



Commission des Finances

**LES MOYENS CONSACRÉS AU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR :
OBSERVATIONS ET PRÉCONISATIONS DE
PHILIPPE DOMINATI**



M. Philippe Dominati

(Les Républicains – Paris)

Rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »
de la mission « Sécurités »

Les principales observations

- Les réformes de 2008 et 2013 ont permis de rationaliser et d'adapter l'organisation administrative du renseignement intérieur à l'évolution de la menace.
- Le « changement d'échelle » de la menace terroriste lié à la crise syrienne justifie le renforcement en cours des moyens consacrés au renseignement intérieur.
- Les services concourant au renseignement intérieur sont actuellement en capacité d'assurer leurs missions.
- **L'architecture administrative reste trop complexe pour être durablement efficace, en dépit de la mise en place de multiples mécanismes de coordination. Une nouvelle évolution de l'organisation du renseignement intérieur semble inévitable à moyen terme, compte tenu de la fragilité de la situation actuelle.**
- **Le renseignement territorial demeure le « parent pauvre » du renseignement intérieur.**
- **La part des dépenses de personnel a atteint un niveau critique au sein de certains services, au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement.**
- **La productivité des services de renseignement est freinée par les contraintes pesant sur le recrutement et la formation des agents.**
- Les implantations territoriales ont été insuffisamment adaptées à l'évolution de la menace.
- Dans un contexte marqué par l'accroissement des enjeux budgétaires liés au renseignement, l'effectivité du contrôle parlementaire reste perfectible.

Les principales préconisations

Recommandation n° 1 : afin de tenir compte du « changement d'échelle » de la menace terroriste, respecter le renforcement des effectifs prévu par les plans de lutte contre le terrorisme de 2013 et 2015.

Recommandation n° 2 : regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de permettre, à moyen terme, le passage de quatre à deux services de renseignement intérieur.

Recommandation n° 3 : clarifier le positionnement de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) afin de tenir compte de l'évolution de ses missions et de la création d'un état-major de prévention du terrorisme.

Recommandation n° 4 : donner la priorité au renforcement des effectifs du renseignement territorial, qui reste le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

Recommandation n° 5 : remédier au déséquilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement afin de garantir la capacité opérationnelle des services.

Recommandation n° 6 : réexaminer la pertinence des implantations territoriales des différents services concourant au renseignement intérieur afin de tenir compte de l'évolution de la menace.

Recommandation n° 7 : alléger les contraintes pesant sur le recrutement et définir une stratégie adaptée afin d'attirer au sein des services les profils à la pointe des connaissances utiles.

Recommandation n° 8 : en matière de formation, renforcer les efforts de mutualisation et accélérer le rapprochement avec le monde universitaire afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques et de réaliser des économies d'échelle.

Recommandation n° 9 : rénover l'architecture budgétaire du renseignement intérieur afin de renforcer les pouvoirs de contrôle et d'amendement des parlementaires.

Recommandation n° 10 : renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement afin de tenir compte de l'accroissement des enjeux budgétaires liés au renseignement.

En janvier 2015, notre pays a été une nouvelle fois touché par le fléau du terrorisme.

À la suite de ces événements dramatiques, la commission des finances du Sénat a décidé de confier à Philippe Dominati **une mission de contrôle sur les moyens consacrés au renseignement intérieur au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »**, en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Cette mission avait pour objectif de répondre à deux grandes questions :

- **Les services concourant au renseignement intérieur ont-ils les moyens d'assurer leurs missions ?**
- **L'efficacité de l'organisation administrative du renseignement intérieur pourrait-elle être améliorée à moyens constants ?**

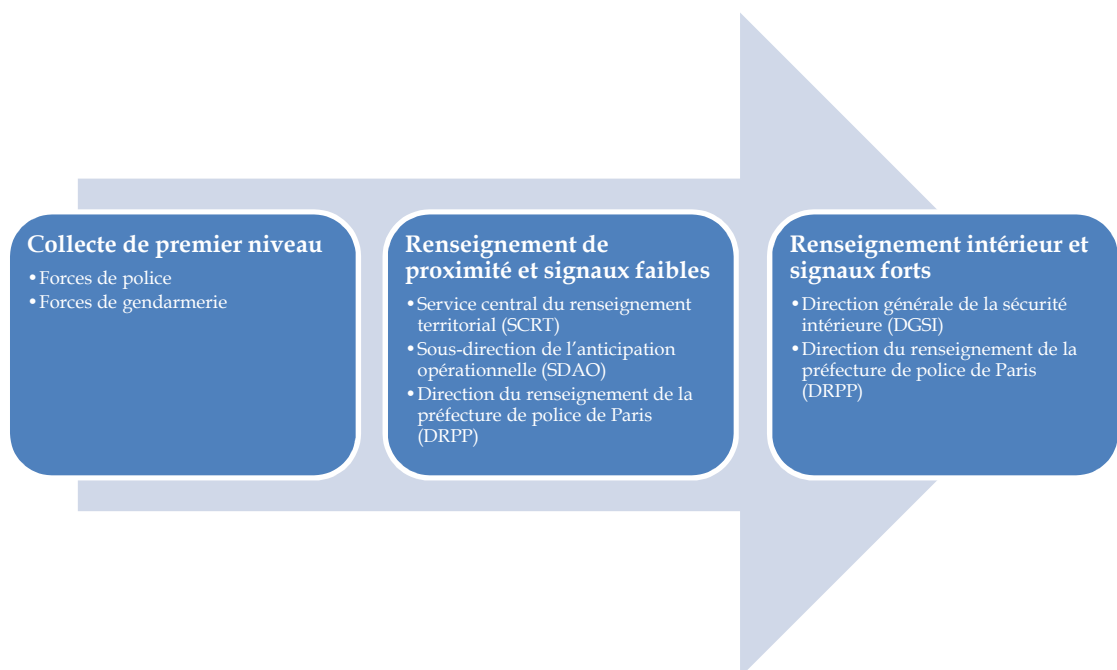
1. Un constat globalement positif : les services de renseignement intérieur sont en mesure d'assurer leurs missions

La réforme de 2008 a permis de rationaliser et d'adapter l'organisation administrative du renseignement intérieur.

Tout en s'efforçant de remédier à certaines difficultés opérationnelles, la réforme de 2013 a préservé l'essentiel des acquis de la réforme de 2008.

Désormais, quatre services relevant du ministère de l'intérieur concourent au renseignement :

L'architecture du renseignement intérieur



Sur le plan des moyens, les données disponibles ne permettent pas de conclure à un sous-investissement chronique de la France dans le renseignement intérieur avant les attentats de janvier :

Comparaison des effectifs du renseignement intérieur

(en ETP)

	Effectifs du renseignement intérieur	Effectifs pour 100 000 habitants	Périmètre retenu	Année	Niveau de fiabilité de la source
France	6 200	9,4	DGSI, SCRT, DRPP (hors effectifs affectés à l'immigration clandestine) et SDAO	2014	Élevé
Canada	3 200	9,1	CSIS	2013	Élevé
Royaume-Uni	4 000	6,1	Security Service (MI5)	2012	Élevé
Belgique	600	5,4	Sûreté de l'État	2014	Moyen
Allemagne	2 800	3,5	BfV	2012	Élevé
Italie	1 500	2,6	SISDE	2003	Moyen

Source : commission des finances (d'après les sources ouvertes mentionnées dans le rapport)

Les effectifs du renseignement intérieur français pondérés par la population apparaissent ainsi comparables aux effectifs canadiens et supérieurs à ceux de nos principaux voisins européens (Royaume-Uni, Allemagne, Italie).

Même en retenant un périmètre plus restrictif excluant pour la France les effectifs dédiés au renseignement dit de proximité¹, les effectifs français (5,5 pour 100 000 habitants) demeurent comparables à ceux du Royaume-Uni (6,1) ou de la Belgique (5,4) et significativement supérieurs à ceux de l'Allemagne (3,5) et de l'Italie (2,6).

Toutefois, ce constat doit être relativisé sur la période récente par l'accroissement de la menace terroriste, qui pèse de manière asymétrique sur les différents pays européens.

¹ Il s'agit alors de comptabiliser uniquement les effectifs de la DGSI et ceux de la DRPP, en excluant toutefois les effectifs de la DRPP affectés à l'immigration clandestine (200) et au renseignement de proximité.

2. L'accroissement de la menace terroriste justifie le renforcement annoncé des moyens des services concourant au renseignement intérieur

La crise syrienne a conduit à un « changement d'échelle » de la menace terroriste qui fragilise les services concourant au renseignement intérieur.

La France fait partie des pays européens les plus touchés par le phénomène : le nombre de combattants étrangers pour un million d'habitants est deux fois plus élevé en France (18) qu'au Royaume-Uni (9,5) et en Allemagne (7,5) et dix fois plus élevé qu'en Espagne (2) et en Italie (1,5)².

Or, cette augmentation de la menace se traduit par un surcroît d'activité important pour les services. À titre d'illustration, le nombre d'affaires de terrorisme liées au conflit en Syrie a connu une augmentation de 200 % en moins d'un an³.

Dans ce nouveau contexte, le renforcement des effectifs des services de renseignement est prioritaire. Aussi, l'annonce de la création de 1 735 emplois supplémentaires au sein des services concourant au renseignement intérieur devra être concrétisée.

Recommandation n° 1 : afin de tenir compte du « changement d'échelle » de la menace terroriste, respecter le renforcement des effectifs prévu par les plans de lutte contre le terrorisme de 2013 et 2015.

Compte tenu de la fragilité de la situation actuelle, il est toutefois nécessaire d'anticiper l'évolution de la menace et de mettre en place en parallèle une stratégie permettant **d'accroître l'efficacité du renseignement intérieur à moyens constants.**

3. L'organisation administrative demeure trop complexe pour être durablement efficace

À l'exception du cas très particulier des États-Unis, les comparaisons internationales permettent d'observer que **l'architecture du renseignement intérieur français continue de se singulariser par son éclatement.**

Paradoxalement, certaines évolutions récentes ont contribué à complexifier l'organisation administrative du renseignement intérieur.

Non seulement les réformes de 2008 et 2013 ont maintenu la triple compétence fonctionnelle de la DRPP à Paris, mais son périmètre d'intervention a été étendu à la petite couronne. La réforme de 2013 a abouti à la création de la SDAO au sein de la gendarmerie, alors même que l'on assiste à une hybridation croissante des forces de police et de gendarmerie au sein du renseignement territorial. Une compétence en matière de prévention du terrorisme a également

² D'après les données du Centre international pour l'étude de la radicalisation et de la Conférence sur la sécurité de Munich (janvier 2015).

³ Voir le document S/2015/123 publié par l'ONU, paragraphe 15.

été octroyée au renseignement territorial, quand bien même la réforme de 2008 visait à instaurer un monopole de la DGSJ en la matière.

Dans ce contexte, les dispositifs de coordination entre les services ont été opportunément renforcés, en complément du rôle de coordination interministérielle traditionnellement assuré par l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

Toutefois, l'organisation administrative actuelle est confrontée à trois faiblesses structurelles pour lesquelles les dispositifs de coordination mis en place n'apportent pas réellement de solution.

Premièrement, l'efficacité des mécanismes de coordination repose avant tout sur la « bonne volonté » des différents directeurs. Deuxièmement, la multiplication des dispositifs de coordination ne semble pas avoir permis de mettre fin au climat de défiance entre les services au plan territorial. Troisièmement, la complexité de l'organisation actuelle impose la mise en place d'une multiplicité de mécanismes de coordination qui peuvent apparaître comme coûteux en termes d'effectifs, dans un contexte budgétaire contraint.

4. Afin de surmonter ces difficultés, l'organisation administrative du renseignement intérieur doit être simplifiée

Dans la perspective d'une rationalisation de l'architecture du renseignement intérieur, **le repositionnement du SCRT constitue une première étape indispensable.**

En effet, les auditions menées par votre rapporteur spécial ont permis de confirmer que les intérêts et les priorités des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) et du renseignement territorial sont souvent contradictoires. Par ailleurs, le rattachement à la sécurité publique se traduit pour le renseignement territorial par une faible autonomie budgétaire et de recrutement. Enfin, le rattachement à la sécurité publique a suscité une réaction de défiance de la gendarmerie qui a conduit à la création d'un service de renseignement dédié en son sein.

Aussi, un rapprochement entre le SCRT et la SDAO pourrait être envisagé à moyen terme.

La réorganisation du renseignement de proximité pourrait ouvrir la voie à une évolution de plus grande ampleur de l'architecture du renseignement intérieur visant à **achever l'évolution débutée en 1965 avec le transfert de la mission de contre-espionnage de la DRPP à la DST :**

- la mission de lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents pourrait être confiée à une direction zonale de la DGSJ ;
- la mission d'information générale pourrait être confiée à une direction zonale de la nouvelle entité chargée du renseignement de proximité ;
- la mission de lutte contre l'immigration clandestine et le travail illégal pourrait être transférée à la police aux frontières.

Ainsi, cette évolution **ramènerait le nombre de services concourant au renseignement intérieur de quatre à deux.**

À plus long terme, il pourrait même être discuté de l'opportunité d'instaurer un seul grand service de renseignement intérieur, à l'image de ce qui existe chez nos principaux voisins.

Recommandation n° 2 : regrouper les services concourant au renseignement de proximité afin de permettre, à moyen terme, le passage de quatre à deux services de renseignement intérieur.

S'agissant de l'UCLAT, son rattachement à la DGPN semble contradictoire avec la nature interministérielle de ses missions et source de rivalités entre forces de police et de gendarmerie.

Sur ce point, l'évolution du dispositif de coordination du ministère de l'intérieur annoncée par Bernard Cazeneuve le 30 juin 2015 témoigne d'une **prise de conscience des limites inhérentes au dispositif actuel**, avec la création d'un état-major opérationnel de prévention du terrorisme rattaché directement au cabinet du ministre de l'intérieur. L'articulation de cette nouvelle structure avec l'UCLAT demeure toutefois incertaine.

Recommandation n° 3 : clarifier le positionnement de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) afin de tenir compte de l'évolution de ses missions et de la création d'un état-major de prévention du terrorisme.

4. Le renforcement capacitaire en cours doit être correctement ciblé pour être efficace

Une priorité devrait être donnée au renforcement des effectifs du renseignement territorial, qui demeure le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

Les personnels du SCRT ne représentaient fin 2014 que 60 % de ceux des RG, alors même que, dès 2011, la Cour des comptes observait que le renseignement territorial a conservé 90 % des missions des RG. Depuis, le SCRT a également été chargé d'une mission nouvelle de détection des « signaux faibles » en matière de terrorisme.

Ainsi, il existe de nombreux départements dans lesquels le renseignement territorial n'a pas atteint une taille « critique » lui permettant d'assurer correctement l'ensemble de ses missions. Au 31 décembre 2014, les effectifs demeurent ainsi inférieurs à dix dans vingt-six départements.

Recommandation n° 4 : donner la priorité au renforcement des effectifs du renseignement territorial, qui reste le « parent pauvre » du renseignement intérieur.

Une inquiétude demeure concernant l'évolution des moyens mis à la disposition des personnels. Les données disponibles indiquent que la part des

dépenses de personnel a atteint un niveau critique (97 %) tant à la DRPP qu'au SCRT.

Ce déséquilibre se traduit déjà par des difficultés opérationnelles importantes. À titre d'exemple, il a pu être constaté à l'occasion d'un déplacement dans un département que le service départemental du renseignement territorial (SDRT) ne disposait que d'un seul poste internet pour treize agents.

Recommandation n° 5 : assurer un équilibre entre la croissance des dépenses de personnel et l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement afin de garantir la capacité opérationnelle des services.

Enfin, il apparaît que les **implantations territoriales** de certains services concourant au renseignement intérieur ont été insuffisamment adaptées à l'évolution de la menace.

Recommandation n° 6 : réexaminer la pertinence des implantations territoriales des différents services concourant au renseignement intérieur afin de tenir compte de l'évolution de la menace.

5. L'efficacité des services de renseignement dépend autant du niveau de leurs effectifs que de leur capacité à attirer et à fidéliser les personnels à la pointe des connaissances utiles à l'accomplissement de leurs missions

Les faiblesses du modèle français de recrutement et de formation en matière de renseignement sont bien connues : les concours administratifs existants ne permettent pas toujours de recruter les profils adéquats, alors même la formation continue est peu développée et que le recrutement de contractuels est freiné sur le plan juridique et financier.

Les réformes de 2008 et 2013 ont permis, dans une certaine mesure, de faire évoluer les modalités de recrutement et de formation.

Toutefois, des marges de progrès importantes subsistent.

Sur le plan du recrutement, les opportunités offertes par la transformation de la DCRI en direction générale demeurent insuffisamment exploitées. À titre d'exemple, la part des contractuels y est plafonnée à 15 %, alors qu'elle est déjà de 23 % à la DGSE. S'agissant des autres services concourant au renseignement intérieur, les évolutions sont faibles voire inexistantes, pour des raisons autant administratives que culturelles.

Recommandation n° 7 : alléger les contraintes pesant sur le recrutement et définir une stratégie adaptée afin d'attirer au sein des services les profils à la pointe des connaissances utiles.

Sur le plan de la formation, l'offre des différents services demeure marquée par son éclatement. Parce qu'ils favorisent les échanges de bonnes pratiques et contribuent à la réduction de la dépense publique, les premiers efforts de mutualisation doivent impérativement être amplifiés.

À terme, un **tronc commun de formation initiale et continue** pourrait être mis en place tant pour le renseignement intérieur (DGSI, DRPP) que pour le renseignement de proximité (DRPP, SCRT et SDAO).

Au-delà de la question de la mutualisation des formations entre les services, **il est regrettable que les liens avec le monde universitaire demeurent aussi faibles.**

Recommandation n° 8 : en matière de formation, renforcer les efforts de mutualisation et accélérer le rapprochement avec le monde universitaire afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques et de réaliser des économies d'échelle.

6. L'effectivité du contrôle parlementaire du renseignement intérieur doit être garantie dans un contexte marqué par l'accroissement des enjeux budgétaires liés au renseignement

L'effectivité du suivi et du contrôle parlementaire des crédits consacrés au renseignement intérieur est limitée par **l'architecture budgétaire retenue pour la mission « Sécurités », dont la lisibilité est anormalement faible.**

Il est ainsi impossible d'identifier clairement les crédits et les effectifs des services concourant au renseignement intérieur. En comparaison, les crédits et les effectifs consacrés au renseignement par le ministère de la défense sont identifiés avec un degré de précision bien supérieur.

Recommandation n° 9 : rénover l'architecture budgétaire du renseignement intérieur afin de renforcer les pouvoirs de contrôle et d'amendement des parlementaires.

Par ailleurs, **une plus grande complémentarité des travaux de la Délégation parlementaire au renseignement et des commissions chargées des finances pourrait être recherchée** afin de renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement.

Recommandation n° 10 : renforcer la dimension budgétaire du dispositif de contrôle parlementaire des services de renseignement afin de tenir compte de l'accroissement des enjeux budgétaires liés au renseignement.