de 46 % de la hausse des dépenses de personnel.

## C - Un recours accru aux réservistes

Outre l'augmentation des effectifs des forces de sécurité intérieure et des forces armées, le Président de la République a, dans son discours du 16 novembre 2015 devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, souhaité « que l'on tire mieux parti des possibilités des réserves de la défense ». Cette volonté de recourir davantage aux réserves opérationnelles des armées et de la gendarmerie ainsi qu'à la réserve civile de la police s'est affirmée alors que la vague d'attentats avait suscité au sein de la population un fort désir d'engagement au côté des forces de sécurité intérieure et extérieure. Des effectifs cibles ont été fixés pour ces réserves volontaires, à hauteur de 40 000 réservistes pour les armées et la gendarmerie et 5 000 pour la police à l'horizon 2018 avec un objectif d'emploi moyen de 37 jours par réserviste. Les crédits budgétaires alloués à ces réserves étaient également augmentés. Diverses dispositions adoptées dans le cadre de la loi de programmation militaire 2019-2025 ont favorisé le recours aux réservistes, notamment en élargissant les durées annuelles de service autorisées dans la réserve opérationnelle qui peuvent désormais atteindre 60 jours voire 150 « pour répondre aux besoins des armées »<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Décret n° 2019-470 du 20 mai 2019 et arrêté du 20 mai 2020 relatifs à la prime de lien au service attribuée aux militaires.

<sup>47</sup> Des dispositions particulières ne semblent pas avoir été prises pour pouvoir éventuellement mobiliser la réserve dite de disponibilité qui concernent les personnels retraités n'ayant pas souscrit d'engagement mais qui sont soumis à une obligation de disponibilité de cinq années après avoir quitté le service à l'exception de quelques exercices de rappel comme ceux effectués par l'armée de terre en 2016 et 2017 (exercices VORTEX - vérification de l'aptitude opérationnelle de la réserve-) qui ont concerné quelques trois mille anciens militaires.

**Tableau n° 20 : évolution des effectifs des réserves opérationnelles**

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015-2019
<i>Ministère de l'intérieur</i>	26 027	30 507	35 369	35 581	34 751	33,52 %
<i>dont gendarmerie</i>	22 960	26 343	29 847	30 288	30 213	31,59 %
<i>dont police</i>	3 067	4 164	5 522	5 293	4 538	47,96 %
<i>Ministère des armées</i>	27 999	32 208	35 940	37 770	39 743	41,94 %
<b>Total</b>	<b>54 026</b>	<b>62 715</b>	<b>71 309</b>	<b>73 351</b>	<b>74 494</b>	<b>37,88 %</b>

Source : Cour des comptes d'après données DGPN, DGGN et ministère des armées

Tandis que la police dépassait la cible en effectifs qui lui avait été fixée et que les armées s'en approchaient, la gendarmerie a décidé de réduire l'objectif qui lui avait été assigné jugeant qu'il était préférable, compte tenu des moyens budgétaires qu'elle pouvait allouer à cette politique, de privilégier l'emploi des réservistes plutôt que leur nombre. Les crédits affectés à la réserve ont, en effet, été sujets à de fortes variations au cours des derniers exercices dans la gendarmerie. En revanche, l'effort consenti en faveur de la réserve opérationnelle par le ministère des armées depuis 2015 devrait se poursuivre au cours des années à venir puisque cette politique bénéficie d'un budget spécifique dans le cadre de la LPM (2019-2025) de l'ordre de 200 M€ par an. Environ 150 M€ sont prévus sur l'ensemble de la durée de la LPM pour doter la réserve d'équipements équivalents à ceux de l'active.

**Tableau n° 21 : exécution des crédits budgétaires (titre 2) des réserves opérationnelles (en M€)**

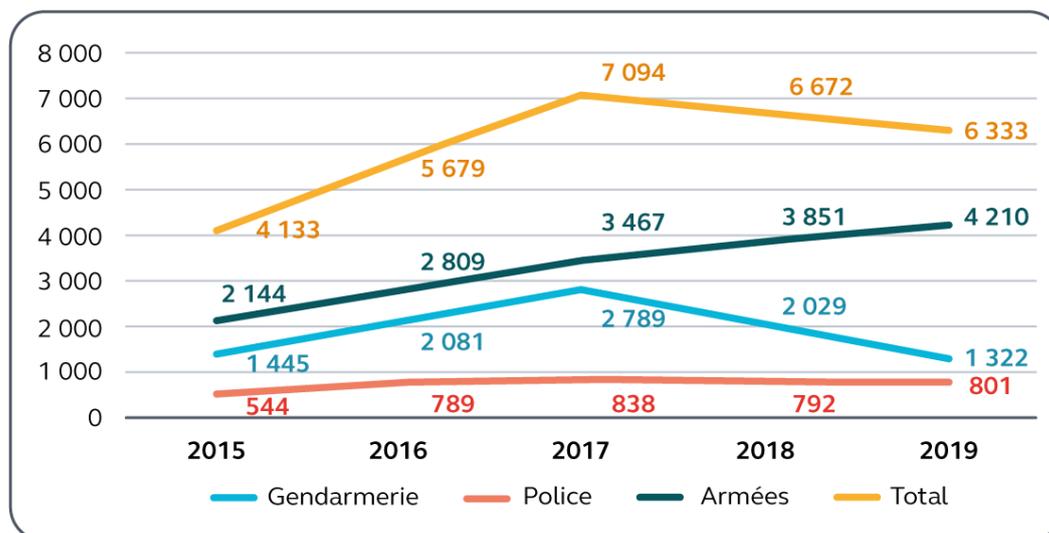
	2015	2016	2017	2018	2019 (LFI)
<i>Gendarmerie</i>	52,62	66,12	101,67	55,5	134,7*
<i>Police</i>	21,88	27,4	33,4	29,9	30
<i>Armées</i>	81,87	101,03	137,5	161	178,6

Source : Cour des comptes d'après données DGGN, DGPN et ministère des armées

\* La dotation budgétaire 2019 devait permettre de régler les sommes dues aux réservistes au titre de l'exercice 2018 qui n'avaient pas pu être acquittées du fait de l'insuffisance générale de titre 2 de la DGGN

Les moyens alloués aux réserves opérationnelles ont permis le déploiement journalier d'un nombre important de réservistes qui, après avoir connu un pic en 2017, s'est essouffé du fait du recul de l'emploi des réservistes de la gendarmerie. Comme l'a constaté la Cour des comptes dans son rapport consacré aux réserves du ministère de l'intérieur<sup>48</sup>, le nombre de jours d'emploi est le principal levier de fidélisation (et donc de rentabilisation des investissements réalisés pour le recruter et le former) des réservistes. Le décrochage de leur emploi dans la gendarmerie fait donc peser un risque sur le renouvellement des contrats des réservistes de cette force.

<sup>48</sup> Cour des comptes, *Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 18 juin 2019, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

**Graphique n° 4 : empreinte journalière au sol des réservistes opérationnels**

Source : Cour des Comptes, données DGGN, DGPN, ministère des armées (pour 2019 données arrêtées au 30/10)

## D - Des effectifs supplémentaires pour l'ensemble du ministère de la justice

Les effectifs du ministère de la justice ont été globalement renforcés grâce aux crédits de titre 2 des plans de lutte antiterroriste. Toutefois, le ministère n'a été en mesure de fournir ni les emplois réalisés, sauf pour l'exercice 2017, ni le montant du titre 2 dédié annuellement à la lutte antiterroriste pour l'ensemble du ministère<sup>49</sup>.

Le tableau ci-dessous retrace le nombre d'emplois autorisés et réalisés au titre des plans de lutte antiterroriste (PLAT 1 et 2) et du Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART 2017). Ces chiffres partiels sont donnés à titre indicatif.

**Tableau n° 22 : schéma d'emplois autorisés et réalisés PLAT et PART 2017 (en ETP)**

	2015		2016		2017	
	Autorisés	Réalisés	Autorisés	Réalisés	Autorisés	Réalisés
P107 – AP	372 +30*	ND	702 + 30*	ND	663	474
P166 – JJ	119	ND	731	ND	568	582
P182 PJJ	163	163	75	75	145	139
P310 – SG Pilotage	ND	ND	121	ND	30	53
<b>Total</b>	<b>684 +30</b>	<b>ND</b>	<b>1 629 + 30</b>	<b>ND</b>	<b>1 406</b>	<b>1 248</b>

Source : Cour des comptes (NEB 2015, 2016 et 2017) d'après les données du ministère de la Justice

\* En 2015 et 2016, des crédits ont été ouverts pour recruter 30 aumôniers supplémentaires, rémunérés en vacations.

<sup>49</sup> L'analyse des rapports annuels de performance (RAP) de la mission « Justice » n'a pas permis non plus de déterminer le montant du T2 et des effectifs dédiés à la lutte anti-terroriste, pour la période sous revue.

Le renforcement des effectifs du ministère s'est notamment traduit par la montée en puissance du service de renseignement pénitentiaire, passé de 27 emplois « équivalent temps plein » (ETP) en 2014 à 329 en 2020, bien que tous les emplois supplémentaires ne soient pas exclusivement dédiés à la lutte contre le terrorisme.

**Tableau n° 23 : création d'emplois et effectifs au sein du SNRP**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Créations</i>	ND	ND	ND	61	35	39	35
<i>Effectifs</i>	27	87	159	220	255	294	329

Source : Cour des comptes d'après le SNRP

De même, le plafond d'emploi des magistrats exclusivement affectés à la lutte antiterroriste au sein du TGI de Paris a été plus que doublé entre 2014 et 2019, passant de 17 à 41 ETP.

**Tableau n° 24 : plafond d'emploi des magistrats spécialisés dans le domaine de la lutte antiterroriste au sein du TGI de Paris**

	2014	2015	2016	2017	2018	Oct 2019
<i>Parquet*</i>	8	10	12	14	16	27
<i>Juges d'instruction</i>	8	9	10	11	12	12
<i>JAPAT**</i>	1	1	1	1,5	2	3
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>26,5</b>	<b>30</b>	<b>42</b>

Source : Cour des comptes d'après le ministère de la Justice

\* Pour le parquet, les chiffres incluent le procureur, ses adjoints et, en 2019, pour le PNAT, le procureur, ses adjoints, le secrétaire général, les trois magistrats du service d'exécution des peines et les cinq magistrats du pôle « crimes contre l'humanité ».

\*\* JAPAT : juge d'application des peines antiterroriste

### **III - Des équipements adaptés mais des lacunes nombreuses et persistantes**

#### **A - Des équipements des forces de sécurité intérieure à renforcer dans la durée**

##### **1 - Des plans de renforcement centrés sur les équipements**

Les dépenses d'équipement<sup>50</sup> des forces de sécurité intérieure ont représenté la part la plus importante du hors titre 2 des plans de renforcement. Ainsi, près de 50 % des dépenses hors crédits de personnel des deux plans de lutte-antiterroriste (PLAT) sont constituées de dépenses d'équipement, le reste étant des dépenses de fonctionnement (23,8 %), des dépenses informatiques (21,8 %) et des dépenses immobilières (6,3 %). Elles représentent plus de 70 % des dépenses du plan de sécurité publique (PSP) et la totalité de celles des plans de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) et BAC-PSIG, qui ont consisté en des fléchages de crédits existants pour l'achat d'équipements spécialisés.

---

<sup>50</sup> Ont été retenues, dans le cadre du présent rapport, au titre des dépenses d'équipement les catégories suivantes : armement et munitions, moyens de protection et véhicules. Il s'agit des catégories utilisées par le SAILMI pour ses achats. Ces catégories avaient également été retenues par la Cour pour sa communication à la commission des finances du Sénat « *L'équipement des forces de l'ordre* » (mai 2018).

**Tableau n° 25 : nature des achats réalisés au titre des PLAT et du PSP (CP en M€)**

		PLAT 1 et 2 (2015 à 2017)		PSP (2017)	
<i>Fonctionnement</i>	P 152	39,9	18,9%	-	-
	P 176	76,6	27,5%	-	-
	Total	116,6	23,8%	-	-
<i>Armement et munitions</i>	P 152	9,8	4,7%	8,2	11,5%
	P 176	22,1	7,9%	7,0	8,0%
	Total	31,9	6,5%	15,2	9,6%
<i>Moyens de protection</i>	P 152	23,2	11,0%	15,2	21,4%
	P 176	10,0	3,6%	35,9	41,1%
	Total	33,2	6,8%	51,1	32,3%
<i>Véhicules</i>	P 152	76,4	36,2%	36,3	51,1%
	P 176	57,0	20,5%	12,4	14,2%
	Total	133,5	27,3%	48,7	30,7%
<i>Immobilier</i>	P 152	5,6	2,6%	9,4	13,2%
	P 176	25,5	9,1%	-	0,0%
	Total	31,0	6,3%	9,4	5,9%
<i>SIC et matériel informatique</i>	P 152	30,4	14,4%	1,9	2,7%
	P 176	76,5	27,5%	32,1	36,7%
	Total	106,9	21,8%	34,0	21,5%
<i>Équipements divers*</i>	P 152	25,7	12,2%	-	-
	P 176	10,8	3,9%	-	-
	Total	36,5	7,5%	-	-
<i>Total</i>	P 152	211,1	100,0%	71,0	100,0%
	P 176	278,5	100,0%	87,4	100,0%
	Total	489,6	100,0%	158,4	100,0%

Source : DEPAFI

\* Il s'agit notamment d'équipements spécialisés comme les drones, qui n'entrent dans aucune autre catégorie, ou du matériel de police technique et scientifique.

Les véhicules constituent le principal équipement acquis dans le cadre de ces deux plans, pour un montant total de 76,4 M€ pour la gendarmerie et 57,0 M€ pour la police. Les plans ont permis l'acquisition ou le renouvellement de plus de 1 500 véhicules au profit des différents services de la police nationale et près de 2 200 pour la gendarmerie nationale.

Les moyens de protection ont représenté un peu moins de 7 % des dépenses du PLAT et du PDS et ont surtout concerné la gendarmerie nationale (23,2 M€, contre 10 M€ pour la police). Ces achats ont permis d'équiper les forces de sécurité intérieure en gilets pare-balles porte-plaque, capables de résister à des armes de gros calibre, en casques pare-balles et en casques pare-coups. Les gilets pare-balles classiques dont chaque policier et gendarme est équipé ont aussi pu être renouvelés.

L'armement et les munitions ont représenté 6,5 % des dépenses de ces plans de renforcement, soit 9,8 M€ pour la gendarmerie nationale et 22,1 M€ pour la police nationale. Les services ont ainsi été dotés de nouvelles armes collectives, de type HK G36, HK UMP ou SIG, et individuelles, de type Glock.

Les PLAT ont concerné l'essentiel des directions de police active, police judiciaire, police aux frontières, sécurité publique, service de la protection des personnalités, et des services opérationnels de gendarmerie, brigades territoriales, gendarmerie mobile. Les forces d'intervention et les services de renseignement ont, de surcroît, bénéficié de matériels spécialisés (cf. *infra*).

### **Le matériel spécialisé des forces d'intervention**

Les forces d'intervention ont bénéficié d'équipements spécifiques, qui ont renforcé les moyens du GIGN et du RAID, de leurs antennes préexistantes, ainsi que des antennes nouvellement créées.

Hors immobilier et dépenses informatiques, le GIGN et les antennes GIGN auraient bénéficié de 20,3 M€ d'équipement au titre du PLAT et du PDS<sup>51</sup> soit près de 10 % du montant total des plans. Outre la dotation standard indispensable au fonctionnement des antennes nouvellement créées, les plans ont permis l'acquisition de matériels de pointe, comme des lunettes de vision nocturne, des moyens de captation des données ou des drones.

Le RAID aurait, pour sa part, reçu 3,9 M€ au titre du PLAT et 1,5 M€ au titre du PDS, hors dotations immobilières. Ce plan a permis l'achat de matériels spécialisés comparables à ceux de la gendarmerie nationale, notamment de petits véhicules blindés.

Les forces d'intervention de la police judiciaire, les BRI, ont aussi obtenu des dotations importantes. Outre les équipements en moyens de protection (gilets porte-plaque, caques pare-balles, etc.) et armements (Glock 26 et 17, fusil d'assaut HK G36, pistolets mitrailleurs HK UMP, fusils à pompe, etc.), les plans ont permis l'acquisition de moyens de surveillance et d'effraction, comme des « door-raider » pour l'effraction de portes blindées, des jumelles monoculaires ou des phares d'éclairage (cf. annexe n° 12).

Les autres plans ont, pour leur part, concentré leurs efforts sur certains services. Les données présentées sont partielles, faute de suivi par le secrétariat général (cf. Chapitre 2, Partie 1.A).

Ainsi, le PSP a principalement doté les services chargés de la sécurité publique d'un matériel modernisé. S'agissant de la police nationale, les compagnies départementales d'intervention, les compagnies de sécurisation et d'intervention et les brigades police secours ont été dotés d'armes lourdes de type HK, de gilets porte-plaques, de casques pare-balles et de boucliers balistiques souples. Les SPI4G, sections d'intervention des compagnies des CRS créées en réponse aux attentats de 2015, ont été dotés de ce même matériel. Le PSP a permis le financement, pour la gendarmerie nationale, de véhicules à hauteur de 36,5 M€, de matériel de protection balistique, de pistolets à impulsion électrique et de viseurs point rouge. Répondant à l'incendie d'une voiture de police, dans l'Essonne, le PSP a aussi financé l'achat de diverses protections anti-feu (couvertures, extincteurs, trousse de secours, cagoules anti-feu, etc.).

Le plan BAC-PSIG a permis l'acquisition de véhicules légers, de gilets porte-plaque et casques pare-balles, ou encore d'armes lourdes de type HK.

<sup>51</sup> Source : Responsable de programme.

Pour la gendarmerie nationale, le PLIC a représenté 7,1 M€ en dépenses hors titre 2, dont 3,3 M€ d'équipements divers et 1,8 M€ de dépenses de fonctionnement. Il a notamment permis l'achat d'une soixantaine de véhicules (1,3 M€), le renouvellement de l'habillement des escadrons de gendarmerie mobile de Rosny (0,6 M€) et l'achat d'armements et matériels divers.

## 2 - Une modernisation des systèmes d'information et de communication

L'achat de matériel informatique et la modernisation des systèmes d'information et de communication (SIC) ont représenté une part importante des plans de renforcement. Près de 22 % des dépenses des PLAT 1 et 2 et du PSP au profit des forces de sécurité intérieure ont été consacrés à la modernisation ou à l'acquisition de matériels et d'applications informatiques. À cela s'ajoutent les dépenses de modernisation des applications et matériels informatiques du programme 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, qui comprend notamment les dépenses de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)<sup>52</sup>, pour un montant de 60 M€, au titre du seul PLAT. Elles ont servi à la consolidation des serveurs informatiques (20,2 M€) ou encore à des adaptations techniques de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) à hauteur de 11,7 M€ (cf. annexe n° 13). Au sein du programme 176 – *Police nationale*, la vidéo protection a représenté la part la plus élevée des dépenses SIC du PLAT et PDS. Sur 26,8 M€ exécutés, 24,2 M€ l'ont été au titre du réseau de vidéo protection de Paris et de la petite couronne parisienne, le plan de vidéo protection de la préfecture de police (PVPP)<sup>53</sup>. Lancé fin 2011, le périmètre géographique et les capacités techniques du PVPP se sont élargies après 2015. Bien qu'ayant bénéficié de financements au titre des plans de renforcement, le PVPP n'a pas pour seul objectif la lutte antiterroriste et participe à la sécurisation au quotidien de l'agglomération parisienne.

Parmi les autres dépenses notables de ce programme, les plans ont permis, d'une part, d'accroître la sécurité des réseaux par leur chiffrement et, d'autre part, de renforcer la lutte contre la cybercriminalité avec la modernisation de la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS), rattachée à la DCPJ, qui permet de traiter les signalements de contenus numériques suspects ou illicites (cf. annexe n°13).

Au sein de la gendarmerie nationale, les dépenses informatiques ont été concentrées sur le renouvellement du matériel du service du traitement de l'information de la gendarmerie, notamment des serveurs hébergeant le fichier de traitement des antécédents judiciaires et le fichier des objets et véhicules volés, et sur l'achat de nouveaux postes de travail.

Les crédits ouverts par les plans de renforcement ont permis une mise à niveau des SIC du ministère de l'intérieur. Le lien entre ces investissements et la lutte antiterroriste peut, dans certains cas, apparaître ténue.

## 3 - Un rééquipement des forces de sécurité intérieure à poursuivre

Dès 2015, s'est amorcée une augmentation des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales. Cette hausse rompt avec la tendance antérieure d'une réduction continue des investissements en équipement au bénéfice de la croissance des crédits de

<sup>52</sup> La DSIC est devenu la DNUM au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>53</sup> Source : direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) du ministère de l'intérieur.

rémunération des policiers et des gendarmes, évolution qui risquait, à terme, de porter atteinte à la capacité opérationnelle des services. La Cour avait, à plusieurs reprises, critiqué l'insuffisance des crédits d'équipement, dans ses notes d'exécution budgétaires, et noté l'effort de rééquipement entrepris à partir de 2015, dans sa communication au Sénat sur « l'équipement des forces de sécurité intérieure » de mai 2018.

**Tableau n° 26 : évolution des dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales (CP en M€)**

En CP et en M€		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2012/2019	Variation 2017/2019
Total des dépenses d'équipement	P152	63,9*	85,1	92,7	128,0	184,7	178,2	148,1	136,4	113,5 %	- 23,5%
	P176	68,5*	85,2	108,3	121,9	192,6	195,2	191,6	196,0	186,1 %	0,4 %
	Total	132,4	170,3	201,0	249,9	377,3	373,4	339,7	332,4	151,1 %	-11,0 %

Source : responsables de programme DGGN

Les dépenses d'équipement de la police ont ainsi augmenté de 186,1 % entre 2012 et 2019 et de 113,5 % pour la gendarmerie. L'année 2015, première année d'exécution du PLAT, marque une rupture avec une hausse de 30 % des dépenses d'équipements. À partir de 2015, les plans de renforcement ont ainsi accéléré l'accroissement, initié en 2012, des dépenses d'équipement des forces de sécurité intérieure et ont permis une véritable remise à niveau des matériels.

La part des dépenses d'équipement dans les crédits de la police et de la gendarmerie s'est accrue sur la période, nonobstant l'augmentation des effectifs. En 2019, les dépenses d'équipement ont représenté 2,5 % des dépenses totales (hors CAS Pensions) des programmes 152- *Gendarmerie nationale* et 176- *Police nationale*, contre 1,2 % en 2012.

**Tableau n° 27 : part respective des dépenses d'équipement dans les crédits de la police et de la gendarmerie (hors CAS Pensions) (CP en M€)**

En CP et en M€		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
P152	Crédits du P152 (hors CAS Pensions)	4 874,7	4 936,2	4 952,6	4 995,9	5 118,6	5 308,4	5 410,4	5 550,0
	Ratio dépenses d'équipement/crédits gendarmerie	1,3%	1,7%	1,9%	2,6%	3,6%	3,4%	2,7%	2,5%
P176	Crédits du P176 (hors CAS Pensions)	6 626,9	6 632,8	6 644,5	6 838,6	7 045,8	7 281,8	7 511,5	7 754,9
	Ratio dépenses d'équipement/crédits police	1,0%	1,3%	1,6%	1,8%	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%
Moyenne		1,2%	1,5%	1,8%	2,2%	3,2%	3,0%	2,6%	2,5%

Source : Rapports annuels de performance de la mission « sécurités ».

Cependant, ce ratio stagne pour la police et diminue pour la gendarmerie à partir de 2017, reflétant la baisse des dépenses d'équipement à l'issue du PLAT et du PDS. De même, la diminution marquée des dépenses d'équipement de la gendarmerie (- 16,9 %) et de la police (- 4,1 %) entre 2017 et 2018 s'explique par la fin du PSP. Or, aucun nouveau plan de renforcement hors titre 2 n'a pris la relève à partir de 2018. De plus, les équipements acquis au titre des plans supposent le maintien d'un niveau de dépenses adéquat pour en assurer le maintien en condition opérationnelle.

Comme le notait déjà la Cour dans sa note d'exécution budgétaire pour l'année 2018, la baisse des dépenses d'équipement de la gendarmerie et de la police nationales, amorcée dès 2017, conjuguée à la hausse prévisible des emplois, fait courir un nouveau risque d'éviction des rémunérations sur le matériel. Contrairement aux plans de renforcement des capacités de 2015 et 2016, la prévision d'augmentation des effectifs pour la période 2018-2022, ne s'accompagne pas d'un effort parallèle pour les équipements. La conciliation entre l'augmentation des effectifs, d'une part, et le maintien d'un niveau d'équipement en adéquation avec les besoins opérationnels, d'autre part, apparaît comme un enjeu prioritaire des forces de sécurité intérieure. L'équipement de la police et de la gendarmerie doit résulter d'une planification pluriannuelle, tenant compte du vieillissement des matériels et de l'évolution des effectifs, et non de décisions prises dans l'urgence d'attentats terroristes ou d'attaques contre les forces de l'ordre.

## **B - La persistance de lacunes capacitaires dans les forces armées**

### **1 - Un effort marginal pour Sentinelle**

Le déploiement de Sentinelle et son adaptation à une intervention en milieu urbain sur le territoire national n'a pas conduit à un effort important d'équipement.

Deux systèmes d'information et de communication (SIC) Auxylium et Acropole, qui constituent des outils essentiels pour les patrouilles de l'opération Sentinelle (cf. *infra*), ont été acquis pour un montant de 28 M€.

Des véhicules adaptés à l'espace urbain ont été loués puis acquis. À un premier marché d'acquisition de 520 véhicules pour un montant de 6,89 M€, s'est ajouté un marché additionnel de 200 véhicules passé en 2017 pour un montant de 2,65 M€. Après quatre années de service, le taux de disponibilité des véhicules est dégradé, rendant indispensable le renouvellement du parc à court terme.

La vétusté, l'inconfort ou le caractère inapproprié des lieux d'hébergement des soldats affectés à Sentinelle ont justifié des dépenses de rénovation, notamment en région parisienne et à Marseille. Le coût de ces aménagements s'est élevé à 38,4 M€ au cours de la période 2015-2018 dont 27 M€ pour l'Île-de-France. Les conditions d'hébergement méritent néanmoins d'être encore améliorées. Plusieurs sites essentiellement situés en Ile de France, mais aussi en province, ont, par exemple, été infestés par des punaises de lits, contre lesquelles il faut lutter de manière récurrente.

### **2 - Les OPEX révélatrices des manques et des tensions en matière d'équipements**

La plupart des moyens mis en œuvre par les armées au titre de la lutte antiterroriste sur les théâtres extérieurs ne sont pas spécifiques : le groupe aéronaval (le porte-avions et six

bâtiments de surface, un sous-marin, 26 avions et 8 hélicoptères) a par exemple été déployé lors de l'opération Chammal. Les OPEX peuvent ainsi être révélatrices de lacunes durables tout comme elles peuvent exiger des achats spécifiques pour faire face à un besoin urgent.

*a) La persistance du manque de capacités propres*

Le rapport de la Cour des comptes consacré aux opérations extérieures de la France<sup>54</sup> précédemment cité constatait que « la capacité d'« entrée en premier » de la France, si elle demeure vérifiée, n'a cependant été possible qu'avec l'appui de ses alliés, aussi bien pour assurer la logistique de la projection et le ravitaillement en vol que pour certains types de matériels (drones, renseignement aéroporté) ».

Malgré l'arrivée des avions ravitailleurs A 330 MRTT ou l'acquisition de systèmes de drones Reaper, une étroite coopération avec les alliés, notamment les États-Unis, continue à être indispensable, en matière de transport aérien, de renseignement ainsi que pour certaines capacités de soutien pour mener à bien les opérations extérieures.

Les opérations Serval puis Barkhane ont mis en évidence les insuffisances en matière de transport stratégique et tactique.

La faiblesse des capacités de transport aérien de longue distance (3 000 km et au-delà) des armées françaises, composées jusqu'en 2018 de cinq appareils, ne pouvant pas transporter de charges lourdes, constitue un facteur limitant pour le déploiement des forces en OPEX. Ainsi, la France n'a pas été en capacité de projeter, avec ses moyens propres, ses forces armées sur des théâtres extérieurs éloignés.

La capacité propre des armées en matière de transport tactique, pour les transports intra-théâtre et les parachutages, et d'hélicoptères est aussi insuffisante (cf. annexe n°15) et le taux de disponibilité des appareils insatisfaisant. Ainsi, les besoins de l'armée française n'ont pu être satisfaits qu'en ayant recours à des moyens extérieurs, soit dans le cadre de coopération avec les armées alliées<sup>55</sup>, soit par la location ou l'affrètement d'appareils, notamment dans le cadre du contrat SALIS<sup>56</sup> ou auprès de la société ICS. Le manque de transparence des conditions dans lesquelles certains contrats avaient été passés ont fait l'objet de critiques dans le rapport public de la Cour des comptes consacré aux OPEX. Le retrait de la société Dniepr-Volga du contrat SALIS a montré les fragilités de la dépendance aux moyens affrétés, en particulier russes.

La mise en service des A330 MRTT, à partir de 2018, permet progressivement de combler ces lacunes, sans pour autant résoudre la question des charges lourdes.

En matière d'acquisition du renseignement, certains moyens, notamment de communication ou géolocalisation (satellites, détection de brouillage, stations légères satellites)

---

<sup>54</sup> Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France (Opex) 2012-2015*, communication à la commission des finances du Sénat, novembre 2016, *op. cit.*, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>55</sup> Dispositifs EATC (Commandement européen de transport aérien) et MCCE (*Movement Coordination Center Europe*) et recours aux moyens américains et britanniques notamment pour le ravitaillement en vol.

<sup>56</sup> Le contrat SALIS (Strategic airlift interim solution) est un contrat passé par l'agence de soutien de l'OTAN avec la société Ruslan International, de droit allemand, qui regroupe les compagnies russe Dniepr-Volga et ukrainienne Antonov Airlines, qui disposent à titre principal de 17 Antonov 124-100 ; par ce biais, la France, comme ses alliés, réserve et prépaie des heures de vol.

ont pu ou font encore défaut. Le recours à des solutions civiles ou à des moyens américains a alors été nécessaire.

Enfin, les faiblesses de certaines capacités de soutien, notamment en matière médicale ou de génie civil, fortement mises à contribution, constituent aussi une limitation à l'engagement des forces en OPEX.

Par ailleurs, lorsqu'il est nécessaire de répondre, pour une opération, à un besoin impérieux dans un délai très court, le ministère de armées utilise la procédure d'urgence opérationnelle. Le recours à cette procédure s'est réduit au cours de la période sous revue ; utilisée à 13 reprises pour un montant total de 84 M€ en 2015, elle ne l'a été que deux fois en 2019, pour engager 4 M€, traduisant une meilleure anticipation des besoins. Les moyens acquis dans le cadre de cette procédure sont des petits équipements de protection (radars, brouilleurs, détecteurs, leurres, etc.) destinés en particulier à lutter contre les engins explosifs improvisés ou destinés à renforcer les capacités de combat (véhicules, drones, munitions) et les systèmes d'information opérationnels.

#### *b) Une disponibilité opérationnelle en OPEX obtenue au prix d'une dégradation globale*

Malgré la forte sollicitation du matériel, l'objectif de disponibilité en opérations de 90 % pour les moyens terrestres et de 80 % pour les aéronefs est globalement atteint. Le maintien de ce niveau élevé de disponibilité n'a cependant pu être acquis qu'au prix d'une dégradation des capacités destinées à l'entraînement. De plus, la disponibilité de certains matériels spécifiques, comme les chars AMX 10 apparaît particulièrement dégradée, y compris en OPEX (50 %). De même si, pour les avions de chasse, le taux de disponibilité moyen en OPEX est de 90 %, celui des avions de transport tactique et des hélicoptères n'est que de 73-74 % (voir annexe n° 15).

Au final, les crédits supplémentaires qui avaient été affectés au maintien en condition opérationnelle des matériels n'ont pas permis de redresser sensiblement la disponibilité des équipements.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

*Tant au ministère de l'intérieur qu'au ministère de la justice, la lutte antiterroriste a fait l'objet de plans sans qu'il soit possible de retracer l'effort budgétaire global supplémentaire réel qu'ils représentent.*

*En effet, au ministère de l'intérieur la dénomination de « plan » a recouvert des réalités différentes. Les plans de lutte-antiterroriste (PLAT), centrés sur la lutte antiterroriste, ont ainsi fait l'objet d'un suivi spécifique, quoique confondu entre les deux plans, formalisé par l'ouverture d'un axe Chorus et l'élaboration de tableaux de bord réguliers pour leur partie hors titre 2. Les autres plans, PLIC, PSP et BAC-PSIG n'ont ni bénéficié de ce formalisme, ni d'une gestion spécifique. Au total les crédits hors titre 2 exécutés dans le cadre des différents plans entre 2015 et 2017 s'élèvent à près de 800 M€ dont 640 M€ pour la police et la gendarmerie nationales. Une grande partie des crédits mis en œuvre a résulté de redéploiements.*

*Le ministère de la justice a bénéficié d'environ 740 M€ au titre des PLAT dès 2015, mais le fléchage de ces crédits n'a plus été assuré dès la fin de l'exercice 2017.*

*Les besoins de financement du ministère des armées à la suite des attentats terroristes étaient estimés, pour la période 2015- 2019, à 7,8 Md€, dont près de 5 Md€ liés à la moindre réduction des effectifs et à la compensation des contraintes auxquels ils sont soumis. Une grande partie de ces besoins a été satisfaite par la budgétisation des recettes exceptionnelles et le recyclage des économies réalisées sur les programmes d'armement.*

*Par ailleurs, depuis 2014, les surcoûts moyens glissants des OPEX et des missions intérieures n'ont cessé de progresser et devraient s'établir en 2020 à environ 1 430 M€. L'essentiel de l'effort cumulé depuis 2015 dans le cadre des OPEX relevant du contreterrorisme a représenté près de six milliards d'euros.*

*Pour l'ensemble des départements ministériels concernés, l'effort important qui a été consenti a principalement permis de soutenir la forte augmentation des effectifs.*

*Depuis 2014, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont bénéficié de créations exceptionnelles d'emplois, décidées dans un contexte de lutte contre le terrorisme, qui ont permis de renforcer les effectifs à hauteur de de 5,3 % pour la police et de 4,2 % pour la gendarmerie.*

*Les services spécialisés notamment de renseignement, d'intervention et de police judiciaire, qui contribuent directement à la lutte contre le terrorisme, ont été les principaux bénéficiaires de ces recrutements, au détriment des services de sécurité publique, des unités territoriales de la gendarmerie et des compagnies républicaines de sécurité. La répartition annoncée des effectifs supplémentaires alloués dans le cadre du « plan des 10 000 » devrait conduire à renforcer ces services de sécurité du quotidien sans pour autant négliger ceux qui sont chargés de la lutte contre le terrorisme.*

*Le renforcement en moyens humains des services de police et de gendarmerie dans le cadre de la lutte antiterroriste a imposé une massification des recrutements qui s'est traduite par un raccourcissement de la durée de formation initiale des policiers et des gendarmes recrutés entre 2015 et 2017 et une adaptation de l'outil de formation initiale et continue des deux forces.*

*Au ministère des armées, la politique de réduction des effectifs qui aurait dû conduire à la suppression de plus de 33 000 postes entre 2014 et 2019 a été progressivement abandonnée, laissant toutefois sur la période un solde négatif de plus de 4 000 emplois à la fin de l'exercice 2019. Les unités les plus impliquées dans la lutte antiterroriste ont bénéficié de cette inversion de tendance : les services de renseignement, les forces spéciales et la force opérationnelle de l'armée de terre. Cet effort sera poursuivi au cours de la prochaine LPM. Pour compenser la forte mobilisation des militaires en dehors de leur cantonnement, pour attirer et fidéliser les spécialistes, de nombreuses mesures catégorielles ont été mises en place.*

*L'appel à la réserve volontaire a constitué une force d'appoint non négligeable tant au ministère de l'intérieur qu'au ministère des armées.*

*Les nouveaux personnels recrutés par le ministère de la justice depuis 2015 notamment au sein de l'administration pénitentiaire (surveillants, éducateurs, psychologues et conseiller d'insertion et de probation) et des juridictions (magistrats, greffiers, assistants), n'ont pas tous été spécifiquement affectés à la lutte antiterroriste.*

*À côté du renforcement des effectifs, les plans ont permis au ministère de l'intérieur d'accomplir un effort de rattrapage considérable pour l'équipement des forces de sécurité intérieure. La fin des plans est marquée par la diminution des dépenses d'équipement des forces*

*de sécurité intérieure, alors que les dépenses de rémunération poursuivent leur progression dynamique. La Cour avait, avant 2015, déjà attiré l'attention du ministre de l'intérieur sur l'effet d'éviction des dépenses de rémunération sur les équipements.*

*Les dépenses d'investissement liées à l'engagement des armées sur le territoire national n'ont été que d'une soixantaine de millions d'euros. S'agissant des opérations extérieures, les lacunes récurrentes que la Cour avait déjà analysées n'ont été surmontées que grâce à l'aide des alliés qui ont pallié le manque de capacités tant en matière de renseignement qu'en matière de transport stratégique et tactique. Par ailleurs, l'intensité des opérations et la nature des théâtres ont conduit à une augmentation des besoins de maintien en condition opérationnelle des équipements et à la dégradation de la disponibilité générale des équipements en entraînant pour assurer leur disponibilité en OPEX.*

*Au total, dans tous les ministères, l'importance des recrutements et le poids de la masse salariale pèseront sur la capacité d'investissement, la situation étant particulièrement critique au ministère de l'intérieur.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 1. maintenir les dépenses d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales à un niveau en adéquation avec les besoins opérationnels et tenant compte de l'évolution des effectifs (ministère de l'intérieur).*
-

# **Chapitre III**

## **Une politique de prévention et d'intervention renforcée**

L'important effort qui a été accompli pour renforcer les outils juridiques et les moyens humains et matériels a permis aux services de mettre en œuvre une stratégie visant d'abord à prévenir les actes de terrorisme, puis à être en mesure de les interrompre le plus rapidement possible et, enfin, de juger et sanctionner leurs auteurs. Faisant intervenir de multiples acteurs dont nombre n'entrent pas dans le champ de cette enquête - la plupart des services de renseignement dont le rôle est décisif pour identifier, suivre et intercepter les individus qui pourraient commettre des actes terroristes et les ministères impliqués dans la lutte contre la radicalisation- cette stratégie a été précisée et déclinée, notamment par les plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation de 2016 et de 2018. Dans le cadre qui avait été fixé pour la présente enquête, la Cour a cherché à savoir comment ces actions avaient été mises en œuvre et quels avaient été leurs résultats. Pour ce faire, elle a examiné les différentes étapes qui peuvent conduire un individu à perpétrer un acte terroriste et les actions mises en œuvre par les administrations pour l'en empêcher. Cet examen fait l'objet des chapitres III et IV du présent rapport.

### **I - De nouvelles approches**

La prévention des actes de terrorisme passe par de nombreuses actions. L'apologie du terrorisme et la propagande djihadiste sur les réseaux sociaux ont amené à un contrôle renforcé des publications sur Internet. Au-delà des services de renseignement, dont l'action est exclue du périmètre de la présente enquête, d'autres services, en particulier au sein du ministère de l'intérieur, participent à la détection des signes de radicalisation. La prise en charge de ces personnes dites radicalisées ou en voie de radicalisation a également dû être assurée. Les pouvoirs publics se sont également attachés à identifier et tarir les circuits de financement du terrorisme. La liste des personnels soumis à contrôle avant d'être recrutés a été élargie. La prévention a aussi nécessité de davantage protéger les sites sensibles.

#### **A - La lutte contre les contenus à caractère terroriste sur internet**

La lutte contre les contenus à caractère terroriste diffusés sur internet a progressé grâce à des mesures de dimension nationale et internationale.

Au niveau national, les délits d'apologie et de provocation au terrorisme punissent la mise en ligne de ce type de contenu. En 2015, 2 342 infractions étaient constatées et 1 847 en 2016, contre une centaine en 2014<sup>57</sup>. Elles étaient, dans un cas sur cinq, commises sur internet. L'augmentation de ce contentieux traduit notamment les progrès de la plateforme, dite « PHAROS » (Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements), qui permet aux internautes de signaler les contenus et comportements illicites sur Internet. Les contenus ainsi signalés et qualifiés sont alors transmis pour retrait aux entreprises qui les hébergent. Ces dispositions ont néanmoins pu s'avérer insuffisantes, ce qui a conduit à trouver un accord avec les grandes plateformes d'Internet.

L'initiative du Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT) a été lancée en 2017 par Facebook, Microsoft, Twitter et YouTube, afin de lutter contre les contenus terroristes en ligne (retrait des contenus terroristes par les opérateurs, coopération avec les opérateurs de services de communications chiffrées et de lutte contre la radicalisation en ligne, etc.). Cependant, l'attaque de Christchurch (Nouvelle-Zélande) le 16 mars 2019 a mis en évidence les limites de cette initiative, notamment son manque de transparence et les difficultés persistantes des quatre entreprises fondatrices à coopérer avec les États en matière d'échange de données.

La réforme envisagée de la gouvernance du GIFCT devrait permettre de remédier à ces limites. Le ministère des affaires étrangères a indiqué que la France serait particulièrement vigilante quant aux conditions de sa mise en œuvre et notamment à l'inclusion de plus petits acteurs au sein de la structure réformée, la lutte contre les contenus terroristes entreprise par les plus grands opérateurs ayant provoqué un report de ces contenus sur les plus petites plateformes.

Au niveau européen, un protocole de crise a été conclu entre, d'une part, la Commission européenne et les États membres et, d'autre part, des fournisseurs de services en ligne, dont Facebook, Twitter, Google, Microsoft, Dropbox, Jupaste.it et Snap en octobre 2019. Il doit permettre, sur une base volontaire, de compléter les mesures prises au niveau national pour endiguer la propagation des contenus à caractère terroriste ou extrémiste violent et pour partager, de manière sécurisée et en temps réel, les informations utiles sur le contenu en question (par exemple, les URL, les médias audiovisuels et les métadonnées). Ce nouveau protocole de crise été activé, pour la première et unique fois, par les GAFA à la suite de l'attaque de Halle en octobre 2019 en Allemagne et a permis de limiter la diffusion en ligne de la vidéo de l'attaque. Par ailleurs, une proposition de règlement sur le retrait des contenus terroristes en ligne est en cours d'examen par la Commission. Ce texte impose, à tout fournisseur de service d'hébergement ayant un lien étroit avec l'UE, de retirer dans l'heure un contenu de nature terroriste, à la demande d'un État membre. Le non-respect de ces obligations serait passible d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise concernée.

Sur le plan national, alors qu'en Allemagne une loi contraint depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 les plateformes d'échanges et les fournisseurs d'accès à internet à supprimer les contenus haineux en moins de 24h sous peine de sanctions pouvant atteindre jusqu'à 50 millions d'euros, la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet est encore, en France en débat au Parlement.

---

<sup>57</sup> La Cour ne dispose pas de données pour les années ultérieures.

## **B - Des efforts accrus pour identifier les personnes susceptibles de passer à l'acte**

### **1 - De nouvelles structures afin de détecter les personnes susceptibles de passer à l'acte et de les prendre en charge**

À partir de 2015, le ministère de l'intérieur a créé ou renforcé les instances de coordination chargées de détecter et de prendre en charge les personnes suspectées de radicalisation.

Dans les départements, les préfetures ont créé et animé des cellules de suivi, les groupes d'évaluation départementaux (GED), réunissant à un rythme régulier les principaux acteurs de la lutte antiterroriste : police, gendarmerie, services de renseignement, parquet, direction d'établissements pénitentiaires, etc. Ces réunions ont vocation à passer en revue les cas de radicalisation, potentielle ou avérée, sur le ressort territorial du département et de procéder, le cas échéant, à des signalements. Les cas les moins graves peuvent être orientés vers des dispositifs de prévention.

Créé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), piloté par le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), a étendu son action à la prévention de la radicalisation à partir de 2016<sup>58</sup>. Abondé à hauteur de 60 M€ au titre du PLAT 1, le FIPD a financé des actions de prévention de la radicalisation<sup>59</sup> pour un montant de 26,3 M€ de 2015 à 2017, dont la majeure partie était décentralisée au niveau des préfetures de département. Ces actions de prévention ont principalement été menées par le milieu associatif, à l'aide de financements du fonds.

À l'échelle du ministère de l'intérieur, l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) assure le suivi des GED et centralise les signalements des préfetures. Elle organise une réunion hebdomadaire, en présence notamment des services de renseignement, sur l'état des activités et des menaces terroristes. Créée en 1984 et alors rattachée à la DGPN, l'UCLAT est montée en puissance tout au long des années 2000 et comptait, fin 2019, 105 personnes contre 42 en 2015. Assurant la circulation de l'information entre les différents acteurs de la lutte antiterroriste, notamment au sein du ministère de l'intérieur, elle produit en outre des évaluations sur l'état de la menace individuelle pour les personnalités et coordonne un certain nombre de mesures de police administrative (cf. *infra*) issues de la loi sur le renseignement. L'UCLAT, qui était rattachée à la DGPN, a rejoint, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la DGSI.

L'UCLAT recueille aussi des signalements *via* un numéro vert et *via* les formulaires internet du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) qui lui est rattaché. Depuis sa création le 29 avril 2014, le CNAPR a reçu plus de 67 000 appels téléphoniques et 6 000 formulaires internet. Environ 7 500 signalements ont été transmis aux services de renseignement. Après un pic d'activité en 2015, le nombre de personnes signalées diminue de manière continue en raison du recul de l'actualité terroriste (cf. annexe n° 16).

---

<sup>58</sup> Article 45 de la loi du 30 décembre 2016.

<sup>59</sup> Les autres actions de la dotation au titre du PLAT ont eu pour objet le renforcement de la vidéo protection des sites sensibles, la sécurisation des sites sensibles, l'équipement des polices municipales et la sécurisation des établissements scolaires.

Les personnes signalées, tant *via* les préfetures que le CNAPR, peuvent être inscrites au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Mis en fonctionnement en octobre 2015 et géré par l'UCLAT, il recense les personnes signalées pour des motifs de radicalisation. Il s'agit du seul fichier national strictement lié à la matière terroriste, le fichier des personnes recherchées ou le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique ayant un objet plus large de lutte contre la délinquance ou la criminalité et le traitement de gestion du terrorisme et des extrémismes violents étant spécifique à la préfecture de police de Paris. Le FSPRT est un outil interministériel utilisé par tous les services du ministère de l'intérieur, mais aussi par la justice et les armées.

Au total, le FSPRT comptabilisait 21 597 signalés en 2019. La réduction du nombre de signalements depuis 2015 s'explique, selon la DGPN, à la fois par le recul de la radicalisation et par un recentrage des inscriptions sur le haut du spectre.

La politique de prévention du terrorisme s'est cependant développée dans l'urgence et a pu souffrir d'un manque de cohérence. Ainsi une mission de prévention de la radicalisation a été confiée au CIPD en l'absence de toute autre structure compétente en la matière. Des crédits supplémentaires lui ont été attribués dans le cadre du PLAT alors même qu'aucun texte ne prévoyait son intervention sur les sujets de radicalisation. De fait, aucune dépense n'a été exécutée au titre de la radicalisation en 2015. Un décret du 1<sup>er</sup> décembre 2019<sup>60</sup> a finalement entériné ce périmètre élargi.

Le CIPD a, en outre, mis en œuvre des dispositifs coûteux dont l'efficacité n'a pas toujours été démontrée. L'établissement expérimental porté par le GIP « réinsertion et citoyenneté » avait vocation à « mettre en place un établissement expérimental [...] destiné à accueillir, en internat, des jeunes marginalisés, ou en voie de marginalisation, du fait de leur radicalisation, en vue de les prendre en charge sur les plans psychologique, médico-social et éducatif et à effet de les réinsérer socialement ». Il a accueilli neuf personnes entre la date de son ouverture le 19 septembre 2016 et la date de départ du dernier bénéficiaire, le 8 février 2017. La durée moyenne de présence des individus s'est élevée à environ trois mois. Deux personnes ont été prises en charge pour une durée inférieure à 15 jours. Au moment de sa liquidation, le GIP avait bénéficié d'environ 4,4 M€. Rapporté au nombre de journées effectives de fonctionnement, le prix de la journée par personne accueillie s'établit à 5 780 €<sup>61</sup>. De même, les équipes mobiles d'intervention composées d'acteurs associatifs, mises en place en 2015, dans le but d'intervenir dans tous les départements, auprès de jeunes en voie de radicalisation, ont suivi 285 personnes entre mi-2015 et mi-2016 pour un coût s'élevant à 593 000 €, soit 2 045 € par bénéficiaire. Dans les deux cas, ces dispositifs ont été interrompus en cours de mise en œuvre en raison de leur très faible niveau d'utilisation. Ils ont cependant représenté un coût élevé. Le contrôle exercé sur les actions financées par le FIPD apparaît relativement faible. Le rapport annuel que le CIPD est censé établir annuellement à destination du Parlement ne lui a ainsi pas été communiqué depuis 2015.

<sup>60</sup> Décret n° 2019-1259 du 28 novembre 2019 modifiant le code de la sécurité intérieure et relatif au FIPD.

<sup>61</sup> Observation définitive de la Cour des comptes, « La gestion des crédits du programme 216 – *conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (2018).

## 2 - Des mesures de police administrative à finalité dissuasive

Le renforcement de l'arsenal législatif en matière de lutte antiterroriste a conféré, à l'autorité administrative, d'importants moyens qui viennent s'ajouter à des mesures administratives déjà existantes. Bien que d'origine récente, ces instruments ont été largement employés, sous le contrôle de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur. Parmi les quatre mesures de police administrative introduites par la loi SILT, trois d'entre elles - le périmètre de protection, la fermeture des lieux de cultes et les visites domiciliaires - relèvent de la compétence des préfets. Cependant, pour garantir leur application uniforme sur l'ensemble du territoire, la DLPAJ centralise les dossiers concernant leur mise en œuvre. Elle peut aussi exercer une mission de conseil aux préfetures et de défense contentieuse. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) relèvent, pour leur part, directement du ministère de l'intérieur et sont préparées par la DLPAJ à l'aide des informations transmises par l'UCLAT.

La DLPAJ était, en outre, déjà chargée de la préparation d'autres mesures administratives servant à la lutte contre le terrorisme, en particulier les interdictions de sortie du territoire, les interdictions administratives de territoire, les expulsions pour motif d'ordre public, les arrêtés de gels d'avoirs et, pendant l'état d'urgence, les assignations à résidence.

**Tableau n° 28 : principales mesures administratives (hors MICAS) prises par la DLPAJ en matière de lutte contre le terrorisme**

	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Taux de recours*	Taux de réussite**
<i>Interdictions de sortie du territoire</i>	258	190	59	19	14	540	21%	84%
<i>Interdictions administratives de territoire</i>	76	131	158	111	107	583	2%	100%
<i>Expulsions pour motif d'ordre public</i>	47	38	30	26	23	164	95%	89%
<i>Arrêtés de gels d'avoirs</i>	7	10	38	222	167	444	33%	97%
<i>Assignation à résidence, état d'urgence</i>	350	269	135	n.a***	n.a	754	8%	87%

Source : DLPAJ

\*Le taux de recours doit être appréhendé avec précaution, une même mesure pouvant faire l'objet de plusieurs recours (en référé et au fond par exemple).

\*\*Le taux de réussite correspond à la part des actes préparés qui ont été réellement exécutés.

\*\*\*Les assignations à résidence ont pris fin avec la fin de l'état d'urgence.

Autrefois marginaux, les arrêtés de gels d'avoirs constituent la principale mesure administrative prise par la DLPAJ en 2018 et 2019, ce qui témoigne de la montée en puissance de cet instrument. À l'inverse, le nombre d'interdictions de sortie du territoire prononcées depuis 2015 décroît sensiblement. Cette baisse coïncide avec l'évolution de la situation internationale et l'effondrement territorial de Daech. Une fois prises, ces mesures sont, pour la plupart, effectivement mises en œuvre.

**Tableau n° 29 : mesures administratives de la loi SILT prises par l'autorité administrative depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017**

	Périmètre de protection	Fermetures de lieu de culte	MICAS	Visites domiciliaires et saisies	
				Visites effectuées	Saisies réalisées
<i>1<sup>ère</sup> année d'application</i>	224	5	73	69	40
<i>2<sup>ème</sup> année d'application</i>	251	2	134	74	40
<i>Total</i>	475	7	207	143	80

Source : DLPAJ

L'autorité administrative a largement utilisé les nouvelles facultés ouvertes par la loi SILT. Le périmètre de protection, qui est la mesure la plus couramment employée, a principalement servi à la sécurisation de manifestations sportives, en particulier en 2018 pour les événements liés à la coupe du monde de football, et des marchés de Noël et fêtes de fin d'année, pour une durée généralement inférieure à un mois.

Viennent ensuite les MICAS, qui ont pris le relai de l'assignation à résidence prévue par l'état d'urgence. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, 52 mesures étaient toujours en vigueur. Si les MICAS sont l'objet d'un contentieux important, 76 mesures ayant été contestées depuis l'entrée en vigueur de la loi SILT, seules 5 mesures ont fait l'objet de suspensions ou d'annulations par le juge<sup>62</sup>.

Enfin, dans le cadre de la loi SILT, les visites domiciliaires et les saisies doivent être autorisées par le juge des libertés et de la détention (JLD). Sur 202 requêtes préfectorales, 37 demandes ont été rejetées par le JLD. Dans son rapport au Parlement, la DLPAJ a indiqué qu'une visite domiciliaire aurait permis de déjouer un attentat en préparation sur le territoire national. Ces visites peuvent également aboutir à l'ouverture de procédures pour diverses infractions (détention illégale d'armes, découverte de produits stupéfiants, détention de faux documents d'identité, etc.).

## C - Des services de renseignement financiers réorganisés

Depuis 2015, les budgets et les effectifs de Tracfin et de la DNRED dédiés à la lutte contre le financement du terrorisme ont augmenté, même s'ils restent faibles. Les deux services n'effectuent pas (Tracfin), ou très peu (DNRED), de fléchage des crédits affectés à la lutte contre le financement du terrorisme. Ils se sont réorganisés et ont adapté leur modalités de travail au modus operandi des acteurs financiers du terrorisme<sup>63</sup>.

Tracfin a créé, en 2015, une division spécifique afin d'identifier les circuits de financement du terrorisme djihadiste. Initialement dotée de six agents, cette division compte aujourd'hui 14 personnes. Cependant, la lutte contre le financement du terrorisme étant une mission transverse, la plupart des agents du service est amené à y participer. Tracfin a également

<sup>62</sup> 3 suspensions, une annulation totale et une annulation partielle (une seule modalité de la mesure a été annulée).

<sup>63</sup> Cf. détails en annexe n° 3 sur l'activité des deux services.

créé en juin 2018 une nouvelle division d'enquête dédiée à la cybercriminalité financière afin de lutter contre les trafics utilisant des crypto-actifs financiers.

**Tableau n° 30 : effectifs de Tracfin (en nombre d'agents)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Effectifs de la division Lutte contre le financement du terrorisme</i>	6	9	13	14	14
<i>Effectifs globaux</i>	119	132	151	166	175

Source : Cour des comptes d'après Tracfin

Tracfin a ainsi activement contribué à l'identification du financement des filières de djihadistes français partis combattre aux côtés de Daech. Le montant des financements détectés ayant permis les départs, leur entretien sur zone et leur retour, est toutefois modeste, de l'ordre d'1 M€. La détection de ces flux financiers peut également contribuer à faire apparaître des réseaux plus larges, que suivront d'autres services de renseignement. Selon le procureur de la République de Paris une note de Tracfin a été utilisée dans 25 % des enquêtes en cours au parquet antiterroriste.

Tracfin est également très actif dans les dossiers de gels d'avoirs<sup>64</sup>. Chargé d'établir l'état des avoirs et des ressources des cibles choisies mais aussi d'enrichir les dossiers « criminels » par des éléments financiers, le service a transmis 259 notes en 2018, qui ont conduit les ministères de l'intérieur et de l'économie et des finances (DG Trésor) à prendre plus d'une centaine de mesures de gel des avoirs (cf. *supra*).

La DNRED participe également au respect des mesures de gel des avoirs et elle recourt de façon active et autonome aux dispositions de l'article 459 du Code des douanes, qui répriment les infractions à la réglementation des relations financières avec l'étranger.

A l'instar de Tracfin, la DNRED a modifié son organisation et son fonctionnement pour s'adapter à la priorité de la lutte contre le terrorisme et son financement. En 2013, le groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme (GOLT) lui a été rattaché ; son effectif dédié à la lutte contre le financement du terrorisme est passé de 3 ETPT en 2014 à 13 en 2019. Une vingtaine de postes de référents « lutte contre le financement du terrorisme » ont également été créés au sein des emprises territoriales de la DNRED.

**Tableau n° 31 : effectifs dédiés à la lutte contre le financement du terrorisme et globaux de la DNRED (en ETP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Postes dédiés LFT</i>	ND	15	50	71	71	71
<i>dont GOLT</i>	ND	3	5	ND	ND	13
<i>Effectifs globaux DNRED</i>	726	737	760	774	763	768

Source : Cour des comptes d'après la DNRED

<sup>64</sup> Le groupe interministériel d'action sur le gel des avoirs à but antiterroriste (GABAT), a été créé en janvier 2018 sous la co-présidence de la DGSI et de Tracfin, auquel participe la DNRED. Le SGDSN en assure le secrétariat.

La DNRED recense les signalements émis par l'ensemble des brigades des douanes et effectue également un travail important de sensibilisation par l'élaboration de fiches « reflexe » mises à disposition des douaniers.

De plus, la direction du renseignement douanier (DRD) s'est organisée afin d'apporter un soutien au GOLT, avec, d'une part, la création d'une cellule spécialisée dans la détection des comportements délictueux et, d'autre part, l'appui de l'unité cyberdouane qui identifie des trafics sur internet pouvant générer des profits pour des personnes radicalisées.

La DNRED n'est néanmoins pas en mesure d'individualiser ni de préciser les montants frauduleux détectés et directement liés à une activité terroriste<sup>65</sup>. Par ailleurs, peu d'affaires sont judiciairisées : seuls 4 ou 5 dossiers par an sont communiqués au service d'enquêtes judiciaires des finances<sup>66</sup> (SEJF) et aucun au parquet national antiterroriste, l'entrave administrative étant privilégiée. La DNRED a récemment créé une « *taskforce* » dédiée, qui vise à renforcer la coopération opérationnelle, notamment avec Tracfin et le SEJF.

## **D - Des personnels davantage contrôlés et des sites mieux protégés**

### **1 - Des enquêtes au champ élargi pour identifier et écarter les agents radicalisés**

La mise en place d'un contrôle sur les agents exerçant dans des secteurs sensibles s'est généralisée dans le cadre de la lutte antiterroriste<sup>67</sup>.

#### *a) Le périmètre du service national des enquêtes administratives a été étendu*

Créé par décret du 27 avril 2017, le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS), rattaché à la DGPN, a pour mission de procéder à des enquêtes administratives préalablement à des décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, concernant certains types d'emplois, en vue de vérifier « que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées »<sup>68</sup>. Sont notamment concernés :

- les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État ;
- les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, ou en lien avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport de personnes ou de marchandises ;
- les emplois en lien avec des grands événements qui, par leur ampleur ou leur nature, sont exposés à la menace terroriste.

<sup>65</sup> Il peut s'agir de liens indirects avec le terrorisme : trafics en lien avec la criminalité organisée, détournements d'embargos.

<sup>66</sup> Le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) a été créé le 1<sup>er</sup> juillet 2019 au sein du ministère de l'action et des comptes publics à partir du service national de douane judiciaire (SNDJ). Ce nouveau service augmente les capacités d'enquête à disposition de l'autorité judiciaire en matière fiscale et douanière.

<sup>67</sup> La plupart de ces contrôles ne vise pas seulement à exclure le recrutement d'agents radicalisés mais aussi celui d'agents qui pourraient se livrer à d'autres activités criminelles (espionnage, crime organisé, etc.)

<sup>68</sup> Article L. 114-1 du code de sécurité intérieure.

En 2018, le SNEAS avait réalisé près de 320 000 enquêtes et prononcé 485 avis d'incompatibilité. Cependant, ses moyens restreints (23 agents) limitent sa capacité à mener des enquêtes approfondies alors même que son champ d'intervention a été étendu aux personnes déjà recrutées, ce qui représente près d'1,6 million d'enquêtes annuelles à l'horizon 2021<sup>69</sup>. Le relèvement des effectifs de ce service a été annoncé pour faire face à l'accroissement de son activité.

**Tableau n° 32 : nombre d'enquêtes administratives du SNEAS (2018)**

<i>Domaine</i>	<b>Nombre d'enquêtes</b>	<b>Avis sans objection</b>	<b>Avis défavorables</b>
<i>Transport public de personnes ou de marchandises dangereuses</i>	8 473	8 349	116
<i>Autorisation d'acquisition d'armes</i>	225 232	224 947	266
<i>Recrutement police nationale</i>	10 840	10 834	5
<i>Recrutement gendarmerie nationale</i>	11 287	11 280	7
<i>Grands événements</i>	62 636	62 541	91
<i>Total</i>	318 468	317 951	485

Source : SNEAS

Le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (CoSSeN), créé en avril 2017 et rattaché à la direction générale de la gendarmerie nationale, est, quant à lui, chargé des enquêtes et habilitations dans le domaine du nucléaire civil.

Les enquêtes administratives menées par ces deux services s'appuient sur la consultation de fichiers par l'intermédiaire de l'outil ACCReD (automatisation de la consultation centralisée de renseignements et de données). Ce traitement, développé en 2017 et accessible aux seuls SNEAS et CoSSeN, permet de cribler un certain nombre de fichiers et de centraliser aisément l'information sur un individu.<sup>70</sup>

*b) Des contrôles approfondis réalisés par la direction du renseignement et de la sécurité de défense (DRSD) du ministère des armées*

Pour s'assurer de la fiabilité des personnels du ministère des armées, du CEA-DAM, de certains établissements, des entreprises qui concourent à la défense nationale et de leurs sous-traitants, la DRSD procède à leur habilitation. Le niveau de l'habilitation et les contrôles préalables à sa délivrance, ou à son renouvellement, diffèrent selon les fonctions exercées

<sup>69</sup> Rapport d'information n° 2082 de MM. Éric Diard et Eric Pouillat sur les services publics face à la radicalisation, Assemblée nationale, 27 juin 2019.

<sup>70</sup> Les fichiers criblés sont le traitement d'antécédents judiciaires, le fichier des personnes recherchées, le fichier des enquêtes administratives liées à la sécurité publique, le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique, le fichier de gestion de l'information et prévention des atteintes à la sécurité publique, le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste, le traitement automatisé des données relatives aux objets et véhicules volés ou signalés. Indirectement, les fichiers spécialisés CRISTINA de la DGSI et GESTEREXT de la préfecture de police peuvent aussi être consultés.

(Contrôle élémentaire / Confidentiel défense / Secret défense / Très secret défense). Ces contrôles sont très approfondis puisqu'au-delà de la consultation des bases de données, ils portent, par exemple, tant sur l'entourage des personnes que sur leur empreinte numérique.

Le très important volume de demandes a conduit à une nette dégradation des délais<sup>71</sup> dans lesquels la DRSD rendait ses avis. L'augmentation des effectifs (+ 26 % depuis 2016) et la dématérialisation des procédures a permis de doubler le nombre d'avis rendus entre 2015 et 2019.

**Tableau n° 33 : les enquêtes en vue d'habilitation de la DRSD**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
<i>Nouvelles demandes reçues</i>	nd	212 422	288 880	338 069	341 964	356 845	+ 66 %
<i>Avis émis</i>	148 396	170 738	240 864	278 453	311 190	340 708	+ 99,5 %
<i>Taux d'avis dans les délais prescrit : cible</i>	nd	96%	nd	98%	98%	93%	
<i>Taux d'avis dans les délais prescrit réalisation</i>	96%	77,7%	98,8%	97,05%	93%	93%	

Source : Ministère des armées, DRSD

Note : depuis 2016, la DPSD est devenue la DRSD.

La loi SILT autorise également l'ouverture d'une enquête administrative « lorsque le comportement d'une personne occupant un emploi ou titulaire d'une autorisation, agrément ou habilitation mentionnés [...] laisse apparaître des doutes sur la compatibilité avec des missions, ou des activités au titre desquelles ils ont été délivrés. » Quand une enquête a confirmé un comportement « incompatible avec les fonctions ou missions exercées », il peut être décidé un « retrait » ou une abrogation de l'habilitation. Lorsqu'il s'agit d'un militaire, la personne en cause peut être immédiatement écartée du service. La radiation des cadres peut intervenir dans les cas les plus graves dans les conditions prévues par décret<sup>72</sup>.

### *c) Le ministère de la justice a renforcé son dispositif d'enquêtes*

Pour les magistrats et le personnel de juridiction, le ministère de la justice procède à des enquêtes d'habilitation (IGI 1300) effectuées sous la responsabilité du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS). En outre, l'article 114-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que l'inspection générale de la justice (IGJ) peut être saisie pour mener des enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées. Ce dispositif n'a jamais été utilisé.

<sup>71</sup>Ceux-ci sont fixés par voie réglementaire (par exemple pour un contrôle élémentaire : deux mois, pour un contrôle Très secret défense : six mois).

<sup>72</sup>Décret n° 2018-135 du 27 février 2018, qui prévoit notamment qu'un conseil peut recommander la radiation des cadres ou la résiliation du contrat du militaire qui aura comparu auprès du ministre des armées (pour les officiers sous contrat, les sous-officiers et les militaires du rang) ou auprès du président de la République (pour les officiers de carrière seulement).

Le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) fait également réaliser de manière systématique un criblage au sein de l'état-major permanent de l'administration pénitentiaire. Ces investigations sont menées par un bureau spécifique, créé le 15 juin 2019 et dirigé par un magistrat.

Au terme de ces premières investigations, le SNRP transmet un avis à une commission *ad hoc*, qui examine les suites à donner à chaque signalement : classement sans suite, procédure disciplinaire, entrave judiciaire ou administrative (ex. recours à l'article L.114-1 du code de la sécurité intérieure), ou encore investigations en renseignement.

Toutefois, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le SNRP ne pouvait pas initier d'enquêtes en renseignement sur la base de ces signalements, faute de cadre juridique. Cette situation a été corrigée par un décret du 30 décembre 2019<sup>73</sup>. Le ministère est, à présent, en mesure d'instruire une procédure judiciaire ou disciplinaire à l'encontre d'agents de l'administration pénitentiaire qui auraient fait l'objet de signalement.

## 2 - Un niveau de sécurisation des sites sensibles relevé

### *a) Une organisation complexe destinée à s'assurer du bon niveau de protection des sites militaires*

La loi de programmation militaire 2019-2025 a confirmé l'enjeu que représente la protection des sites militaires ainsi que des infrastructures et opérateurs d'importance vitale. La fragilité de la protection de ces sites a été illustrée par des incidents survenus en 2015 et 2016<sup>74</sup>.

En 2015, la direction de la protection des installations, moyens et activités de la défense (DPID)<sup>75</sup> a été créée. Placée sous l'autorité directe du ministre des armées, elle a pour mission de garantir que les installations, les moyens et les activités de la défense sont protégés contre les actes malveillants ou hostiles, les atteintes au secret de la défense nationale et la menace cyber. Son champ d'intervention recouvre tant le ministère des armées que la direction des applications militaires du CEA, soit plus de 860 sites, et les entreprises faisant partie de la base industrielle et technologique de défense (BITD).

La direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), placée également sous l'autorité directe de la ministre, est, quant à elle, chargée de la sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles. Elle conduit annuellement des inspections pour s'assurer du niveau de protection de ces installations. Le taux de réalisation du programme d'inspection, qui constitue un indicateur du rapport annuel de performance du programme budgétaire 144 *environnement et prospective de la politique de défense*, a fortement baissé jusqu'en 2017 avant de se redresser en 2018 et 2019.

---

<sup>73</sup> La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice autorise le renseignement pénitentiaire (SNRP) à mettre en œuvre des techniques de recueil de renseignement à l'encontre de toute personne constituant une menace d'une gravité particulière pour la sécurité au sein des établissements pénitentiaires et le décret d'application n° 2019-1503 du 30 décembre 2019 de cette loi étend les possibilités du SNRP de mettre en œuvre des techniques de renseignement à « *l'ensemble des intervenants en détention au titre des finalités de la prévention du terrorisme* ».

<sup>74</sup> 6 intrusions, dont l'une aboutissant à un vol de munitions à Miramas, ou tentatives ont été répertoriés en 2015, et 31 intrusions ou tentatives et 12 survols de drones en 2016.

<sup>75</sup> Décret n° 2015-1029 du 19 août 2015 relatif à la direction de la protection des installations, moyens et activités de la défense.

**Tableau n° 34 : réalisation des programmes d'inspection par la DRSD**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Taux de réalisation des programmes	93 %	96 %	62 %	58 %	75 %	85 %

Source : PLR 2015 à 2018 (RAP du programme 144) et DRSD

Note : (\*) provisoire

La dégradation du taux de réalisation du programme s'explique par l'extension du champ d'intervention de la DSRD aux sites de la direction des applications militaires du CEA, qui n'a pas été accompagnée d'effectifs supplémentaires. Néanmoins, toutes les inspections relevant d'une obligation prévue par la réglementation (points d'importance vitale, installations nucléaires intéressant la défense, etc.) ont été réalisées. La mise en œuvre des prescriptions de la DRSD relève des armées, directions et services qui, dans le cadre de l'instruction ministérielle portant sur l'organisation générale de la protection de janvier 2017, s'appuient sur la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID) et la direction des réseaux et infrastructures des systèmes d'information de la défense (DIRISI).

Parallèlement, la DCSID et la DIRISI ont passé des accords-cadres avec des entreprises pour mutualiser au niveau national une partie de la procédure de passation des marchés de travaux relatifs aux infrastructures (clôtures, postes de sécurité, etc.) et d'installation des systèmes actifs (contrôles d'accès, vidéo-protection, etc.) et ainsi réduire les délais et optimiser leurs moyens affectés au suivi des travaux. Si cette façon de procéder présente des avantages, elle ne permet pas de coordonner de façon satisfaisante les travaux d'infrastructure et ceux relatifs à l'installation des systèmes actifs, les deux procédures d'achat n'étant pas suffisamment articulées.

Au bout de la chaîne les responsables des installations doivent s'assurer que les prescriptions formulées ont bien été mises en œuvre.

Au-delà de cette organisation complexe et dont la robustesse mériterait d'être évaluée, les moyens financiers consacrés à la protection des sites sensibles ont été augmentés. Les dépenses annuelles consacrées aux mesures de renforcement physique de la protection se sont élevées, sur la période 2016-2019, à 140 M€ par an en moyenne, contre 50 M€ en 2015. L'effort financier consacré à ces mesures devrait cependant diminuer après 2020, avec des dépenses annuelles programmées de 88 M€ en moyenne sur la période 2020-2025. À cela s'ajoutent les moyens consacrés à cette priorité par la direction des applications du CEA, pour un montant total de 39,4 M€ sur la période 2016-2019 ainsi que les coûts annuels de maintenance des installations de protection à hauteur de 84 M€ pour les investissements réalisés sur la période 2016-2019 et de 80 M€ pour ceux programmés pour 2020-2025.

Les mesures relatives à la protection ne se limitent cependant pas aux seuls investissements physiques et à leur maintien en condition opérationnelle. La protection des emprises nécessite la présence d'équipes d'intervention dont le renforcement pourrait compenser un niveau trop faible d'équipement. Inversement, un niveau d'équipement élevé peut permettre d'alléger les équipes d'intervention (« équation de protection »).

Les effectifs de l'armée de l'air et de la marine assurant la protection des emprises ont augmenté respectivement de 11 % et 21 % depuis 2014. Au sein de l'armée de l'air, environ 2 500 agents étaient, en 2018 et 2019, mobilisés pour la protection des emprises. Il conviendrait

également d'ajouter à ces effectifs les militaires de la gendarmerie maritime qui assurent la protection de certaines emprises portuaires militaires et civiles.

**Tableau n° 35 : effectifs de l'armée de terre et de la marine assurant la protection de leurs emprises**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<i>Armée de terre</i> **	1 911	2 100	2 100	2 100	2 141	2 141
<i>Marine</i> ***	1 388	1 380	1 523	1 534	1 675	1 683

Source : EMAT, EMM

Note : \* effectifs prévisionnels ;

\*\* Effectifs moyens présents assurant la protection des emprises ;

\*\*\* Postes pourvus de militaires assurant la protection des emprises.

Il est cependant difficile d'évaluer les conséquences de l'augmentation des moyens engagés. En effet, l'évolution du nombre d'intrusions ne peut permettre à elle seule de mesurer l'efficacité du système<sup>76</sup>.

#### *b) Le renforcement de la sécurité des prisons a été poursuivi*

Le renforcement de la sécurité dans les établissements pénitentiaires a fait l'objet d'un plan spécifique en 2013 et 2014 d'un montant de 33 M€. Cet effort a ensuite été poursuivi de 2015 à 2017 grâce aux dotations supplémentaires ouvertes au titre des plans de lutte antiterroriste (31,2 M€ consommés au titre du PLAT 2 en 2017) et du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART). À ce titre, 18,3 M€ ont été consacrés au développement des systèmes de brouillages (14,7 M€), à la rénovation de la vidéo-surveillance (2,6 M€) et à la sécurisation des établissements (1 M€). Malgré la fin des plans, les crédits affectés à la sécurité ont progressé de 42 % entre 2018 et 2020 afin de financer le développement du brouillage des communications téléphoniques illicites en détention et la lutte contre les drones.

Enfin, la création depuis 2016 des quartiers dédiés à l'évaluation de la radicalisation (QER) et à la prise en charge de celle-ci (QPR) des détenus terroristes (cf. *infra*) a nécessité de nombreux aménagements ou construction ad hoc, dont le coût total n'a pu être fourni par le ministère.

Parallèlement à ces mesures, les forces de sécurité intérieure et extérieure sont été mobilisés pour mieux assurer la sécurité du territoire national et rassurer les populations.

<sup>76</sup> Un système efficace n'est pas un système qui interdit toute intrusion, mais un système qui évite, par leur détection puis l'intervention des équipes de sécurité, que les intrusions aient des conséquences (« équation de protection »).

## **II - Un déploiement sans précédent des forces de sécurité pour renforcer la sécurité du territoire**

### **A - Des contrôles accrus sur les flux de voyageurs**

Le renforcement de la sécurisation du territoire s'est d'abord traduit par le rétablissement des contrôles aux frontières qui a fortement mobilisé les services de la police aux frontières et de la douane<sup>77</sup>. D'une manière générale, l'absence d'indicateur d'activité suffisamment fiable ne permet pas de mesurer les résultats de cet accroissement des moyens mis en œuvre pour renforcer la sécurisation du territoire.

#### **1 - Des contrôles aux frontières rétablis en novembre 2015**

Les contrôles aux frontières ont été rétablis à la suite des attentats du 13 novembre 2015, dont un des auteurs était entré sur le territoire européen par la Grèce en se mêlant au flux des réfugiés syriens. Prorogée à plusieurs reprises, cette mesure était toujours en vigueur à la date de réalisation de la présente enquête.<sup>78</sup>

En conséquence, les effectifs de la direction centrale de la police aux frontières affectés aux contrôles aéroportuaires et terrestres ont été renforcés grâce à 1 247 ETP supplémentaires (dont 384 au titre des plans de renfort) obtenus entre 2014 et 2018. Ces contrôles ont conduit à l'interpellation de 80 000 individus en 2018 et 100 000 en 2019.

La douane intervient également comme administration garde-frontières. Elle assure ses missions de contrôle au sein des aéroports, des ports, les gares ou en tout point routier officiellement qualifié de point de passage frontalier (PPF). Elle a la charge des contrôles de 76 PPF dont les flux de voyageurs sont les plus faibles et les moins sensibles, du point de vue sécuritaire et migratoire (sur un total de 122 PPF répertoriés). En 2019, la douane a mobilisé 1 514 agents pour assurer des missions de garde-frontières, soit l'équivalent de 337 ETPT. Afin de renforcer le contrôle des frontières, elle a été autorisée, en 2016 et 2017, à effectuer 1 000 recrutements supplémentaires dans le cadre du plan de lutte antiterroriste. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> novembre 2018 et le 1<sup>er</sup> novembre 2019, la douane a contrôlé 2 170 092 voyageurs au titre du renforcement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, conduisant à 818 refus d'entrée.

La gendarmerie a renforcé, à compter de 2016, les moyens alloués au contrôle des flux traversant sa zone de compétence territoriale qui s'étend sur 95 % du territoire national, 85 % du réseau routier, 90 % du réseau ferré et la majorité des zones frontières. Les 300 unités territoriales de la gendarmerie positionnées sur les principaux axes de transit ont bénéficié, dans le cadre des trois plans de renfort, de 843 militaires supplémentaires qui ont été employés à des missions de surveillance et de contrôle de points de passage. Ils contribuent aussi à sécuriser le territoire et les flux qui le traversent, en recueillant tous les renseignements utiles, notamment

---

<sup>77</sup> La douane a la responsabilité des contrôles sur 54 points de passage autorisés (PPA) situés à la frontière terrestre entre la France et ses voisins également membres de l'espace Schengen

<sup>78</sup> De nouvelles mesures restrictives ont, par ailleurs, été prises dans le cadre de la crise sanitaire dès la fin du mois de février 2020.

les « signaux faibles ». Des militaires de l'opération Sentinelle (cf. *infra*) sont parfois venus les appuyer.

### **Le système API-PNR France**

Sans attendre l'adoption de la directive UE 2016/681 du Parlement européen et du conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données de réservation (données « Passenger name record » dites PNR), qui a fait obligation aux 28 États membres de l'UE de se doter d'un système de traitement des données PNR pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, la France s'était, dès 2014, dotée d'un traitement automatisé de ces données dénommé API-PNR France.

Par la mise en œuvre de ce traitement, les transporteurs aériens et, le cas échéant, les agences de voyage et opérateurs de voyage ou de séjour affrétant tout ou partie d'un aéronef recueillent et transmettent les données d'enregistrement et d'embarquement (données « Advance passenger information » dites API) et les données de réservation (dites PNR) relatives aux passagers dans leurs déplacements à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des déplacements reliant deux points de la France métropolitaine. L'accès aux données personnelles contenues dans le système n'est pas direct pour les utilisateurs finaux (police, gendarmerie et douanes) : les requêtes soumises et leurs résultats sont validés ou refusés par l'Unité Information Passagers (UIP), service interministériel à compétence nationale, qui contrôle la qualité et la fiabilité des données envoyées par les compagnies aériennes, la légalité et la validité des requêtes adressées au système par les utilisateurs finaux, comme les résultats de ces requêtes.

La loi SILT de 2017 et les décrets du 3 août 2018, tout en pérennisant le traitement automatisé API-PNR, modifient les finalités du traitement, la durée de conservation des données enregistrées, les catégories de personnes y ayant accès, les catégories de personnes pouvant être destinataires des données, les modalités d'échange et de transfert des données ainsi que les modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification des données. Le PNR a également été étendu au transport maritime.

## **2 - Une sécurisation intensifiée du territoire par les forces de sécurité intérieure, dont la mesure est difficile à retracer**

Dans un contexte de menace terroriste, la sécurisation du territoire passe notamment par des patrouilles visibles de policiers et de gendarmes qui ont un effet dissuasif et rassurent la population.

À Paris, les attentats de novembre 2015 avaient conduit, au sein de la préfecture de police, à la création de l'unité de sécurisation opérationnelle de la capitale (USOC) rattachée à la direction de l'ordre public et de la circulation. Il s'agissait de créer une force civile visible qui, par sa présence, devait rassurer la population et dissuader la menace terroriste. Au sein de cette unité, les fonctionnaires de police affectés à cette unité réalisaient des patrouilles à pied en journée sur 16 secteurs de sécurisation Vigipirate (SSV) parmi les 57 que compte l'agglomération parisienne. Cette sécurisation se concrétisait par des passages et des prises de contact régulières, le recueil de renseignement opérationnel, et la transmission d'un compte rendu quotidien. L'USOC regroupait 300 fonctionnaires en janvier 2018.

Depuis la fin 2019, en raison d'une baisse de ses effectifs, affectés à d'autres missions, l'USOC ne déploie plus quotidiennement que cinq patrouilles à pied et compte 140 fonctionnaires au 1<sup>er</sup> décembre 2019 pour un effectif socle fixé à 255 agents. Cette unité, n'étant plus en mesure d'assurer ses missions sur l'ensemble des SSV qui lui étaient dévolus, a été

dissoute le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ses effectifs ont été redéployés entre différents services de la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police parmi lesquels notamment les compagnies de sécurisation, l'unité mobile d'intervention et de protection et l'unité des gardes permanentes. Les zones de patrouille de l'USOC ont été intégrées à la zone de déploiement de Sentinelle.

Les compagnies républicaines de sécurité (CRS) assurent également des missions de protection des bâtiments institutionnels, diplomatiques ou culturels ainsi que de sécurisation des transports et des frontières, qui ont représenté 9 % de leur activité entre 2016 et 2018.

L'évaluation des moyens consacrés à cette sécurisation du territoire et de la voie publique s'avère difficile en l'absence de données consolidées retraçant le nombre d'heures fonctionnaires dévolues à cette mission. En effet, la DGPN et la DGGN ne disposent pas d'indicateur suffisamment précis pour mesurer de manière fiable la présence des policiers et des gendarmes sur la voie publique. Dans ces conditions, il n'est pas possible de déterminer précisément si, à la suite des attentats de 2015, la présence des effectifs sur la voie publique et la sécurisation du territoire a été renforcée. L'indicateur « taux d'occupation de la voie publique » - c'est-à-dire le pourcentage de l'effectif de policiers et le nombre de policiers occupés à un moment donné par ce type d'activité - a été abandonné par la direction centrale de la sécurité publique en raison de son imprécision. L'indicateur du rapport annuel de performance, le taux d'engagement des effectifs sur le terrain<sup>79</sup>, ne permet pas non plus de mesurer le niveau d'activité des forces de sécurité dédié à la sécurisation du territoire.

### **L'extension du champ d'intervention des sociétés privées de sécurité**

*Compte tenu du niveau durablement élevé de la menace terroriste, les réflexions sur la sécurité intérieure intègrent la montée en puissance du rôle des agents privés de sécurité en complément de l'action de la police et de la gendarmerie nationales.*

Pour autant, le champ des activités susceptibles d'être confiées à des sociétés privées de sécurité en lien avec une mission de sécurité publique reste étroit. Le cadre législatif exclut en effet toute délégation générale de pouvoirs de police administrative (conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel) et interdit l'intervention des agents privés de sécurité sur la voie publique sauf circonstances exceptionnelles particulièrement encadrées. Par ailleurs, leurs pouvoirs d'inspection et de filtrage sont soumis à un agrément spécifique. En outre, les possibilités d'armement n'ont été que récemment assouplies à travers la création d'une activité de surveillance armée des biens ou de protection des personnes.

<sup>79</sup> Indicateur du PAP, le taux d'engagement des effectifs sur le terrain rapporte le nombre d'heures consacrées aux activités réalisées hors des locaux de police à l'effectif réellement disponible. Toutefois, largement entendues, les heures fonctionnaires sur le terrain recouvrent toutes les missions réalisées en dehors des locaux des services de police alors que toutes n'impliquent pas une activité de surveillance générale de la voie publique. Tel est le cas de certaines missions de police de la circulation (constat d'accident, fourrière), d'assistance (escortes, gardes statiques) ou encore de police générale (réunions avec des partenaires institutionnels)

Malgré ce cadre contraignant, le champ d'intervention des sociétés privées de sécurité, qui comptent près de 165 000 agents en 2018, peut les amener à être associées, dans certaines circonstances, à l'exercice de missions de sécurité publique. D'une part, l'État peut externaliser à ces entreprises des missions de surveillance et de garde statique de bâtiments publics. D'autre part, les agents privés de sécurité peuvent être associés, sous la forme d'une « coproduction de sécurité », à des dispositifs de sécurisation de sites ouverts au public lors d'évènements sportifs, culturels, commerciaux ou récréatifs. Ce second type d'intervention, en voie de développement, illustre la place accordée aux entreprises privées de sécurité afin d'alléger les tâches de filtrage et de surveillance des forces de sécurité publique.

## **B - Une opération des armées sur le territoire national d'ampleur inédite : Sentinelle**

L'opération Sentinelle représente un engagement inédit des forces armées sur le territoire national tant dans son volume que dans sa durée. Sa mise en œuvre a nécessité une évolution de la doctrine d'emploi des forces et un renforcement de la coordination avec les autorités et les forces civiles.

### **1 - Une réflexion nouvelle autour de l'engagement des armées sur le territoire national sous l'impulsion de l'opération Sentinelle**

En milieu terrestre, l'intervention des forces armées est subordonnée à une réquisition de l'autorité civile, qui peut y recourir lorsqu'elle estime que les moyens des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile sont inexistantes, insuffisants, inadaptés ou indisponibles (article L. 1321-1 du code de la défense). En dépit de ce cadre strict, l'intervention des forces armées sur le territoire national, tant pour porter secours aux populations que pour prévenir des actes de terrorisme, existe de longue date. Les forces armées sont, en effet, déployées de manière constante depuis 1995, dans le cadre de Vigipirate. La mise en œuvre du plan Vigipirate, à son niveau le plus élevé en janvier 2015, puis son inscription dans la durée lors du Conseil de défense du 29 avril 2015 sous la dénomination d'« opération Sentinelle », ont néanmoins constitué un changement de nature, par l'ampleur et la durée de cet engagement.

Cette opération a conduit, d'une part, à une réflexion sur l'organisation des armées et, d'autre part, à un approfondissement des travaux sur l'articulation entre les forces de sécurité intérieure et les armées. Les armées ont élaboré au cours de l'année 2015 le concept de posture de protection terrestre (PPT), qui recouvre l'ensemble des dispositions prises par les armées dans le cadre de la fonction stratégique « protection pour le milieu terrestre ». À ce titre, l'armée de terre, qui en est l'acteur essentiel, doit être en mesure d'engager « jusqu'à 10 000 militaires en trois échelons et pendant un mois, organisant ainsi les conditions d'une contribution durable des armées à la défense et à la sécurité de notre territoire, face à la menace terroriste d'inspiration djihadiste »<sup>80</sup>. La contribution de l'armée de terre à cette fonction de protection comporte, outre l'opération Sentinelle, trois autres volets : la protection des sites, le renfort aux autres opérateurs d'importance vitale et les interventions pour neutraliser les explosifs.

<sup>80</sup> Rapport annexé au projet de LPM 2019-2025 « La fonction « protection » s'articule autour des postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime et intègre la posture de protection terrestre, mise en place à la suite des attentats de 2015 et 2016. »

## 2 - Une coopération civilo-militaire rénovée

### *a) Un nouveau cadrage interministériel*

La mise en œuvre de l'opération Sentinelle nécessitait une clarification des relations entre le ministère de l'intérieur et le ministère des armées et des modalités d'intervention de l'armée sur le territoire national en dehors des cas de défense du territoire.

La nouvelle instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile (IMM 100-10 cf. annexe n° 17) n'a été publiée que le 14 novembre 2017. Cette instruction témoigne des difficultés de la coopération civilo-militaire et cherche à établir un point d'équilibre entre les forces de sécurité et les forces armées, notamment sur les questions relatives à la manière de sécuriser un territoire, au commandement de l'opération, au renseignement, aux systèmes de communication et au maintien de l'ordre.

### *b) Un dispositif de coopération civilo-militaire permanent*

Le dispositif de coopération permanente entre les deux ministères est prévu par la note conjointe du 8 décembre 2016. Il se structure, au niveau national, autour d'une cellule de coordination intérieur-défense (C2ID), ayant vocation à faciliter le dialogue entre les trois directions opérationnelles du ministère de l'intérieur (DGGN, DGPN, DGSCGC) et l'état-major des armées et, au niveau local, autour des préfets de zone. Ces derniers sont chargés d'animer un dialogue stratégique avec les officiers de liaison du ministère des armées, portant notamment sur le développement d'une analyse partagée des menaces et des vulnérabilités, la préparation des dispositifs de réponse et l'organisation d'exercices communs.

La cellule de coordination intérieur-défense (C2ID), animée par le haut fonctionnaire de défense du ministère de l'intérieur, réunit trimestriellement les officiers généraux du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO). Sur la base des informations alors échangées, le CPCO planifie les opérations au niveau stratégique et formule les ordres d'engagement pour l'opération Sentinelle en accord avec la réquisition de l'autorité administrative.

Au niveau des zones de défense et de sécurité et des départements, les officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS)<sup>81</sup> et des délégués militaires départementaux (DMD) de la chaîne « organisation territoriale interarmées de défense » (OTIAD) sont les conseillers militaires des préfets de zone et de département. Depuis le déploiement de Sentinelle, la chaîne OTIAD a été renforcée tant sur le plan quantitatif que qualitatif, passant de 990 personnes en 2016 à 1076 en 2019.

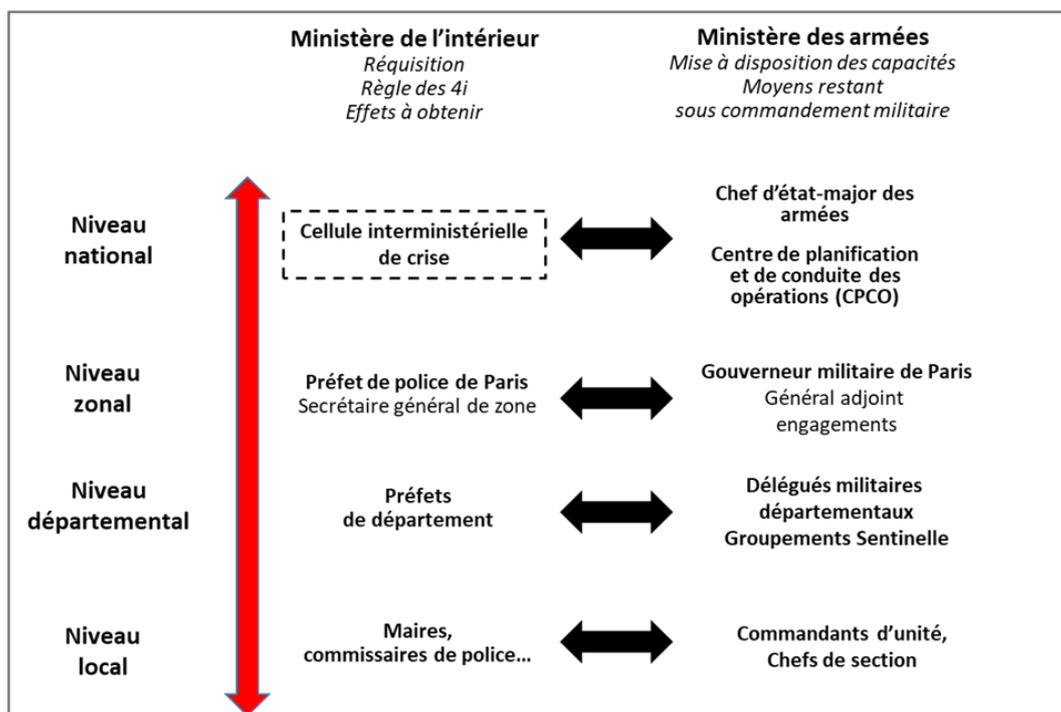
Au niveau local, des officiers de liaison<sup>82</sup> du ministère des armées sont détachés au sein des centres opérationnels de zone (COZ) et de département (COD) des préfetures.

---

<sup>81</sup> Commandants supérieurs (COMSUP) en outre-mer.

<sup>82</sup> Les officiers généraux de défense et de sécurité au niveau zonal et les délégués militaires départementaux au niveau départemental.

### Schéma n° 1 : l'organisation de la coopération civilo-militaire : l'exemple de la zone de défense et de sécurité Île-de-France



Source : Cour des comptes d'après le ministère des armées

Selon l'état-major des armées, la coopération entre les autorités civiles et militaires est satisfaisante au niveau zonal, notamment grâce à la participation régulière des officiers de liaison aux réunions de sécurité organisées par les préfets. En matière de renseignement, les états-majors de l'armée ont tissé des liens étroits avec les représentants zonaux des services de renseignement ou des forces de sécurité intérieure. En revanche la coopération paraît moins aboutie dans certains départements, où les officiers de liaison ne sont pas systématiquement conviés aux réunions de sécurité. De plus, les exercices et entraînements conjoints restent limités. L'armée de terre a ainsi indiqué qu'elle avait réalisé quelques entraînements conjoints avec la gendarmerie nationale et, à Paris, avec la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), mais plus rarement avec les forces de la police nationale (un seul exercice conjoint recensé).

La nouvelle directive de coopération civilo-militaire 2020-2022 du 13 décembre 2019<sup>83</sup> confirme l'utilité de l'évaluation partagée de la menace, par le biais des réunions zonales de sécurité, des commissions zonales défense sécurité et des contrats territoriaux de réponses aux risques départementaux et zonaux. Elle met cependant en exergue la nécessité de poursuivre les efforts de coopération, qui dépend encore trop souvent de la qualité des relations interpersonnelles dans les départements, et d'approfondir la coordination des moyens en temps de crise par l'organisation d'exercices communs et de retours d'expérience.

<sup>83</sup> Note commune du secrétariat général du ministère de l'intérieur / service du HFD DR/SG/n° 365/2019 et du ministère des armées /EMA/division emploi des forces n° 19007120/ARM//EME/EMP.3.DR et son annexe.

*c) Les modalités respectives d'intervention de la force Sentinelle et des forces de sécurité intérieure en cas d'attentat doivent être mieux partagées*

En raison des autres missions qui leur sont confiées, les armées ne sont pas partie au schéma national d'intervention du ministère de l'intérieur (cf. *infra*). Néanmoins, en cas d'action terroriste, l'engagement des forces armées de Sentinelle s'inscrit en complément des unités du ministère de l'intérieur ou résulte d'une situation d'« opportunité », comme lors des attaques à la gare Saint Charles de Marseille ou à Strasbourg. Le schéma qui figure dans la doctrine interarmées « le cadre juridique d'emploi des armées sur le territoire national » (cf. annexe n° 18) prévoit d'ailleurs qu'en l'absence de forces de sécurité intérieure et en cas de péril imminent de mort pour soi ou pour autrui, de « ne pas attendre, fixer ou neutraliser et d'intervenir dans l'attente d'être relevé par une unité de 2<sup>ème</sup> niveau ».

Bien que cette doctrine soit rappelée dans les instructions que le ministère de l'intérieur adresse aux préfets, les modalités exactes d'intervention des militaires en cas d'attentat semblent parfois encore mal connues des autorités civiles, en particulier en milieu fermé, dans le cas où les forces de sécurité intérieure ne seraient pas immédiatement sur place. Cela rend souhaitable de poursuivre les efforts afin que les modalités d'intervention des militaires employés au titre de Sentinelle soient mieux prises en compte aux différents échelons du ministère de l'intérieur, tout comme la connaissance du schéma national de sécurité (cf. *infra*) doit être mieux assurée aux différents niveaux au ministère des armées.

### 3 - La force Sentinelle à la recherche de l'efficience

*a) Après le pic de 2016, des effectifs en repli progressif*

Avec plus de 4 500 militaires engagés quotidiennement en 2019, l'opération Sentinelle représente la plus importante mission intérieure du ministère des armées. Après un pic en 2016, année au cours de laquelle plus de 9 000 militaires ont été déployés pendant plusieurs mois, dont plus de 6 000 en région parisienne, les effectifs de l'opération sont en repli.

**Tableau n° 36 : effectifs engagés quotidiennement dans l'opération Sentinelle**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (8 premiers mois)
<i>MISSINT*</i>		7 418	8 287	7 603	5 181	4 879
<i>SENTINELLE</i>	742**	6 954	7 791	7 001	4 649	4 320
<i>dont armée de terre</i>		6 796	6 913	6 205	4 470	4 153
<i>dont réservistes</i>		29	329	373	538	512

Source : Cour des comptes ; données ministère des armées/EMA/ sous-chefferie opérations »

\* Les opérations qualifiées de MISSINT sont, à côté de Sentinelle, l'opération Harpie de lutte contre l'orpaillage en Guyane, les actions de lutte contre les feux de forêts (opération Héphaïstos) et les inondations, la lutte contre le narcotrafic et les actions de sauvetage en mer

\*\*Vigipirate.

Le nombre de militaires déployés ainsi que leur répartition géographique entre la région parisienne et le reste du territoire dépendent à la fois de la saisonnalité des déploiements, de l'appréciation de la menace et de l'évolution de la doctrine d'emploi des forces, notamment avec la mise en œuvre de l'« opération Sentinelle rénovée » (cf. *infra*).

Les militaires engagés dans Sentinelle suivent une préparation spécifique, qui comprend notamment des modules d'instruction au tir, de formation à l'intervention opérationnelle rapprochée, de gestion des médias, d'instruction juridique et d'acquisition des savoir-faire fondamentaux du combat en zone urbaine.

Le dispositif Sentinelle s'appuie également sur une combinaison efficace des systèmes d'information et de communication des patrouilles qui permet de les localiser en temps réel.

### **Les systèmes d'information et de communication des patrouilles Sentinelle**

Chaque groupe de soldats en patrouille dispose de trois terminaux permettant d'accéder à trois réseaux distincts :

- un premier terminal classique connecté au réseau téléphonique *via* un opérateur ;
- un terminal pour accéder au réseau du ministère des armées « Auxylium », utilisant les infrastructures de téléphonie 4G, avec, en cas de nécessité, la possibilité de basculer sur les infrastructures de communication du ministère. Disposant de fonctionnalités avancées, il permet notamment le chiffrement des communications et la géolocalisation des terminaux. Si cet équipement est très apprécié par les militaires, il présente, du fait de sa fragilité, un taux de disponibilité opérationnel limité (68 à 80 %) ;
- un terminal du réseau du ministère de l'intérieur « Acropol », utilisant une infrastructure propre au ministère (infrastructure nationale partagée des transmissions, INPT). Si le réseau Acropol ne permet pas la géolocalisation des équipes, il prévoit cependant le chiffrement des communications ainsi que des conférences téléphoniques mettant en relation tous les terminaux situés dans une zone géographique déterminée.

Les réseaux Auxylium et Acropol ne sont pas interopérables. Dès lors, chaque terminal sert à communiquer avec des interlocuteurs de nature différente. Par ailleurs, les forces de sécurité intérieure, n'ayant pas accès au réseau Auxylium, ne peuvent géolocaliser les patrouilles Sentinelle en temps réel.

#### *b) Une diminution du format de l'opération et une évolution de ses modalités*

L'opération Sentinelle a fait l'objet de critiques dès sa mise en œuvre, son efficacité étant contestée et sa pénibilité, pour les militaires, soulignée. D'une part, il était relevé que le déploiement de plus de 7 000 soldats sur le territoire national en novembre 2015 n'avait pas empêché les attentats de Paris et de Saint-Denis et que les militaires en garde statique fournissaient des cibles aux terroristes. D'autre part, il était mis en avant que le caractère peu valorisant et répétitif de la mission ainsi que les conditions dégradées d'hébergement des militaires avaient un effet démobilisateur sur les unités. Enfin, il était constaté que le temps consacré à cette mission réduisait le nombre de jours disponibles pour la préparation opérationnelle, dégradant de fait la capacité opérationnelle des armées. Pour autant, l'intervention des militaires était jugée indispensable tant par l'état-major des armées que par le SGDSN et était très appréciée par la population<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> CF. sondages réalisés par l'IFOP à la demande de la DICOD en mars 2018 et mai 2019.

Dans les faits, depuis 2017, les militaires sont intervenus dans cinq situations d'attentat terroriste. Dans trois cas, des militaires eux-mêmes étaient attaqués, au musée du Louvre le 3 février 2017, à l'aéroport d'Orly le 18 mars 2017 et à Levallois-Perret le 9 août 2017. Dans deux autres cas, les militaires de Sentinelle sont intervenus « en premier » pour faire cesser une action terroriste qui avait déjà fait des victimes<sup>85</sup>.

Par ailleurs, tandis que les effectifs de l'armée de terre étaient renforcés (cf. *supra*), plusieurs évolutions sont intervenues dans l'organisation de l'opération pour améliorer le dispositif.

En premier lieu, dès 2016, la logique d'un effectif cible à déployer était abandonnée au profit d'une approche centrée sur les effets à obtenir, tandis que les gardes statiques étaient remplacées par des patrouilles dynamiques dont les circuits étaient adaptés aux risques potentiels (heures de plus grande affluence dans les gares, horaires des offices religieux et des sorties d'école, etc.). Ces évolutions ont permis de réduire le volume des effectifs mobilisés, tout en gagnant en efficacité.

En second lieu, une nouvelle organisation centrée autour de trois niveaux de mobilisation était mise en place à l'automne 2017 :

- un dispositif opérationnel permanent pour protéger les lieux les plus sensibles et « continuer à appuyer les forces de sécurité intérieure dans le contrôle des frontières » ;
- un échelon de renforcement planifié engagé pour les grands événements occasionnels ou saisonniers (Noël, festivals, événements sportifs, etc.)
- une « réserve stratégique », de 3 000 militaires, engagée sur décision du Président de la République en cas de « crise majeure. »

Cette approche, qui s'est traduite par un nouveau repli du nombre des militaires déployés, a permis d'alléger les contraintes pesant sur les soldats et de redresser le niveau de la préparation opérationnelle, passé de 64 à 81 jours.

Bien que les évolutions de Sentinelle aient été acceptées par le ministère de l'intérieur, une certaine incompréhension perdure. Tandis que le ministère des armées souhaite retrouver un maximum de marges de manœuvre, le ministère de l'intérieur estime manquer de visibilité sur la présence réelle des soldats sur le terrain.

Enfin, à terme, la question de savoir s'il est nécessaire d'engager un effectif de manière permanente sur le territoire national se pose.

Par ailleurs, la très forte mobilisation des forces de sécurité intérieure du fait du mouvement des « gilets jaunes », de fin 2018 à début 2019, a conduit l'autorité civile à faire appel de manière répétée aux forces armées afin de les affecter à des missions de garde normalement assurées par des unités de gendarmes mobiles ou de CRS. Cet emploi tend à s'éloigner de l'objectif initial de l'engagement des armées sur le territoire national, qui ont vocation à « contribuer à la protection face à la menace terroriste » et fait courir le risque que les forces de sécurité extérieure puissent être exposées dans le cadre de troubles à l'ordre public. À ces événements d'une ampleur inédite, s'ajoute le concours quotidien qu'apporte la force Sentinelle aux forces de sécurité intérieure dans leur mission de sécurité publique (prévention

---

<sup>85</sup> A Marseille le 1<sup>er</sup> octobre 2017 en tuant le terroriste qui venait d'égorger deux jeunes femmes, et Strasbourg le 11 décembre 2018 en blessant et en mettant en fuite un terroriste dont l'attentat a fait cinq morts et onze blessés.

des délits, interpellations pour des incidents de voie publique, etc.) et leur participation à la sécurisation de grands événements.

Ces emplois de la force Sentinelle conduisent à rappeler que le déploiement des militaires sur le territoire national à ce titre doit demeurer dans le cadre de la lutte antiterroriste<sup>86</sup>.

### **C - Les postures permanentes de sécurité ou de sauvegarde de l'armée de l'air et de la marine**

Les postures de sécurité ou de sauvegarde recouvrent les moyens, l'organisation et les méthodes mises en œuvre pour répondre aux missions confiées au ministère des armées, lorsqu'elles portent sur la défense du territoire. Au titre de ces missions permanentes définies par les articles D. 1431-1 et D. 1444-1 du code de la défense, la marine et l'armée de l'air interviennent sur le territoire national dans leur « milieu » comme forces primo-intervenantes sans être réquisitionnées par les autorités civiles.

La prise en compte de la lutte contre le terrorisme dans les postures de sécurité ou dans ces deux « milieux » est ancienne. S'agissant du « milieu aérien », cette préoccupation a d'abord répondu à la nécessité de maîtriser le risque de détournement d'avions, puis, à la suite du détournement d'un Airbus entre Alger et Paris en 1994 et surtout des événements du 11 septembre 2001, de contrer les risques d'un écrasement volontaire. S'agissant du « milieu maritime », elle a répondu à la nécessité de prévenir les prises d'otage sur les navires de passagers, risque qui s'était matérialisé lors du détournement du navire Achille Lauro en 1985.

Les postures relatives aux milieux maritime (posture permanente de sauvegarde maritime) et aérien (posture permanente de sûreté aérienne) ont néanmoins été revues pour prendre en compte l'accroissement du risque terroriste à la suite des événements de 2015. Concernant la marine nationale, les évolutions ont porté sur les procédures et l'organisation (constitution de dossiers d'objectifs en vue de faciliter l'intervention à bord des navires à passagers battant pavillon français ; création de plans d'action immédiat contre-terrorisme maritime ; réduction du délai d'intervention des unités de commandos marine ; adaptation du cadre réglementaire, etc.) et sur le renforcement des moyens et le développement des activités de contrôle (création de trois pelotons supplémentaires de surveillance maritime et portuaire au sein de la gendarmerie maritime à Dunkerque, Calais et Saint-Nazaire ; création de missions de protection des navires à passagers sur les liaisons transmanche et avec la Corse ; renforcement des contrôles). Ces différentes évolutions ont été réalisées avec une augmentation de moyens limitée (+ 50 ETP pour la création des pelotons de surveillance). Sur le plan des équipements, le parc d'hélicoptères de la marine utilisables pour le contre-terrorisme maritime est insuffisant et devrait le rester, selon le plan d'acquisition prévu, jusqu'en 2030.

---

<sup>86</sup> L'état-major des armées a précisé cette notion en utilisant l'expression « lutte contre le terrorisme militarisé ».

Les évolutions ont aussi concerné les forces de sécurité intérieure et les acteurs extérieurs à la marine nationale, avec notamment le décloisonnement entre acteurs du renseignement au niveau local et le développement des relations avec les fusiliers commandos de la marine nationale. Dans le cadre du plan PIRATE-MER, les forces spéciales entretiennent un dispositif permanent de contre-terrorisme maritime en mesure de conduire, avec le GIGN, la reprise de vive force d'une cible maritime. À cette fin, le GIGN s'entraîne avec les fusiliers commandos de la marine nationale pour des formations spécifiques (formation à l'assaut subaquatique et nautique). Ces derniers développent également des échanges avec le RAID. Il est cependant regrettable que le dispositif de contre-terrorisme maritime n'ait pas été modifié dans les collectivités d'outre-mer.

La posture permanente de sûreté aérienne comporte, quant à elle, trois volets : détecter, identifier et intervenir si une situation anormale se présentait dans le ciel national. La prévention des actes terroristes est réalisée sans que des moyens dédiés y soient affectés, avec deux modes d'action : intervention rapide ou à haute altitude, avec les chasseurs de permanence opérationnelle, et intervention contre les menaces lentes, avec des hélicoptères disposés en alerte, armés par des tireurs d'élite.

Les principales évolutions portent sur une coordination du renseignement et une coopération interministérielle accrues pour anticiper et mieux prendre en compte une éventuelle menace terroriste détectée par un des services : mise en place d'officiers de liaison de la police, de la gendarmerie, des douanes et, à court terme, de la sécurité civile au sein du centre national des opérations aériennes (création d'une cellule « renseignement » dédiée à la menace aérienne au sein de ce centre ; développement de la lutte anti-drones, etc.).

Tant pour le milieu aérien que maritime, une bonne articulation avec les autres acteurs, qui relèvent de l'administration civile, est indispensable. Cette articulation existe déjà, mais elle reste perfectible.

### **III - Un nouveau schéma d'intervention des forces de sécurité intérieure, une réorganisation des unités, une interopérabilité à améliorer**

#### **A - Une doctrine d'intervention renouvelée des forces de sécurité intérieure**

Lors d'une attaque terroriste ou d'une prise d'otages, la doctrine appliquée par les policiers et les gendarmes reposait auparavant sur l'engagement d'une négociation avec les attaquants dans l'attente de l'arrivée des unités d'intervention spécialisée. L'évolution des attaques terroristes conduites par des individus lourdement armés et déterminés à tuer le plus grand nombre de personnes dans les délais les plus brefs, a conduit le ministère de l'intérieur à renouveler profondément la doctrine d'intervention des policiers et des gendarmes qui doivent parvenir à entraver au plus vite l'action des terroristes.

## **1 - Un schéma national d'intervention qui vise à garantir une intervention rapide et coordonnée des policiers et des gendarmes**

Une première doctrine d'intervention des forces de sécurité a été définie par deux instructions conjointes du directeur général de la police nationale, du directeur général de la gendarmerie nationale et du préfet de police de Paris des 22 juillet 2014<sup>87</sup> et 16 octobre 2015. Outre les modalités de coopération et de coordination des unités d'intervention spécialisée de la gendarmerie et de la police nationale, ces instructions déclinaient un schéma d'intervention des forces de sécurité selon trois niveaux (élémentaire, intermédiaire et spécialisée) afin de garantir leur intervention dans les plus brefs délais face à une attaque terroriste.

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, cette doctrine a été complétée au sein d'un schéma national d'intervention (SNI), élaboré à la demande du ministre de l'intérieur par l'Unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI)<sup>88</sup>, sous la supervision des directions générales de la police et de la gendarmerie et du préfet de police de Paris.

Présenté en avril 2016, le SNI s'articule autour de plusieurs axes (une analyse plus détaillée figure en annexe n°19):

- la définition de trois niveaux d'intervention allant de l'unité d'intervention élémentaire (toute patrouille de gendarmerie ou de police) à l'unité d'intervention spécialisée (RAID, GIGN et BRI BAC de la préfecture de police) en passant par des unités d'intervention intermédiaire (telles que les brigades anti-criminalité, les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie Sabre ou encore certaines sections et pelotons spécialisés des compagnies républicaines de sécurité et de gendarmerie mobile) ;
- la définition des modalités de coopération entre les unités d'intervention des deux forces selon un principe du « menant concourant » ;
- l'établissement de la liste des capacités des unités d'intervention spécialisée afin de permettre le renfort capacitaire d'une unité au profit d'une autre ;
- la création de la fonction de commandant et de coordinateur des opérations d'intervention spécialisée lors d'une crise terroriste en cas de pluralité de forces d'intervention ;
- l'instauration d'une procédure d'urgence absolue qui permet, sous certaines conditions, à toutes les unités de police ou de gendarmerie d'intervenir en urgence en s'affranchissant des critères de compétence territoriale en cas de crise majeure ou d'attaques multiples.

---

<sup>87</sup> L'application de cette première instruction a permis en janvier 2015, l'engagement concomitant du RAID et du GIGN à Dammartin-en-Goële et à la porte de Vincennes.

<sup>88</sup> Créée en 2010, l'UCoFI est fonctionnellement rattachée aux directeurs de la gendarmerie et de la police nationales ainsi qu'au préfet de police de Paris. Ses principales missions sont de faciliter la coordination et la coopération entre unités d'intervention ; d'élaborer des exercices conjoints entre unités d'intervention ou encore d'assurer le suivi hebdomadaire et mensuel des activités des unités.

## 2 - Une doctrine vertueuse qui pourrait être enrichie

Conçu pour répondre à des attaques terroristes telles que celle du 13 novembre 2015 en tout point du territoire, le SNI est en réalité susceptible de couvrir bon nombre d'évènements, quel que soit leur degré de gravité. Cette doctrine d'intervention, que la totalité des policiers et des gendarmes ont vocation à appliquer, permet ainsi d'assurer la sécurité au quotidien sur l'ensemble du territoire.

Outre un resserrement du maillage et un renforcement des effectifs des unités d'intervention, tant intermédiaires que spécialisées, la mise en œuvre du SNI a imposé une remise à niveau des armements et des équipements de l'ensemble des forces de sécurité en matériels de protection<sup>89</sup>, jusqu'ici insuffisamment adaptés aux attaques terroristes (cf. 2.3.1) et une adaptation de leur formation.

Mieux armés et mieux préparés, les effectifs de la sécurité publique ont été en mesure, à plusieurs reprises, de neutraliser les auteurs d'agressions terroristes dans les premières minutes de leur passage à l'acte. Le SNI est d'ailleurs aujourd'hui principalement appliqué par les unités élémentaires et intermédiaires. Faute d'auteurs retranchés voire de prises d'otages, les unités d'intervention spécialisées ont, dans les faits, été plus rarement engagées depuis 2016. Pour autant, la robustesse du SNI, et notamment sa capacité à assurer une interopérabilité entre les unités d'intervention spécialisée de la police et de la gendarmerie et l'efficacité de la procédure d'urgence absolue, n'a encore jamais été mise à l'épreuve. Par ailleurs, depuis son adoption, aucune évaluation du schéma n'a été conduite alors que la question de l'enrichissement de cette doctrine peut être posée. En effet, l'interopérabilité des unités d'intervention organisée par le SNI a vocation à s'appliquer lors d'attaques terroristes comme celles du Bataclan au cours desquelles le préfet est le directeur des opérations. En revanche, dès lors qu'une enquête judiciaire est ouverte, comme à l'occasion de l'attentat du marché de Noël de Strasbourg en raison de la fuite du terroriste, le SNI n'a plus vocation à s'appliquer. Alors que la saisine des services d'enquête et des unités d'intervention relève, dans un cadre judiciaire, des magistrats pour les premiers et des préfets pour les seconds, les principes et l'organisation définis par le SNI pourraient être transposés dans un cadre judiciaire.

Selon la DCPJ, l'expérience des derniers attentats commis sur le territoire national confirme que la résolution des situations de crise terroriste ne peut pas toujours être obtenue par le seul engagement d'une unité d'intervention. La capacité des services à se coordonner dans la gestion de crise constitue pour cette direction « un enjeu crucial qui conditionne l'efficacité et la cohérence de la réponse étatique ». La DCPJ se montre favorable à la préconisation de la Cour d'enrichir le SNI afin qu'il couvre les modalités d'engagement des unités d'intervention spécialisées dans un cadre judiciaire et leur articulation avec les services d'enquête.

---

<sup>89</sup> Le ministère de l'intérieur a notamment lancé le plan « BAC-PSIG 2016 » destiné à doter les unités d'intervention intermédiaire en armements et en équipements de protection.

Par ailleurs, la sécurité civile n'est pas partie prenante du schéma. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 20 mars 2017 relative à la doctrine opérationnelle des sapeurs-pompiers en cas de tuerie de masse et le plan NOVI (nombreuses victimes) au sein du plan ORSEC font néanmoins le lien avec les principaux éléments de la doctrine du SNI. Toutefois, la situation actuelle, qui conduirait les opérateurs, forces de sécurité et secours, à devoir appliquer plusieurs plans d'intervention différents à une même situation, pose la question de l'efficacité d'un tel dispositif en situation d'urgence.

## **B - Un renforcement important des unités d'intervention au regard des besoins**

Le premier effet du schéma national d'intervention a été le renforcement des unités d'intervention intermédiaire et spécialisée de la police et de la gendarmerie : leur maillage territorial a été densifié, afin de permettre de prendre en charge, dans un bref délai, un début de crise de type « tuerie de masse ».

Selon un recensement, réalisé à la demande de la Cour, par l'unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI), au 1<sup>er</sup> janvier 2020, 686 unités d'intervention intermédiaire étaient dénombrées au sein de la police et de la gendarmerie.

**Tableau n° 37 : unités d'intervention intermédiaire  
de la police et de la gendarmerie nationale en 2020**

<i>Unités d'intervention intermédiaire</i>	<b>Total</b>	<b>Catégorie d'unités</b>
<i>Unités de la police</i>	391	294 brigades anti-criminalité (BAC) 20 brigades de recherche et d'intervention (BRI) de la direction centrale de la police judiciaire 60 sections de protection et d'intervention 4 <sup>ème</sup> génération (SPI4G) des CRS 2 unités de soutien frontière (USF) de la direction centrale de la police aux frontières BAC de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne et 11 compagnies de sécurisation et d'intervention ; 4 compagnies d'intervention de la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police.
<i>Unités de la gendarmerie</i>	295	157 PSIG Sabre 22 pelotons de sécurité et de protection de la gendarmerie (PSPG) 109 pelotons d'intervention de la gendarmerie mobile (PIGM) et 7 pelotons d'intervention de la garde républicaine (PIGR)

Source : Cour des comptes d'après UCoFI

Or, l'activité de ces unités n'est que marginalement consacrée à l'antiterrorisme. Dans les faits, elles fournissent avant tout un appui aux autres unités de la police et de la gendarmerie chargées de la lutte contre la criminalité de droit commun. Alors que chaque force de sécurité a créé et implanté sur sa zone de compétence territoriale ses propres unités, il apparaît nécessaire de dresser un bilan de leur activité afin notamment de vérifier l'absence de redondances et de fixer un effectif de référence adapté.

De la même manière, avec des effectifs en augmentation de plus de 31 % depuis 2015, les trois unités d'intervention spécialisée de la police et de la gendarmerie ont été largement étoffées (cf. annexe n° 20) et leur maillage territorial renforcé.

Aujourd'hui, le RAID comprend une unité centrale, sise à Bièvres, et 13 antennes (10 en métropole et 3 outre-mer) qui remplissent, sur leurs zones de compétence ou, si nécessaire, au niveau national, les mêmes missions que le RAID central. Ce modèle, dénommé « Grand RAID », s'est construit en plusieurs étapes successives depuis 2015. En avril 2015, les sept groupes d'intervention de la police nationale (GIPN), situés à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Rennes et Strasbourg ont été transformés en antennes régionales du RAID. Puis, en 2016, trois nouvelles unités du RAID ont été créées à Toulouse, à Montpellier et à Nancy. Enfin, plus récemment, en mai 2018 et mars 2019, les GIPN de Nouvelle-Calédonie, de La Réunion et de Guadeloupe ont été transformés en antennes RAID.

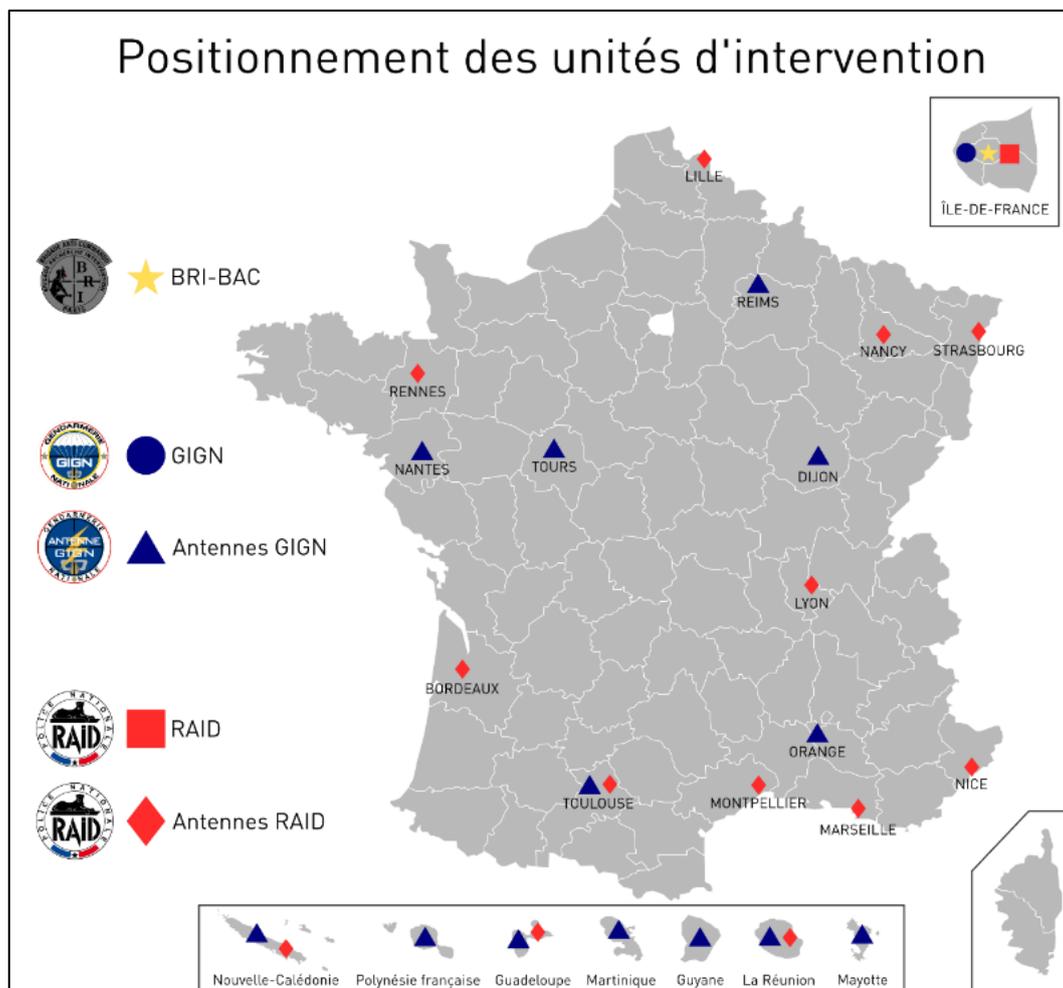
De même, la capacité d'intervention spécialisée de la gendarmerie a été renforcée, d'abord par la création, entre 2016 et 2019, de quatre nouvelles implantations du GIGN à Reims, Rennes, Tours et à Mayotte (qui se sont ajoutées à celles préexistantes de Toulouse, Orange, Dijon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie, La Réunion, Martinique, Guyane et Guadeloupe) puis à l'évolution des pelotons d'intervention interrégionaux de la gendarmerie (P2IG) en « antennes GIGN ». Désormais, le GIGN comprend une unité centrale, sise à Satory, les 22 pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG)<sup>90</sup> et 13 antennes.

---

<sup>90</sup> En matière de contre-terrorisme, les pelotons spécialisés de protection de la Gendarmerie (PSPG), sous le contrôle du GIGN, sont déployés sur l'ensemble des 19 centres nucléaires de production d'électricité (CNPE) ainsi que sur le Centre d'ingénierie-déconstruction-environnement (CIDEN). Ils constituent le premier niveau de la réponse spécialisée de l'État à une situation de crise sur ces sites.

La répartition des unités d'intervention de la police et de la gendarmerie laisse toutefois apparaître des redondances :

**Carte n° 1 : répartition des unités d'intervention spécialisées de la police et de la gendarmerie nationales (hors pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie)**



Source : RAID-GIGN

Avec le RAID central à Bièvres, le GIGN à Satory et la BRI Brigade anti-commando à Paris, la région parisienne apparaît surdotée en unités d'intervention spécialisée. Entre 2015 et 2019, afin de rendre la BRI de la préfecture de police autonome en la matière, ses effectifs sont passés de 47 à 90 fonctionnaires. Si l'on ajoute les effectifs du GIGN de Satory (407 ETP) et ceux du RAID central (180 fonctionnaires), pas moins de 677 opérateurs (soit 48,6 % de l'ensemble des effectifs des unités d'intervention spécialisée) sont localisés en région parisienne et susceptibles d'intervenir concomitamment.

Par ailleurs, alors que la ville de Toulouse disposait déjà d'une antenne GIGN, composée de 32 militaires, la décision prise en 2016 de créer une antenne du RAID d'environ 25 agents dans cette même ville apparaît peu justifiée. En effet, ces deux antennes de taille comparable ont une activité quasi-identique : 54 saisines en 2018 pour l'antenne du RAID contre 50 pour l'antenne GIGN, se rapportant en majorité à des interpellations parfois en lien avec le terrorisme. Dans un souci d'économie de moyens et de meilleure interopérabilité des forces, un renforcement de l'antenne GIGN de Toulouse aurait dû prévaloir sur la création d'une antenne du RAID.

Des redondances encore plus marquées sont observées dans les collectivités d'outre-mer où le RAID et le GIGN sont tous deux implantés. Ainsi la Nouvelle-Calédonie, la Guadeloupe et La Réunion disposent d'une antenne RAID et d'une antenne GIGN, étant précisé par ailleurs que l'antenne RAID de Guadeloupe est aussi compétente en Guyane et en Martinique et celle de La Réunion à Mayotte. Pour justifier l'implantations de ses antennes outre-mer, la DGGN précise que leurs missions, plus larges qu'en métropole, recouvrent aussi l'ordre public et le contre-terrorisme maritime.

La DGPN rappelle que la complémentarité de l'action des forces d'intervention intermédiaires et spécialisées de la police et de la gendarmerie repose sur la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (CORAT) mise en œuvre par la circulaire du ministère de l'intérieur du 10 juin 2011. Selon la DGPN, la CORAT, qui se traduit par la mise en place de protocoles et de réunions institutionnelles dans le domaine de la lutte contre la délinquance et l'ordre public notamment, répond aux objectifs d'améliorer la coordination opérationnelle dans une logique de continuité territoriale, d'identifier et combattre des phénomènes de délinquances communs, de réagir à une situation urgente et exceptionnel et enfin d'optimiser l'emploi des services spécialisés.

Toutefois, les redondances observées confirment la nécessité de procéder à un bilan d'activité de ces unités au regard de leur champ territorial d'intervention. Après une identification des besoins en forces d'intervention, des efforts de rationalisation du maillage et du dimensionnement des unités d'intervention intermédiaires et spécialisées doivent être entrepris. La difficulté est qu'il n'existe pas au sein du ministère de l'intérieur de service commun à la police et à la gendarmerie qui soit à même d'identifier et d'anticiper les besoins en force d'intervention. Cette mission pourrait être assumée par l'unité de coordination des forces d'intervention du ministère de l'intérieur, sous réserve que le dimensionnement de cette unité puisse lui permettre de répondre à une telle ambition.

## **C - Une interopérabilité entre unités d'intervention à améliorer**

Sauf procédure d'urgence absolue, qui n'a jamais été déclenchée, les unités spécialisées interviennent conformément à leur champ de compétence territoriale qui distingue les zones de police des zones de gendarmerie.

Ainsi, sauf exception, le GIGN, basé à Satory, n'est pas compétent pour intervenir dans l'enceinte du château de Versailles situé en zone police alors qu'il pourrait pourtant l'atteindre plus rapidement que le RAID, situé à Bièvres dans l'Essonne. De même, si un service d'enquête antiterroriste de la police nationale, tel que la DGSI, doit effectuer des interpellations à Reims, il fera appel à l'antenne du RAID de Nancy et non à l'antenne GIGN de Reims. Une instruction du 17 octobre 2017 du directeur général de la gendarmerie relative à l'organisation et à l'emploi

des antennes GIGN prévoit pourtant que ces antennes sont susceptibles d'intervenir en zone police pour différentes missions au profit d'une autorité de police nationale ou au profit d'une unité de gendarmerie ou encore dans le cadre de la procédure d'urgence absolue.

Enfin, la participation du GIGN aux missions de surveillance et d'interpellation antiterroristes sur le territoire national apparaît très limitée dans le cadre de procédures judiciaires, la priorité étant systématiquement donnée aux unités d'intervention de la police nationale, même en zone gendarmerie. Cette situation n'apparaît pas satisfaisante dès lors que les capacités d'intervention de chacune des deux forces doivent pouvoir être également utilisées.

La redéfinition du champ de compétence territoriale de chaque unité d'intervention spécialisée doit être étudiée afin de favoriser une allocation plus efficiente des moyens sur le territoire, une participation plus équilibrée de la police et de la gendarmerie aux missions antiterroristes, et une meilleure interopérabilité entre les unités.

De la même manière, l'interopérabilité au sein de la police nationale entre le RAID et la BRI-BAC de la préfecture de police de Paris apparaît, à certains égards, fragile. Les conditions de mise en œuvre de la force d'intervention de la police nationale (FIPN), structure non pérenne déclenchée à la demande du directeur général de la police nationale, réunissant l'ensemble des unités d'intervention de la police, en constitue une illustration. Lorsque la FIPN est constituée, le RAID assure la coordination opérationnelle des unités qui la composent et qui interviennent alors sous l'autorité des préfets de département ou, à Paris et dans les départements de la petite couronne, sous celle du préfet de police. Créée en 2009, la FIPN a été mise en œuvre à Paris pour la première fois, à l'occasion des attentats du 9 janvier 2015. À l'inverse, et même si le RAID est intervenu au Bataclan, la FIPN n'a pas été déclenchée lors des attentats du 13 novembre 2015.

#### **L'interopérabilité des unités d'intervention spécialisée avec le groupement interarmées d'hélicoptère marquée par des difficultés**

Depuis 2006, une unité interarmées d'hélicoptères de manœuvre, le groupement interarmées d'hélicoptères (GIH) basé à Villacoublay, été créé à la demande la gendarmerie. Le GIH, qui dépend organiquement de l'armée de terre et relève pour emploi du commandement des opérations spéciales, a pour mission principale, permanente et prioritaire le transport des unités du GIGN afin d'assurer la sécurité des centrales nucléaires produisant de l'électricité mais il est aussi chargé de soutenir et d'appuyer les opérations du GIGN et du RAID dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces missions ne sont pas exclusives d'autres missions que le GIH assure au profit de la défense.

Doté de six hélicoptères, le GIH doit être en mesure sur préavis d'une heure de projeter une équipe d'intervention de deux hélicoptères de manœuvre au bénéfice du GIGN ou du RAID. Le groupement a notamment été mobilisé en janvier 2015 après l'attentat contre Charlie Hebdo et lors du transport d'unités du RAID à la prison de Condé-sur-Sarthe en mars et juin 2019. Alors que l'utilisation optimale des moyens du GIH (hélicoptère, aérocordage, nacelle pour extraction...) impose un entraînement et une préparation opérationnelle conjoints avec les forces du ministère de l'intérieur, ceux-ci ne sont plus assurés, depuis le mois de mai 2018, avec le GIGN en raison d'un désaccord financier. En effet, si les heures de vol consacrées à la posture permanente de sécurité des centrales nucléaires produisant de l'électricité ne sont pas facturées à la gendarmerie, celles qui résultent des autres missions, y compris la préparation opérationnelle, le sont, qu'il s'agisse du GIGN ou du RAID. Cette question financière reste pendante avec la DGGN malgré la mise en place d'un groupe de travail depuis mars 2017.

Enfin, la question du remplacement de la flotte des hélicoptères vieillissants PUMA du ministère des armées, pour à la fois répondre aux besoins des forces spéciales du ministère des armées et assurer les missions d'appui du GIH au profit des unités d'intervention spécialisées du ministère de l'intérieur n'est pas résolue. Dans le cadre du groupe de travail mis en place par le ministère des armées sur les missions du GIH et son équipement, il conviendrait de trouver une solution satisfaisante pour les besoins de toutes les parties prenantes qui pourraient d'autant plus converger que les besoins en matière de transport du ministère de l'intérieur devraient être moins prégnants du fait de la nouvelle carte territoriale des unités spécialisées.

Malgré la réalisation d'exercices associant les unités d'intervention spécialisées (cf. annexe n° 21), leur interopérabilité demeure limitée par des contraintes de compétences territoriales et des pratiques difficiles à faire évoluer. Les modèles d'organisation très différents des trois catégories d'unités d'intervention spécialisées de la police et de la gendarmerie accentuent vraisemblablement ces difficultés.

Depuis que les groupes d'intervention de la police nationale lui ont été rattachés, le RAID fonctionne selon un modèle intégré avec une unité centrale et des antennes placées sous l'autorité hiérarchique du chef du RAID. Si les capacités d'intervention sont relativement identiques sous réserve de savoir-faire très spécialisés et de capacités techniques détenus au sein du RAID central, le chef du RAID demeure le commandant opérationnel et autorise les antennes à intervenir. À l'inverse, les antennes GIGN ne dépendent pas hiérarchiquement du GIGN de Satory et sont organiquement rattachées au commandant de région, commandant la gendarmerie pour la zone de défense de leur lieu d'implantation. En revanche, dès qu'elles sont engagées, elles sont placées sous le commandement opérationnel du général commandant le GIGN. De plus, les antennes GIGN ne sont pas interchangeables avec le GIGN central. Elles ne reçoivent pas la même formation, et ne disposent pas de la même expertise. Les antennes ont pour mission principale d'offrir un appui aux unités de gendarmerie départementale, de gendarmerie mobile ou des gendarmeries spécialisées. Si les antennes GIGN peuvent être engagées en premier échelon sur toute action terroriste ou tuerie de masse conformément au schéma national d'intervention, lors d'événements d'une gravité telle que l'intervention du GIGN se justifie et dans l'attente de son arrivée, elles doivent être en mesure de stabiliser la situation et préparer son intervention dans les meilleures conditions.

Enfin, la BRI de la préfecture de police de Paris constitue encore un modèle singulier parmi les unités d'intervention spécialisées, qui repose sur la polyvalence des équipes qui se répartissent, selon un rythme hebdomadaire, entre des enquêtes judiciaires (appui, filature, et interpellation) et l'intervention stricto sensu. Les fonctionnaires de la BRI sont d'ailleurs officiers de police judiciaire à l'inverse des autres unités d'intervention spécialisées.

Sans viser leur uniformisation, le rapprochement des modèles contribuerait à une meilleure interopérabilité des forces. Ainsi, les antennes GIGN pourraient être rattachées à un GIGN central pour constituer une force d'intervention spécialisée reposant sur un modèle intégré et des niveaux de compétences comparables à l'instar du RAID. La DGGN indique qu'un rattachement organique des six antennes de métropole au GIGN central de Satory est en cours de mise en œuvre. Il est à l'étude pour les antennes d'outre-mer. Par ailleurs, afin de renforcer l'interopérabilité du GIGN central et des antennes, un rapprochement des processus de sélection et de formations des militaires est envisagé.

De la même manière, comme cela est évoqué dans le cadre du livre blanc sur la sécurité intérieure, le maintien d'une unité d'intervention spécifique à Paris pourrait être revu au profit de la création d'une antenne RAID qui reprendrait la fonction d'intervention de la BRI. Afin

de renforcer l'interopérabilité entre les unités d'intervention à Paris, le préfet de police se montre favorable à cette révision du modèle intégré de la BRI de la préfecture de police.

## **IV - Deux opérations militaires extérieures majeures visant les foyers de terrorisme au Levant et dans la bande sahélo-saharienne**

La France est engagée de façon croissante dans des opérations militaires de lutte contre des foyers terroristes à l'extérieur de son territoire national. Les effectifs engagés dans des opérations de cette nature ont augmenté fortement, passant d'environ 50 % des effectifs déployés en opérations en 2015 à 80 % ou plus à partir de 2016. Il faut cependant noter que la finalité d'une OPEX n'est généralement pas unique. Ainsi, l'opération Serval, en plus de la lutte contre le terrorisme, a pour objectif la sécurisation du Mali et la reconquête de son intégrité territoriale. De même, la nature de l'opération Epervier au Tchad a évolué au lancement de l'opération Serval, passant d'une qualification « présence » à celle de « lutte contre le terrorisme ».

### **A - Des contextes d'intervention différents<sup>91</sup>**

Selon la qualification donnée par les armées, la France mène des OPEX relevant de la lutte contre le terrorisme, en 2019, dans deux zones géographiques, le Levant (Irak et Syrie) avec l'opération Chammal, et la bande sahélo-saharienne (Mali, Niger, Tchad, Mauritanie, Burkina-Faso), avec l'opération Barkhane et Sabre. Ces opérations ne sont néanmoins pas de même nature.

La France est intervenue dès septembre 2014 au Levant (opération Chammal), à la demande du gouvernement irakien dans le cadre de l'opération interalliée « Inherent Resolve » (OIR), menée par les États-Unis contre Daech. L'intervention française, d'abord circonscrite à un soutien militaire aux forces irakiennes, est montée en puissance et s'est étendue à la Syrie après les attentats de novembre 2015 (accroissement du nombre d'avions et des emports de munitions, déploiement du groupe aéronaval). Les opérations sont menées conjointement avec les pays alliés et conjuguent recueil du renseignement, missions de bombardements ou d'attaque au sol et une contribution à l'effort de formation des alliés au profit des forces irakiennes. Des moyens importants ont été engagés (avec, notamment, le déploiement de nombreux avions Rafale et du groupe aéronaval autour du porte-avion Charles de Gaulle).

Les OPEX de la bande sahélo-saharienne (BSS), c'est-à-dire Epervier, Serval, Sabre puis Barkhane, dépassent le cadre de la seule lutte antiterroriste. L'action militaire de la France au Mali s'inscrit ainsi dans stratégie globale qui repose aussi sur un pilier politico-diplomatique et le développement économique et social. Elle a aussi pour objectif, en luttant contre les groupes

---

<sup>91</sup> L'opération *Pamir* en Afghanistan où les armées françaises étaient engagées depuis 2001, dans le cadre de l'opération multinationale *Enduring Freedom* (OEF) puis de l'OTAN à la suite des attentats du 11 septembre 2001, pour notamment détruire les bases du groupe terroriste Al Qaïda a pris fin le 31 décembre 2014. L'opération maritime *Héraclès* menée dans le cadre de l'opération OEF compte encore quelques effectifs modestes et fluctuants.

terroristes djihadistes combattants, de rétablir les conditions de la stabilisation et de la reconstruction du pays.

L'opération Serval, engagée dans le cadre de la résolution 2085 de l'ONU et à la demande du président malien, s'est d'abord traduite par une manœuvre aéroterrestre d'urgence, permises grâce à l'appui des forces françaises déjà présentes au Burkina Faso (opération Sabre), au Sénégal (éléments français au Sénégal) et au Tchad (opération Epervier). Elle a ensuite bénéficié d'un déploiement important d'unités venant de métropole, à hauteur de 4 500 hommes.

Les deux opérations Serval et Épervier ont été réorganisées en 2015, pour les transformer en une seule opération, Barkhane, agissant sur la bande sahélo-saharienne, qui couvre le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Burkina Faso et le Tchad, avec pour perspective, à terme, un désengagement au profit de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA) et des forces nationales de la zone. L'opération Serval puis l'opération Barkhane, au Mali, concourent ainsi aux opérations de l'ONU<sup>92</sup> et de l'Union européenne<sup>93</sup>, qui n'ont pas pour objectif premier la lutte contre le terrorisme.

Simultanément, la France participe, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, à :

- la formation des unités africaines, à la construction de la force conjointe du G5 Sahel, créée en 2017 par le cinq États de la région (Burkina-Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad), qui a pour mission de lutter contre le terrorisme, le crime organisé transfrontalier et le trafic d'êtres humains ;
- plusieurs initiatives européennes au Mali (EUCAP Sahel Mali) et au Niger (EUCAP Sahel Niger). Par ailleurs, dans le courant de l'année 2020, un détachement dit Takuba, constitué de forces spéciales européennes<sup>94</sup> auquel participera la France se déploiera dans l'Est du Mali. Il devrait accompagner au combat les forces armées maliennes et permettre leur montée en puissance ;
- la formation des acteurs de la lutte contre le terrorisme dans les pays africains antiterroriste avec la création en Côte d'Ivoire de l'académie internationale de lutte contre le terrorisme (AILCT). Quatre instructeurs français, dont le chef de projet, y sont détachés. La France apporte aussi une aide financière pour la construction de l'établissement et le financement des stages.

Ainsi, si les opérations Barkhane et Sabre représentent l'action principale de la France en matière de lutte contre le terrorisme au Sahel, la France participe aussi, mais avec des moyens moindres, aux actions dont l'objectif est d'aider les pays de la zone à monter en puissance dans leurs capacités propres.

---

<sup>92</sup> La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (*MINUSMA*), créée en 2013 dans le cadre de l'ONU, est constituée de 15 580 militaires policiers et civils. La France y participe et peut apporter un appui, en faisant intervenir ses forces déployées dans la région. Le mandat de la *MINUSMA* porte sur la sécurité, la stabilisation et la protection des civils, l'appui au dialogue politique et la réconciliation nationale.

<sup>93</sup> La Mission de formation de l'Union européenne au Mali (*EUTM Mali*) a pour objectif la restauration des capacités militaires des forces armées maliennes, pour leur permettre de mener des opérations afin de rétablir l'intégrité territoriale du Mali, d'améliorer le contrôle des frontières en coopération avec leurs partenaires du G5 Sahel et de réduire la menace terroriste. L'effectif de la mission est de 500 militaires, dont une dizaine de français.

<sup>94</sup> Norvège, Suède, Estonie, République Tchèque, Portugal, Belgique, Danemark et France.

## B - Un engagement de longue durée, des effets difficiles à évaluer

Les effectifs déployés au Levant et dans la bande sahélo-saharienne ont crû de manière importante au cours des six dernières années. Le nombre des militaires engagés au Levant devrait décroître en 2020, en revanche le renforcement annoncé de Barkhane et la mise en œuvre de Takuba conduiront à une augmentation du volume des soldats dans la bande sahélo-saharienne.

**Tableau n° 38 : effectifs déployés au Levant et en BSS**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Levant</i>	185	1 350	1 987	1 393	1 220	1 359
<i>BSS</i>	3 437	3 768	4 144	4 666	4 792	4 785

Source : Cour des Comptes d'après données EMA

Apprécier les effets obtenus par ces déploiements dans le court terme apparaît difficile, si ce n'est impossible car si les armées communiquent volontiers sur les actions de formation qu'elles mènent auprès des armées locales, elles ne diffusent que rarement des informations sur les autres activités, notamment en matière d'engagements des forces.

Au niveau stratégique, les résultats de l'engagement français sont aujourd'hui contrastés. La coalition internationale a pu mettre fin au califat physique au Levant et de nombreux terroristes y ont été neutralisés, soit qu'ils aient été tués soit qu'ils aient été faits prisonniers. En revanche, s'agissant du Mali, les résultats sont bien en deçà des objectifs fixés. Il était en effet prévu, en juillet 2013, de ramener les effectifs de l'opération Serval à 1 000 hommes en décembre de la même année<sup>95</sup>, ce qui n'a pas pu être fait. Selon le chef d'état-major des armées<sup>96</sup>, la sécurisation de la boucle du Niger prendra de longues années. Il souligne aussi que, autant pour la bande sahélo-saharienne que pour le Levant, l'action armée n'est en elle-même pas suffisante puisque les gains militaires enregistrés doivent être consolidés par des actions politiques et de développement.

Enfin, il est également important de noter que l'engagement durable des forces en OPEX, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, conduit de facto à les préparer et à les utiliser dans un type de conflit présentant des caractéristiques particulières (menace diffuse, agilité, mobilité) au détriment de la polyvalence des unités. Il convient donc que cet engagement ne s'effectue pas au détriment de la préparation à d'autres missions.

<sup>95</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'opération Serval au Mali du 18 juillet 2013.

<sup>96</sup> Compte rendu de l'audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, devant la commission de la défense nationale et des forces armées le 11 juin 2019.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*L'ensemble des administrations s'est mobilisé afin de mettre en œuvre des mesures destinées à prévenir les actes terroristes. Elles ont eu l'ambition à la fois de juguler la propagande terroriste, d'identifier les individus qui pourraient commettre des actes terroristes, de les en dissuader, d'accroître les contrôles sur les personnels travaillant dans des secteurs sensibles et de relever le niveau de sécurisation de nombreuses installations.*

*Pour prévenir la diffusion de contenus en ligne, une coopération sur une base volontaire entre les États et les hébergeurs de sites s'est développée et l'Union européenne étudie une proposition de règlement permettant le retrait des contenus terroristes en ligne.*

*Identifier les personnes susceptibles de commettre un acte terroriste constitue une priorité pour les services grâce à l'exploitation des informations remontant du terrain et par le numéro vert et le formulaire internet du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR). Un fichier dédié, le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), a été créé pour assurer le suivi de ces personnes. Bien que la prévention de la radicalisation ait été érigée en priorité politique et confiée à titre principal au comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) et que des moyens substantiels lui ait été accordée, elle n'a pas été pleinement évaluée ni l'efficacité de ces programmes mesurée.*

*La loi SILT a renforcé les mesures administratives pour restreindre la capacité d'action de personnes susceptibles d'accomplir des actes terroristes. Ces mesures ont été largement mises en œuvre, sous le contrôle de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur. Les contentieux qui en ont résulté ont rarement abouti. Les services de renseignement financier, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et Tracfin se sont adaptés pour mieux lutter contre le financement du terrorisme.*

*Le champ des personnels soumis à des contrôles préalables à leur embauche a été considérablement étendu. Les services chargés de ces contrôles ont donc fait face à un accroissement important de leur activité qui devrait se poursuivre. Il serait donc souhaitable que leurs moyens humains soient renforcés.*

*La protection de leurs sites a été une préoccupation des ministères. Au ministère des armées, cet objectif a conduit à la mise en œuvre d'une organisation complexe où intervient un grand nombre d'acteurs et qu'il convient que le ministère évalue. De même, les dispositifs de sécurisation des établissements pénitentiaires sont encore perfectibles.*

*La mobilisation des forces de sécurité intérieures et extérieures pour renforcer la sécurisation du territoire s'est d'abord traduite par le rétablissement des contrôles aux frontières qui a fortement mobilisé les services de la police aux frontières et les douanes. D'une manière générale, l'analyse de l'évolution du niveau de sécurisation du territoire par les forces de sécurité intérieure se heurte à l'absence d'indicateur d'activité suffisamment fiable.*

*Après avoir atteint un déploiement moyen de 8 000 soldats au cours de l'année 2016, l'opération Sentinelle a pu évoluer. Du fait de la transformation de la menace, des modes d'action ont permis un net repli des effectifs déployés et des missions nouvelles ont pu être acceptées, en agissant sur le taux d'emploi des soldats. La coopération civilo-militaire a été*

renforcée mais reste à parfaire en améliorant la connaissance réciproque des modes d'intervention en cas d'attentat.

*Si la légitimité du déploiement des armées sur le territoire national pour lutter contre le terrorisme dans le cadre des réquisitions de l'autorité civile n'est plus contestée, l'équilibre entre la doctrine des armées et les besoins exprimés par le ministère de l'intérieur est resté fragile. Pour les armées, le risque d'être impliqué dans des actions de maintien de l'ordre qui a pu être évité jusqu'à présent, constitue une forte et légitime préoccupation.*

*À la suite des attentats, le ministère de l'intérieur a défini schéma national d'intervention applicable en cas d'attaque terroriste afin d'améliorer la qualité de la réponse des forces de l'ordre en assurant une meilleure couverture du territoire, une optimisation des moyens et une réduction des délais d'intervention. Son enrichissement doit être envisagé dès lors que la sécurité civile n'est pas partie prenante du schéma. Par ailleurs, la possibilité de transposer cette doctrine d'intervention dans le cadre d'une enquête judiciaire doit être étudiée.*

*Le renouvellement de la doctrine d'intervention s'est accompagné de l'adaptation du maillage des unités d'intervention intermédiaire et spécialisée et d'un renforcement capacitaire. Les redondances observées doivent conduire à dresser un bilan du maillage et des besoins en unités d'intervention intermédiaire et en unités d'intervention spécialisée.*

*L'interopérabilité entre les unités d'intervention spécialisées que sont le RAID, le GIGN et la BRI-BAC de la préfecture de police demeure limitée par des contraintes de compétences territoriales et des pratiques difficiles à faire évoluer. Néanmoins une redéfinition des champs de compétence territoriale des unités d'intervention spécialisée de la police et de la gendarmerie doit pouvoir être étudiée.*

*La lutte antiterroriste a également été menée hors des frontières. Les forces françaises ont, au cours de la période 2015-2019, mené deux opérations majeures, l'une au Levant dans le cadre d'une vaste coalition internationale qui a permis de détruire la base territoriale de Daech, l'autre dans la bande sahélo-saharienne où la situation reste complexe et difficile. Ces engagements, qui nécessitent un aguerrissement particulier, ne doivent pas conduire à négliger la préparation à d'autres formes de conflit.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 2. dresser un bilan des dispositifs de prévention de la radicalisation en cours, assurer la transmission au Parlement du rapport annuel du comité interministériel de prévention de la délinquance et concentrer les crédits sur les dispositifs les plus efficaces (ministère de l'intérieur) ;*
- 3. approfondir les enquêtes réalisées par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) et renforcer ses effectifs (ministère de l'intérieur) ;*
- 4. évaluer le circuit mis en place pour s'assurer de la protection des sites militaires et ceux des entreprises de la base industrielle et technologique de défense en vue de l'optimiser (ministère des armées) ;*
- 5. assurer, à tous les niveaux, une connaissance des modalités respectives de l'intervention des militaires employés au titre de Sentinelle et de celle des forces de sécurité intérieure agissant dans le cadre du schéma national d'intervention (ministère des armées et ministère de l'intérieur) ;*

6. *circonscrire l'emploi des forces de l'opération Sentinelle à la lutte antiterroriste (ministère des armées et ministère de l'intérieur) ;*
  7. *compléter le schéma national d'intervention, en élargissant les parties prenantes à la sécurité civile et en prévoyant la possibilité de transposer cette doctrine dans le cadre d'une enquête judiciaire (ministère de l'intérieur) ;*
  8. *rationaliser, en fonction des besoins, le maillage et le dimensionnement des unités d'intervention intermédiaire et spécialisée de la police et de la gendarmerie nationales afin de mettre fin aux redondances existantes (ministère de l'intérieur) ;*
  9. *redéfinir le champ de compétence territoriale des unités d'intervention spécialisée indépendamment des zones de police et de gendarmerie (ministère de l'intérieur) ;*
  10. *rattacher les 13 antennes GIGN au GIGN de Satory ; renforcer l'interopérabilité du GIGN de Satory et des antennes en rapprochant leurs conditions de recrutement et de formation (ministère de l'intérieur/DGGN).*
-

## **Chapitre IV**

# **La répression et le suivi des détenus terroristes et radicalisés**

Malgré les instruments mis en œuvre pour prévenir la radicalisation et le terrorisme, le nombre des individus poursuivis ou condamnés pour des faits liés au terrorisme s'est considérablement accru depuis 2014 en raison tant des délits ou des crimes commis sur le territoire national, en particulier au cours des années 2015-2016, que de la judiciaire des départs sur la zone syro-irakienne. Face à cette croissance du nombre des personnes à juger, les ministères de l'intérieur et de la justice ont renforcé leur organisation et mis en œuvre des politiques plus efficaces de sanction et de suivi des auteurs des actes de terrorisme.

### **I - De nouveaux moyens d'investigation dans les affaires de terrorisme**

#### **A - Une police judiciaire réorganisée pour conduire les enquêtes antiterroristes**

La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) est l'acteur central du volet judiciaire de la lutte antiterroriste, mission qu'elle exerce *via* sa sous-direction antiterroriste (SDAT). La sous-direction de la criminalité, qui administre la plateforme Pharos de signalement de contenus illicites sur internet, l'office central pour la répression de la grande délinquance financière, compétente en matière de lutte contre le financement du terrorisme, et la division des relations internationales, chargée de la coopération avec Europol et Interpol, interviennent également en soutien à la SDAT. Au niveau territorial, les brigades de recherche et d'intervention (BRI) participent aux surveillances humaines et aux interventions (cf. *supra*).

La SDAT de la DCPJ est systématiquement saisie en cas d'attaque terroriste. Lorsque l'affaire se déroule sur le ressort de Paris ou de la petite couronne parisienne, la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police (DRPJ) est co-saisie et peut, dans certains cas, assurer le rôle de chef de file de l'enquête. En janvier 2015, la coordination de l'enquête sur les attentats de Charlie Hebdo et de l'Hypercasher de Vincennes avait été confiée à la DRPJ et celles sur les attentats de novembre 2015 à la DCPJ. Au sein de la DRPJ, l'enquête est confiée à la section antiterroriste (SAT) de la brigade criminelle. Elle dispose de l'appui de la brigade de recherche et d'intervention de la préfecture de police, qui allie des missions de police judiciaire (surveillance, filature, etc.) et d'intervention (cf. *supra*).

Enfin, le département judiciaire de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) est systématiquement co-saisi. La police judiciaire de proximité, opérée par les commissariats, est, quant à elle, totalement exclue de ces affaires.

Les structures centrales de la DCPJ et de la DRPJ, dont les moyens ont été renforcés (cf. *infra*), n'ont pas été modifiées à la suite des attentats de 2015. Au niveau territorial, dix-huit groupes de lutte antiterroriste (GLAT) ont été créés au sein des directions territoriales de la DCPJ et six dans les services territoriaux de la DRPJ de la préfecture de police de Paris. Ces groupes, qui traitent des signaux faibles et des enquêtes périphériques (apologie du terrorisme, utilisation de téléphones portables par des détenus terroristes ou radicalisés, non-respect d'une MICAS, menaces d'attentat *via* les réseaux sociaux, etc.) ont permis de répondre à l'accroissement du contentieux lié au terrorisme (cf. *infra*).

Au sein de la gendarmerie nationale, le bureau de lutte antiterroriste de la sous-direction de la police judiciaire au niveau central et les sections de recherches des brigades territoriales concourent à la lutte contre le terrorisme. L'article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure précise à cet égard que la gendarmerie « contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations ». Dans les faits, si la gendarmerie nationale a développé une réelle expertise sur le terrorisme lié aux régionalismes, elle demeure à la marge des enquêtes de terrorisme islamiste, systématiquement confiées à la police. Son intervention se limite, en la matière, au bas du spectre ou aux enquêtes périphériques, comme le suivi d'individus radicalisés ou d'affaires d'apologie du terrorisme. La circulaire de la garde des sceaux du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme prévoit en effet la saisine systématique de la DCPJ pour toute affaire de terrorisme. La création du parquet national antiterroriste (PNAT) confirme cette répartition des compétences. Depuis 2012, les unités de gendarmerie ont été saisies ou co-saisies de dix-sept affaires par la section antiterroriste du parquet de Paris ou par le pôle de l'instruction antiterroriste. Aucune ne concerne le terrorisme islamiste.

La gendarmerie nationale dispose d'un maillage territorial dense et de services de police judiciaire dont l'expertise s'est améliorée. Créée en 2013, la sous-direction de l'anticipation opérationnelle, service de renseignement de la gendarmerie nationale, est montée en puissance passant de 39 à 62 effectifs entre 2014 et 2019. L'accent mis sur le renseignement ne s'est pas traduit par un renforcement du volet judiciaire confié à la gendarmerie. Le bureau de lutte antiterroriste, qui ne comptait que de 15 personnes au 31 décembre 2019, apparaît peu à même de prendre en charge la coordination d'affaires plus complexes à l'image de ce que fait la SDAT. Néanmoins, les atouts de la gendarmerie nationale, y compris en matière de police judiciaire, devraient la mettre en mesure de contribuer davantage à la lutte contre le terrorisme.

## **B - De nouveaux moyens d'enquête pour répondre aux attaques terroristes**

### **1 - Des moyens de police judiciaire renforcés**

Les services de police judiciaire ont bénéficié des plans de renforcement en moyens humains et matériels.

Au sein de la DCPJ, les effectifs de la SDAT ont, entre 2014 et 2019, été multipliés par deux et ceux des GLAT par trois. Au total, l'activité de près de 400 agents était concentrée sur

la lutte antiterroriste en 2019. Au sein de la préfecture de police de Paris, le poids de la section antiterroriste (SAT) s'est accru, représentant 56 % des effectifs de la brigade criminelle en 2019 contre 34 % en 2014 (cf. annexe n° 23).

S'agissant des moyens matériels, tant la DCPJ que la DRPJ ont reçu, au titre des plans, des véhicules, armes et moyens de protection supplémentaires (cf. annexe n° 25), au même titre que les autres directions de police active. La SDAT de la DCPJ a en outre bénéficié d'équipements spécifiques pour la surveillance et l'effraction. Les moyens en téléphonie et en cyber-investigation ont également été développés. Un laboratoire d'investigation opérationnel numérique (LION) a pu être créé au niveau central et décliné au niveau local grâce aux renforts d'effectifs. Ils viennent en appui des investigations de la SDAT pour l'analyse des supports numériques saisis dans le cadre de ses investigations. Enfin la plateforme Pharos, de signalement des contenus illicites sur internet, administrée par la DCPJ, a été modernisée.

Ces équipements et effectifs accompagnent l'accroissement des moyens juridiques à la disposition de la police judiciaire. Conformément au décret du 11 décembre 2015 pris en application de la loi sur le renseignement, la DCPJ et la DRPJ sont autorisées à recourir à certaines techniques de renseignement listées par les textes, à l'instar du recueil auprès des opérateurs de données téléphoniques et internet, le recueil de données techniques relatives à la localisation des équipements terminaux, etc.

## 2 - Des déploiements exceptionnels en cas d'attentat

En cas d'attaque terroriste d'envergure, l'ensemble des agents de la DCPJ et de la DRPJ, au-delà des seuls services spécialisés, peuvent être mobilisés.

Au sein de la DCPJ, le « dispositif attentat », conçu dès 2005, organise les moyens de police judiciaire déployés en cas d'attentat. Le déclenchement du dispositif, sur décision du ministre de l'intérieur ou du directeur général de la police nationale, permet l'activation du poste de commandement de crise de la SDAT, qui, lorsqu'elle est désignée chef de file, coordonne toutes les opérations d'enquête. Il fait le lien avec les autres postes de commandement de crise, notamment ceux de la police technique et scientifique, de la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité, de ses services territoriaux de police judiciaire et de la DRPJ, le cas échéant.

Le « dispositif attentat » s'appuie en outre sur deux dispositifs dédiés : le numéro d'urgence et l'application main courante.

L'activation du numéro d'urgence a pour objectif de recueillir tout renseignement susceptible d'orienter l'enquête. L'ensemble des appels sont transmis vers une plateforme unique, armée d'opérateurs téléphoniques composés exclusivement de policiers. Au sein de la DCPJ, jusqu'à 24 opérateurs par vacation de 8h, soit 72 opérateurs par 24h, peuvent être mobilisés. La DRPJ dispose également d'une salle de réception des appels d'urgence, armée d'une vingtaine d'opérateurs. À la suite des attentats de janvier 2015<sup>97</sup>, le numéro d'urgence a été simplifié<sup>98</sup>, les appels sont géolocalisés et les appelants identifiés, afin de ne pas prendre le

---

<sup>97</sup> Décision n° 2015-0153 du 17 mars 2015 de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

<sup>98</sup> Il s'agit désormais du 197. Le numéro 0 805 02 17 17 avait été utilisé pour les attentats de janvier 2015.

risque d'une rupture de communication avec un témoin important ou de ne pouvoir localiser rapidement une personne revendiquant un attentat par téléphone.

Le déclenchement du numéro d'urgence s'accompagne de l'utilisation de l'application main courante (AMC). Développée spécifiquement pour le « dispositif attentat », l'AMC permet de centraliser et de diffuser à l'ensemble des services les informations recueillies *via* le numéro d'urgence. Les opérateurs de la plateforme saisissent ainsi les informations issues des appels, qui sont ensuite validées par la SDAT et transmises aux services compétents.

Depuis l'évolution du dispositif en mars 2015, le numéro d'urgence et l'AMC ont été activés trois fois, pour les attentats du 13 novembre 2015, pour l'attentat du marché de Noël de Strasbourg du 11 décembre 2018 et pour l'attentat de la rue Victor Hugo à Lyon du 24 mai 2019. À l'occasion des attentats du 13 novembre 2015, la DCPJ déclare avoir reçu près de 18 000 appels, donnant lieu à la rédaction d'environ 8 000 fiches sur l'AMC. Ces signalements ont notamment permis d'identifier deux appartements ayant servi à l'organisation des attentats, ainsi que trois des terroristes<sup>99</sup>.

Sur le terrain, les autres services de la DCPJ peuvent venir en appui de la SDAT pour établir les constatations. Lors des attentats du 13 novembre 2015, la DIPJ de Lille a par exemple pris en charge la scène de crime du « Comptoir Voltaire » à Paris.

La DRPJ dispose également d'un dispositif « multi-attentats », depuis 1999. Si son organisation diffère, il repose sur les mêmes outils que le dispositif de la DCPJ, à savoir la réception des appels du numéro d'urgence et le partage des informations par l'AMC. Le PC de crise est cependant placé directement auprès de l'état-major du DRPJ. Des PC opérationnels peuvent également être mobilisés auprès de chaque scène d'attentat, la transmission d'information de l'un à l'autre niveau étant assurée par des cellules dédiées composées de fonctionnaires d'autres brigades centrales. À l'instar de la DCPJ, la DRPJ peut faire appel à ses services territoriaux ou à des brigades centrales pour faire les constatations.

## **C - Une police judiciaire qui s'est adaptée à l'évolution de la menace terroriste**

L'activité liée à la lutte contre le terrorisme a pris une ampleur considérable au sein des services de police judiciaire. Depuis 2015, la SDAT de la DCPJ a traité 325 affaires, dont 22 en co-saisine avec la DRPJ. En plus de ces affaires en co-saisine, la DRPJ a été saisie d'environ 200 affaires sur la période 2015-2019. Les services territoriaux de la DCPJ ont, quant à eux, traité 1 768 affaires (cf. annexe n° 24). L'année 2016 marque un pic d'activité pour l'ensemble des services. La DCPJ a, en 2016, été saisie de 102 affaires, dont 43 portant sur les seules filières syriennes ; la DRPJ de 63 affaires dont 38 portant sur les filières. Les services territoriaux de la DCPJ ont, quant à eux, initié 422 affaires en 2016, dont 109 pour la DIPJ de Marseille et 71 pour celle de Versailles.

Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence, chaque affaire n'étant pas d'égale intensité. Les attaques terroristes constituent ainsi un seul dossier, au même titre que

---

<sup>99</sup> Audition du sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste à la DCPJ du 9 mars 2016 dans le cadre de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015.

les menaces ou les faits d'apologie du terrorisme, alors qu'ils représentent une charge de travail bien supérieure.

Les affaires liées à la lutte antiterroriste sont, au cours des années 2010, devenues un contentieux de masse. Pour autant, après le pic de 2016, leur nombre est en diminution. Le nombre de saisines de la DRPJ pour des faits terroristes a ainsi baissé de 75 % entre 2016 et 2018, le nombre de gardes à vue et de personnes sous contrôle judiciaire de 41 %. La DRPJ connaît une tendance comparable, quoique moins marquée. Si le nombre de dossiers est resté stable entre 2016 et 2018, le nombre de gardes à vue et de déferrements liés à des actes terroristes ont, chacun, diminué de près de 50 %. Surtout, les affaires prises en charge par les services antiterroristes de la police judiciaire ont changé de nature, avec un recul important des dossiers relatifs à des filières syriennes, du fait de l'évolution de la situation dans la région. En 2018, la DCPJ n'a été saisie qu'à huit reprises sur des affaires de filières, et la DRPJ à six reprises, contre respectivement 43 et 38 saisines en 2016. Cette évolution se traduit également par un déclin de la charge de travail des services en matière terroriste. En 2016, la DIPJ de Lille avait ainsi consacré 8 754 heures fonctionnaires à la lutte antiterroriste contre 2 071 en 2018.

La diminution du nombre d'affaires liées à la lutte antiterroriste pose la question du bon dimensionnement des services spécialisés. D'ores et déjà, les groupes antiterroristes, créés ou renforcés à partir de 2015, ne se consacrent plus exclusivement à cette matière, par nature fluctuante. Or, la priorité mise sur l'antiterrorisme, qui a mobilisé d'importants moyens humains, a pu se faire au détriment du suivi d'autres formes de criminalité. La diminution actuelle des affaires de terrorisme appelle donc à un rééquilibrage des effectifs et des moyens, vers le droit commun, tout en conservant une capacité d'action et une expertise en cas d'attaque terroriste. Le maintien d'une formation spécialisée et d'un personnel polyvalent, dont la charge de travail serait répartie entre le droit commun et l'antiterrorisme, répondrait à ces impératifs.

## **D - Un suivi renforcé des mesures de contrôle judiciaire**

En juillet 2018, un meilleur suivi des contrôles judiciaires prononcés pour terrorisme lors des contrôles opérés par les forces de l'ordre a été décidé et s'est traduit par la mise en place d'un groupe de travail justice/intérieur, qui a permis les avancées suivantes :

- le renforcement de la visibilité des contrôles judiciaires prononcés en matière terroriste et inscrites au fichier des personnes recherchées, destiné à susciter la vigilance de l'agent qui procède au contrôle ;
- le déploiement, en cours fin 2019, de l'application dite GECOJ<sup>100</sup> à l'ensemble des contrôles judiciaires prononcés en matière terroriste.

La mise en œuvre de ce dispositif constitue une avancée majeure alors que jusqu'ici le suivi en temps réel du respect des contrôles judiciaires ne pouvait être effectué.

---

<sup>100</sup> Le GECOJ est un outil informatique de gestion des contrôles judiciaires, doté d'un système d'alerte générant des mails d'incidents doublés d'un courrier adressé aux magistrats mandants. Cet outil permet de s'assurer en temps réel du bon respect de l'obligation de pointage par le mis en examen grâce à un système automatisé d'échanges d'informations.

## II - Une plus grande efficacité des juridictions

### A - Une meilleure spécialisation des magistrats

#### 1 - Une chaîne pénale antiterroriste entièrement spécialisée

Mis en place le 1<sup>er</sup> juillet 2019, le parquet national antiterroriste (PNAT) a repris les attributions de l'ancienne section antiterroriste C1 du parquet de Paris. Son champ de compétence a été élargi aux crimes et délits de guerre et contre l'humanité, aux crimes de tortures commises par les autorités étatiques, aux crimes de disparitions forcées et à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs<sup>101</sup>.

Le travail effectué par la section C1 du parquet de Paris sur la période 2014-2019 ayant été jugé très satisfaisant et ses effectifs ayant été renforcés, la création d'un parquet antiterroriste autonome du parquet de Paris, sur le modèle du parquet national financier, a suscité des doutes quant à la plus-value qu'il pourrait apporter.

Toutefois, le ministère de la justice estime que cette création répond à de nouvelles exigences, compte tenu du caractère toujours prégnant d'une menace terroriste endogène et exogène, avec des individus ayant parfois participé à des actes de guerre dans un contexte géopolitique complexe que les magistrats doivent connaître. À cela s'ajoute le retour potentiel de plus de 480 individus de la zone syro-irakienne et la sortie prochaine de prison de nombreux détenus condamnés pour faits de terrorisme et de détenus radicalisés (cf. *infra*).

La création du PNAT s'est caractérisée par une augmentation des effectifs passant de 16 magistrats en 2018 à 27 en 2019, chacun chargé de 25 à 30 dossiers. Sur ces 27 magistrats, 22 sont dédiés à la LAT, et cinq sont chargés des autres thématiques. Le PNAT pourrait avoir recours à d'autres magistrats du parquet de Paris, comme c'était déjà le cas pour la section C1, si une nouvelle tuerie de masse devait se produire.

---

<sup>101</sup> Le PNAT pourrait se voir attribuer en 2020 deux nouvelles compétences : les compromissions et les attentats visant des militaires français à l'étranger. Ce sujet était encore en débat fin novembre 2019.

### Les modalités de saisine du PNAT

Le mode de fonctionnement du PNAT est similaire à celui de l'ancienne section C1. Dès lors qu'un parquet local est informé de la commission sur son ressort d'un acte susceptible de revêtir une qualification terroriste, il en avise le PNAT qui projette l'un de ses magistrats sur place pour évaluer la situation, en lien avec la sous-direction antiterroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). La circulaire du 5 décembre 2014, actualisée par la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2019, fixe les conditions de saisine du PNAT. Celui-ci décide de se saisir lorsque l'une ou plusieurs des infractions des articles 421-1 à 421-6 du code pénal lui apparaissent constituées. Pour fonder sa décision, le PNAT s'attache notamment au mode opératoire, aux circonstances de commission de l'infraction et au profil de l'auteur des faits. Lorsqu'il ne se saisit pas, le parquet local engage des poursuites sous des qualifications de droit commun. Les parquets locaux n'ont pas vocation à engager ou conduire des enquêtes ouvertes sous une qualification terroriste, à l'exclusion des infractions de provocation directes à des actes de terrorisme ou d'apologie publique de tels actes. Les parquets locaux suivent prioritairement les infractions commises par des individus détenus, prévenus, condamnés ou recherchés pour des faits de terrorisme (allant de la détention d'un téléphone portable à l'évasion).

Par ailleurs, il est prévu selon les dispositions de la loi de programmation de la justice 2018-2022 que le PNAT puisse requérir de tout procureur de la République la réalisation d'actes d'enquêtes en cas d'attaques terroristes.

Si le PNAT est saisi dans des conditions similaires à l'ancienne section C1 du parquet de Paris, sa création a marqué certaines évolutions dans le traitement des affaires de terrorisme. En premier lieu, et à titre principal, les magistrats du PNAT sont désormais appelés à représenter le ministère public devant la cour d'assises spécialement composée en première instance, le parquet général de la cour d'appel de Paris intervenant en appel<sup>102</sup>. Cette nouvelle mission alourdit considérablement leur plan de charge<sup>103</sup>, mais l'effectif actuel du PNAT doit permettre d'y faire face. En deuxième lieu, le ministère public auprès des juridictions d'application des peines de Paris compétentes pour les décisions concernant les personnes condamnées pour des infractions terroristes, est représenté par le PNAT. De plus, la présence au sein du PNAT de trois magistrats chargés de l'exécution des peines accroît l'efficacité de la chaîne pénale en matière terroriste. Enfin, le maillage territorial et l'articulation entre le PNAT et les parquets locaux sont renforcés : 13 nouveaux magistrats « délégués à la lutte contre le terrorisme » doivent être nommés prochainement dans les parquets des territoires les plus touchés par la radicalisation et la menace terroriste<sup>104</sup>. Ils travailleront, pour au moins la moitié de leur temps, au profit du PNAT et se substitueront dans ces ressorts aux « référents délégués

<sup>102</sup> Cf. circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2019 CRIM-2019/17-GI/01.07.2019 relative au parquet national antiterroriste. En appel, le procureur général peut toutefois se faire représenter par le procureur de la République antiterroriste ou l'un de ses substituts.

<sup>103</sup> Ainsi, en 2020, trois magistrats du PNAT seront chargés pendant un an de la rédaction du réquisitoire définitif en vue du procès des attentats du 13 novembre, puis de mener le réquisitoire pendant le procès, qui devrait se dérouler en 2021 sur une durée de six mois. Le procès Charlie Hebdo/hyper casher qui se tiendra en 2020 occupera deux magistrats à plein temps. En 2020, se dérouleront également les procès aux assises des attentats de Nice, du Thalys et de Saint-Étienne-du-Rouvray. Au total, de septembre 2019 à fin 2021, 86 dossiers terroristes devraient être jugés.

<sup>104</sup> Il s'agit des TGI de Paris, Bobigny, Créteil, Lille, Lyon, Marseille, Nanterre, Pontoise, Versailles, Évry, Nice, Strasbourg et Toulouse.

au terrorisme »<sup>105</sup>. En cas d'attentat, les magistrats délégués pourront avoir un rôle de conseil et d'assistance auprès des procureurs des parquets locaux. Ils rédigeront au profit du PNAT des notes sur la radicalisation et l'état de la menace terroriste dans leur ressort et suivront les personnes placées sous-main de justice identifiées comme radicalisées.

Le pôle d'instruction antiterroriste du TGI de Paris a aussi été renforcé. Douze juges d'instruction sont ainsi spécialisés dans les affaires terroristes, contre 8 en 2014, et 3 en 1986 (cf. annexe n° 26). Ces douze magistrats instruisent actuellement 411 dossiers, soit chacun entre 20 et 45 dossiers, situation jugée « gérable ». Le nombre de personnes mises en examen a, par ailleurs, diminué sur la période, passant de 117 individus en 2014, avec un pic en 2016 de 259 mis en examen, à 78 en 2019 (cf. annexe n° 26). Dans un souci d'efficacité, il a été décidé, depuis les attentats de 2015, de renforcer la co-saisine des juges d'instruction. Jusqu'à six juges ont pu être co-saisis lors des attentats du 13 novembre 2015 ou de Nice. Le pôle d'instruction antiterroriste du TGI de Paris paraît correctement dimensionné, notamment au regard de la baisse du nombre de mises en examen et de la clôture de certains dossiers importants. Cet équilibre pourrait toutefois être rompu en cas de nouveaux attentats de masse.

Le pôle des juges des libertés et de la détention<sup>106</sup> du TGI de Paris a aussi été renforcé pour atteindre 12 juges en 2019, qui ont tous une compétence nationale en matière antiterroriste. Ainsi, environ 20 % des déferrements (200 à 300 par an) et 30 % des prolongations de détention provisoire qu'ils traitent concernent des individus poursuivis pour faits de terrorisme.

L'articulation du travail entre ces deux pôles a été récemment améliorée à l'aide de nouveaux outils informatiques permettant de fiabiliser la gestion des détentions provisoires (logiciel Kanboard et calendrier commun). De plus, les juges d'instruction du TGI de Paris sont incités à travailler avec l'application informatique Cassiopée qui centralise toutes les étapes de la procédure pénale. Cependant, si, selon la chancellerie, ce logiciel est censé générer automatiquement des alertes relatives à la détention provisoire, il serait, de l'avis de l'ensemble des magistrats rencontrés, inadapté pour gérer efficacement les détentions provisoires.

## 2 - Des formations de jugement réorganisées

Les formations de jugement ont été réorganisées pour tenir compte de la forte croissance du nombre d'affaires liées au terrorisme.

En premier lieu, la création, au sein de la 16<sup>ème</sup> chambre correctionnelle, d'une section spécialisée dans les affaires de terrorisme a permis de ramener les délais d'audiencement en correctionnelle de plusieurs années à quatre mois environ et d'apurer à l'été 2015 le stock de dossiers en attente de jugement. Un dispositif nommé « circuit court » ne nécessitant pas l'ouverture d'une information judiciaire a été mis en place pour les délits tels que la consultation

---

<sup>105</sup> Les « magistrats référents en matière de terrorisme » ont été instaurés par la circulaire du 5 décembre 2014, les « magistrats délégués à la lutte contre le terrorisme » par la loi du 23 mars 2019. Ces magistrats peuvent s'appuyer sur des assistants spécialisés radicalisation, pour renforcer le maillage territorial. Les magistrats référents ont une mission de détection et de traitement judiciaire des infractions commises dans un contexte de radicalisation.

<sup>106</sup> La fonction de juge des libertés et de la détention a été créée par la loi du 15 juin 2000, qui a retiré cette prérogative au juge d'instruction. Le JLD est également le juge de la procédure, qui vérifie les qualifications retenues par le juge d'instruction dans le cadre de la mise en examen, le caractère criminel ou correctionnel de l'infraction, pour en déduire, selon plusieurs critères, les délais et la durée du mandat de dépôt et son éventuelle prolongation.

de sites djihadistes. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019, l'activité de la 16<sup>ème</sup> chambre est exclusivement consacrée aux affaires terroristes.

En second lieu, la cour d'appel de Paris a été réorganisée et renforcée. Face à l'accroissement important de son activité (multiplication par trois du nombre de dossiers jugés entre 2016 et 2019) et dans la perspective de la tenue des procès des attentats de 2015, le siège de la cour d'appel de Paris a bénéficié de l'affectation de magistrats en surnombre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la cour d'appel de Paris compte 6 magistrats en surnombre permettant de créer deux nouvelles cours d'assises. De plus, une chambre de l'instruction, chargée notamment des recours contre les décisions des juges d'instruction antiterroristes du TGI de Paris, a été créée au sein de la cour d'appel de Paris. Une chambre de l'instruction antiterroriste supplémentaire devrait également être créée au cours de l'année 2020.

### 3 - La nécessité de renforcer la formation des magistrats

Progressivement renforcée, la formation des magistrats à la lutte antiterroriste présente encore des lacunes. Malgré la création, au sein de l'École nationale de la magistrature (ENM), d'une équipe pédagogique chargée de la formation des magistrats à la lutte antiterroriste, celle-ci est restée assez sommaire jusqu'en 2017. Désormais, les auditeurs de justice en formation initiale bénéficient de 26 heures de formation consacrée à cette thématique, laquelle est également abordée dans le cadre de sessions plus générales. En 2019, 850 magistrats ont ainsi pu suivre une formation dans laquelle était abordée une thématique en lien avec le terrorisme ou la radicalisation. Une formation *ad hoc* a notamment été organisée pour les membres du nouveau parquet national antiterrorisme (PNAT).

Au niveau national, outre des sessions dédiées ouvertes à tous les magistrats, l'école nationale de la magistrature organise des parcours spécialisés de contre-terrorisme, tant pour les magistrats désireux de se spécialiser (cycle de lutte antiterroriste ou CLAT) que pour ceux exerçant des fonctions spécialisées (parcours approfondi de contre-terrorisme ou PACT). Toutefois, le PACT, qui s'adresse aux professionnels (justice, défense, intérieur) déjà spécialisés dans la lutte contre le terrorisme et comprend 60 heures de formation, n'a été suivi que par une dizaine de magistrats.

Les formations existantes devraient être étendues à tout magistrat devant exercer une fonction dans le domaine de l'antiterrorisme, que ce soit au niveau de la cour d'assises spécialement composée, de la cour d'appel de Paris, de la cour d'assises des mineurs ou des tribunaux pour enfants. Or, dans la plupart des cas, les présidents et assesseurs sont peu formés aux problématiques du terrorisme et du djihadisme.

#### **Les limites de la justice spécialisée dans l'antiterrorisme : le cas des mineurs**

La spécialisation croissante de la justice antiterroriste rencontre une limite s'agissant des mineurs, population de plus en plus impliquée dans des affaires de terrorisme. Leur traitement judiciaire relève de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, qui prévaut sur la spécialisation de la justice au titre de l'antiterrorisme. Cette ordonnance dispose que les mineurs de moins de seize ans sont, pour les crimes et délits qu'ils ont commis, jugés devant un tribunal pour enfants, présidé par un magistrat professionnel et composé de deux assesseurs extérieurs à l'institution judiciaire, donc non professionnels, et très peu au fait de la lutte contre le terrorisme.

De plus, les mineurs de plus de seize ans ne peuvent être jugés que par la cour d'assises des mineurs, composée d'un président, de deux assesseurs juges des enfants et de jurés populaires. En cas d'affaire impliquant des majeurs et des mineurs, les juges d'instruction n'ont d'autre choix que de disjoindre la procédure (les mineurs étant jugés par la cour d'assises des mineurs, les majeurs par la cour d'assises dans sa formation spéciale) ou de renvoyer mineurs et majeurs devant la cour d'assises de droit commun des mineurs. Outre l'absence de spécialisation des jurés en matière terroriste, cet état de fait contredit l'objectif du législateur lors la création de la cour d'assises spéciale en matière de terrorisme, dont la composition devait permettre d'éviter toute pression sur des jurés populaires.

Pour tenter de remédier à ces écueils, il conviendrait que les juges des enfants tout comme les assesseurs du tribunal pour enfants du tribunal de Paris, puissent recevoir une formation en matière de terrorisme.

## **B - L'évolution de la politique pénale du parquet de Paris**

La politique pénale relative aux infractions terroristes a été durcie à partir de janvier 2015, le parquet de Paris privilégiant la qualification criminelle des faits, pour orienter davantage de dossiers vers la cour d'assises et obtenir des peines supérieures à 10 ans de prison.

Dès le début du conflit irako-syrien, la section antiterroriste du parquet de Paris (C1) puis le parquet national antiterroriste (PNAT) ont conduit une politique pénale de judiciarisation systématique se traduisant par l'ouverture d'une procédure du chef d'association de malfaiteurs terroriste (AMT) dès lors que le parquet était avisé du départ vers cette zone de ressortissants ou de résidents français ou dès leur retour sur le territoire national. Cette judiciarisation permet, en cas d'éventuel retour en France, le placement en garde-à-vue de ces individus. La qualification criminelle est appliquée aux départs ou au maintien en zone irako-syrienne postérieurs aux attentats des 7-8-9 janvier 2015, date à partir de laquelle « l'activité réelle des organisations terroristes se livrant quotidiennement à des crimes d'atteinte aux personnes et appelant à la commission d'attentats en Europe ne fait plus aucun doute »<sup>107</sup>.

Toutefois, la condamnation et l'incarcération des femmes responsables d'infractions terroristes n'est devenue systématique qu'à partir de 2017, avec un changement jurisprudentiel et des peines plus lourdes, de même pour les mineurs condamnés pour association de malfaiteurs terroristes. Le mandat de dépôt est aujourd'hui devenu systématique lorsqu'une femme est mise en examen pour faits de terrorisme, ce qui était rarement le cas auparavant. Cette évolution concernant les femmes résulte d'une prise de conscience récente par le ministère de la justice que les femmes sont tout aussi proactives et idéologisées.

---

<sup>107</sup> Cette analyse a été confirmée par un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation le 12 juillet 2016 qui a confirmé que « le fait d'appartenir à un groupement ayant pour objet la préparation de crimes, suffit pour caractériser cette infraction, sans qu'il soit besoin de démontrer une quelconque participation effective aux crimes ou à leur préparation de la part des membres du groupe ».

## C - Un durcissement de la législation relative à l'application des peines

Créée en 2006, la fonction de juge d'application des peines compétent en matière de terrorisme (JAPAT)<sup>108</sup> était assurée jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2016 par un seul juge, qui suivait alors 160 dossiers. Elle est exercée aujourd'hui par quatre juges, qui ont une compétence exclusive sur tout le territoire. Ils assurent le suivi de tous les condamnés pour faits de terrorisme, soit, en novembre 2019, 519 individus en milieu fermé et 275 en milieu ouvert.

Sur le plan procédural, en matière d'aménagement de peine, les détenus pour faits de terrorisme, et notamment ceux liés à l'islam radical (TIS) bénéficiaient jusqu'en 2016 des mêmes dispositions légales que les condamnés de droit commun. La loi du 3 juin 2016 durcit cependant les conditions d'aménagement de peine de ces détenus :

- la cour d'assises peut désormais prévoir qu'aucune mesure d'aménagement de peine ne sera possible pour un terroriste condamné à la réclusion criminelle à perpétuité et la période de sûreté excluant tout examen d'aménagement de peine peut être portée à 30 ans ;
- les demandes de libération conditionnelle doivent être examinées par le tribunal de l'application des peines de Paris, après avis sur la dangerosité du condamné émis par une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (qui dépend de la cour d'appel de Paris). En cas d'octroi de la libération conditionnelle, celle-ci doit être accompagnée d'une mesure probatoire de type semi-liberté ou d'un placement sous surveillance électronique d'une durée minimale d'un an ;
- les juridictions de l'application des peines peuvent s'opposer à une mesure de libération conditionnelle « si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public ».

La loi du 21 juillet 2016 a encore durci les conditions d'aménagement de peines en prévoyant que, pour les infractions terroristes commises après cette date, leurs auteurs ne pourront plus bénéficier d'un aménagement de peine sous la forme d'une semi-liberté, d'un placement extérieur ou d'une suspension de leur peine<sup>109</sup>. En outre, ces condamnés ne peuvent plus bénéficier des crédits de réduction de peine automatiques applicables aux détenus de droit commun.

Toutefois, les signalements relatifs au financement du terrorisme ont rarement abouti à des peines de prison ferme. Sur 430 dossiers transmis par Tracfin à l'autorité judiciaire entre 2014 et 2018, 90 informations judiciaires ont été ouvertes, débouchant sur 81 condamnations pour financement du terrorisme, dont très peu ont donné lieu au prononcé de peines d'emprisonnement ferme. Malgré la nomination en 2016 d'un magistrat chargé spécifiquement de ces dossiers au sein du parquet (C1, puis PNAT), la lutte contre le financement du terrorisme doit encore être renforcée.

---

<sup>108</sup> Le juge d'application des peines (JAP) est en charge du suivi des condamnés à une peine d'emprisonnement ferme (milieu fermé) ou en milieu ouvert.

<sup>109</sup> Sauf s'il s'agit d'une condamnation pour une des infractions suivantes : délits de provocation à des actes de terrorisme ou apologie d'actes de terrorisme (article 421-2-5 du code pénal), entrave à une procédure de blocage de sites faisant l'apologie ou provoquant des actes de terrorisme (article 421-2-5-1 du code pénal), et consultation habituelle de services de communication au public en ligne provoquant à des actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes (article 421-2-5-2 du code pénal, abrogé par la décision du Conseil constitutionnel du 15 décembre 2017).

### **III - De nouveaux dispositifs d'évaluation et de prise en charge des individus terroristes et radicalisés**

#### **A - Des efforts encore perfectibles de l'administration pénitentiaire**

Le milieu carcéral constitue un des terrains de la diffusion de l'islam radical : les attentats commis en France ces dernières années ont montré que les auteurs étaient parfois d'anciens détenus de droit commun, radicalisés en prison<sup>110</sup>, sans qu'il s'agisse d'un cas général : près des trois quarts des détenus radicalisés étaient déjà identifiés comme tels avant leur incarcération. L'administration pénitentiaire reconnaît que la radicalité djihadiste peut séduire des personnes vulnérables, que concentrent les établissements pénitentiaires, et elle a dû s'adapter au traitement spécifique de ces personnes.

#### **1 - Les stratégies successives d'évaluation et de prise en charge des détenus terroristes et radicalisés**

La prise en charge de la radicalisation au sein de l'administration pénitentiaire s'est organisée à la fin de l'année 2014 avec l'expérimentation à Fresnes d'un regroupement de détenus les plus radicalisés au sein d'une « unité de prévention du prosélytisme ». À la suite des attentats de janvier 2015, cinq unités dédiées (UD) à la prise en charge des détenus radicalisés<sup>111</sup>, inspirées de cette initiative, ont été créées. Ces unités devaient notamment permettre d'apprécier le risque de passage à l'acte des personnes affectées et le risque de prosélytisme vers d'autres détenus.

Cette prise en charge spécifique a cependant été jugée peu convaincante par le contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>112</sup>, qui a souligné notamment « l'absence de fondement juridique de l'affectation dans ces unités », son caractère « potentiellement dangereux » et « un contenu des programmes peu défini ». Le contrôleur critiquait également qu'aucun terroriste lié à l'islam radical n'était affecté dans ces unités dédiées, la faible étanchéité avec le reste de la détention et le manque d'informations des juges d'instruction et des juges de l'application des peines sur le placement en unité dédiée des détenus de leur ressort. De plus, la période au cours de laquelle il était procédé à l'évaluation du niveau de risque du détenu, d'une durée de 15 jours seulement, était jugée trop brève.

L'agression, le 4 septembre 2016, à la maison d'arrêt d'Osny (Oise), de deux surveillants par un détenu qui était pris en charge dans l'une de ces unités dédiées, a confirmé les doutes sur l'efficacité de ce dispositif. C'est dans ce contexte qu'un « Plan d'action pour la sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente », présenté par le garde des sceaux le

---

<sup>110</sup> Ainsi, le chercheur de l'IFRI Marc Hecker a constaté que seulement 40 % des détenus condamnés pour des faits de terrorisme liés à l'islam ont des antécédents judiciaires, sans qu'il ne soit possible de déterminer si la détention était antérieure ou postérieure à leur identification au djihadisme. Par ailleurs, ainsi que le montre une autre étude fondée sur la base de l'observation des procès, une part très importante des personnes incarcérées pour des faits de terrorisme liés à l'islam depuis 2015 n'avait jamais fait l'expérience de la détention.

<sup>111</sup> Deux unités dédiées à l'évaluation: 1 à Fresnes et 1 à Fleury-Mérogis – et trois dédiées à la prise en charge des radicalisés à Osny, à Fleury-Mérogis et à Lille-Annœullin.

<sup>112</sup> Cf. contrôleur général des lieux de privation de liberté, avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral, Journal officiel du 30 juin 2015.

25 octobre 2016, a fait évoluer le dispositif. Les personnes condamnées pour des faits de terrorisme liés à l'islam radical (TIS) sont, pendant quinze semaines, soumises à une évaluation au sein de quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER). En fonction des résultats de cette évaluation, les détenus sont ensuite affectés, soit en détention ordinaire au sein de 79 établissements ciblés, lorsque la radicalisation n'est pas avérée ; soit dans des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) pour les détenus considérés comme radicalisés ; ou encore dans des quartiers d'isolement (QI) pour les profils les plus violents ou prosélytes. Pour la mise en œuvre de ce dispositif, 354 places de « détention étanche » ont été créées, à hauteur de 117 places en quartier d'isolement, 104 en QER et 74 en QPR.

À la fin de l'année 2019, tous les détenus pour des faits de terrorisme lié à l'islam radical (TIS) de sexe masculin, soit environ 450 individus, ont été évalués en QER : 75 % d'entre eux ont été réaffectés en détention ordinaire, 12 % en QPR et 13 % en QI. L'administration pénitentiaire initie l'évaluation des détenus de droit commun suspectés de radicalisation. Un QER pour les femmes revenant de zone syro-irakienne pourrait être créé en 2020.

Les QER et QPR sont implantés dans des secteurs à sécurité renforcée garantissant une étanchéité totale avec le reste de la détention, les promenades, activités et parloirs étant séparés. Les personnes détenues bénéficient d'un encellulement individuel.

Le taux de 75 % de détenus pour terrorisme islamique dont la radicalisation est estimée « non avérée » à l'issue de l'évaluation paraît très élevé. Il ne peut pas être exclu que certains détenus terroristes soient dotés de capacités de dissimulation<sup>113</sup> de leurs convictions réelles à l'égard de l'islam radical ou du djihadisme. La DAP estime néanmoins que l'approche pluridisciplinaire qu'elle développe, ainsi que l'observation soutenue par une équipe dédiée et spécifiquement formée réduisent ce risque de dissimulation. Ainsi, la commission pluridisciplinaire chargée d'examiner la situation des détenus se réunit tous les 15 jours, permettant de croiser l'ensemble des éléments recueillis par les différents professionnels, et de produire une évaluation, en lien avec le service national du renseignement pénitentiaire.

Au terme de près de trois ans de fonctionnement, l'administration pénitentiaire dresse un bilan positif du dispositif QER, compte tenu, d'une part, de la pertinence des synthèses pluridisciplinaires, qui sont très appréciées des magistrats du PNAT et des juges d'instruction antiterroristes et, d'autre part, de l'absence de passage à l'acte violent de la part de détenus réorientés en détention ordinaire à l'issue de l'évaluation. Il est toutefois regrettable qu'aucune évaluation externe de ce dispositif n'ait été menée. Enfin, l'absence de quartiers d'évaluation pour les femmes détenues pour fait de terrorisme lié à l'islam radical, qui s'ajoute à des conditions de détention peu adaptées à leur profil souvent très idéologisé, paraît problématique. D'après l'administration pénitentiaire, ces dernières font l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire d'une durée en moyenne de trois mois, dont l'efficacité mériterait d'être évaluée.

Les quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) ont vocation à accueillir les détenus prosélytes ou susceptibles d'être violents, mais accessibles à une prise en charge, selon l'évaluation réalisée au préalable au sein d'un QER. En plus d'être isolés du reste de la population carcérale, les détenus sont alors pris en charge, pour une période de six mois

---

<sup>113</sup> Ces capacités et cette volonté de dissimulation sont mentionnés dans divers ouvrages par de nombreux chercheurs, universitaires comme Gilles Kepel (*Les racines de l'islam radical*, 2005 ; *Terreur dans l'hexagone*, 2016), Farhad Khosrokhavar (*Radicalisation*, 2015) ou Hugo Micheron (*Le djihadisme français, quartiers, Syrie, prisons* ; 2019).

renouvelable une fois, par une équipe pluridisciplinaire chargée de conduire des programmes ciblés de désengagement de la violence, dans la perspective d'une réaffectation en détention ordinaire. Cette équipe est composée d'éducateurs et de psychologues mais aussi de médiateurs du fait religieux.

Quatre QPR sont déjà opérationnels, avec une capacité totale de 70 places réparties au sein des centres pénitentiaires de Condé-Sur-Sarthe (30 places), de Lille-Annœullin (28 places), de Paris-la-Santé (12 places, 33 à terme) et Aix. Cependant, les capacités d'accueil de ces quartiers ne sont pas pleinement utilisées alors qu'une centaine de places supplémentaires devraient être créées. L'administration pénitentiaire indique que ce taux de sous-occupation résulte du faible taux de détenus évalués affectés en QPR. Elle indique également ne pas vouloir regrouper un trop grand nombre de détenus pour terrorisme islamique sur un même lieu, dans un souci de sécurité, ce qui interroge sur la pertinence du dimensionnement même de ces quartiers.

Ces dispositifs devraient faire l'objet de plusieurs projets de recherche conduits par des universitaires. Par ailleurs, des centres de recherches, comme le Centre national pour la recherche scientifique (CNRS), la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et l'Institut français des relations internationales (IFRI) coopèrent avec l'administration pénitentiaire, pour améliorer la pertinence des dispositifs de désendoctrinement. Toutefois, à ce jour, aucune évaluation de l'efficacité (en terme de non récurrence) de ces dispositifs n'a été réalisée, alors qu'au moins un QER, celui de Lille, a plus de trois ans d'existence. Ces structures sont cependant jugées pertinentes par la plupart des magistrats antiterroristes.

#### **Le QPR de la maison d'arrêt de Paris La Santé**

La création du QPR n'était pas prévue lors de la rénovation de la maison d'arrêt de Paris la Santé. Sa construction a nécessité des frais supplémentaires à hauteur de 275 000 € et nécessiteront en 2020 la couverture de la cour de promenade pour un montant estimé à 790 000 €.

Le QPR1 a ouvert le 24 juin 2019 et accueille fin novembre 2019 12 détenus pour terrorisme islamique. Après l'ouverture d'un QPR2 qui interviendra après travaux de sécurisation (couverture de la cour de promenade), La Santé pourra accueillir 33 détenus en QPR. Le QPR1 emploie 19 surveillants volontaires et un officier, qui ont reçu une formation pluridisciplinaire de trois semaines. Aucun incident n'a eu lieu depuis son ouverture. Les détenus participent à de multiples activités avec les surveillants, les binômes de soutien et le médiateur du fait religieux.

Les personnes détenues affectées en détention ordinaire peuvent bénéficier d'une prise en charge adaptée, notamment à travers l'accompagnement pluridisciplinaire assuré par le service de pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et les binômes d'éducateurs et psychologues des QPR. Ils peuvent également participer aux programmes de prévention de la radicalisation violente (PPRV). Destinés aux personnes dont la dangerosité faible n'appelle pas de prise en charge en quartier d'isolement ou dans un QPR, ces programmes de prévention sont déployés dans 79 établissements depuis 2017. Les PPRV durent entre 3 et 5 mois avec au moins deux séances collectives par semaine et des entretiens individuels réguliers avec les détenus. Ils réunissent une dizaine de détenus (terroristes, radicalisés ou violents) dans le cadre d'ateliers animés par des conseillers d'insertion et de probation, des binômes de soutien et des personnels de surveillance.

**Des dispositifs de déradicalisation en milieu ouvert, très coûteux mais jugés efficaces**

Avant 2016, il n'existait aucune structure spécialisée en milieu ouvert et aucun conseiller d'insertion et de probation (CPIP) n'était formé pour prendre en charge des détenus pour terrorisme islamique ou des individus radicalisés. Dans le cadre du suivi socio-judiciaire, des centres de prise en charge individualisée pour personnes radicalisées sous-main de justice ont ouvert à Paris et Marseille en 2018 ainsi qu'à Lyon et Lille en 2019, avec une capacité globale de prise en charge de 125 places.

Ces dispositifs dits « Plateforme d'accompagnement individualisé de réaffiliation sociale » (PAIRS), visent le désengagement de la radicalisation violente. Ils s'appuient sur l'expérimentation RIVE - conduite en Ile-de-France entre 2016 et 2018 - dont le bilan a permis de faire évoluer les modalités de prise en charge vers une plus grande flexibilité, la réalisation d'un diagnostic individuel et une possibilité d'hébergement.

La prise en charge pluridisciplinaire menée par les professionnels de PAIRS permet une évaluation de l'« enfermement dogmatique » de la personne, tout en « favorisant la déconstruction du discours djihadiste ». Un soutien thérapeutique est également assuré. L'ensemble des besoins est identifié puis validé avec le SPIP, en vue de l'élaboration du plan d'accompagnement.

Le centre PAIRS de Paris, qui dispose de 33 places, prend en charge 31 probationnaires convaincus de terrorisme islamique et radicalisés, pour un coût d'environ 3 500 €/mois en moyenne par individu, suivi entre six et dix-huit mois, avec certains coûts d'hébergement inclus. Le marché PAIRS Paris prévoit un coût de 5 960 € pour effectuer un diagnostic personnalisé et 25 000 € pour établir le rapport final d'évaluation du dispositif de Paris, rédigé par PAIRS lui-même. Le dispositif fait également l'objet d'une évaluation qualitative menée par l'institut français de relations internationales (IFRI). Au-delà de cette évaluation externe, la DAP développe des indicateurs permettant d'évaluer l'impact du dispositif sur les trajectoires des personnes placées sous main de justice qui ont fait l'objet d'un suivi par ces centres de prise en charge individualisée.

**2 - La nécessité d'un plan pour gérer les individus « revenants » de la zone syro-irakienne**

Aux 534 détenus pour terrorisme islamique et 853 détenus de droit commun suspectés de radicalisation recensés par l'administration pénitentiaire au 1<sup>er</sup> avril 2020, s'ajoute 488 individus majeurs, faisant l'objet de mandats d'arrêt et susceptibles de revenir de la zone irako-syrienne. L'administration pénitentiaire indique avoir engagé depuis plus d'un an une réflexion intégrant différents scénarios dans l'optique d'un tel retour et réfléchit actuellement aux conditions d'accueil de cette population, qui présentera, de facto, une certaine dangerosité et pourrait nécessiter la création de nouvelles places en quartiers d'isolement, qui semblent déjà insuffisantes aujourd'hui. Elle a indiqué qu'elle disposait « de suffisamment de places réparties sur 79 établissements sécurisés », et que la création de quartiers dédiés (QER et QPR) était prévue à Nancy, Bourg-en-Bresse et Aix en Provence, pour anticiper leur retour.

Par ailleurs, la dissémination éventuelle de ces « revenants » au sein de 79 établissements nécessitera de fréquentes extractions judiciaires pour comparution devant les juges d'instruction parisiens. Or, les extractions sont désormais assurées par le ministère de la justice, qui pourrait être rapidement « saturé » par ces nouvelles demandes, ce qui l'a conduit à solliciter la signature d'une nouvelle convention avec le ministère de l'intérieur.

### **3 - La montée en puissance du renseignement pénitentiaire**

Le bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) a été restructuré en service à compétence nationale par arrêté de la garde des sceaux en date du 29 mai 2019, sous la dénomination de service national du renseignement pénitentiaire (SNRP). Il est notamment chargé d'animer le suivi individuel, en milieu fermé ou ouvert, des détenus particulièrement signalés (DPS), des terroristes islamistes (TIS) et des terroristes indépendantistes par la rédaction de notes de signalement de fin d'incarcération destinées aux autorités compétentes. Il travaille sur les sortants de prison, en lien avec l'UCLAT depuis 2018 et avec d'autres services spécialisés, et se dote actuellement d'un système d'information dédié.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a renforcé les pouvoirs du SNRP (cf. *supra*) et lui octroie de nouvelles possibilités d'emploi de techniques de recueil de renseignement. Une doctrine d'emploi du SNRP, qui officialisera et précisera les modalités d'organisation entre le renseignement pénitentiaire et les services de gestion de la détention, devait être diffusée fin mars 2020.

## **B - De nouveaux dispositifs de prise en charge des mineurs radicalisés**

Depuis 2015, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) assure le suivi des mineurs poursuivis pour des faits de terrorisme (crimes et délits), de retour de la zone syro-irakienne ainsi que de ceux poursuivis pour des faits de droit commun en voie de radicalisation. Ainsi, entre 2012 et 2019, 79 mineurs poursuivis pour des faits d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT) ont été suivis par la DPJJ, et 30 le sont encore. Au 1<sup>er</sup> septembre 2019, 463 mineurs étaient suivis pour des faits de la radicalisation. Cette population ne représente toutefois que 2 % des individus suivis par la DPJJ. La fréquence des déferrements de mineurs pour des faits d'AMT a diminué depuis l'été 2017, de même que le phénomène de radicalisation des mineurs. Néanmoins, des situations préoccupantes demeurent et la vigilance des professionnels reste très élevée.

### **1 - Une prise en charge des mineurs reposant sur des dispositifs de droit commun complétés par des mesures spécifiques.**

La DPJJ a d'abord utilisé les moyens alloués dans le cadre des plans antiterroristes pour renforcer les dispositifs de droit commun, considérant que le regroupement des mineurs radicalisés dans des établissements ou des services spécifiques devait être évité autant que possible. Plutôt que de spécialiser des équipes ou des structures dans la prise en charge de ces mineurs, la DPJJ a privilégié la pluridisciplinarité et l'individualisation des prises en charge. Ainsi, l'ensemble des professionnels de la DPJJ bénéficient d'une formation à la prévention de la radicalisation. L'objectif est d'intervenir par le biais d'actions de revalorisation, individuelles ou collectives, qui permettent d'accompagner ces mineurs vers une réinsertion sociale, scolaire et professionnelle. Cette prise en charge générale peut être complétée par des dispositifs spécifiques. Ainsi, en Île-de-France, depuis 2016, pour répondre à la prise en charge immédiate des mineurs déferés pour AMT :

- des mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE) sont réalisées concomitamment par deux unités éducatives de milieu ouvert, dont l'une est chargée d'investiguer sur la

personnalité du mineur et l'autre, sur la dynamique familiale. Elles peuvent conduire à une prise en charge éducative renforcée ;

- quinze places dédiées ont été réservées dans des centres éducatifs fermés (CEF) et établissements de placement éducatifs (EPE) ;
- un dispositif d'hébergement, porté par le secteur associatif, permet d'accueillir les mineurs AMT en alternative à la détention, grâce à une prise en charge individualisée dans des appartements encadrés 7 jours sur 7 et 24h sur 24 par des éducateurs ;
- un dispositif d'appui régional intervient à la demande, en soutien des professionnels franciliens du secteur associatif habilité et de l'aide sociale à l'enfance dans la prise en charge de ces mineurs.

Ces prises en charge ont pu être assurées grâce aux crédits du PLAT et PART de 2015 à juillet 2019.

## **2 - Un dispositif adapté pour les mineurs « revenants » mais un manque de familles d'accueil**

Au 1<sup>er</sup> septembre 2019, sur les 131 mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes, 102 sont suivis par la DPJJ, parfois conjointement avec l'aide sociale à l'enfance (ASE), qui relève de la compétence des conseils départementaux. Environ 350 enfants de djihadistes seraient encore présents dans les camps kurdes de la zone syro-irakienne<sup>114</sup>.

D'après l'instruction du Premier ministre du 23 février 2018 relative à « la prise en charge des mineurs à leur retour de zone syro-irakienne », tous ces mineurs, qui « ont pu assister à des exactions » et qui ont « évolué dans un climat d'une violence extrême » ont vocation à faire l'objet d'un traitement judiciaire systématique, que ce soit au plan pénal ou civil<sup>115</sup>. Lorsqu'il existe des éléments laissant présumer que ces mineurs ont commis des infractions de nature pénale, des poursuites peuvent être engagées, éventuellement accompagnées d'une mesure d'assistance éducative.

Cette instruction affirme le rôle central du parquet, destinataire des informations établies par les autorités consulaires concernant ces mineurs. Le juge des enfants, saisi par le parquet, décide des modalités de placement et de prise en charge. La cellule de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF), co-animée par le préfet et le procureur de la République, vérifie que le dispositif de prise en charge et l'articulation des acteurs de la prise en charge sont effectifs et opérationnels pour chaque mineur de « retour de zone » présent sur le territoire de la préfecture.

De plus, la mise en place d'un suivi médico-social renforcé, destiné à s'assurer de la santé physique et mentale de l'enfant et d'évaluer les risques de radicalisation, ainsi qu'une prise en charge socio-éducative sont également au cœur du dispositif. L'instruction prévoit également

---

<sup>114</sup> Au total, il est estimé qu'environ 700 enfants français ont séjourné dans la région depuis 2014, ce qui englobe ceux qui sont partis avec leurs parents, ceux qui sont nés sur zone, ceux qui en sont revenus (156 à ce jour), et ceux qui sont encore sur zone ou décédés dans les combats. Ces chiffres constituent une estimation, le seul chiffre certain à ce jour étant celui des mineurs revenus de la zone syro-irakienne.

<sup>115</sup> Au civil, il peut s'agir d'une ordonnance de placement provisoire, avant la présentation devant un juge pour enfants aux fins de mise en place de mesures d'assistance éducatives.

un accompagnement dans la durée de ces mineurs, pour permettre à la CPRAF d'être en mesure de veiller à ce que l'ensemble des acteurs institutionnels reste mobilisé sur un temps long et de s'assurer que l'évolution du mineur ne nécessite pas ultérieurement une nouvelle prise en charge dans un cadre adapté. Le placement des enfants en familles d'accueil se heurte souvent au faible nombre de celles-ci.

Enfin, un comité interministériel de suivi du dispositif de prise en charge judiciaire des mineurs de retour de zone syro-irakienne a été installé sous l'égide des ministères de la justice, des solidarités et de la santé et de l'intérieur, pour évaluer tous les deux mois son efficacité.

### **C - Un recours désormais quasi systématique aux mesures de sûreté pour les sortants de prison**

De nombreux détenus pour faits de terrorisme islamiste ou radicalisés vont sortir de prison après avoir purgé leur peine dans les prochaines années. Leur suivi constituera un défi pour les administrations qui en sont chargées.

Selon les données du tableau ci-dessous, 328 détenus terroristes et 2 212 détenus radicalisés sortiront de prison entre 2018 et 2022, soit 2 540 individus. L'administration pénitentiaire n'est cependant pas en mesure de fournir le nombre de détenus pour terrorisme islamiste (TIS) ou radicalisés (RAD) sortis de prison avant novembre 2017.

**Tableau n° 39 : détenus terroristes ou radicalisés sortis depuis 2018 et prévisions de sortie 2020 - 2022**

	<b>Détenus terroristes (TIS)</b>	<b>dont procédure criminelle</b>	<b>Détenus radicalisés (RAD)</b>	<b>dont procédure criminelle</b>	<b>Total</b>
2018	110	35	865	ND	975
2019	71	22	849	87	920
2020	45	3	320	20	365
2021	57	4	119	26	176
2022	45	9	59	11	104
<b>Total</b>	<b>328</b>	<b>73</b>	<b>2 212</b>	<b>144</b>	<b>2 540</b>

Source : Direction de l'administration pénitentiaire au 10 janvier 2020.

Il s'agit pour l'essentiel d'individus partis ou ayant cherché à partir sur la zone syro-irakienne en 2015, avant la criminalisation de cette infraction, et qui ont été condamnés entre 5 et 9 ans de prison.

La sortie de prison des détenus pour faits de terrorisme islamiste s'effectue selon des modalités plus strictes depuis 2019.

Si la remise en liberté de l'individu est programmée (fin de peine), la situation de l'intéressé est évoquée dans le cadre de la réunion mensuelle « sortants de prison » de l'UCLAT, qui réunit les magistrats du parquet national antiterroriste (PNAT), du parquet général de Paris, les juges d'application des peines antiterroristes (JAPAT) ainsi que les services

compétents des ministères de l'intérieur et de la justice. Cette réunion permet d'évoquer les situations individuelles des futurs sortants de détention et de vérifier qu'un service de renseignement assurera leur prise en compte à leur sortie de prison. Si la remise en liberté de l'intéressé n'est pas anticipée (remise en liberté, relaxe etc.), il est prévu une information en urgence du ministère public au renseignement pénitentiaire, qui sera relayée au sein de la cellule « sortant de prison » de l'UCLAT afin de s'assurer de la prise en charge administrative de l'intéressé.

Les modalités de sortie sont, quant à elles, préparées au niveau local, au sein des groupes d'évaluation départementaux (GED) de chaque préfecture. Désormais, la quasi-totalité des détenus pour faits de terrorisme islamiste est soumise, au moment de leur libération, à des mesures de sûreté : le suivi post-peine (pour les condamnés à une peine de 6 ans maximum) ou la surveillance judiciaire (pour les condamnés à plus de 7 ans d'emprisonnement, depuis la loi de juin 2016). Identiques, ces deux mesures sont prononcées par le JAPAT avant la libération, sur réquisition du procureur de la République. Dans ce cadre, les sortants de prison sont soumis à un certain nombre d'obligations ou d'interdictions (obligation de travailler, de suivre des soins psychologiques ou interdiction de quitter le territoire national). Une rétention de sûreté peut, en outre, être prononcée à la suite de la violation d'une surveillance judiciaire. De facto, ces mesures de sûreté ont remplacé progressivement et surtout depuis 2018, les mesures d'aménagement de peine.

Les personnes ayant purgé une peine pour faits de terrorisme et soumises à une mesure judiciaire après leur sortie de prison font l'objet d'un suivi par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), pendant la durée d'application de la mesure

Pour les personnes détenues radicalisées qui ne font pas l'objet d'une mesure judiciaire à leur sortie de prison, le SPIP assure un passage de relais avec la cellule de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF)<sup>116</sup> de la préfecture, qui a pour objectif d'assurer la prise en charge des personnes radicalisées et l'accompagnement de leurs proches. Il existe donc une continuité entre la prise en charge assurée par les services de l'administration pénitentiaire en détention et celle opérée par les acteurs coordonnés par la CPRAF. Ce dispositif concerne également quelques TIS considérés comme peu dangereux.

Les services du ministère de l'intérieur devront être en mesure de suivre les près de 1 900 détenus libérés en 2018 et 2019 et ceux qui le seront dans les années à venir.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*La lutte antiterroriste a fortement mobilisé les services de police judiciaire qui disposaient déjà de services spécialisés au niveau central. Des groupes spécialisés ont également été créés au niveau des services territoriaux. Cependant, la gendarmerie est, en matière de police judiciaire, exclue du dispositif de lutte antiterroriste. Des dispositifs « attentat » ont été mis en place à la DCPJ et de la DRPJ permettant de répondre, dans les plus*

---

<sup>116</sup> Les CPRAF mobilisent les services de l'État (police, gendarmerie, éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse, pôle emploi, mission locale), les collectivités locales (mairie, services sociaux), la caisse d'allocations familiales (CAF) et les associations intervenant auprès des familles, afin d'organiser la mise en place d'un parcours personnalisé, en lien avec la famille de l'individu.

*brefs délais, aux premiers besoins des enquêtes. Ils ont été éprouvés à plusieurs reprises depuis janvier 2015.*

*Le recul du nombre d'actes terroristes pose aujourd'hui la question de la bonne adéquation entre les moyens humains qui y sont consacrés et le nombre d'affaires dont sont encore saisis les services. Il faut réfléchir à l'organisation du travail au sein des unités spécialisées, pour leur permettre de prendre en charge la criminalité de droit commun tout en conservant une expertise en matière de terrorisme.*

*Il est trop tôt pour dresser un bilan de l'activité du parquet national antiterroriste, qui a cependant déjà permis de rendre plus cohérente la chaîne pénale dans ce domaine. Le nombre de parquetiers antiterroristes a été calibré pour anticiper la charge de travail induite par l'augmentation du nombre de procès antiterroristes et notamment les grands procès qui vont s'ouvrir aux assises en 2020. Toutefois, il convient de demeurer attentif au plan de charge du parquet national anti terroriste et de veiller à l'adéquation de ses effectifs à son niveau d'activité.*

*La mise en place du circuit court de traitement des délits terroristes a permis de désengorger le pôle des juges d'instruction, de raccourcir les délais de jugement et, par conséquent, la durée des détentions provisoires. L'ensemble de ces mesures est positif. Toutefois, il convient de rendre systématiques les formations à la lutte contre le terrorisme djihadiste.*

*La politique pénale a été durcie. Les départs vers la zone syro-irakienne, pour les hommes, depuis janvier 2015, et pour les femmes à partir de 2017, ont été systématiquement judiciairisés. Depuis la loi du 3 juin 2016, le nombre de libérations conditionnelles de détenus condamnés pour des faits de terrorisme a diminué, au profit du placement sous surveillance électronique, mais ces nouvelles dispositions n'ont été réellement mises en œuvre qu'à la fin de l'année 2018. Il y a, en revanche, eu peu de condamnations au titre du financement du terrorisme.*

*L'administration pénitentiaire a su faire preuve depuis 2015 d'adaptation et d'innovation et a effectué un travail important dans le domaine de la prise en charge de la radicalisation. Depuis 2017, elle déploie une approche individualisée fondée sur une évaluation de la dangerosité des individus au sein des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) Il est en principe prévu de créer un QER destiné à la population carcérale féminine pour faits de terrorisme islamiste ou radicalisée en 2020, ce qui est opportun. A l'issue de cette évaluation, les détenus sont placés soit en détention ordinaire, soit en quartier d'isolement, soit en quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR). Les modalités de sortie des détenus des QPR constituent un défi important pour l'administration pénitentiaire, qui doit établir une continuité entre le travail effectué en QPR et le retour en détention (ordinaire ou isolement).*

*Il est essentiel que ces dispositifs onéreux qui visent le « désendoctrinement » ainsi que la réinsertion sociale et professionnelle puissent être évalués.*

*Le nombre insuffisant de places dans les prisons françaises a conduit l'administration pénitentiaire à devoir arbitrer depuis 2015 entre le regroupement en cellule de détenus pour faits de terrorisme en lien avec l'islam radical (TIS, et leur dispersion sur l'ensemble du territoire. Les quartiers d'isolement paraissent constituer la meilleure solution mais le nombre de places y est aujourd'hui insuffisant pour les TIS. La question du nombre de places en quartier d'isolement (QI) est d'autant plus préoccupante qu'ils devraient être en mesure de pouvoir accueillir les « revenants » de la zone syro-irakienne. S'agissant de ces éventuels*

retours, un plan devrait être établi pour tenir compte du nombre d'individus concernés et de leur niveau de radicalisation.

*S'agissant des mineurs, des dispositifs ont été mis en place depuis 2017-2018. La DPJJ a développé plusieurs initiatives adaptées à différents profils, avec une continuité des prises en charge des mineurs détenus pour des actes de terrorisme lors de leur accession à la majorité. Elle a aussi été en mesure de gérer des retours « perlés » de mineurs, en 2019, mais pourrait avoir des difficultés à faire face en cas de retour massif de mineurs aujourd'hui encore en zone syro-irakienne.*

*En ce qui concerne les sortants de prison, leur dispositif de suivi est, depuis le début de l'année 2019, plus solide et mieux rôdé. L'administration pénitentiaire a anticipé l'évolution de la situation, avec un plan de recrutement important au profit du renseignement pénitentiaire et du SPIP, même si ces nouveaux agents ne seront pas tous affectés au suivi des détenus terroristes et radicalisés, qui ne représentent que 3 % de l'ensemble de la population carcérale.*

*Le ministère de la justice a également mis en place deux volets complémentaires pour tenter d'éviter toute récidive ou passage à l'acte : les mesures de sûreté d'une part et les dispositifs de réinsertion sociale et professionnelle, d'autre part. Ce dernier volet mériterait d'être encore renforcé, afin de s'assurer que les sortants de prison TIS et radicalisés soient en mesure, à leur sortie, d'exercer un emploi.*

*Enfin, il convient de veiller à ce que les services du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur soient en mesure de suivre les détenus déjà libérés et d'affecter des effectifs adaptés à la perspective des libérations à venir.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 11. rendre systématiques les formations relatives à la problématique terroriste dispensées par l'École nationale de la magistrature (ENM) pour tous les magistrats exerçant ou appelés à exercer leur fonction dans ce domaine (ministère de la justice) ;*
- 12. créer en 2020 un dispositif de quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) des femmes détenues pour terrorisme islamique, notamment dans la perspective du retour éventuel des femmes présentes dans la zone syro-irakienne (ministère de la justice, DAP) ;*
- 13. mesurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs d'évaluation et de prise en charge de la radicalisation mis en œuvre par l'administration pénitentiaire en milieu fermé : quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) et quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR) (ministère de la justice) ;*
- 14. mettre en place au niveau de l'administration pénitentiaire un plan d'action permettant d'accueillir en détention, lors de leur éventuel retour, l'ensemble des « revenants » majeurs, dans des conditions optimales de sécurité, au besoin en créant de nouveaux quartiers d'isolement (QI) (ministère de la justice) ;*
- 15. compte tenu du nombre très important de détenus pour terrorisme islamique et radicalisés qui sont ou sortiront de prison, prévoir l'allocation de nouveaux moyens au sein des services chargés de la mise en œuvre des mesures judiciaires et/ou des prises en charge (ministère de la justice, ministère de l'intérieur).*



## Liste des abréviations

AGTE :	Administration Générale et Territoriale de l'État
AILCT :	Académie internationale de lutte contre le terrorisme
AMC :	Application main courante (application informatique)
AMT :	Association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste
AOPER :	Indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle
AP :	Administration pénitentiaire
ASE :	Aide sociale à l'enfance
BAC-PSIG :	Brigades Anti-criminalité de la Police nationale et des Pelotons de Surveillance et d'Intervention de la Gendarmerie
BITD :	Base industrielle et technologique de défense
BRCP :	Bureau central du renseignement pénitentiaire
BRI :	Brigade de recherche et d'intervention
BSS :	Bande sahélo-saharienne
CEA :	Corps d'encadrement et d'application
CEA-DAM :	Direction des applications militaires du CEA
CC :	Corps de commandement
CCD :	Corps de conception et de direction
CEF :	Centres éducatifs fermés
CIPDR :	Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation
CJUE :	Cour de justice de l'Union européenne
CNAPR :	Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation
CNIL :	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRLT :	Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme
CPIP :	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPRAF :	Cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles mises en place dans les préfetures
DAP :	Direction de l'administration pénitentiaire
DEPAFI :	Direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier du ministère de l'intérieur
DCCRS :	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité

DCPAF :	Direction centrale de la police aux frontières
DCPJ :	Direction centrale de la police judiciaire
DCSID :	Direction centrale du service des infrastructures de défense
DCSP :	Direction centrale de la sécurité publique
DCSR :	Détenus de droit commun susceptibles de radicalisation
DGGN :	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN :	Direction générale de la police nationale
DGSI :	Direction générale de la sécurité intérieure
DGSE :	Direction générale de la sécurité extérieure
DIRISI :	Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
DLPAJ :	Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques
DNRED :	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DPID :	Direction de la protection des installations de défense
DPJJ :	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DRCPN :	Direction des Ressources et des Compétences de la Police
DRH-MD :	Direction des ressources humaines du ministère des armées
DRM :	Direction du renseignement militaire
DRPJ :	Direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris
DRPP :	Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris
DRSD :	Direction du renseignement et de sécurité de défense
DSJ :	Direction des services judiciaires
EMA :	État-major des armées
EMAA :	État-major de l'armée de l'air
EMAM :	État-major de la marine
EMAT :	État-major de l'armée de terre
ENM :	École nationale de la magistrature
EPE :	Établissements de placement éducatifs
ETP :	Équivalent temps plein
EUTM :	Mission de formation de l'Union européenne au Mali
FIPD :	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
FOT :	Force opérationnelle terrestre
FPR :	Fichier des personnes recherchées
FSPRT :	Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation

GAFI :	Groupe d'action financière internationale
GECOJ :	Gestion des contrôles judiciaires ( application informatique)
GED :	Groupe d'évaluation départemental
GLAT :	Groupe de lutte antiterroriste
HFDS :	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité
HFZDF :	Haut fonctionnaire de zone de défense et de sécurité
IGJ :	Inspection générale de la justice
ISC :	Indemnité pour sujétion spéciale
ITAOPC :	Indemnité pour temps d'activité et obligations professionnelles
JAPAT :	Juge d'application des peines compétent en matière de terrorisme
JLD :	Juge des libertés et de la détention
LAT :	Lutte antiterroriste
LBDSN :	Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale
LPM :	Loi de programmation militaire
MICAS :	Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance
MINUSMA :	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mal
MISSINT :	Mission intérieure
MJIE :	Mesures judiciaires d'investigation éducative
OPEX :	Opération extérieure
OTIAD :	Organisation territoriale interarmées de défense
OZDF :	Officier de zone de défense et de sécurité
PACP :	Plan d'amélioration de la condition du personnel
PAIRS :	Plateforme d'accompagnement individualisé de réaffiliation sociale. A remplacé le dispositif RIVE
PART :	cf. PLAT
PDS :	Pacte de sécurité
PIJ :	Protection judiciaire de la jeunesse
PJJ :	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
PLAT :	Plan de lutte antiterroriste lancé en 2014, actualisé en 2016 par les 80 mesures dont 50 nouvelles- du plan d'action de lutte contre la radicalisation (PART)
PLIC :	Plan de lutte contre l'immigration clandestine
PMEA :	Plafond ministériel des emplois autorisés
PNAT :	Parquet national antiterroriste

PNIJ :	Plateforme nationale des interceptions judiciaires
PPRV :	Programme de prévention de la radicalisation violente
PPT :	Posture de protection terrestre
PSP :	Le plan de sécurité publique
PVPP :	Plan de vidéoprotection de la ville de Paris
QER :	Quartiers d'évaluation de la radicalisation
QI :	Quartier d'isolement
QPR :	Quartiers de prise en charge de la radicalisation
RAD :	Détenu de droit commun suspecté de radicalisation
RIVE :	Programme de recherche et intervention sur les violences extrémistes dont la finalité est de favoriser le désengagement de la violence et la réinsertion sociale.
SAT :	Section antiterroriste de la direction de la police judiciaire de préfecture de police de Paris
SCRT :	Service central du renseignement territorial
SDAO :	Sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la Direction générale de la gendarmerie nationale
SDAT :	Sous-direction antiterroriste de la police judiciaire
SGA :	Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées
SGDSN :	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SID :	Service des infrastructures de défense
SIC :	Système d'information et de communication
SILT :	Loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi SILT
SNRP :	Service national de renseignement pénitentiaire
SPIP :	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TGI :	Tribunal de grande instance
TIS :	Personne condamnée pour faits de terrorisme en lien avec l'islam radical
Tracfin :	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
UCLAT :	Unité de coordination de la lutte antiterroriste

## Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Premier président .....	132
Annexe n° 2 : évolution de la législation antiterroriste entre 1986 et 2017 .....	137
Annexe n° 3 : la lutte contre le financement du terrorisme .....	139
Annexe n° 4 : détail de l'exécution du PLAT et du PDS .....	148
Annexe n° 5 : les crédits ouverts et consommés en 2016 et 2017 par le ministère de la justice au titre des PLAT .....	150
Annexe n° 6 : répartition des effectifs du plan des 10 000.....	152
Annexe n° 7 : répartition au sein de la police nationale des postes créés dans le cadre des plans de renfort .....	153
Annexe n° 8 : répartition au sein de la gendarmerie nationale des effectifs supplémentaires alloués dans le cadre des trois plans de renfort .....	154
Annexe n° 9 : évolution des sorties d'école dans la police et des recrutements dans la gendarmerie nationale .....	155
Annexe n° 10 : évolution des taux de résiliation (y compris désertion) des contrats par les militaires de l'armée de terre.....	156
Annexe n° 11 : les indemnités servies aux militaires dans le cadre de la lutte antiterroriste ....	157
Annexe n° 12 : détail des dépenses d'équipement du PLIC et du plan BAC-PSIG.....	158
Annexe n° 13 : les équipements reçus par les BRI au titre des différents plans .....	159
Annexe n° 14 : les principales dépenses SIC du PLAT et PDS .....	160
Annexe n° 15 : équipements et taux de disponibilité .....	161
Annexe n° 16 : signalements enregistrés dans le FSPRT .....	163
Annexe n° 17 : l'instruction ministérielle 100-10 .....	164
Annexe n° 18 : le schéma d'intervention de Sentinelle en cas d'attentat.....	166
Annexe n° 19 : le schéma national d'intervention.....	167
Annexe n° 20 : évolution des effectifs des unités d'intervention spécialisée (en ETP) .....	170
Annexe n° 21 : liste des exercices associant le RAID central, le GIGN et la BRI BAC de la préfecture de police .....	171
Annexe n° 22 : les engagements des forces armées dans les OPEX antiterroristes .....	172
Annexe n° 23 : évolution des effectifs de la police judiciaire engagés dans la lutte contre le terrorisme depuis 2014.....	174
Annexe n° 24 : indicateurs d'activité de la police judiciaire spécialisée en matière de lutte antiterroriste .....	175
Annexe n° 25 : moyens matériels attribués à la DCPJ et à la DRPJ .....	176
Annexe n° 26 : évolution de l'activité du tribunal de grande instance (TGI) de Paris en matière de terrorisme.....	177

## Annexe n° 1 : échange de courriers entre le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Premier président

<b>ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	<b>RÉPUBLIQUE FRANÇAISE</b>
COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
<i>Le Président</i>	PARIS, le 11 juillet 2019
n° 351	

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les heures supplémentaires dans la fonction publique ;
- les médecins et personnels de santé scolaire ;
- la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale ;
- les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme ;
- les services d'inspection du travail.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

  
Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier président  
Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D1902533 KZ  
24/07/2019

Le Premier président

Le 24 JUIL. 2019

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 11 juillet dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour sera en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *les heures supplémentaires dans la fonction publique* sera réalisé par la formation inter-juridictions sur la fonction publique, présidée par M. Christian Charpy, président de section, conseiller maître.

Celui sur *les médecins et personnels de santé scolaire* sera réalisé par la troisième chambre, présidée par Mme Sophie Moati.

Celui sur *la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale* sera réalisé par la deuxième chambre, présidée par Mme Annie Podeur.

Celui sur *les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme* sera réalisé par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani.

Celui sur *les services d'inspection du travail* sera réalisé par la cinquième chambre, présidée par M. Gérard Terrien.

**Monsieur Eric Woerth**

Président de la Commission des  
finances, de l'économie générale  
et du contrôle budgétaire  
Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 PARIS SP 07

Le rapport sur *les heures supplémentaires dans la fonction publique* vous sera remis au mois de juin 2020, et celui sur *les médecins et personnels de santé scolaire* dans la première quinzaine du mois d'avril 2020. Les trois autres vous seront remis avant la fin du mois d'avril 2020.

Comme vous le savez, les échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés, devant préciser le champ et l'approche de ces enquêtes, ont été anticipés cette année et ont tous eu lieu. Après les habituelles itérations avec les rapporteurs – qui pourront le cas échéant être l'occasion d'en préciser le champ ou la date de remise – je vous adresserai donc prochainement les habituels courriers de cadrage.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération



Didier Migaud

Cour des comptes

KCC D1902828 KZ  
04/09/2019**Le Premier président**Le **04 SEP. 2019**

Monsieur le Président,

Par lettre du 11 juillet 2019, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de confier à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme.

En réponse, je vous ai indiqué, par courrier du 24 juillet 2019, que la Cour était en mesure d'effectuer cette enquête.

Cette enquête, qui sera réalisée par la quatrième chambre de la Cour des comptes, est confiée à Mme Françoise Saliou, conseillère-maître, M. Colin de Verdière, conseiller-maître, Mme Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire, Mme Margot Renault, auditrice et Mme Laurence de Saint-Exupéry, rapporteure extérieure. M. Yves Rolland, conseiller-maître, président de section, en assurera le contre-rapport.

La réunion qui s'est tenue le 9 juillet dernier entre le président de la quatrième chambre, M. Gilles Andréani, accompagné de plusieurs des rapporteurs de la Cour, et MM. Laurent Saint-Martin et Patrick Hetzel, députés, a été l'occasion de tracer les grandes lignes de l'enquête confiée à la Cour.

**Monsieur Eric Woerth**

Président de la Commission des  
finances, de l'économie générale  
et du contrôle budgétaire  
Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 PARIS SP 07

Le champ de l'enquête concernera les ministères de l'intérieur, de la justice, des armées et de l'action et des comptes publics. Pour chacune de ces entités, la Cour appréciera l'ampleur des moyens consacrés à la lutte contre le terrorisme et les efforts accomplis pour les renforcer à la suite des attentats de 2015. Prenant en compte l'évolution du cadre juridique au cours de la période, elle évaluera comment ces moyens ont été affectés à cette mission. Les analyses de la Cour devront aussi permettre d'identifier les éventuels effets d'éviction qu'ils auraient pu avoir sur le financement d'autres missions de sécurité.

S'agissant du ministère de l'intérieur, l'enquête examinera le renforcement des moyens de la gendarmerie et de la police, en particulier les moyens dont ont été dotées les unités d'intervention spécialisées et les unités des forces mobiles. Elle s'intéressera au travail des unités de police judiciaire spécialisées dans la lutte contre le terrorisme et des autres services qui apportent leur concours à cette mission, ainsi qu'à la manière dont l'action de ces services est conduite par les préfets et l'autorité judiciaire.

L'enquête s'attachera enfin à apprécier les enjeux de coordination entre les forces de sécurité intérieure et les autres acteurs de la sécurité (notamment le ministère des armées et les sociétés privées de sécurité dans le cadre du continuum de sécurité).

Concernant le ministère de la justice, au-delà de l'analyse des plans de lutte anti-terroriste qui concernent principalement la direction des services judiciaires et l'administration pénitentiaire, une attention plus particulière sera portée, d'une part, à la manière dont les juridictions se sont organisées pour prendre en charge cette problématique et, d'autre part, aux moyens mis en œuvre par l'administration pénitentiaire pour renforcer la sécurité dans les prisons et lutter contre la radicalisation. Dans les deux cas, la coordination avec les forces de sécurité intérieure fera l'objet d'une attention particulière.

En ce qui concerne le ministère des armées, la Cour traitera du déploiement des forces armées sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle. Elle étudiera l'évolution des doctrines et des conditions d'emploi de ces forces, leur répartition géographique, ainsi que l'impact sur la préparation, la fidélisation et le recrutement des militaires. Il conviendra, en outre, d'examiner comment la planification et la coordination de l'opération Sentinelle sont assurées entre les autorités civiles et militaires. L'enquête traitera aussi des moyens consacrés aux opérations extérieures ayant parmi leurs finalités la lutte contre le terrorisme.

Il a été entendu que les questions relatives aux services de renseignement ne feraient pas l'objet d'investigations. Toutefois, le rapport inclura des données sur les moyens mis en œuvre par la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) de la direction des douanes et Tracfin pour lutter contre le financement du terrorisme, ainsi que sur les coopérations entre ces services et ceux de la police et de la gendarmerie.

La Cour remettra ce rapport à la fin du mois d'avril 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération



Didier Migaud

## Annexe n° 2 : évolution de la législation antiterroriste entre 1986 et 2017

La France a posé les fondements d'une législation antiterroriste par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986, qui définit les infractions à caractère terroriste et des règles procédurales spécifiques, plusieurs fois révisées depuis.

Le code pénal, qui comprend en son livre IV un titre II « Du terrorisme », définit l'acte terroriste comme se rattachant à « une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ».

### Les dispositions du code pénal en matière terroriste

L'article 421-1 énumère les actes susceptibles de se rattacher à cette catégorie : « Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes :

1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ;

2° Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code ;

3° Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5 ;

4° Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par le I de l'article L. 1333-9, les articles L. 1333-11 et L. 1333-13-2, le II des articles L. 1333-13-3 et L. 1333-13-4, les articles L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-5, L. 2339-8 et L. 2339-9 à l'exception des armes de la 6e catégorie, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5 et l'article L. 2353-13 du code de la défense ;

5° Le recel du produit de l'une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus ;

6° Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code

7° Les délits d'initié prévus à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier. »

La loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications vise à règlementer les écoutes judiciaires et administratives en instituant une commission de contrôle. Les écoutes administratives peuvent être autorisées dans le cadre de la prévention du terrorisme.

En 1995, le dispositif Vigipirate a été créé.

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation pour la sécurité a permis le développement du recours à la vidéosurveillance de certains lieux.

La loi du 22 juillet 1996 a introduit un délit d'association de malfaiteurs en relations avec une entreprise terroriste (AMT).

La loi du 30 décembre 1996 a autorisé les perquisitions de nuit en enquête de flagrance, préliminaire ou au cours de l'inspection.

La loi du 15 novembre 2001 a renforcé les pouvoirs des agents de police judiciaire pour lutter contre le terrorisme (contrôle d'identité, fouille de véhicules) et ceux des agents de sécurité privés. La loi a créé le délit de financement des actes de terrorisme et a prévu la confiscation de l'ensemble des biens des personnes coupables d'actes de terrorisme.

La loi du 9 mars 2004 a créé de nouvelles possibilités d'investigation applicables en matière de terrorisme : juridictions interrégionales spécialisées, extension du statut de repenti, écoutes téléphoniques lors de l'enquête.

La loi relative à la lutte contre le terrorisme du 23 janvier 2006 a créé la qualification criminelle de l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste (AMT), permettant un alourdissement de la sanction de 20 à 30 ans de prison.

Par ailleurs, elle a renforcé les contrôles frontaliers et autorise une garde à vue de 6 jours. Elle impose aux opérateurs télécom et aux fournisseurs d'accès internet de conserver les données de connexion pendant un an. L'accès à ces données par les autorités policières n'est plus soumis à l'autorisation d'un magistrat, mais d'un fonctionnaire de la police nommé par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Saisi de la question du passage d'un contrôle judiciaire à un contrôle administratif, le Conseil constitutionnel a estimé que la prévention du terrorisme n'était pas du domaine judiciaire (décision 2005-532 DC du 19 janvier 2006).

La loi du 14 mars 2011 a permis la captation de données informatiques.

La loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a fixé la durée maximum de la garde à vue en matière de terrorisme, l'a portant à 4 jours et exceptionnellement à 6 jours, sur autorisation d'un magistrat.

Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ; loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

### Annexe n° 3 : la lutte contre le financement du terrorisme

La nécessité de développer une connaissance fine des modes de financement du groupe terroriste Daech a été identifiée dès 2015 et s'est traduite par l'institutionnalisation d'une coordination renforcée au niveau des services de renseignement, puis, sur le plan judiciaire, par la désignation en janvier 2016 d'un magistrat référent « financement du terrorisme » au sein de la section antiterroriste C1 du parquet de Paris (puis du PNAT).

#### LES PRINCIPAUX MODES DE FINANCEMENT DU TERRORISME<sup>117</sup>

S'agissant du risque de perpétration d'attentats sur le territoire français, la France est confrontée, comme ses partenaires européens, à une menace endogène autofinancée, qui se distingue de la menace exogène bénéficiant de micro-financements qui avait caractérisée les attentats de novembre 2015.

Au Levant, le micro-financement a initialement été utilisé par Daech pendant le conflit pour financer des départs sur zone de combat, puis pour l'entretien des djihadistes (financement du séjour, achat d'armement). Les conquêtes territoriales de Daech de 2015/2016 lui ont permis d'asseoir sa puissance financière (butins de guerre, prise de la banque de Mossoul, exploitation de champs pétroliers, divers trafics, racket de la population, taxes et redevances). Les revers militaires subis depuis 2018 par les organisations terroristes, en particulier Daech, ont conduit le groupe à restaurer les canaux usuels de micro-financement.

Le micro-financement peut provenir de sources licites, tels que les prestations sociales ou le recours au crédit à la consommation, mais également mobiliser le produit d'activités illicites : ressources issues d'activités de délinquance de droit commun (trafic de stupéfiants, vols à main armée, escroqueries, contrefaçons, etc.), détournement de prestations sociales (utilisation des prestations familiales et allocations chômage).

Depuis la France, ce micro-financement s'effectue *via* trois vecteurs principaux : les réseaux de collecteurs de fonds et de transferts d'espèces, l'utilisation du secteur associatif et l'utilisation de modes de financement innovants.

#### Les collecteurs de fonds

Les collecteurs de fonds ont été les principaux acteurs des flux financiers acheminés au profit de Daech depuis 2018. Ces collecteurs proposent un ensemble de services :

- garder l'argent d'un combattant étranger voyageant de/vers les pays de l'arc de crise afin de réduire le risque lié au franchissement de la frontière avec des espèces ;
- sécuriser le montant dû à un passeur par un combattant en réglant la somme lorsque la frontière a été franchie ;
- recevoir des fonds au nom d'un bénéficiaire qui n'a pas de carte d'identité valide ou pour qui il serait trop risqué de la dévoiler ;
- apporter de l'argent directement vers une zone de combat pour en faire bénéficier un combattant ;

---

<sup>117</sup> Les éléments contenus dans cette partie sont largement issus du rapport du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) de septembre 2019 : « *Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France* ».

- envoyer, par un système de compensation de type hawala, un montant vers une zone de combat.

### **L'utilisation du secteur associatif**

Certaines associations établies en France peuvent être utilisées à des fins de collecte de fonds susceptibles de financer des mouvements radicaux ou des organisations terroristes. Le mode de financement repose sur des dons provenant de particuliers et/ou sur des subventions publiques accordées dans le cadre de l'activité officielle de l'association. L'association peut également bénéficier de financements provenant de l'étranger. L'utilisation des fonds par ces associations est souvent opaque<sup>118</sup>.

Le risque de financement du terrorisme est concentré sur un type précis d'associations, répondant à des caractéristiques connues :

- les associations à vocation humanitaire opérant dans des zones de conflit ;
- les associations culturelles ;
- les associations culturelles dont l'objet déclaré est la construction ou la gestion de lieux de culte ou l'enseignement religieux.

Les associations soupçonnées de financer des mouvements radicaux voire, le cas échéant, des réseaux terroristes, sont essentiellement localisées en région parisienne, mais également en régions PACA et Rhône-Alpes et dans l'est de la France.

### **Les modes de financement innovants**

- La monnaie électronique peut être utilisée à des fins de financement du terrorisme. Ainsi, les cartes prépayées constituent un moyen de stockage, de transfert et d'utilisation de fonds permettant sous certaines conditions de garantir l'anonymat de l'utilisateur. Plusieurs enquêtes conduites par la section antiterroriste du parquet de Paris ont mis en évidence l'utilisation de cartes prépayées pour préparer des attentats ou dissimuler les préparatifs d'un projet de départ. La réglementation française a abaissé les seuils de déclenchement des obligations d'identification et de vérification de l'identité des bénéficiaires de ce type de cartes.

- Les actifs numériques correspondent à des unités de valeur électroniques stockées sur une chaîne de blocs (blockchain). Ils sont associés aux clés privées de leur propriétaire, et échangés *via* des clés publiques et peuvent faire l'objet d'une conversion en monnaie ayant cours légal, *via* des plateformes de change. Ces actifs favorisent l'anonymat, permettent des transactions opaques, et peuvent également faciliter le contournement des règles de contrôle de capitaux et de changes.

Compte tenu de ces vulnérabilités, les plateformes de conversion des actifs numériques en monnaie ayant cours légal ont été assujetties au dispositif de lutte contre le financement du terrorisme dès l'ordonnance n° 2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016, entraînant donc la mise en place de procédures d'identification et des mesures de vigilance adéquates.

Par ailleurs, l'encadrement des actifs numériques a été renforcé par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « loi PACTE ») :

---

<sup>118</sup> Tracfin, « Tendances et analyse des risques de blanchiment et de financement du terrorisme en 2017 / 2018 », novembre 2018.

- un enregistrement auprès de l'AMF a ainsi été rendu obligatoire pour les prestataires de services de conservation et d'échange entre actifs numériques (crypto-monnaies) et monnaies ayant cours légal. Cet enregistrement doit être précédé d'un examen de compétence et d'honorabilité des dirigeants et de la vérification du dispositif interne de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) de ces structures, et donne lieu à un contrôle du respect de ces obligations par ces structures. Des sanctions sont prévues en cas d'infraction à ces règles ;
- s'agissant des plateformes d'échange entre actifs numériques (dites « crypto-crypto »), des plateformes de négociation et des services sur actifs numériques, la France a opté pour un régime sur demande d'agrément/label délivré par l'AMF qui comprend un assujettissement obligatoire à LCB-FT. Ce régime présente l'intérêt pour les plateformes, services et émetteurs qui opteront pour l'agrément, de bénéficier d'une plus grande crédibilité.

### **L'utilisation de la banque de détail**

En matière de financement du terrorisme, des fonds, d'origine légale ou non, peuvent être placés ou transiter sur un compte avant de servir à une entreprise terroriste ; l'utilisation d'un compte bancaire peut être facilitée par le recours à des procédés de fraude documentaire ou identitaire ou à des membres de la famille ou de l'entourage de la personne cherchant à financer l'entreprise terroriste. Les risques de financement du terrorisme auxquelles est confronté le secteur de la banque de détail sont considérées élevées : c'est pourquoi les établissements bancaires sont assujettis à des obligations liées la lutte contre le financement du terrorisme LCB-FT depuis 1991.

### **Les crédits à la consommation**

Les conditions d'octroi de crédit à la consommation ont été renforcées à la suite des attentats terroristes de 2015 : le seuil en-deçà duquel l'octroi d'un crédit peut faire l'objet de mesures de vigilance simplifiées a été abaissé de 4 000 à 1 000 euros par le décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016.

### **UN DISPOSITIF PLUS REPRESSIF DEPUIS 2015**

Le financement du terrorisme est défini comme un délit par l'article 421-2-2 du code pénal. Délit autonome depuis 2001, il est passible de dix de réclusion au maximum, qui n'exige que la démonstration d'un acte de financement<sup>119</sup>.

La compétence en matière de poursuite, d'instruction et de jugement des actes de terrorisme et de financement du terrorisme est définie à l'article L.706.17 du code de procédure pénale : « le procureur de la République, le pôle de l'instruction, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des articles 43,52 et 382 ».

La France a renforcé en 2015 son dispositif législatif et opérationnel en matière de lutte contre le financement du terrorisme et dispose aujourd'hui d'un arsenal solide. Plusieurs mesures ont été adoptées dans le cadre du plan d'action de 2015 intitulé « Lutter contre le

---

<sup>119</sup> Il n'est pas nécessaire de démontrer l'intention de voir utiliser ces fonds à des fins terroristes. Il suffit de donner des fonds à une organisation terroriste pour caractériser l'infraction.

financement du terrorisme ». La directive 2015/849 du 20 mai 2015 et la loi du 3 juin 2016 ont également amélioré l'efficacité de la procédure pénale.

Les avancées de 2015 et 2016 ont permis notamment de renforcer la traçabilité des opérations financières liées aux actes de terrorisme<sup>120</sup>. Les nouvelles mesures adoptées ont notamment permis de renforcer la vigilance des acteurs concernés, l'efficacité du dispositif de gel d'avoirs<sup>121</sup>, et une nouvelle infraction qui réprime le trafic de biens culturels émanant de théâtre d'opérations de groupements terroristes a été créée.

En novembre 2019, la France s'est dotée d'un système complet de régulation des crypto-actifs par le biais des agréments que peut donner l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) aux prestataires concernés (plateformes d'échange de crypto-actifs, intermédiaires en achat et vente, gestionnaires de portefeuilles, conseils...). Cet agrément est obligatoire pour les prestataires qui convertissent les crypto-monnaies en monnaie traditionnelle.

Toutefois, le dispositif reste fragile et perfectible et les obligations de transparences financières des associations culturelles et humanitaires mériteraient d'être renforcées.

## DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DEDIES A LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Deux services de renseignement financiers, Tracfin<sup>122</sup> et la DNRED<sup>123</sup>, appartenant tous deux au ministère de l'action et des comptes publics (MACP), sont chargés d'un travail de détection, d'analyse des flux financiers, de surveillance et d'entrave, en amont de la menace.

### TRACFIN

#### **Un champ de compétence élargi à la lutte contre le financement du terrorisme**

Tracfin, créé en 1990 pour lutter contre le blanchiment de capitaux, a vu s'élargir son champ de compétence à la lutte contre le financement du terrorisme en 2001, avec les objectifs suivants :

- détecter des critères révélateurs d'une radicalisation d'un individu par des signaux faibles ;
- établir des éléments d'identification, de localisation et des liens entre des individus impliqués dans des réseaux terroristes afin de contribuer à établir les incriminations d'associations de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste (AMT) ou de financement du terrorisme ;

---

<sup>120</sup> Le plafond de paiement en espèces a été abaissé de 3000 à 1000 euros pour les personnes physiques ou morales résidant en France et de 15 000 à 10 000 euros pour les non-résidents ; le contrôle des dépôts et retraits d'espèces a été renforcé pour les professionnels assujettis (signalement obligatoire à Tracfin de ces mouvements à partir de 10 000 €) ; des mesures encadrant les conditions d'usage des cartes prépayées avec obligation d'identification du client ont été adoptées.

<sup>121</sup> Le gel des avoirs est un dispositif interministériel piloté par la DGT, la DGSI et le MEAE. L'article L562-1 du Code monétaire et financier a étendu les mesures de gel aux biens immobiliers et mobiliers et interdit la mise à disposition de fonds aux personnes qui font l'objet d'une mesure de gel. Le gel des avoirs est une mesure de police administrative.

<sup>122</sup> Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, créé le 9 mai 1990.

<sup>123</sup> Direction Nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

- livrer la « photographie » financière la plus exhaustive possible des individus ou structures soutenant ou appartenant aux organisations terroristes<sup>124</sup>.

La mission de Tracfin est de recueillir et d'analyser les informations fournies par les professionnels assujettis<sup>125</sup> : les banques représentent plus de 65 % des déclarations de soupçons adressées à Tracfin, qui regrette une faible mobilisation des acteurs de la finance participative, des cagnottes en ligne et de certaines professions (antiquaires, marché de l'art, agents immobiliers, avocats notamment), et un certain manque de contrôle sur certains mouvements financiers comme les prêts à la consommation.

Tracfin reçoit et analyse également des informations transmises par d'autres services de l'État et des informations en provenance des cellules de renseignement financier (CRF) étrangères. Ses capacités opérationnelles sont définies par le code monétaire et financier (droit de communication, droit d'opposition, appel à vigilance).

S'agissant des moyens d'entrave des actes terroristes, les enquêtes menées par Tracfin peuvent déboucher sur des gels d'avoirs. Le régime français de gel des avoirs repose sur l'article 532-2 du CMF qui dispose qu'un gel d'avoirs est décidé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur, est valable six mois renouvelable. Le montant des gels d'avoirs liés à des dossiers terroristes ne peut être rendu public pour des raisons de confidentialité.

De plus, le droit d'opposition (art. 561-25 du CMF) prévoit que Tracfin peut s'opposer à l'exécution d'une opération ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon établie dans les conditions prévues à l'article L. 561-15 du CMF.

En cas de crise (attentat ou projet imminent), Tracfin a mis en place un régime d'astreinte pour pouvoir effectuer les recherches nécessaires dans les délais les plus brefs. Les déclarants, notamment les établissements financiers, ont mis en place des mécanismes similaires pour favoriser cette fluidité.

Par son travail de détection des signaux faibles, Tracfin participe à l'identification de djihadistes ou individus radicalisés qui n'étaient pas connus auparavant des autres services et effectue un travail de suivi sur d'anciens détenus sortis de prison, en lien avec le service du renseignement de l'administration pénitentiaire (SNRP).

### **Une réorganisation rendue nécessaire par une explosion de l'activité**

Une nouvelle division dédiée à la lutte contre le financement du terrorisme a été créée en octobre 2015 afin de traiter les signaux faibles remontants du secteur privé et pour développer les relations avec les autres services de renseignement et avec les services administratifs et judiciaires qui concourent à la lutte contre le financement du terrorisme.

---

<sup>124</sup> La « doctrine nationale de lutte contre le terrorisme » établie par la Présidence de la République (CNRLT) en juillet 2019 confie plus précisément à Tracfin la charge de la détection des flux financiers en liens avec le terrorisme, la détection des signaux faibles en matière financière, de l'analyse, de l'enrichissement et de la meilleure exploitation possible du renseignement financier.

<sup>125</sup> Selon l'article L561-2 de Code monétaire et financier (CMF), les banques, bureaux de change, notaires, antiquaires doivent procéder à une déclaration de soupçon s'ils ont une bonne raison de penser qu'une transaction provient d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou est liée au financement du terrorisme. La loi du 24 juillet 2015 a étendu de droit d'obtention d'informations aux entreprises de transport, aux opérateurs de voyage et de séjour. La loi du 3 juin 2016 l'a élargi aux gestionnaires de systèmes de cartes de paiement ou de retrait.

Au cours des cinq dernières années, l'activité de Tracfin en matière de lutte contre le financement du terrorisme s'est fortement accrue, comme le montre le tableau ci-dessous, avec une augmentation de 431 % d'informations reçues et analysées entre 2014 et 2018, une augmentation de 1 230 % de notes rédigées et adressées aux autorités sur cette période.

Pour renforcer le contrôle de ces crypto-actifs, une division spécialisée « cyber » a également été créée au sein de Tracfin en 2018.

**Tableau n° 40 : nombre de déclarations de soupçon transmises à Tracfin et nombre d'enquêtes en matière de lutte contre le financement du terrorisme**

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Informations reçues et analysées</i>	323	801	1177	1379	1718
<i>Dossiers en cours d'enquête</i>	231	431	162	105	Nd
<i>Actes d'investigations en cours</i>	<b>3129</b>	<b>Nd</b>	<b>Nd</b>	<b>Nd</b>	<b>17 029</b>

Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels d'activité Tracfin

**Tableau n° 41 : notes adressées par Tracfin sur le financement du terrorisme**

<i>Notes adressées à :</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Autorité judiciaire(Parquet et PJ)</i>	10	11	44	226	139
<i>DCRI, DGSI</i>	1	40	16	29	19
<i>Cellule spécialisée Allat</i>	So	59	260	387	553
<i>Groupe gel des avoirs anti Terro<sup>126</sup></i>	So	So	So	So	259
<i>DGSE</i>	Nd	21	37	37	45
<i>DRM</i>	Nd	0	21	2	1
<i>DPSD puis DRSD</i>	Nd	34	4	1	0
<i>DNRED</i>	Nd	1	0	0	0
<i>CNR Elysée, puis CNRLT</i>	Nd	13	14	3	3
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>179</b>	<b>396</b>	<b>685</b>	<b>1038</b>

Source/note : Cour des comptes d'après les rapports d'activités Tracfin

Cette forte augmentation de l'activité est traitée par les 14 personnes exclusivement dédiées à la lutte contre le financement du terrorisme en 2019 (d'autres personnels y concourant également), contre 6 en 2014.

### **La DNRED, service de renseignement de la Direction des Douanes**

Depuis 2015, la lutte contre le financement du terrorisme est une priorité majeure de la DNRED, qui a renforcé le Groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme (GOLT), intégré à la direction des opérations douanières (DOD), et où 13 personnes y sont spécialisées dans la lutte contre le financement du terrorisme, contre 3 en 2013. Par ailleurs, des référents sont présents dans tous les échelons territoriaux de la DNRED. Tous les agents du GOLT sont mobilisables H24 et 7j/7. D'autres agents des directions « renseignement » et « enquêtes » de

<sup>126</sup> Ce groupe de travail a été créé fin 2017 et est co-présidé par Tracfin. Les informations fournies ont conduit les ministères de l'intérieur et des finances à prendre plus de cent mesures de gels des avoirs.

la DNRED contribuent également à cette mission. Le GOLT travaille avec l'ensemble des brigades des douanes, qui lui signalent les renseignements d'intérêt collectés dans le cadre des fraudes douanières. La DNRED a fait un travail important de sensibilisation au sein des douanes.

### **Des moyens juridiques globalement satisfaisants**

Le code des douanes prévoit un certain nombre de pouvoirs spécifiques dont la mise en œuvre par les agents des douanes et, plus particulièrement ceux de la DNRED, peut amener des constatations en lien avec le financement d'activités terroristes : contrôle, audition libre, accès aux locaux, professionnels ou privés, visite domiciliaire et techniques spéciales d'enquête.

#### **Base juridique de l'action de la DNRED**

Trois types d'infractions financières du Code des douanes peuvent révéler le financement d'activités à caractère terroriste :

- le manquement à l'obligation déclarative<sup>127</sup> des transferts physiques de capitaux (article 465).
- le délit de blanchiment douanier (article 415) pour les personnes ayant procédé ou tenté de procéder à une opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds qu'ils savaient provenir, directement ou indirectement, d'un délit douanier.
- le manquement à la réglementation des relations financières avec l'étranger (article 459).

Au-delà de ces infractions financières, la DNRED a pour mission de lutter contre les grands trafics (stupéfiants, armes, cigarettes, contrefaçons, œuvres d'art...). Les profits générés par ces trafics peuvent être utilisés pour financer des individus en lien avec des activités à caractère terroriste.

La loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le terrorisme et son financement a octroyé à certains agents habilités de la DNRED l'autorisation à participer sous pseudonyme à des échanges électroniques pour constater des délits douaniers et à faire usage d'une identité d'emprunt.

Cette loi comporte d'autres dispositions :

- une présomption d'origine illicite des fonds pour faciliter la preuve du délit douanier de blanchiment, avec un renversement partiel de la charge de la preuve : il appartient désormais à l'infacteur de prouver la licéité de l'origine des fonds qu'il transporte.
- l'obligation déclarative lors de flux transfrontaliers de capitaux est modifiée : le déclarant a l'obligation de présenter des documents justificatifs si la somme déclarée est supérieure à 50 000 €.

## **LA COOPERATION INTERNATIONALE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME**

### **Le groupe d'action financière international (GAFI)**

Le GAFI est l'organe normatif mondial en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>127</sup> La non déclaration de sommes, titres ou valeurs d'un montant supérieur à 10.000 €, à l'entrée ou à la sortie du territoire national, constitue un "manquement à l'obligation déclarative".

Dès 2012, le GAFI a adopté 9 recommandations relatives au financement du terrorisme. L'une de ces recommandations invite notamment chaque pays à ériger en infraction pénale le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes. Par ailleurs, en février 2016, à la demande des gouverneurs des Banques centrales des membres du G20, le GAFI a adopté une stratégie ad hoc pour lutter contre le financement du terrorisme. Depuis lors, des Etats comme la France ont contribué à la mise en œuvre effective de ce plan d'action en mettant en place au niveau national des mécanismes qui permettent notamment aux assujettis à la déclaration, d'effectuer des contrôles (des institutions qu'ils supervisent ou des transactions qu'ils traitent) sur la base d'analyses de risques sectorielles.

La France participe activement aux travaux du GAFI et a effectué une contribution volontaire exceptionnelle à son budget (1M€/an). Cette somme est utilisée pour financer des projets permettant de renforcer la mise en œuvre des recommandations de l'organisation dans les pays à faible capacité et à haut risque.

#### *L'initiative « No Money for Terror »*

Le président de la République a souhaité organiser à Paris, en avril 2018, la première conférence « No Money for Terror », qui a mobilisé plus de 70 États, organisations internationales et organisations régionales autour d'une problématique qui ne bénéficiait jusqu'alors d'un niveau d'attention trop limité. À l'issue de la réunion, l'ensemble des participants a endossé l'Agenda de Paris, qui comprend un ensemble de dix engagements concrets visant à renforcer l'efficacité et la cohérence des actions internationales et nationales en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Avec certains membres de l'Union européenne, l'accent est mis sur la mise en œuvre de l'arsenal législatif existant et sur l'adoption de nouvelles dispositions (5<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment par exemple, entrée en vigueur en janvier 2020). Avec les États dont les secteurs bancaires sont peu développés, la France met l'accent sur les risques engendrés par l'opacité de certains modes informels de transaction, de type hawala. Avec d'autres partenaires, notamment dans les pays du Golfe, le MEAE cherche des solutions visant à mieux encadrer les dons privés qui, sous couvert d'actions caritatives, peuvent servir, directement ou indirectement, au financement du prosélytisme, voire du terrorisme.

#### *La résolution 2462 sur la lutte contre le financement du terrorisme*

Pour garantir une transition réussie vers la conférence No Money For Terror II en Australie, la France a, alors qu'elle présidait le Conseil de sécurité des Nations-Unies présenté un projet de résolution sur le financement du terrorisme, qui a été adopté à l'unanimité en mars 2019.

En réunissant dans un même texte les dispositions internationales existantes, en actualisant celles-ci sur la base des plus récentes recommandations du GAFI et de l'Agenda de Paris, et en proposant de nouvelles mesures adaptées à l'évolution des pratiques des groupes terroristes, cette résolution permet de disposer d'un cadre normatif global et adapté aux enjeux

Cette résolution ayant une dimension contraignante, la direction exécutive du contre-terrorisme (DECT) des Nations-unies est chargée de suivre sa mise en œuvre par les États membres. Les premiers résultats seront présentés lors d'une réunion ad hoc du conseil de sécurité à la fin du premier trimestre de l'année 2020.

Le texte reconnaît le rôle central des cellules de renseignement financier (CRF) dans la lutte contre le financement du terrorisme, appelle à un renforcement de leur accès à l'information et à la mise en place de cadres nationaux pour l'échange d'informations entre ces

dernières, les services de renseignement ainsi que les autorités d'application de la loi et judiciaires. Les États membres sont également appelés à améliorer la traçabilité des flux financiers associés aux nouvelles technologies, avoirs virtuels, plateformes de financement participatif et autres cartes prépayées.

### **L'activité internationale de Tracfin**

Tracfin développe des coopérations internationales, partage des renseignements avec ses homologues étrangers et participe aux travaux du GAFI. Tracfin a été associé par le MEAE au travail de rédaction et de relecture technique du projet de résolution 2462 (2019) porté par la France devant le Conseil de sécurité de l'ONU (cf. *supra*).

Par ailleurs, Tracfin mène de nombreuses actions d'assistance technique auprès de services étrangers partenaires, dans une démarche de renforcement et/ou de développement de leurs capacités (administratives, institutionnelles et juridiques).

Enfin, les services de renseignement financiers du groupe EGMONT<sup>128</sup> se sont dotés, à l'initiative de Tracfin, d'un dispositif d'alerte permettant de pouvoir joindre H24 un agent de chaque pays membre, afin de pouvoir recueillir en urgence des informations bancaires.

### **L'activité internationale de la DNRED**

La DNRED contribue aux travaux d'agences et d'organismes internationaux : Europol, Interpol, Organisation mondiale des douanes (OMD), GAFI, groupes onusiens dédiés. Elle dispose de 18 attachés douaniers de la DGDDI, couvrant 86 pays, pour développer des échanges et des coopérations opérationnelles avec d'autres services et avec ses homologues étrangers.

---

<sup>128</sup> Le groupe EGMONT est un forum international d'échanges opérationnels qui rassemble 155 cellules de renseignement financier.

## Annexe n° 4 : détail de l'exécution du PLAT et du PDS

### Tableau n° 42 : programmation et exécution du PLAT et du PDS

<i>CP en M€</i>		P 176	P 152	P 161	FIPD	P 216 <sup>129</sup>	P 307	P 232	P 303	P104	Total
2015 <sup>130</sup>	Programmation	65,6	78,0	-	20,0	11,4	0,50	0,52	-	-	176,0
	Exécution	46,0	74,9	-	0,0	10,8	0,51	0,34	-	-	132,5
2016	Programmation	141,1	98,6	10,7	20,1	28,3	1,7	0,74	12,6	0,94	314,8
	Dont PLAT	24,7	5,2	- 10,7	16,3	-	1,0	0,74	- 12,6	- 0,94	
	Dont PDS	116,4	93,4	-	-	-	0,43	-	-	-	
	Exécution	125,9	86,4	9,1	18,3	28,5	1,6	0,74	11,7	0,94	
2017	Programmation	126,5	65,1	6,8	38,8	30,8	1,4	0,78	7,2	-	277,4
	Dont PLAT	22,4	5,1	- 6,8	-	-	0,5	0,78	- 7,2	-	
	Dont PDS	104,1	60,0	-	-	-	0,85	-	-	-	
	Exécution	106,3	49,8	5,2	36,6	28,3	1,4	0,61	4,6	-	
Total	Programmation PLAT	112,7	88,3	-	60,0	70,5	2,0	2,0	-	-	335,5
	Programmation PDS	220,5	153,4	17,5	nc	-	1,3	-	19,8	0,94	413,4
	Exécution	278,2	211,1	15,9	54,9	67,6	3,5	1,7	16,3	0,94	648,5

Source : Cour des comptes d'après DEPAFI

### Tableau n° 43 : exécution du titre 2 du PLAT et du PDS

<i>En M€ Hors CAS</i>	2015	2016		2017		Total	
	PLAT	PLAT	PDS	PLAT	PDS	PLAT	PDS
<i>P 176</i>	13,8	21,3	38,3	20,0	84,0	55,0	122,2
<i>P 152</i>	12,2	12,4	35,2	11,5	35,2	36,1	70,4
<i>P 161</i>	-	-	0,74	-	2,1	-	2,9
<i>Mission AGTE</i>	1,7	1,0	4,6	-	12,0	2,7	16,7
<i>Total ministère</i>	27,8	34,6	78,8	31,5	133,3	93,9	212,1

Source : Cour des comptes d'après DEPAFI

<sup>129</sup> Hors FIPD.

<sup>130</sup> En 2015, seuls des crédits au titre du PLAT ont été programmés et exécutés

**Tableau n° 44 : taux d'exécution des crédits hors titre 2 du PLAT et PDS (2015-2017)**

<i>P 176</i>	<i>P 152</i>	<b>FIPD</b>	<b>Mission AGTE*</b>	<b>Autres programmes</b>	<b>Total</b>
83,5 %	87,3 %	91,5 %	96,0%	86,6%	86,6 %

\*hors FIPD

**Tableau n° 45 : source : Cour des comptes d'après DEPAFI Exécution des crédits de personnel au titre du PLAT et du PDS (M€ hors CAS) 2015-2017**

	<b>PLAT</b>	<b>PDS</b>
<i>P 176</i>	55,0	122,2
<i>P 152</i>	36,1	70,4
<i>P 161</i>	-	2,9
<i>Mission AGTE</i>	2,7	16,7
<i>Total ministère</i>	93,9	212,1

Source : DEPAFI

**Annexe n° 5 : les crédits ouverts et consommés en 2016 et 2017  
par le ministère de la justice au titre des PLAT**

**Tableau n° 46 : montant total des autorisations d'engagements au titre de la lutte  
antiterroriste, ouvertes et consommées**

<i>En M€</i>	<b>AE</b>			<b>Consommation au 31/12/2016</b>		
	Plan	LFI 2016	Reports 2015	Total 2016	M€	Taux (%)
101	PLAT 2	5,00		5,00	2,00	
<i>Total 101</i>		5,00		5,00	2,00	40 %
107	PLAT 1	16,67	3,72	20,39	23,99	
107	PLAT 2	120,44		120,44	45,90	
<i>Total 107</i>		137,11	3,72	140,83	69,90	50 %
166	PLAT 1	18,60	3,92	22,52	16,10	
166	PLAT 2	90,47		90,47	85,35	
<i>Total 166</i>		109,07	3,92	112,99	101,45	90 %
182	PLAT 1	2,55		2,55	2,14	
182	PLAT 2	4,13		4,13	3,09	
<i>Total 182</i>		6,68		6,68	5,23	78 %
310	PLAT 1	3,00	3,23	6,23	5,55	
310	PLAT 2	35,87		35,87	30,31	
<i>Total 310</i>		38,87	3,23	42,10	35,86	85 %
<i>Total mission</i>		296,73	10,87	307,60	214,44	70 %

Source : Cour des comptes, extrait NEB 2016, selon les données du ministère de la Justice

**Tableau n° 47 : montant total des CP au titre de la lutte antiterroriste**

<i>En M€</i>	CP ouverts				Consommation au 31/12/2016	
	Plan	LFI 2016	M€	M€	M€	Taux (%)
<i>101</i>	PLAT 2	5,00		5,00	2,00	
<i>Total 101</i>		5,00		5,00	2,00	40 %
<i>107</i>	PLAT 1	25,67	3,72	29,39	20,83	
	PLAT 2	47,44		47,44	29,55	
<i>Total 107</i>		73,11	3,72	76,83	50,38	66 %
<i>166</i>	PLAT 1	18,60	7,75	26,35	16,59	
	PLAT 2	86,07		86,07	81,52	
<i>Total 166</i>		104,67	7,75	112,42	98,11	87 %
<i>182</i>	PLAT 1	2,55		2,55	2,18	
	PLAT 2	4,13		4,13	2,44	
<i>Total 182</i>		6,68		6,68	4,62	69 %
<i>310</i>	PLAT 1	3,35	5,15	8,50	3,50	
	PLAT 2	32,11		32,11	12,77	
<i>Total 310</i>		35,46	5,15	40,61	16,27	40 %
<i>Total mission</i>		224,92	16,62	241,54	171,38	71 %

Source : Cour des comptes, Extrait NEB 2016, selon les données du ministère de la Justice

**Tableau n° 48 : montant des crédits ouverts dédiés à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation et consommés en 2017 (T2+HT2) en M€**

<i>Programmes</i>	AE			CP		
	Ouverts 2017 et reports	Consommés	Taux	Ouverts 2017 et reports	Consommés	Taux
<i>P101 Accès au droit</i>	10	10	100%	10	10	100%
<i>P107 Pénitentiaire</i>	237,10	55,47	23%	129,31	63,51	49%
<i>P166 Judiciaire</i>	67,39	57,22	85%	74,56	57,85	78%
<i>P182 Protection jeunesse</i>	19,83	8,12 <sup>131</sup>	41%	14,04	6,95	50%
<i>P310 Pilotage</i>	41,37	26,84	65%	60,15	28,41	47%
<i>Total mission</i>	375,69	157,65	42%	288,06	166,72	58%

Source : Cour des comptes, extrait NEB 2017, selon les données du ministère de la Justice

<sup>131</sup> Le différentiel entre les AE et CP ouverts et consommés s'explique par des opérations immobilières qui n'ont pas été réalisées dans l'année. Les AE ont été affectées mais non engagées et la ressource en CP a fait l'objet pour partie d'un report.

### Annexe n° 6 : répartition des effectifs du plan des 10 000

		2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<i>Police nationale</i>	Créations	1 500	1 875	1 500	1 500	1 125	7 500
	Renseignement territorial		- 54	- 27	- 27	- 27	- 135
	Sous schéma d'emplois centrale	- 67	- 67	- 67	- 67	- 67	- 335
	Renfort asile en préfectures	- 22	0	0	0	0	- 22
	Renfort SC	- 35	- 10	- 8	0	0	- 53
	Création ANSC		- 9				- 9
	Total PN	1 376	1 735	1 398	1 406	1 031	6 946
<i>Gendarmerie nationale</i>	Créations	500	625	500	500	375	2 500
	Renseignement territorial		54	27	27	27	135
	Sous schéma d'emplois centrale	- 33	- 33	- 33	- 33	- 33	- 165
	Renfort asile en préfectures	- 8	0	0	0	0	- 8
	Renfort SC			- 4			- 4
	Création ANSC		- 3				- 3
	Total GN	459	643	490	494	369	2 455
<i>Sécurité civile</i>	Créations	35	10	12	0	0	57
	Total sécurité civile	35	10	12	0	0	57
<i>Mission sécurités</i>	Créations	2 000	2 500	2 000	2 000	1 500	10 000
	Sous schéma d'emplois centrale	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	- 500
	Renfort asile en préfectures	- 30	0	0	0	0	- 30
	Création ANSC (hors PAE MI)		- 12				- 12
	Total mission sécurités	1 870	2 388	1 900	1 900	1 400	9 458

Source : DGGN

## Annexe n° 7 : répartition au sein de la police nationale des postes créés dans le cadre des plans de renfort

POSTES	PLAT		PLIC		PDS	
	Effectifs	Part	Effectifs	Part	Effectifs	Part
DGSI	463	41,7 %			169	6,9 %
DCSP					891	36,3 %
SCRT	347	31,3 %			124	4,5 %
DCPJ	105	9,4 %			159	6,5 %
DCPAF	47	4,2 %	40	7,5 %	297	12,1 %
DCCRS			300	56,6 %	88	3,6 %
SDLP	38	3,4 %			41	1,6 %
PP	100	9 %	190	35,9 %	554	22,6 %
dont DSPAP			172		362	
dont DRPP	79		18		54	
dont DOPC					41	
dont DRPJ	15				40	
Autres (DGPN, postes de soutien...)					131	5,3 %
Total des postes pourvus	1 110	96 %	530	100 %	2 454	89,8 %

Source : Cour des comptes d'après DGPN

L'examen de la répartition des emplois au sein du PLAT laisse apparaître que :

- la DGSI, le service central du renseignement territorial et la direction du renseignement de la préfecture de police se sont vus attribuer 901 ETP supplémentaires, soit 80 % des 1 110 postes supplémentaires pourvus ; à elle seule, la DGSI a absorbé près de 463 des 1 156 emplois du PLAT (soit 41,7 % des ETP) ;
- un effort important a été conduit pour renforcer les services du renseignement territorial, qui au sein de la sécurité publique, jouent un rôle dans la détection et le suivi des individus présentant des « signaux faibles » de radicalisation. Ainsi, le SCRT a bénéficié de 350 effectifs supplémentaires auxquels il faut encore ajouter un renfort de 150 gendarmes (cf. *infra*) ;
- avec l'obtention de 105 ETP, soit de 10 % des postes créés, la direction centrale de la police judiciaire figure parmi les services prioritairement servis dans le cadre de ce plan.

Le PLIC a essentiellement bénéficié aux forces mobiles et dans une moindre mesure aux unités chargées de la lutte contre l'immigration irrégulière et du contrôle des flux migratoires (PAF et DSPAP de la préfecture de police). Sur 530 créations d'emplois, 382 ETP ont été affectés aux forces de maintien de l'ordre et de sécurisation. Ainsi, 82 CEA ont renforcé les compagnies de sécurisation et d'intervention de la DSPAP de la préfecture de police et 300 la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS). Ces derniers renforts ont eu pour principal effet de remettre à niveau de toutes les compagnies républicaines de sécurité à l'effectif de référence (132) et de doter de deux sections supplémentaires les unités de CRS de Rennes et de Chassieu implantées à l'activité particulièrement soutenue.

### Annexe n° 8 : répartition au sein de la gendarmerie nationale des effectifs supplémentaires alloués dans le cadre des trois plans de renfort

	PLAT		PLIC		PDS	
	Effectifs	Part	Effectifs	Part	Effectifs	Part
Sous-direction de l'anticipation opérationnelle	5	2,4 %				
Antennes du renseignement territorial	150	71,4 %				
Cellules de renseignement départementales	18	8,57 %				
Groupe d'observation et de surveillance	17	8,1 %			45	2,5 %
Cellules départementale d'observation et de surveillance					135	7,6 %
Peloton de surveillance et d'intervention					400	22,7 %
GIGN					116	6,6 %
Escadron de gendarmerie mobile EGM Rosny-sous-Bois			110	29,7 %	484	27,4 %
Unités de contrôles des flux			260	70,3 %	583	33,1 %
Autres	20	9,5 %				

Source : Cour des comptes d'après DGGN

À l'instar de la police nationale, la priorité a été donnée aux services de renseignement dans la mise en œuvre du PLAT. Ainsi sur 210 créations d'emplois, 173 ETP (soit 82,4 % des créations postes) ont été alloués aux services de renseignement de l'administration centrale et du renseignement territorial. Sur les 370 ETP du PLIC, 110 ont été affectés à la création d'un escadron de gendarmerie mobile à Rosny-sous-Bois et 260 aux unités de contrôle des flux. Une large part des renforts alloués au titre du PDS (583 militaires soit 33,1 % du plan) a d'ailleurs permis de renforcer ces unités spécifiques à la gendarmerie dont le rôle de sécurisation du territoire contribue à la prévention du risque terroriste.

## Annexe n° 9 : évolution des sorties d'école dans la police et des recrutements dans la gendarmerie nationale

**Tableau n° 49 : évolution des sorties d'école de de CEA, adjoints de sécurité  
et de cadets depuis 2012**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Gardiens de la paix</i>	506	976	1 972	2 528	4 285	3 569	3 964	3 037
<i>Adjoints de sécurité</i>	849	1 642	3 096	1 985	3 360	3 174	2 727	2 760
<i>Cadets</i>	694	601	663	773	767	254	530	407
<i>Total</i>	2 049	3 219	5 731	5 286	8 412	6 997	7 221	6 204

(Source : Direction centrale du recrutement, de la formation de la police nationale)

**Tableau n° 50 : évolution des recrutements dans la gendarmerie nationale**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<i>Officiers</i>	152	137	136	144	144	199
<i>Sous-officiers</i>	1 766	3 003	4 005	4 603	4 424	1 174
<i>GAV</i>	3 908	3 326	5 680	5 144	2 632	1 839
<i>Total</i>	5 826	6 466	9 821	9 891	7 200	3 312

\*au 15 octobre 2019

Source : Cour des comptes d'après DGGN

**Annexe n° 10 : évolution des taux de résiliation (y compris désertion)  
des contrats par les militaires de l'armée de terre**

En %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Officiers (dénonciation puis résiliation)</b>						
Avant 6 mois	1,6 %	1,5 %	4,3 %	5,5 %	5,1 %	
Avant 12 mois	0,8 %	0,7 %	1,8 %	1,7 %	3,1 %	
Avant 24 mois	-	-	0,4 %	1,1 %	3,7 %	
Avant 36 mois	-	-	-	-	-	
<b>Sous-officiers</b>						
Avant 6 mois	0	0,4 %	0,1%	0,6 %	0,9 %	
Avant 12 mois	-	-	0,2 %	0,9 %	0,6 %	
Avant 24 mois	-	-	-	0,4 %	0,6 %	
Avant 36 mois	-	-	-	-	0,2 %	
<b>MDR (résiliation)</b>						
Avant 6 mois	2,55 %	3,74 %	5,64 %	5,58 %	5,08 %	
Avant 12 mois	0,62 %	0,58 %	1,10 %	1,20 %	1,11 %	
Avant 24 mois	0,59 %	0,49 %	0,53 %	0,81 %	0,90 %	
Avant 36 mois	0,48 %	0,40 %	0,29 %	0,33 %	0,53 %	

Source : ministère des armées, armée de terre

## Annexe n° 11 : les indemnités servies aux militaires dans le cadre de la lutte antiterroriste

L'indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (ITAOPC) a été augmentée en raison des difficultés rencontrées par les militaires pour prendre la totalité de leur quota annuel de permissions complémentaires planifiées (PCP) dans le contexte opérationnel. Deux jours de permission ont été transformés en TAOP, ce qui a porté l'indemnité versée à ce titre d'un montant mensuel de 56,67 euros<sup>132</sup> à 70,83 euros.

L'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER), étendue en juin 2015<sup>133</sup>, a été revalorisée par une décision du 17 août 2016 du ministre de la défense. Le taux de l'AOPER est passé de 5 euros par jour à 10 euros par jour à compter du 1<sup>er</sup> juin 2016. Cette indemnité est versée jusqu'au grade de capitaine (ou équivalent) inclus. Le champ de cette indemnité a aussi été élargi aux personnels mobilisés dans le cadre de la protection des sites et des installations du ministère.

Une indemnité d'absence cumulée (IAC) a été mise en place dès novembre 2016. Le montant de cette indemnité au cours de l'année civile est progressif : démarrant à 10 euros par jour, elle atteint 85 euros au-delà du 250<sup>ème</sup> jour. Elle a été perçue en 2017 par 16 119 militaires de la FOT pour un montant de 10,07 M€ et en 2018 par 18 677 pour un montant de 10,02 M€.

L'indemnité de service en campagne a été étendue aux militaires participant à Vigipirate par décret et décision dérogatoire du 4 janvier 1999 pour Vigipirate. L'ISC est calculée en fonction du grade et de la situation de famille. Les taux journaliers sont exprimés en pourcentage du trentième du traitement mensuel soumis à retenue pour pension afférent à l'indice de rémunération correspondant à l'échelon du grade retenu pour chacun des cinq groupes hiérarchiques considérés (entre 65 et 72 % pour un militaire célibataire et entre 82 et 90 % pour un militaire marié ou avec enfant). Cette indemnité a représenté 81,9 M€ en 2018. L'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER) a représenté un 18,7 M€ en 2018.

**Tableau n° 51 : exemples du montant des indemnités ISC et AOPER servies au titre de Sentinelle sur la base d'une participation de 45 jours (€)**

Grade	Indice	2015		2019
		Net	Imposable	Net
Capitaine	586	2 607	2 688	2 720
Sergent-Chef	381	1 804	1 860	1 985
Caporal	315	1 503	1 551	1 687

Source : Cour des comptes, données rapport du HCECN et ministère des armées

<sup>132</sup> 85 € (taux journalier) \*8= 680 euros par an soit 56,67 euros par mois ; 85 euros (taux journalier) x 10 = 850 euros

<sup>133</sup> Instituée par le décret du 17 avril 1965 portant création d'une indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle, l'AOPER est destinée à l'officier subalterne et au personnel non-officier affecté ou mis pour emploi dans les formations et unités assurant en permanence l'alerte opérationnelle, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la défense. Par arrêté du 10 juillet 2015, le ministre de la défense autorise le bénéfice de l'indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle aux militaires participant, dans le cadre de la prévention des menaces terroristes ou de réaction face aux actions terroristes, aux opérations de protection militaire du territoire national.

## Annexe n° 12 : détail des dépenses d'équipement du PLIC et du plan BAC-PSIG

**Tableau n° 52 : catégories d'achats effectués dans le cadre du PLIC  
par la gendarmerie nationale (en M€)**

<i>Fonctionnement</i>	Armement et munitions	Véhicules	SIC et matériel informatique	Équipements divers	Total
1,8	0,6	1,3	0,06	3,3	7,1

*Source : DEPAFI.*

**Tableau n° 53 : catégories d'achats réalisés au titre du plan BAC-PSIG (en M€)**

	Armement et munitions	Moyens de protection	Véhicules	Total
<i>P 152</i>	0,4	2,6	4,9	7,9
<i>P 176</i>	11,5	14,0	6,1	31,6

*Source : Responsable du programme 176 et SAILMI.*

### Annexe n° 13 : les équipements reçus par les BRI au titre des différents plans

	MOYENS de LUTTE CONTRE LE TERRORISME							
	BRI	SDAT	BRI	SDAT	BRI	SDAT	BRI	SDAT
	2015 PLAT 1		2016 PLAT 2		2017 PEC SAELSI		2019 PEC SAELSI	
<b>ARMEMENT</b>								
GLOCK 26	40	40	96	108			9	
GLOCK 17	182		66	40	7	20		
HK MP5	17							
Fusil d'assaut HK G36			38	8				1
Pistolets mitrailleurs HK UMP			55	4			3	
B&T MP9			29	1			1	
Fusil BENELLI M4 (calibre 12)			9		1	2	4	
Fusil à pompe KEL-TEC cal.12			28	2				
LANCEUR de 40x46 (LBD)			5	2	5		1	
PIE TASER			9		7	4	1	
FUSIL DE PRECISION TIKKA			4		4			
HK UMP FX (arme de simulation)								
GLOCK 17 T FX (arme de simulation)					22	3	8	
HK 417							8	
<b>MOYENS de PROTECTION</b>								
GILET PORTE-PLAQUE CLASSE 4			388	51				
CASQUES V3	117						2	
CASQUES V4			188	51			203	15
GPB LOURD CLASSE 4			138					
GPB LOURD CLASSE 3			40					
BOUCLIER LOURD TARGA			22					
ENSEMBLE BOUCLIER CHARIOT			4				2	
BOUCLIER BALISTIQUE SOUPLE	6		21					
PLAQUES ADDITIONNELLES BBS	19		20					
GILET LOURD TIGRE CLASSE 4								
BOUCLIER BALISTIQUE RIGIDE							2	
<b>EFFRACTION et SURVEILLANCE</b>								
DOOR-RAIDER			20					1
BELIER 30 KG			4					
BELIER 14 KG			6				2	
MONOCULAIRE			59	5				
PHARES D'ECLAIRAGE STREAMLIGHT			56	3				
JUELLE VISION NOCTURNE							3	
SYSTEME DE VISION NOCTURNE BINOCULAIRE							1	
<b>TOTAL</b>	<b>381</b>	<b>40</b>	<b>1305</b>	<b>275</b>	<b>46</b>	<b>29</b>	<b>250</b>	<b>17</b>

Source : DCPJ

## Annexe n° 14 : les principales dépenses SIC du PLAT et PDS

**Tableau n° 54 : principales dépenses SIC au titre du programme 176 – Police nationale dans le cadre du PLAT et du PDS (2015-2017)**

<i>Poste de dépense</i>	<b>AE (en M€)</b>	<b>CP (en M€)</b>
<i>Vidéoprotection</i>	27,1	26,8
<i>Modernisation de la téléphonie et des réseaux locaux</i>	14,9	11,0
<i>Modernisation d'applications dont PHAROS, PNR et blocage des sites</i>	4,7	6,2
<i>Acquisition de terminaux radio Acropol</i>	2,7	2,2
<i>Achat d'un IMSI catcher</i>	0,5	0,5
<i>Aménagement du centre d'information de la police nationale</i>	1,1	0,3

Source : DEPAFI

**Tableau n° 55 : principales dépenses SIC au titre du programme 216 – CPPI dans le cadre du PLAT et du PDS (2015-2017)**

<i>Poste de dépense</i>	<b>AE (en M€)</b>	<b>CP (en M€)</b>
<i>Plan de consolidation des serveurs informatiques</i>	19,6	20,2
<i>Augmentation des besoins bande passante pour la PNIJ</i>	10,3	11,7
<i>Service de confiance – amélioration des dispositifs de sécurité pour accéder aux SI de l'Etat</i>	6,8	7,1
<i>Travaux de sécurisation informatique du site d'Asnières</i>	4,2	3,8
<i>Réseau chiffré au titre de la loi renseignement</i>	2,6	1,5
<i>Déploiement des postes de travail sécurisés en mobilité</i>	1,7	1,5

Source : DEPAFI

## Annexe n° 15 : équipements et taux de disponibilité

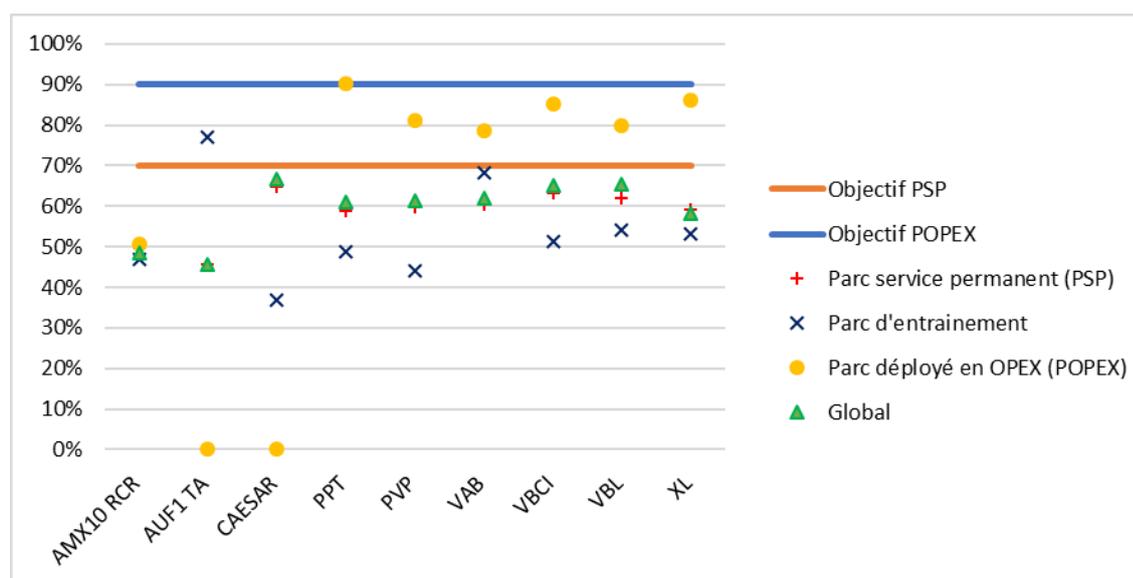
Le parc des avions tactiques des armées

**Tableau n° 56 : parc d'avions de transport tactique (ATT)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>A400M Atlas</i>	6	8	11	13	14	15	17
<i>C160R Transall</i>	27	24	21	18	15	12	9
<i>C130H Hercules</i>	14	14	14	14	14	14	14
<i>C130J</i>				1	2	3	4
<i>Casa CN235</i>	27	27	27	27	27	27	27
	<b>74</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>72</b>	<b>71</b>	<b>69</b>

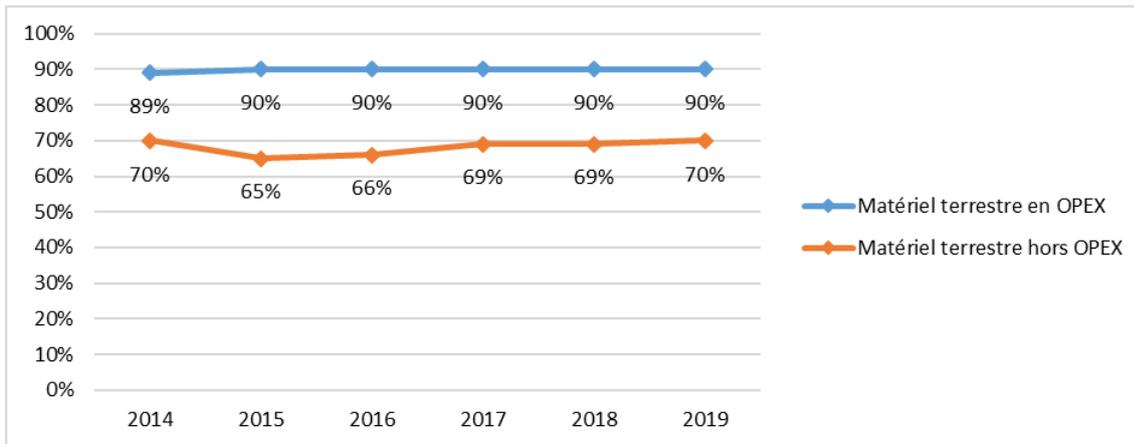
Source : Cour des comptes – rapport sur le transport aérien militaire (2019) en cours de contradiction

### Graphique n° 5 : disponibilité des matériels terrestres de l'armée de terre

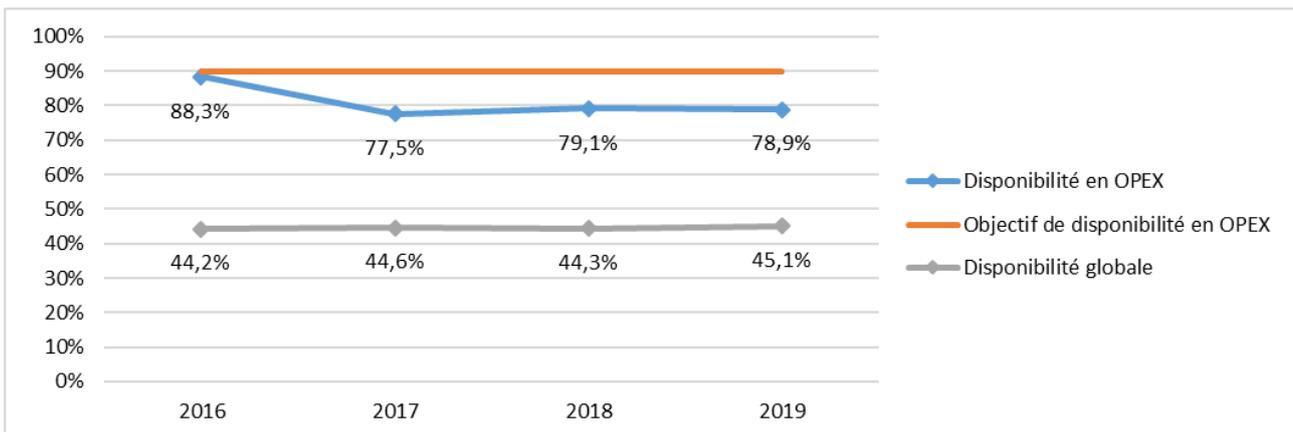


Source : Cour des Comptes d'après données EMA

Note :  
 AUF1 TA : canon automoteur  
 PPT : porteur polyvalent terrestre  
 PVB ; petit véhicule protégé

**Graphique n° 6 : évolution de la disponibilité moyenne des matériels de l'armée de terre**

Source : Cour des Comptes d'après données EMAT

**Graphique n° 7 : évolution de la disponibilité des aéronaves**

Source : Cour des Comptes d'après données EMA

**Annexe n° 16 : signalements enregistrés dans le FSPRT****Tableau n° 57 : nombre de signalements enregistrés dans le FSPRT depuis 2015**

	<b>Signalements CNAPR</b>	<b>Signalements préfectures</b>	<b>Signalements des services de renseignement</b>	<b>Total</b>
<i>2015</i>	2 274	2 541	3 414	8 229
<i>2016</i>	1 368	2 784	1 653	5 805
<i>2017</i>	814	1 922	1 153	3 889
<i>2018</i>	413	1 163	787	2 363
<i>2019</i>	206	758	377	1 341

Source : DGPN.

## Annexe n° 17 : l'instruction ministérielle 100-10

L'instruction ministérielle 100-10 rappelle que l'intervention des forces armées sur le territoire nationale est décidée par le Président de la République en conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN), « lorsque l'étendue et l'intensité des phénomènes caractérisant une crise ont un impact important sur la vie de la Nation et le fonctionnement de l'État ». De même, la décision de réduire de manière importante le niveau d'engagement des armées est prise en CDSN quand l'évolution de la crise le permet ou que les moyens à disposition de l'autorité civile sont estimés à nouveau disponibles, suffisants et adaptés pour y faire face. Cette décision permet la rédaction de réquisitions par les préfets de zone de défense et de sécurité. L'instruction rappelle, en effet, le primat du ministre de l'intérieur qui « assure en principe, la gestion interministérielle des crises survenant sur le territoire national » ainsi que le rôle des préfets de zone de défense et de sécurité et des préfets de département. Elle indique que, dans le cadre des réquisitions de l'autorité civile, l'état-major des armées, en l'espèce le centre de préparation et de conduite des opérations, « exerce le commandement opérationnel de l'ensemble des capacités militaires et conserve la maîtrise de leur emploi ». Elle décrit l'organisation mise en place où la chaîne militaire OTIAD (cf. *infra*) doit apporter son concours à la chaîne préfectorale tout en restant sous l'autorité de l'état-major des armées et les modalités de la coopération. Dans ce cadre, les forces armées restent des forces de troisième catégorie<sup>134</sup>.

Quand l'évolution de la crise le permet ou que les moyens à disposition de l'autorité civile sont estimés à nouveau disponibles, suffisants et adaptés pour y faire face « la décision de réduire de manière importante le niveau d'engagement des armées est prise en CDSN »

L'instruction ministérielle 100-10 a cherché à créer un cadre qui permettait de résoudre les difficultés qui avaient pu surgir entre le ministère des armées et le ministère de l'intérieur dans le cadre du déploiement de Sentinelle. Celles-ci portaient sur cinq points principaux ci-dessous détaillés :

effectifs ou effets : alors que les premières réquisitions des forces armées par les préfets des zones de défense et de sécurité portaient sur la mise en place d'effectifs par les forces armées, l'IIM 10 100 de 2017 fait droit aux demandes des armées et retient une approche selon laquelle « l'autorité civile indique dans ses réquisitions l'effet à obtenir par les armées en tenant le plus grand compte des avis qui lui sont donnés par l'autorité militaire » ;

commandement : l'IMM 10 100 indique clairement que les règles d'emploi des forces armées restent sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, qui est responsable de l'exécution des réquisitions et seule juge de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour atteindre l'effet à obtenir défini par l'autorité civile. Bien qu'ils s'intègrent dans le dispositif global de sécurité placé sous l'autorité des responsables territoriaux de la sécurité intérieure et de la sécurité civile avec lesquels ils se coordonnent, les détachements militaires restent sous les ordres du commandement militaire et « se limitent strictement à la mission confiée par la réquisition » ;

---

<sup>134</sup> Article D. 1321-9 du code de la défense les forces armées sont destinées: « à des missions tendant à renforcer les unités de première et deuxième catégories ainsi que les forces de police » et « à des missions de protection », et que ce n'est qu'« en dernier ressort » qu'elles « peuvent être requises pour des opérations de force nécessitant des mesures de sûreté exceptionnelles ».

renseignement : la question du recueil et du partage du renseignement ou de l'information a été un sujet de débat entre les autorités civiles et militaires.<sup>135</sup> Elle a rappelé que la recherche et de l'exploitation du renseignement intéressant l'ordre public est de la responsabilité de l'autorité civile mais que celle-ci « informe sans délai l'autorité militaire dont les unités sont déployées dans son ressort de compétence, des événements susceptibles de justifier de l'emploi des armées dans des missions de sécurité sur le territoire national, ainsi que des menaces et des risques susceptibles de peser sur les unités engagées ;

systemes de communication : les forces armées réquisitionnées restant sous commandement militaire, il n'est pas envisagé que les autorités civiles puissent avoir accès aux systèmes d'information mis en place par les armées pas plus qu'une interopérabilité des systèmes civils et militaires. L'IMM 10100 rappelle néanmoins qu'un « lien permanent doit être garanti » sans indiquer précisément quels sont les moyens pour obtenir cette garantie<sup>136</sup> ;

la question du maintien de l'ordre : l'IMM rappelle enfin que les armées n'ont pas vocation à être engagées dans les opérations de maintien de l'ordre où elles « ne peuvent intervenir qu'en ultime recours, sur décision des autorités gouvernementales ».

---

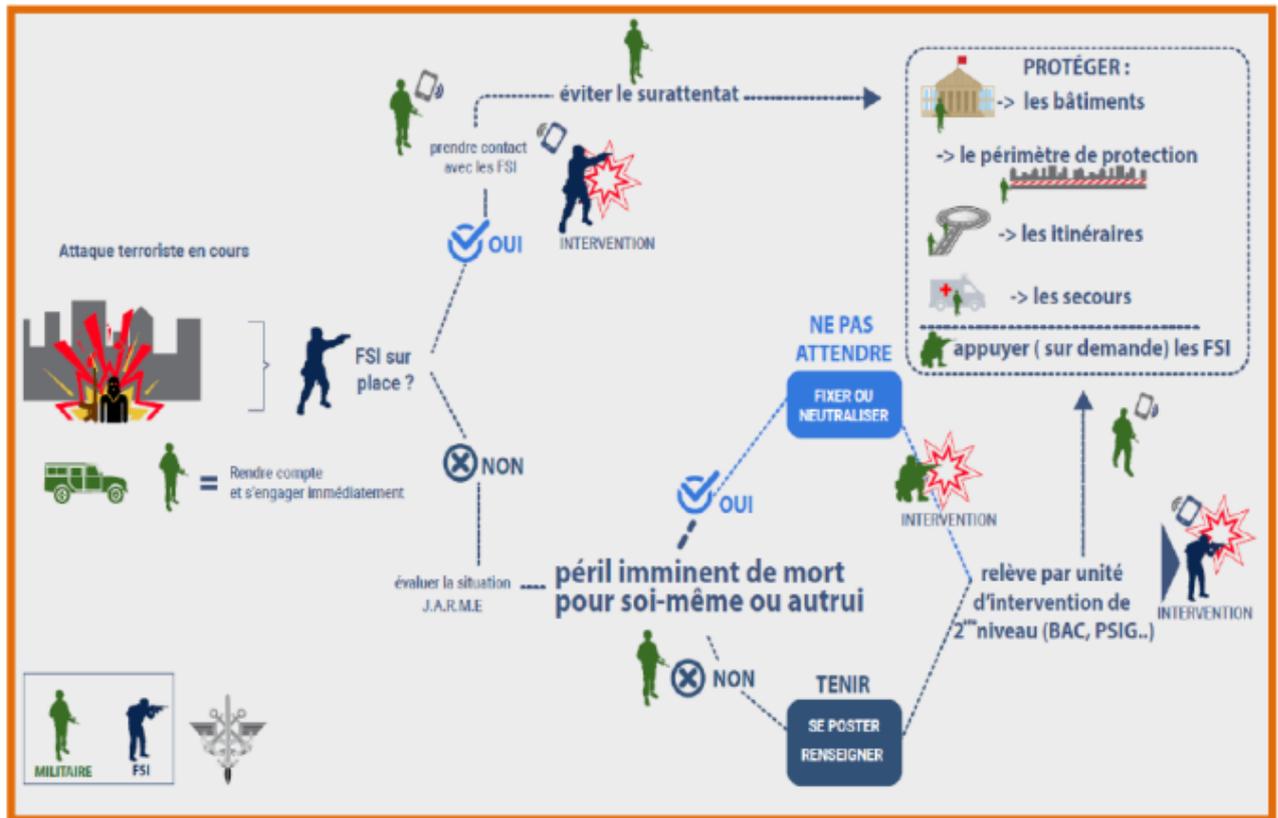
<sup>135</sup> Les forces armées ne sont pas compétentes pour recueillir de l'information sur le territoire national. Néanmoins le CEMAT indiquait en octobre 2015<sup>135</sup> « nous avons des atouts importants : la capacité de travailler jour et nuit, une grande mobilité, un savoir-faire en matière de renseignement – tant humain que via des drones » tandis que certains officiers relevaient qu'il était regrettable que les observations que pouvaient faire les soldats lors de leurs patrouilles ne soient pas mieux exploitées. Dans l'autre sens, les militaires estimaient que les informations que leur communiquait l'autorité civile sur l'environnement urbain dans lequel ils évoluaient et qui ne leur était pas familier étaient insuffisantes. L'IMM a voulu trancher ce débat.

<sup>136</sup> « Des systèmes d'information et de communication sont mis en œuvre et des procédures adaptées sont définies pour garantir un lien permanent entre les détachements des armées et les forces de sécurité intérieure »

## Annexe n° 18 : le schéma d'intervention de Sentinelle en cas d'attentat

### Schéma tactique en cas d'attaque terroriste sur le territoire national

(Source : EMA/CPCO)



Source : ministère des armées

## Annexe n° 19 : le schéma national d'intervention

Adopté en avril 2016, le schéma national d'intervention (SNI) s'articule autour plusieurs axes.

En premier lieu, le SNI définit et organise l'action des unités d'intervention selon trois niveaux de difficultés qui vont de l'intervention élémentaire à l'intervention spécialisée en passant par l'intervention intermédiaire. Face au nouveau mode opératoire des terroristes, il n'est pas toujours possible, a fortiori dans les territoires plus reculés, d'attendre l'arrivée des unités spécialisées pour intervenir alors qu'il faut entraver au plus vite le schéma d'action des agresseurs dans le but de mettre fin aux tueries de masse. Le premier niveau d'intervention, dit élémentaire, revient aux unités territoriales de proximité de la police et de la gendarmerie nationales (unités de sécurité publique et de la DSPAP à Paris et en petite couronne, unités territoriales de la gendarmerie).

Les unités de l'intervention dite « intermédiaire » de la police et de la gendarmerie, qui maillent le territoire, ont pour mission de relever les unités « primo-engagées » et d'assurer, grâce à une projection rapide, la première intervention pour tenter de neutraliser les terroristes.

### Les principales unités d'intervention intermédiaire

Les brigades anti-criminalité (BAC) sont des unités spécialisées de la police nationale rattachées aux circonscriptions de sécurité publique. Elles assurent plusieurs types de missions dont des patrouilles, des missions d'assistance aux services de police lors de la commission de faits de criminalité grave où des armes sont utilisées et des missions judiciaires (assistance lors d'interventions planifiées, accompagnées de perquisitions, d'observations et d'arrestations).

Un peloton d'intervention et de surveillance de la gendarmerie (PSIG) est une unité spécialisée de la gendarmerie nationale qui appuie l'action des communautés de brigades (COB) et des brigades territoriales autonomes (BTA) dans la lutte contre la délinquance de proximité. Ces unités ont pour mission la surveillance générale, la collecte du renseignement, la constatation des délits. Depuis 2016, la gendarmerie a transformé certains PSIG en PSIG Sabre qui disposent de capacité d'intervention supérieures aux autres PSIG en permettant une projection rapide en cas d'attaque terroriste de grande ampleur perpétrée en tout point du territoire. Les militaires de ces unités bénéficient d'un renforcement de leur niveau de formation et de leurs équipements (protections balistiques, armements, véhicules, etc.) adapté à leurs missions. Ils doivent en effet être en mesure, dans le cadre d'une tuerie de masse, de relever les militaires primo-engagés, de neutraliser l'adversaire ou a minima de le fixer en attendant l'engagement d'une unité d'intervention spécialisée.

Les sections de protection et d'intervention 4<sup>ème</sup> génération des compagnies républicaines de sécurité (SPI4G), tout comme les pelotons d'intervention (PI) des escadrons de gendarmerie mobile, constituent, au sein des compagnies de CRS et des escadrons, des unités spécialisées des forces mobiles, spécialement équipés et formés aux interventions délicates.

Créés à partir de 2009 et au nombre de 22 en 2019, les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG) sont chargés, sur les centres nucléaires de production d'électricité, de faire face à la menace terroriste externe ou interne sous le contrôle du GIGN.

Les brigades de recherches et d'intervention de la direction centrale de la police judiciaire

Enfin, le dernier niveau d'intervention est constitué par les 29 unités d'intervention spécialisée que sont le RAID et ses 13 antennes, le GIGN et ses 13 antennes ainsi que la BRI de la préfecture de police.

### **Les trois unités d'intervention spécialisée de la police et de la gendarmerie**

Créé en 1985, l'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion de la police nationale (RAID) a pour mission, aux termes de l'arrêté du 5 janvier 2011 relatif aux missions et à l'organisation des services composant la force d'intervention de la police nationale de contribuer, sur l'ensemble du territoire, à la lutte contre toutes les formes de criminalité. À ce titre, il prête assistance aux services de police et il est notamment chargé d'intervenir à l'occasion de troubles graves à l'ordre public nécessitant l'utilisation de techniques et de moyens spécifiques ; il apporte son concours opérationnel aux services chargés de la prévention et de la répression de la criminalité organisée et du terrorisme ; il assiste le service de la protection dans ses missions ; il contribue, en collaboration notamment avec la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale, à l'instruction des personnels de police en matière de lutte antiterroriste.

Créé en 1974 et directement subordonné au directeur général de la gendarmerie nationale, le Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN) est une unité spécialisée dans la gestion de crise, l'intervention, l'observation/recherche et la protection. Cette unité est dédiée à la lutte contre le terrorisme et le grand banditisme ainsi qu'à la sécurité et la protection de certains intérêts vitaux de l'État.

Créée en 1972, la brigade anti-commando (BRI-BAC) de la préfecture de police est une unité d'intervention spécialisée. Aux termes de l'arrêté du préfet de police du 15 février 2018, elle « a pour mission première d'intervenir à Paris pour prévenir et faire cesser une attaque terroriste ». Elle intervient, également, pour faire face à toutes formes de criminalité violente, notamment en cas de prises d'otage, de retranchement d'individus violents et de mutinerie de détenus. Elle assiste les services de police judiciaire de la préfecture de police lorsque la nature des interventions nécessite l'emploi de moyens ou techniques spécialisés. À la demande du directeur général de la police nationale, la BRI BAC peut être appelée à intervenir sur l'ensemble du territoire national, sur décision du préfet de police. Enfin, elle participe aux actions de formations des services de police primo intervenants de la préfecture de police.

En deuxième lieu, le SNI définit les modalités de coopération des unités d'intervention spécialisée de la police et de la gendarmerie nationales, qui, en cas de crise majeure, peuvent être engagées simultanément ou conjointement selon le principe du « menant-concourant ». En application de celui-ci, l'unité « menante », qui est compétente territorialement ou par attribution, peut, en sa qualité de commandant de l'opération, confier une ou plusieurs missions aux unités « concourantes », placées sous sa direction au cours de l'intervention. Afin de faciliter la mise en œuvre de la coopération entre les unités d'intervention spécialisée, le SNI recense par ailleurs leurs savoir-faire et leurs moyens et organise une procédure dite du « concours capacitaire » d'une unité au profit d'une autre<sup>137</sup>.

En troisième lieu, le SNI prévoit une procédure d'urgence absolue qui, en autorisant l'abolissement des zones de compétences territoriales, permet l'intervention dans l'urgence des unités d'intervention intermédiaire et spécialisée les plus proches du lieu de la crise. Cette procédure a vocation à être utilisée dans des situations d'extrême gravité (tuerie de masse, prise d'otages massive avec péril imminent des otages, actions kamikazes...) sur décision du préfet

<sup>137</sup> Ainsi, en cas d'attaque terroriste sur un site particulièrement complexe (grand centre commercial, stade, grande gare...), ou perpétrée par un commando armé composé de nombreux terroristes, l'unité pourra être renforcée par des équipes d'intervention provenant d'autres unités (concours par complémentarité). Par ailleurs, lorsqu'une unité intervenant sur un site de crise rencontre une situation tactique inédite, elle doit pouvoir faire appel à un module de « capacité rare » (techniques d'effraction, de tir, d'extraction d'otages, de recueil d'informations tactiques...) d'une autre unité (concours dit par modularité).

territorialement compétent ou des directions générales en cas d'intervention des unités spécialisée<sup>138</sup>. A Paris, le SNI prévoit que la direction des opérations revient au préfet de police. Toutefois, sous son autorité, le RAID et le GIGN pourront intervenir en appui de la BRI si les circonstances l'exigent. Jusqu'ici, la procédure d'urgence absolue n'a encore jamais été appliquée.

Enfin, le SNI organise le dispositif de prise de décision et de conduite des opérations en créant la fonction de commandant et de coordinateur des opérations d'intervention spécialisée à mettre en œuvre, notamment en cas de pluralité de forces d'intervention afin d'éviter la multiplication voire la concurrence des centres de décision. Ainsi, un seul chef des forces d'intervention est désigné sur le lieu d'un attentat : le commandant des opérations d'intervention spécialisée (COIS). De même, un coordinateur des opérations d'intervention spécialisée est nommé en cas d'attaques multiples sur une même zone de compétence.

---

<sup>138</sup> En application de cette procédure, une BAC pourrait assurer la « primo-intervention » au sein d'une zone de compétence territoriale de la gendarmerie tandis qu'une colonne du GIGN aurait la possibilité d'intervenir dans une zone de compétence de la police nationale si elle est immédiatement disponible et la mieux dimensionnée pour neutraliser un commando terroriste.

### Annexe n° 20 : évolution des effectifs des unités d'intervention spécialisée (en ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>RAID (central et antennes)</i>	325	328	363	371	396	449
<i>GIGN central</i>	384	385	389	394	401	407
<i>Antennes GIGN</i>	307	307	451	451	451	451
<i>BRI-PP</i>	50	50	83	92	92	90
<i>Total effectifs unités d'intervention spécialisée</i>	1 066	1 070	1 286	1 308	1 340	1 397

*Source : Cour des comptes d'après DGPN, DGGN et préfecture de police*

## **Annexe n° 21 : liste des exercices associant le RAID central, le GIGN et la BRI BAC de la préfecture de police**

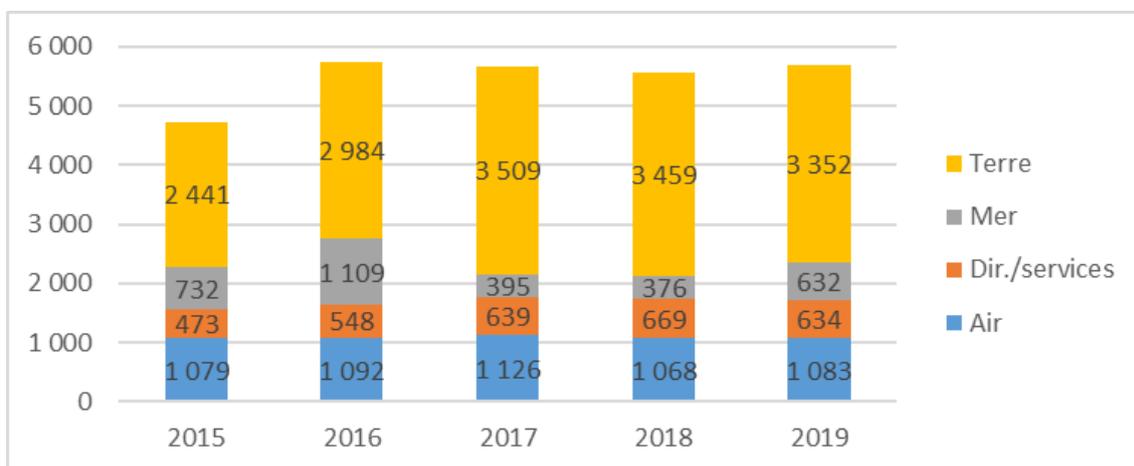
- 2015 : nuit du 17 au 18 novembre / Exercice commun GIGN/RAID au centre commercial Vélizy 2
- 2016 : 19 avril / Exercice commun BRI/RAID/GIGN gare Montparnasse
- 2017 : 07 mars / Exercice commun RAID/GIGN/BRI à l'aéroport d'Orly
- 13 novembre / Exercice sur table commun GI-RAID centre commercial « Belle Epine » de Thiais
- 2018 : 9 octobre / Démonstration commune RAID/GIGN stade des lumières de Lyon
- 2020 : 1<sup>er</sup> semestre / projet en cours de consolidation / Exercice commun sur table impliquant les 3 forces BRI/GIGN/RAID

Au-delà des entraînements et exercices organisés par les UIS elles-mêmes, un exercice majeur EPEES (Exercice de Protection et d'Évaluation de la Sécurité) est organisé tous les ans auprès des installations nucléaires sous l'égide du ministère de la transition écologique et solidaire. Il implique l'ensemble des forces de sécurité intérieure associées à la protection de ces intérêts vitaux. Même si ces évaluations des directives nationales de sécurité ont vocation à contrôler la réponse des opérateurs nucléaires, la sensibilité de ces sites et les liens privilégiés entretenus par le RAID et le GIGN par protocole avec les différents opérateurs nucléaires impliquent systématiquement ces dernières (et leurs antennes régionales). Ce rendez-vous opérationnel (12<sup>ème</sup> exercice réalisé en 2019) est toujours suivi d'un RETEX interministériel permettant d'en tirer des enseignements.

Enfin, l'assimilation du SNI et sa déclinaison active dans les territoires ont permis la mise en place d'une dynamique locale d'entraînement, poussant les autorités administratives à tester la réactivité et la bonne coopération des forces de l'ordre et des secours face à des attentats terroristes. À la main des préfetures, ces exercices voient régulièrement l'implication conjointe des chaînes d'intervention de la police et de la gendarmerie nationales (élémentaire, intermédiaire et spécialisée).

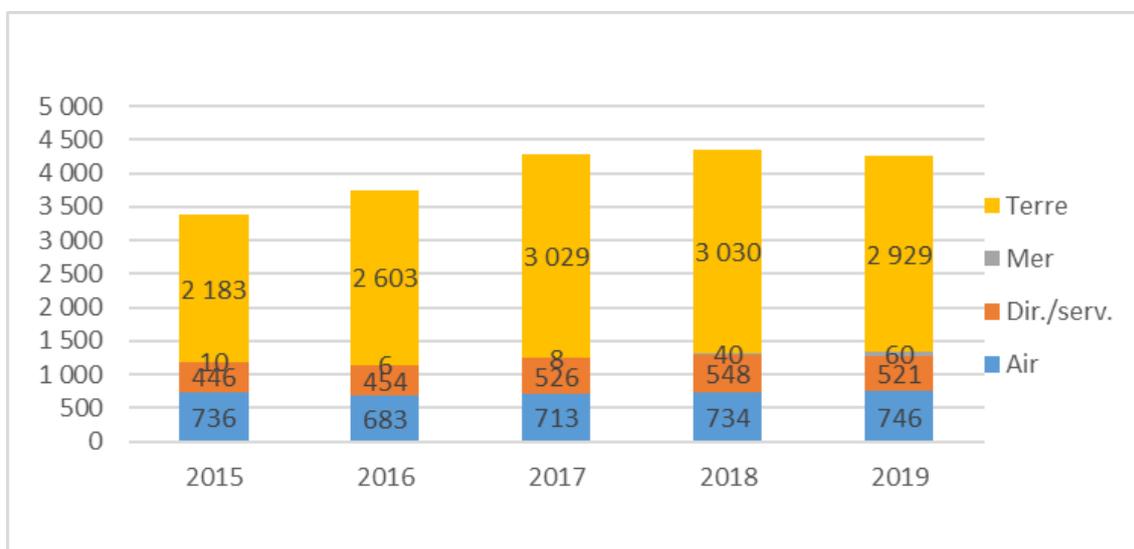
## Annexe n° 22 : les engagements des forces armées dans les OPEX antiterroristes

**Graphique n° 8 : Chammal et Barkhane - les effectifs engagés par armée, direction et service**



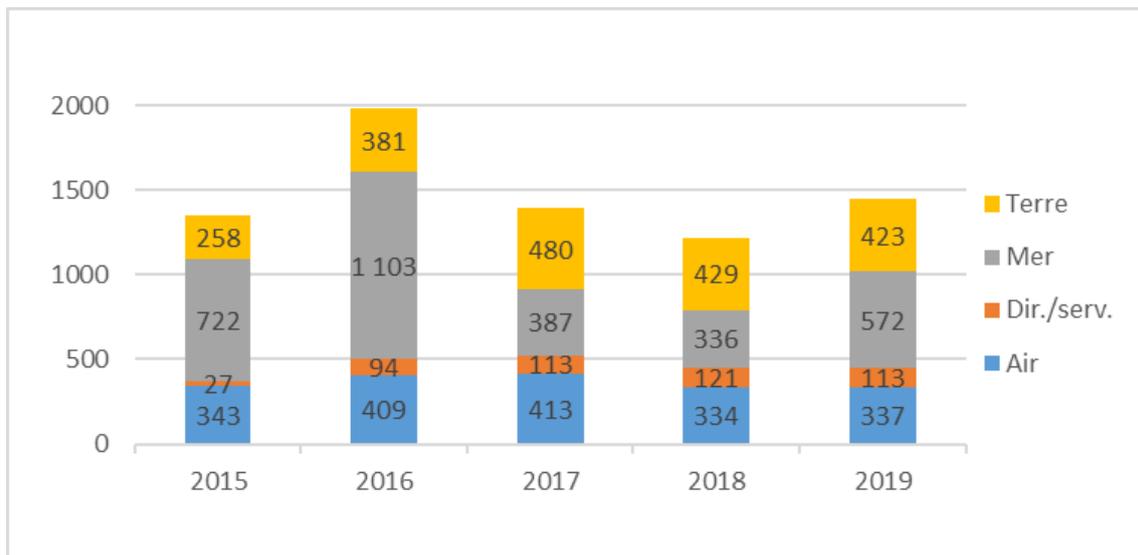
Source : présentation Cour des comptes – données EMA

**Graphique n° 9 : Barkhane - les effectifs engagés par armée, direction et service**



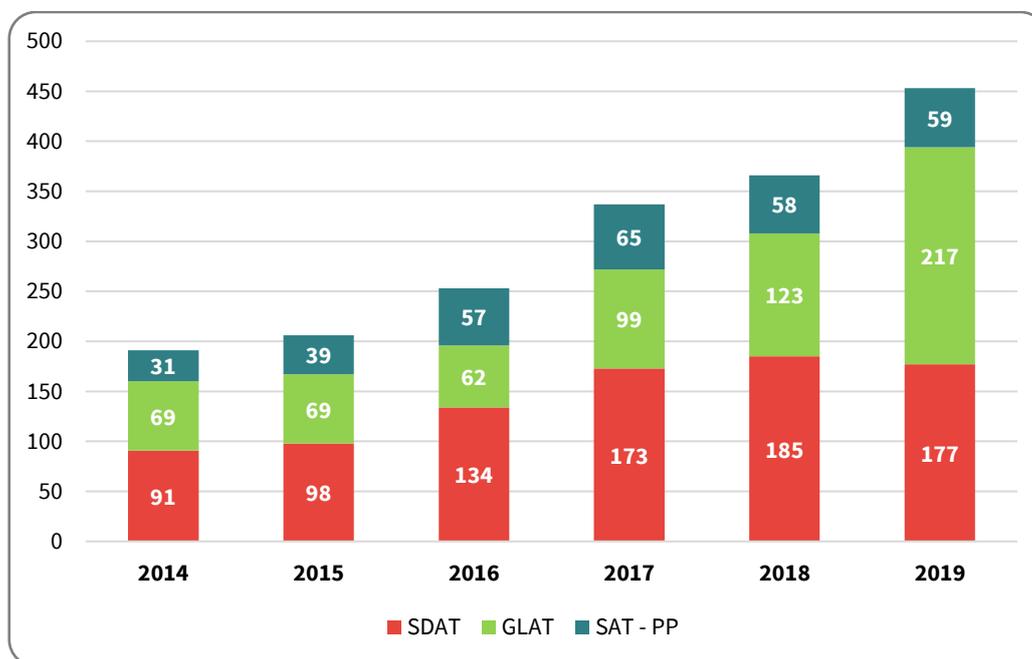
Source : présentation Cour des comptes – données EMA

Note : les effectifs engagés de la marine sont ceux des forces spéciales (commandos marines)

**Graphique n° 10 : Chammal - les effectifs engagés par armée, direction et service**

Source : présentation Cour des comptes – données EMA

### Annexe n° 23 : évolution des effectifs de la police judiciaire engagés dans la lutte contre le terrorisme depuis 2014



Source : DCPJ et DRPJ

Il s'agit des effectifs au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

### Annexe n° 24 : indicateurs d'activité de la police judiciaire spécialisée en matière de lutte antiterroriste

		Nombre de saisines/d'affaires	Nombre de personnes placées en garde à vue	Nombre de personnes mises en examen* / déférées **
2015	DCPJ - SDAT	81	151	50*
	DCPJ – services territoriaux	n.d	n.d	n.d
	DRPJ - SAT	50	51	21**
2016	DCPJ - SDAT	102	193	83*
	DCPJ – services territoriaux	422	176	77**
	DRPJ - SAT	63	98	38**
2017	DCPJ - SDAT	74	152	64*
	DCPJ – services territoriaux	548	251	92**
	DRPJ - SAT	45	75	28**
2018	DCPJ - SDAT	25	113	40*
	DCPJ – services territoriaux	434	198	107**
	DRPJ - SAT	62	48	20**
2019 (13/11/19)	DCPJ - SDAT	43	82	26*
	DCPJ – services territoriaux	364	162	75**
	DRPJ - SAT			
Total	DCPJ - SDAT	325	691	263*
	DCPJ – services territoriaux	1768	787	351**
	DRPJ - SAT	220	272	107**

Source : DCPJ et DRPJ.

Nb : le nombre d'affaires, de gardes à vue et de personnes déférées pour la DCPJ, les services territoriaux de la DCPJ et la DRPJ ne peuvent être additionnés en raison des co-saisines.

## Annexe n° 25 : moyens matériels attribués à la DCPJ et à la DRPJ

**Tableau n° 58 : équipements attribués à la DRPJ (hors BRI) au titre des différents plans**

PLAN	MATÉRIELS	Total
PDS	AUTRES ARMES (HK 417, FSA Benelli, FAP...)	18
	CHARGEURS	480
	GILETS PORTES PLAQUES	115
	GLOCK	135
	HK 416	78
	PIE TASER	14
PLAT	BBS	10
	CASQUES BALISTIQUES	10
	GLOCK	50
	VEHICULES	14
PSP	HK UMP	69
	LBD 40	27

Source : DRPJ

## Annexe n° 26 : évolution de l'activité du tribunal de grande instance (TGI) de Paris en matière de terrorisme

Les tableaux ci-dessous permettent de visualiser l'évolution de l'activité du TGI de Paris depuis 2014, à mettre en regard avec l'évolution des effectifs au § 2.2.4 de ce rapport : 271 enquêtes en cours, 378 instructions en cours pour 12 juges d'instruction spécialisés, avec un pic d'activités en 2016/2017.

Avec un nombre importants de sortants de prison entre 2019 et 2022, la tenue des procès Charlie Hebdo/Hyper cacher et attentats du 13 novembre en 2020 et le retour, qui pourrait être massif, de revenants de zone syro-irakienne en 2020<sup>139</sup>, l'activité des magistrats va, à nouveau, subir une très forte augmentation.

**Tableau n° 59 : Enquêtes ouvertes par le parquet de Paris pour des faits de terrorisme selon la date d'ouverture et de clôture de l'enquête –2014 - 2019**

		Année de fin d'enquête						Enquête en cours
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Année de début d'enquête	2014	41	33	9	11	9	1	4
	2015		70	47	30	15	2	15
	2016			105	83	49	14	53
	2017				79	67	22	69
	2018					62	38	77
	2019						26	53
Ensemble		41	104	161	203	202	103	271

**Tableau n° 60 : Informations judiciaires ouvertes par la section C1 du parquet de Paris liées par nature des faits liés au terrorisme – 2014 -2019**

Les données ne peuvent pas être cumulées entre elles par année car une information judiciaire peut avoir été ouverte pour une ou plusieurs des catégories visées ici.

Information judiciaire ouverte pour ...	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Terrorisme islamiste	44	68	103	108	110	41
Apologie du terrorisme	2	2	5	8	2	
Provocation au terrorisme	1	5	4	6	3	2
Financement d'entreprise terroriste	6	9	14	19	32	10

<sup>139</sup> 488 mandats d'arrêt délivrés à l'encontre des revenants en 2019.

**Tableau n° 61 : nombre de personnes mises en examen par un juge d'instruction antiterroriste pour des faits de terrorisme par an**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes mises en examen	117	175	259	248	146	78

**Tableau n° 62 : nombre de mesures de sûreté prononcées dans les affaires de terrorisme par an – 2014 -2019**

Mesure de sûreté	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARSE Surveillance électronique	1	3	6	9	8	4
dont en lien avec la zone syro-irakienne		3	6	8	1	2
Contrôle judiciaire (CJ)	47	83	96	113	110	43
dont en lien avec la zone syro-irakienne	40	64	74	85	59	21
Détention provisoire (DP)	85	134	202	182	87	61
dont en lien avec la zone syro-irakienne	76	97	135	77	38	30
Détenu pour autre cause (DPAC)	1				5	1
dont en lien avec la zone syro-irakienne					3	1

Source : pour l'ensemble de ces tableaux : RECAT – Extraction 2 septembre 2019 – Traitement DACG-PEP

**Tableau n° 63 : Nombre de jugements prononcés selon les juridictions compétentes en matière de terrorisme – 2014 -2019**

Juridictions	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tribunal Correctionnel	6	37	86	202	134	95
dont condamnations	6	37	83	195	124	95
Cour d'appel		1	10	28	55	20
dont condamnations		1	10	26	55	19
Cour d'Assises				20	26	4
dont condamnations				18	25	4
Tribunal pour Enfants			5	17	28	17
dont condamnations			5	17	25	17
Cour d'Assises pour Mineurs				5		
dont condamnations				5		

Source : RECAT – Extraction 2 septembre 2019 – Traitement DACG-PEPP

**Tableau n° 64 : Décisions d'octroi d'aménagement de peine par le Juge d'application des peines (JAPAT) ou le TAPAT (Tribunal) depuis 2015<sup>140</sup>**

	LC <sup>141</sup>	LC avec mesure probatoire	SL <sup>142</sup>	PSE <sup>143</sup>	PE <sup>144</sup>	Suspension de peine	LSC <sup>145</sup>	Total
2018	0	3	2	23	1	3	0	32
2017	0	1	2	19	2	1	0	25
2016	8	6	3	18	1	1	0	37
2015	9	2	1	13	0	0	0	25

Source : RECAT – Extraction 2 septembre 2019 – Traitement DACG-PEPP

**Tableau n° 65 : nombre de personnes mises en examen par le pôle des juges d'instruction antiterroriste**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes mises en examen	117	175	259	248	146	78

Source : Ministère de la Justice

<sup>140</sup> Données chiffrées issues des rapports annuels du service de l'application des peines de Paris.

<sup>141</sup> Libération conditionnelle

<sup>142</sup> Semi-liberté

<sup>143</sup> Placement sous surveillance électronique

<sup>144</sup> Placement extérieur

<sup>145</sup> Libération sous contrainte