

Retour d'expérience sur la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024

INSPECTION GENERALE
DE LA POLICE NATIONALE
N° 25-296-D



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 24102-R



INSPECTION GENERALE
DE LA SECURITE CIVILE
N° 2024-36



INSPECTION GENERALE
DE LA POLICE NATIONALE

N° 25-296-D

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 24102-R

INSPECTION GENERALE
DE LA SECURITE CIVILE

N° 2024-36

Retour d'expérience sur la sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024

Établi par

Daniel MONTIEL
Inspection générale de la
police nationale

Jérôme LETIER
Inspecteur général de
l'administration

Laurent FERLAY
Inspection générale
de la sécurité civile

Jean-Christophe MORAUD
Inspecteur général de
l'administration

- Avril 2025 -

SYNTHESE

La sécurisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (JOP 2024), qui relevait en dernier ressort de la responsabilité de l'Etat et plus particulièrement du ministère de l'intérieur et des préfets concernés, a été une indéniable réussite : de l'arrivée de la flamme olympique à Marseille le 8 mai 2024 jusqu'à la clôture des Jeux paralympiques le 8 septembre, aucune épreuve sportive n'a été perturbée pour des motifs touchant à la sécurité, les incidents enregistrés (y compris les cyberattaques) ont été non significatifs ou sans impact sur les Jeux et toutes les tentatives d'action violente de nature terroriste ont été déjouées.

Ce constat favorable, unanimement partagé, est d'autant plus remarquable que ces Jeux d'été constituaient une cible de choix et que leur dimension planétaire (4 milliards de téléspectateurs) et leur extrême complexité en faisaient un événement hors du commun, qui n'a pas d'équivalent – 29 jours de compétition, 54 disciplines, 15 200 athlètes et une cinquantaine de sites sportifs à sécuriser, en Ile-de-France, en province et en Polynésie française – à plus forte raison si l'on considère la cérémonie d'ouverture du 26 juillet 2024 (parade fluviale sur 12 km de bords de Seine en présence de 83 chefs d'Etat et de Gouvernement). S'ajoute à cela leur nature de Jeux « dans la ville », au sein d'une des zones les plus denses d'Europe, et le caractère *sui generis* de l'organisateur COJOP¹, émanation directe du CIO, organisation non gouvernementale dotée d'une forte influence et rodée au cadrage prescriptif des Jeux olympiques.

Dans ces conditions, le retour d'expérience (RETEX) des JOP 2024, outre les thématiques signalées dans la lettre de mission (qui font chacune l'objet d'une annexe détaillée), obéit nécessairement à des finalités spécifiques. La mission en a poursuivi trois : identifier les facteurs et conditions de réussite de ce défi sécuritaire hors norme ; caractériser les difficultés induites par cette mobilisation « aux limites » de l'appareil d'Etat et les améliorations nécessaires pour prévenir celles susceptibles de se reproduire à l'avenir ; lister les actifs de l'héritage, matériel et immatériel, des JOP 2024 pouvant être intégrés dans la marche quotidienne du ministère de l'intérieur et des préfectures.

Les facteurs et conditions du succès

Sous l'impulsion et le contrôle permanent des plus hautes autorités de l'Etat, la détermination d'emblée d'un niveau maximal de sécurisation pour les JOP 2024, qui devaient dans le même temps conserver un caractère populaire, a conduit à mettre précocement sous tension tous les acteurs publics, sous la coordination déterminée du délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP) et, s'agissant du ministère de l'intérieur, du coordinateur national pour la sécurité des jeux (CNSJ), entourés de leurs équipes.

Durant la phase préparatoire, la sécurisation des JOP 2024 a combiné la pleine utilisation d'outils et procédures existants (IAT², MICAS³, enquêtes administratives de sécurité, périmètres de sécurisation ou de restriction d'accès, etc.) et la mise en place de dispositifs innovants ou spécifiques (compétence du préfet de police de Paris sur l'ensemble de l'Ile-de-France ; démarche intégrée d'anticipation en matière de renseignement avec une analyse nationale des risques (ANR) ; pilotage national par le SGDSN/ANSSI de la cybersécurité au-delà de la seule sphère étatique, mobilisation très volontariste de la filière de la sécurité privée, etc.).

Outre la priorité absolue donnée par tous les acteurs publics à la réussite des JOP 2024, deux pratiques bénéfiques – et pas forcément habituelles pour l'Etat – ont été soulignées comme des facteurs majeurs de succès par l'ensemble des parties prenantes : la densité de la concertation organisée par l'Etat, dans une optique de co-construction de la sécurité des Jeux et de prise en considération effective des innombrables intérêts à concilier, en particulier la vie quotidienne de la

¹ Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques.

² Interdictions administratives du territoire.

³ Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance.

population et des secteurs économiques impactés par les Jeux ; la grande stabilité, sur plusieurs années, des responsables administratifs de tous niveaux hiérarchiques en charge des JOP 2024, ce qui a permis de créer de la confiance et des habitudes de travail en commun, qui ont facilité les décisions, parfois prises dans l'urgence, avant ou pendant les Jeux. Sur ces différents points, l'action déterminante du préfet de police de Paris, du préfet de la région Ile-de-France, de leurs collaborateurs et de leurs services a été saluée sans réserve pour tous les interlocuteurs de la mission.

La caractéristique majeure des JOP 2024 a été la mobilisation de la totalité des forces de sécurité intérieure (FSI) et de sécurité civile disponibles au plan national, rendue possible par la diminution drastique des congés et permissions d'été, qui a permis de dégager 35 à 40 % de potentiel supplémentaire par rapport à un été classique. Ont ainsi été positionnées sur Paris et l'Ile-de-France, pour l'essentiel sous la forme de compagnies de marche organisées, venues de province et placées sous le commandement opérationnel de la PP, entre 32 000 et 35 000 FSI en moyenne par jour, avec des effets notables sur la maîtrise de la délinquance, le sentiment de sécurité et le lien police / population, à quoi il faut ajouter les renforts internationaux (1 800 policiers venus de 46 Etats) et ceux fournis dans le cadre du dispositif Sentinelle par les Armées (18 000 effectifs en moyenne). Fait notable, cette mobilisation a pu s'effectuer sans préjudice pour les autres zones du territoire (zones JOP hors Ile-de-France, zones à haute fréquentation touristique, autres zones du territoire national), qui ont bénéficié d'une ressource en FSI au moins équivalente à celle de l'été 2023 et où la délinquance a été maîtrisée.

Fort logiquement, une telle manœuvre humaine et logistique a occasionné des coûts budgétaires et opérationnels très élevés, en cohérence avec le caractère hors du commun de ces Jeux. Sur la période 2022-2025, le coût des JOP 2024 s'établit pour le ministère de l'intérieur à 1,163 Md d'euros (517 M€ de surcoût de masse salariale et 646 M€ pour les autres crédits, principalement des crédits de fonctionnement). Il se concentre à 91 % sur la police et la gendarmerie nationales et à 86 % sur la seule année 2024. Les premiers postes de dépenses ont été, sans surprise, les primes et indemnités PN et GN (cinq d'entre elles représentent 84 % du surcoût de masse salariale pour le ministère) et l'hébergement et l'alimentation des policiers et gendarmes projetés. La quasi-totalité de ces surcoûts est non pérenne.

Une part significative du coût des Jeux, au cours d'une année budgétaire 2024 déjà chaotique (régulation budgétaire massive en début d'année, maintien de l'ordre en Nouvelle-Calédonie, coût des élections législatives anticipées, etc.) a dû être partiellement prise par le ministère sur ses propres ressources, occasionnant le décalage de nombreuses dépenses d'investissement (parc automobile, programmation et maintenance lourde immobilières) et de fonctionnement (entretien immobilier, paiements des loyers, dépenses courantes). Si l'on ajoute l'effet de cette mobilisation exceptionnelle sur la disponibilité opérationnelle des forces mobiles, qui a atteint un niveau historiquement bas juste après les Jeux et prendra encore plusieurs mois avant de revenir à la normale, il est manifeste qu'un tel effort ne pouvait être consenti que de manière tout à fait unique et ne doit pas constituer une référence pour de futurs grands événements.

Les améliorations nécessaires au regard de difficultés qui pourraient à nouveau se manifester

L'organisation du ministère et la chaîne de commandement de l'Etat, qui ont démontré leurs capacités et leur agilité face à cet événement hors norme, doivent être préservées. La sécurisation réussie d'un grand événement (GE) de cette dimension ne saurait justifier une réorganisation d'ampleur du ministère, *a fortiori* s'agissant de la gestion de crise, qui obéit à une logique tout à fait différente de la planification et du suivi d'un GE (même si ce dernier peut rapidement basculer en une crise). La mission écarte donc, après les avoir analysés en détail, deux scénarios consistant respectivement à créer une direction ministérielle compétente sur la veille, les GE et la gestion de crise et à instaurer un centre de crise ministériel permanent.

La mission recommande plutôt un scénario pragmatique et adaptatif, fondé sur quatre axes : la création d'une entité pérenne, légère et apte à monter rapidement en puissance, en charge

spécifiquement de la coordination des grands événements ; la structuration par l'hyperviseur⁴, héritage des Jeux, des systèmes d'information de la veille, des grands événements et de la gestion de crise dans une optique ministérielle et interministérielle ; la réutilisation des locaux du CNCS⁵ pour l'installation des fonctions principales et cellules thématiques de la cellule interministérielle de crise (CIC) ; l'identification d'un vivier de cadres compétents pour la gestion de crise et la gestion de grands événements, ainsi que leur formation et leur entraînement, en lien avec le SGDSN.

Si la mobilisation extrême de toutes les composantes du ministère s'est logiquement heurtée à des limites, seules celles susceptibles de se reproduire à l'occasion d'un grand événement ou d'une crise justifient des mesures d'amélioration. La mission préconise notamment de renforcer le pilotage national en matière de détection d'explosifs (dont les ressources cynotechniques) et de conduire des RETEX thématiques sur certaines fonctions transversales (3D, lutte anti-drones, radio).

Un héritage à capitaliser, notamment pour le G7 de 2026 et les JO d'hiver de 2030

Certaines procédures ou bonnes pratiques issues des JOP 2024 méritent d'être pérennisées pour renforcer la sécurisation des grands événements et la préparation à la gestion des crises majeures à venir : la rationalisation des enquêtes administratives de sécurité ; l'élaboration et l'harmonisation de certaines doctrines ; le pilotage de la filière sécurité privée au service de la sécurisation des grands événements. La question des compétences de sécurité du préfet de police de Paris sur la région Ile-de-France semble appeler un dispositif modulable et à durée limitée, proche de celui adopté pour les Jeux.

Il importe que l'ensemble de ces problématiques soient réglées et stabilisées en prévision des deux grands événements de grande ampleur d'ores et déjà annoncés, à savoir le sommet du G7 en France en 2026 (mois et ville non officialisés à ce jour) et les JOP d'hiver en 2030 dans les Alpes. Au lendemain de JOP 2024 parfaitement réussis, il existe une opportunité de faire fructifier l'héritage matériel et immatériel des Jeux, qui ont montré tous les bénéfices d'une action transversale (au sein du ministère), interministérielle et partenariale pilotée sur la durée par le ministère de l'intérieur et par les préfets.

Les travaux de la mission aboutissent à quatre familles de recommandations, listées ci-après⁶ :

1) Recommandations générales :

- Faire de l'hyperviseur le système d'information intégrateur des applications existantes en matière de veille, de gestion de crise et de suivi des grands événements et en confier la MOA au Secrétaire général du MI (direction de programme de la DTNUM intégrant tous les utilisateurs finaux), garant de la prise en compte consolidée des besoins ministériels et interministériels (n° 6)
- Mener à son terme la préfiguration d'une préfecture de police déléguée à Marseille et définir un cadre juridique temporaire de coordination opérationnelle des autorités préfectorales à l'échelle du massif alpin pour les JO d'hiver de 2030 (n° 4)
- Identifier, former et entraîner un vivier de cadres compétents pour la gestion de crise et la gestion de grands événements, en lien avec le SGDSN (n° 9)
- Mettre à l'étude une disposition juridique permettant au préfet de police de Paris de disposer, pour la seule durée d'une crise ou d'un événement exceptionnel affectant l'ensemble de la région Ile-de-France, d'une compétence de sécurité régionale (n° 15)

⁴ Hyperviseur : outil numérique ayant vocation à accueillir, traiter et restituer les données issues de multiples sources pour obtenir une vision globale en temps réel. L'hyperviseur mis à la disposition du CNCS durant les JOP 2024 incluait notamment des fonctions de main courante interministérielle et de production automatisée de points de situation.

⁵ Centre national de commandement stratégique.

⁶ La numérotation correspond à l'ordre d'apparition dans le rapport.

2) Recommandations relatives aux grands événements :

- Doter le ministère de l'intérieur d'une « coordination nationale grands événements » (CNGE), mission permanente, légère et apte à monter en puissance à l'approche d'un grand événement majeur (présidence française du G7 en 2026 et JO d'hiver de 2030 notamment) et prenant la suite de la CNSJ (n° 5)
- Généraliser pour tout grand événement la réalisation d'une analyse nationale du risque (ANR) régulièrement mise à jour (n° 1)
- Dans la perspective des JO d'hiver de 2030, structurer de façon précoce la fonction logistique au niveau national et y associer une revue des marchés publics existants pour vérifier leur adéquation aux besoins propres de ces futurs Jeux d'hiver (n° 12)
- Prévoir et négocier une enveloppe ministérielle spécifique de crédits de sécurisation des grands événements d'une ampleur exceptionnelle, en particulier la présidence du G7 en 2026 et les Jeux olympiques d'hiver de 2030 (n° 10)

3) Recommandations relatives à la gestion de crise :

- Maintenir dans ses grandes lignes l'organisation actuelle du ministère de l'intérieur en matière de gestion de crise (n° 2)
- Renforcer le dispositif permanent de préparation à la gestion interministérielle de crise, sans pour autant créer un centre de crise ministériel permanent (n° 3)
- Intégrer les locaux et investissements réalisés par le CNCS au sein de la CIC (n° 7)
- Renommer le COGIC en centre opérationnel de la sécurité civile pour bien le distinguer de la CIC (n° 8)

4) Recommandations thématiques :

- Transférer au SNEAS la réalisation des enquêtes administratives encore faites par le SCAE au titre de professions particulières et celles réalisées par le CoSSeN, le pouvoir de décision étant conservé par ces entités (à l'instar de l'expérimentation en cours avec le CNAPS) (n° 14)
- Instaurer une coordination des moyens de détection explosifs (dont les ressources cynotechniques), sur le modèle de l'UCFM, confiée à l'état-major de la DGSCGC (à l'exception de la zone de Paris qui a un dispositif *ad hoc*) (n° 11)
- Rédiger une doctrine NRBC-E ministérielle ou, à tout le moins, formaliser via un document unique les adaptations rendues nécessaires par un futur grand événement (G7 en 2026 ou JO d'hiver en 2030) (n° 16)
- En complément des RETEX par direction générale déjà réalisés et de celui relatif à la logistique, lancer des RETEX transversaux sur la lutte anti-drones, la 3D et la radio (n° 13)
- Pérenniser la carte « grand événement » pour la sécurité privée et étendre la doctrine sur les portails de détection arrêtée par préfet de police à l'occasion des JOP 2024 (n° 17)

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Généraliser pour tout grand événement la réalisation d'une analyse nationale du risque (ANR) régulièrement mise à jour.....	22
Recommandation n°2 :	Maintenir dans ses grandes lignes l'organisation actuelle du ministère de l'intérieur en matière de gestion de crise.....	32
Recommandation n°3 :	Renforcer le dispositif permanent de préparation à la gestion interministérielle de crise, sans pour autant créer un centre de crise ministériel permanent.....	32
Recommandation n°4 :	Mener à son terme la préfiguration d'une préfecture de police déléguée à Marseille et définir un cadre juridique temporaire de coordination opérationnelle des autorités préfectorales à l'échelle du massif alpin pour les JO d'hiver de 2030.....	32
Recommandation n°5 :	Doter le MI d'une « coordination nationale grands événements » (CNGE), mission permanente, légère et apte à monter en puissance à l'approche d'un grand événement majeur (présidence française du G7 en 2026 et JO d'hiver de 2030 notamment) et prenant la suite de la CNSJ	33
Recommandation n°6 :	Faire de l'hyperviseur le système d'information intégrateur des applications existantes en matière de veille, de gestion de crise et de suivi des grands événements et en confier la MOA au Secrétaire général du MI (direction de programme de la DTNUM intégrant tous les utilisateurs finaux), garant de la prise en compte consolidée des besoins ministériels et interministériels	34
Recommandation n°7 :	Intégrer les locaux et investissements réalisés par le CNCS au sein de la CIC	35
Recommandation n°8 :	Renommer le COGIC en centre opérationnel de la sécurité civile pour bien le distinguer de la CIC	35
Recommandation n°9 :	Identifier, former et entraîner un vivier de cadres compétents pour la gestion de crise et la gestion de grands événements, en lien avec le SGDSN.....	35
Recommandation n°10 :	Prévoir et négocier une enveloppe ministérielle spécifique de crédits de sécurisation des grands événements d'une ampleur exceptionnelle, en particulier la présidence du G7 en 2026 et les Jeux olympiques d'hiver de 2030	37
Recommandation n°11 :	Instaurer une coordination des moyens de détection explosifs (dont les ressources cynotechniques), sur le modèle de l'UCFM, confiée à l'état-major de la DGSCGC (à l'exception de la zone de Paris qui a un dispositif <i>ad hoc</i>).....	38
Recommandation n°12 :	Dans la perspective des JO d'hiver de 2030, structurer de façon précoce la fonction logistique au niveau national et y associer une revue des marchés publics existants pour vérifier leur adéquation aux besoins propres de ces futurs Jeux d'hiver	39

- Recommandation n°13 : En complément des RETEX par direction générale déjà réalisés et de celui relatif à la logistique, lancer des RETEX transversaux sur la lutte anti-drones, la 3D et la radio..... 40
- Recommandation n°14 : Transférer au SNEAS la réalisation des enquêtes administratives encore faites par le SCAE au titre de professions particulières et celles réalisées par le CoSSeN, le pouvoir de décision étant conservé par ces entités (à l'instar de l'expérimentation en cours avec le CNAPS)..... 40
- Recommandation n°15 : Mettre à l'étude une disposition juridique permettant au préfet de police de Paris de disposer, pour la seule durée d'une crise ou d'un événement exceptionnel affectant l'ensemble de la région Ile-de-France, d'une compétence de sécurité régionale..... 41
- Recommandation n°16 : Rédiger une doctrine NRBC-E ministérielle ou, à tout le moins, formaliser via un document unique les adaptations rendues nécessaires par un futur grand événement (G7 en 2026 ou JO d'hiver en 2030) 42
- Recommandation n°17 : Pérenniser la carte « grand événement » et étendre la doctrine sur les portails de détection arrêtée par préfet de police à l'occasion des JOP 2024.....**Erreur ! Signet non défini.**

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	13
1 La sécurisation réussie des JOP 2024 a nécessité la combinaison inédite d'une mobilisation opérationnelle maximale, de dispositifs juridiques et logistiques poussés à leurs limites et d'une priorisation stratégique impérative par les décideurs publics	15
1.1 La nature comme l'ampleur de l'organisation des JOP 2024 en font un événement singulier, hors norme, qui n'a pas vocation à être reproduit avant longtemps	15
1.2 La détermination d'emblée d'un niveau maximal de sécurisation a conduit à mettre précocement sous tension tous les acteurs publics, en combinant outils et procédures existants et dispositifs innovants	17
1.2.1 L'importance de la coordination interministérielle exercée par le DIJOP	18
1.2.2 L'autorité déterminante du ministère de l'intérieur	19
1.2.3 Le rôle opérationnel dévolu aux préfets conformément à l'organisation classique de l'Etat.....	19
1.3 La mobilisation historique des FSI était en adéquation avec la recherche d'une posture de sécurité cohérente sur le reste du territoire national	22
1.3.1 Le renseignement a fait l'objet d'une démarche intégrée d'anticipation des spécificités des JOP 2024.....	22
1.3.2 La mobilisation des FSI et de la sécurité civile a été d'emblée conçue et mise en œuvre dans une optique de disponibilité maximale, avec des conséquences logistiques importantes	23
1.3.3 Le niveau de sécurisation très élevé des JOP 2024 s'est accompagné d'une maîtrise de la délinquance sur l'ensemble du territoire national	27
2 La réussite et l'héritage de la sécurisation des JOP 2024 confortent les principes fondamentaux d'organisation du ministère et appellent à concrétiser certaines améliorations déjà mises en lumière par les crises majeures et grands événements récents.....	31
2.1 L'organisation du ministère de l'intérieur, confortée dans ses fondements par la sécurisation réussie des JOP 2024, est en mesure de capitaliser sur les méthodes et les outils hérités des JOP 2024	31
2.1.1 La chaîne de commandement de l'Etat et l'organisation du ministère, qui ont montré leurs capacités et leur agilité face à un événement hors norme, doivent être préservées	31
2.1.2 La nécessité de disposer d'une entité permanente, légère et apte à monter rapidement en puissance, chargée spécifiquement de la coordination des grands événements.....	33
2.1.3 L'évolution souhaitable de l'hyperviseur, héritage des JOP 2024, pour structurer les SI de la veille, des grands événements et de la gestion de crise	33
2.1.4 La réutilisation des locaux du CNCS pour l'installation de la CIC	34
2.1.5 L'identification, la formation et l'entraînement de cadres compétents pour la gestion de crise	35
2.2 La mobilisation extrême de toutes les composantes du ministère s'est logiquement heurtée à des limites, dont certaines justifient des mesures d'amélioration.....	36

2.2.1	<i>La mobilisation inédite des FSI a occasionné des coûts budgétaires et opérationnels très élevés, en cohérence avec le caractère hors du commun des JOP 2024.....</i>	36
2.2.2	<i>Certains domaines mis en tension par les JOP 2024 dans des circonstances qui peuvent au moins partiellement se reproduire justifient l'émergence d'un pilotage national et/ou de RETEX thématiques</i>	37
2.3	Plusieurs procédures ou bonnes pratiques issues des JOP 2024 méritent d'être pérennisées pour renforcer la sécurisation des grands événements et la préparation à la gestion des crises majeures à venir	40
2.3.1	<i>La rationalisation des enquêtes administratives de sécurité</i>	40
2.3.2	<i>La question des compétences du préfet de police de Paris sur la région Ile-de-France</i>	40
2.3.3	<i>L'élaboration et l'harmonisation de certaines doctrines</i>	41
2.3.4	<i>La sécurité privée et la sécurisation des grands événements</i>	42

Annexes44

Annexe n° 1 : Comitologie et gouvernance	46
Annexe n° 2 : Les enquêtes administratives de sécurité.....	68
Annexe n° 3 : Déminage et équipes cynotechniques.....	82
Annexe n° 4 : Les contraintes sécuritaires et leurs conséquences sur Paris et l'Ile-de-France.....	92
Annexe n° 5 : Niveau de sécurité et évolution de la délinquance à l'occasion des JOP 2024.....	100
Annexe n° 6 : La sécurité privée.....	110
Annexe n° 7 : Coût budgétaire et opérationnel des JOP 2024	116
Annexe n° 8 : Lettre de mission	124
Annexe n° 9 : Liste des personnes rencontrées.....	128

INTRODUCTION

Par une lettre de mission du 7 novembre 2024, le ministre de l'intérieur a chargé l'inspection générale de l'administration (IGA) de mener à bien une évaluation de l'organisation des services du ministère et de la coordination des forces de sécurité intérieure (FSI) lors de la préparation et de la tenue des Jeux olympiques et paralympiques de Paris (JOP 2024).

Le premier volet de la commande consistait à analyser et à approfondir, dans le cadre méthodologique d'un retour d'expérience (RETEX), plusieurs thématiques identifiées : la comitologie et la gouvernance (points 1 et 4 de la lettre de mission) ; les enquêtes administratives de sécurité (point 2) ; le déminage et les équipes cynotechniques (point 3) ; les conséquences de la sécurisation des JOP 2024 sur l'économie et la population franciliennes (point 5) ; les évolutions de la délinquance sur l'ensemble du territoire national (point 6) ; l'apport de la sécurité privée (point 7) ; le coût budgétaire et opérationnel de la sécurisation des JOP 2024 (point 8). Ces thématiques sont traitées dans les annexes 1 à 7 du présent rapport.

Le second volet consistait à mettre en relief les principaux constats et préconisations émergeant des différents travaux thématiques et à produire un RETEX transversal, d'ampleur ministérielle voire interministérielle, sur la sécurisation des JOP 2024. C'est l'objet du présent rapport de synthèse⁷.

Pour mener à bien ces travaux, réalisés avec le concours de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN⁸) et de l'inspection générale de la sécurité civile (IGSC), la mission a souhaité rencontrer, dès les premières semaines et avant la dispersion des équipes, l'ensemble des responsables des structures en charge de la préparation et de la tenue des JOP 2024. Cela a donné lieu à une quarantaine d'entretiens permettant d'auditionner 80 interlocuteurs de divers horizons⁹ : administrations centrales et territoriales, opérateurs de l'Etat, organisateur, Ville de Paris, représentation des milieux économiques, etc. La mission a également consulté et analysé la trentaine de RETEX rédigés fin 2024, à la demande du cabinet du ministre de l'intérieur, par les directions et opérateurs du ministère de l'intérieur et par les préfetures concernées par les JOP 2024. Une saisine spécifique a enfin été adressée au service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) pour un travail approfondi sur la délinquance en 2023 et 2024 selon les zones considérées.

Les sujets relatifs à l'utilisation de technologies avancées ou innovantes, en particulier le recours à la vidéo augmentée par l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) et à leur cadre juridique (le cas échéant expérimental) ne sont pas abordés dans le présent rapport. Ils ont été traités par une commission d'évaluation, dite « Vigouroux », qui a travaillé en parallèle de la présente mission sur l'« expérimentation de traitements algorithmiques d'images légalement collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection » et a rendu son rapport début 2025¹⁰.

La mission s'est forgé la conviction que les JOP 2024 ont non seulement été, à bien des égards, un événement hors norme mais également un événement planifié peu susceptible de se rejouer avant longtemps avec la même ampleur. Pour cette raison, il convient d'éviter de tirer de la préparation et du déroulement des JOP 2024 des leçons trop directes, qui ne seraient adaptées qu'à un événement de cette dimension. Dès lors, les recommandations du présent rapport, si elles ont toujours pour origine une problématique relevée à l'occasion des JOP 2024, sont également nourries des leçons à tirer d'autres grands événements et crises récents, à l'instar de l'organisation

⁷ Le rapport de synthèse aboutit à un certain nombre de recommandations stratégiques, sans reprendre l'exhaustivité des recommandations figurant dans les annexes thématiques.

⁸ Le représentant de l'IGGN dans la mission n'a pas souhaité signer le présent rapport en raison d'un désaccord sur la proposition n°14 en ce qu'elle concerne le CoSSeN.

⁹ La liste des personnes rencontrées figure en annexe 9.

¹⁰ La mission ne s'est pas non plus penchée sur les 192 expérimentations lancées par la DPSIS (ancêtre de la DEPSA) avec un budget initial de 25 M€, ramené à 20 M€.

du G7 à Biarritz en 2019 ou de la crise de la COVID-19 de 2020-2021, et formulées avec l'objectif de mieux faire face aux grands événements et crises envisageables dans la décennie à venir.

La sécurisation réussie des JOP 2024 a nécessité la combinaison inédite d'une mobilisation opérationnelle maximale, de dispositifs juridiques et logistiques poussés à leurs limites et d'une priorisation stratégique absolue par les décideurs publics (1). La réussite et l'héritage de la sécurisation des JOP 2024 confortent les principes fondamentaux d'organisation du ministère et appellent à concrétiser certaines améliorations déjà mises en lumière par les crises majeures et grands événements récents (2).

1 LA SECURISATION REUSSIE DES JOP 2024 A NECESSITE LA COMBINAISON INEDITE D'UNE MOBILISATION OPERATIONNELLE MAXIMALE, DE DISPOSITIFS JURIDIQUES ET LOGISTIQUES POUSSÉS A LEURS LIMITES ET D'UNE PRIORISATION STRATEGIQUE IMPERATIVE PAR LES DECIDEURS PUBLICS

1.1 La nature comme l'ampleur de l'organisation des JOP 2024 en font un événement singulier, hors norme, qui n'a pas vocation à être reproduit avant longtemps

Les Jeux de Paris 2024 (Jeux olympiques d'été puis Jeux paralympiques) ont constitué un événement hors du commun par son ampleur en raison de :

- la durée de la séquence : du 8 mai au 8 septembre 2024 (de l'arrivée de la flamme olympique à Marseille jusqu'à la clôture des Jeux paralympiques) pour 29 jours de compétition ;
- son empreinte territoriale, qui se révèle dès le relais de la flamme olympique (67 territoires concernés dont 5 ultra-marins, 450 collectivités locales impliquées en métropole et outre-mer, 65 villes étapes). La concentration des épreuves, principalement dans le centre de Paris et une partie très urbanisée de la Seine-Saint-Denis ainsi que sur plusieurs sites ou parcours routiers en Île-de-France constituait un défi sécuritaire et logistique (au titre des transports et des mobilités) dans l'une des zones parmi les plus denses d'Europe. Une grande partie du territoire a été concernée par les épreuves olympiques car outre l'Île-de-France, plusieurs métropoles et villes ont accueilli des compétitions comme Lyon, Bordeaux, Nantes, Saint-Etienne et Nice au titre du football, Lille au titre du basket et hand-ball, Marseille au titre du football et de la voile, Châteauroux pour le tir sportif et, hors métropole, le site de Teahupo'o à Tahiti pour les épreuves de surf ;
- par sa dimension internationale due à la concentration de sports (54) et d'athlètes – près de 15 200, soit l'équivalent de 43 coupes du monde de football à sécuriser simultanément dans une cinquantaine de sites sportifs – de personnalités (présence de 83 chefs d'Etat et de Gouvernement lors de la cérémonie d'ouverture du 26 juillet) et avec la diffusion internationale des images de l'événement durant cette période via les média mondiaux (4 milliards de téléspectateurs) ;
- par son caractère populaire prôné par les autorités politiques : l'arrivée de la flamme à Marseille le 8 mai a réuni 200 000 spectateurs, les étapes du relais de la flamme olympique et les 37 étapes du relais paralympique ont attiré plus de 9 millions de spectateurs autour des 11 200 éclaireurs tandis que 360 000 spectateurs (ainsi que 24,4 millions de téléspectateurs français) ont assisté à la cérémonie d'ouverture le long de la Seine le 26 juillet. 16 millions de visiteurs ont été accueillis pendant les épreuves (avec un record de 12 millions de billets vendus au titre des JOP 2024, dont 59,3 % au titre des seuls Jeux d'été) avec un record d'affluence enregistré sur la journée du 30 juillet avec 746 000 spectateurs répartis sur les différents sites ;
- par son rayonnement sur l'ensemble du pays grâce à la mobilisation dans pratiquement tous les territoires : 4 880 collectivités et acteurs du mouvement sportif ont été labellisés « Terre des jeux » (dont 143 ambassades françaises à l'étranger), 170 « Clubs 2024 » ont été organisés France entière. On retient tout particulièrement les 1,6 million de visiteurs du Parc des Nations dont le Club France et les 850 000 visiteurs pour ces sites à la Villette, ainsi que les 260 000 fans et 600 athlètes du Parc des champions au Trocadéro ;
- par une mobilisation sans précédent en volume des forces de sécurité intérieures (FSI) et celles de sécurité civile engagées. Sur Paris et l'Île-de-France, on comptait entre 32 000 et 35 000 effectifs engagés en moyenne chaque jour (25 000 pour les Jeux paralympiques), avec un pic à 45 000 lors de la cérémonie d'ouverture le 26 juillet 2024. 18 000 militaires ont

été engagés dans le cadre d'une mobilisation exceptionnelle des forces armées au titre du dispositif Sentinelle, tant sur des missions spécialisées que sur des dispositifs de sécurisation aux abords des sites. Les policiers et gendarmes français ont été renforcés autour des sites par 1 800 policiers étrangers venus de 46 pays, bien au-delà des Etats de l'espace Schengen.

Enfin, durant la période estivale 2024 (*grosso modo* de juin à mi-septembre), 100 % des forces de sécurité intérieure (FSI) disponibles ont pu être déployées sur l'ensemble du territoire afin d'assurer à nos concitoyens comme aux touristes le même niveau de sécurisation qu'une année normale. Ce résultat a été rendu possible par le décalage programmé des congés 2024 dans une période estivale où, ordinairement, entre 35 à 40 % des effectifs sont en congés. L'intégralité des ressources du ministère de l'intérieur ont été mobilisées : outre les FSI, les fonctions supports, l'ensemble des ressources d'expertises particulières comme les moyens NRBC (DCI-IT¹¹ et sécurité civile), les démineurs et équipes cynotechniques ont été continûment sollicités notamment pour sécuriser en permanence quelque 135 sites accueillant des épreuves (et environ 400 avec les sites d'autre nature liés directement aux JO et jeux paralympiques) durant la période, conduisant ainsi à approcher les limites capacitaires du ministère.

La dimension hors norme de cet événement tient ensuite au statut et au rôle singuliers de son organisateur – le CIO-COJOP. En effet, si la France organise de longue date sur son territoire de grands événements diplomatiques (sommets internationaux, G7, G8, G20), sportifs (coupes du monde de football et de rugby, grands championnats internationaux) et de grands rassemblements culturels ou festifs sur plusieurs journées, ici l'organisateur était le Comité international olympique (CIO) et son « entité » locale chargée de l'organisation opérationnelle (qui ne disposait guère d'autonomie), le COJOP (Comité d'organisation des JOP de Paris 2024) ou « Paris 2024 ». Le « statut » du CIO – grand ordonnateur des JO – induit des relations différentes entre cet organisateur et les autorités nationales par rapport au rôle tenu par d'autres instances sportives internationales telles que l'UEFA ou la FIFA pour le football ou encore *World Rugby* (l'instance dirigeante internationale du rugby). Dans ces derniers cas, c'est le plus souvent un comité d'organisation *ad hoc*, de droit français (association dédiée ou groupement d'intérêt public) réunissant les partenaires français concernés (fédérations nationales, comité olympique français, Etat) qui prend en charge l'organisation de l'événement. Ce comité assure la liaison avec les instances internationales qui sont prescriptrices au titre de la manifestation sportive mais il en négocie les conditions avec les services de l'Etat qui la rendent possible en assurant au premier chef la sécurité et la sûreté.

Le CIO a, pour sa part, un rôle et un poids très particuliers. C'est une organisation internationale non gouvernementale (ONG), « faîtière » du mouvement sportif mondial (et partant de toutes les fédérations sportives internationales) grâce au caractère « normatif » de sa Charte Olympique, et qui s'appuie sur 206 comités olympiques nationaux. Cette entité, créée en 1894, s'est établie à Lausanne (Suisse) depuis 1915 : organisation de droit privé à but non lucratif, elle est régie par le code civil suisse et, paradoxe pour cette « ONU du sport », elle est formée non d'Etats mais de personnes privées, ce qui ne l'empêche pas d'être reconnue par l'ordre juridique international puisqu'elle conclut des accords de coopération avec diverses organisations de l'ONU (OMS, UNESCO, UNICEF, etc.) et s'est même vu accorder en 2009 un statut d'observateur à l'ONU. Dans la réalité, le président du CIO est, dans le champ sportif mondial, voire au-delà, reconnu comme un « quasi » chef d'Etat ou de Gouvernement. Cette particularité emporte des conséquences : d'une part, Paris a signé avec le CIO un contrat de « ville-hôte » des JOP qui fixe les principes et règles d'organisation de l'événement et dans lequel le CIO s'engage notamment à transférer son expérience concrète en matière d'organisation et de gestion prudente des risques en s'appuyant en particulier sur la supervision des commissions de coordination. D'autre part, l'Etat a signé en faveur du CIO, dès la décision d'attribution des JOP 2024, une lettre de garantie (dans les faits, plusieurs lettres de cette nature durant la phase de préparation dans des thématiques diverses) dans laquelle il s'engage à prendre à sa charge un éventuel déficit à l'issue des Jeux.

¹¹ Détachement central interministériel d'intervention technique.

L'autre particularité de cet organisateur réside dans son financement : près de 90 % de ses revenus sont issus directement de l'organisation des Jeux. Lors des JOP 2024, ces ressources ont reposé à plus de 60 % sur des droits de télédiffusion négociés par sa filiale *Olympic Broadcasting Service* (OBS), unique diffuseur de l'événement, environ 30 % sur du sponsoring international, environ 5 % de la vente des billets, et 4 % sur le *merchandising* et les produits sous licence. Si la sécurisation des compétitions et la sûreté des sportifs relèvent de la responsabilité de l'organisateur (CIO-COJOP) dans les enceintes des compétitions ou le village olympique, en revanche la sécurisation globale de l'événement relève, dans le contrat, de la ville-hôte ; pour les JOP 2024, conformément à la lettre de garantie de 2016, la responsabilité de la sécurité globale a reposé sur l'Etat. Or, si dans ce champ très vaste de la sécurité le CIO est peu prescriptif, ce qui l'exonère d'une grande part de ses responsabilités, dans la réalité, le déroulement de toutes les épreuves sportives ne peut souffrir du moindre aléa ou de difficultés susceptibles d'affecter ou de nuire à la distribution TV et numérique dans le monde de ces images sportives.

Ceci implique un respect impératif de l'agenda, des horaires et, d'une manière générale, de l'organisation minutieuse et simultanée des compétitions dans plusieurs stades et lieux. Cette organisation rétroagit directement sur les dispositifs de sécurité mis en place puisqu'il fallait, à titre d'illustration, combiner la fluidité et sûreté des trajets des sportifs (plus les « hospitalités¹² » du CIO-COJOP, voire des représentants des partenaires et sponsors olympiques), la sécurisation des flux multiples des spectateurs, celle du village médias, et *in fine* celle des « clubs JO 2024 », sans oublier les lieux dispersés dans Paris, loués par le CIO et ses partenaires pour accueillir dans des cadres prestigieux leurs invités et « hospitalités ».

Ces JOP 2024 ont constitué enfin un événement particulier car en matière de sécurité, c'est peu ou prou l'Etat qui joue ordinairement le rôle de « maître d'ouvrage » unique ou quasi unique et a *minima* « d'assembler » (c'est le rôle traditionnel dévolu à la préfecture de police à Paris et en petite couronne). Mais pour 2024, l'Etat a dû négocier et imposer au CIO-COJOP – outre certains choix stratégiques ayant trait aux accès numériques du sponsor chinois *Alibaba*, par exemple – son organisation institutionnelle et sa chaîne de commandement habituelle, ce qui différait du schéma retenu pour les JO de Tokyo qui avait la préférence du COJOP et l'a obligé à constituer une chaîne de commandement propre aux épreuves et à multiplier les « officiers de liaison » avec les services de l'Etat. L'Etat a discuté des marges de flexibilité au regard du schéma d'organisation très formalisé des Jeux et de l'approche sécuritaire de l'organisateur et il a véritablement co-construit la planification et la réalisation de l'événement avec le CIO-COJOP. Ce travail a induit une gouvernance certes foisonnante mais qui respectait l'organisation de l'Etat et sa chaîne classique de commandement (fondée dans tous les départements sur les préfets et, pour Paris et l'Ile-de-France, sur le préfet de police) ce qui a permis à l'Etat d'assurer largement le succès de cet événement singulier.

1.2 La détermination d'emblée d'un niveau maximal de sécurisation a conduit à mettre précocement sous tension tous les acteurs publics, en combinant outils et procédures existants et dispositifs innovants

S'agissant des JOP 2024, l'enjeu pour la France était considérable notamment en termes d'image. En effet, tant le monde sportif que beaucoup de médias mondiaux avaient en tête les incidents (suivis d'une virulente polémique internationale) qui avaient perturbé la finale UEFA de la ligue des champions au stade de France le 28 mai 2022. La Coupe du monde de rugby (CMR) une année plus tard, à l'automne 2023, dans un contexte international perturbé, a constitué une session de correction et de « rodage » de l'approche globale de la sécurisation d'un grand événement sportif : en matière de sécurisation maximale des stades, de protection des équipes y compris les plus sensibles, d'attention apportée à « l'expérience spectateur » et, au titre de la gouvernance, du fonctionnement d'un centre national de commandement stratégique (CNCS), intégrant un représentant de près de 15 ministères en charge du suivi en continu des épreuves et de l'anticipation.

¹² Membres du CIO, présidents de fédérations sportives internationales ou nationales, etc.

La gouvernance mise en place a reposé sur une répartition des responsabilités articulée autour de trois niveaux institutionnels : une gouvernance pilotée au plus haut niveau de l'Etat ; à l'échelon ministériel, autour du ministre de l'intérieur, pour la sécurité et la sûreté au sens large ; à l'échelon déconcentré, avec la chaîne de commandement propre à notre organisation administrative.

1.2.1 L'importance de la coordination interministérielle exercée par le DIJOP

Placé auprès du Premier ministre, le délégué interministériel pour les Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), avec une équipe interministérielle de dimension restreinte, a assuré les missions d'anticipation et de préparation des décisions gouvernementales sur la stratégie interministérielle de sécurité, d'animation et de coordination interministérielle, ainsi que la relation étroite et continue avec le CIO-COJOP. La mission d'anticipation est passée par la préparation et le pilotage de deux textes législatifs consacrés aux JOP 2024 et de multiples textes réglementaires¹³, comme également la primo-expertise des enjeux et de problématiques sécuritaires de l'ensemble des activités événementielles liées aux Jeux et à la vision du CIO-COJOP (au sens le plus large notamment logistiques comme l'hébergement des FSI sur Paris et l'Île-de-France, les transports franciliens, la génération / mobilisation des ressources nouvelles de sécurité privée, etc.) :

C'est la DIJOP qui a assuré la conception et la rédaction de documents de cadrages stratégiques en relation avec les parties prenantes (analyse nationale des risques / ANR, schéma national du « C3 » – Commandement/coordination, Contrôle et Communication – protocoles divers, cahiers des charges, plan de contingence). Le partage des rôles et des responsabilités entre l'Etat et l'organisateur en matière de sécurité, sûreté et secours figure dans un document cadre actualisé à trois reprises (2021, 2023 et 5 juillet 2024). Ce protocole entre l'Etat et Paris 2024, en parfaite adéquation avec les engagements de l'Etat et du CIO, a été cosigné par le DIJOP, le président de Paris 2024 et le ministre de l'intérieur. Ce document cadre, complété par quatre annexes thématiques (épreuves de surf en Polynésie ; relais de la flamme ; schéma national « C3 » ; secours, transports sanitaires et évacuations d'urgence) organise de manière globale et homogène la répartition des missions de sécurisation, sans entrer dans les descriptifs opérationnels de mise en œuvre, qui relevaient d'une comitologie thématique certes foisonnante mais déterminante.

La DIJOP a, dans cette lourde comitologie, assuré la préparation et l'animation des réunions à tous les niveaux : comités de pilotage Etat-COJOP, conseils olympiques et paralympiques présidés par le Président de la République, comités interministériels aux jeux olympiques et Paralympiques (CIJOP) présidés par le Premier ministre, comités de coordination (DIJOP), COSTRAT (comité stratégique de gestion des risques présidé par le DIJOP), comité exécutif (COMEX) sécurité privée et COMEX sécurité civile et risques sanitaires, *Executive security brief* et commission exécutive du CIO, *Security reviews*, *Internal security brief* et autres séminaires, avec le COJOP.

Elle a également suivi la montée en charge de la préparation des Jeux par les ministères, les services de l'Etat, les préfetures et le COJOP, puis l'accompagnement de la livraison opérationnelle des Jeux en participant physiquement aux deux chaînes opérationnelles de commandement : celle de l'Etat autour du centre national de commandement stratégique (CNCS) au ministère de l'intérieur, et celle du COJOP autour du *Main Operations Center* (MOC).

La DIJOP s'est attachée précocement, avec une accélération à partir de 2022, à susciter une comitologie fondée sur une démarche partenariale associant étroitement l'organisateur et l'ensemble des parties prenantes (Ville de Paris, opérateurs de transport, préfets, etc.), et appuyée sur des collectifs formés d'équipes stables et intégrées développant des relations de confiance et un dialogue constant, tourné vers la recherche de solutions.

¹³ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques et loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

1.2.2 L'autorité déterminante du ministère de l'intérieur

Le ministre de l'Intérieur, autorité suprême en matière de sécurité des Jeux (conformément aux termes de la lettre de garantie au CIO) fut le second étage de cette gouvernance. Il réunissait des comités ministériels toutes les deux semaines ainsi que des comités exécutifs (COMEX) présidés chaque semaine par son directeur de cabinet, ainsi que la cellule interministérielle Intérieur-Défense (C2id). Pour conduire cette comitologie interne, dès le printemps 2018 le ministère s'est appuyé sur un préfet nommé coordinateur national de la sécurité des Jeux (CNSJ), entouré d'une petite équipe pluridisciplinaire. Ce dernier présentait la particularité d'être placé sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'intérieur et fonctionnelle du DIJOP. Cette situation aurait pu se traduire par des « frottements » avec le DIJOP, sources potentielles de dysfonctionnements dans un écosystème olympique déjà complexe. La mission a constaté qu'il n'en a rien été : les relations ont été empreintes de confiance et surtout la répartition des compétences s'est opérée logiquement.

La DIJOP a fait l'interface avec le CIO-COJOP et tous les acteurs institutionnels (Ville de Paris, CNOSF, etc.), a appuyé certains dossiers montés par la CNSJ pour en faciliter la concrétisation (par exemple, localisation du centre de coopération internationale dans les locaux du Premier ministre). La CNSJ, qui coordonnait dans le cadre du COMEX ministériel la montée en puissance et la préparation du ministère, participait aux comités stratégiques interministériels présidés par le DIJOP, chargés de discuter et de définir les grandes orientations stratégiques devant faire l'objet des comités interministériels présidés par le Premier ministre. Il communiquait hebdomadairement l'état d'avancement des travaux au sein du ministère de l'intérieur et a mis en place le centre national de commandement stratégique (CNCS, prévu par la circulaire¹⁴ du Premier ministre du 26 septembre 2023) dont il a rédigé le référentiel opérationnel, validé en réunion interministérielle le 26 mars 2024.

Cette structuration était doublement originale dans l'organisation des Jeux : tout d'abord, parce que lors des éditions précédentes (Rio et Tokyo) les services de l'Etat des pays hôtes se positionnaient au sein même du centre de commandement de l'organisateur (*Main Operations Center* ou MOC) et dans ses centres fonctionnels déconcentrés, se fondant alors dans une organisation de commandement unifiée. Originale ensuite en raison de la chaîne de commandement française qui repose sur les préfets dans leurs départements (et, le cas échéant à l'échelon zonal). Le CNCS est en effet un centre stratégique qui n'a eu ni vocation opérationnelle (même s'il a pu, ponctuellement, jouer ce rôle), ni vocation à se substituer à la chaîne décisionnelle habituelle. Cette « tour de contrôle » a été conçue pour assurer le suivi opérationnel des Jeux, en coordination avec le MOC, centre principal de commandement du CIO-COJOP. Installé dans les locaux du ministère de l'intérieur à Beauvau – à proximité la cellule interministérielle de crise (CIC) – le CNCS figurait dans le protocole sur la sûreté et la sécurité signé entre l'Etat et Paris 2024 en tant qu'élément capital de la chaîne de commandement « C3 ». Accueillant des représentants de tous les services centraux de l'Etat concourant (au sens large) à la sécurité des Jeux, chacun dans ses compétences respectives et en lien direct avec son centre ministériel (transports, armées, justice, culture, santé, douanes, alimentation, etc.), et des représentants de la direction de la sécurité de Paris 2024, le CNCS a été conçu, équipé et largement armé par le ministère de l'intérieur – qui a un savoir-faire avéré en la matière – et il était piloté par le CNSJ.

1.2.3 Le rôle opérationnel dévolu aux préfets conformément à l'organisation classique de l'Etat

Le troisième « étage » de cette gouvernance dédiée à l'organisation des JOP 2024 a reposé sur l'organisation territoriale et locale traditionnelle des pouvoirs publics français, les préfets de département et au premier chef, le préfet de police pour Paris et l'ensemble de l'Ile-de-France, grâce à sa compétence territoriale temporairement étendue par une mesure législative¹⁵. La DIJOP avec le CNSJ, tout en respectant les prérogatives de chaque préfet, ont établi une doctrine commune à l'ensemble des sites d'accueil d'épreuves afin de permettre un pilotage homogène des

¹⁴ Circulaire n° 6418/SG du 26 septembre 2023 portant organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.

¹⁵ Loi n° 2023-280 du 19 mai 2023 relative aux jeux olympiques et paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

opérations, d'éviter de disperser des centres de décision en rationalisant leur nombre et de prévenir les difficultés de communication. Les préfets des départements accueillant des sites olympiques ont ainsi, en tant que responsables opérationnels uniques, activé leurs centres opérationnels départementaux (COD), lieux de coordination globale et de décision qui étaient les interlocuteurs « naturels » du CNCS, et ils ont réuni très régulièrement en amont les services opérationnels requis afin d'assurer le suivi de l'événement. Les « PC sites » mis en place par le COJOP présents dans tous les sites des épreuves travaillaient bien évidemment en étroite coopération et de manière fluide avec les préfets concernés (notamment avec des officiers de liaison dans les PC et COD).

Cette organisation des services étatiques, qui paraît d'autant plus complexe qu'elle s'appuyait sur une comitologie thématique et opérationnelle d'une ampleur inhabituelle mais incontournable au regard de la complexité des JOP 2024. Ce travail très lourd a assuré le succès de cet événement hors norme, en plein cœur d'une zone parmi les plus denses au monde. A cet égard, on peut citer plusieurs illustrations.

- Les services de l'Etat ont pu mobiliser leurs dispositifs et outils existants. Ainsi, la préfecture de la région Ile-de-France a piloté, dès que l'organisation du marché de sécurité privée du COJOP a été connue en 2022, une opération exemplaire de mobilisation de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de l'Île-de-France (DREETS), de toutes les agences franciliennes de France Travail, ainsi que des universités de la région pour repérer les profils disponibles, en étroite coordination avec la collectivité régionale pour les former à la sécurité privée. L'Etat a financé les formations à hauteur de 68 M€, dont celles de 3 600 étudiants qui sont devenus pour l'occasion agents agréés de sécurité privée. Il était en effet impératif de susciter un vivier total de 28 000 agents de sécurité privée opérationnels (pour faire face notamment aux défections et au « *no show*¹⁶ »), susceptibles d'être employés lors des JOP 2024 pour un besoin opérationnel de 25 000 (contre 5 000 pour la coupe du monde de rugby de 2023). Sans ce pilotage « serré », de l'avis des spécialistes de la sécurité privée très pessimistes après que les principales entreprises du secteur n'avaient pas répondu aux lots du marché lancé par le COJOP privilégiant ainsi leurs contrats en cours, les JOP 2024 auraient été confrontés à la même pénurie que les organisateurs de Londres à l'été 2012.
- La préfecture de police de Paris a dû mettre en place, en particulier dans la perspective de la cérémonie d'ouverture, des périmètres de sécurisation (périmètres « grand événement » ou zones protégées sous le régime de l'article L.226-1 du CSI assortis de contrôles), des voies de circulation « olympiques » (réservées au transport des athlètes, dignitaires du CIO et leurs invités – obligation imposée par le CIO) qui ont perturbé la vie des Parisiens voire des Franciliens. Pour favoriser l'acceptabilité sociale de ces dispositifs contraignants, le préfet de police et ses équipes se sont livrés en 2024, en collaboration étroite avec la Ville de Paris (depuis le dernier trimestre 2023 et durant les Jeux, le préfet de police et ses collaborateurs proches tenaient une réunion de pilotage hebdomadaire avec les autorités de la Ville de Paris) à un énorme travail de présentation et d'explication aux Parisiens et aux professionnels travaillant sur ces zones. En accord avec la Ville, pour favoriser l'acceptation sociale et économique de ces mesures, le préfet de police a en outre dû largement mobiliser, de manière ciblée, sa capacité juridique de dérogation. Les mesures prises en ce sens sont détaillées en annexe 4.
- Les JOP 2024 ont fourni une occasion aux services de l'Etat de se réorganiser pour mieux répondre aux besoins. Ce fut le cas pour les services en charge des enquêtes administratives de sécurité (EAS) : durant les Jeux en effet, plusieurs services ont effectué – au titre de leurs compétences légales ou réglementaires – ces enquêtes avec parfois des recouvrements et des distorsions : ce fut le cas entre le SNEAS (service national des enquêtes administratives de sécurité) et le CNAPS (conseil national des activités privées de sécurité) s'agissant de leurs

¹⁶ Le « *no show* » désigne le retrait d'un ASP faisant le choix de quitter prématurément son emploi sans attendre la fin de l'événement considéré.

procédures respectives préalables à l'agrément des agents de sécurité privée et, conformément à la loi olympique du 19 mai 2023, au titre de l'accréditation de ces mêmes agents pour être employés par le COJOP sur les lieux des épreuves. Les deux services se sont accordés sur une doctrine commune et sur une procédure de déconflition. Ce travail en commun a débouché, *post JOP*, sur un transfert progressif, en 2025 et 2026, des prestations de criblage qui seront réalisées à l'avenir par le SNEAS au profit du CNAPS, ce dernier restant décisionnaire.

- Il en est allé de même pour le pilotage des équipes de cynodétection et, d'une manière générale, des équipes de déminage dans un contexte d'inadéquation de la ressource étatique disponible au regard des objectifs particulièrement élevés de sécurisation, en un temps contraint, d'un très grand nombre de lieux. D'une part, après plusieurs semaines de travail des spécialistes réunis sous l'égide de la CNSJ début 2024, le ministère s'est doté d'une doctrine préventive relative aux inspections de sécurité des sites et d'action relative aux alertes à la bombe et aux objets suspects abandonnés¹⁷. Jusqu'à présent, une telle doctrine n'existait pas et les responsables locaux (les préfets généralement) répondaient de manière hétérogène à ces problématiques. Ce texte a grandement facilité la coordination de toutes les ressources étatiques (et étrangères appelées en renfort pour la circonstance) confiée par le cabinet du ministre à l'état-major de la DGSCGC : bien que cette dernière n'ait pas autorité sur les différentes directions d'emploi des équipes de cynodétection (dont celles du ministère des Armées), cette tâche de coordination de ces ressources hétérogènes a été efficace. La mission préconise d'ailleurs de formaliser ce modèle en l'aménageant afin que, en cas de grand événement, l'état-major de la DGSCGC ait une connaissance exhaustive des ressources étatiques réellement disponibles (*cf. infra* 2.2.2.1).
- De la même manière, les trois chefs des unités d'intervention spécialisée (RAID, GIGN, BRI/PP), qui étaient toutes engagées sur le terrain pour la cérémonie d'ouverture le 26 juillet 2024, ont innové en concevant techniquement un schéma d'organisation décroisé de leurs dispositifs d'intervention pour les JOP. Ce schéma, soumis par les directeurs généraux et le préfet de police sur la base d'une proposition conjointe des trois chefs d'unités, a été validé par le ministre de l'intérieur. Dès le lendemain de cette cérémonie, conformément à ce schéma, les jours de compétition, chaque stade en province a bénéficié d'une force d'intervention pré-positionnée selon la même répartition que celle mise en œuvre lors de la coupe du monde de rugby : Bordeaux / Nantes / Saint-Etienne pour le GIGN, Lille / Lyon / Marseille / Nice pour le RAID tandis que les épreuves de Châteauroux et Tahiti étaient sécurisées par le GIGN.
- C'est aussi dans ce cadre que les services de l'Etat ont mis en œuvre des solutions originales et temporaires, pour la durée des JOP. Ainsi, l'article 14 de la loi olympique du 19 mai 2023 a élargi pendant les JOP 2024 la compétence en matière de sécurité du préfet de police sur l'ensemble des départements de l'Île-de-France, notamment ceux de la grande couronne (en particulier Yvelines et Seine-et-Marne) qui accueillait des épreuves olympiques ou dans lesquels passaient des épreuves (cyclisme sur route). Marseille et les Bouches-du-Rhône ont accueilli outre la flamme olympique en mai, des matchs du tournoi de football et les épreuves de voile légère. Trois préfets étaient concernés dont deux « terrestres » (celui des Bouches-du-Rhône par ailleurs préfet de zone, et le préfet de police) et le préfet maritime au titre du dispositif particulier de sûreté maritime (DPSM) : l'architecture de commandement, forcément complexe, a induit des coûts de coordination significatifs pour les préfetures, d'une part, et a pu produire des frottements institutionnels, d'autre part. Cette situation propre à Marseille plaide en faveur d'une unification de l'autorité dans la gestion du grand événement voire d'une crise. Les préfets se sont accordés par une note cosignée du 10 janvier 2024 sur l'organisation d'un dispositif de commandement opérationnel articulé autour d'un COD département et de deux postes de commandements opérationnels, l'un dédié à la sécurité et l'ordre public à terre et l'autre à l'espace maritime.

¹⁷ Doctrine nationale de gestion du risque explosif, signée le 8 mai 2024 du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur et des outre-mer.

1.3 La mobilisation historique des FSI était en adéquation avec la recherche d'une posture de sécurité cohérente sur l'ensemble du territoire national

1.3.1 Le renseignement a fait l'objet d'une démarche intégrée d'anticipation des spécificités des JOP 2024

En 2017, dans le cadre de la remise du volet III de la candidature de Paris pour les JOP 2024, l'engagement avait été pris de se doter d'un Centre de renseignement olympique (CRO) chargé de « *produire une analyse stratégique des risques et [de] l'actualiser de manière régulière* ». Pour qu'elle puisse être partagée avec le CIO, très attentif au suivi de ce sujet, l'analyse nationale des risques (ANR) a suivi une méthodologie conforme à la norme ISO 31000, seul référentiel international éprouvé en ce domaine, qui a été utilisé pour établir un tableau de criticité des risques, à l'exception du risque cyber. Pour ce dernier risque, la méthode *EBIOS Risk Manager* a été jugée plus adaptée par les acteurs de la cybersécurité. L'ensemble de ces éléments a été consolidé par une cellule dédiée et permanente – habituellement dénommée « Centre d'analyse des risques » (CAR) et en l'espèce Centre du renseignement olympique (CRO) – positionnée dès 2021 aux côtés du CNSJ (sous la direction d'un commissaire divisionnaire issu des services) en lien avec les services de renseignement et les services étrangers étatiques travaillant notamment dans le cadre d'EUROPOL mais aussi des partenaires non étatiques.

L'ANR a pour vocation de cartographier les risques en les identifiant, de les hiérarchiser en plusieurs catégories (faible, modéré, critique) et établir des priorités d'action sur les risques les plus critiques. Au-delà du respect des exigences formelles du CIO en la matière, lors de l'organisation de grands événements le plus récents comme le G7 de Biarritz en 2019 ou la CMR 2023, l'Etat avait pris soin de se doter d'une analyse des risques, avec un suivi assuré par une cellule dédiée issue des services de renseignement. Tous les acteurs de la préparation des JOP 2024 (outre les directions du ministère de l'intérieur, les directions générales, services centraux des ministères, partenaires extérieurs), ont été saisis sur leurs compétences respectives aux fins de cotation des risques et de propositions de contre-mesures (SGDSN, ANSSI, VIGINUM¹⁸ au titre des services du Premier ministre, le CDAOA¹⁹ pour le ministère des Armées, la DGAC pour le ministère de la transition écologique et solidaire mais aussi la Ville de Paris, ADP, la RATP, SNCF et RTE et bien évidemment le CIO-COJOP).

Cette analyse de fond continûment actualisée de cartographie / cotation des risques a été en outre complétée opérationnellement par les services de renseignement. Ce travail de première ligne de sécurisation de l'événement a débouché sur un dispositif de mesures d'entrave en matière de lutte antiterroriste d'une ampleur inédite : 576 MICAS (mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance) et 10 783 interdictions d'accès au territoire (IAT) ont été prononcées au titre des JOP 2024 (contre 1 938 en 2023).

Recommandation n°1 : Généraliser pour tout grand événement la réalisation d'une analyse nationale du risque (ANR) régulièrement mise à jour

Cette première ligne de sécurisation des JOP 2024 a été complétée par la masse des enquêtes administratives de sécurité (EAS) pratiquées pour l'occasion, qui a constitué la seconde ligne de sécurisation. Ces EAS ont été réalisées par le SNEAS principalement : 1,2 million d'EAS ont été réalisées (dont 715 320 au profit du COJOP et des collectivités locales au titre des accréditations des agents de sécurité privée, des bénévoles COJOP, fournisseurs et prestataires, invités) et 489 330 au profit des préfetures (parcours de la flamme notamment). Il est important de signaler que ce service a, en 2024, réalisé par ailleurs 1,17 million d'EAS dans le cadre de son activité habituelle (hors JOP).

¹⁸ Service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères.

¹⁹ Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes.

1.3.2 La mobilisation des FSI et de la sécurité civile a été d'emblée conçue et mise en œuvre dans une optique de disponibilité maximale, avec des conséquences logistiques importantes

1.3.2.1 Une menace qui était réelle

Le travail de renseignement et d'analyse des risques (*cf. supra* 1.3.1) a établi très précocement que les JOP 2024 constituaient une fenêtre d'opportunité et de visibilité médiatique pour une grande variété d'individus, d'entités ou de groupes malveillants. De surcroît, le contexte géopolitique international marqué par le conflit russo-ukrainien et la situation dégradée au Proche-Orient pesait sur l'atmosphère de cet événement à résonance planétaire. Effectivement, ces JOP 2024 ont bien été la cible d'actions ou de tentatives correspondant à quasiment toutes les composantes de l'état de la menace, même si aucune n'a abouti :

- en matière de terrorisme, quatre projets d'action violentes ont été détectés et empêchés : 2 et 24 mai à St-Etienne (42) où deux Tchétchènes envisageaient des actions visant le stade Geoffroy Guichard ; le 11 juin à Ivry-sur-Seine (94) où un lycéen voulait s'en prendre à des personnes de nationalité israélienne ou de confession juive ; les 23 et 25 juillet où deux lycéens ont été interpellés à Mérignac (33) et à Borgo (2B) ; le 9 août, un jeune majeur porteur d'un projet d'action violente a été interpellé à Fosses (95) ;
- en matière de menace cyber, si le pire était redouté, au final sur les 548 événements « cyber » concernant les entités de l'écosystème des Jeux, seuls 83 constituaient réellement des incidents relevant de la cybersécurité ;
- sur les problématiques ordre public / contestation, entre le 8 mai et le 8 septembre, 474 événements et incidents ont été recensés (moins de 4 événements par jour), quasi exclusivement des opérations de communication et de visibilité médiatique qualifiés de basse à moyenne intensité ;
- en revanche, des actions ont été commises contre des cibles connexes à l'organisation des Jeux pendant cette période : 7 actions de sabotage affectant le réseau ferré (dont 4 dans la nuit du 25 au 26 juillet), 4 dégradations coordonnées et ciblées sur des lignes LGV ont perturbé le trafic durant trois jours et 20 dégradations d'antennes-relais et d'infrastructures de télécommunication dans plusieurs départements et sur les réseaux de fibre optique SFR et FREE. Aucun de ces faits n'a emporté de conséquence directe sur les JOP 2024. Parallèlement, on a enregistré de nombreuses fausses alertes à la bombe dans les principaux aéroports et gares notamment les 26 et 30 juillet : cette concordance suggère une préméditation et une certaine coordination.

Ce contexte, déjà présent lors de la Coupe du monde de rugby 2023 (CMR 2023), a conduit les plus hautes autorités publiques à opter d'emblée, dès le Mondial de rugby, en faveur d'une stratégie de sécurité maximale. Outre un déploiement de forces de sécurité tout à fait inhabituel (notamment pour le monde du rugby), les inspections de sécurité intégrales (explosifs et NRBC) auxquelles les sites des matchs et leurs abords ont été soumis ont permis d'éviter leur évacuation en cas d'alerte à la bombe. Ce niveau particulièrement élevé de sécurisation ayant démontré son efficacité, il a été étendu aux JOP 2024, quand bien même la période était plus longue et les sites d'épreuve plus nombreux.

1.3.2.2 Une mobilisation intégrale des FSI disponibles...

Ce niveau de sécurisation a nécessité une mobilisation maximale de l'ensemble des effectifs et de l'ensemble du territoire. En effet, les spectateurs étant souvent des touristes itinérants, leur sécurité devait être assurée en tout point du territoire depuis leur arrivée jusqu'à leur départ. D'autre part, compte tenu de la concentration des FSI sur les lieux des épreuves olympiques et particulièrement en Ile-de-France, il était nécessaire de réorganiser les services (report des congés, appels aux réservistes et aux élèves policiers, etc.) afin de garantir le même niveau de sécurité aux

habitants des zones non olympiques : il en allait de l'acceptabilité de l'événement par l'ensemble du pays.

Le niveau d'engagement des FSI – sans précédent – a ainsi été de 100 % de la ressource disponible durant cette période :

- durant les 68 étapes du relais de la flamme, 77 500 FSI ont été mobilisés soit 1 139 effectifs en moyenne journalière ;
- pendant les Jeux, 680 000 jours/homme, soit 34 000 par jour en moyenne (Paris et Ile-de-France), ont été mobilisés (avec un pic à 45 000 pour la cérémonie d'ouverture). La période inter-jeux a mobilisé 160 000 jours/homme soit environ 10 000 par jour ;
- les 4 jours du relais paralympique ont nécessité au total 7 200 FSI, soit 1 812 par jour, et pour les jeux paralympiques, les effectifs totaux se sont élevés à 220 000, soit 18 266 par jour ;
- du 8 mai au 8 septembre, les effectifs de FSI engagés ont totalisé 1,14 million de jours. Comme souvent pour des événements sportifs exceptionnels mais pour les JOP 2024 à un degré inégalé, la France a bénéficié de l'appui de ses partenaires étrangers : un peu plus de 1 800 policiers provenant de 46 pays, dont 359 équipes de cynodétection, ont participé à la sécurisation des Jeux. L'accueil, l'hébergement et leurs frais ont été pris en charge par la France ;
- enfin, sur l'ensemble de la période, un peu plus de 150 000 sapeurs-pompiers ont été mobilisés dans le cadre d'un dispositif qui engageait quotidiennement 35 000 sapeurs-pompiers. En Ile-de-France, qui concentrait plus de 80 % des épreuves, 1 500 pompiers civils et militaires ont été mobilisés en plus du potentiel opérationnel journalier (POJ – niveau des ressources nécessaires pour couvrir les besoins « habituels » de la zone) : au total, sur l'ensemble de la période, 2 200 sapeurs-pompiers sont venus au renfort de la BSPP (brigade des sapeurs-pompiers de Paris) et des SDIS (service départemental d'incendie et de secours) de la grande couronne. En province, chaque site d'épreuve a été sécurisé par un dispositif de sécurité civile dédié de 250 pompiers et, au total, 2 500 pompiers sont venus en renfort des unités départementales pour ces sites.

1.3.2.3 Exigeant une programmation et une planification nécessairement complexes

Une programmation et une mobilisation aussi imposantes n'avaient rien d'un exercice évident : d'une part, il n'y a pas de précédent d'un tel besoin de forces – pour la période récente et avec un niveau de menace élevé – et d'autre part, le nombre de sites, lieux et zones à sécuriser simultanément était considérable – y compris dans une capitale à l'assiette géographique « restreinte » mais très dense comme Paris et sa proche banlieue. En outre, la planification de la génération de forces, en particulier sur Paris et l'Ile-de-France a été rendu malcommode par l'affinement du programme de certaines épreuves par le COJOP entre 2021 et 2024 (parcours sur route du marathon et du triathlon validés fin 2022), des aléas (épreuve du triathlon sur la Seine décalée à deux reprises par exemple), par la nécessité de sécuriser plus intensément des parcours ou des portions de parcours (épreuves de cyclisme sur route ou marathon olympique suivi du « marathon pour tous » de nuit), par des évolutions des périmètres des zones protégées à accès restreints ou contrôlés en fonction d'arbitrages sur la répartition des responsabilités pour la sécurité (en particulier pour la cérémonie d'ouverture du 26 juillet) sur 14 km au total sur les rives des bords de la Seine. Ce contexte explique la difficulté de l'exercice, particulièrement pour Paris et la préfecture de police, et la chronologie de l'évaluation des besoins.

La planification des besoins s'est effectuée de manière itérative : dès 2022, la détermination des besoins nationaux dans les départements des sites olympiques et pour la saison estivale ainsi que des effectifs nécessaires aux festivités et événements se déroulant durant la période des JOP 2024 a constitué la première étape, suivie par la prise en compte des besoins de la préfecture de police (répartition des unités de forces mobiles (UFM) PN / GN sur les différents sites d'épreuve sur Paris et

l'Ile-de-France), cartographie des renforts nationaux sur Paris et les villes hôtes et estimation des besoins spécialisés de la direction nationale de la sécurité publique. Enfin, la mobilisation des forces a constitué la dernière étape : définition des cycles de travail, tableau des renforts par département, identification des renforts judiciaires, des renforts BAC et enfin génération de forces supplémentaires par affectations anticipées d'élèves gardiens de la paix (qui ont représenté un apport de 34 compagnies de marche), d'élèves officiers et commissaires.

Chronologiquement, la préfecture de police, au terme d'un travail entamé en 2022, a stabilisé son expression de besoins début septembre 2023 : après un travail DGPN / DGGN / Préfecture de police durant l'automne 2023, une première version du besoin capacitaire global est produite début décembre. Le préfet de police s'était engagé à ne pas demander de renforts supplémentaires ; on a pu constater que la préfecture de police (principalement la direction de l'ordre public et de la circulation – DOPC – et la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne - DSPAP), entre le 25 juillet et le 11 août, avait dédié aux missions JO seulement environ 20 % de ses effectifs chaque jour : cela s'explique, d'une part, par la nécessité de couvrir l'activité « normale » de la police sur l'agglomération parisienne et, d'autre part, l'importance pour le préfet de police de conserver une marge de manœuvre sur ses effectifs, afin de pouvoir faire face à un aléa majeur survenant sur les JOP 2024 à Paris ou en Ile-de-France. Cela explique qu'il ait fallu attendre la fin de l'hiver 2023-2024 et l'évaluation fine des besoins sur Paris et surtout la répartition de la participation des différentes forces (PN / GN / PP) pour déboucher en avril 2024 sur la formalisation du besoin global stabilisé et son partage entre les forces (il s'agissait d'une V18).

Au total, la sécurité publique (DGPN) a pu mobiliser comme renfort pour occuper l'espace public sur Paris et l'Ile-de-France, 220 compagnies de marche, 558 équipages de BAC, 525 motards – ce qui représentait hors PP près de 12 000 policiers par jour en moyenne –, tandis que la gendarmerie nationale a déployé plus de 16 000 effectifs en Ile-de-France – soit près de 13 000 gendarmes par jour – et 200 compagnies de marche (14 000 gendarmes) principalement en province. L'utilisation par la préfecture de police durant la période d'un volume de renforts aussi important a soulevé des difficultés. Il a été souligné à la mission que la DOPC qui assure au quotidien le pilotage des forces engagées sur l'espace public a parfois semblé « débordée » par l'ampleur des unités à prendre en compte et à employer : dispositifs opérationnels mis au point au jour le jour, planning et lieux de mission connus très tardivement, UFM avisées de leurs lieux d'implantation pour le lendemain, etc. Ces difficultés de coordination n'avaient pas été anticipées par l'état-major de cette direction, insuffisamment doté au départ et qui a dû en urgence se renforcer significativement pour planifier les services d'ordre. Outre ce renforcement, l'effet d'apprentissage a joué pour réduire ces problèmes. Ces critiques fondées émises sur cette coordination témoignent en creux du caractère hors norme du dispositif mis au point pour que cet événement exceptionnel se déroule sans accroc.

1.3.2.4 L'importance des sujets logistiques, dont l'hébergement

L'accueil en Ile-de-France et à Paris d'un tel volume de renforts a conduit le ministère à se préoccuper précocement des enjeux logistiques et au premier chef de l'hébergement de ces forces²⁰. Un schéma logistique a été présenté au ministre de l'intérieur début 2023 par la police et la gendarmerie nationales et la sécurité civile. En termes d'hébergement, ces directions ont suivi trois lignes de conduite qui correspondaient à leurs modèles professionnels habituels. Vu de l'extérieur, cette façon autonome de procéder pourrait surprendre mais elle s'est avérée souple, bien adaptée aux besoins et *in fine* sans doute plus économe parce qu'elle combinait utilisation des infrastructures préexistantes et location de capacités supplémentaires :

- les gendarmes comme l'armée (au titre du dispositif Sentinelle) ont bénéficié des infrastructures existantes (casernements dans Paris et bases de défense franciliennes

²⁰ Le volet logistique des JOP 2024 a fait l'objet d'un RETEX transversal piloté par la DEPAFI (« Volet logistique des Jeux olympiques et paralympiques 2024 – Retour d'expérience » du 10 mars 2025, transmis à la mission dans sa version définitive le 7 avril 2025).

proches de Paris accueillant des casernements temporaires formés de modulaires déployés par l'Economat des Armées) qui confère une plus grande capacité à internaliser la logistique (notamment la chaîne alimentaire) ;

- pour la logistique des sapeurs-pompiers appelés en renfort de la BSPP et des SDIS franciliens, la DGSCG s'est appuyée sur les capacités d'hébergement négociées par la DIJOP auprès du CROUS de Paris et sur des conventions passées avec les collectivités territoriales (en Seine-et-Marne et en Essonne) ;
- pour la police nationale, la question de l'hébergement a été un point d'inquiétude majeur en raison de la crainte – fondée – de saturation des capacités d'accueil en Ile-de-France. Or, l'hébergement des policiers est externalisé le plus souvent dans des hôtels, à la différence (en règle générale) de celui des gendarmes. Dans ce contexte tendu, le service dédié de la DGPN, l'unité centrale des grands événements (UCGE) qui avait le monopole de la gestion des hébergements des forces de police (y compris les CRS, sauf pour 28 % d'entre eux qui ont utilisé leurs cantonnements) a réservé ses nuitées d'hôtels entre fin 2023 et mars 2024, dès que les besoins « définitifs » de renforts ont été connus (ce qui pouvait être considéré comme tardif) et dans une période de tension hôtelière. Fin mars 2024, après que le ministère a consolidé et affermi (engagement ferme) ses réservations, les prix hôteliers comme ceux des locations ont amorcé une décrue.

Ces réservations ont été calées en Ile-de-France sur une jauge de 18 000 hébergements en moyenne durant les JOP et jusqu'à 20 000 autour de la cérémonie d'ouverture du 26 juillet. Au total, 1,24 million de nuitées ont été réservées en France entière, dont 256 600 sur Paris, 396 300 sur la petite couronne et 524 700 en grande couronne : 56,34 % sont des réservations par *BNetwork*²¹, 12 % par le COJOP (loués sur les surnombres du COJOP), 4,26 % en structures universitaires, 11 % dans les CROUS, 3,75 % dans les internats publics et 1,1 % dans les internats privés. En province, dans les villes hôtes, l'UCGE a en outre réservé 3 252 lits entre le 29 et le 31 juillet, au pic des besoins. En terme de taux d'occupation, selon l'UCGE, on peut distinguer plusieurs périodes : de mi-juin à mi-juillet, période de mise en place progressive du dispositif de sécurisation sur Paris et l'Ile-de-France, le taux est supérieur à 70 %, il est supérieur à 71-72 % durant toutes les épreuves sportives des JO et des jeux paralympiques, avec deux pics liés à la cérémonie d'ouverture (près de 80 % entre le 18 et le 26 juillet) et proche de 90 % encore entre la fin des paralympiques et les quelques jours qui correspondent au démontage des infrastructures provisoires urbaines et à la préparation de la sécurisation de la parade des champions, le 14 septembre. Cela signifie qu'entre 25 % et 30 % des réservations payées par la police ont été inoccupées. La DGPN n'est d'ailleurs pas la seule entité à avoir réservé trop d'hébergements : début 2024, le COJOP s'est aperçu qu'il avait aussi réservé trop de lits hôteliers au regard de ses besoins et il a rétrocedé ce vivier au ministère de l'intérieur. Dans un tel contexte, on peut retenir trois enseignements majeurs :

- la complexité de l'hébergement sur période longue d'un tel volume de renforts dans une agglomération où le risque de saturation des capacités hôtelières et locatives était, en 2023, un sujet d'inquiétude public, est une réalité incontestable. On ne saurait reprocher à la police nationale de s'être assurée, dès qu'il a été chronologiquement possible de le faire, de l'accueil dans de bonnes conditions opérationnelles (sans déplacements excessifs des unités) de tous les policiers extérieurs à l'Ile-de-France. Il est également difficile de lui reprocher de ne pas avoir anticipé un mouvement spéculatif sur les prix hôteliers et locatifs ;
- avec le recul, on pourrait estimer qu'il eût été préférable de mieux optimiser les bâtiments publics comme privés disponibles pour réduire le coût global de l'hébergement. La réalité est évidemment plus complexe : d'une part, une telle entreprise exige de connaître très précocement les besoins (or, ils ne sont stabilisés qu'à l'automne 2023) pour anticiper les conventions avec une structure administrative *ad hoc* et, d'autre part, il est impératif que les policiers logent dans une proximité relative avec les services d'ordre (la sécurisation des

²¹ Titulaire du marché d'hébergement du ministère de l'intérieur.

lieux impose la présence des agents entre 2 heures et 2 heures et demie avant l'épreuve): or, en Ile-de-France, cette nécessité opérationnelle n'est pas facilement réalisable ;

- enfin, la mission a relevé que la police (UCGE) comme la gendarmerie (commandement de la région Ile-de-France), confrontées toutes deux à l'accueil, l'hébergement et le ravitaillement de volumes de renforts exceptionnels – chacune selon son modèle – ont porté une attention toute particulière à la logistique, à la gestion et à l'accompagnement sur place des fonctionnaires engagés. Cet effort remarquable a participé aussi au succès de la sécurisation de cet événement exceptionnel.

1.3.3 Le niveau de sécurisation très élevé des JOP 2024 s'est accompagné d'une maîtrise de la délinquance sur l'ensemble du territoire national

L'enjeu de cette mobilisation exceptionnelle des FSI notamment sur Paris et l'Ile-de-France était bien évidemment d'assurer la parfaite sécurisation des JOP 2024, qui ne pouvait être dissociée de celle du reste du territoire national. La sécurité des Jeux – au-delà même de la stratégie définie par les plus hautes autorités civiles du pays – devait être appréhendée de manière globale, pour au moins trois raisons principales :

- de nombreux spectateurs étrangers allaient profiter de leur présence en France pour visiter des zones touristiques, en dehors des épreuves olympiques ;
- le principe de réalité implique que tout événement de sécurité d'envergure en n'importe quel point du territoire national aurait forcément emporté des conséquences sur l'image des Jeux et celle de la France ;
- enfin, en termes d'acceptabilité sociale et d'image, il était délicat de laisser se développer l'idée que la sécurité des Jeux primait sur celle des autres territoires et des Français.

Ce constat a conduit le ministère de l'intérieur à mettre en œuvre en 2023 les plans « zéro délinquance ». Il s'est agi d'une stratégie d'action globale et dans le temps définie à l'automne 2022 (actions des FSI combinées avec des mesures partenariales avec les élus et des mesures de police administrative) et qui a pris en compte l'expérience spectateur. En effet, cette stratégie globale n'a d'intérêt que si elle est ressentie comme telle par la population et par les ressortissants étrangers. Les plans « zéro délinquance » se sont traduits par une grande visibilité de l'action des FSI, dont la présence s'avère dissuasive et rassurante. La sécurité des ressortissants étrangers (dont un certain nombre d'athlètes qui sont arrivés avec leurs entourages bien avant les épreuves pour s'entraîner sur place) a été assurée dès leur arrivée sur le territoire national : l'attention des FSI s'est portée en amont des JOP sur les aéroports, gares, transports en commun, zones touristiques et de festivités et sur le dernier kilomètre menant aux lieux d'entraînement et de compétition. Dans les départements qui accueillaient des épreuves, les gares ont, par exemple, fait l'objet dès juin 2024 d'opérations de sectorisation et de sécurisation pour éviter les concentrations de personnes et assurer la continuité des transports (Saint-Etienne et Lyon-Part-Dieu) ; à Nice, des opérations préventives de police administrative ont débouché sur la fermeture d'une quinzaine d'établissements pour des raisons d'hygiène ainsi que de petits « commerces » éphémères susceptibles de servir de points de fixation à des supporters de football.

Pour mesurer les effets concrets de cette mobilisation hors norme sur la sécurité en France, la mission a travaillé avec le SSMSI à partir du bilan 2024 de la délinquance sur des zones déterminées pendant la période estivale (zones des JOP, zones touristiques estivales, territoires sans épreuves JOP ni fréquentation touristique particulière) afin d'apprécier objectivement sur les années 2023 et 2024 les résultats relevés. Ce travail, détaillé en annexe 5, appelle les constats suivants :

- à l'échelle nationale, les évolutions des principaux indicateurs sont relativement contrastées mais reflètent que les JOP n'ont eu qu'un effet limité sur l'évolution générale de la délinquance. Certains indicateurs enregistrent un net ralentissement par rapport aux

années précédentes (coups et blessures volontaires, escroqueries et fraudes, vols violents sans armes et vols sans violence), tandis que les tendances haussières se confirment pour les violences sexuelles et les trafics de stupéfiants ;

- la période estivale 2024 (juin-septembre), est caractérisée – tous territoires confondus – par une réelle maîtrise de la délinquance, même si on relève des différences : la combinaison des plans « zéro délinquance » avec la saturation de l'espace public (dans les zones JOP) et une présence importante des FSI hors zone JOP a permis d'enregistrer durant cet été une baisse significative de tous les indicateurs conjoncturels suivis (ex. les vols). En revanche, les indicateurs relatifs aux violences sexuelles, la fraude aux moyens de paiement augmentent, parfois dans des proportions significatives pour les infractions relevées par l'activité des services dans le domaine des stupéfiants (IRAS) ;
- c'est en Ile-de-France que la stratégie de saturation de l'espace public par les FSI (mais aussi à titre d'accueil par des volontaires de Paris 2024, des agents d'accueil dans les transports en commun, tous reconnaissables par leurs tenues officielles) s'est révélée efficace. Les vols avec ou sans violence ont régressé de respectivement 30,29 % et 13,43 %, comme les violences hors du cadre familial (- 6,85 %) et les coups et blessures volontaires (- 2,37 %) qui se produisent souvent dans l'espace public. En revanche, les infractions relevant de l'activité des services liées aux stupéfiants (usage, trafic) ont explosé, augmentant de respectivement + 72,12 % et + 12,73 % : il faut y voir l'effet direct de la présence accrue des forces de l'ordre sur Paris et dans les lieux d'épreuves en Ile-de-France. Dans les transports en commun, la délinquance a reculé durant l'été 2024 – à la différence des étés précédents – ce qui témoigne sans ambiguïté de l'effet positif du renforcement des patrouilles des FSI et des services de sûreté des opérateurs sur les réseaux franciliens ;
- dans les zones JOP de province, la délinquance enregistrée recule mais dans des proportions moindres qu'en Ile-de-France. On observe une même tendance à la baisse pour les vols violents avec ou sans armes, les vols sans violence, les cambriolages. En revanche, les coups et blessures volontaires progressent (+ 1,82 % contre une baisse de - 2,37 % dans la zone JOP IDF) tout comme les fraudes aux moyens de paiement (+ 4,48 % contre + 5,5 % dans la zone JOP IDF). En matière de stupéfiants, l'augmentation limitée des faits d'usage (+ 0,98 % contre + 72,12 % en IDF) est contrebalancée par la progression des faits pour trafic (+ 23,41 % contre + 12,73 % en IDF) ;
- durant la période estivale, les zones d'affluence touristique n'ont pas connu d'augmentation marquée de la délinquance : il est vrai que l'effort important de mobilisation des FSI cet été-là a eu un effet dissuasif. Ainsi, les vols avec ou sans violence comme ceux liés aux véhicules affichent une baisse, tout comme les coups et blessures volontaires (- 3,33 %) ainsi que les violences hors du cadre familial (- 3,7 %). Classiquement, les infractions liées aux stupéfiants ont progressé avec + 2,16 % au titre des usages et + 16,98 % au titre des trafics : il y a clairement une corrélation avec la forte présence policière sur ces zones, caractérisées par un afflux de populations aux aspirations festives ;
- enfin, sur le reste du territoire, l'évolution de la délinquance enregistrée montre que ces zones hors JOP et hors afflux touristique significatif n'ont pas souffert d'un transfert de délinquance. En effet, 9 indicateurs sur 11 affichent la même tendance mais avec des amplitudes différentes dans ces zones que dans celles concernées par les JOP : les vols avec violence baissent par exemple davantage en zone JOP qu'à l'extérieur (respectivement - 22 % et - 7 %), les violences sexuelles connaissent une progression moindre en zone JOP qu'à l'extérieur (respectivement + 2,50 % contre + 9,16 %). En revanche, trois indicateurs suivent une trajectoire divergente entre les zones JOP et celles hors JOP : les cambriolages (+ 15,58 % en zone JOP contre + 1,83 % ailleurs), les vols liés aux véhicules (- 3,91 % en zone JOP contre + 1,65 %), les outrages et violence à agent publics (+ 5,06 % en zone JOP contre - 3,26 %). Enfin, les IRAS ont été maintenues à un excellent niveau hors zone JOP et hors zones touristiques avec + 30,31 % pour les usages et + 16,60 % pour les trafics. Le niveau de

sécurité et d'activité des FSI ont donc été maîtrisés sur l'ensemble du territoire national et il n'y a pas eu d'effet transfert de la délinquance.

Au total, les objectifs très élevés de sécurisation des JOP 2024 et parallèlement de maintien de la sécurité pour le reste du territoire, fixés par les plus hautes autorités civiles du pays, ont été atteints. Ceci a nécessité une mobilisation tout à fait hors norme en volume et dans le temps (dont les opérations « zéro délinquance » mises en œuvre en 2023-2024) et une planification d'autant plus complexe qu'elle n'avait pas de précédent (d'où notamment la question délicate de l'hébergement d'une masse de renforts convergents sur Paris et l'Ile-de-France). Si ces conditions sont difficilement répliquables, notamment parce que le ministère de l'intérieur a sans doute approché ses limites capacitaires, en revanche, la réussite du travail réalisé est riche d'enseignements transposables à l'organisation de grands événements, voire à la gestion de crises, d'ampleur exceptionnelle.

2 LA REUSSITE ET L'HERITAGE DE LA SECURISATION DES JOP 2024 CONFORTENT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'ORGANISATION DU MINISTERE ET APPELLENT A CONCRETISER CERTAINES AMELIORATIONS DEJA MISES EN LUMIERE PAR LES CRISES MAJEURES ET GRANDS EVENEMENTS RECENTS

La sécurisation des JOP 2024, qui n'ont connu aucune situation de crise notable, s'est traduite par une réussite incontestée et concerne un événement à nul autre pareil. Pour ces deux raisons, il pourrait être tentant de conclure à l'absence de leçons à tirer de cet événement. Ce serait oublier que les JOP 2024 ont laissé un héritage, à la fois matériel et immatériel, qu'il convient de faire fructifier, et que le fonctionnement « aux limites » de l'appareil d'Etat et du ministère de l'intérieur en particulier peut être riche d'enseignements, notamment lorsqu'il souligne des marges d'amélioration déjà manifestées à l'occasion de grands événements récents, voire de crises, par nature susceptibles de se reproduire à l'avenir.

L'organisation du ministère de l'intérieur, confortée dans ses fondements par la sécurisation réussie des JOP 2024, est en mesure de capitaliser sur les méthodes et les outils hérités des JOP 2024 (2.1). La mobilisation extrême de toutes les composantes du ministère s'est logiquement heurtée à des limites, dont certaines justifient des mesures d'amélioration (2.2). Certaines procédures ou bonnes pratiques issues des JOP 2024 méritent d'être pérennisées pour renforcer la sécurisation des grands événements et la préparation à la gestion des crises majeures à venir (2.3).

2.1 L'organisation du ministère de l'intérieur, confortée dans ses fondements par la sécurisation réussie des JOP 2024, est en mesure de capitaliser sur les méthodes et les outils hérités des JOP 2024

2.1.1 La chaîne de commandement de l'Etat et l'organisation du ministère, qui ont montré leurs capacités et leur agilité face à un événement hors norme, doivent être préservées

Comme cela a été décrit en première partie du présent rapport, face à cet événement hors du commun, la chaîne classique de commandement de l'Etat a fonctionné sans accroc et avec succès, tout en s'adaptant, sans céder sur l'essentiel, aux fortes exigences de l'organisateur. Le rôle incontournable de l'autorité préfectorale s'est illustré à travers les prérogatives opérationnelles assumées par la préfecture de police de Paris s'agissant de la sécurisation des épreuves et des manifestations se déroulant en Ile-de-France, ce qui a permis à l'autorité politique et au niveau central de ne pas être attirés au niveau tactique. Sur ce point, la décision prise de ne pas déporter les images du PVPP²² vers la CNCS et de limiter l'information de cette dernière aux sujets relatifs aux JOP s'est avérée judicieuse et a permis à chaque niveau décisionnaire d'exercer la totalité de ses responsabilités, et seulement celles-ci. On peut considérer que le CNCS, loin d'avoir exercé un « *commandement* » (terme qui figure dans son intitulé), a plutôt exercé une « *coordination* » et un suivi stratégique de l'événement, avec des retours très appréciés par les préfectures notamment.

Cette répartition claire des rôles, laissant la main à l'autorité préfectorale pour arrêter au plus près du terrain les décisions et adaptations rendues nécessaires par le déroulement effectif des opérations liées aux JOP, était d'autant plus importante que les impondérables n'ont pas manqué et que la réaction, dans un contexte de Jeux populaires et organisés « dans la ville », nécessitait des ajustements à la fois rapides et adaptés au contexte le plus local. Parce que tout ne peut être intégralement planifié à l'avance, parce qu'un tel événement développe inmanquablement sa propre dynamique, la marge de décision et de manœuvre laissée à l'autorité préfectorale, en l'espèce renforcée par des moyens nationaux exceptionnels et calibrés par elle, a été essentielle.

De la même façon, force est de constater que l'architecture de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, il est vrai coordonnée de façon résolue par l'autorité politique, a permis une sécurisation réussie des Jeux. Pour cette raison, la mission, après les avoir analysés et évalués de

²² Programme de vidéoprotection de la préfecture de police.

façon détaillée (cf. annexe 1 du présent rapport), ne recommande ni le scénario consistant à doter le ministère de l'intérieur d'une grande direction allant de la veille à la gestion de crise en passant par le grand événement, ni celui instituant un centre ministériel permanent de gestion et de préparation à la crise. Si ces scénarios ont leurs avantages, ils induiraient selon la mission des inconvénients sérieux et un bouleversement d'équilibres ministériels qui ne s'impose pas au vu de la réussite des JOP 2024. Il faut donc leur préférer une approche pragmatique, décrite dans la suite du présent rapport, visant à améliorer de façon permanente la préparation du ministère à la gestion d'une crise majeure.

Recommandation n°2 : Maintenir dans ses grandes lignes l'organisation actuelle du ministère de l'intérieur en matière de gestion de crise

Recommandation n°3 : Renforcer le dispositif permanent de préparation à la gestion interministérielle de crise, sans pour autant créer un centre de crise ministériel permanent

La situation des Bouches-du-Rhône appelle une analyse particulière, précisément parce qu'au moment des JOP 2024 elle connaissait une situation atypique, marquée par la coexistence, sans rapport hiérarchique entre eux, d'un préfet de département « généraliste » et d'un préfet de police. Déjà mis en lumière, notamment par un rapport récent de la Cour des comptes²³, les inconvénients de cette situation ont pu constituer un handicap dans la planification, rendue plus difficile, de la sécurisation des Jeux et de l'arrivée de la flamme olympique à Marseille le 8 mai 2024. Pour cette raison, la mission ne peut que saluer la décision prise²⁴ d'amorcer le placement de la préfecture de police des Bouches-du-Rhône sous l'autorité du préfet de département, qui est par ailleurs préfet de région et préfet de zone (et préfet coordonnateur du massif alpin).

D'ailleurs, dans la perspective des JO d'hiver de 2030, la question se posera d'une façon plus large puisque les préfets de département concernés ressortissent respectivement de la zone Sud (Alpes-Maritimes et Hautes-Alpes) et de la zone Sud-Est (Savoie et Haute-Savoie) et ne sont pas, comme c'est le cas en région parisienne pour les services de police de la petite couronne, sous l'autorité d'un seul préfet. Il sera sans doute opportun de désigner un préfet de zone en charge du pilotage et de la coordination des JO d'hiver de 2030 à l'échelle du massif alpin et de déterminer le partage de responsabilités entre ce préfet – qui pourra être celui de Lyon ou celui de Marseille en fonction des divers paramètres (« poids » respectif des différents territoires, lieu d'implantation du COJOP, etc.) – et les préfets de département, à l'occasion d'une future et probable loi olympique. La mission recommande, dans la perspective des JO d'hiver de 2030, de prévoir un cadre juridique temporaire d'unification de l'autorité de coordination (entre les deux zones de défense et les départements concernés) et *a minima* une coordination opérationnelle renforcée à l'échelle du massif alpin.

Recommandation n°4 : Mener à son terme la préfiguration d'une préfecture de police déléguée à Marseille et définir un cadre juridique temporaire de coordination opérationnelle des autorités préfectorales à l'échelle du massif alpin pour les JO d'hiver de 2030

²³ « Les forces de police à Marseille », observations définitives de la Cour des comptes de juillet 2024.

²⁴ Lors du Conseil des ministres du 12 mars 2025, le préfet des Bouches-du-Rhône, préfet de la région PACA a été nommé parallèlement préfet de police des Bouches-du-Rhône et une préfète déléguée a été désignée pour préfigurer la future préfecture de police déléguée.

2.1.2 La nécessité de disposer d'une entité permanente, légère et apte à monter rapidement en puissance, chargée spécifiquement de la coordination des grands événements

Comme développé dans l'annexe 1, les grands événements requièrent une importante planification et une forte anticipation (ce qui les distingue de la gestion de crise), associées à une nécessaire transversalité et interministérialité. Or, si l'on excepte la création de la CNSJ dans la perspective des JOP 2024, le ministère de l'intérieur ne possède pas d'entité chargée de coordonner la préparation et du suivi des grands événements sur son champ de compétences.

Deux raisons majeures militent en faveur d'une telle entité pérenne. En premier lieu, l'héritage administratif « immatériel » des JOP 2024 doit être conservé et actualisé afin de pouvoir être restitué de façon efficace, le moment venu, aux responsables de futurs grands événements, notamment dans la perspective de la présidence française du G7 en 2026 et des JO d'hiver de 2030. En second lieu, la nécessité d'une entité spécialisée dans les grands événements répond à un besoin permanent qui ne se réduit pas au G7 et aux JO : sommet de l'Océan en juin 2025 à Nice²⁵, huit grands événements sportifs internationaux (GESI) en 2025, etc. Une entité pérenne permettrait d'éviter le détachement d'un haut fonctionnaire ou la création ex *nihilo* d'une structure spécifique pour coordonner la sécurisation d'un grand événement particulier.

Hors imminence d'un grand événement de type JO ou G7 ou G20, il importe qu'une telle mission demeure une structure (très) légère afin de ne pas générer une surcharge administrative inutile. La sécurisation demeurant la responsabilité de la ou des autorités préfectorales territorialement compétentes, cette entité aurait pour l'essentiel une mission de coordination, avec un rattachement naturel au secrétaire général du ministère au regard des fonctions transverses de ce dernier. Un format « socle » de quelques ETP au plus devrait être suffisant pour permettre une montée en puissance rapide à l'approche d'un grand événement d'une ampleur particulière – pour commencer la présidence française du G7 en 2026 – avec comme mission première de consolider une analyse nationale des risques liés à chaque grand événement, sur le modèle du centre du renseignement olympique ou CRO éprouvé avec succès à l'occasion des JOP 2024.

Recommandation n°5 : Doter le MI d'une « coordination nationale grands événements » (CNGE), mission permanente, légère et apte à monter en puissance à l'approche d'un grand événement majeur (présidence française du G7 en 2026 et JO d'hiver de 2030 notamment) et prenant la suite de la CNSJ

2.1.3 L'évolution souhaitable de l'hyperviseur, héritage des JOP 2024, pour structurer les SI de la veille, des grands événements et de la gestion de crise

Même si les potentialités de l'outil ne pouvaient, dans le court délai imparti, être opérationnelles dans leur intégralité à l'occasion des JOP 2024, l'utilisation en conditions réelles de l'hyperviseur²⁶ (cf. 1.3.2. de l'annexe 1) a illustré de façon marquante la progression de la transversalité interne et de l'interministérialité obtenue pendant les JOP 2024, largement supérieure à celle connue lors de la crise du COVID-19. Elle a également créé des conditions favorables à l'émergence d'une vision plus structurante et plus englobante des systèmes d'information ministériels utilisés pour la veille, la gestion de crise et le suivi des grands événements.

En effet, l'apport structurant de l'hyperviseur pendant la durée d'activation de la CNCS a été de faciliter l'échange et le partage d'informations entre les entités ministérielles et interministérielles, grâce à des fonctionnalités nouvelles (main courante interministérielle, production automatisée de points de situation, etc.), sources de décloisonnement et d'efficience, qu'il s'agit à présent de transformer en héritage pérenne.

²⁵ La Conférence mondiale des Océans 2025 se tiendra à Nice du 9 au 13 juin 2025. L'événement pourrait rassembler environ 20 000 délégués, dont une centaine de chefs d'État, pour discuter de la conservation et de l'utilisation durable des océans.

²⁶ Hyperviseur : outil numérique ayant vocation à accueillir, traiter et restituer les données issues de multiples sources pour obtenir une vision globale en temps réel. L'hyperviseur mis à la disposition du CNCS durant les JOP 2024 incluait notamment des fonctions de main courante interministérielle et de production automatisée de points de situation.

Cela suppose tout d'abord de fixer des principes stratégiques clairs quant à l'évolution souhaitable de l'hyperviseur. Il est proposé d'acter que l'hyperviseur a vocation à intégrer progressivement les systèmes d'information SYNERGI et SYNAPSE pour devenir un système d'information structurant commun à la veille, à la gestion de crise et au suivi des grands événements. En corollaire, le centre de veille du ministère doit devenir un utilisateur permanent de cet outil, de même que les centres opérationnels des directions générales, afin de vérifier son fonctionnement en continu et participer à l'expression de besoins sur ses évolutions. Ces dernières doivent inclure l'intégration de certaines données disponibles en source ouverte²⁷ et à terme l'utilisation de l'intelligence artificielle pour faciliter le recueil et l'analyse des données pertinentes pour le ministère, dont la détection des « signaux faibles ». Plus largement, la vocation interministérielle de l'hyperviseur devrait être clairement affirmée et concrétisée, afin de diffuser au maximum son utilisation par les centres de veille / de crise des autres ministères.

Indispensable au maintien en condition opérationnelle de l'hyperviseur et à ses évolutions, la désignation d'un maître d'ouvrage (MOA) unique, pour laquelle plusieurs options sont possibles (cf. 2.3.2 de l'annexe 1), doit se faire en référence aux objectifs stratégiques décrit plus haut. De ce fait, la mission considère que le secrétaire général du ministère, via la DTNUM, a vocation à assurer la MOA de l'hyperviseur (positionnement transversal au sein du ministère, pilotage du réseau préfectoral, liens interministériels notamment avec le SGDSN). La mission préconise que le centre de veille du ministère devienne un utilisateur permanent de cet outil, de même que les centres opérationnels des directions générales, afin de vérifier son fonctionnement en continu et de participer à l'expression de besoins sur ses évolutions (dont l'intégration de données disponibles en source ouverte et l'utilisation de l'intelligence artificielle pour la détection des signaux faibles).

La MOA aura la responsabilité de permettre la remise en route rapide de l'hyperviseur sur les fonctions éprouvées durant les JOP 2024 et de préparer une feuille de route pluriannuelle permettant l'intégration progressive des systèmes d'information connexes. Il conviendra de veiller au juste calibrage des ETP et à la diversité et à la qualité des recrutements pour exercer cette mission exigeante, avec un découpage clair des compétences pour éviter tout conflit « positif » ou « négatif » entre les entités du ministère. Si une direction de programme est constituée à cette fin au sein de la DTNUM, elle devra être pluridisciplinaire et intégrer des représentants des directions générales.

Recommandation n°6 : Faire de l'hyperviseur le système d'information intégrateur des applications existantes en matière de veille, de gestion de crise et de suivi des grands événements et en confier la MOA au Secrétaire général du MI (direction de programme de la DTNUM intégrant tous les utilisateurs finaux), garant de la prise en compte consolidée des besoins ministériels et interministériels

2.1.4 La réutilisation des locaux du CNCS pour l'installation de la CIC

S'agissant des locaux et équipements fixes du CNCS, il apparaît à la mission comme à l'ensemble des acteurs interrogés que leur vocation doit être maintenue pour pallier l'inadéquation des locaux de l'actuelle CIC. Ils méritent d'être utilisés pour offrir des conditions de travail ergonomiques pour les fonctions situation, anticipation, communication, ainsi que pour les cellules thématiques. Cela se traduira en pratique par une forme de « bi-localisation » de la CIC, à la fois en sous-sol et en étage à Beauvau, ce qui est une solution pragmatiquement acceptable qui permet de capitaliser sur les investissements importants consentis à l'occasion des JOP 2024²⁸.

Deux autres considérations sont apparues au cours des entretiens organisés par la mission. La question du site de secours et de l'effectivité d'un déport sur le site de Garance reste posée dans un contexte où, comme on le sait depuis sa création, la CIC de Beauvau se trouve en zone

²⁷ A titre d'exemple, un service payant (*Orange Flux Vision*) permet d'estimer en temps réel le nombre de personnes présentes dans une zone donnée.

²⁸ Cette solution est d'ailleurs mise en œuvre pour la CIC Mayotte depuis le 15 janvier 2025.

inondable en cas de crue majeure de la Seine. Par ailleurs, la mission approuve le projet de la DGSCGC de trouver une nouvelle dénomination au COGIC, dont l'appellation actuelle est trompeuse en raison du « I » de « interministérielle » alors qu'il est uniquement compétent en matière de sécurité civile.

Recommandation n°7 : Intégrer les locaux et investissements réalisés par le CNCS au sein de la CIC

Recommandation n°8 : Renommer le COGIC en centre opérationnel de la sécurité civile pour bien le distinguer de la CIC

2.1.5 L'identification, la formation et l'entraînement de cadres compétents pour la gestion de crise

Dans son RETEX de septembre 2024, la CNSJ déplore le « *grand turn over observé sur les fonctions les plus expertes et de commandement [qui] a nui à l'efficacité du CNCS et nécessitait parfois une formation accélérée aux outils et spécificités du poste* ». Avec une autre angle d'approche, le SGDSN a constaté que, sur un total de 1 000 personnes ayant participé à une formation SGDSN depuis 2019²⁹, seules 200 personnes ont pu être identifiées comme ayant contribué aux JOP 2024.

A l'occasion des diverses activations de la CIC intervenues ces dernières années, les témoignages recueillis indiquent de façon convergente que la plupart du temps les premiers arrivants, qu'ils représentent leur ministère ou une direction du ministère de l'intérieur, découvrent sur le moment le fonctionnement de la CIC, voire les rudiments de la gestion de crise.

Tout cela confirme le constat effectué depuis longtemps et formalisé notamment dans le *Livre blanc* de 2020 selon lequel l'identification, la formation et l'entraînement *via* des exercices d'un vivier de cadres sont les facteurs d'amélioration prioritaires pour la préparation à la gestion de crise.

L'action du SGDSN et celle du ministère de l'intérieur doivent être conjuguées. En complément des formations directement dispensées par le SGDSN, il importe que le ministère de l'intérieur puisse démultiplier ces formations, préalablement labellisées par le SGDSN, notamment à l'attention de ses cadres en administration centrale, au-delà des publics déjà concernés par des formations à la gestion de crise (directeurs de cabinet de préfecture en particulier). L'IHEMI pourrait utilement être sollicité sur ce sujet.

Recommandation n°9 : Identifier, former et entraîner un vivier de cadres compétents pour la gestion de crise et la gestion de grands événements, en lien avec le SGDSN

²⁹ Le SGDSN organise depuis 2019 la formation des agents des ministères amenés à servir au sein de la cellule interministérielle de crise ou des centres opérationnels ministériels à travers un programme de professionnalisation des acteurs de la gestion de crise (ou PAGC). En 2023, le SGDSN avait été demandé aux ministères de désigner à l'avance les agents qui auront un rôle à jouer dans les instances nationales en cas de crise lors des JOP. Parallèlement, le SGDSN anime le groupe anticipation (GANT), qui a vocation à fournir des agents formés et entraînés à l'anticipation opérationnelle en CIC. Connaissant la planification de défense et de sécurité nationale (DGI 320) et le référentiel interministériel relatif à l'anticipation opérationnelle (RIRAO), ces personnels devaient être préférentiellement désignés par leurs ministères pour armer le pôle synthèse et anticipation du CNCS.

2.2 La mobilisation extrême de toutes les composantes du ministère s'est logiquement heurtée à des limites, dont certaines justifient des mesures d'amélioration

2.2.1 La mobilisation inédite des FSI a occasionné des coûts budgétaires et opérationnels très élevés, en cohérence avec le caractère hors du commun des JOP 2024

2.2.1.1 Les coûts budgétaires

Comme détaillé en annexe 7 du présent rapport, la mobilisation massive et inédite en temps de paix des forces de sécurité intérieure nécessaire à la sécurisation des JOP 2024 a eu pour le ministère de l'intérieur un coût budgétaire et opérationnel très élevé, à la mesure de l'événement et de son ampleur hors norme. En ce qui concerne le surcoût budgétaire occasionné par les JOP 2024, il s'établit à ce jour à 1,163 Md d'euros sur la période 2022-2025 (CP)³⁰ pour l'ensemble des programmes du ministère de l'intérieur, dont 91 % pour la police et la gendarmerie nationales.

La grande majorité du surcoût pour le budget ministériel est directement liée à la masse salariale et aux coûts logistiques associés à la mobilisation, au déplacement, à l'hébergement et à l'entretien de plusieurs dizaines de milliers de FSI sur toute la période olympique et paralympique. Cela explique la part importante de surcoût de masse salariale (516,9 M€ de titre 2 au total, dont 84,2 % concentrés sur cinq lignes de primes) et, au sein des autres crédits, celle des crédits de fonctionnement courant (645,8 M€ de titre 3 au total, avec seulement 8,6 %³¹ de titre 5 - investissement). Il est à noter que dans leur très grande majorité³² ces coûts ne sont pas pérennes et correspondent ainsi à une dépense qui, pour être très élevée, n'en est pas moins ponctuelle. On peut également relever que ces surcoûts, loin de correspondre uniquement à la sécurisation de l'Ile-de-France et des autres sites olympiques, ont en réalité financé une posture de sécurité renforcée, quoiqu'à des degrés divers, sur l'ensemble du territoire national à l'occasion des JOP 2024. Comme le montre l'annexe 5 du présent rapport, la génération de forces opérée à l'occasion des JOP 2024 a bénéficié à tout le territoire national : Ile-de-France, sites JOP hors Ile-de-France, zones touristiques, reste du territoire.

Si les surcoûts en masse salariale ont été globalement financés par des mesures nouvelles et n'ont pas occasionné d'abandons de dépenses prévues³³ et si les dépenses d'investissement ciblées « JOP 2024 » sont le plus souvent une accélération de dépenses de toute façon nécessaires³⁴, il apparaît que les autres crédits ont été, pour partie, financés sur la substance du budget ministériel, avec de ce fait un réel effet d'éviction, en particulier pour l'année 2024, sur certaines dépenses des FSI – immobilier et renouvellement du parc automobile opérationnel notamment. Toutefois, il est difficile d'isoler les renoncements spécifiquement induits par les JOP 2024. En effet, les 1,1 Md€ d'économies documentées en deux vagues en 2024 par la DEPAFI en lien avec les responsables de programme visaient tout à la fois à faire face à l'annulation de 577 M€ en février 2024 et à la prise sous plafond des JOP, tout en faisant l'avance de dépenses non prévues (Nouvelle-Calédonie, élections législatives anticipées, bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire).

D'une façon étonnante pour un grand événement d'une telle ampleur, il apparaît que le financement de la sécurisation des JOP 2024 n'a pas fait l'objet d'un arbitrage interministériel en bonne et due forme qui aurait, sur la base d'une proposition ministérielle, arrêté les mesures

³⁰ Il s'agit d'un montant désormais stabilisé pour l'essentiel mais qui peut encore évoluer à la marge, à la faveur notamment de l'indemnisation des acteurs économiques ayant subi un préjudice en raison des mesures de police administrative édictées pour des raisons d'organisation ou de sécurité, dont le montant définitif ne sera connu que dans plusieurs années (dans l'hypothèse de recours contentieux).

³¹ Ratio calculé sur la seule année 2024 : 41,7 M€ de T5 sur un total T3+T5 de 485,5 M€.

³² En matière de titre 2, la DRHFS indique que le seul contre-exemple pour la police nationale est l'indemnité d'absence missionnelle, désormais « soclée ».

³³ Le seul contre-exemple mentionné par la DRHFS concerne un dispositif de rachat des heures supplémentaires (« part optionnelle à la demande des agents, au-delà du seuil de 160h »), qui n'a pas été proposé aux agents en 2024. De l'ordre d'une quinzaine de millions d'euros par an, son montant est en mettre en rapport avec le surcoût des JOP 2024 (15,1 M€ en T2 pour le programme 176).

³⁴ On peut notamment citer sur ce point le renouvellement d'engins lanceurs d'eau (ELE), l'extension du PVPP ou encore la rénovation de certains cantonnements de la gendarmerie nationale (voir le détail en annexe 7).

financées par mesures nouvelles et celles à prendre par le ministère sur sa substance. Cela tient pour beaucoup à l'existence d'une programmation pluriannuelle, censée permettre au ministère de l'intérieur de financer les JOP 2024 mais dont les sous-jacents ont considérablement évolué depuis le vote de la LOPMI (mesures interministérielles dont revalorisations du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 et au 1^{er} juillet 2023, protocoles PN et GN signés après le Beauvau de la sécurité, mesures catégorielles hors protocole, etc.), sans parler des mesures de régulation budgétaire et des dépenses imprévues mentionnées plus haut.

Recommandation n°10 : Prévoir et négocier une enveloppe ministérielle spécifique de crédits de sécurisation des grands événements d'une ampleur exceptionnelle, en particulier la présidence du G7 en 2026 et les Jeux olympiques d'hiver de 2030

2.2.1.2 Les coûts opérationnels

La « dette opérationnelle » découlant des JOP 2024 confirme s'il en était besoin que la mobilisation des FSI qu'ils ont occasionnée ne peut pas servir de référence quantitative pour d'autres grands événements ou crises à gérer. S'agissant en particulier des compagnies républicaines de sécurité (CRS), à l'issue des JOP il existait au total un « passif » de 365 jours de neutralisation à rendre aux 59 unités de service général ainsi qu'un cumul de jours de repos non accordés de 179 172 (+ 59 486 jours par rapport à la situation avant JOP). A la date du présent rapport, la situation avait pu être partiellement apurée en l'absence de mouvement revendicatif d'ampleur fin 2024 ou début 2025 mais restait tendue (140 999 jours à rendre à la mi-février 2025).

De même, pour les escadrons de gendarmerie mobile (EGM), le stock des droits à récupération des EGM (jours non pris) est passé en moyenne de 12,9 jours fin 2023 à 24,5 fin 2024, par l'effet cumulé d'un fort taux d'emploi en métropole – en particulier pour les JOP 2024 – et de la gestion des crises survenues outre-mer. Revenir au stock constaté fin 2023 nécessiterait de limiter le niveau d'emploi moyen à environ 62 EGM par jour. Or, le taux d'emploi moyen constaté au premier trimestre 2025 étant de 67,26 par jour, cela supposerait de limiter l'emploi des EGM au strict nécessaire, tout en les rendant disponibles pour certains événements programmés (sommet des océans à Nice, célébrations du 14 juillet, etc.) et sans à-coups majeurs par ailleurs nécessitant un nombre important d'UFM. La gendarmerie tente de faire gérer l'emploi des EGM sur le principe du juste besoin et incite les unités à s'engager, lorsque la situation le permet, à trois pelotons.

S'agissant des policiers mobilisés dans les compagnies de marche, la dette opérationnelle a été considérablement limitée par le choix de compenser intégralement, sous forme pécuniaire et sans l'option habituelle du repos compensateur, toutes les heures supplémentaires effectuées, France entière, entre le 1^{er} juillet et le 8 septembre 2024. De ce fait, tant les congés reportés que les jours épargnés sur le CET ont connu une relative stabilité entre 2023 et 2024 (voir partie 2 de l'annexe 7 pour le détail des évolutions).

La gendarmerie nationale a suspendu partiellement durant la période olympique la circulaire n°36132 relative au temps de travail dans l'objectif d'éviter la génération excessive de repos compensateurs. Cette « perte » de repos n'a pas été indemnisée en tant que telle. Si la gendarmerie indique ne pas disposer de données nationales chiffrées pour la gendarmerie départementale, elle estime qu'elle parviendra à apurer le stock des permissions liées aux JOP 2024 au cours de l'année 2025.

2.2.2 Certains domaines mis en tension par les JOP 2024 dans des circonstances qui peuvent au moins partiellement se reproduire justifient l'émergence d'un pilotage national et/ou de RETEX thématiques

2.2.2.1 Déminage et cynodétection

L'annexe 3 du présent rapport analyse de façon détaillée dans quelles conditions la ressource nationale en démineurs et en équipes cynotechniques a été jugée, une fois définie la doctrine

applicable aux JOP 2024 et le niveau de sécurisation, insuffisante en volume, d'où l'appel dans un calendrier resserré à des ressources étatiques étrangères. Outre cette insuffisance globale des moyens, compréhensible au égard au caractère hors norme des JOP 2024, il a une nouvelle fois été observé une difficulté à identifier et à mobiliser la ressource disponible pour intervenir en cas d'événement ou de crise particulière en un point du territoire.

Pour faire face à l'ampleur des moyens nécessaires pour les JOP, un nouveau dispositif d'expression et d'allocation des ressources a été mis en œuvre. L'état-major de la DGSCGC a été chargé de la coordination des moyens de déminage mis en œuvre au niveau national durant les JOP 2024, avec un dispositif organisé sur trois niveaux (départemental, zonal et national). Il revenait à chaque préfecture de département de planifier ses besoins et les ressources propres qu'elle pouvait déjà engager en équipes cynotechniques, démineurs et EOR³⁵ ; le dispositif envisagé par les préfectures et les éventuelles demandes de renforts étaient ensuite transmises à l'échelon zonal ou la préfecture de police de Paris pour l'Ile-de-France ; enfin, pour la province, cette planification zonale était portée à la connaissance de l'état-major de la DGSCGC, chargé d'harmoniser et de planifier les renforts entre zones de défense. L'emploi effectif des moyens déployés sur les sites était assuré par la préfecture de police en Ile-de-France et par le groupement d'intervention déminage de la DGSCGC sur le reste du territoire, sous l'autorité des préfets. Ce nouveau système appliqué pour la province a donné satisfaction aux acteurs. En héritage, cette procédure, qui permet d'optimiser l'emploi des moyens disponibles quel que soit le ministère d'appartenance, mérite d'être maintenue. Elle contribue à décloisonner les services du ministère de l'intérieur et des autres ministères, notamment le ministère des Armées dans le cadre du dialogue civilo-militaire.

Recommandation n°11 : Instaurer une coordination des moyens de détection explosifs (dont les ressources cynotechniques), sur le modèle de l'UCFM, confiée à l'état-major de la DGSCGC (à l'exception de la zone de Paris qui a un dispositif ad hoc)

2.2.2.2 Le volet logistique

La manœuvre logistique d'ensemble, qui a dû combiner cinq composantes majeures (hébergement, alimentation, équipements individuels et collectifs, moyens mobiles, sécurisation passive), a fait l'objet d'un RETEX transversal (déjà cité)³⁶ piloté par la DEPAFI. Ce dernier montre que ces différentes manœuvres logistiques ont globalement été un succès et ont permis de déployer un nombre exceptionnel d'effectifs, dans des conditions objectives de complexité propres à cet événement hors norme. On peut également en retirer plusieurs points saillants :

- les choix opérationnels et logistiques ont été opérés par les différentes forces de manière autonome, avec un rôle important confié à leur échelon zonal. La police et la gendarmerie nationales ont ainsi déployé des stratégies très différentes, adaptées à leurs caractéristiques propres. C'est ainsi par exemple que la gendarmerie s'est appuyée sur des ressources internes en hébergement (18,4 % des places dans les bâtiments domaniaux et 27 % dans des modulaires, contre 19 % pour l'hébergement privé) là où la police nationale a eu recours plus massivement à l'hébergement privé (56,3 % sur le marché BNETWORK et 12,6 % sur le marché COJOP, contre 23,1 % pour les cantonnements et 1,5 % pour les écoles de police) ;
- la fonction logistique dédiée aux Jeux a été structurée à la préfecture de police de Paris avec la création en janvier 2024 d'un état-major logistique, calqué sur un modèle éprouvé d'état-major de type OTAN. Cette création peut être considérée comme tardive mais elle

³⁵ Explosive Ordnance Reconnaissance – assistant de reconnaissance explosifs.

³⁶ « Volet logistique des JOP 2024 – Retour d'expérience ». Pour mémoire, le secrétaire général du ministère de l'intérieur et par délégation la DEPAFI ont déjà les compétences juridiques sur ce sujet : « Le secrétaire général (...) est responsable de l'achat, de l'approvisionnement et de la logistique pour l'ensemble du ministère » (article 3 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer) ; « Sans préjudice des attributions des responsables de programmes, la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier est chargée (...) de définir la politique du ministère en matière d'achat, d'approvisionnement et de logistique et de piloter sa mise en œuvre. Ces missions sont exercées pour le compte et au profit des directions et services donneurs d'ordres du ministère de l'intérieur sur la base de leurs prescriptions » (article 15 du même décret).

intervient dans un contexte où la projection des renforts devant être accueillis par la PP a été stabilisée, dans ses grandes lignes, moins d'une année avant le début des JOP 2024 ;

- certains marchés du ministère se sont avérés inadaptés aux métriques des JOP 2024 et ont dû faire l'objet d'avenants, parfois dans l'urgence. A titre d'illustration, le marché *BNETWORK*, habituellement utilisé pour l'hébergement des forces mobiles, s'est révélé inadapté au volume et à la typologie des réservations, en raison notamment de clauses d'annulation trop favorable aux hôteliers.

Fort de ce constat, il peut être suggéré, dans la perspective des JO d'hiver de 2030, d'anticiper la structuration de la fonction logistique et d'y associer une revue des marchés publics existants pour vérifier leur adéquation aux besoins propres de ces futurs Jeux d'hiver et, en déduire, le cas échéant, les marchés publics spécifiques à lancer.

Recommandation n°12 : Dans la perspective des JO d'hiver de 2030, structurer de façon précoce la fonction logistique au niveau national et y associer une revue des marchés publics existants pour vérifier leur adéquation aux besoins propres de ces futurs Jeux d'hiver

2.2.2.3 Les sujets de soutien opérationnel : 3D, LAD, radio

L'importance de trois thématiques transversales a été illustrée pendant les JOP 2024.

- Lutte anti-drone (LAD) : la protection aérienne des JOP 2024 relevait classiquement de l'armée de l'air et de l'espace (AAE), qui s'est appuyée sur la posture permanente de sûreté aérienne, renforcée par divers moyens militaires et civils, dans le cadre d'un dispositif particulier de sûreté aérienne (DPSA). La LAD était assurée conjointement par les Armées et les FSI, sous le contrôle opérationnel de l'AAE qui devait veiller à l'intégration des moyens, à l'uniformisation des procédures et à la coordination des opérations. La mission de protection a été un succès puisqu'aucun drone n'a nui au déroulement d'une compétition, à l'image de l'État et des organisateurs ni à la circulation aérienne. Néanmoins, quelques réglages ont été nécessaires en conduite afin d'éviter les brouillages sans discrimination de drones amis, confirmant l'intérêt d'une étroite coordination entre les ministères de l'intérieur et des Armées, qui reste à approfondir, dans un contexte où les FSI doivent apporter des réponses adaptées et graduées (constatation des infractions, interpellation des télépilotes). Par ailleurs, ce dispositif n'a pas été réellement mis à l'épreuve par des drones hostiles ou en essaim, alors que cette manière de procéder, par saturation des capacités de contre-mesures, se développe.
- 3D : il est inconcevable aujourd'hui de suivre le déroulement d'un grand événement sans un recueil d'images au profit des autorités. Bien souvent, le nombre d'aéronefs engagés (avec et sans pilotes) et les risques de prise à partie (illuminations laser, artifices, armes à feu) nécessitent une coordination pour sécuriser le volet aérien des missions menées par les FSI. Le risque d'accident devient élevé lorsque plusieurs aéronefs volent dans un même secteur, sans coordination en amont ou en cours d'action. Cela confirme la nécessité de prévoir dans les COD, en cas d'opérations aériennes, une cellule de coordination 3D (DGAC en-dehors des cas de DPSA).
- Radio : la concentration de 40 000 agents des FSI ainsi que la diversité des forces et services engagés a été un défi pour les transmissions opérationnelles et l'accès aux systèmes d'information métier. Chaque force dispose en effet d'outils propres et le ministère de l'intérieur a engagé la transition des réseaux à bas débit (RUBIS et INPT) vers le réseau tactique multimédia à haut débit STORM, commun à la GN et la PN, sans préjudice des avancées du projet Réseau radio du futur (RRF). En raison du déploiement partiel de STORM, les réseaux bas débit sont restés les moyens de transmission principaux pour les JOP 2024 et ont dû être renforcés en urgence, ce qui a permis leur stabilité pendant les Jeux.

La mission observe que chacune de ces thématiques a été abordée dans les RETEX directionnels, en particulier ceux de la police et de la gendarmerie nationales. Néanmoins, au regard de leur caractère interdirectionnel et interministériel, il pourrait être opportun de lancer des RETEX transversaux, sur le modèle de celui piloté par la DEPAFI sur la logistique des JOP 2024.

Recommandation n°13 : En complément des RETEX par direction générale déjà réalisés et de celui relatif à la logistique, lancer des RETEX transversaux sur la lutte anti-drones, la 3D et la radio

2.3 Plusieurs procédures ou bonnes pratiques issues des JOP 2024 méritent d'être pérennisées pour renforcer la sécurisation des grands événements et la préparation à la gestion des crises majeures à venir

2.3.1 La rationalisation des enquêtes administratives de sécurité

La massification, sous l'égide du SNEAS, des enquêtes administratives de sécurité (EAS) conduites à l'occasion des JOP 2024 constitue un premier héritage « administratif » des JOP 2024 qui mérite d'être pérennisé et approfondi. Comme analysé en première partie et à l'annexe n°2 du présent rapport, non seulement le SNEAS a témoigné de son professionnalisme et de sa capacité à tenir une charge exponentielle mais il expérimente actuellement avec le CNAPS une forme de « prestation de services » à travers laquelle il réalise les EAS pour le compte de l'opérateur, ce dernier conservant la décision finale d'agrément des agents de sécurité privée concernés.

Au terme de ses travaux, la mission considère que ce modèle mérite d'être étendu au service central des armes et explosifs (SCAE) et au commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (CoSSeN). Cela suppose un travail préalable d'harmonisation des doctrines applicables au EAS et de quantification des ETP à transférer au SNEAS, au terme d'expérimentations qui pourraient être menées sur une durée de deux ans.

Recommandation n°14 : Transférer au SNEAS la réalisation des enquêtes administratives encore faites par le SCAE au titre de professions particulières et celles réalisées par le CoSSeN, le pouvoir de décision étant conservé par ces entités (à l'instar de l'expérimentation en cours avec le CNAPS)

2.3.2 La question des compétences du préfet de police de Paris sur la région Ile-de-France

Prévue par l'article 14 de la loi n°2023-380 du 19 mai 2023³⁷ pour une durée limitée à celle des JOP 2024 (en l'occurrence du 1^{er} juillet au 15 septembre 2024), la compétence par principe du préfet de police sur l'ensemble de l'Ile-de-France, qui conduirait *de facto* à élargir la police d'agglomération à l'ensemble de la région zonale en y intégrant les quatre départements de la grande couronne, n'est envisagée par aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission. En revanche, il peut être considéré que, dans le cadre de certains événements ou crises, une compétence de direction pourrait lui être reconnue de façon ponctuelle, par exemple à l'occasion d'un mouvement revendicatif concernant l'ensemble de l'Ile-de-France. On peut penser à une manifestation sectorielle d'ampleur nationale convergeant vers la capitale. Dans ce cas de figure, serait reconnue au préfet de police une prérogative ponctuelle, non permanente, de direction sur les préfets de département concernés, qui pourrait par exemple être déclenchée par le ministre de l'intérieur pour une durée limitée.

³⁷ Article 14 : « Du 1er juillet 2024 au 15 septembre 2024, le préfet de police de Paris exerce dans les départements des Yvelines, du Val-d'Oise, de l'Essonne et de Seine-et-Marne les compétences qui lui sont dévolues sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de la sécurité intérieure. » Pour mémoire, article L122-2 du CSI : « Par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-1, le préfet de police a en outre la charge de l'ordre public dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (...) et y dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale. En outre, il y coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, en particulier l'action des différents services et forces dont dispose l'Etat en matière de sécurité intérieure. »

Le code de la sécurité intérieure comporte déjà une disposition qui permet au préfet de zone, dans certaines circonstances exceptionnelles, de prendre toutes les mesures de police utiles à l'échelle de la zone (article R*122-8)³⁸. Toutefois, les conditions de déclenchement sont très restrictives en ce qu'elles supposent une crise ou événement présentant effectivement une « *particulière gravité* », là où la disposition envisagée doit permettre une gestion préventive de la crise ou de l'événement à venir.

Recommandation n°15 : Mettre à l'étude une disposition juridique permettant au préfet de police de Paris de disposer, pour la seule durée d'une crise ou d'un événement exceptionnel affectant l'ensemble de la région Ile-de-France, d'une compétence de sécurité régionale

2.3.3 L'élaboration et l'harmonisation de certaines doctrines

2.3.3.1 Les compagnies de marche (CDM)

La constitution, la projection et l'utilisation de compagnies de marche³⁹ (CDM), aussi bien en police qu'en gendarmerie, constituent l'une des réussites des JOP 2024 (cf. partie 1 de l'annexe 5 du présent rapport). Il ne s'agit pas d'une innovation mais ce type de formations se heurtait, en PN comme en GN, à la disponibilité des ressources. A l'occasion du G7 de Biarritz de 2019, quelques compagnies de marche de la gendarmerie nationale avaient été constituées et déployées pour sécuriser l'arrière-pays de la conurbation Bayonne - Anglet - Biarritz. En revanche, outre une utilisation beaucoup plus massive, une doctrine relative à leur encadrement a été arrêtée à l'occasion des JOP 2024.

Postérieurement aux JOP 2024, la police nationale a d'ailleurs eu recours aux compagnies de marche (formées de policiers des départements franciliens) pour la réouverture de la cathédrale de Notre-Dame de Paris en septembre 2024 et l'expérimente dans le Val-d'Oise pour la sécurisation de certains lieux de culte. La compagnie de marche peut constituer un moyen de substitution, notamment lorsque les effectifs des forces mobiles disponibles sont insuffisants ; il est alors possible d'utiliser une CDM, principalement formée par des effectifs de sécurité publique. Ce système permet également de concentrer des équipes sur un territoire particulier et d'améliorer la visibilité des effectifs déployés tout en créant un lien supplémentaire avec la population, qui n'a alors pas en face d'elle des unités de maintien de l'ordre. Le concept de compagnie de marche est donc à réutiliser pour faire face aux futurs événements de grande ampleur. Pour sa part, la gendarmerie nationale s'apprête à établir une doctrine fixant l'organisation et cadrant l'emploi des CDM, qui pourraient notamment intervenir en sécurisation dans le cadre du dispositif estival de protection des populations (DEPP), permettant ainsi de ne pas employer d'escadrons de gendarmerie mobile sur cette mission, qui n'est pas une mission de maintien de l'ordre.

2.3.3.2 Les doctrines NRBC et explosifs

Comme évoqué à l'annexe 3 du présent rapport, les doctrines relatives respectivement au NRBC et à la détection des explosifs ont fait l'objet d'adaptations importantes en vue des JOP 2024. La formalisation a été réalisée à travers des textes distincts, même s'ils ont pour partie été écrits et

³⁸ Article R*122-8 du CSI : « Le préfet de zone de défense et de sécurité prend les mesures de coordination nécessaires lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département. Il prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir. Il fait appel aux moyens publics ou privés à l'échelon de la zone de défense et de sécurité et les réquisitionne en tant que de besoin.

Il peut mettre à disposition d'un ou de plusieurs préfets de département de la zone de défense et de sécurité les moyens de l'Etat existant dans la zone.

Il assure la répartition des moyens extérieurs à la zone de défense et de sécurité qui lui ont été alloués par le ministre de l'intérieur (...) ».

³⁹ Compagnie de marche : unité opérationnelle constituée à partir de ressources provenant de services ou unités différents et placée sous le commandement d'un commissaire (PN) ou d'un officier (GN).

validés par les mêmes autorités, avec des temporalités différentes⁴⁰. Or, il s'avère que les deux sujets sont intrinsèquement liés puisque la dispersion efficace d'agents NRBC s'opère le plus souvent à l'aide d'un explosif et que le « blanchiment » d'un site, avant « *lock down* » et remise à l'organisateur, se fait successivement sur les risques NRBC et sur les risques explosifs.

Dans ce contexte, il semble opportun de travailler à l'élaboration d'une instruction commune NRBC-E applicable à l'ensemble du ministère de l'intérieur, même si l'on peut concevoir l'existence d'annexes spécifiques à chacune de ces thématiques. A tout le moins, dans la perspective d'un prochain grand événement nécessitant l'adaptation des postures NRBC et explosifs, il serait pertinent de disposer d'emblée d'un texte commun détaillant la doctrine et les conduites à tenir.

Recommandation n°16 : Rédiger une doctrine NRBC-E ministérielle ou, à tout le moins, formaliser via un document unique les adaptations rendues nécessaires par un futur grand événement (G7 en 2026 ou JO d'hiver en 2030)

2.3.4 La sécurité privée et la sécurisation des grands événements

2.3.4.1 La carte professionnelle « grand événement »

L'annexe 6 du présent rapport décrit les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics nationaux et franciliens se sont mobilisés de façon proactive pour accroître la capacité du secteur de la sécurité privée à fournir des agents formés et habilités en nombre suffisant pour couvrir les besoins du COJOP, estimés par la DIJOP à près de 25 000, dont près de 3 700 au titre du « *no show* »⁴¹. Les objectifs assignés ont été atteints puisque 25 800 personnes ont été formées au métier de la sécurité privée à mi-juillet 2024⁴² et près de 22 000 recrutements ont été réalisés en amont des Jeux.

Reposant sur l'idée qu'une réduction de la durée de formation initiale obligatoire est un levier pour attirer de nouveaux viviers, une carte professionnelle « grands événements » a été créée par le décret n° 2022-592 du 20 avril 2022. Cette nouvelle carte professionnelle constitue une spécialité de l'activité privée de sécurité « surveillance et gardiennage » ; elle est délivrée sur présentation par les candidats d'un certificat de qualification professionnelle intitulé « Participer à la sécurisation des grands événements » (CQP PSGE), attestant le suivi et la réussite d'une formation de 106 heures, soit 69 heures de moins que la formation nécessaire à l'obtention de la carte « surveillance et gardiennage ». Il est à noter que les modules de formation sont les mêmes (même programme et même volume horaire) que ceux de la formation classique, la baisse du nombre global d'heures de formation provenant de l'absence des modules relatifs aux rondes de surveillance, à la vidéosurveillance et à la sécurisation incendie, activités auxquelles la nouvelle carte ne donne pas accès. Il ne s'agit ainsi pas d'une formation « au rabais » mais de la formation classique réduite à un périmètre plus limité.

La création de cette carte a eu un effet très significatif puisque plus de 7 200 de ces cartes ont été délivrées entre mars 2023 à août 2024 et ont donné lieu, selon le rapport spécifique établi sur le sujet⁴³, à un nombre d'embauches à peu près équivalent.

⁴⁰ Instruction relative à la couverture de la menace NRBC et de ses effets potentiels pour les JOP 2024 du 23 août 2023 signée par le ministre de l'intérieur et des outre-mer (et la doctrine afférente « NRBC JOP » – 9 pages dont 1 annexe) ; doctrine nationale de gestion du risque explosif, signée le 8 mai 2024 du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur et des outre-mer.

⁴¹ Le « *no show* » désigne le retrait d'un agent de sécurité privée faisant le choix de quitter prématurément son emploi sans attendre la fin de l'événement sportif considéré.

⁴² Source : RETEX JOP de la PRIF de septembre 2024.

⁴³ « Rapport sur la création de la carte professionnelle "grands événements" » de la préfète Nicole KLEIN de février 2025, réalisé dans le cadre de l'article 5 du décret n°2022-592 (« Un rapport portant sur les conditions d'application du présent décret est établi par le ministre de l'intérieur avant le 1er mars 2025. Il porte notamment sur l'appropriation de la nouvelle formation par la filière sécurité, la mise en place de la formation par les organismes de formation et la mobilisation des détenteurs de la carte professionnelle mentionnant la spécialité « surveillance de grands événements » pendant la coupe du monde de rugby 2023 et les jeux olympiques et paralympiques 2024. »)

2.3.4.2 Les portiques de détection « EVOLV »

Dans le cadre de l'organisation des dispositifs de sécurisation des sites olympiques et paralympiques dont il avait la responsabilité, le COJOP a souhaité recourir aux portiques « EVOLV » pour le contrôle d'accès du public. Dans l'optique de fluidifier l'accès aux sites contrôlés, ces portiques visent à détecter les objets métalliques illicites portés par un individu en mouvement, donc sans arrêt obligatoire de la personne contrôlée, tout en écartant les objets du quotidien (tels que les téléphones ou les clés).

Or, le bilan du test réalisé sous l'égide du SGDSN en décembre 2023 au Stade de Lyon à l'occasion d'un match de football avait abouti à des conclusions nuancées du fait de l'absence de détection de couteaux céramiques ou d'éléments d'armes pouvant permettre une reconstitution post contrôle.

Sur la base des conclusions d'une réunion organisée par le SGDSN, associant la DIJOP, le CNSJ et la préfecture de police, le préfet de police de Paris a accepté, à l'inverse du préfet du Nord, le recours à cette technologie (sauf pour les deux cérémonies d'ouverture) sous réserve d'un engagement de l'organisateur sur plusieurs sujets : réglage permanent des portiques sur la sensibilité la plus élevée, mobilisation d'agents de sécurité en nombre suffisant, etc.

La mission recommande donc d'arbitrer les modalités de déploiement et d'emploi des portiques de détection en généralisant les modalités adoptées par le préfet de police de Paris lors des JOP 2024.

Recommandation n°17 : Pérenniser la carte « grand événement » et étendre la doctrine sur les portails de détection arrêtée par préfet de police à l'occasion des JOP 2024

Daniel MONTIEL
Inspection générale de la
police nationale

Jérôme LETIER
Inspecteur général de
l'administration

Laurent FERLAY
Inspection générale
de la sécurité civile

Jean-Christophe MORAUD
Inspecteur général de
l'administration

ANNEXES

Annexe n° 1 : Comitologie et gouvernance

La lettre de mission du 7 novembre 2024 demandait que la mission, préalablement à la remise du rapport final, fasse part de son « *analyse et évaluation sur la gouvernance stratégique mise en place avec le centre national de commandement stratégique (CNCS) et [de] l'opportunité de restructurer les services du ministère en charge de la veille, du suivi des grands événements et de la gestion de crise* » ainsi que sur « *le partage des responsabilités entre l'Etat et le comité d'organisation des JOP (COJOP) et l'efficacité de la gouvernance administrative et technique mise en place* » (points 1- et 4- de la lettre de mission). Cela a donné lieu à une note d'étape, remise au cabinet du ministre de l'intérieur en février dernier, faisant état des conclusions de la mission sur ces thématiques. Le contenu de cette note d'étape correspond pour l'essentiel à la présente annexe 1.

1	La réussite des JOP 2024, grand événement hors du commun, incite à capitaliser sur leur héritage sans nécessairement bouleverser l'organisation du ministère en charge du quotidien	46
1.1	Événement hors norme et parfaitement maîtrisé, les JOP 2024 ne justifient pas de modifier en profondeur l'organisation actuelle du ministère de l'intérieur	47
1.1.1	Un grand événement aux chiffres inhabituels : les Jeux de tous les records !	47
1.1.2	La dimension particulière de cet événement doit beaucoup au poids et au rôle singuliers de l'organisateur : le CIO-COJOP	48
1.2	La gouvernance partenariale mise en place avec l'organisateur pour la préparation et la conduite des JOP 2024 s'est traduite par une comitologie foisonnante, qui a globalement bien fonctionné	49
1.2.1	L'Etat a opté pour une gouvernance et une chaîne de commandement conformes à son organisation mais qui se sont adaptées aux particularités de cet événement	49
1.2.2	La phase de préparation a imposé un modèle de comitologie foisonnante mais sans doute incontournable et qui a débouché sur des JOP 2024 sans accroc	52
1.3	En matière de sécurité et de sûreté, l'organisation et la forme particulière de coordination ministérielle et interministérielle mises en place font partie d'un héritage à consolider	53
1.3.1	La coordination et la prise de décision au sein du ministère de l'intérieur se sont articulées avec la chaîne de commandement préfectorale	53
1.3.2	La création de l'hyperviseur a permis l'émergence d'un outil numérique structurant à vocation ministérielle et interministérielle	54
2	Le scénario d'évolution à privilégier doit prendre appui sur les apports des JOP 2024 mais également consolider les enseignements tirés d'autres événements et crises majeures	56
2.1	Le scénario LOPMI relatif à la gestion de crise est partiellement daté et ne prend pas en compte l'apport des JOP 2024	56
2.2	Un scénario de réorganisation directement inspiré des JOP 2024 pourrait être déstabilisant pour certaines fonctions du ministère	58
2.3	La mission préconise un scénario pragmatique combinant apport des JOP 2024 et enseignements des autres grands événements et crises majeures intervenus depuis 2020	59
2.3.1	Capitaliser sur l'expérience de préparation et de suivi des grands événements	59
2.3.2	Utiliser et faire évoluer l'hyperviseur pour faciliter la coordination et l'efficacité des acteurs ministériels et interministériels	60
2.3.3	Réutiliser les locaux et investissements fixes du CNCS pour la CIC et renforcer la préparation permanente à la gestion interministérielle de crise et des grands événements	61
2.3.4	Investir dans l'identification, la formation et l'entraînement d'un vivier de cadres	63

1 LA REUSSITE DES JOP 2024, GRAND EVENEMENT HORS DU COMMUN, INCITE A CAPITALISER SUR LEUR HERITAGE SANS NECESSAIREMET BOULEVERSER L'ORGANISATION DU MINISTERE EN CHARGE DU QUOTIDIEN

1.1 Événement hors norme et parfaitement maîtrisé, les JOP 2024 ne justifient pas de modifier en profondeur l'organisation actuelle du ministère de l'intérieur

1.1.1 Un grand événement aux chiffres inhabituels : les Jeux de tous les records !

Les Jeux olympiques d'été suivis par les Jeux paralympiques (ci-après JOP 2024) ont constitué un événement hors du commun par son ampleur en raison de :

- la durée de la séquence : du 8 mai au 8 septembre 2024 (de l'arrivée de la flamme olympique à Marseille jusqu'à la clôture des Jeux paralympiques) pour 29 jours de compétition ;
- son empreinte territoriale, notamment au titre du relais olympique en 68 étapes impliquant 450 collectivités locales de métropole et d'outre-mer, et de la concentration des épreuves, principalement dans le centre de Paris et en Seine-Saint-Denis et plus généralement en Île-de-France ;
- par sa dimension internationale due à la concentration de sports (54) et d'athlètes – près de 15 200, soit l'équivalent de quelques 43 championnats du monde sportifs à sécuriser simultanément dans une cinquantaine de sites –, de personnalités (présence de 83 chefs d'Etat et de Gouvernement lors de la cérémonie d'ouverture du 26 juillet) et avec la diffusion internationale des images de l'événement durant cette période *via* les médias mondiaux (4 milliards de téléspectateurs) ;
- par son caractère populaire : l'arrivée de la flamme à Marseille le 8 mai a réuni 200 000 spectateurs, les 68 étapes du relais olympique et les 37 étapes du relais paralympique ont attiré plus de 9 millions de Français autour des 11 200 éclaireurs, la cérémonie d'ouverture le long de la Seine le 26 juillet, 360 000 spectateurs (et 24,4 millions de téléspectateurs français), 16 millions de visiteurs ont été accueillis pendant les épreuves (avec un record de 12 millions de billets vendus au titre des JOP 2024, dont 59,3 % au titre des seuls JO d'été) avec un record d'affluence enregistré sur la journée du 30 juillet avec 746 000 spectateurs répartis sur les différents sites ;
- par son rayonnement sur l'ensemble du pays grâce à la mobilisation dans pratiquement tous les territoires : 4 880 collectivités et acteurs du mouvement sportif ont été labellisés « Terre des jeux » (dont 143 ambassades françaises à l'étranger), 170 « Clubs 2024 » étaient organisés sur la France entière. On retient tout particulièrement les 1,6 million de visiteurs du Parc des Nations, et surtout les images post-compétitions prises au Club France et les 850 000 visiteurs pour ces deux sites à la Villette, ainsi que les 260 000 fans et 600 athlètes du Parc des champions au Trocadéro ;
- par une mobilisation sans précédent en volume des forces de sécurité intérieures (FSI) et celles de sécurité civile engagées. Sur Paris et l'Île-de-France, on comptait environ 32 000 effectifs engagés en moyenne chaque jour et 25 000 pour les Jeux paralympiques avec un pic à 45 000 lors de la cérémonie d'ouverture des Jeux le 26 juillet 2024. 18 000 militaires ont été engagés dans le cadre d'une mobilisation exceptionnelle des forces armées tant sur des missions spécialisées qu'en profondeur sur des dispositifs de sécurisation aux abords des sites. Les policiers et gendarmes ont été renforcés autour des sites par 1 800 effectifs étrangers venus de 46 pays, donc bien au-delà des forces de police de l'espace Schengen. Enfin, en 2024, durant la période estivale (*grosso modo* de juin à septembre 2024) 100 % des

policiers et gendarmes étaient déployés sur la France entière afin d'assurer à nos concitoyens comme aux touristes le même niveau de sécurisation que l'année précédente ; cette mobilisation résulte d'un décalage programmé des congés 2024 durant une période où, ordinairement, entre 35 à 40 % des effectifs sont en congés. Depuis la fin de la guerre d'Algérie et hormis des épisodes historiques de crises aiguës politiques et sociales, jamais le ministère de l'intérieur n'avait mobilisé l'intégralité de ses ressources (fonctions supports, 100 % des FSI et des ressources NRBC et de déminage) atteignant probablement ses limites capacitaires.

1.1.2 La dimension particulière de cet événement doit beaucoup au poids et au rôle singuliers de l'organisateur : le CIO-COJOP

Si la France a l'habitude depuis plusieurs décennies d'organiser sur son territoire de grands événements tant diplomatiques (sommets internationaux, G8, G7, G20) que sportifs (coupes du monde de football et de rugby, grand championnat internationaux) ou grands rassemblements culturels ou festifs sur plusieurs journées, la particularité des JOP 2024 réside dans le statut et le rôle tout à fait singuliers de leur organisateur, le Comité international olympique (CIO) et son entité « française » en charge de leur organisation opérationnelle mais qui ne dispose que d'une modeste autonomie, le COJOP (Comité d'organisation des JOP de Paris 2024 ou « Paris 2024 »). Cette singularité rend incomparable la conduite de cet événement au regard du rôle tenu par d'autres organismes sportifs internationaux tels que l'UEFA ou la FIFA pour le football ou encore *World Rugby*, l'instance dirigeante internationale de ce sport. Dans ces derniers cas, c'est le plus souvent un comité d'organisation *ad hoc*, de droit français (association dédiée, GIP) réunissant les partenaires français concernés (fédérations nationales, comité olympique français, Etat) qui prend en charge l'organisation de l'événement et surtout assure la liaison avec les organismes internationaux de référence (UEFA par exemple) qui sont prescripteurs au titre de la manifestation sportive et les services de l'Etat qui la rendent possible et au premier chef en assurent la sécurité et la sûreté, tant pour les sportifs que pour les spectateurs.

Pour les JOP 2024, comme pour les JO d'Hiver de 2030, l'organisateur est le CIO : c'est une organisation internationale non gouvernementale, « faîtière » du mouvement sportif mondial (et partant de toutes les fédérations sportives internationales) grâce au caractère « normatif » de sa Charte Olympique, et qui s'appuie sur 206 comités olympiques nationaux. Cette très ancienne ONG, créée en 1894, s'est établie à Lausanne (Suisse) depuis 1915 : organisation de droit privé à but non lucratif, elle est régie par le code civil suisse et, paradoxe pour cette « ONU du sport », elle est formée non d'Etats mais de personnes privées, ce qui ne l'empêche pas de « graviter » dans l'ordre juridique international puisqu'elle conclut des accords de coopération avec diverses organisations de l'ONU (OMS, UNESCO, UNICEF, etc.) et s'est vu reconnaître en 2009 un statut d'observateur à l'ONU. Dans la réalité, le président du CIO, Thomas Bach aujourd'hui, a, au titre du champ sportif mondial voire au-delà, un quasi-statut de chef d'Etat ou de Gouvernement. Cette particularité emporte des conséquences : d'une part, Paris (ou le pays d'accueil) hôte des JOP a signé avec le CIO un contrat de « ville-hôte » qui fixe les principes et règles d'organisation de l'événement et dans lequel le CIO s'engage notamment à transférer son expérience concrète en matière d'organisation et de gestion prudente des risques en s'appuyant en particulier sur la supervision des commissions de coordination. D'autre part, l'Etat a signé en faveur du CIO une lettre de garantie destinée à prendre à sa charge un éventuel déficit à l'issue des Jeux.

L'autre particularité de cet organisateur réside dans son financement : il repose aujourd'hui, s'agissant des derniers JO d'été, à plus 70 % sur des droits TV négociés par sa filiale *Olympic Broadcasting Service* (OBS), unique diffuseur avec les grands réseaux de diffusion, 16 % environ de droits marketing (partenariats financiers avec de grands sponsors), environ 5 % de la vente des billets, et 4 % sur le *merchandising* et les produits sous licence (avec les logos olympiques). Si la sécurisation des compétitions et la sûreté des sportifs relèvent très largement de la responsabilité de l'organisateur (CIO-COJOP) pour les lieux des compétitions ou le village olympique, en revanche la sécurisation globale de l'événement relève de l'Etat. Or, si dans ce champ très vaste de la sécurité, le CIO est peu prescriptif, dans la réalité, en raison même de la structure de son

financement, le déroulement de toutes les épreuves sportives ne peut souffrir du moindre aléa ou de difficultés susceptibles d'affecter ou de nuire à la distribution TV et numérique dans le monde de ces images sportives.

Ceci signifie que cette exigence de respect impératif de l'agenda, des horaires et d'une manière générale de l'organisation minutieuse et simultanée de ces compétitions dans plusieurs stades et lieux a rétroagi avec complexité sur les dispositifs de sécurité mis en place. Il fallait en effet combiner la fluidité et sûreté des trajets des sportifs (plus les invités du CIO-COJOP, voire des représentants des partenaires et sponsors olympiques), la sécurisation des flux multiples des spectateurs, celle du village médias et *in fine* celle des « clubs JO 2024 », sans oublier les lieux dispersés dans le centre de Paris, loués par le CIO et ses partenaires pour accueillir leurs invités dans des cadres prestigieux.

Les JOP 2024 ont donc constitué à bien des égards un événement hors du commun : ceci doit beaucoup en matière de sécurité au rôle particulier du CIO-COJOP qui, à l'inverse des grands événements que notre pays organise régulièrement avec l'Etat comme « maître d'ouvrage » unique ou quasi unique, a pesé et avec lequel il a fallu négocier les marges de flexibilité au regard de sa conception des Jeux et de son approche sécuritaire et co-construire la planification et la réalisation de l'événement. Là encore, la mise sur pied d'une gouvernance inédite qui s'appuie sur l'appareil institutionnel de l'Etat et sa chaîne classique de commandement (fondée dans tous les départements sur les préfets) a permis de faire face à cet événement singulier.

1.2 La gouvernance partenariale mise en place avec l'organisateur pour la préparation et la conduite des JOP 2024 s'est traduite par une comitologie foisonnante, qui a globalement bien fonctionné

Sitôt l'attribution des JOP 2024 à Paris le 13 septembre 2017, le Premier ministre a mis en place une structure sommitale en nommant un délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques⁴⁴ (DIJOP). Le choix a ainsi été fait de sécuriser précocement une gouvernance claire dès la phase de planification et d'organisation afin d'installer rapidement les principales instances de gouvernance des JOP : le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) et SOLIDEO (société de livraison des ouvrages olympiques).

Comme la sécurité fut d'emblée identifiée comme un enjeu majeur, au printemps 2018, le ministère de l'intérieur et la préfecture de police se sont dotés respectivement d'un coordinateur national pour la sécurité des jeux (CNSJ) et d'une mission Paris 2024, assurant ainsi le second étage de cette gouvernance. Cette structuration a été maintenue jusqu'aux Jeux.

1.2.1 L'Etat a opté pour une gouvernance et une chaîne de commandement conformes à son organisation mais qui se sont adaptées aux particularités de cet événement

La gouvernance mise en place repose sur une répartition des responsabilités articulée autour de trois niveaux institutionnels – une gouvernance pilotée au plus haut niveau de l'Etat ; à l'échelon ministériel, une gouvernance articulée autour du ministre de l'intérieur pour la sécurité et la sûreté, au sens large ; à l'échelon déconcentré, une chaîne de commandement unique propre à notre organisation administrative :

- placé auprès du Premier ministre, le délégué interministériel pour les Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP) avec sa petite équipe interministérielle a assuré les missions d'anticipation et de préparation des décisions gouvernementales sur la stratégie interministérielle de sécurité, d'animation et de coordination interministérielle (avec une planification des tâches) et de relation étroite et continue avec le CIO-COJOP.

⁴⁴ Décret n° 2017-1337 du 13 septembre relatif à l'instauration d'un délégué interministériel aux jeux olympiques et paralympique 2024.

En matière de sécurité, le rôle principal de la DIJOP a été :

- l'anticipation stratégique sur les enjeux de sécurité (au sens large notamment logistiques comme l'hébergement des FSI sur Paris et l'Île-de-France, les transports franciliens, la génération / mobilisation des ressources nouvelles de la sécurité privée, etc.) et de primo-expertise des problématiques sécuritaires de l'ensemble des activités événementielles liées aux Jeux et à la vision du CIO-COJOP. Cette mission d'anticipation est passée par la préparation et le pilotage de deux textes législatifs majeurs consacrés aux JOP 2024⁴⁵ et de multiples textes règlementaires⁴⁶ ;
- la préparation et l'animation des réunions à tous les niveaux dans la comitologie : comités de pilotage Etat-COJOP, Comités interministériels aux jeux olympiques et Paralympiques (CIJOP) présidés par le Premier ministre, Conseils Olympiques et Paralympiques présidés par le Président de la République, comités de coordination (DIJOP), COSTRAT (comité stratégique de gestion des risques présidé par le DIJOP), Comité Exécutif (COMEX) sécurité privée et COMEX sécurité civile et risques sanitaires, *Executive security brief* et commission exécutive du CIO, *Security reviews*, *Internal security brief* et autres séminaires, avec le COJOP ;
- la conception et la rédaction de documents de cadrages stratégiques en relation avec les parties prenantes (analyse nationale des risques ou ANR, protocoles, schéma national du « C3 » – Commandement / Coordination, Contrôle et Communication – cahiers des charges, plan de contingence). Ce travail de répartition des rôles et des responsabilités entre l'Etat et l'organisateur en matière de sécurité, sûreté et secours figure dans un document cadre actualisé à trois reprises (2021, 2023 et 5 juillet 2024). Ce Protocole entre l'Etat et Paris 2024 relatif à la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques a été cosigné par le DIJOP, le Président du comité Paris 2024 et le ministre de l'intérieur. Il valide les principes généraux en conformité avec le droit national et en cohérence avec les engagements de la candidature. Ce document-cadre, fort de quatre annexes thématiques (épreuves de surf en Polynésie ; relais de la flamme ; schéma nationale C3 ; secours, transports sanitaires et évacuations d'urgence) organise de manière globale et homogène la répartition des missions de sécurisation, sans entrer dans les descriptifs opérationnels de mise en œuvre qui relevaient d'une comitologie thématique certes foisonnante mais capitale ;
- le suivi et la montée en charge de la préparation des Jeux par les ministères, les services de l'Etat, les préfetures et le COJOP, puis l'accompagnement de la livraison opérationnelle des Jeux en participant physiquement aux deux chaînes opérationnelles de commandement : celle de l'Etat autour du centre national de commandement stratégique (CNCS) au ministère de l'intérieur, et celle du COJOP autour du *Main Operations Center* (MOC) ;
- le fonctionnement précoce, avec une accélération à partir de 2022, d'une comitologie fondée sur une démarche partenariale associant étroitement l'organisateur et l'ensemble des parties (ville de Paris, opérateurs de transport, préfets, etc.), appuyée sur des collectifs formés d'équipes intégrées développant des relations de confiance et un dialogue constant et tournées vers la recherche de solutions.

Le ministre de l'intérieur, autorité suprême en matière de sécurité des Jeux (conformément aux termes de la lettre de garantie au CIO) fut le deuxième étage de cette gouvernance. Il réunissait des comités ministériels toutes les deux semaines ainsi que des comités exécutifs (COMEX) présidés chaque semaine par son directeur de cabinet et la cellule interministérielle Intérieur-Défense (C2id). Pour conduire cette comitologie interne, dès le printemps 2018 le ministère s'est appuyé sur un préfet nommé Coordinateur national de la sécurité des jeux (CNSJ), entouré d'une petite équipe

⁴⁵ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques et loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

⁴⁶ Ordonnance n°2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les Jeux olympiques et paralympiques (accompagnée de 3 décrets d'application) ; 11 décrets « grand événement ».

pluridisciplinaire. Il présente la particularité d'être placé sous une double autorité, hiérarchique du ministre de l'intérieur, et fonctionnelle du DIJOP. Cette situation, qui n'est pas rare dans notre organisation administrative, aurait pu se traduire par des frottements avec le DIJOP, sources potentielles de dysfonctionnements dans un « écosystème » olympique déjà complexe. La mission, après avoir longuement échangé avec les responsables – dont le DIPOP et le CNSJ – a constaté qu'il n'en a rien été d'abord parce que les relations ont été empreintes de confiance et surtout parce que la répartition des compétences s'est opérée logiquement.

La DIJOP a fait l'interface avec le CIO-COJOP et tous les acteurs institutionnels (Ville de Paris, CNOSF, etc.), a appuyé certains dossiers montés par la CSNJ pour en faciliter la concrétisation (par exemple, localisation du centre de coopération internationale dans les locaux du Premier ministre). Le CNSJ, qui coordonnait dans le cadre du COMEX ministériel la montée en puissance et la préparation du ministère, participait aux comités stratégiques interministériels présidés par le DIJOP, chargés de discuter et de définir les grandes orientations stratégiques devant faire l'objet des Comités interministériels présidés par le Premier ministre. Il communiquait hebdomadairement l'état d'avancement des travaux au sein du ministère de l'intérieur et a rédigé le référentiel opérationnel du centre national de commandement stratégique (CNCS) validé par le Premier ministre en réunion interministérielle du 26 mars 2024.

Cette structuration est doublement originale dans l'organisation des Jeux, tout d'abord parce que lors des éditions précédentes les services de l'Etat des pays hôtes se positionnaient au sein même du centre de commandement de l'organisateur (*Main Operation Center* ou MOC) et dans ses centres fonctionnels, se fondant alors dans une organisation de commandement unifiée. L'Etat a en effet fait le choix de s'appuyer sur son organisation administrative traditionnelle. Originale ensuite au sein de la chaîne de commandement traditionnelle qui repose sur les préfets dans leurs départements ou zones ; en effet, il s'agit d'un centre stratégique qui n'a ni vocation opérationnelle (même s'il a pu, ponctuellement, jouer ce rôle), ni de substitution à la chaîne décisionnelle habituelle mais cette « tour de contrôle » a été conçue pour assurer le suivi opérationnel des Jeux en coordination avec le MOC, centre principal de commandement de Paris 2024 (CIO-COJOP). Le CNCS, qui a été installé dans les locaux du ministère de l'intérieur à Beauvau – à proximité du centre interministériel de crise (CIC) – est prévu par le Protocole sur la sûreté et la sécurité signé entre l'Etat et Paris 2024 en tant qu'élément capital de la chaîne de commandement « C3 » (Commandement/Coordination, Contrôle et Communication). Accueillant des représentants de tous les ministères et administration centrale concourant (au sens large) à la sécurité des Jeux, chacun dans ses compétences respectives et en lien direct avec son centre ministériel (transports, armées, justice, culture, santé, douanes, alimentation, etc.), comme des représentants de la direction de la sécurité de Paris 2024, le CNCS a été conçu, équipé et largement armé par le ministère de l'intérieur – qui a un savoir-faire avéré en la matière – et il a été piloté par le CNSJ.

Le troisième « étage » de cette gouvernance dédiée à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques a reposé sur l'organisation territoriale et locale traditionnelle des pouvoirs publics français. La DIJOP, secondée par le CNSJ, tout en respectant les prérogatives de chacun, a défini une doctrine commune à l'ensemble des sites d'accueil d'épreuves afin de permettre un pilotage homogène des opérations, d'éviter de disperser des centres de décision en rationalisant leur nombre et de prévenir les difficultés de communication. Dans les territoires, les préfets ont donc bien conservé l'intégralité de leurs prérogatives, à l'instar des centres opérationnels ministériels et ceux des FSI et des services d'incendie et de secours. Les préfets des départements accueillant des sites olympiques ont ainsi, en tant que responsables opérationnels uniques, activé leurs centres opérationnels départementaux (COD), lieux de coordination globale et de décision qui étaient les interlocuteurs privilégiés du CNCS, et ils ont réuni très régulièrement en amont les services opérationnels requis afin d'assurer le suivi de l'événement. Les PC sites mis en place par Paris 2024 et leurs équipes du COJOP présentes dans tous les sites des épreuves travaillaient bien évidemment en étroite coopération et de manière fluide avec les préfets concernés (avec des officiers de liaison dans les PC et COD).

Dans ce schéma territorial, il convient de signaler deux particularités : en premier lieu, pour la région Île-de-France, c'était le préfet de police qui était à la manœuvre, d'autant plus que sa

compétence avait été, pour la circonstance, étendue par la loi olympique⁴⁷ aux quatre départements de la grande couronne (Yvelines, Essonne, Val-d'Oise et Seine-et-Marne). Le préfet de police a eu à gérer avec ses centres de commandement les flux multiples générés sur Paris centre, l'ouest de Paris et le département de la Seine-et-Denis (stade de France, village olympique, stade nautique, etc.) au titre des épreuves et cérémonies et, en s'appuyant sur les centres opérationnels des départements concernés (Seine-et-Marne et Yvelines), les déplacements d'athlètes et de spectateurs liés aux déplacements des épreuves qui s'y déroulaient. En second lieu, Marseille et les Bouches-du-Rhône ont accueilli, outre la flamme olympique en mai, des matchs du tournoi olympique de football et les épreuves olympiques de voile légère dans la rade. Cette concentration d'événements à Marseille a nécessité la mise en œuvre d'un dispositif particulier de sûreté maritime (DPSM) pour l'espace maritime concerné par les régates. Les trois préfets concernés (le préfet des Bouches-du-Rhône, également préfet de la zone de défense et de sécurité Sud, le préfet de police et le préfet maritime de la Méditerranée) se sont accordés, le 10 janvier 2024, sur l'organisation d'un dispositif de commandement opérationnel articulé autour d'un COD départemental et de deux postes de commandements opérationnels, l'un dédié à la sécurité et l'ordre public à terre et l'autre pour l'espace maritime, combinant ainsi les trois compétences juridiques exercées par ces trois préfets.

1.2.2 La phase de préparation a imposé un modèle de comitologie foisonnante mais sans doute incontournable et qui a débouché sur des JOP 2024 sans accroc

Dans le cadre d'un suivi intense par les autorités politiques étatiques, un travail considérable d'anticipation et de planification stratégiques a été conduit par le DIJOP et ses équipes dès septembre 2017 en s'appuyant en premier lieu sur une comitologie intégrée (Etat/CIO-COJOP, la Ville de Paris, les ministères et services centraux de l'Etat comme le SGDSN-ANSSI, les opérateurs des grands réseaux sensibles et les préfets concernés – préfet de police, préfet de la région Île-de-France, préfets des départements accueillant des sites olympiques, etc.). Cette comitologie a été flexible et évolutive pour prendre en compte les inflexions politiques ou les évolutions missionnelles d'une part, le besoin de prise de décisions structurantes (le cas échéant en cercle restreint) d'autre part, et la nécessité des temps de communication intégrateurs en format élargi portant sur la stratégie de sécurité à l'échelle macro afin « d'embarquer » tous les partenaires de cette aventure hors norme. Le travail réalisé dans le cadre de cette comitologie a été jalonné par des documents formalisés (et régulièrement mis à jour) établissant de manière claire les responsabilités respectives des principaux acteurs et les principes directeurs d'organisation : à titre d'illustration, le Protocole de répartition des responsabilités en matière de sécurité et de sûreté entre le COJOP et l'Etat, document cadre de référence, a connu trois versions entre 2021 et 2024 et les protocoles relatifs à la cérémonie d'ouverture à Paris, les cahiers des charges des « Clubs 2024 » et des zones de célébration des villes-étapes du relais de la flamme sont des documents qui ont tous fait l'objet d'une comitologie *ad hoc* exigeante entre partenaires.

Cette comitologie « stratégique » a été déclinée sous la forme d'une comitologie « opérationnelle » foisonnante associant l'organisateur et l'ensemble des parties. Il est possible de citer deux exemples :

- pour Paris et l'Île-de-France, six mois avant le début des Jeux, tous les mercredis matin se tenait une réunion de coordination associant le DIJOP, le préfet de police de Paris et le préfet de la région Île-de-France, la ville de Paris et le COJOP : il s'agissait de partager l'information et d'identifier les problématiques et les solutions. Dès 2023, tous les vendredis après-midi se tenait une réunion tripartite préfet de police / Ville de Paris / COJOP consacrée aux questions en suspens à traiter sous la forme d'ajustements concessifs de chaque partie. Cette comitologie se pratiquait à haut niveau et avait une vocation à rendre des arbitrages ;

⁴⁷ Article 14 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

- sur la question délicate de la mobilisation (et la génération) des ressources humaines (besoins estimés à 20 000 agents agréés) de la sécurité privée au profit de l'organisateur, cruciale pour Paris et l'Île-de-France, la préfecture de la région Île-de-France a engagé dès 2022 un travail intensif avec France Travail (190 000 personnes en recherche d'emploi contactées), les rectorats et universités et une centaine d'entreprises du secteur pour finalement aboutir à 25 800 agents de sécurité formés et agréés (dont 3 600 étudiants recrutés avec la carte professionnelle « sécurisation de grands événements ») et *in fine* 23 000 agents recrutés sur CDI post-Jeux. Même si le CNAPS reconnaît qu'en ce domaine, c'est « passé tout juste » avec en toile de fonds le fiasco des JO de Londres, sans la mise en place de ce pilotage intensif par les services de l'Etat, l'objectif n'aurait sans doute pas été atteint, d'autant plus que les entreprises majeures du secteur n'ont pas répondu aux marchés de prestation de sécurité privée lancés par Paris 2024, pourtant présentés sous la forme de multiples lots géographiques pour faciliter les réponses.

Au total, les différents responsables – organisateur, Ville de Paris, autorités étatiques – rencontrés par la mission, reconnaissent que ce travail collectif, partenarial et souvent collégial est certes passé par une comitologie foisonnante et chronophage mais qu'il était toutefois difficile d'en faire l'économie tant l'événement rassemblait une somme inédite de contraintes issues d'acteurs hétérogènes. Cela a débouché sur des relations de confiance entre les acteurs, un dialogue constant et la création d'un collectif d'agents de l'Etat désormais accoutumés à la préparation et la conduite (notamment au sein du CNCS) d'un grand événement. Cela explique que cet événement au caractère hors norme, se soit déroulé sans accroc ni incident majeur.

Ce dispositif exigeant, qui s'est mis en place dès 2017-2018 lors de la phase d'anticipation-planification avec une accélération à partir de 2022, n'est que le corollaire de la singularité d'un événement mondial majeur organisé sur le territoire national par un tiers extérieur non étatique, le CIO. Il a permis à notre pays de ne pas avoir à caler son organisation sur la structuration opérationnelle privilégiée par le CIO et de faire fonctionner avec une certaine flexibilité notre chaîne de commandement conformément à nos concepts, nos usages administratifs et nos outils de communication et de gestion des situations anormales. Le CIO-COJOP a dû s'accommoder même si ceci ne correspondait vraiment ni à sa conception de la sécurité de l'événement, ni aux expériences dans une organisation de commandement unifiée acquise lors de JO antérieurs, notamment ceux de Tokyo, de Rio voire, dans une certaine mesure, ceux de Londres.

1.3 En matière de sécurité et de sûreté, l'organisation et la forme particulière de coordination ministérielle et interministérielle mises en place font partie d'un héritage à consolider

1.3.1 La coordination et la prise de décision au sein du ministère de l'intérieur se sont articulées avec la chaîne de commandement préfectorale

Cette organisation optimisée de la conduite stratégique et opérationnelle des opérations s'est traduite par la production collégiale (DIJOP, SGDSN, ministère de l'intérieur avec le CNSJ pour l'essentiel) d'un « Schéma national du C3 des Jeux olympiques et Paralympiques de 2024 » (Commandement/Coordination, Contrôle et Communication) validé par le Premier ministre lors d'une réunion interministérielle le 26 mars 2024. Elle est conforme à la circulaire de la Première ministre du 26 septembre 2023⁴⁸, qui envisage la possibilité, aux côtés des entités dédiées à la gestion de crise, « la création d'entités temporaires ou pérennes pour le suivi des grands événements ou de thématiques pré-identifiées ». Cette circulaire évoque clairement le suivi d'un enjeu particulier nécessitant une coordination interministérielle dans la durée et pour préparer au mieux de grands événements organisés par la France (événements sportifs internationaux, événements diplomatiques, etc.). Ce même document évoque expressément la création d'un centre national de commandement stratégique (CNCS), structure de veille et de pilotage interministériel, rattachée

⁴⁸ Circulaire n° 6418/SG du 26 septembre relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.

au ministère de l'intérieur « *qui armera la CIC [cellule Interministérielle de crise] en cas de crise pendant la Coupe du monde de rugby 2023 et les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.* »

L'originalité de cette construction a résidé dans la coexistence d'un CNCS étatique, conçu pour assurer le suivi stratégique du déroulement et de la sécurité et sûreté de l'ensemble des Jeux olympiques et paralympiques comme des événements associés (Club France, cérémonies et réceptions diverses, etc.) avec celle du Centre de commandement de Paris 2024 (MOC, *Main Operations Center*) davantage tourné vers les épreuves et les athlètes.

Pour l'Etat, la structure pivot fut le CNCS, qui a été mis en route pour la première fois à l'occasion de la Coupe du monde de rugby à l'automne 2023 puis pendant des Jeux olympiques et paralympiques durant tout l'été 2024 pour assurer le suivi interministériel. Il a été créé sur un plateau de près de 400 m² au sein de l'ilot Beauvau (à proximité de la CIC) et équipé (travaux et équipements) pour un coût d'environ 3 M€. Il était piloté par un état-major (armé par les trois directions générales : DGPN, DGGN, DGSCGC) au sein duquel le CNSJ jouait un rôle important de courroie de transmission avec le cabinet du ministre de l'intérieur (pour préparer les arbitrages et ajustements opérationnels, qui furent constants), le DIJOP et le MOC de Paris 2024. C'est une structure à vocation interministérielle qui était en lien, grâce à des officiers de liaison avec l'ensemble des PC opérationnels des ministères (transports, santé, armées, sport, culture, etc.) et avec les COD préfectoraux et au premier chef le centre de commandement de la préfecture de police. Sur les 12 000 vacations assurées pendant les Jeux, 30% ont été occupées par d'autres ministères que l'Intérieur.

Le CNCS, structure non opérationnelle (sauf ponctuellement après arbitrage ministériel), avait pour mission de suivre le bon déroulement des Jeux, sans jamais se substituer à la chaîne opérationnelle habituelle : sa principale mission était de mettre à la disposition des hautes autorités une vision stratégique et globale de la situation en portant notamment l'attention sur les impacts des incidents sur le déroulement des épreuves sportives sur l'ensemble du territoire. A ce titre, le CNCS a constitué autour de ce grand événement une structure d'intégration ministérielle puisque sur les 70 % de vacations assurées par le ministère et la préfecture de police de Paris, soit près de 500 personnes, 12,3 % ont été assurées par la DGPN, 11,7 % par la DGGN, 14,2 % par la DGSCGC, 0,9 % par la DGEF, 0,56 % par le centre de veille et 31,2 % par le Secrétariat général (renforts DEMATES, DICOM et DTNUM). Au-delà du périmètre Intérieur, l'expérience de coordination au sein du CNCS a renforcé la culture et les outils interministériels : les points de situation très réguliers transmis aux hautes autorités agréaient les données des autres départements ministériels et des COD préfectoraux ; et durant la mise en place du CNCS les travaux préparatoires (accueil des officiers de liaison, prise en main des outils, élaboration des points de situation normalisés, définition des indicateurs) comme les exercices ont permis de créer une véritable communauté interministérielle, apte à travailler de manière décloisonnée et tout entière tournée vers la résolution d'incidents. C'est, tant pour le ministère de l'intérieur que dans la perspective de gestion de grands événements voire de crises durables et de grande ampleur gérés par la CIC qui affectent tout ou partie de la vie économique et sociale (type COVID 19), un acquis qui devrait être préservé et consolidé.

1.3.2 La création de l'hyperviseur a permis l'émergence d'un outil numérique structurant à vocation ministérielle et interministérielle

Le CNCS, qui avait une vocation stratégique de « tour de contrôle » au profit des hautes autorités s'agissant du déroulement et du suivi de la sécurité et sûreté des jeux, a dû se doter d'outils de communication communs et intégrateurs. Etonnamment, l'opportunité de disposer d'un système d'information spécifique et intégré de bout en bout n'est apparu qu'au début de l'année 2023, sous l'impulsion du cabinet du ministre. Le constat était simple : 80% du temps est consacré à la recherche de l'information et 20% à son analyse ; or, il fallait inverser cette proportion en « automatisant » la recherche. Le Comité exécutif JOP du 10 mars 2023 a lancé le projet d'hyperviseur, « outil de tableau de bord interministériel » pour le CNCS.

Trois fonctions étaient recherchées :

- traiter dans le même outil les flux d'information hétérogènes issues des circuits de l'Etat et de ceux de l'organisateur (MOC du CIO-COJOP) ;
- automatiser la production de points de situation standardisés ;
- mobiliser des sources ouvertes dans le cadre de la gestion de grands événements et, le cas échéant, de crises (puisque en cas de survenance de crises durant la période des Jeux, il était prévu que le CNCS arme la CIC).

Faute de temps à seulement cinq mois de la coupe du monde de rugby, la DTNUM a acquis *via* l'UGAP une solution de reporting « agile » sur étagère développée par la société SUEDO et a dégagé des ressources pour assurer le développement de l'outil pour répondre aux besoins de la CNCS. Un pilote opérationnel, bien qu'incomplet, a été utilisé avec succès pendant la coupe du monde de rugby et l'outil, ainsi validé, a été enrichi de fonctionnalités nouvelles jusqu'aux Jeux : une première main courante interministérielle sécurisée a été mise en place, accessible sur le site de Beauvau ou déportée dans chaque ministère, directions du ministère de l'intérieur et préfecture de police. Cette main courante peut en outre intégrer les mains courantes des préfectures renseignées sur SYNERGI, l'outil développé par la DGSCGC.

L'hyperviseur offre d'autres fonctionnalités, classiques comme innovantes :

- un module de gestion de l'armement du CNCS, nécessité par le nombre de vacations (12 000 pendant les Jeux) et un module de gestion des droits liés à chaque vacataire ;
- un module automatisé de points de situation : il permet sur une feuille de style de récupérer automatiquement les textes saisis et les tableaux construits à partir de données collectées ;
- l'organisation de collectes d'information par formulaires : l'outil permet, *via* une adresse internet et de formulaires pré-formatés, de collecter des informations et, s'agissant de données chiffrées, de les agréger automatiquement pour les intégrer sans ressaisie dans des points de situation. Les formulaires étaient utilisés par les officiers de liaison au sein du CNCS, par les ministères et les directions du ministère de l'Intérieur et les préfectures ;
- l'agrégation des systèmes d'information : l'hyperviseur est un outil de gestion de données et il a donc vocation à accueillir les données issues des autres systèmes d'information (SI), ceux des ministères comme ceux de Paris 2024. Il a ainsi agrégé les données des SI de remontée et gestion des incidents du COJOP (MOC), comme celles du SI du CIO comportant tous les horaires des sessions sportives (avec leurs évolutions).

Cet outil numérique évitait des saisies ou ressaisies fastidieuses de données issues d'autres services ou ministères, qui auraient été sources d'erreurs et de perte de temps. Il a structuré avec une grande efficacité la remontée de l'activité des services de l'Etat pendant les Jeux et a été particulièrement apprécié par toute la communauté concourante, notamment en raison de sa vocation interministérielle qui correspondait au caractère transversal du fonctionnement du CNCS. A l'issue de cette période se dégage un consensus général pour le conserver et le consolider. Compte tenu des investissements déjà réalisés (pour un coût total de 5,86 M€ sur 2023 et 2024) et du caractère structurant de cet outil, c'est un enjeu interne pour le ministère et externe dans le cadre de la gestion de crise affectant le territoire national.

2 LE SCENARIO D'EVOLUTION A PRIVILEGIER DOIT PRENDRE APPUI SUR LES APPORTS DES JOP 2024 MAIS EGALEMENT CONSOLIDER LES ENSEIGNEMENTS TIRES D'AUTRES EVENEMENTS ET CRISES MAJEURES

Face à ce grand événement hors du commun, l'organisation de l'Etat et sa chaîne classique de commandement ont fonctionné sans accroc et avec succès, tout en s'adaptant, sans céder sur l'essentiel, aux fortes exigences à l'organisateur. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de leçons à tirer de cet événement comme des autres événements et crises majeurs qui ont eu lieu ces dernières années, en particulier la longue crise du COVID-19. En premier lieu, il demeure un contraste entre la multiplication tendancielle des grands événements en France et une chaîne de décision très orientée sur la gestion du quotidien et la gestion de crise. Or, les grands événements requièrent une importante planification et une forte anticipation, associées à une nécessaire transversalité et interministérielle. En second lieu, comme l'ont notamment montré les travaux du SGDSN à la suite du COVID-19, la France va être confrontée à des crises plus longues, à cinétiques multiples et qui peuvent affecter sinon toute la Nation ou le territoire, du moins de larges parts de ceux-ci. En regard de ces évolutions et de ces risques majeurs, il convient ainsi de réinterroger les conditions dans lesquelles le ministère de l'intérieur contribue à l'entité « faîtière » de la gestion de crise – à savoir la CIC – en prolongeant et en adaptant aux besoins pérennes de la gestion de crise les conceptions, méthodes et outils qui ont fait leurs preuves à l'occasion des JOP 2024. C'est dans cette optique que la mission évalue les trois scénarios décrits ci-après.

2.1 Le scénario LOPMI relatif à la gestion de crise est partiellement daté et ne prend pas en compte l'apport des JOP 2024

Elaboré au cours de l'année 2022 avant d'être officiellement adopté en même temps que la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 février 2023, le rapport annexé à la LOPMI développe plusieurs thématiques relatives à la gestion de crise et des catastrophes par le ministère de l'intérieur. A la suite du Livre blanc de 2020, il part tout d'abord du constat que les pouvoirs publics doivent faire face à des crises de plus en plus hybrides⁴⁹, relevant souvent de plusieurs ministères et nécessitant une véritable capacité d'anticipation⁵⁰. Les Jeux y sont mentionnés⁵¹ mais sans faire l'objet d'une analyse particulière. Un autre postulat est que le ministère de l'intérieur doit être replacé comme « *l'organisateur incontournable de la gestion de crise au sein d'une cellule interministérielle de crise (CIC) "augmentée"* » (également appelée « CIC 2.0 » dans ce même rapport annexé).

En creux, se dessine une critique de l'installation et de l'équipement de la CIC telle qu'elle existait en 2022, qui aboutit à plusieurs orientations convergentes : « *ministre de la gestion des crises sur le territoire national* » par délégation du Premier ministre, le ministère de l'intérieur doit pouvoir s'appuyer sur « *un nouveau centre interministériel de crise* », « *plus grand, mieux équipé, avec une salle de situation intégrant l'ensemble des forces, armée en continu* » et « *doté d'un directeur permanent du centre de crise* » avec pour missions, « *lorsque la CIC n'est pas activée, de planifier, de recruter et de former les volontaires des ministères qui armeront les salles, de développer un outil intégré de gestion de crise des préfectures jusqu'à la CIC, d'organiser un pilotage des crises par la donnée* ».

Les témoignages recueillis par la mission confirment que les insuffisances de la CIC, située dans les sous-sols du ministère à Beauvau, sont unanimement constatées et qu'à l'exception de la salle de décision (« salon ovale ») qui est adaptée pour les réunions de ministres et les points presse, la CIC dans sa configuration actuelle ne permet plus un travail collectif efficace dans des conditions

⁴⁹ « Les crises auxquelles nous ferons face dans les prochaines années seront de plus en plus inattendues (cyberattaques, perte d'alimentation électrique, crises majeures simultanées) et hybrides ; elles n'entreront plus dans les « cases » de la sécurité civile, de l'ordre public, etc. En particulier, la dépendance aux réseaux et aux nouvelles technologies renforce notre vulnérabilité collective. »

⁵⁰ Voir notamment le chapitre IV « Faire face aux crises hybrides et relevant de plusieurs ministères ».

⁵¹ « Cette mutation est d'autant plus nécessaire dans la perspective des grands événements (coupe du monde de rugby, jeux olympiques et paralympiques) qu'accueille la France et qui vont concentrer sur notre pays l'attention du monde entier ».

minimales de sérénité ni une gestion correcte des flux, notamment pour les crises qui s'inscrivent dans la durée. Les installations annexes qui servent aux différentes fonctions sont exiguës et peu ergonomiques et la configuration des locaux en sous-sol ne permet pas d'envisager leur extension ni leur modernisation. L'ensemble de ces insuffisances s'étaient notamment fait sentir pendant la crise du COVID-19 où une partie a été relocalisée dans la salle des fêtes de Beauvau.

Le constat posé par le rapport annexé à la LOPMI demeure ainsi un socle, avec toutefois deux éléments majeurs à ajouter à la réflexion. D'une part, ce rapport, finalisé en 2022, ne pouvait par définition intégrer l'héritage des JOP 2024 que constituent notamment l'installation et l'équipement de la CNCS, décrite au 1.3.2. D'autre part, ce document n'englobe pas, au-delà des développements sur la gestion de crise, les thématiques de la veille et de la préparation et du suivi des grands événements, qui partagent pourtant des « briques » communes avec la gestion de crise.

Plus récemment, la DGSCGC, compétente pour « *l'organisation et le maintien en condition opérationnelle du dispositif ministériel de situation d'urgence et des capacités de gestion interministérielle des crises*⁵² », a cherché à actualiser les orientations de ce « scénario LOPMI »⁵³ et à détailler la vision de ce que pourrait être une « CIC 2.0 » ou « augmentée⁵⁴ », dotée d'un état-major et d'une direction permanents, qui prendrait la forme d'une « *structure interministérielle de préparation et de gestion de la crise* » (ou SIPGC), dirigée par un administrateur de l'Etat (secondé par un officier général des sapeurs-pompiers), dotée de 15 ETP et qui aurait les missions suivantes :

- professionnalisation des acteurs de la CIC ;
- maintien en condition opérationnelle de la CIC (incluant la « *prise en compte de l'hyperviseur* ») ;
- participation aux exercices nationaux et à leur RETEX ;
- réalisation de fiches réflexes au profit des autorités, dans le cadre de la déclinaison de la planification nationale ;
- remontées d'informations et points de situation, avec « *une ou deux fois par jour un point de situation national interministériel ou PSNI reprenant l'ensemble des points d'attention ou signaux faibles des ministères méritant d'être remontés au Premier ministre* ».

Si ce « scénario LOPMI » tel qu'actualisé par la DGSCGC présente un certain nombre d'avantages pour le ministère car il s'inscrit dans une logique de modernisation, sa faisabilité et sa réussite reposent sur des conditions strictes. En premier lieu, comme l'ont souligné plusieurs directions générales et interlocuteurs de la mission, il importe que l'état-major permanent d'une CIC ne génère pas, par sa seule existence et hors temps d'activation de la CIC, un surcroît de travail demandé aux autres entités du ministère, parmi lesquelles les centres opérationnels des directions générales. Il ne doit pas davantage conduire à attirer le niveau ministériel vers une vision tactique qui se déploierait au détriment de la nécessaire dimension stratégique de la préparation et de la gestion de crise attendue de l'autorité politique et/ou de l'administration centrale. En outre, le rattachement d'une telle structure à la DGSCGC, compétente pour la préparation et la gestion de la crise (au sens ministériel et interministériel du terme), devrait se concilier avec une posture affirmée de prestation de services, au bénéfice du ministère, de ses grandes directions et de l'interministériel, sans tropisme particulier relatif à la sécurité civile.

L'annexe du présent document récapitule, dans un tableau de synthèse, les avantages, les inconvénients, les conditions de réussite et les risques de ce scénario, au même titre que pour les scénarios décrits au 2.2. et au 2.3 *infra*.

⁵² Art. 9 du Vu le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

⁵³ Fiche DGSCGC du 15/01/2025 adressée à la mission.

⁵⁴ Au cours des entretiens tenus par la mission, les expressions de « CIC 2.0 », de « CIC augmentée ou encore de « nouvelle CIC » ont été utilisées de manière interchangeable.

2.2 Un scénario de réorganisation directement inspiré des JOP 2024 pourrait être déstabilisant pour certaines fonctions du ministère

Le bilan très positif de l'organisation, de la comitologie et des méthodes de travail adoptées avant et pendant les Jeux (cf. partie 1 *supra*) conduit naturellement à envisager de les pérenniser, en tout ou partie, dans l'organisation du ministère de l'intérieur.

La CNSJ porte plus particulièrement ce scénario, formulé dans son RETEX de septembre 2024 dans la recommandation n°56 « *Créer un service pérenne de gestion des grands événements et des crises au sein du ministère de l'intérieur. Mettre en place, en tout état de cause, l'équivalent d'un CNCS* »⁵⁵. Il s'agirait dans les grandes lignes de :

- rassembler au sein d'une même direction du ministère toutes les fonctions relatives à la veille, aux grands événements et à la gestion de crise. Selon le projet échangé avec la mission, il s'agirait plus précisément de créer une « direction de la veille, des grands événements et de la gestion des crises » (DVGEGC), structurée autour d'une « sous-direction du soutien, de l'animation et de la réponse aux crises », d'une « mission grands événements » et d'une « mission numérique⁵⁶ du CNCS ».
- rattacher cette direction au cabinet du ministre, pour obtenir un positionnement sommital et marquer clairement la dimension ministérielle, sans tropisme (réel ou supposé) lié à l'appartenance à telle ou telle direction générale du ministère.
- procéder pour cela à une réorganisation significative, à confier à un préfigurateur. Le projet détaillé évoque un effectif « socle » de 77 ETP (dont 28 dans la sous-direction, 25 au CNCS et 16 dans la mission numérique), sans préjudice de la montée en puissance nécessaire à l'approche d'un grand événement (les effectifs de la mission « grand événement » sont fixés à 0 et ne participent donc pas au total de 77 ETP). De même, ces chiffres n'incluent pas les conséquences d'une élévation du niveau de crise à gérer (les effectifs du CNCS sont calibrés hors viviers à activer en cas d'activation de la CIC par le Premier ministre). Les effectifs pérennes de cette direction proviendraient d'entités existantes (22 du centre de veille et 33 de la DGSCGC), des postes de l'actuelle CNSJ (14) ainsi que de créations de postes dites « LOPMI » (8). Ce projet induirait ainsi l'absorption du centre de veille et d'une partie de l'état-major (11) et de la sous-direction de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises de la DGSCGC (22). La CNSJ estime que ce projet permet d'économiser 23 emplois par rapport à la centaine d'emplois actuellement consacrés aux missions reprises par cette nouvelle direction.

En cible, une telle organisation présenterait des avantages notables en termes de continuum veille / grand événement / gestion de crise et son rattachement direct au cabinet du ministre de l'intérieur ne pourrait que faciliter l'obtention d'arbitrages ministériels. En revanche, ce scénario présente des inconvénients sérieux, qui peuvent être appréhendés à travers trois catégories de limites.

En premier lieu, il ne faut pas surestimer la portée du continuum entre veille, grand événement et gestion de crise car ces trois fonctions sont intrinsèquement différentes. La préparation et le suivi d'un grand événement supposent un ensemble cohérent et ininterrompu d'actions et d'opérations qui se déploient sur la durée selon une ligne de conduite stratégique claire, à savoir sa réussite ; c'est un déploiement anticipé et planifié. Pour sa part, la gestion de crise est une réponse, parfois « réflexe », à un phénomène inopiné dont la gravité peut affecter la sécurité des personnes et des biens, voire la continuité des pouvoirs publics ; elle est par essence réactive et marquée par l'urgence, même si elle s'appuie sur des briques de planification préexistantes. Enfin, la veille est une fonction permanente, qui doit assurer sans aucune interruption la remontée des informations

⁵⁵ Voir également les recommandations n°1 « *Créer juridiquement la structure de coordination pour conforter sa légitimité. Cela aurait permis notamment de nomenclaturer les postes de direction* » et n°2 « *Préserver le modèle d'une intégration du renseignement au sein de la structure de coordination de la sécurité d'un grand événement sportif* ».

⁵⁶ Chargé notamment de la maîtrise d'ouvrage de l'hyperviseur, de SYNAPSE, de SYNERGI et de SINUS.

pertinentes vers les décideurs politiques et administratifs, idéalement en intégrant les informations disponibles en source ouverte et en permettant la détection de signaux faibles. Ainsi, quand bien même veille, grand événement et crise s'appuient sur des briques et outils communs et sont parfois perméables (la veille peut déclencher un passage en gestion de crise et un grand événement peut basculer en gestion de crise pendant son déroulement), il n'y a pas de nécessité qu'elles soient confiées à une entité unique au sein du ministère.

En deuxième lieu, ni le déroulement très satisfaisant des Jeux ni la gestion récente de crises et de catastrophes de toute nature ne plaident en faveur d'un bouleversement de l'organisation actuelle. Comme on l'a vu au 2.1, le projet de création d'une DVGEGC impliquerait une réforme administrative d'une assez grande ampleur, conduisant notamment à absorber le centre de veille et à modifier en profondeur deux entités de la DGSCGC (état-major et une sous-direction). Outre les enjeux de conduite du changement inhérents à toute réforme d'organigramme, une telle réorganisation aurait pour effet de rompre certaines mutualisations au sein de la DGSCGC entre la gestion (inter)ministérielle de la crise et la gestion des crises et événements de sécurité civile, dans un contexte où les entités concernées semblent avoir été au rendez-vous des crises et événements récents.

En troisième lieu, la réorganisation envisagée induirait de gérer de fortes contraintes immobilières mises en lumière lors de l'aménagement de la CNCS. Une telle direction ne pourrait s'envisager que sur l'îlot Beauvau, déjà notoirement sur-occupé.

En définitive, ce scénario n'emporte pas dans sa globalité l'adhésion de la mission, d'autant que son acceptabilité par les directions générales du ministère apparaît incertaine. Pour autant, son ambition et certaines de ces composantes sont reprises pour partie dans le scénario décrit ci-après, qui vise à conjuguer l'apport des JOP 2024 et les enseignements tirés d'autres grands événements et crises majeures.

2.3 La mission préconise un scénario pragmatique combinant apport des JOP 2024 et enseignements des autres grands événements et crises majeures intervenus depuis 2020

Le scénario privilégié par la mission repose sur quatre piliers : créer une entité légère, pérenne, en charge spécifiquement des grands événements (2.3.1.) ; faciliter la coordination ministérielle et interministérielle des acteurs à travers un outil numérique structurant (2.3.2.) ; réutiliser les locaux du CNCS pour la CIC, voire pour un centre ministériel permanent si la création en était décidée (2.3.3.) ; investir dans l'identification, la formation et l'entraînement de cadres compétents (2.3.4.).

2.3.1 Capitaliser sur l'expérience de préparation et de suivi des grands événements

Si l'on excepte la création de la CNSJ dans la perspective des JOP 2024, le ministère de l'intérieur ne possède pas d'entité chargée de coordonner la préparation et du suivi des grands événements sur son champ de compétences. Or, la nécessité en semble être avérée, pour au moins deux raisons.

Premièrement, il importe que l'héritage administratif, « immatériel », des JOP 2024, aujourd'hui détenu par l'ensemble des cadres et agents du ministère et des préfectures ayant activement participé aux Jeux, soit conservé au sein d'une entité à même de le restituer, le moment venu, aux responsables de futurs grands événements, notamment dans la perspective des JO d'hiver de 2030. L'existence de RETEX des JOP 2024, formalisés fin 2024 / début 2025 par chacune des directions générales et services impliqués, complétés par une approche ministérielle auquel le présent rapport vise à contribuer, doit être prolongée et capitalisée par une entité pérenne au sein du ministère. Au niveau interministériel, c'est d'ailleurs un choix de continuité qui a été fait à travers l'adoption en octobre 2024 d'un décret (re)créant une DIJOP⁵⁷, suivie par le nomination d'un

⁵⁷ Décret n° 2024-932 du 14 octobre 2024 relatif à la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques. Ce décret instaure (à nouveau) une délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques placée sous l'autorité du

nouveau titulaire du poste. Sans aller jusqu'à considérer que le ministère de l'intérieur doit nécessairement pérenniser une CNSJ en l'état, il serait à l'inverse préjudiciable pour le ministère de ne pas disposer d'une entité conservant la mémoire de la sécurisation des JOP 2024 et pouvant la capitaliser pour les grands événements à venir.

Deuxièmement, la nécessité d'une entité spécialisée dans les grands événements répond à un besoin pérenne, qui ne se limite pas aux événements olympiques. A titre d'exemple, la France accueille régulièrement des sommets internationaux de type G7⁵⁸ (le prochain sommet tenu en France est prévu pour 2026) et d'autres grands événements sont d'ores et déjà planifiés : sommet de l'Océan⁵⁹ en juin 2025 à Nice, 8 grands événements sportifs internationaux (GESI) en 2025, etc. Une entité pérenne permettrait d'éviter le détachement d'un haut fonctionnaire ou la création ex nihilo d'une structure pour coordonner la sécurisation d'un grand événement particulier.

Il est impératif qu'une telle mission, si elle est créée, demeure une structure (très) légère afin de ne pas générer une surcharge administrative inutile. La sécurisation restant de la responsabilité de la ou des autorités préfectorales territorialement compétentes, cette entité aurait pour l'essentiel une mission de coordination. Son rattachement au secrétariat général du ministère peut se justifier au regard de ses fonctions transverses. En ce qui concerne son format, de quelques ETP au plus, il devrait être suffisant souple pour permettre une montée en puissance aisée, en cas de besoin, à l'approche d'un grand événement d'une ampleur particulière, notamment pour consolider l'analyse de la menace liée à chaque grand événement (sur le modèle du centre du renseignement olympique ou CRO éprouvé avec succès à l'occasion des JOP 2024). Parmi ses fonctions pérennes, cette mission pourrait se voir confier l'actualisation de l'analyse nationale des risques.

Recommandation n°18 : Doter le MI d'une « coordination nationale grands événements » (CNGE), mission permanente, légère et apte à monter en puissance à l'approche d'un grand événement majeur (présidence française du G7 et JO d'hiver de 2030 notamment) et prenant la suite de la CNSJ

2.3.2 Utiliser et faire évoluer l'hyperviseur pour faciliter la coordination et l'efficacité des acteurs ministériels et interministériels

Même si les potentialités de l'outil ne pouvaient, dans le temps imparti, être développées et mises en œuvre dans leur intégralité à l'occasion des JOP 2024, l'utilisation en conditions réelles de l'hyperviseur (cf. 1.3.2. *supra*) a créé des conditions favorables à l'émergence d'une vision plus structurante et plus englobante des systèmes d'information ministériels utilisés pour la veille, la gestion de crise et le suivi des grands événements.

En effet, l'apport majeur de l'hyperviseur pendant la durée d'activation de la CNCS a été de faciliter l'échange et le partage d'informations entre les entités ministérielles et interministérielles, grâce à des fonctionnalités nouvelles (main courante interministérielle, production automatisée de points de situation, etc.), sources de décloisonnement et d'efficacité qu'il s'agit de transformer en héritage pérenne.

Cela suppose tout d'abord de fixer des principes stratégiques clairs quant à l'évolution souhaitable de l'hyperviseur. Il conviendrait en premier lieu d'acter que l'hyperviseur a vocation à progressivement intégrer les systèmes d'information SYNERGI et SYNAPSE pour devenir un système d'information structurant commun à la veille, à la gestion de crise et au suivi des grands événements. En corollaire, la mission préconise que le centre de veille du ministère devienne un

Premier ministre et chargée de la coordination de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques. Il institue également un comité interministériel chargé de définir les orientations pour l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2030 et un comité de coordination afin de s'assurer de l'avancement et de la cohérence des actions menées par les différents acteurs intervenant dans la préparation de cette manifestation. Il est précisé que la nouvelle DIJOP « est chargée de clôturer les dossiers liés aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024 et d'en dresser un bilan » (article 2).

⁵⁸ Le G7 a été accueilli à Biarritz du 24 au 26 août 2019, après le sommet du G8 à Evian en 2003 et le G7 de Lyon en 1996.

⁵⁹ La Conférence mondiale des Océans 2025 se tiendra à Nice du 9 au 13 juin 2025. L'événement pourrait rassembler environ 20 000 délégués, dont une centaine de chefs d'État, pour discuter de la conservation et de l'utilisation durable des océans.

utilisateur permanent de cet outil, de même que les centres opérationnels des directions générales, afin de vérifier son fonctionnement en continu et de participer à l'expression de besoins sur ses évolutions. Ces dernières doivent inclure l'intégration de certaines données disponibles en source ouverte et à terme l'utilisation de l'intelligence artificielle pour faciliter le recueil et l'analyse des données pertinentes pour le ministère, dont la détection des « signaux faibles ». Plus largement, la vocation interministérielle de l'hyperviseur devrait être clairement affirmée et concrétisée, afin de diffuser au maximum son utilisation par les centres de crise des autres ministères.

Indispensable au maintien en condition opérationnelle et aux évolutions de l'hyperviseur, la désignation d'un maître d'ouvrage (MOA) doit se faire en référence aux objectifs stratégiques présentés plus haut. Plusieurs options sont ouvertes :

- la première consiste à confier la MOA de l'hyperviseur au secrétariat général, au titre de sa responsabilité sur les missions transverses. Deux entités seraient des candidats naturels au regard de leurs missions et de leur positionnement : le SHFD, qui exerce par délégation la fonction de haut fonctionnaire de défense et participe à ce titre à un dialogue nourri avec le SGDSN et les HFDS adjoints des autres ministères ; la DTNUM, qui est en mesure à travers une direction de programme d'assumer des fonctions de maître d'ouvrage, comme elle le fait par exemple pour les systèmes d'information européens, pour ceux utilisés aux frontières ou pour le projet MARCUS.
- la seconde option consiste à confier cette responsabilité à la DGSCGC⁶⁰, à charge pour celle-ci de veiller à bien intégrer dans la feuille de route de l'hyperviseur l'ensemble des besoins ministériels et interministériels, au-delà des seuls impératifs de la sécurité civile et de la gestion de crise proprement dite.

Au regard de cette présentation, la mission considère que le secrétaire général du ministère via la DTNUM a vocation à assurer la MOA de l'hyperviseur (positionnement transversal au sein du ministère, pilotage du réseau préfectoral, liens interministériels notamment avec le SGDSN).

Quelle que soit l'option retenue, la MOA aura la responsabilité de permettre la réutilisation rapide de l'hyperviseur sur les fonctions éprouvées durant les JOP 2024 et de préparer la feuille de route pluriannuelle permettant l'intégration progressive des systèmes d'information connexes. Il conviendra de veiller au juste calibrage des ETP et à la qualité des recrutements pour exercer cette mission exigeante, avec un découpage clair des compétences pour éviter tout conflit « positif » ou « négatif » entre les entités du ministère.

Recommandation n°19 : Faire de l'hyperviseur le système d'information intégrateur des applications existantes en matière de veille, de gestion de crise et de suivi des grands événements

Recommandation n°20 : Confier la MOA de l'hyperviseur au SG du MI (direction de programme de la DTNUM intégrant tous les utilisateurs finaux), garant de la prise en compte consolidée des besoins ministériels et interministériels

2.3.3 Réutiliser les locaux et investissements fixes du CNCS pour la CIC et renforcer la préparation permanente à la gestion interministérielle de crise et des grands événements

La question de l'héritage à conserver du CNCS appelle des considérations bien distinctes selon que l'on évoque les locaux et équipements fixes ou bien la structure de coordination/commandement en tant que telle.

⁶⁰ A ce stade, la DGSCGC et la DTNUM assument à parité la charge financière du MCO de l'hyperviseur (3,6 M€ prévus sur deux ans).

S'agissant des locaux et équipements fixes du CNCS, il apparaît à la mission comme à l'ensemble des acteurs interrogés que leur vocation doit être maintenue pour pallier l'inadéquation des locaux de l'actuelle CIC. Ils méritent d'être utilisés pour offrir des conditions de travail ergonomiques pour les fonctions situation, anticipation communication, ainsi que pour les cellules thématiques. Cela se traduira en pratique par une forme de « bi-localisation » de la CIC, à la fois en sous-sol et en étage à Beauvau, ce qui est une solution pragmatiquement acceptable qui permet de capitaliser sur les investissements importants consentis à l'occasion des JOP 2024⁶¹.

En ce qui concerne le devenir du CNCS en tant que structure, la question rejoint en réalité celle posée par le rapport annexé à la LOPMI et détaillée dans le scénario n°1, à savoir si le ministère de l'intérieur doit ou non se doter d'un centre ministériel actif en permanence, indépendamment de l'activation par le Premier ministre de la CIC. Plusieurs arguments forts militent en ce sens, notamment l'avantage que présente un centre de crise ministériel doté d'un directeur et d'un état-major permanents lorsqu'il s'agit de basculer rapidement et de manière effective vers une CIC sous la direction du Premier ministre. On peut également observer que les principaux ministères sont désormais dotés de centres ministériels de crise, ou les ont renforcés lorsqu'ils existaient déjà⁶², notamment après la crise du COVID-19. Il pourrait ainsi sembler paradoxal que le ministère de l'intérieur demeure le seul à ne pas disposer d'un échelon de synthèse et de décision au niveau ministériel (hormis les cas de déclenchement de la CIC, dans lesquels *de facto* cet échelon se met en place, sous la direction ou par délégation du Premier ministre).

Pour autant, d'autres éléments d'analyse montrent qu'une telle création ne va pas nécessairement de soi :

- contrairement aux autres ministères civils, le ministère de l'intérieur dispose déjà en son sein de plusieurs centres opérationnels armés en permanence, organisés par grandes directions, qui garantissent le suivi et la gestion de crises ou d'événements de toutes natures : le centre d'information de la direction générale de la police nationale (CIPN) ; le centre national des opérations (CNO) de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) ; le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) de la DGSCGC ; le centre de veille du ministère de l'intérieur et des outre-mer. De même, au plan local, en cohérence avec les compétences du préfet de département, les centres opérationnels départementaux (COD) ont vocation à être activés par les préfets pour gérer un événement (même majeur) de dimension locale en lien avec les salles opérationnelles des FSI et des pompiers, le cas échéant avec l'appui du niveau zonal ;
- dans un ministère dont les missions induisent, de façon permanente et continue, la gestion d'événements importants, de crises de toute nature, voire d'événements hors du commun, l'existence d'un centre ministériel permanent pourrait conduire à faire remonter *de facto* la responsabilité des décisions au niveau national et politique, au détriment des prérogatives des autorités préfectorales et de l'expertise métier des directions générales chargées de les appuyer ;
- la perspective d'un centre ministériel de crise est loin de faire l'unanimité sur son principe même au sein du ministère. En ce qui concerne les modalités de constitution d'une telle structure, la préoccupation des directions générales porte autant sur la répartition des ETP à dégager – ce qui revient directement ou indirectement à accroître la pression sur les effectifs de centrale – que sur la charge de travail supplémentaire induite par la création d'une telle structure.

En définitive, la réponse à cette question est stratégique, voire politique, et ne peut pas être détachée de la vision d'ensemble sur le rôle du ministère par rapport aux directions générales (dimension transverse) et par rapport aux autorités préfectorales (dimension centralisatrice). En

⁶¹ Cette solution est d'ailleurs mise en œuvre pour la CIC Mayotte depuis le 15 janvier 2025.

⁶² La liste des centres opérationnels de crise des différents ministères figure dans l'appendice 2 de la circulaire du 26 septembre 2023 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.

dehors des cas d'activation de la CIC, le ministère doit-il aller vers une concentration et une centralisation au caractère plus permanent, qui affecteraient la répartition des rôles au sein de la chaîne de commandement du ministère (ministre / administrations centrales en appui / échelons préfectoraux déconcentrés en conduite)? Pour sa part, la mission considère que le dispositif permanent de préparation à la gestion interministérielle de crise et des grands événements (locaux de la CIC, outils SI dont au premier chef l'hyperviseur, planification logistique, vivier de cadres, exercices, RETEX, etc.) doit être renforcé mais que cela n'implique pas de se lancer dans la création d'un centre de crise ministériel permanent.

Indépendamment de cette question fondamentale, deux autres considérations sont apparues lors des entretiens organisés par la mission. La question du site de secours et de l'effectivité d'un déport sur le site de Garance reste posée dans un contexte où, comme on le sait depuis sa création, la CIC de Beauvau se trouve en zone inondable en cas de crue de la Seine. Par ailleurs, la mission ne peut qu'approuver l'intention de la DGSCGC de trouver une nouvelle dénomination au COGIC, dont l'appellation actuelle est trompeuse en raison du « I » signifiant « interministérielle » alors que le COGIC est uniquement compétent en matière de sécurité civile.

Recommandation n°21 : Intégrer les locaux et investissements réalisés par le CNCS au sein de la CIC

Recommandation n°22 : Renforcer le dispositif permanent de préparation à la gestion interministérielle de crise, sans pour autant créer un centre de crise ministériel pérenne

Recommandation n°23 : Renommer le COGIC en centre opérationnel de la sécurité civile

2.3.4 Investir dans l'identification, la formation et l'entraînement d'un vivier de cadres

Dans son RETEX de septembre 2024, la CNSJ déplore le « *grand turn over observé sur les fonctions les plus expertes et de commandement [qui] a nui à l'efficacité du CNCS et nécessitait parfois une formation accélérée aux outils et spécificités du poste* ». Avec une autre angle d'approche, le SGDSN a constaté que, sur un total de 1 000 personnes ayant participé à une formation SGDSN depuis 2019⁶³, seules 200 personnes ont pu être identifiées comme ayant contribué aux JOP 2024.

A l'occasion des diverses activations de la CIC intervenues ces dernières années, les témoignages recueillis indiquent de façon convergente que la plupart du temps les premiers arrivants, qu'ils représentent leur ministère ou une direction du ministère de l'intérieur, découvrent sur le moment le fonctionnement de la CIC, voire les rudiments de la gestion de crise.

Tout cela confirme un constat effectué depuis longtemps et formalisé notamment dans le *Livre blanc* de 2020 selon lequel l'identification, la formation et l'entraînement *via* des exercices d'un vivier de cadres sont les facteurs d'amélioration prioritaires pour la préparation à la gestion de crise.

L'action du SGDSN et celle du ministère de l'intérieur doivent être conjuguées. En complément des formations directement dispensées par le SGDSN, il serait souhaitable que le ministère de l'intérieur puisse démultiplier ces formations, préalablement labellisées par le SGDSN, notamment

⁶³ Le SGDSN organise depuis 2019 la formation des agents des ministères amenés à servir au sein de la cellule interministérielle de crise ou des centres opérationnels ministériels à travers un programme de professionnalisation des acteurs de la gestion de crise (ou PAGC). En 2023, le SGDSN avait été demandé aux ministères de désigner à l'avance les agents qui auront un rôle à jouer dans les instances nationales en cas de crise lors des JOP. Parallèlement, le SGDSN anime le groupe anticipation (GANT), qui a vocation à fournir des agents formés et entraînés à l'anticipation opérationnelle en CIC. Connaissant la planification de défense et de sécurité nationale (DGI 320) et le référentiel interministériel relatif à l'anticipation opérationnelle (RIRAO), ces personnels devaient être préférentiellement désignés par leurs ministères pour armer la pôle synthèse et anticipation du CNCS.

à l'attention de ses cadres en administration centrale, au-delà des publics déjà concernés par des formations à la gestion de crise (directeurs de cabinet de préfecture en particulier). L'IHEMI pourrait utilement être sollicité sur ce sujet.

Recommandation n°24 : Identifier un vivier de cadres compétents pour la gestion de crise et la gestion de grands événements, ainsi que leur formation et leur entraînement en lien avec le SGDSN

Evaluation synthétique des scénarios

Avantages / inconvénients / conditions de réussite / risques du scénario n°1 (scénario « LOPMI actualisée »)

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> - prise en compte de constats effectués depuis plusieurs années et formalisés dans le rapport annexé à la LOPMI - identification d'une entité spécifiquement responsable de la préparation à la gestion de crise - accélération prévisible du passage effectif en gestion de crise lors du déclenchement d'une CIC 	<ul style="list-style-type: none"> - création d'une structure nouvelle et 15 ETP à générer en administration centrale - pas d'intégration du sujet « grands événements » - doublon au moins partiel sur la fonction « veille » avec le centre de veille du MI
Conditions de réussite	Risques
<ul style="list-style-type: none"> - acceptabilité par les directions générales et pédagogie de la réforme - formalisation d'une offre de services ministérielle par la DGSCGC - articulation avec les compétences du SGDSN 	<ul style="list-style-type: none"> - surcroît d'activité généré par la nouvelle entité (y compris hors GE et hors crise) - concentration / centralisation des responsabilités en matière de gestion de crise

Source : Mission

Avantages / inconvénients / conditions de réussite / risques du scénario n°2 (scénario « JOP 2024 prolongés »)

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> - positionnement de la nouvelle direction facilitant les arbitrages ministériels rapides - intégration organique du continuum veille / GE / gestion de crise (voire renseignement associé) 	<ul style="list-style-type: none"> - potentielle désorganisation des entités absorbées (centre de veille ; DGSCGC) - perte des mutualisations internes à la DGSCGC - densification supplémentaire de l'îlot Beauvau
Conditions de réussite	Risques
<ul style="list-style-type: none"> - acceptabilité par les directions générales et pédagogie de la réforme - articulation avec les compétences du SGDSN 	<ul style="list-style-type: none"> - surcroît d'activité généré par la nouvelle direction (y compris hors GE et hors crise) - concentration / centralisation des responsabilités en matière de gestion de crise

Source : Mission

Avantages / inconvénients / conditions de réussite / risques du scénario n°3 (scénario « adaptatif »)

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> - création d'une entité légère permettant de capitaliser sur la préparation et le suivi des grands événements - utilisation de l'hyperviseur et de ses évolutions pour faciliter la coordination ministérielle et interministérielle - réutilisation des surfaces et des équipements fixes de la CNCS - prise en compte de l'importance du facteur humain (vivier de cadres identifiés, formés et entraînés) 	<ul style="list-style-type: none"> - nécessité de revenir sur les orientations figurant au rapport annexé à la LOPMI de 2023
Conditions de réussite	Risques
<ul style="list-style-type: none"> - clarté des arbitrages sur l'organisation et désignation univoque des responsabilités au sein du ministère - investissement fort de la MOA de l'hyperviseur et intégration effective des besoins ministériels et interministériels - bonne articulation avec le SGDSN sur la formation et la politique d'exercices 	<ul style="list-style-type: none"> - difficultés à piloter les évolutions souhaitables de l'hyperviseur et l'intégration des SI connexes, dans un contexte budgétaire contraint

Source : Mission

Annexe n° 2 : Les enquêtes administratives de sécurité

Extrait de la lettre de mission : « *analyse et évaluation des différents dispositifs déployés en matière d'enquêtes administratives et de sécurité à l'occasion des JOP en vue de proposer, le cas échéant, des fusions de service au sein du ministère* »

1	Durant les JOP 2024, les enquêtes administratives ont été réalisées en fonction de cadres juridiques différents et ont souvent été tributaires des différentes finalités poursuivies par les services	69
1.1	Les enquêtes réalisées par le SNEAS ont été principalement liées aux périmètres des événements et grands événements et à l'accès aux accréditations	69
1.2	Les enquêtes réalisées dans le cadre du contrôle des flux aux frontières	71
1.3	La sécurité privée a été fortement sollicitée durant la séquence des JOP 2024, ce qui a généré un nombre élevé d'enquêtes administratives de sécurité.....	71
1.4	Les enquêtes menées dans les domaines de la sécurité nucléaire et du contrôle des armes et explosifs	72
1.4.1	<i>Parmi d'autres missions, le CoSSeN pratique des enquêtes administratives propres aux personnels employés dans cette filière civilo-militaire.....</i>	<i>73</i>
1.4.2	<i>Le service central des armes et explosifs (SCAE) effectue également des enquêtes administratives.....</i>	<i>73</i>
2	L'enseignement principal des JOP 2024 : le SNEAS a vocation à renforcer son rôle de service central du ministère en charge des enquêtes administratives de sécurité.....	75
2.1	Le SNEAS est le seul service à être parvenu à industrialiser les enquêtes administratives de sécurité (EAS).....	75
2.2	En raison de « frottements » apparus lors des JOP 2024 à l'occasion d'EAS réalisées par différents services, une rationalisation de la réalisation de ces enquêtes doit être envisagée selon des formules juridiques souples	76
2.2.1	<i>SNEAS – CNAPS : une évidence qui s'est imposée, avec un positionnement du SNEAS comme « prestataire de service ».....</i>	<i>76</i>
2.2.2	<i>SNEAS – SCAE: la nécessité d'un transfert de certaines enquêtes au SNEAS comme prestataire de service du SCAE au profit des préfectures.....</i>	<i>77</i>
2.2.3	<i>La rationalisation des EAS entre le SNEAS et le CoSSeN</i>	<i>78</i>
2.2.4	<i>L'articulation des enquêtes SNEAS / SNEAV au titre des visas : maintien de la spécificité du SNEAV mais harmonisation des doctrines.....</i>	<i>79</i>

1 DURANT LES JOP 2024, LES ENQUETES ADMINISTRATIVES ONT ETE REALISEES EN FONCTION DE CADRES JURIDIQUES DIFFERENTS ET ONT SOUVENT ETE TRIBUTAIRES DES DIFFERENTES FINALITES POURSUIVIES PAR LES SERVICES

1.1 Les enquêtes réalisées par le SNEAS ont été principalement liées aux périmètres des événements et grands événements et à l'accès aux accréditations

Le service national des enquêtes administrative de sécurité (SNEAS) est un service à compétence nationale dépendant du DGPN. Il a été créé par décret⁶⁴ en 2017 aux fins d'harmonisation et de professionnalisation des enquêtes administratives ; ses compétences sont encadrées par les articles L.114-1, L.114-2 et L.211-11-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI), leurs déclinaisons réglementaires figurant aux articles R.114-1 à R.114-10 et R.211-32 à R.211-34. En outre l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoit notamment une enquête administrative à l'occasion d'une demande de visa et d'autorisation de voyage.

Ce service est actuellement compétent pour réaliser des enquêtes administratives relevant de six grandes catégories :

- recrutement ou affectation à des emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat ou des emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité et de la défense ;
- autorisation d'accès à un lieu protégé (ex. : zone aéroportuaire ou portuaire, zone relevant de la défense nationale, point d'importance vitale) ;
- autorisation de détenir, d'utiliser, de transporter des matériels dangereux (ex. : autorisation préfectorale pour un particulier de détenir une arme de catégorie C, port d'arme pour un policier municipal, etc.) ;
- enquêtes relatives à l'octroi ou retrait de la protection internationale, au profit de l'OFPRA ;
- recrutement à des postes sensibles dans les transports publics de personnes ou de marchandises dangereuses (ex. : conducteurs SNCF et RATP, aiguilleurs, etc.) ;
- accès aux établissements et installations de grands événements et grands rassemblements (festivals, JOP, G7 ou G20, etc.) en application du décret désignant chaque grand événement.

Le champ des enquêtes administratives réalisées par ce service n'a cessé de s'étendre ces dernières années.

Le SNEAS peut réaliser ces enquêtes soit comme autorité administrative (il rend alors un avis conforme), soit comme service d'enquête (il rend alors un avis simple, non liant) :

- autorité administrative pour les enquêtes au titre des transports publics de personnes ou de matières dangereuses et pour les grands événements et rassemblement si le décret « grand événement » le prévoit ainsi. L'organisateur reçoit alors un avis non motivé et n'est destinataire que du sens de celui-ci : sans objection ou incompatible ;
- service d'enquête dans le cadre de recrutements d'agents publics, d'autorisations d'accès à des lieux protégés, des habilitations préfectorales à détenir des armes, d'octroi ou de retrait de la protection internationale. Dans ce cas, l'autorité destinataire ayant saisi le SNEAS

⁶⁴ Décret n°2017-668 du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes administratives de sécurité ».

reçoit un avis motivé quand l'interrogation des fichiers consultés révèle des faits justifiant une appréciation défavorable au regard du risque sécuritaire et elle décide de la suite à donner.

Pour réaliser ces enquêtes, le SNEAS est l'un des rares services à utiliser un traitement automatisé de données à caractère personnel, ACCReD (« Automatisation de la Consultation Centralisée de Renseignements et de Données »⁶⁵). Ce portail permet de pratiquer rapidement un criblage à partir de nombreux fichiers de sécurité du ministère de l'intérieur et de la justice (casier judiciaire).

A l'occasion des JOP 2024, l'essentiel des criblages pratiqués par le SNEAS se sont opérés en application de l'article L.211-11-1 du CSI relatif aux grands événements et rassemblements visant « toute personne, à un autre titre que spectateur » ayant accès « à tout ou partie des établissements et des installations désignées », tel que précisé par l'article R.211.33 du CSI. Ce texte dispose notamment que les participants, comme les personnes contribuant à la logistique de l'événement – au sens le plus large – ou qui exercent une activité permanente, professionnelle ou bénévole (même dépourvue de rapport avec le grand événement) au sein des établissements et installations concernées par le grand événement doivent être habilités par le préfet compétent pour avoir accès à la zone concernée, habilitation qui repose sur une enquête administrative de sécurité réalisée par le SNEAS. Ce même article prévoit que « la qualité de résident dans la zone concernée ne fait pas obstacle à la mise en œuvre de la procédure [habilitation préfectorale sur enquête administrative de sécurité] ».

Concrètement, si les spectateurs des épreuves comme ceux des cérémonies d'ouverture / clôture n'ont pas fait l'objet d'une enquête administrative par le SNEAS (sauf périmètres spécifiques), plusieurs grandes catégories de personnes ont été concernées par ces enquêtes :

- celles qui contribuaient à l'organisation ;
- celles qui exerçaient une activité professionnelle ou bénévole dans le périmètre « grand événement » défini par décret (agents de sécurité privée, bénévoles, secouristes) ;
- les participants au grand événement (animateurs, danseurs, musiciens et autres artistes) ;
- celles qui exercent dans le périmètre défini dans le décret grand événement une activité professionnelle ou bénévole avec ou sans lien avec l'événement (ex. : commerçants et leurs salariés) ;
- celles dont la résidence se situe dans le périmètre du décret (ex: riverains, touristes hébergés dans un hôtel compris dans le périmètre).

En principe, les dispositions du CSI excluent donc du périmètre défini par un décret « grand événement » l'inclusion de tout autre local que les établissements et installations du grand événement lui-même, tout comme les voies permettant d'y accéder⁶⁶. Le périmètre n'est pas censé inclure des habitations et donc la possibilité de procéder à des enquêtes administratives sur les résidents. Cependant, lors des JOP 2024, le Conseil d'Etat a accepté notamment pour la cérémonie d'ouverture un dispositif juridique inédit afin que soient assimilés à des installations ou établissements d'un grand événement certains périmètres strictement définis incluant des habitations, compte tenu de la particularité des lieux (immeubles riverains avec co-visibilité directe sur la Seine par exemple) et de la prévention d'actes terroristes.

Le SNEAS a pratiqué également lors des JOP 2024 un grand nombre d'enquêtes administratives dans le cadre prévu par l'article 15 de la loi olympique du 19 mai 2023⁶⁷, lorsque l'organisateur (CIO-

⁶⁵ Décret n° 2017-1224 du 3 août 2017 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « automatisation de la consultation centralisée de renseignements et de données » ACCReD).

⁶⁶ Décision CE, 1 juillet 2024, n° 495037.

⁶⁷ Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux olympiques et paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

COJOP) devait accréditer des personnes travaillant pour l'organisation (agents de sécurité privée employés dans le périmètre des enceintes sportives par exemple) : ces accréditations étaient alors délivrées sur avis conforme du SNEAS.

1.2 Les enquêtes réalisées dans le cadre du contrôle des flux aux frontières

Deux services jouent un rôle en matière de contrôle aux frontières mais ils ont été très inégalement concernés par les JOP 2024 : l'agence nationale des données de voyage (ANDV) et le service national des enquêtes d'autorisation de voyage (SNEAV). Seul le SNEAV procède à des enquêtes administratives⁶⁸.

Le SNEAV a procédé pendant les JOP 2024 à des enquêtes administratives de sécurité préalables à la délivrance de visas notamment au profit de la famille olympique

Le SNEAV est un service de police à compétence nationale institué par un décret de 2021⁶⁹, et rattaché au DGPN. Il exerce les attributions de l'Unité Nationale ETIAS prévue par le règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (*European Travel Information and Autorisation System*, ETIAS). Conformément au II de l'article 2 de son décret institutif, en raison de la proximité des finalités des autorisations ETIAS avec les demandes de visas, il revient également au SNEAV d'opérer un contrôle de sécurité renforcé, préalable à la délivrance de visas par les autorités consulaires et diplomatiques, pour le compte de la direction générale des étrangers en France (DGEF). Le service réalise alors des consultations sécuritaires en interrogeant un certain nombre de fichiers (FPR et SIS et, en cas de doute – *hits* – il prolonge ses investigations en consultant le TAJ, B2+, VISABIO, EES, EURODAC et il échange, le cas échéant, avec d'autres directions métiers ou services du ministère). Il émet à la suite de ce travail d'enquête un avis sécuritaire au service compétent de la DGEF, en lien avec les postes consulaires et diplomatiques chargés de la délivrance des visas en s'appuyant sur l'outil France Visas.

En terme de volume, ce service, qui compte une trentaine d'agents, a effectué 162 000 démarches de levée de doute en 2024 (contre 375 000 en 2023) et 3 600 enquêtes suites à des correspondances (*hits*) en 2024 ; si les ressortissants de l'espace Schengen sont dispensés de visa et d'autorisation ETIAS, 60 pays sont pour leur part exemptés de visa pour entrer dans l'espace Schengen (soit potentiellement 1,4 milliard d'individus) mais chaque année environ 40 millions de ressortissants de ces pays entrent dans l'espace Schengen et ils devront solliciter une autorisation de voyage ETIAS. La diminution des levées de doute en 2024 est le résultat d'un meilleur criblage initial dans le système France-visas, obtenu grâce à l'interaction avec le SNEAV, qui a permis de réduire drastiquement les cas de faux *hits* dans le dispositif.

1.3 La sécurité privée a été fortement sollicitée durant la séquence des JOP 2024, ce qui a généré un nombre élevé d'enquêtes administratives de sécurité

En matière de sécurité, le partage des rôles entre l'organisateur des JOP 2024 (CIO-COJOP et Comité des jeux paralympiques) et la ville hôte (l'Etat français en l'occurrence pour la sécurité et la sûreté) dispose que c'est à l'organisateur d'assurer la sécurisation des installations sportives (et de leurs abords immédiats comme les parkings), des épreuves et des lieux d'hébergement des athlètes (villages olympiques). Le COJOP a en conséquence passé des marchés (dotés de plusieurs lots

⁶⁸ L'ANDV résulte de l'application de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (*Passenger Name Record* ou PNR) pour la prévention et la détection des infrastructures terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que des enquêtes et les poursuites en la matière. Conformément aux articles L.232-1, L.232-4, L.232-7 et L.232-7-1 du CSI, pour le secteur aérien, l'agence collecte des données relatives aux passagers et membres d'équipage fournies par 179 compagnies aériennes (2024) et celle issues du traitement TRAFIC 2000 et maritime et « gère » un « lac de données numériques » qui ont vocation à être consultées via l'agence par des services d'enquête, voire de renseignement. Les JOP 2024 n'ont pas eu d'impact particulier sur l'activité de l'agence, qui en 2024 a collecté les données de quelques 140 millions de passagers arrivés ou transitant en France.

⁶⁹ Décret n° 2021-1138 du 1^{er} septembre 2021 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes d'autorisation de voyage ».

géographiques, y compris pour Paris et l'Île-de-France) afin de s'assurer de la participation des entreprises de sécurité privée à cet objectif de sécurisation des enceintes sportives (pour plus de précisions cf. annexe n°6 du présent rapport relative à la sécurité privée).

Tous les agents de sécurité privée (ASP) font l'objet d'enquêtes administratives mises en œuvre par le CNAPS dans le cadre de leur parcours professionnel. Celui-ci réalise ces enquêtes en vue de statuer sur les demandes de titres autorisant à exercer une activité de sécurité privée. Chaque demande de titre fait l'objet d'une vérification de la moralité par les agents du CNAPS : autorisation préalable (pour entrer en formation - art L.612-22 du CSI), carte professionnelle (art. L.612-7 du CSI) et agrément dirigeant (art L.612-7 du CSI). L'enquête de moralité doit permettre de déterminer si les demandeurs répondent aux conditions de moralité requises pour exercer les fonctions autorisées par les titres délivrés par le CNAPS.

Chaque année, le CNAPS réalise environ 120 000 enquêtes ; les trois quarts environ des personnes concernées ressortent inconnues des bases de données mais environ 30 000 doivent faire l'objet d'enquêtes administratives complémentaires. Dans ce cadre, les équipes dédiées consultent manuellement AGDREF, le bulletin B2 du casier judiciaire national, le FPR et le TAJ et peuvent avoir accès à DOVERIF ainsi qu'au type de fiche, au service émetteur et au degré de dangerosité de la personne inscrite au FPR.

En raison de la sensibilité des JOP 2024 et de la forte mobilisation attendue des personnels de la sécurité privée, le ministre de l'intérieur a lancé deux actions majeures, consistant à :

- demander au CNAPS de procéder à un retro-crible de l'ensemble des agents titulaires d'une carte professionnelle de sécurité privée qui avaient vocation à être engagé par l'organisateur (CIO-COJOP). Dans le cadre d'un processus expérimental demandé par le cabinet, le SNEAS a prêté son concours à cette vérification (mais avec une consultation plus large et plus rapide des bases de données via le système ACCReD) en procédant à 1387 enquêtes de sécurité et émettant 415 avis d'incompatibilité ;
- soumettre à enquête administrative par le SNEAS au titre des procédures grand événement, 103 014 personnes destinées à la surveillance des installations et espaces concernés, dont 88 400 agents de sécurité privée.

Conformément à l'article 15 de la loi olympique du 19 mai 2023, une « autorisation de l'organisateur [CIO-COJOP] est délivrée sur avis conforme de l'autorité administrative » : le SNEAS a donc été élevé à un niveau décisionnaire. Au cas d'espèce, et s'agissant des agents de sécurité, il est vite apparu que le SNEAS et le CNAPS devaient rapprocher leurs doctrines, dans un contexte où ces services ont un accès inégal aux bases de données utiles à leurs enquêtes administratives : une doctrine commune a été mise au point rapidement entre les responsables du SNEAS et du CNAPS dans un cadre expérimental (y compris en intégrant pour le SNEAS la question de l'établissement/vérification de « l'honorabilité » des personnes concernées, qui n'entre pas dans le champ juridique *stricto sensu* de ce service d'enquête) ainsi qu'un dispositif souple de déconfliction. Il fallait en effet éviter au maximum des appréciations contradictoires qui auraient entraîné une diminution indue de la main d'œuvre de sécurité privée et un mécontentement des entreprises par ailleurs mises sous pression par les services de l'Etat.

1.4 Les enquêtes menées dans les domaines de la sécurité nucléaire et du contrôle des armes et explosifs

Deux autres services du ministère pratiquent des enquêtes administratives de sécurité : le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (CoSSeN), rattaché au DGGN, a été créé par un décret de 2017⁷⁰ ; le service central des armes et explosifs (SCAE), service à compétence nationale désormais intégré à la DEPSA (direction des entreprises et partenariats de sécurité et des

⁷⁰ Décret n° 2017-588 du 20 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire » (CoSSeN).

armes, nouvelle direction de l'administration centrale créée en juillet 2023). La particularité de ces services réside dans le fait qu'ils agissent principalement au profit d'autorités ou des préfets qui délivrent, après enquête, des autorisations d'accès ou de détention d'armes ou des agréments (transport/vente d'armes par exemple). A la différence du CoSSeN, le SCAE est intervenu pour quelques catégories bien déterminées de personnels de sécurité porteurs d'armes dans le cadre des JOP 2024.

1.4.1 Parmi d'autres missions, le CoSSeN pratique des enquêtes administratives propres aux personnels employés dans cette filière civilo-militaire

Le décret institutif de 2017 a chargé le CoSSeN de centraliser la sûreté nucléaire. Parmi ses missions, outre le renseignement relatif aux menaces à la sécurité nucléaire, le CoSSeN est en charge de la doctrine relative à la sécurité physique des installations nucléaires civiles (ce sont des zones nucléaires à accès réglementé) et des transports de matières nucléaires et il effectue des enquêtes administratives de sécurité car « il assure le contrôle et le suivi administratif des personnes accédant aux installations », « instruit, à la demande des opérateurs ou des autorités compétentes [les préfets en règle générale], les enquêtes préalables relatives aux procédures de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation en application de l'article L.114-1 du CSI » et « instruit à la demande des autorités compétences [les préfets en règle générale] les demandes d'avis en application de l'article R.1332-22-1 du code de la défense, en vue d'autoriser à une personne d'accéder à tout ou partie d'un point d'importance vitale ». Dans le cadre de la protection du secret de la défense nationale, et s'agissant du sous-secteur nucléaire mis en œuvre par des opérateurs d'importance vitale (OIV), ce service est autorisé d'habilitation des personnes physiques et morales.

Le CoSSeN a donc un rôle et des compétences plus larges que celle d'un service d'enquêtes administratives ce qui l'apparenterait, en terme de responsabilités, à un des services du ministère des armées, la DRSD (direction du renseignement et de la sécurité de la défense), qui est notamment en charge du suivi de sécurité de la base industrielle et technique de la défense (BITD).

Ce service, qui compte 70 personnes, dispose d'une section de 19 personnes dédiée aux enquêtes administratives et de 6 spécialisées dans les habilitations. Au démarrage de ce service, en 2016-2017, il réalisait 200 000 enquêtes administratives, contre 472 000 en 2024 : cette hausse s'explique par le relance de la filière nucléaire civile (chantiers en cour de l'EPR1 de Flamanville et des trois prochains EPR2, notamment Penly) et des travaux permanents de sécurisation des installations techniques demandés par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) à la suite des grands carénages réalisés récemment pour notamment prolonger la durée d'exploitation du parc actuel de centrales. Au pic d'un chantier de construction, près de 10 000 personnes travaillent sur le site et tout un écosystème de près d'une centaine d'entreprises est mobilisé. A l'inverse, le nombre d'habilitations est stabilisé autour de 3 000 par an.

Dans le cadre des JOP 2024, l'activité du CoSSeN n'a pas été impactée en raison du caractère très spécialisé des enquêtes administratives de sécurité menées par ce service dont l'activité est cantonnée au champ de la sûreté nucléaire.

1.4.2 Le service central des armes et explosifs (SCAE) effectue également des enquêtes administratives

Jusqu'à la circulaire du 14 août 2020⁷¹, le SCAE effectuait un grand nombre d'enquêtes administratives au bénéfice des préfetures (autorisation d'acquisition et de détention d'armes de catégories A1 et B pour les chasseurs, les tireurs sportifs, les agents armés des polices municipales, etc.) ; celles-ci ont été transférées au SNEAS.

⁷¹ Circulaire NOR : INT A 20211593J.

Le SCAE effectue en propre des enquêtes de sécurité pour les autorisations nécessaires aux armuriers (autorisation de commerce et d'intermédiation examinée par une commission interministérielle), ce qui représente un volume de quelques centaines par an, ainsi que pour les autorisations de port d'arme annuelles (agents de sécurité privée, diplomates, organisations européennes, etc.), ce qui représente environ une vingtaine de personnes par an (ce sont des procédures lourdes, qui sollicitent l'UCLAT et la DGSI).

Dans le cadre des JOP 2024, le SCAE a été sollicité pour la délivrance d'autorisations de port d'arme pour environ 1 100 officiers de sécurité / gardes-du corps des personnalités visitant la France à cette occasion et les quelque 3 500 officiers de police étrangers venus renforcer les forces de sécurité intérieures pour l'occasion. Si pour les policiers étrangers, il n'y a pas eu de criblage (contrairement à la pratique habituelle), en revanche, le cabinet du ministre a demandé qu'il y ait exceptionnellement enquête pour les officiers de sécurité / gardes du corps des personnalités, travail confié au SNEAS qui a utilisé l'outil ACCReD dont est dépourvu le SCAE. Par ailleurs, le SCAE a assuré la sécurité des transports d'armes pour les épreuves de tirs sportifs qui ont eu lieu à Châteauroux.

2 L'ENSEIGNEMENT PRINCIPAL DES JOP 2024 : LE SNEAS A VOCATION A RENFORCER SON ROLE DE SERVICE CENTRAL DU MINISTERE EN CHARGE DES ENQUETES ADMINISTRATIVES DE SECURITE

Les JOP 2024 ont permis de mettre en évidence le rôle déterminant des enquêtes administratives dans les politiques de sécurité menées à l'occasion des grands événements et leur utilité dans le domaine de la prévention des risques et des menaces liées à la sécurité, l'ordre public et le terrorisme. Ils ont été l'occasion de mesurer l'intérêt d'une centralisation et d'une professionnalisation des structures en charge de ces enquêtes et conduisent à s'interroger sur la nécessité d'une rationalisation de l'activité des différents services intervenant dans ce domaine particulier.

Le SNEAS a été le service « menant » dans le domaine des enquêtes administratives de sécurité et a démontré, à l'occasion des JOP 2024, sa capacité à monter en puissance (en 2024, il a assuré 1,2 million d'enquêtes liées aux JOP 2024, soit l'équivalent pour les seuls besoins de l'événement du nombre d'enquêtes qu'il aurait produites en année courante – 1,17 million d'enquêtes « hors JOP » en 2024) ainsi que la réelle plus-value « sécuritaire » apportée au ministère par la disponibilité d'un service spécialisé et centralisé. Cette réussite interroge sur les rapprochements à prévoir avec d'autres services qui pratiquent ce type d'enquêtes, souvent dans un contexte de parcellisation et de spécialisation induit par des cadres législatifs et réglementaires variés.

2.1 Le SNEAS est le seul service à être parvenu à industrialiser les enquêtes administratives de sécurité (EAS)

Dans un cadre normé par le CSI mais rendu complexe par la nature et l'ampleur de ce « grand événement », le SNEAS a réalisé, à l'occasion des JOP 2024, 1 240 650 enquêtes administratives, dont 715 320 au profit du COJOP et des collectivités territoriales, et 489 330 au profit des préfetures. Le volume des enquêtes uniquement liées aux JOP 2024 correspond à plus de la moitié de l'activité annuelle déployée en 2024 dans le domaine des EAS.

Ce bilan s'inscrit dans une tendance structurelle haussière de l'activité du SNEAS, qui en 2021 avait réalisé 525 525 enquêtes administratives de sécurité, 676 297 en 2022, plus d'un million en 2023 (dont 2,33% dans le cadre des JOP) et 2 415 045 en 2024 (dont 1 174 395 enquêtes hors JOP).

Ce résultat a été obtenu grâce à une planification exigeante et à la mobilisation sur plusieurs mois de 100% des capacités opérationnelles de ce service, dont les effectifs ont été fortement renforcés à hauteur de 190 agents à l'occasion des JOP 2024 contre moins d'une soixantaine en 2021. Parmi ces agents, 90 opérateurs étaient exclusivement dédiés au criblage, 60 % d'entre eux étaient des personnels contractuels de catégorie A recrutés comme renforts pour les JO.

Sur le fondement de ces enquêtes, 6 772 avis d'incompatibilité ont été rendus, soit 0,57 % du total. 56 % de ces avis étaient fondés sur des faits d'ordre judiciaire, 35 % sur des éléments émanant des services de renseignement et 9% sur des éléments d'ordre administratif.

Cet accroissement d'activité est lié à une extension du champ des personnes susceptibles de faire l'objet d'une EAS. L'article L211-11 du CSI n'est pas limitatif et autorise une certaine flexibilité quant aux personnes susceptibles de faire l'objet d'EAS à l'occasion d'un grand événement. Dans ce cadre, les EAS réalisées par le SNEAS ont pu être étendues aux résidents et riverains de la cérémonie d'ouverture soumis à QR code.

Au total, sur les 419 548 personnes soumises à enquête à l'occasion de cette cérémonie, 79 918 étaient des résidents, 202 792 des travailleurs et 136 888 des visiteurs de la zone. Ils ont fait l'objet d'une enquête administrative selon toutefois une doctrine *ad hoc* : des doutes au regard d'une analyse du risque sécuritaire limitée au terrorisme, la radicalisation à potentialité violente, conduisait à l'émission d'un avis défavorable de la part du SNEAS tandis que les personnes connues pour d'autres types d'infractions recevaient un avis « sans objection ».

Par ailleurs, la loi olympique du 19 mai 2023⁷² a élargi de manière inédite le champ d'application des enquêtes du SNEAS à de nouvelles catégories de personnes : les participants aux grands rassemblements dans les *fan zones* pour assister à des retransmissions de grands événements (ainsi que les prestataires) ou encore les relayeurs de la flamme olympique et, pour les seuls JOP, les « participants » autres que spectateurs. A ce dernier titre, 125 501 « participants » ont fait l'objet d'une enquête dont 69 923 athlètes, 30 000 personnes de leurs entourages, 4 900 membres des équipes d'arbitrage et de contrôle des compétitions, 262 membres d'une délégation officielle.

Ensuite, au titre des procédures « grand événement » et des accréditations par l'organisateur, 103 014 agents de sécurité destinées à la surveillance des installations et espaces dédiés aux Jeux ont fait l'objet d'enquêtes pour obtenir leur accréditation olympique : 88 400 enquêtes relatives à des agents de sécurité ont été transmises au SNEAS et 530 identités ont donné lieu à un avis d'incompatibilité.

Cette mobilisation du SNEAS dans le domaine d'activité du CNAPS est représentative des perspectives d'évolution du domaine des enquêtes menées par le SNEAS au profit d'une professionnalisation accrue et des capacités qu'il est capable de développer au profit des services demandeurs. Le processus de transfert de la réalisation ces enquêtes en 2025-2026 du CNAPS au SNEAS qui, *in fine*, rend un avis simple sans que le CNAPS « perde » la main sur la décision finale est une option rationnelle. Celle-ci va permettre à ce dernier de dégager des ressources humaines pour opérer des contrôles sur la profession – mission fondamentale de l'établissement public – tout en disposant d'avis reposant sur des enquêtes dont le niveau de professionnalisme est maximal.

2.2 En raison de « frottements » apparus lors des JOP 2024 à l'occasion d'EAS réalisées par différents services, une rationalisation de la réalisation de ces enquêtes doit être envisagée selon des formules juridiques souples

L'apport sécuritaire de ces enquêtes administratives pour la préparation et la conduite des grands événements internationaux et la plus-value apportée par le professionnalisme et l'organisation du SNEAS en ce domaine, dont les JOP 2024 ont été le révélateur, conduisent la mission à proposer des évolutions pragmatiques. Sans aller vers un dispositif unique et centralisé, la mission considère que des évolutions sont envisageables afin de rationaliser les procédures et professionnaliser la réalisation des enquêtes pour permettre aux services utilisateurs de se recentrer sur leurs missions fondamentales. Toutefois, s'agissant d'une forme de transfert de compétence, les formules proposées par la mission doivent s'accompagner, après évaluation conjointe, des transferts d'ETP correspondants.

2.2.1 SNEAS – CNAPS : une évidence qui s'est imposée, avec un positionnement du SNEAS comme « prestataire de service »

Le transfert de certaines enquêtes administratives du CNAPS vers le SNEAS ne soulève pas de difficulté. Les deux services y sont favorables et des expérimentations passées et en cours montrent l'intérêt de cette démarche.

Le livre blanc sur la sécurité intérieure du 13 novembre 2020 proposait déjà que « *le soin d'apprécier rigoureusement la moralité des agents de sécurité privée tout au long de leur contrat* » soit confié au SNEAS. Cette mission a fait l'objet d'une expérimentation concluante en 2021, à l'issue de laquelle il était décidé que le SNEAS conserverait le traitement de ces EAS.

Au premier trimestre 2023, le CNAPS a de nouveau sollicité le SNEAS pour une expérimentation de prise en compte des EAS concernant les agents de sécurité déjà titulaires d'une carte professionnelle. Dans le contexte des JOP 2024, cette expérimentation a finalement donné lieu à la réalisation des enquêtes de rétro criblage faites par le SNEAS au profit du CNAPS dans le cadre des

⁷² Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux olympiques et paralympiques et portant diverses autres dispositions.

procédures de retrait des cartes professionnelles des agents de sécurité privée (1387 EAS et 415 avis d'incompatibilité émis).

La réussite de ces expérimentations a conduit le CNAPS à solliciter en avril 2024 un transfert effectif des EAS au SNEAS à compter de 2025, selon la progression suivante :

- un premier transfert de 25 000 identités en 2025 dans le cadre des autorisations d'entrée en formation des futurs agents privés de sécurité ;
- une finalisation de ce transfert de compétence en 2026 pour un volume annuel de 130 000 identités incluant les enquêtes relatives aux demandes d'autorisation d'entrées en formation et les délivrances ou les retraits de la carte professionnelle d'agent privé de sécurité.

Cette mesure de simplification est rendue possible par le cadre d'intervention large du SNEAS au titre de son décret institutif, même si celui-ci pourrait devoir être ajusté pour y intégrer la notion de « moralité ».

Au total, cette opération permet au CNAPS de se recentrer en affectant davantage d'ETP sur sa fonction première de contrôle des entreprises ; le SNEAS qui a fait la preuve de sa capacité à absorber des flux d'enquête en hausse constante depuis 2022, continue à professionnaliser sa mission, cette fois en « sous-traitance » d'un service tiers.

La seule limite consiste pour la DGPN à bien calibrer la dotation en ETP du SNEAS car ces transferts ne peuvent être absorbés à effectifs constants post JOP 2024 (hors renforts exceptionnels).

2.2.2 SNEAS – SCAE : la nécessité d'un transfert de certaines enquêtes au SNEAS comme prestataire de service du SCAE au profit des préfectures

Pour mémoire, dans le domaine du contrôle des armes, les enquêtes administratives réalisées par les préfectures portent actuellement sur les détenteurs particuliers et les armuriers détaillants. Elles visent : les agréments des armuriers ; les autorisations préalables d'accès aux formations d'armurier ; les autorisations d'acquisition et de détention d'armes de catégorie A1 et B ; les déclarations d'acquisition et détention d'arme de catégorie C.

Le circuit de ces enquêtes est prévu dans un document intitulé « guide des enquêtes administratives ». La procédure intègre déjà la saisine du SNEAS via l'interface ACCReD après une consultation préalable du fichier TAJ et du B2 casier judiciaire et du fichier national des interdits d'acquisition et détention d'armes par les agents de la préfecture, ainsi qu'une consultation des fichiers de l'ARS. Le cas échéant, les FSI peuvent être consultées.

Les avis d'incompatibilité rendus par le SNEAS sont des avis simples, qui ne lient pas les préfets, même s'ils sont généralement suivis.

Les enquêtes administratives non déconcentrées aux préfectures et relevant du SCAE concernent : la délivrance et le renouvellement des autorisations ministérielles de fabrication, commerce et intermédiation en armes (AFCI) ; les avis aux douanes concernant les flux transfrontaliers d'armes et de produits explosifs à usage civil ; les autorisations de port d'arme ministérielles pour les personnes exposées à des risques d'atteinte exceptionnelle à la vie, les agents de sécurité privés chargés de la protection d'une personnalité menacée, les professionnels autorisés par le préfet à détenir une arme sur leur lieu d'exercice en raison des risques liés à leur activité, les personnes exerçant en France au sein des ambassades ou des organisations internationales ou européennes ; les agents assurant la protection bâtiminaire des organisations internationales.

Ces enquêtes entraînent la consultation par les agents du FPR, du TAJ, du B2CJ, et la saisine, selon les cas, de la DGSI, de la DGPN, de la DNRT, de l'UCLAT ou de la DCIS.

Contrairement aux enquêtes déconcentrées en préfecture, le SNEAS n'est pas consulté dans le cadre de ces procédures.

Si le service, rencontré par la mission, estime que les fichiers accessibles au SNEAS offrent une couverture moins importante que les enquêtes réalisées par les services saisis et qu'il ne leur paraît pas opportun de confier la réalisation de ses enquêtes auprès du SNEAS, la mission est d'un avis contraire.

Elle estime que le SNEAS, à l'instar de ce qu'il fait déjà pour les enquêtes menées au profit des préfectures, pourrait utilement réaliser les enquêtes menées par le SCAE en complément ou à la place des services déjà saisis. Elle recommande le lancement dès 2026 d'une expérimentation entre le SNEAS et le SCAE pour mettre en place la convergence doctrinale et les modalités pratiques de cette évolution.

En effet, au vu de ses compétences et besoins, et au titre de la rationalisation de la conduite de ces enquêtes administratives opérées au profit des préfectures dans la majorité des situations, il serait opportun que la réalisation de l'ensemble des enquêtes préalables aujourd'hui faites par le SCAE soient concentrées au SNEAS, sous la forme d'une sous-traitance.

Le SNEAS rendrait au SCAE un avis simple, que ce service pourrait toujours, s'agissant de procédures particulières comme les autorisations de commerce et d'intermédiation, compléter par les éléments d'information dont il dispose en propre, notamment dans la perspective du rapport à présenter devant la commission interministérielle compétente.

En revanche, il ne serait pas pertinent de basculer la responsabilité des enquêtes spécifiques, qui concernent un nombre particulièrement restreint de candidats (agents de sécurité privée / gardes du corps, diplomates, etc.) dont le caractère propre ne correspond pas à la réponse « industrialisée » rendue par le SNEAS.

Recommandation n°1 : Transférer au SNEAS la réalisation des enquêtes administratives encore faites par le SCAE au titre de professions particulières. Le SCAE conserverait la maîtrise de certaines procédures spécifiques propres à certaines catégories de personnes autorisées à être armées au titre de leurs fonctions ou considérées comme sensibles - catégories très résiduelles

2.2.3 La rationalisation des EAS entre le SNEAS et le CoSSeN

Le CoSSeN utilise comme le SNEAS la plateforme ACCReD pour rendre ses avis à l'issue de son enquête et il s'agit d'un avis simple car la décision finale relève de l'autorité qui l'a saisi.

Dans ces conditions, la question qui est naturellement posée dans un cadre de rationalisation et de professionnalisation de ces enquêtes administratives consiste à concentrer effectivement la réalisation de ces enquêtes administratives sur le service « faïtier » du ministère, le SNEAS dont le savoir-faire (le SNEAS traite aussi des besoins de tous les OIV hors nucléaire) et la capacité de traitement ne sont plus à démontrer. Le SNEAS serait ainsi sous-traitant (délivrance d'un avis simple) du CoSSeN, destinataire après harmonisation des doctrines de ses avis, ce qui lui permet d'alimenter sa base de données, ODIINuc⁷³ qui centralise toutes les éléments d'information concernant les menaces à la sûreté nucléaire. Ce mouvement peut s'opérer selon le processus mis au point entre le SNEAS et le CNAPS, sur deux années (2026-2027) pour roder l'harmonisation doctrinale et régler les nécessaires transferts d'ETP sur le SNEAS, ce qui permet au CoSSeN de se concentrer sur ces autres missions liées à la centralisation de la sûreté nucléaire, dont le contrôle de l'application sur le terrain des règles d'accessibilité des installations.

⁷³ Rapport n° 19128-R de l'IGA et n° 049-20 de l'inspection générale de la justice de mai 2020 relatif à l'efficacité des moyens du SNEAS et du CoSSeN.

Parallèlement, il conviendrait que la DGSJ et le CoSSeN se rapprochent au titre de la réalisation des procédures d'habilitation qui sont réalisées pour tous les personnels civils, y compris au titre des OIV, par une structure spécialisée de la DGSJ.

Recommandation n°2 : Confier les enquêtes administratives de sécurité réalisées par le CoSSeN au SNEAS, chargé de lui rendre un avis simple (à l'instar de l'expérimentation en cours avec le CNAPS). Ce transfert s'opérerait progressivement sur deux exercices avec à la clé des transferts d'ETP

Recommandation n°3 : Mettre à l'étude entre la DGSJ et le CoSSeN le regroupement des procédures d'habilitation à la connaissance des informations classifiées sur la structure *ad hoc* de la DGSJ, compétente nationalement pour tous les personnels civils (fonctionnaires, agents publics et privés) à ce type d'habilitation

2.2.4 L'articulation des enquêtes SNEAS / SNEAV au titre des visas : maintien de la spécificité du SNEAV mais harmonisation des doctrines

Durant la période olympique, dans le cadre de la simplification des mesures d'accès au territoire national (plus de 70 hypothèses différentes de délivrance de visas avaient été recensées), la France s'est engagée auprès du CIO (lettre de garantie du Premier ministre du 3 août 2016) à mettre en œuvre un système unique de demande de visas (compétence du SNEAV pour l'enquête préalable) et d'accréditation (compétence du SNEAS pour enquête et avis préalable) en faveur de la famille olympique (sportifs participants et leur entourage, dignitaires du CIO, membres des fédérations, etc.), tout en respectant ses obligations réglementaires liées à la réalisation des contrôles préalables à l'entrée dans l'espace Schengen.

Après un arbitrage interministériel de mars 2022, la France a décidé de mettre en place en administration centrale, au ministère de l'intérieur (DGEF/DIMM), un « consulat olympique » centralisant toutes les demandes déposées auprès des représentations consulaires et garantissant un traitement homogène des dossiers : ce dernier a été opérationnel à compter de fin 2023 après plusieurs mois de travaux informatiques lourds pour harmoniser les flux informatiques entre France Visas et le système d'information du COJOP et les nécessaires adaptations réglementaires affectant les attributions des chefs de mission diplomatiques et consulaires (puisqu'exceptionnellement, dans ce contexte olympique, un service de l'administration centrale devenait compétent).

A partir de la transmission (souvent tardive) via le COJOP des dossiers (fréquemment incomplets) des membres de la famille olympique au consulat olympique, la procédure se traduisait d'abord par la consultation automatisée, opérée par la DGEF via le logiciel France Visas du FPR, du NSIS-II, et de la DGSJ pour faire la levée de doute sur l'identité. En cas de *hit* positif (« *match* »), le SNEAV réalisait des vérifications complémentaires et transmettait son avis sur un éventuel risque sécuritaire au service gestionnaire de France Visas.

La famille olympique avait été estimée en 2022 à 70 000 personnes au plus par le CIO-COJOP ; au total le SNEAV a traité près de 23 000 demandes transmises par le consulat olympique, chiffre révisé *in fine* à 21 062 après détection de doublons : leur traitement a entraîné 473 *hits* qui ont nécessité une enquête approfondie et après vérification par le service, 7 personnes ont reçu un avis négatif du SNEAV. Pour la DGEF, au terme de cette procédure, 33 demandes de visas au titre de la famille olympique ont donné lieu à un refus, validé par le cabinet du ministre, soit un taux de refus de 0,23% (concernant pour l'essentiel des ressortissants russes).

Selon les statistiques de la DGEF, un peu plus de 30 000 ressortissants de pays tiers soumis à visas ont été accrédités pour les JOP 2024, ce qui correspond aux 23 000 criblages réalisés par le SNEAV et aux conséquences d'un « effet Schengen » : la moitié de la famille olympique soumise à

l'obligation de visa n'est pas passé par le consulat olympique au motif qu'il disposaient déjà d'un visa Schengen en cour de validité (ex. : visa de circulation), d'un visa court séjour, d'un titre de séjour ou parce qu'ils ont choisi d'effectuer une demande de visas auprès d'un autre partenaire Schengen.

La procédure appliquée à la famille olympique est complexe (délivrance d'une accréditation et délivrance d'un visa). Il est procédé au préalable à une enquête administrative de sécurité respectivement par le SNEAS et le SNEAV. En outre, pour des membres de la famille olympique (ex. : athlètes séjournant en France plus de 90 jours – durée du visa court séjour – pour s'entraîner avant les compétitions ou dignitaires / VIP olympiques assistant aux jeux olympiques et aux jeux paralympiques, soit un total de 105 jours) disposant déjà d'un titre ou d'une autorisation de séjour en France, l'enquête de sécurité a été réalisée par le SNEAS, conformément à l'article L.114-1 V du CSI. Or, les fichiers consultés dans le cadre de ces enquêtes ne sont pas identiques pour les deux services, ce qui crée des distorsions dans les décisions selon la procédure utilisée – distorsions délicates à traiter pour des publics « sensibles ». Il a fallu procéder à une harmonisation dans les fichiers consultés et surtout les doctrines appliquées par le SNEAS et le SNEAV / consulat olympique, sous l'égide du coordinateur national de la sécurité des jeux (CNSJ) en lien étroit avec le cabinet du ministre (dans certains cas, une cellule de déconfliction présidée par le directeur de cabinet du ministre a procédé aux arbitrages – portant en réalité sur des cas peu nombreux).

Malgré toutes les difficultés techniques et la complexité inhérente à cette matière, sans le choix de se doter d'un consulat olympique centralisé (pour l'instruction / décision), il est probable que la France n'aurait pas été en mesure de délivrer tous les visas demandés par le CIO-COJOP dans le respect des délais et surtout dans le respect des contrôles sécuritaires prévus.

La mission considère que le SNEAV doit garder une place spécifique dans le dispositif des EAS en raison de son positionnement au sein du système européen de contrôle aux frontières, de son financement exclusif sur des fonds européens (FRONTEX) et du stade actuel de développement de ce service.

Trois missions principales sont dévolues au SNEAV : attributions de l'unité nationale française ETIAS ; enquêtes de sécurité préalables à la délivrance de visas par les autorités consulaires pour le compte de la sous-direction des visas de la DGEF ; mise en œuvre d'une cellule centralisée chargée du projet d'interopérabilité entre plusieurs systèmes d'information européens relatifs aux frontières, aux migrations et à la sécurité et à la refonte de systèmes d'information européens.

Sur ces trois missions, seule la mission d'enquête préalable à la délivrance de visas par les autorités consulaires pour le compte de la DGEF a une réalité opérationnelle aujourd'hui. Le SNEAS travaille actuellement en mode projet pour l'unité nationale française ETIAS dont la mise en place, initialement prévue en 2025, a été une nouvelle fois reportée, et pour la préfiguration de la cellule centralisée.

La mission d'enquêtes préalable à la délivrance des visas consiste à faire des enquêtes approfondies de levée de doute ou de confirmation après un premier criblage des demandeurs de visas consulaires effectué par le logiciel mis en œuvre par la DGEF (France Visas). Il s'agit d'une activité très spécialisée liée à la mission de garde-frontière et exercée en lien étroit avec la sous-direction des visas de la DGEF située à proximité du SNEAV.

Par ailleurs, cette mission constitue pour les personnels du service un réel incubateur permettant leur formation aux problématiques qu'ils rencontreront lors de la mise en œuvre effective de l'unité nationale française ETIAS et de la cellule centralisée. Pour la mission, le transfert de ces missions d'enquêtes au SNEAS serait contreproductif et constituerait un frein à la mise en place des missions principale du SNEAV telles qu'elles sont définies par le cadre juridique européen. La mission recommande donc de maintenir ces enquêtes administratives au sein du SNEAV.

Néanmoins, il est apparu lors des auditions menées qu'un rapprochement entre les doctrines de traitement des données issues du criblage entre les deux services était nécessaire pour assurer une

réponse uniforme aux situations similaires rencontrées par les différents intervenants. Dans ce domaine la doctrine du SNEAS est écrite et permet aux analystes de disposer d'une véritable grille de décision tenant compte des lignes directrices juridiques et des cas pratiques rencontrés. Il semble que le SNEAV – service très jeune – ne soit pas encore au même point d'avancement que le SNEAS dans ce domaine. La mission préconise que ces deux services se rapprochent afin de se doter d'une doctrine commune.

Annexe n° 3 : Déminage et équipes cynotechniques

Extrait de la lettre de mission : « *analyse et évaluation des différents dispositifs déployés en matière de déminage et d'équipes cynotechniques et opportunité de faire évoluer l'organisation des services* »

1	Le risque explosif lors des JOP 2024 : un niveau de sécurisation jamais envisagé en France, même après la vague d'attentats de 2015.....	83
1.1	Les ressources étatiques de déminage et les équipes cynotechniques disponibles en France	83
1.2	L'objectif très ambitieux de sécurisation, formalisé assez tardivement, s'est traduit par une impasse capacitaire.....	84
1.3	L'héritage des JOP 2024 : une approche harmonisée du risque explosif et de son traitement lors des grands événements	85
2	Une mission menée à bien malgré l'impasse capacitaire et l'hétérogénéité de la ressource finalement disponible.....	87
2.1	Le recours à des ressources complémentaires : un renfort indispensable qui n'a pas été sans soulever de difficultés.....	87
2.1.1	Le renfort des équipes cynotechniques étrangères a soulevé plusieurs difficultés.....	87
2.1.2	Le renforcement des spécialistes des explosifs par des assistants formés pour l'occasion était justifié par l'événement mais n'a pas vocation à perdurer	88
2.2	La ressource étatique française n'est pas toujours disponible de manière suffisamment souple.....	89
2.3	La ressource « sécurité privée » n'a pu être sollicitée parce qu'elle n'était pas mobilisable.....	90

Au regard de ce qui s'est passé après les attentats d'Arras pendant la coupe du monde de rugby (CMR) 2023, le contexte international tendu et le mimétisme des actions contestatrices laissaient à penser que la pratique des « alertes à la bombe » ou des « colis suspects » se multiplieraient à l'occasion des JOP 2024 – véritable vitrine médiatique – visant les sites des épreuves comme leurs alentours et les aéroports et gares (7 aéroports et 2 gares particulièrement concernés le 26 juillet 2024 et 14 aéroports le 30 juillet). Expérimenté pendant la CMR 2023, le meilleur moyen de lutter efficacement contre les conséquences (évacuation systématique des sites sans analyse sérieuse de la menace) a consisté de partir d'un niveau de sécurité le plus élevé possible en réalisant le maximum d'inspections de sécurité « intégrales » de sites faisant l'objet d'un « *lock-down* » (fermeture totale des sites auparavant vérifiés et sécurisés avant remise à l'organisateur des compétitions – CIO/COJOP).

L'Etat – dont le ministère de l'intérieur au premier chef – a dû mettre en place une stratégie particulière reposant sur des inspections de sécurité et l'adaptation d'un maillage territorial des équipes de démineurs et des équipes cynotechniques pré-positionnées en cas d'alertes à la bombe ou d'interventions pour objets suspects. Au total, les opérations (les inspections de sécurité relèvent de la responsabilité des services de l'Etat) ont concerné 135 sites gérés par Paris 2024 (le COJOP) pour les JO, le site de la cérémonie d'ouverture, les sites de célébration du chaudron, les cortèges des hautes personnalités et les hébergements de la famille olympique, soit plus de 400 sites en planification. Les autres sites (Clubs 2024, hôtels des délégations, etc.) n'ont fait l'objet d'inspections de sécurité que si des éléments objectifs relatifs à l'état de la menace (délégation « sensible » par exemple) le justifiaient.

Au titre du bilan, 268 incidents d'exploitation pour colis abandonnés et 13 alertes à la bombe ont été recensés dans le métro-RER francilien et dans l'ensemble des départements hôtes et 93 levées de doutes ont été pratiquées à la suite d'alertes à la bombe.

1 LE RISQUE EXPLOSIF LORS DES JOP 2024: UN NIVEAU DE SECURISATION JAMAIS ENVISAGE EN FRANCE, MEME APRES LA VAGUE D'ATTENTATS DE 2015

1.1 Les ressources étatiques de déminage et les équipes cynotechniques disponibles en France

Le ministère de l'intérieur peut s'appuyer sur ses 340 démineurs largement territorialisés (rattachés et coordonnés par la DGSCGC et dont 210 ont été engagées sur les JOP), les 26 de la préfecture de police de Paris (Laboratoire central de la préfecture de police - LCPP) ainsi que la dizaine d'agents du détachement central interministériel d'intervention technique (DCI-IT) qui traite du haut du spectre des risques NRBC – risques par ailleurs toujours liés à un vecteur explosif. Cette dernière structure dépend de l'état-major de la DGPN dont elle constitue le service du contre-terrorisme NRBC. Elle est formée d'une dizaine d'experts susceptibles de se constituer en « modules d'inspection, de surveillance et d'intervention » formés de spécialistes appartenant à 11 composantes expertes interministérielles, mises à disposition par leurs administrations et établissements publics (ex CEA-DAM). Durant les JOP, elle a mobilisé et coordonné, principalement en Ile-de-France (82 sur 96 à l'échelle nationale) ses composantes, soit 156 personnes/jour réparties en 5 modules de 30 agents entre le 4 juillet et le 8 septembre 2024 pour réaliser des inspections et, le cas échéant, des interventions de levée de doutes.

En outre, le ministère peut s'appuyer sur environ 400 unités cynotechniques ministérielles⁷⁴ formées. Celles-ci sont déployées quotidiennement par leurs unités d'emploi (exemple : la PAF dans les principaux aéroports où sont repositionnés en permanence 17 démineurs) pour répondre aux besoins permanents de sécurisation (aéroports, ports, etc.), aux alertes à la bombe ou colis piégés

⁷⁴ DGGN (environ 90 équipes au total mais certaines étaient non disponibles car utilisées par des formations spécialisées comme la GTA ou la garde-républicaine); DGPN (environ 87 équipes mais dont certaines, utilisées par des forces spéciales ou la PAF dans les aéroports, n'étaient pas mobilisables); une centaine au titre du ministère des armées; une vingtaine au titre des Douanes; moins d'une dizaine au titre de l'administration pénitentiaire.

(LCPP sur Paris et dans le métro), à la protection des bâtiments nationaux et des infrastructures militaires. Ces moyens comme cette organisation permettent au ministère de l'intérieur de répondre efficacement aux besoins permanents, en temps normal comme lors de crises d'ampleur, y compris en sollicitant la participation des moyens spécialisés des armées, dans la cadre de la coopération civilo-militaire.

Les équipes cynotechniques étatiques formées à la recherche d'explosifs sont intégrées, en tant que de besoin, dans la « boîte à outils » des démineurs pour les assister lors des missions de sécurisation préventive (inspections de sécurité), à la suite d'une alerte à la bombe ou pour qualifier le contenu d'un objet susceptible de contenir de l'explosif.

Conformément à la doctrine d'intervention des démineurs, ces experts interviennent dans le cadre de trois missions : en amont, ils garantissent (PV à l'appui) la sécurisation d'un site (conformément à la doctrine ministérielle) lors de sa livraison à l'organisateur ; en cas d'alerte, ils lèvent le doute sur un site voire découvrent un engin explosif ; enfin, ils interviennent le cas échéant pour neutraliser l'engin. Pour ces missions, ils bénéficient de deux appuis : des assistants de reconnaissance spécifiquement formés (ou EOR pour « *Explosive Ordnance Reconnaissance* ») et des chiens certifiés CYNODEX. En effet, la DGPN dispose d'un centre national de certification des unités cynotechniques (chien + maître-chien) situé à Biscarosse, qui délivre les certificats techniques annuels aux unités publiques ou privées qui se présentent (la « formation » d'un chien spécialisé en cyno-détection nécessite une période d'environ 14 semaines avant certification éventuelle).

1.2 L'objectif très ambitieux de sécurisation, formalisé assez tardivement, s'est traduit par une impasse capacitaire

La ressource décrite ci-dessus - humaine et d'unités de cyno-détection - qui couvre en temps normal les besoins s'est révélée insuffisante à quelques mois de l'ouverture des JOP 2024. Plusieurs raisons expliquent cette situation :

En premier lieu, les normes de sécurisation des sites ont été fixées en mai 2024 par la doctrine nationale de gestion du risque explosif⁷⁵. L'élaboration de ce document, qui a fait l'objet d'un consensus interministériel (ministères de l'intérieur, des armées, SGDSN, administrations des douanes et de la pénitentiaire), a été coordonnée par le CNSJ au début de l'année 2024. Il organise et uniformise les missions des acteurs impliqués ; toutefois, il a établi un niveau de sécurisation particulièrement élevé et exigeant pour tous les sites, inhabituel au regard de la pratique. Pour mettre en œuvre cette doctrine nationale appliquée à tous les sites (avec en outre des extensions des périmètres), le besoin initialement exprimé était de 600 unités cynotechniques en amont des JOP et 100 unités pendant la tenue des JOP : un tel objectif sécuritaire n'avait jamais été mis en œuvre en France, même après les attentats de 2015 ;

En deuxième lieu, le nombre considérable de sites (135 avec les sites média, VIP, sur le parcours de la flamme olympique, etc.) à sécuriser en parallèle, dans une période d'autant plus resserrée dans le temps que l'organisateur des épreuves (CIO-COJOP) a insisté pour que la livraison des sites « blanchis » (sécurisés) par les services de l'Etat intervienne le plus tardivement possible, afin de limiter ses dépenses de sécurité privée. Entre le 8 mai et le 8 septembre 2024, les démineurs et les équipes cynotechniques ont ainsi conduit 270 inspections explosifs au titre des JOP 2024. A titre d'illustration, en Ile-de-France, les équipes déminage / cyno-détection n'ont disposé que d'une dizaine de jours au plus pour sécuriser tous les sites parisiens ainsi que ceux de la cérémonie d'ouverture (14 km des berges) ; elles devaient « couvrir » entre 6 et 8 sites par jour, sachant que la sécurisation du village olympique s'est étalée sur 6 jours, que celle d'un site sportif comme Roland-Garros a mobilisé plus de 100 personnes organisées en plusieurs équipes complètes (démineurs / EOR / chiens CYNODEX) pendant 10 heures sans interruptions, tout comme le stade du Parc des princes. Au pic de l'activité, le 25 juillet, cette combinaison d'un nombre élevé de sites

⁷⁵ Doctrine nationale de gestion du risque explosif, signée le 8 mai 2024 du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur et des outre-mer.

et de délais contraints a conduit à mobiliser l'essentiel du potentiel disponible, soit 325 équipes cynotechniques sur l'ensemble du territoire national.

En dernier lieu, la constitution d'un vivier suffisant de ressources étatiques disponibles (démineurs / EOR / chiens CYNODEX) a été rendu très complexe pour la coordination du dispositif assurée par l'état-major de la DGSCGC car elle s'est heurtée, notamment, à une faible disponibilité des unités de cyno-détection. En effet, les zones de défense devaient préserver des ressources pour intervenir sur les missions quotidiennes et sur des événements en marge des JOP 2024. Les unités cynotechniques étatiques (PN, GN ou Armées) qui assurent quotidiennement des missions régaliennes ne pouvaient être « préemptées » pour des missions complémentaires, même ponctuelles puisque les missions du quotidien n'ont pas été interrompues pendant les JOP. Enfin, les unités cynotechniques étatiques ont souvent un niveau hétérogène de performances car, contrairement aux équipes privées, ils ne répondent pas à un référentiel commun de tests.

Au regard de ces éléments, le constat d'un vivier cynotechnique JOP insuffisant a conduit le ministère de l'intérieur (et celui des Armées) à solliciter début 2024 la participation d'unités étatiques étrangères dans le cadre des outils de coopération internationale.

1.3 L'héritage des JOP 2024 : une approche harmonisée du risque explosif et de son traitement lors des grands événements

Lorsque les services de l'Etat en charge de la sécurisation de l'événement (SGDSN, DIJOP, CNSJ) lancent durant le second semestre 2022 le travail, thématique par thématique, sur le dispositif opérationnel, il apparaît rapidement que les services de déminage et unités de cynodétection sont confrontés à un problème de doctrine au regard des alertes à la bombe et du traitement des objets abandonnés, avec à la clef la question délicate des évacuations de stades ou sites et de la perturbation des épreuves. Outre la persistance des menaces, les JOP constituent une vitrine médiatique telle que toutes les actions perturbatrices emportent des conséquences médiatiques considérables dont l'atteinte à l'image de l'Etat hôte. En ce domaine, il n'existait pas de procédure homogène du traitement de ces incidents. En outre, la sûreté des épreuves au regard de cette menace est indissociable d'un travail spécialisé d'inspection amont afin de « blanchir » les sites fournis à l'organisateur. Les autorités ont, dans ce contexte, fait le choix d'un niveau de sécurisation particulièrement élevé – et inhabituel au regard des usages.

Même si le travail d'harmonisation mis en route en janvier 2024 a débouché sur la formalisation assez tardive (8 mai 2024) d'une « doctrine nationale de la gestion du risque explosif », celle-ci a eu le mérite d'harmoniser les pratiques des différents services, de définir les principes d'emploi des renforts internationaux venant de nombreux pays (dont certains jamais venus en France par le passé) et la gouvernance pour la coordination. Les principes définis par ce cadre sont, sous réserve d'adaptations en fonction de l'événement, transposables à d'autres circonstances.

Cette doctrine fixe et précise les principes suivants :

- Les inspections de sécurité (opérations relevant de la responsabilité de l'Etat)

L'objectif est de réaliser le maximum d'inspections de sécurité, indépendamment de l'état de la menace, sur tous les sites faisant l'objet d'un « lock-down » (livraison d'un site « blanchi » à l'organisateur) afin d'obtenir un niveau de sécurisation maximal et garantir la sérénité de l'événement (pour éviter les évacuations notamment). Contrairement à la pratique traditionnelle, une opération d'inspection approfondie couvre l'intégralité du site (donc avec un périmètre étendu au-delà de l'enceinte sportive *stricto sensu*) : le champ de ces inspections recouvrait 135 sites gérés par Paris 2024 (COJOP), auxquels s'ajoutaient d'autres sites de célébration, les cortèges de hautes personnalités, soit au total 400 sites intégrés dans la planification opérationnelle « explosifs ». En revanche, les autres sites ne faisaient l'objet d'une inspection que si des éléments objectifs relatifs à l'état de la menace le justifiaient. L'organisateur (CIO-COJOP) avait

la responsabilité dans le processus de vérification du contenu des vecteurs (véhicules, etc.) des fournisseurs n'ayant pas adhéré au « *Vendor Certification Programme* ».

- Le traitement des objets abandonnés ou des alertes à la bombe

Le traitement des objets abandonnés se déroule en trois étapes : caractérisation de l'objet, qualification de l'objet et levée de doute. La responsabilité du traitement de la problématique est partagée entre l'Etat pour la caractérisation de l'élément dans tous les espaces publics et toutes les opérations de levée de doute, le COJOP pour l'intérieur des sites sous sa responsabilité et les opérateurs de transport public (SNCF, RATP, etc.) pour la caractérisation et la qualification de l'élément suspect dans les gares et réseaux. S'agissant des alertes à la bombe, la DGSCGC a diffusé le 26 juillet 2024 par télégramme ministériel un « guide sur les alertes à la bombe », qui prône des vérifications préalables pour apprécier le niveau de crédibilité du message malveillant et éviter ainsi de perturber le déroulement normal des différents événements : cette stratégie a été parfaitement respectée au regard du volume important d'alertes à la bombe, ce qui a induit un très faible nombre d'évacuations (et parfois des retards à l'entrée des spectateurs).

Les préfets des départements hôtes ont mis en place un plan de pré-positionnement des forces, équipes démineurs / EOR / unités CYNODEX) afin de pouvoir intervenir immédiatement, pour éviter, en levant le doute, toute évacuation et suspension intempestive de l'événement.

- L'emploi des ressources

Les inspections de sécurité relèvent de la responsabilité d'un démineur français susceptible d'être appuyé par d'autres ressources, françaises ou étrangères (EOR et équipage cynotechnique). La caractérisation et la qualification de l'objet repéré peuvent être réalisées par les forces de sécurité intérieure, les opérateurs de transport, les équipes cynotechniques étatiques ou privées ou les démineurs et, si une ressource française n'est pas disponible immédiatement une équipe cynotechnique étrangère peut pallier son indisponibilité. La levée de doute doit être assurée par deux démineurs, dont l'un peut être étranger. Enfin, les ressources CYNODEX de la SNCF et la RATP ne sont pas sollicitées par l'Etat compte tenu du caractère stratégique de leurs missions.

- L'état-major de la DGSCGC a été désigné comme le coordinateur national de la ressource (cf. *infra* 2.2)

Les principes définis par ce cadre sont dorénavant, sous réserve d'adaptations en fonction de l'événement, parfaitement transposables à l'avenir.

2 UNE MISSION MENE E A BIEN MALGRE L'IMPASSE CAPACITAIRE ET L'HETEROGENEITE DE LA RESSOURCE FINALEMENT DISPONIBLE

2.1 Le recours à des ressources complémentaires : un renfort indispensable qui n'a pas été sans soulever de difficultés

2.1.1 Le renfort des équipes cynotechniques étrangères a soulevé plusieurs difficultés

Durant la phase d'élaboration de la doctrine nationale de gestion du risque explosif, largement pilotée par la CNSJ, et au fur et à mesure de la connaissance par l'état-major de la DCSCGC de la disponibilité opérationnelle réelle des équipes cynotechniques étatiques françaises (rendue complexe par la gestion éclatée entre les directions métiers et entre territoires - zones de défense et de sécurité), la recherche d'une ressource cynotechnique internationale complémentaire s'est imposée. A titre d'exemple, pour l'arrivée de la flamme olympique à Marseille le 8 mai 2024, l'état-major de la DGSCG a éprouvé beaucoup de difficultés à mobiliser pour l'occasion 75 équipes cynotechniques en faisant appel à des ressources zonales. En mobilisant les outils de coopération internationale, les ministères de l'intérieur et des armées ont finalement obtenu que 46 Etats partenaires (dont 27 au titre des accords de Prüm) répondent favorablement en dégageant un volume global de 1 786 renforts policiers, dont 57 démineurs et 359 équipages cynotechniques destinés à seconder les ressources françaises.

Ces équipes ont renforcé la couverture nationale car il s'agissait de réaliser début juillet 2024 un nombre important d'inspections préalables de tous les sites dans un calendrier particulièrement ramassé, notamment en Ile-de-France et de permettre aux préfets des départements hôtes de disposer d'une disponibilité renforcée d'équipes spécialisées pour garantir une bonne réactivité en cas d'alerte. Des référents désignés par les directions métiers (PP, DGP, DGGN, DGSCGC) ont permis d'assurer un accueil adapté aux contraintes missionnelles de ces renforts et d'assurer la mixité des équipes déployées.

L'accueil de ces unités cynotechniques étrangères a posé de sérieux problèmes logistiques, non anticipés :

- La question des contrôles sanitaires applicables aux chiens hors UE (certains vaccins doivent être réalisés 3 mois avant l'entrée du chien) : les pays avaient été informés au préalable de ces conditions sanitaires et ont dû parfois ajuster leurs renforts en conséquence ;
- La question de l'accueil spécifique de ces unités mixtes (chien / maître-chien) et des particularités opérationnelles propres à chaque délégation : par exemple pour les maître-chien désirant dormir avec leur animal, plus de 250 chambres ont été fléchées sur des structures collectives (internats scolaires à Meudon, apprentis d'Auteuil à Sannois, hôtels, etc.) et pour ceux souhaitant bénéficier d'un chenil, 95 box ont été recensés en complément des structures privées disposant d'espaces pour y installer des structures provisoires. Il a fallu régler également les problèmes d'intendance comme la nourriture des chiens, la prise en charge des soins vétérinaires canins, etc. ;
- La question de la mobilité (pour se rendre sur les lieux de travail) : beaucoup de renforts intra UE sont venus avec leurs véhicules équipés mais pour d'autres (Norvège, Inde, Mexique, Afrique du sud, etc.), une location et l'équipement de 50 véhicules a été prévue par la préfecture de police de Paris pour transporter ces équipes étrangères.

Ces questions de logistique n'avaient pas été anticipées et elles ont dû être réglées en quelques semaines à la charnière du printemps-été 2024.

2.1.2 Le renforcement des spécialistes des explosifs par des assistants formés pour l'occasion était justifié par l'événement mais n'a pas vocation à perdurer

Les spécialistes en reconnaissance des munitions explosives, connus sous le nom d'EOR (pour *Explosive Ordnance Reconnaissance*), jouent un rôle essentiel dans l'identification et la gestion sécurisée des munitions non explosées et des engins explosifs improvisés. Les spécialistes EOR sont autorisés à intervenir dans les zones où des munitions ou des engins explosifs ont été identifiés. Leur mission inclut l'identification, la sécurisation et, si nécessaire, la neutralisation de ces engins. Les spécialistes EOR qui sont formés par des institutions spécialisées (notamment militaires) peuvent être des militaires employés au sein des forces armées, soit des gendarmes, soit des civils, employés par des organismes tels que la DGA. Ils jouent un rôle crucial dans la gestion sécurisée des munitions non explosées et des engins explosifs improvisés.

La spécialité *Explosive Ordnance Reconnaissance* (EOR), initialement désignée sous le terme « reco-NEDEX », a été formalisée en France à la suite de l'adoption de l'accord de standardisation de l'OTAN STANAG n° 2389. Cet accord, ratifié par la France en 1986 et mis en application en 1987, établit les normes minimales de qualification pour le personnel chargé de la neutralisation des munitions et explosifs (EOD).

Pour ce qui concerne le ministère de l'intérieur, la gendarmerie dispose de personnels formés en reconnaissance des munitions explosives. Pour pallier la rareté de la ressource, il a été fait appel à des personnels de la gendarmerie (300 pour les JO et 110 pour les paralympiques), du ministère des armées dans le cadre du dialogue civilo-militaire (120 pour les JO et 88 pour les paralympiques) ; les pics d'emploi ont été atteints entre le 20 et le 26 juillet 2024 avec un volume compris entre 110 et 260 EOR engagés par jour. La gendarmerie a mis à disposition 300 EOR pour les JO et près de 110 EOR pour les paralympiques. Les pics d'emploi ont été atteints entre le 20 et le 26 juillet 2024 avec un volume compris entre 210 et 260 EOR engagés par jour. Le 28 août 2024, 80 gendarmes EOR, issus de diverses unités, ont participé à la sécurisation des sites de la cérémonie d'ouverture des Jeux paralympiques de Paris.

Pour relever le défi capacitaire qui s'est révélé pour faire face à la sécurisation de tous les sites olympiques et autres sites concernés, en fonction de la menace identifiée, le ministre de l'intérieur a pris la décision de renforcer les équipes de déminage engagées au niveau national dans les missions d'inspection et de sécurité des sites. Sous l'impulsion de la DGSCGC, a été constitué un vivier de personnels administratifs et techniques volontaires relevant du ministère. Les agents volontaires dénommés EOR sont destinés à travailler en appui et sous le contrôle des équipes de déminage du groupement d'intervention du déminage de la DGSCGC pour la recherche d'objets suspects sur les sites olympiques et paralympiques, qu'il s'agisse des sites de compétition ou d'entraînement, des hôtels accueillant des délégations et de tout lieu désigné par le préfet. Les conditions de participation des volontaires EOR ne doivent pas présenter de risque spécifique et ne pas dépasser une mobilisation de 5 heures par vacation renouvelée une fois par journée. La mobilisation de nuit ou de week-end doit revêtir un caractère exceptionnel. Ils perçoivent une indemnisation de 130 € par période de vacation. Les EOR administratifs sont ensuite intégrés au sein d'équipes constituées de 10 agents volontaires, encadrés par 2 démineurs et assistés d'équipes cynophiles. Leur participation au dispositif est soumise à une formation préalable composée d'un module théorique d'une durée totale de 16 heures et d'un module pratique de 14 heures, à l'occasion duquel les agents formés sont mis en situation d'inspection de sécurité.

En définitive, 250 personnels du ministère de l'intérieur ont été formés assistants EOR et ont contribué à la sécurisation des sites. Cette mobilisation relève d'un engagement citoyen qu'il faut souligner et leur appui a été précieux. Au demeurant, le maintien de ce dispositif conjoncturel n'apparaît pas nécessaire au regard des ressources disponibles, notamment à la gendarmerie nationale qui dispose en permanence de 900 personnels aguerris voire du ministère des Armées dans le cadre du dialogue civilo-militaire (120 EOR).

2.2 La ressource étatique française n'est pas toujours disponible de manière suffisamment souple

Pour faire face à l'ampleur des moyens nécessaires pour les JOP, un nouveau dispositif d'expression et d'allocation des ressources a été mis en œuvre. Auparavant, chaque département exprimait sa demande directement aux DG métiers⁷⁶ en passant généralement par la zone de défense. Ainsi, chaque DG métier recevait les demandes de plusieurs acteurs sans connaître la disponibilité éventuelle d'autres services mieux localisés pour y répondre.

Il est apparu nécessaire d'avoir une vision d'ensemble des ressources, quel que soit le service d'appartenance, afin d'optimiser leur emploi.

La DGSCGC a été chargée de la coordination des moyens de déminage mis en œuvre au niveau national durant les JOP 2024. Ce dispositif s'organise sur 3 niveaux, départemental, zonal et national.

Afin de déterminer les ressources nécessaires, il revenait à chaque préfecture de planifier ses besoins et les ressources propres qu'elle pouvait déjà engager en équipes cynotechniques, démineurs et EOR. En plus du niveau d'engagement de l'Etat dans la gestion du risque explosif positionné à un niveau très élevé, les besoins pour les missions quotidiennes devaient être préservés. Les préfectures concernées étaient celles des départements qui accueillait des sites d'épreuve mais aussi des départements qui recevaient des délégations, avaient des sites d'entraînement ou des fan zones.

Le dispositif envisagé par les préfectures et les éventuelles demandes de renforts étaient ensuite transmises à l'échelon zonal ou la préfecture de police de Paris pour l'Ile-de-France. Il revenait à la préfecture du département ou la préfecture de police d'organiser et adapter la ressource étatique zonale disponible au sein du ministère de l'intérieur, de l'administration pénitentiaire, des douanes, etc. Pour la préfecture de police de Paris uniquement, la zone pouvait faire appel aux ressources du ministère des Armées via le conseiller défense du préfet de police.

Enfin, cette planification zonale était portée à la connaissance de l'état-major de la DGSCGC chargée d'harmoniser et de planifier les renforts entre zones de défense. Les renforts internationaux sollicités début 2024 ont été intégrés dans ce schéma d'allocation des moyens sous la supervision de la CNSJ.

Pour ce faire, s'est engagé un dialogue permanent avec les états-majors de zones de défense et de sécurité (EMIZ), les DG métiers du ministère de l'intérieur, le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), le centre opérationnel de Bercy (COBER), le centre opérationnel du ministère de la justice, etc. Si un besoin de ressources complémentaires était identifié, la DGSCGC pouvait solliciter des moyens auprès d'autres partenaires tels que le ministère des armées ou des renforts étrangers, en lien avec la CNSJ.

L'emploi des moyens déployés sur les sites était assuré par la préfecture de police en Ile-de-France et par le groupement d'intervention déminage de la DGSCGC sur le reste du territoire, sous l'autorité des préfets.

Ce nouveau système appliqué pour la province, qui centralisait vers la DGSCGC l'expression des besoins de renfort extra zonaux a donné satisfaction aux acteurs. En héritage, cette procédure, qui permet d'optimiser l'emploi des moyens disponibles quel que soit le ministère d'appartenance, pourrait être maintenue. Elle contribue à décroiser les services du ministère de l'intérieur et des autres ministères. Néanmoins, l'appel à des renforts internationaux soulève des questions d'employabilité des équipes car il n'existe pas de standard de certification international pour les chiens en détection d'explosifs.

⁷⁶? DGPN, DGGN, DGSCGC.

2.3 La ressource « sécurité privée » n'a pu être sollicitée parce qu'elle n'était pas mobilisable

Les équipes cynotechniques privées constituent une ressource potentielle pour renforcer le dispositif de sécurisation. La certification Cynodex étant en vigueur en France, les équipes cynotechniques privées disposent d'un niveau élevé de compétences susceptibles d'être employées sur l'ensemble des missions. La certification CYNODEX est un élément essentiel pour les agents spécialisés dans la cyno-détection d'explosifs. Délivrée par le Centre national de certification en cyno-détection d'explosifs, situé à Biscarrosse, au nom du ministre de l'Intérieur, elle atteste de la compétence technique des agents dans le domaine de la détection d'explosifs, garantissant ainsi la sécurité des opérations. Ces équipes cynotechniques sont par exemple employées par la SNCF et la RATP, ou à l'occasion de grands rassemblements. Elles pourraient être mobilisées par voie de convention de mise à disposition (la réquisition est réservée aux cas d'urgence mais leur intégration dans le dispositif général de sécurisation perturbe l'activité de leur employeur habituel qui naturellement privilégie ses contrats en cours avec ses donneurs d'ordre).

Depuis le 1^{er} avril 2024, les unités de cyno-détection privées doivent bénéficier d'une certification CYNODEX pour être déployées sur le territoire national et répondre aux objectifs de sûreté identifiés par les opérateurs privés. La DGPN certifie annuellement environ 200 unités CYNODEX privées. Cependant, cette exigence de labellisation CYNODEX combinée au fait que peu d'entreprises privées disposent de cette spécialité coûteuse et qu'elles aient privilégié leurs clients à l'année (les transporteurs publics emploient quelques 260 chiens agréés par exemple) explique que le COJOP ait été en difficulté pour trouver les compétences *ad hoc* destinées à sécuriser ses sites logistiques (une dizaine d'équipes CYNODEX au plus) : les ressources étatiques ont donc dû être appelées en substitution.

Recommandations de l'annexe 3 :

Recommandation n°1 : Standardiser les aptitudes techniques des ressources de cynodétection pour les équipes étatiques (certification CYNOTDEX) et en avoir régulièrement une connaissance exhaustive

Recommandation n°2 : Instaurer une coordination, sur le modèle de l'UCFM, confiée à l'état-major de la DGSCGC (à l'exception de la zone de Paris qui a un dispositif *ad hoc*)

Recommandation n°3 : Mettre en place un groupe de travail MI / représentants de la filière visant à mobiliser davantage la sécurité privée spécialisée (formation, attractivité, opportunité d'une obligation légale pour certains lieux ou manifestations confrontés à des flux importants de publics à faire appel à la cynodétection privée pour soulager les ressources étatiques)

Annexe n° 4 : Les contraintes sécuritaires et leurs conséquences sur Paris et l'Ile-de-France

Extrait de la lettre de mission : « *analyse et évaluation de l'organisation mise en place et du fonctionnement de la « chaîne » logistique et sécuritaire dans une agglomération dense comme celle de Paris-région parisienne (en particulier dans les transports publics et sur les axes structurants de circulation de Paris et d'Ile-de-France). Cette analyse pourra être utilement éclairée par une présentation sommaire, à partir de sources ouvertes, de la réception de cette organisation par les professionnels et populations au regard notamment des contraintes et restrictions subies, tout particulièrement en Ile-de-France puisque son activité économique – même ralentie en période estivale – en fait une des toutes premières régions économiques du monde* »

1	L'impératif de sécurisation des JOP 2024 a été d'emblée conçu comme devant être concilié avec la maîtrise des perturbations pour la population et la vie économique	93
1.1	La problématique des perturbations induites par les JOP 2024, et singulièrement par leur sécurisation, a été largement anticipée	93
1.2	Les acteurs publics ont procédé à de nombreuses adaptations et ajustements pour minimiser ces perturbations.....	94
2	Selon les données actuellement disponibles, l'ampleur effective des perturbations liées aux JOP 2024 a été limitée et en tout état proportionnée aux retombées positives des Jeux	95
2.1	Un dispositif dédié au traitement des cas nécessitant une indemnisation vient d'être confirmé par le gouvernement.....	95
2.2	Sous toute réserve quant à l'exhaustivité des données connues, l'ampleur des perturbations s'avère limitée au regard de l'impact économique positif des JOP 2024	95
2.2.1	Les chiffres globaux	95
2.2.2	Un levier pour l'emploi et les entreprises locales	96
2.2.3	Un effet contrasté sur le tourisme et l'hôtellerie.....	97
2.2.4	Une transformation urbaine et infrastructurelle	97
2.2.5	Circulation en Ile-de-France et bilan des voies olympiques réservées	97

1 L'IMPERATIF DE SECURISATION DES JOP 2024 A ETE D'EMBLEE CONÇU COMME DEVANT ETRE CONCILIE AVEC LA MAITRISE DES PERTURBATIONS POUR LA POPULATION ET LA VIE ECONOMIQUE

1.1 La problématique des perturbations induites par les JOP 2024, et singulièrement par leur sécurisation, a été largement anticipée

En raison de la nature particulière des JOP 2024, de leur durée, du nombre de sites impliqués et de l'ampleur de l'espace public concerné, un bouclage total des sites olympiques et de leurs alentours n'était pas envisageable comme il l'aurait été pour un grand événement ponctuel et géographiquement limité. Cette spécificité des JOP 2024 a été prise en compte dès la phase initiale de préparation de l'événement.

Ainsi, il était entendu que la préfecture de police allait devoir édicter de nombreuses mesures de police administrative pour interdire ou restreindre l'accès à certaines zones et voies de circulation, pour des raisons de sécurité. De même, la préfecture de la région Ile-de-France, au titre de sa compétence pour autoriser les manifestations nautiques et pour réglementer la navigation sur la Seine, savait devoir interrompre la navigation sur la Seine plusieurs jours avant la cérémonie d'ouverture (CER 1) ainsi que pour les épreuves en Seine. Cela impliquait nécessairement une interruption des activités économiques dans la zone d'embarquement de la cérémonie d'ouverture et, dans ce contexte, les filières des céréaliers, du BTP et des bateliers ont souhaité connaître au plus tôt les règles applicables ainsi que les celles à venir pour traiter leurs éventuelles demandes indemnitaires.

L'anticipation de l'ensemble de ces contraintes a donné lieu à un courrier conjoint adressé au DIJOP du préfet de police et du préfet de la région Ile-de-France en avril 2024 suggérant la création d'une commission d'indemnisation *ad hoc*, ce qui a été fait dans les conditions décrites ci-dessous (cf. 2-1).

Un travail considérable de déclinaison réglementaire des mesures de police a été conduit à l'échelle de toute la région Ile-de-France, en application des pouvoirs traditionnels des préfets concernés comme de ceux spécifiquement octroyés par la loi olympique. A titre d'exemple, chaque site olympique a fait l'objet de plusieurs arrêtés définissant les périmètres applicables : périmètre SILT assorti d'un contrôle des accès et des sacs et bagages, périmètre d'interdiction ou de restriction de la circulation motorisée et du stationnement, zones d'interdiction temporaire de circulation aérienne, etc. Les épreuves sur route, qui traversaient plusieurs départements, ont donné lieu à un travail préalable d'harmonisation des doctrines, de même que les instructions relatives aux établissements recevant du public (ERP) et d'homologation des enceintes sportives. Au total, plusieurs centaines d'arrêtés ont été pris par la préfecture de police, par la préfecture de la région Ile-de-France et par les préfectures des départements concernés.

En pratique, les restrictions ont pour certaines commencé bien avant la période même des JOP 2024. Les sites éphémères ont occupé les grandes places parisiennes à compter de mars 2024, conduisant à leur neutralisation pendant plusieurs mois. Dès le mois de juin, des barrières HERAS ont été posées sur certains axes en face de domiciles privés.

La CER 1, en raison de sa singularité et de sa sensibilité particulière, a nécessité un dispositif plus contraignant, de même qu'une communication distincte. Pour mémoire, elle était organisée autour d'une parade nautique de 12 km de rives de Seine, le long desquelles se trouvent de nombreux sites d'intérêt, habitations et commerces. Le périmètre de la CER 1 a été rigoureusement restreint et contrôlé huit jours avant la cérémonie d'ouverture, associé à la nécessité de pouvoir présenter un QR code délivré par la préfecture de police. Le criblage systématique de toute personne pénétrant dans la zone, validé par le Conseil d'Etat⁷⁷, a nécessité la mise au point d'un mode opératoire

⁷⁷ Le dispositif prévu par le décret du 14 mai 2024 pour la CER 1 permettait de soumettre à une autorisation et à une enquête administrative préalable les personnes souhaitant accéder, à un titre autre que celui de spectateur, au périmètre défini par le décret. Le Conseil d'Etat a jugé dans sa décision du 1^{er} juillet 2024 que « la délivrance d'une telle autorisation est

spécifique avec le SNEAS ainsi qu'une gestion fine des dérogations d'accès accordées. Au final, 850 000 *Pass Jeux* ont été délivrés sur 1,3 M de demandes déposées.

1.2 Les acteurs publics ont procédé à de nombreuses adaptations et ajustements pour minimiser ces perturbations

La préfecture de police et la préfecture de la région Ile-de-France ont procédé à de nombreuses actions de concertation et d'information et mis en œuvre de nombreuses adaptations ou dérogations visant à limiter les effets négatifs de la sécurisation des JOP 2024 sur l'activité économique et la vie quotidienne des Franciliens. L'objectif stratégique poursuivi était de rendre les règles acceptables et de les faire connaître pour permettre aux acteurs franciliens d'anticiper et d'ajuster leurs comportements et activités en conséquence.

L'ensemble des actions menées ont permis que les grandes lignes des contraintes résultant de la sécurisation des JOP 2024 soient connues et rendues publiques environ 8 mois avant le déroulement des Jeux⁷⁸. Grâce à un dispositif comme le site public www.anticiperlesjeux.gouv.fr, le défaut d'information parfois reproché aux pouvoirs publics n'a pas été caractérisé.

Entre décembre 2023 et juin 2024, 80 réunions publiques ont été organisées sous la présidence du préfet de police, réunissant élus, riverains et/ou fédérations professionnelles. Des conférences de presse ont également été organisées par le préfet de police, à compter de novembre 2023. On peut citer plusieurs suites concrètes données à ces réunions : l'accès au périmètre rouge a fait l'objet de 60 dérogations (contre 17 initialement) concernant notamment les soins funéraires, les déménagements et les transporteurs de fonds ; les horaires ou les catégories de véhicules autorisés ont été modifiés au cours des concertations s'agissant des restrictions de circulation ; la nature des justificatifs demandés a également évolué au fil des échanges avec les fédérations professionnelles. Autre élément notable, seules 3 stations de métro ont été fermées de manière permanente à l'occasion des JOP 2024, à la demande de l'organisateur ou de l'exploitant.

S'agissant de la préfecture de la région Ile-de-France, la durée de la fermeture à la navigation a été ramenée à 6,5 jours et des créneaux de passage dédiés ont été accordés aux céréaliers. Des concertations ont eu lieu avec les représentants des bateliers (E2F) et les compagnies du tourisme fluvial (CPP). Quant au déménagement de 22 bateaux-logements à Boulogne-Billancourt, il a été pris en charge par Paris 2024.

La Ville de Paris a été étroitement associée à ces discussions, permettant de vérifier que les schémas prévus étaient compatibles avec les besoins de la population et des commerçants. De son côté, la Ville a géré les discussions et les éventuelles indemnisations transactionnelles avec ses prestataires.

de droit pour les personnes qui résident ou travaillent habituellement dans ce périmètre et qui en font la demande ». Sous cette dernière condition, et eu égard aux enjeux et aux risques particulièrement prégnants pesant sur la cérémonie, le Conseil d'Etat a confirmé la légalité du décret attaqué, considérant qu'il ne portait pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de propriété des personnes soumises à la procédure d'autorisation d'accès.

⁷⁸ En conséquence, et de façon logique, le RETEX de la DIJOP recommande dans son orientation n°12 de « Concevoir et conduire un plan de communication sur les contraintes en matière de contrôles de sécurité et de déplacement pour les résidents, les acteurs économiques et les visiteurs, afin de préserver l'acceptabilité sociale du Grand Événement », en indiquant un délai optimal d'une année.

2 SELON LES DONNEES ACTUELLEMENT DISPONIBLES, L'AMPLEUR EFFECTIVE DES PERTURBATIONS LIEES AUX JOP 2024 A ETE LIMITEE ET PROPORTIONNEE AUX RETOMBES POSITIVES DES JEUX

2.1 Un dispositif dédié au traitement des cas nécessitant une indemnisation vient d'être confirmé par le gouvernement

Dès la phase de préparation des JOP 2024, le gouvernement a prévu et annoncé un dispositif d'indemnisation des acteurs économiques ayant subi un préjudice en raison des mesures de police administrative édictées pour des raisons d'organisation ou de sécurité.

Pour le cas général, il est de jurisprudence constante que le préjudice allégué doit être anormal et spécial et présenter un lien de causalité avec la mesure administrative.

En l'espèce, s'agissant des JOP 2024, les pouvoirs publics ont anticipé de possibles préjudices susceptibles d'être invoqués en raison de l'interruption de la navigation sur la Seine avant les JOP 2024 et pour certaines épreuves sportives, des activités industrielles interrompues dans la zone d'embarquement de la cérémonie d'ouverture, la base de loisirs de Vaires-sur-Marne (restée ouverte mais n'a pu accueillir quasiment aucun public) et les restrictions de circulation voire l'interdiction de certaines zones.

Décidée par le Premier ministre (cf. *supra* 1-2), une commission présidée par une conseillère d'Etat sera chargée d'examiner les réponses apportées aux préjudices invoqués. Les demandes formulées par les acteurs économiques devront être déposées sur un guichet unique puis fléchées vers l'autorité signataire des mesures de restriction, c'est-à-dire, selon le cas, la préfecture de région Ile-de-France ou la préfecture de police de Paris. La commission donnera un avis sur la proposition d'indemnisation envisagée, ce qui contribuera, dans un objectif d'harmonisation, à la cohérence des décisions envisagées. La décision définitive d'indemnisation relèvera de l'autorité administrative compétente. Après plusieurs mois de discussions internes à l'Etat, ces règles de fonctionnement ont finalement été arbitrées au terme d'une réunion interministérielle en date du 19 février 2025.

La mission a été informée que, à la mi-mars 2025, environ 250 courriels de demande d'indemnisation ont été reçus au secrétariat de la commission. Ce nombre de demandes d'indemnisations, que l'on peut qualifier de faible, illustre le résultat de la concertation qui s'est engagée très en amont entre la préfecture de police de Paris et les acteurs économiques. La lettre de remerciements de la fédération régionale des travaux publics Ile de France⁷⁹ adressée au préfet de police de Paris témoigne par exemple des effets de l'attention portée par les pouvoirs publics à ce sujet. Le président de la fédération souligne un dialogue constructif et un esprit d'ouverture pour réduire au maximum les conséquences sur la vie économique et l'activité des entreprises. On peut toutefois estimer qu'il s'agit encore d'un « chiffre gris » dans la mesure où les règles d'accueil et de traitement des demandes d'indemnisation n'ont pas encore été relayées, à la date de début mars 2025, aux entreprises suite à la RIM du 19 février 2025.

2.2 Sous toute réserve quant à l'exhaustivité des données connues, l'ampleur des perturbations s'avère limitée au regard de l'impact économique positif des JOP 2024

2.2.1 Les chiffres globaux

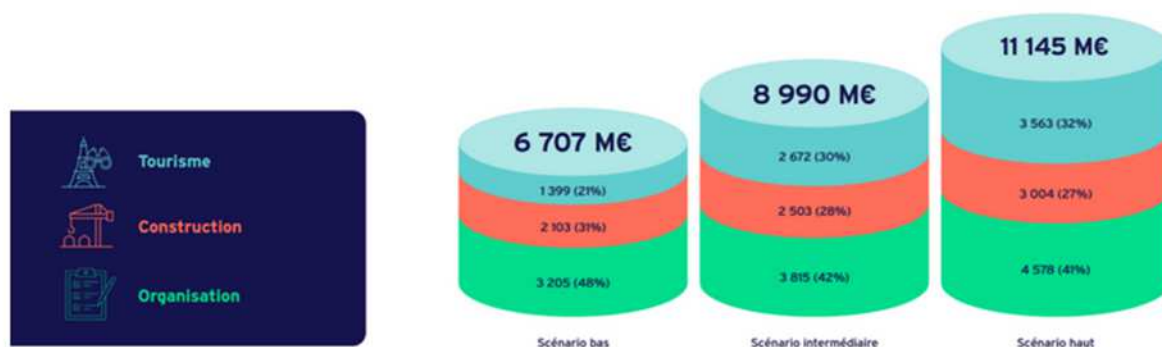
L'impact économique des JOP 2024 mesure le surcroît d'activité au sein d'un territoire donné par rapport à une situation sans Jeux. L'organisation de grands événements influe sur l'activité économique d'un pays ou d'un territoire donné sur plusieurs années. La croissance du PIB français a été rehaussée de 0,25 point au troisième trimestre 2024⁸⁰, principalement grâce aux ventes de

⁷⁹ Lettre du 13 septembre 2024 adressée au préfet de police de Paris.

⁸⁰ Bulletin de la Banque de France de novembre-décembre 2024.

billets et aux droits télévisuels. Trois régions ont concentré le surcroît d'activité économique : l'Île-de-France, le Centre-Val de Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. En Île-de-France, l'impact global à venir est estimé par l'INSEE, qui reprend à son compte une étude du centre de droit et d'économie du sport (CDES), entre 7 et 11 milliards d'euros sur la période 2018-2034⁸¹.

Figure 3 – Impact économique total des Jeux de Paris 2024, en M€ courants



Source : Centre de droit et d'économie du sport (CDES)

2.2.2 Un levier pour l'emploi et les entreprises locales

Les entreprises avaient fait part de leurs craintes quant à un effet négatif des JOP sur leur activité mais celui-ci semble avoir été surestimé. 11,5% des entreprises du secteur du bâtiment interrogées par la Banque de France en juillet 2024 anticipaient un impact négatif ou très négatif sur la période des Jeux, tandis qu'à l'issue des Jeux seulement 4,7% ont finalement déclaré avoir observé cet effet. La même dynamique vaut pour l'industrie et les services marchands. Il ressort que le niveau d'activité déclaré par ces mêmes entreprises pendant la tenue des Jeux, bien que très légèrement grevé, est resté très proche du niveau d'activité habituellement atteint à cette période de l'année. Le secteur du bâtiment semble avoir été affecté en raison d'arrêts de chantiers et de difficultés de transport associées à la tenue des Jeux. Les entreprises se sont en partie adaptées en reportant par exemple des chantiers après les Jeux, aidées en cela par la politique de communication décrite au 1.2 de la présente annexe. C'est en Île-de-France que les effets positifs sont les plus forts avec 12 % des entreprises de service marchand qui déclarent *a posteriori* un impact favorable⁸². On peut par ailleurs souligner que les chefs d'entreprises ont cité le passage de la flamme olympique, qui a traversé de nombreuses villes avant les Jeux, comme un événement porteur de dynamisme de l'activité locale.

L'organisation des JOP a mobilisé 181 000 travailleurs⁸³, notamment dans les secteurs du bâtiment, de la sécurité, de l'hôtellerie et de la restauration. Les marchés publics ont largement bénéficié aux entreprises françaises : 88 % des fournisseurs de Paris 2024 étaient nationaux, dont plus de 80 % des TPE-PME et 800 structures de l'économie sociale et solidaire. L'INSEE a estimé que la construction et la rénovation des ouvrages olympiques a mobilisé 25,8 millions d'heures de travail en s'appuyant sur les données consolidées par la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO). Cela représente 15 500 personnes travaillant à temps plein sur 1 an.

Comme mentionné dans l'annexe n°6 du présent rapport consacré à la sécurité privée, la préfecture de région Île-de-France a lancé un dispositif de formation dédiée aux métiers de la sécurité privée initialement calibré pour 15 000 places entre 2022 et 2023. Cet objectif a été

⁸¹ Source INSEE.

⁸² Bulletin de la banque de France, déjà cité.

⁸³ Dossier de presse de Paris 2024 - novembre 2024.

réévalué en fin d'année 2023 à 25 000 entrés en formation pour 20 000 personnes recrutées⁸⁴. Au final, 25 800 personnes ont été formées pour 23 000 recrutements. Cette action essentielle pour réussir la sécurisation des Jeux a mobilisé sous l'égide de la préfecture de région, la DRIETS et France Travail pour faire émerger une offre de formation suffisante. Ont ainsi été formées 19 500 personnes issues du vivier des demandeurs d'emploi et 6 300 issues d'autres viviers, dont 3 700 étudiants.

2.2.3 Un effet contrasté sur le tourisme et l'hôtellerie

Durant l'été 2024, l'afflux de visiteurs étrangers a progressé de 3 % par rapport à l'année précédente, avec un pic de 360 000 visiteurs supplémentaires par jour pendant les épreuves olympiques⁸⁵. Près de 60% du surplus de visiteurs provient de pays européens. Toutefois, un effet d'éviction a été constaté, certains touristes habituels ayant renoncé à leur venue en raison des Jeux.

En août 2024, le secteur hôtelier a été fortement influencé par l'effervescence des Jeux. Bien que l'hôtellerie ait connu une hausse générale du taux d'occupation et une augmentation significative des prix moyens, les performances varient selon les régions et les segments de marchés considérés⁸⁶.

Globalement, l'hôtellerie française a enregistré une augmentation du taux d'occupation de 1,3 point par rapport à août 2023.

Paris et l'Ile-de-France se sont illustrées par une progression tarifaire impressionnante, illustrant le fort effet de la demande stimulée par l'agenda événementiel de l'été 2024, marqué notamment par les Jeux Olympiques⁸⁷.

En région, certaines métropoles telles que Lille, Nice, Rouen et Marseille-Aix-en-Provence se démarquent. A noter que Lille enregistre une croissance liée aux JOP 2024 supérieure à celle de Paris *intra-muros*. En région Centre-Val de Loire, Châteauroux signe une progression significative, même si l'impact régional et national reste plus limité au regard de la taille du marché hôtelier castelroussin. C'est aussi le cas de Provence-Alpes-Côte d'azur, elle aussi portée en partie par l'effet JO.

2.2.4 Une transformation urbaine et infrastructurelle

Le département de la Seine-Saint-Denis a particulièrement bénéficié des investissements liés aux Jeux, avec la construction du Village des athlètes et du Centre Aquatique Olympique, qui devraient favoriser le développement économique local à long terme. Ce développement pourrait permettre à ce département de combler un certain retard socio-économique et avoir des effets sur le prix des logements et les revenus devenus nécessaires pour s'y installer.

En définitive, les JOP de 2024 ont insufflé une dynamique économique significative, concentrée sur l'Île-de-France et certains secteurs clés, la construction, le tourisme et l'organisation. L'héritage des Jeux dépendra de la capacité des acteurs publics et privés à capitaliser sur ces infrastructures et à prolonger les retombées économiques.

2.2.5 Circulation en Ile-de-France et bilan des voies olympiques réservées

Une étude obtenue par le biais du site TIPI (*Bison Futé*) de la DIRIF du ministère chargé des transports a exploité les données issues des stations de comptage SIRIUS⁸⁸ afin de comptabiliser les

⁸⁴ RETEX de la PRIF de septembre 2024.

⁸⁵ Bulletin de la banque de France déjà cité.

⁸⁶ Groupement national des chaînes hôtelières – Bulletin d'août 2024.

⁸⁷ Même référence.

pics de bouchons durant la période du 15 juillet au 11 août 2024. Il en ressort un nombre total de véhicules recensés par l'ensemble des stations est de 493 483 601 sur la période, contre 608 037 660 en 2023, soit une baisse de 18,8% (baisse dont une partie peut être attribuée à celle du nombre de capteurs fonctionnels en 2024 par rapport à 2023). En synthèse, le cumul de bouchons sur la période a été inférieur en moyenne à l'année 2023 et s'est concentré sur quelques courtes périodes particulières (mise en place des VROP et du périmètre SILT en particulier).

L'instauration des voies réservées olympiques (VROP⁸⁹) a entraîné la privatisation d'une file de circulation sur certains axes structurants ainsi que sur des zones restreintes à la circulation autour des sites olympiques ou des épreuves sur route. Selon le RETEX de la DOPC de la PP, la circulation s'est donc reportée sur le périphérique, évitant ainsi le centre de Paris. Toutefois, même si les indicateurs font apparaître que le nombre de véhicule a baissé sur Paris, l'état de la circulation dans la capitale s'est dégradé par rapport à 2023 (augmentation des voies ayant connu un blocage par rapport à l'année précédente sur la même période), ce qui est logique eu égard à l'ensemble des périmètres de restriction et d'interdiction.

⁸⁸ Le système SIRIUS (service d'Information pour un réseau intelligible aux usagers) a été créé pour recueillir, traiter et diffuser automatiquement les informations relatives à l'état instantané du trafic. A cet effet, il compte les véhicules, leur concentration et mesure leur vitesse à chaque instant.

⁸⁹ Ces voies étaient réservées aux véhicules accrédités (le CIO disposait d'environ 5 000 véhicules), à quoi il convient de rajouter les véhicules des forces de sécurité intérieure, des secours, les transports en commun, les taxis et autres ayants-droit.

Annexe n° 5 : Niveau de sécurité et évolution de la délinquance à l'occasion des JOP 2024

Extrait de la lettre de mission : « dans le champ de la sécurité, analyse et évaluation de la mise en œuvre en Ile-de-France et dans les villes et zones olympiques du plan « zéro délinquance » et des conséquences de la mobilisation exceptionnelle des FSI par les JOP sur le niveau de sécurité et de délinquance dans les territoires non directement concernés par des épreuves sportives mais connaissant traditionnellement une forte affluence touristique (hauts lieux touristiques, stations balnéaires, etc.) »

1	Le ministère de l'intérieur a largement anticipé la montée en puissance progressive d'un dispositif de sécurité fondé sur une approche globale des grands événements organisés en France et sur une mobilisation totale des forces pour les JOP 2024.....	101
1.1	Un dispositif global de sécurité des grands événements sportifs internationaux (GESI) largement anticipé	101
1.1.1	<i>Un dispositif décliné sur l'ensemble du territoire en fonction des spécificités locales</i>	102
1.1.2	<i>Des ajustements successifs à l'aune des résultats et en fonction de la montée en puissance du dispositif général.....</i>	102
1.2	Une mobilisation des forces sans précédent: outre la quasi-totalité des UFM, la constitution de compagnies de marche et la mobilisation massive de la réserve opérationnelle	102
1.2.1	<i>Des renforts générés à partir d'effectifs PN et GN organisés en compagnies de marche</i>	102
1.2.2	<i>Une mobilisation massive de la réserve opérationnelle.....</i>	103
1.2.3	<i>Une disponibilité sans précédent des effectifs.....</i>	103
2	L'organisation des JOP 2024 a eu des effets limités sur la délinquance enregistrée durant l'été 2024 et n'a pas modifié les tendances lourdes observées.....	104
2.1	Un bilan globalement maîtrisé au niveau national.....	104
2.2	Une réelle maîtrise de la délinquance dans toutes les zones du territoire malgré des situations contrastées.....	105
2.2.1	<i>Ensemble du territoire : une baisse des principaux indicateurs de délinquance suivis</i>	105
2.2.2	<i>Ile-de-France : un grand succès fondé sur la saturation de l'espace public</i>	106
2.2.3	<i>Zones JOP Province : une situation satisfaisante mais des résultats moins favorables qu'en Ile-de-France</i>	107
2.2.4	<i>Zones d'affluence touristique hors JOP: pas d'augmentation marquée de la délinquance dans ces zones.....</i>	108
2.2.5	<i>Le reste du territoire n'a pas connu de transfert de délinquance en direction de ces zones hors JO et moins touristiques</i>	109

1 LE MINISTERE DE L'INTERIEUR A LARGEMENT ANTICIPE LA MONTEE EN PUISSANCE PROGRESSIVE D'UN DISPOSITIF DE SECURITE FONDE SUR UNE APPROCHE GLOBALE DES GRANDS EVENEMENTS ORGANISES EN FRANCE ET SUR UNE MOBILISATION TOTALE DES FORCES POUR LES JOP 2024

La période de mai à septembre 2024 présentait un triple enjeu pour le ministère de l'intérieur :

- Garantir une sécurité maximale des Jeux olympiques et paralympiques et des manifestations associées, dont le parcours de la Flamme à compter du 8 mai ;
- Assurer cette mission sans préjudice pour le niveau de sécurité sur le reste du territoire national, notamment les zones de forte affluence touristique estivale et les manifestations associées au 70^{ème} anniversaire des débarquements de Normandie (juin) et de Provence (août) ;
- Maîtriser le risque d'un transfert de la délinquance en direction de zones supposées « délaissées » au profit des zones JOP, risque sur lequel une forte inquiétude avait été exprimée très tôt par certains élus locaux ;
- Être en mesure de faire face efficacement à un événement grave imprévu.

Ce fut particulièrement le cas en mai 2024 avec le déclenchement des violences en Nouvelle-Calédonie, qui mobilisèrent plus de 30 UFM ainsi rendues indisponibles pour des missions JOP sur le territoire métropolitain.

1.1 Un dispositif global de sécurité des grands événements sportifs internationaux (GESI) largement anticipé

Le ministère de l'intérieur a largement anticipé et organisé une montée en puissance des dispositifs associés aux grands événements sportifs internationaux (GESI) :

- Des directives des ministres de l'Intérieur et des sports ont été transmises aux préfets le 25 novembre 2022.

Elles fixaient le cadre général de l'organisation des GESI programmés en France, à savoir la Coupe du monde de rugby (CMR) en 2023 et Jeux olympiques et paralympiques en 2024, et définissaient clairement le partage des responsabilités entre les différents acteurs.

Elles organisaient la mise en place des premiers plans « zéro délinquance » et fixaient les premières directives spécifiques associées à la sécurité de la CMR 2023.

- Le 5 janvier 2023, le ministre de l'intérieur a transmis aux préfets des directives complémentaires visant à :
 - Faire monter en puissance le dispositif de sécurité en amont de la CMR 2023 ;
 - Lancer les premiers découloissements des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales.
- Le 8 février 2024, s'appuyant sur le retour d'expérience (RETEX) de la sécurisation de la CMR 2023, le ministère de l'Intérieur a complété les directives précédentes et précisé celles associées à la sécurisation des JOP 2024.

1.1.1 Un dispositif décliné sur l'ensemble du territoire en fonction des spécificités locales

Cette montée en puissance a été organisée sur l'ensemble du territoire national.

- Chaque préfecture a préparé un plan « zéro délinquance ». Rédigé en lien avec les élus et l'ensemble des acteurs du continuum de sécurité, il visait à répondre aux problématiques d'insécurité propres au département et devait organiser la synergie des actions menées.
- Des renforts réciproques entre la police et la gendarmerie nationales ont été déclinés au niveau local avec le transfert de blocs missionnels.

Durant les JOP 2024, le décloisonnement en province s'est limité à l'engagement de compagnies de marche (CDM) pour la sécurisation de lignes de transport en commun menant à des sites de compétition et des lieux d'entraînement ou d'hébergement, et pour des escortes de délégations.

- Enfin, un effort d'anticipation a été consenti dans le cadre de la préparation des grands rendez-vous : organisation et accueil de renforts nationaux dans les villes « JOP 2024 », remplacement des UFM sur les Dispositifs Estivaux de Protection des Populations (DEPP), strict dimensionnement des dispositifs associés aux manifestations du 70^e anniversaire des débarquements.

1.1.2 Des ajustements successifs à l'aune des résultats et en fonction de la montée en puissance du dispositif général

A l'aune des événements et de la montée en puissance du dispositif, des aménagements ont été adoptés. Ce fut spécialement le cas lors du déclenchement de la crise en Nouvelle-Calédonie, qui a nécessité la projection d'une trentaine d'IUFM et de nombreux opérateurs en intervention spécialisée (IS).

1.2 Une mobilisation des forces sans précédent : outre la quasi-totalité des UFM, la constitution de compagnies de marche et la mobilisation massive de la réserve opérationnelle

1.2.1 Des renforts générés à partir d'effectifs PN et GN organisés en compagnies de marche

Afin de compléter la réserve nationale que sont les UFM, des compagnies de marche (CDM) ont été constituées par la police et la gendarmerie nationales.

La CDM a été modélisée comme unité de manœuvre pour réaliser les quatre missions attribuées par la PP à la GN et à la PN lors des JOP 2024 : sécurisation-protection des sites, sécurisation des transports, sécurité publique générale, circulation JO.

Selon la force, elle a été générée à partir de la ressource en policiers issus de DIPN / DDPN ou gendarmes de groupements départementaux et leurs réservistes opérationnels, en fonction de la mission à exécuter et du préavis pour la mettre en œuvre.

Ce modèle a été adopté pour faciliter la répartition des missions, la sectorisation des unités et l'organisation des relèves.

L'emploi des CDM a donné satisfaction aux autorités d'emploi dans la phase « conduite » des JOP. Toutefois, l'efficacité et la résilience de ces unités de circonstances n'ont pu être réellement éprouvées faute d'adversité constituée dans un environnement sécuritaire très dense.

A Paris, les commissaires de la PP ont souligné la qualité de la ressource des CDM, notamment sa capacité à créer du lien avec le public.

La constitution des renforts au profit de la PP et leur mise à disposition était l'un des enjeux majeurs de la DGPN, qui a su atteindre les objectifs assignés. Du 1^{er} juillet au 8 septembre, la DNSP a ainsi fourni le plus gros contingent de renforts avec 220 compagnies de marche. 34 compagnies de marche supplémentaires ont été fournies par les différentes promotions de gardiens de la paix en formation.

En province, des CDM ont été engagées pour sécuriser des sites sensibles (contestation de l'extension de l'A69), le tour de France cycliste, des festivals de musique (autorisés ou non), réaliser des recherches de personnes disparues et après le crash de deux Rafale en Meurthe-et-Moselle. Elles ont aussi offert une alternative cohérente, hors maintien de l'ordre, à l'engagement de forces mobiles alors indisponibles.

1.2.2 Une mobilisation massive de la réserve opérationnelle

Pour la gendarmerie nationale :

102 911 jours de réserve ont été accomplis de mai à septembre 2024 au titre des services associés aux JOP 2024.

14 222 militaires ont été convoqués, soit 1 réserviste actif sur 2. Les réservistes ont aussi permis d'assurer la continuité du service d'unités dont une partie des effectifs était mobilisée en Île-de-France. Ils ont enfin en partie pallié l'absence de la gendarmerie mobile sur les DEPP.

Pour la police nationale :

87 527 vacations ont été accomplies de mai à septembre 2024 par les réservistes pendant la période des JOP.

10 138 effectifs ont été engagés en juillet et août. Le recours aux policiers réservistes a eu lieu bien avant le démarrage des Jeux et notamment en mai et juin pour la mission de sécurisation du relais de la flamme olympique.

1.2.3 Une disponibilité sans précédent des effectifs

Afin de garantir une disponibilité totale des forces, des mesures de restriction des absences ont été décidées par le ministre de l'Intérieur.

Les vacances estivales (ou permissions pour les militaires de la gendarmerie) ont été limitées à deux semaines entre le 15 juin et le 15 septembre et la présence de 100 % des effectifs a été assurée du 24 juillet et au 11 août, période de déroulement des épreuves sportives olympiques.

Cet effort sans précédent, non dépassable et non renouvelable sauf événement totalement exceptionnel a permis un engagement sans rupture des unités et des services.

Sur Paris et l'Île-de-France, on comptait environ 32 000 effectifs engagés en moyenne chaque jour et 25 000 pour les Jeux paralympiques, avec un pic à 45 000 lors de la cérémonie d'ouverture des Jeux le 26 juillet 2024. 18 000 militaires ont été engagés dans le cadre d'une mobilisation exceptionnelle des forces armées, tant sur des missions spécialisées qu'en profondeur sur des dispositifs de sécurisation aux abords des sites. Les policiers et gendarmes ont enfin été renforcés autour des sites par 1 800 effectifs étrangers venus de 46 pays.

2 L'ORGANISATION DES JOP 2024 A EU DES EFFETS LIMITES SUR LA DELINQUANCE ENREGISTREE DURANT L'ETE 2024 ET N'A PAS MODIFIE LES TENDANCES LOURDES OBSERVEES

Le SSMSI a diffusé le 30 janvier 2025 une première photographie de la délinquance enregistrée en France en 2024. Cette analyse a été complétée par un bilan de la délinquance enregistrée pendant les JOP 2024 et un travail réalisé avec la mission, permettant la comparaison entre la délinquance observée durant l'été 2024 sur différents territoires, concernés ou non par les JOP, et celle enregistrée les années précédentes sur ces mêmes territoires.

2.1 Un bilan globalement maîtrisé au niveau national

Au plan national, les évolutions des principaux indicateurs de la délinquance enregistrée en 2024 par la police et la gendarmerie nationales sont relativement contrastées.

Certaines sont en net ralentissement par rapport aux années précédentes, comme les coups et blessures volontaires (CBV) et les escroqueries et fraudes aux moyens de paiement (stables en 2024 après une progression les années précédentes) quand d'autres confirment en 2024 les tendances précédentes soit à la hausse (cas des violences sexuelles et des usages et trafics de stupéfiants), soit à la baisse (cas des vols violents sans arme et des vols sans violence).

Le détail des évolutions annuelles 2024 est le suivant :

- Les CBV ont augmenté de 1%. Cette quasi-stabilité est en rupture avec les tendances haussières constatées les années précédentes.
- Les violences sexuelles enregistrent une nette progression de +7%. Cet indicateur s'est accru durant la période des JOP 2024 mais cela avec une faible influence sur l'évolution annuelle.
- Les infractions liées aux stupéfiants ont connu une nette progression, tant pour les faits d'usage (+10%) que pour les trafics (+6%). Le lien entre la progression de ces indicateurs et la mobilisation exceptionnelle des FSI durant la période des JOP est tout à fait tangible.
- Les vols avec arme sont restés stables en 2024, alors que les vols violents sans arme ont enregistré une baisse significative de -11% et que les vols sans violence ont diminué de -5%.
- Les cambriolages de logements progressent très légèrement 2024 (+1%).
- Les vols de véhicules connaissent une légère baisse de -1% tandis que les vols d'accessoires sur véhicules augmentent de +4%.
- Par ailleurs, les destructions et dégradations volontaires baissent fortement de -4% par rapport à l'année 2023 qui avait été marquée par des violences urbaines importantes au début de l'été.
- Enfin les escroqueries et fraudes aux moyens de paiement sont restées stables en 2024, après des hausses continues depuis 2016.

2.2 Une réelle maîtrise de la délinquance dans toutes les zones du territoire malgré des situations contrastées

2.2.1 Ensemble du territoire : une baisse des principaux indicateurs de délinquance suivis

Indicateurs de la délinquance enregistrée de 2022 à 2024 Total FRANCE																
		2024				2023				2022				Variation 2024/2023 sur les 4 mois	Variation 2024/2022 sur les 4 mois	
	Unité de compte	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2024	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2023	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2022
Indicateurs conjoncturels suivis habituellement																
Coups et blessures volontaires (sur personne de 15 ans ou plus)	Victime	26 081	25 648	24 571	22 405	98 705	27 376	25 022	23 167	24 734	100 299	25 787	25 962	23 589	22 097	97 435
> Dont violences dans le cadre familial	Victime	13 016	13 476	13 338	11 752	51 582	13 778	13 411	12 641	12 561	52 391	12 365	12 917	12 068	11 020	48 370
> Dont violences hors cadre familial	Victime	13 065	12 172	11 233	10 653	47 123	13 598	11 611	10 526	12 173	47 908	13 422	13 045	11 521	11 077	49 065
Violences sexuelles	Victime	5 843	5 755	5 482	5 013	22 093	5 970	5 271	4 799	5 188	21 228	5 422	5 320	4 704	4 362	19 608
> Dont agressions sexuelles	Victime	2 432	2 289	2 086	2 100	8 907	2 528	2 147	1 803	2 222	8 700	2 349	2 215	1 812	1 887	8 263
> Dont violences sexuelles hors cadre familial	Victime	5 020	4 904	4 702	4 332	18 958	5 252	4 531	4 155	4 592	18 530	4 811	4 603	4 157	3 894	17 465
Vols violents	Infraction	5 139	4 965	4 727	4 434	19 265	6 003	5 524	5 418	5 710	22 655	6 451	6 533	5 742	5 237	23 963
> Dont vols violents avec armes	Infraction	698	727	610	636	2 671	703	677	658	723	3 761	709	761	689	635	2 794
> Dont vols violents sans arme	Infraction	4 441	4 238	4 117	3 798	16 594	5 300	4 847	4 760	4 987	18 894	5 742	5 772	5 053	4 602	21 169
Vols sans violence contre des personnes	Victime entendue	51 219	52 978	49 411	45 987	199 595	57 121	56 244	52 394	53 196	218 955	59 259	61 103	56 088	53 648	230 068
> Dont vols sans violence dans les transports en commun	Victime entendue	6 629	6 155	5 391	6 058	24 233	7 019	6 569	6 624	7 403	27 615	8 324	7 917	7 336	7 972	31 549
Vols liés aux véhicules	Véhicule	42 029	41 737	36 286	36 619	156 671	41 541	40 296	40 156	39 229	161 222	42 329	41 531	38 606	39 137	161 603
Cambriolages de logement	Infraction	17 336	18 657	17 474	15 023	68 490	16 351	18 864	19 359	16 408	70 982	16 251	18 926	18 444	15 614	69 235
Destructions et dégradations volontaires*	Infraction	44 998	46 176	41 406	38 904	171 484	56 660	49 032	40 413	40 609	186 684	43 919	45 799	42 079	39 639	171 436
Escroqueries et fraudes aux moyens de paiement	Victime	30 012	32 996	29 815	28 455	121 278	29 071	29 937	29 796	28 685	117 489	28 957	30 462	29 679	27 927	117 025
> Dont escroqueries liées au numérique	Victime	14 064	15 930	14 485	13 535	58 014	13 846	14 890	15 307	14 020	58 063	nd	nd	nd	nd	-
Usage de stupéfiants **	Mis en cause	20 869	26 153	27 528	20 438	94 988	19 775	18 619	15 095	20 722	73 211	17 813	18 613	20 914	21 633	78 973
Trafic de stupéfiants **	Mis en cause	3 185	3 366	3 341	3 025	12 917	2 909	2 180	1 716	3 187	9 992	2 968	2 572	2 883	3 320	11 744
Autres indicateurs																
Outrages et violences envers des personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP) *	Infraction	6 399	6 728	6 251	5 212	24 590	7 616	6 288	4 915	5 976	24 795	6 177	6 450	6 138	5 806	24 571

source : SSMSI

Les indicateurs de la délinquance enregistrés sur l'ensemble du territoire entre juin et septembre 2024 (période des JOP) montrent un impact important de la mobilisation exceptionnelle des FSI durant cette période qui, couplée à la mise en œuvre des plans « zéro délinquance » et à la saturation de l'espace public par les forces de l'ordre a permis d'enregistrer durant cette période une baisse significative des principaux indicateurs conjoncturels suivis, à l'exception des violences sexuelles et des escroqueries et fraudes aux moyens de paiement et à une augmentation très significative des infractions relevées par l'activité des services (IRAS) dans le domaine des stupéfiants.

A ce titre, on peut parler d'un succès dans le domaine de la maîtrise de la délinquance durant les JOP, même si les évolutions ont parfois été contrastées entre les différentes zones du territoire.

2.2.2 Ile-de-France : un grand succès fondé sur la saturation de l'espace public

Indicateurs de la délinquance enregistrée de 2022 à 2024 en zone JOP Paris IDF																			
		2024					2023					2022						Variation 2024/2023 sur les 4 mois	Variation 2024/2022 sur les 4 mois
	Unité de compte	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2024	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2023	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2022			
Indicateurs conjoncturels suivis habituellement																			
Coups et blessures volontaires (sur personne de 15 ans ou plus)	Victime	3339	3199	2841	2859	12238	3745	2936	2568	3286	12535	3507	3398	2890	3201	12996	-2,37	-5,83	
> Dont violences dans le cadre familial	Victime	1537	1583	1520	1451	6101	1712	1426	1278	1631	5947	1553	1530	1417	1479	5979	2,59	2,04	
> Dont violences hors cadre familial	Victime	1802	1606	1321	1408	6137	2033	1510	1290	1755	6588	1954	1868	1473	1722	7017	-6,85	-12,54	
Violences sexuelles	Victime	841	784	743	765	3133	896	653	578	705	2832	904	655	650	678	2887	10,63	8,52	
> Dont agressions sexuelles	Victime	400	353	280	339	1372	436	302	251	343	1332	450	305	288	349	1390	3,00	-1,29	
> Dont violences sexuelles hors cadre familial	Victime	763	706	680	701	2850	837	603	524	662	2626	826	600	607	630	2666	8,53	6,90	
Vols violents	Infraction	1512	1328	1166	1149	5155	1974	1878	1652	1891	7395	2300	2231	1872	1836	8239	-30,29	-37,43	
> Dont vols violents avec armes	Infraction	95	84	76	78	333	111	138	106	131	486	145	129	113	86	473	-31,48	-29,60	
> Dont vols violents sans arme	Infraction	1417	1244	1090	1071	4822	1863	1740	1546	1760	6909	2155	2102	1759	1750	7766	-30,21	-37,91	
Vols sans violence contre des personnes	Victime entendue	14046	12861	10735	12464	50106	15771	14255	12902	14951	57879	17009	15861	13669	15552	62091	-13,43	-19,30	
> Dont vols sans violence dans les transports en commun	Victime entendue	3796	3336	2738	3279	13149	4114	3890	3860	4212	16176	5019	4803	4272	4808	18702	-18,71	-29,69	
Vols liés aux véhicules	Véhicule	6871	6227	4672	5353	23123	6599	6050	5767	6072	24488	6856	6920	5780	6346	25902	-5,57	-10,73	
Cambriolages de logement	Infraction	2018	2066	1982	1614	7680	2265	2598	2849	2315	10027	2384	2796	2646	2297	10123	-23,41	-24,13	
Destructions et dégradations volontaires*	Infraction	5346	5359	4087	4689	19481	8893	8358	4581	5154	24986	5845	5804	4778	5214	21531	-22,03	-9,52	
Escroqueries et fraudes aux moyens de paiement	Victime	4932	5058	4511	4556	19057	4611	4674	4232	4546	18063	5094	4962	4454	4896	19206	5,50	-0,78	
> Dont escroqueries liées au numérique	Victime	1666	1623	1721	1671	6681	1572	1728	1631	1548	6479	nd	nd	nd	nd	-	6,20		
Usage de stupéfiants **	Mis en cause	4866	7566	7490	5122	25044	4089	2692	1779	3899	12459	3398	3267	3489	4395	14550	101,01	72,12	
Trafic de stupéfiants **	Mis en cause	1027	1068	1053	828	3976	820	544	439	969	2772	874	756	909	988	3527	43,43	12,73	
Autres indicateurs																			
Outrages et violences envers des personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP) *	Infraction	1282	1427	1258	1048	5015	1653	1119	769	1060	4601	1272	1287	1195	1190	4944	9,00	1,44	

source : SSMSI

Dans la zone JOP Ile-de-France, les évolutions des indicateurs de la délinquance enregistrée sont extrêmement satisfaisantes durant la période des JOP.

Sur la période considérée, les vols avec ou sans violence ont fortement diminué (de respectivement 30,29% et 13,43%). Il en est de même pour les cambriolages de logement (-23,41%) et les destructions volontaires et dégradations (-9,52% par rapport à 2022). Par ailleurs, les vols liés aux véhicules ont connu une baisse importante de 5,57% et les coups et blessures volontaires ont diminué de 2,37% avec une baisse très marquée des violences hors cadre familial à hauteur de 6,85%.

En ce qui concerne les infractions relevées par l'activité des services (IRAS), les résultats sont particulièrement remarquables avec une hausse très importante des usages et trafics de stupéfiants (+72,12% et +12,73%) et des outrages et violences à personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP) qui traduisent l'effet du renforcement spectaculaire de la présence des FSI dans la capitale autour des sites accueillant les épreuves sportives.

En revanche, les résultats sont moins satisfaisants en ce qui concerne les violences sexuelles, qui ont enregistré une augmentation de +10,63% ainsi que les escroqueries liées au numérique (+6,20%). Pour ces dernières, les évolutions doivent être prises avec précaution car elles sont par convention localisées au lieu de résidence de la victime. On est là sur une délinquance structurelle.

Ces résultats sont encore plus positifs lorsqu'on examine la situation spécifique de la délinquance constatées dans les transports en zone JOP Ile-de-France.

Alors que traditionnellement la période estivale est, pour la délinquance dans les transports en commun, un facteur d'augmentation sensible des faits constatés et notamment des vols sans violence, les résultats obtenus démontrent sans ambiguïté l'effet positif de la saturation obtenue par le renforcement du nombre et du volume des patrouilles FSI et des services de sécurité des transporteurs sur le niveau de la sécurité dans les réseaux franciliens.

Les vols sans violence dans les transports en commun ont ainsi diminué de 18,71% par rapport à l'année précédente tout comme les vols avec violence qui ont fortement reculé de -16 à -38% selon le mois.

Concernant les IRAS, les résultats sont spectaculaires pour les usages de stupéfiants, qui ont connu une très forte augmentation en juillet et août (respectivement +165% et +213% par rapport à 2022) et en juin et septembre (respectivement +41% et +68%) traduisant l'effet du déploiement exceptionnel des FSI sur la période.

2.2.3 Zones JOP Province : une situation satisfaisante mais des résultats moins favorables qu'en Ile-de-France

Les évolutions de la délinquance enregistrée par les services de police et de gendarmerie nationales en zone JOP province restent satisfaisantes dans l'ensemble, mais ont une amplitude inférieure à celles constatées en zone JOP en Ile-de-France.

Indicateurs de la délinquance enregistrée de 2022 à 2024 en zone JOP Province																
Indicateurs conjoncturels suivis habituellement	Unité de compte	2024					2023					2022				
		Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2024	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2023	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2022
Coups et blessures volontaires (sur personne de 15 ans ou plus)	Victime	3339	3124	2906	2816	12185	3427	2862	2665	3013	11967	3391	3174	2833	2917	12315
> Dont violences dans le cadre familial	Victime	1563	1526	1447	1405	5941	1613	1484	1344	1426	5847	1428	1494	1440	1315	5677
> Dont violences hors cadre familial	Victime	1776	1598	1459	1411	6244	1814	1378	1321	1587	6120	1963	1680	1393	1602	6038
Violences sexuelles	Victime	690	660	649	613	2612	640	609	553	629	2431	646	604	555	541	2346
> Dont agressions sexuelles	Victime	280	253	256	258	1047	278	251	201	275	1005	290	265	199	257	1011
> Dont violences sexuelles hors cadre familial	Victime	597	570	580	560	2307	585	549	481	573	2186	603	557	510	501	2171
Vols violents	Infraction	1129	1083	1040	1035	4287	1265	1040	1213	1201	4719	1349	1373	1214	1109	5045
> Dont vols violents avec armes	Infraction	113	122	87	107	429	116	124	138	137	515	105	159	121	118	503
> Dont vols violents sans arme	Infraction	1016	961	953	928	3858	1149	916	1075	1064	4204	1244	1214	1093	991	4542
Vols sans violence contre des personnes	Victime entendue	8450	8353	7920	7814	32537	8846	7886	8065	8888	33685	9455	9284	8549	9070	36358
> Dont vols sans violence dans les transports en commun	Victime entendue	1192	1228	1086	1101	4607	1234	1017	1167	1357	4775	1453	1330	1301	1473	5557
Vols liés aux véhicules	Véhicule	8831	8984	7763	8841	34419	9049	8442	8997	8910	35398	9360	8700	8509	8793	35362
Cambriolages de logement	Infraction	2543	2676	2654	2289	10162	2524	3049	2987	2556	11116	2663	3335	3240	2656	11894
Destructions et dégradations volontaires*	Infraction	5698	5792	4920	5078	21488	7647	6108	4712	5249	23716	5669	5740	5117	5343	21869
Escroqueries et fraudes aux moyens de paiement	Victime	3854	4186	3843	3640	15523	3639	3607	3800	3811	14857	3824	3690	3803	3845	15162
> Dont escroqueries liées au numérique	Victime	1490	1605	1433	1318	5847	1385	1469	1569	1497	5920	nd	nd	nd	nd	-
Usage de stupéfiants**	Mis en cause	3456	4034	4345	3399	15234	3588	2255	1897	3383	11123	3409	3507	4153	4017	15086
Trafic de stupéfiants**	Mis en cause	563	584	722	603	2472	509	379	208	540	1636	462	450	451	640	2003
Autres indicateurs						-					-					-
Outrages et violences envers des personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP)*	Infraction	779	865	806	649	3099	976	805	563	778	3122	764	757	717	787	3025

source : SSMSI

On note ainsi, des baisses des vols violents avec ou sans arme (-9,15%), des vols sans violence contre les personnes (-4%), des cambriolages (-8,58%) et des destructions et dégradations volontaires (-9,39%).

La tendance à la baisse constatée pour ces infractions est identique à celle rencontrée en zone JOP IDF mais l'ampleur des évolutions est beaucoup moins importante.

On constate également des évolutions qui sont contraires à celles rencontrées en zone JOP IDF.

C'est le cas pour les CBV qui sont en augmentation de +1,82% alors qu'ils ont baissé de 2,37% en zone JOP IDF, des escroqueries et fraudes aux moyens de paiement en baisse de 4,48% (contre +5,5% en zone JOP IDF) et des outrages et violences à PDAP qui sont restés stables (-0,74%, contre +9% en zone JOP IDF).

Enfin, concernant les IRAS, on observe une augmentation des faits d'usage des stupéfiants de +0,98% sans commune mesure avec celle de +72,12% de la zone JOP IDF, qui est contrebalancée par une augmentation des faits de trafic de stupéfiants de +23,41%, supérieure à l'évolution en IDF (+12,73%).

2.2.4 Zones d'affluence touristique hors JOP : pas d'augmentation marquée de la délinquance dans ces zones

Le risque en matière d'évolution de la délinquance durant les JOP 2024 était que l'effort très important de mobilisation des effectifs et des moyens autour des zones et des sites où se déroulaient les épreuves sportives conduise à un transfert des phénomènes de délinquance dans les zones hors JOP, et notamment dans celles regroupant des communes bénéficiant d'une forte affluence touristique durant l'été. La mission a travaillé avec le SSMSI pour appréhender ces évolutions sur ces zones touristiques non impactées par le cœur des JOP 2024.

Les mesures prises dans le cadre des plans « zéro délinquance », les pourcentages de présence à 100% des FSI et la gestion très fine de conditions de mobilisation des renforts demandés par la zone JOP, qui a été menée par la DGPN afin de pouvoir répondre aux besoins tout en maintenant un niveau de présence adapté aux conditions estivales locales ont permis de maîtriser ce risque de transfert de délinquance. Comme le montre le tableau ci-après, les indicateurs suivis connaissent des tendances et des évolutions tout à fait comparables à celles rencontrées dans les zones JOP IDF et Province.

Indicateurs de la délinquance enregistrée de 2022 à 2024 en zone Hors JOP Touristique																		
		2024				2023				2022					Variation 2024/2023 sur les 4 mois	Variation 2024/2022 sur les 4 mois		
	Unité de compte	Jun.	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2024	Jun.	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2023	Jun.	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2022		
Indicateurs conjoncturels suivis habituellement																		
Coups et blessures volontaires (sur personne de 15 ans ou plus)	Victime	5536	5689	5662	4686	21573	5863	5578	5605	5270	22316	5619	6014	5645	4576	21854	-3,33	-1,29
> Dont violences dans le cadre familial	Victime	2446	2626	2710	2265	10047	2645	2600	2663	2439	10347	2321	2587	2444	1951	9303	-2,90	6,00
> Dont violences hors cadre familial	Victime	3090	3063	2952	2421	11526	3218	2978	2942	2831	11969	3298	3427	3201	2625	12551	-3,70	-8,17
Violences sexuelles	Victime	1241	1258	1359	1071	4929	1256	1221	1201	1146	4824	1174	1405	1154	952	4685	2,18	5,21
> Dont agressions sexuelles	Victime	509	516	501	433	1959	526	487	428	482	1923	486	622	441	378	1927	1,87	1,66
> Dont violences sexuelles hors cadre familial	Victime	1085	1109	1205	953	4352	1144	1077	1083	1019	4323	1054	1243	1050	872	4219	0,67	3,15
Vols violents	Infraction	1084	1142	1174	981	4381	1237	1182	1117	1156	4692	1190	1362	1185	999	4736	-6,63	-7,50
> Dont vols violents avec armes	Infraction	147	173	146	162	628	149	123	99	139	510	125	168	120	139	552	23,14	13,77
> Dont vols violents sans arme	Infraction	937	969	1028	819	3753	1088	1059	1018	1017	4182	1065	1194	1065	860	4184	-10,26	-10,30
Vols sans violence contre des personnes	Victime entendue	12237	14564	14611	10797	52209	14211	16056	14835	12575	57677	14372	17109	16422	12650	60553	-8,48	-13,78
> Dont vols sans violence dans les transports en commun	Victime entendue	923	919	893	911	3646	964	917	931	1009	3821	1104	1175	1110	1105	4494	-4,58	-18,87
Vols liés aux véhicules	Véhicule	8054	8568	7979	7493	32094	8368	8515	8648	7888	33419	8583	8773	8733	7890	33979	-3,96	-5,55
Cambriolages de logement	Infraction	3339	3877	3549	2739	13504	3014	3709	3614	3024	13361	3021	3547	3401	2767	12736	1,07	6,03
Destructions et dégradations volontaires*	Infraction	9803	10452	9986	8546	38787	12211	11219	9776	9243	42449	9916	10178	9989	8905	38988	-8,63	-6,02
Escroqueries et fraudes aux moyens de paiement	Victime	6099	6967	6484	5768	25318	5951	6351	6273	5707	24282	5834	6338	6335	5406	23913	4,27	5,88
> Dont escroqueries liées au numérique	Victime	2771	3135	2991	2651	11548	2707	2910	2966	2754	11337	nd	nd	nd	nd	-	1,86	
Usage de stupéfiants **	Mis en cause	6470	7856	8665	6060	29051	6683	5164	5017	6954	23818	6256	6868	7776	7466	28366	21,97	2,41
Trafic de stupéfiants **	Mis en cause	1052	1122	1212	1161	4547	1052	688	476	1064	3280	919	873	953	1142	3687	36,63	16,98
Autres indicateurs																		
Outrages et violences envers des personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP) *	Infraction	1520	1594	1526	1181	6821	1783	1552	1315	1408	6058	1450	1509	1680	1302	5941	-3,91	-2,02

source : SSMSI

Ainsi, sur la période considérée, les vols avec ou sans violence ont fortement diminué (respectivement de 6,63% et 9,48%). Les vols liés aux véhicules ont connu une baisse importante de 3,96% et les coups et blessures volontaires ont diminué de 3,33% (avec une baisse des violences hors cadre familial à hauteur de -3,70%). Les destructions volontaires et dégradations sont restées stables (-0,52%) et les outrages et violences à PDAP ont enregistré une baisse de 3,91%.

En ce qui concerne les IRAS, les résultats sont très satisfaisants avec une hausse des usages et trafics de stupéfiants (+2,4% et +16,98%), qui montrent la continuité de l'action des services dans ces domaines spécifiques.

En revanche, les résultats sont moins satisfaisants, comme dans les zones JOP, en ce qui concerne les violences sexuelles, qui ont enregistré une augmentation de +2,18%, les cambriolages de logement, qui augmentent de 1,07%, ainsi que les escroqueries liées au numérique (+1,86%).

2.2.5 Le reste du territoire n'a pas connu de transfert de délinquance en direction de ces zones hors JOP et moins touristiques

Pour compléter ce panorama, il reste à étudier l'évolution de la délinquance dans le reste du territoire, c'est-à-dire dans les zones hors JOP non pourvues de zones d'affluence touristique.

Indicateurs de la délinquance enregistrée de 2022 à 2024 en zone Hors JOP NON Touristique																		
		2024					2023					2022					Variation 2024/2023 sur les 4 mois	Variation 2024/2022 sur les 4 mois
	Unité de compte	Juin	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2024	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2023	Jun	Juill.	Août	Sept.	4 mois 2022		
Indicateurs conjoncturels suivis habituellement																		
Coups et blessures volontaires (sur personne de 15 ans ou plus)	Victime	13867	13636	13162	12044	52709	14341	13646	12329	13165	53481	13270	13376	12221	11403	50270	-1,44	4,85
> Dont violences dans le cadre familial	Victime	7470	7731	7661	6631	29493	7808	7921	7356	7165	30250	7063	7306	6767	6275	27411	-2,50	7,60
> Dont violences hors cadre familial	Victime	6397	5905	5501	5413	23216	6533	5725	4973	6000	23231	6207	6070	5454	5128	22859	-0,06	1,58
Violences sexuelles	Victime	3071	3053	2731	2564	11419	3178	2788	2467	2708	11141	2696	2656	2345	2191	9890	2,50	15,46
> Dont agressions sexuelles	Victime	1243	1167	1049	1070	4529	1288	1107	923	1122	4440	1123	1023	886	903	3935	2,00	15,00
> Dont violences sexuelles hors cadre familial	Victime	2575	2519	2237	2118	9449	2686	2302	2067	2338	9393	2328	2200	1990	1891	8409	0,60	12,37
Vols violents	Infraction	1414	1412	1347	1269	5442	1527	1424	1436	1462	5849	1612	1567	1471	1293	5943	-5,96	-8,43
> Dont vols violents avec armes	Infraction	343	348	301	289	1281	327	292	315	316	1250	334	305	335	292	1266	2,48	1,18
> Dont vols violents sans arme	Infraction	1071	1064	1046	980	4161	1200	1132	1121	1146	4599	1278	1262	1136	1001	4677	-9,52	-11,03
Vols sans violence contre des personnes	Victime entendue	16486	17200	16145	15112	64943	18293	18047	16592	16782	69714	18423	18849	17448	16376	71096	-6,84	-8,65
> Dont vols sans violence dans les transports en commun	Victime entendue	718	672	674	767	2831	707	645	666	825	2843	748	609	653	786	2798	-0,42	1,25
Vols liés aux véhicules	Véhicule	18273	17958	15872	16932	69035	17525	17289	16744	16359	67917	17530	17138	15784	16108	66560	1,65	3,72
Cambriolages de logement	Infraction	9436	10038	9289	8381	37144	8548	9508	9909	8513	36478	8183	9248	9157	7894	34482	1,83	7,72
Destructions et dégradations volontaires*	Infraction	24151	24573	22413	20591	91728	27909	25317	21344	20963	95533	22689	23987	22195	20177	89048	-3,98	30,91
Escroqueries et fraudes aux moyens de paiement	Victime	15127	16785	14978	14491	61381	14870	15305	15491	14621	60287	14205	15472	15087	13980	58744	1,81	4,49
> Dont escroqueries liées au numérique	Victime	8137	9366	8340	7895	33738	8182	8783	9141	8221	34327	nd	nd	nd	nd	-	-1,72	
Usage de stupéfiants **	Mis en cause	14404	18301	18865	14383	65953	13095	11458	10079	13771	48403	11559	11744	13138	14171	50612	36,26	30,31
Trafic de stupéfiants **	Mis en cause	2134	2252	2134	1871	8391	1861	1497	1245	2139	6742	2049	1701	1936	2180	7868	24,46	6,67
Autres indicateurs						-					-					-		
Outrages et violences envers des personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP) *	Infraction	2818	2842	2661	2334	10655	3204	2812	2268	2730	11014	2691	2897	2546	2527	10661	-3,26	-0,06

source : SSMSI

Pour détecter un éventuel transfert de délinquance entre la zone JOP (IDF et province) et la zone hors JOP / non touristique, la mission a travaillé avec le SSMSI pour comparer les évolutions des différents indicateurs suivis.

Il s'avère que 9 indicateurs sur 11 connaissent la même tendance dans les deux zones mais ont des amplitudes différentes. C'est le cas des vols violents, qui baissent davantage en zone JOP qu'en zone hors JOP / non touristique (respectivement -22,06% et -7%) comme les vols sans violence (respectivement -9,96% et -6,84%).

C'est encore le cas des violences sexuelles, dont l'augmentation est moindre en zone hors JOP / non touristique (+2,50% contre +9,16%).

On constate essentiellement que 3 indicateurs suivent une trajectoire contraire à celle observée en zone JOP. Il s'agit:

- des cambriolages, qui augmentent de 1,83% alors qu'ils baissent de -15,58% en zone JOP,
- des vols liés aux véhicules, qui augmentent de +1,65% alors qu'ils baissent de -3,91% en zone JOP,
- des outrages et violences à PDAP, qui baissent de -3,26% alors qu'ils augmentent de +5,06% en zone JOP.

Enfin, les IRAS ont été maintenus à un excellent niveau en zone hors JOP / non touristique, avec une augmentation des interpellations pour usage de stupéfiants (+30,31%) comparables à celles réalisées en zone JOP et des interpellations pour trafic qui ont augmenté de +16,60%.

Ces observations permettent d'affirmer qu'il n'y a pas eu de phénomène de transfert de la délinquance entre les zones JOP et les zones non JOP durant la période étudiée (sous réserve des résultats moins probants obtenus sur les cambriolages et les vols liés aux véhicules) et que le niveau de sécurité et le niveau d'activité des FSI ont été maîtrisés sur l'ensemble du territoire national.

Annexe n° 6 : La sécurité privée

Extrait de la lettre de mission : « analyse et évaluation de la mobilisation des agents de sécurité privée. Il s'agit non seulement d'établir un premier bilan de l'élargissement des conditions de recrutement et de formation consentis tant par les pouvoirs publics que les entreprises de sécurité privée mais également d'identifier les évolutions juridiques à apporter afin de mieux adapter cette filière aux enjeux de la sécurité, de la professionnaliser et de renforcer ainsi le continuum de sécurité »

1	Au prix d'une mobilisation intense des services de l'Etat, la sécurité privée a été au rendez-vous des JOP 2024	111
1.1	Les objectifs ambitieux fixés ont été atteints.....	111
1.2	Les acteurs publics se sont mobilisés d'une façon particulièrement intense pour permettre les formations, habilitations et recrutements nécessaires.....	111
2	Cette réussite ne doit pas occulter les fragilités de la filière, qui appellent une stratégie publique volontariste.....	113
2.1	Les difficultés structurelles de la filière ont été à nouveau soulignées à l'occasion des JOP 2024.....	113
2.2	Les règles d'emploi des portiques de détection doivent être définies	114
2.3	Une stratégie d'ensemble paraît devoir être définie en cohérence avec le continuum de sécurité	115

1 AU PRIX D'UNE MOBILISATION INTENSE DES SERVICES DE L'ETAT, LA SECURITE PRIVEE A ETE AU RENDEZ-VOUS DES JOP 2024

1.1 Les objectifs ambitieux fixés ont été atteints

Les besoins en agents de sécurité privée (ASP) sur les sites olympiques avaient été estimés par la DIJOP à près de 25 000, dont près de 3 700 au titre du « *no show* »⁹⁰.

Quand bien même il s'agissait de recrutements relevant l'organisateur, le précédent des JO de Londres a conduit les pouvoirs publics à se saisir très en amont de cette question : en raison de la défaillance de l'entreprise G4S, incapable de fournir l'intégralité des 10 400 ASP qu'elle s'était engagée à recruter pour les JO de 2012, le gouvernement britannique avait dû mobiliser en catastrophe 3 500 soldats et plusieurs centaines de policiers supplémentaires. C'est au regard de ce précédent et des craintes sur l'ampleur du vivier d'ASP à même d'être recrutés en Ile-de-France notamment que le risque de devoir mobiliser en substitution les forces armées ou celles de sécurité intérieure a été pris très au sérieux.

Dans l'optique de maîtriser le risque d'un « *gap* capacitaire », les objectifs ont été fixés par le Président de la République à hauteur de 25 000 personnes formées et 20 000 embauchées, dans un secteur qui compte 80 000 salariés en Ile-de-France et connaît régulièrement des difficultés de recrutement (près de 10 000 personnes sont recherchées en permanence⁹¹).

Au terme d'une mobilisation exceptionnelle des pouvoirs publics (cf. 1.2 *infra*), les objectifs assignés ont été atteints. 25 800 personnes ont été formées au métier de la sécurité privée à mi-juillet 2024⁹² et près de 22 000 recrutements ont été réalisés en amont des Jeux. Durant la période même des JOP 2024, 2 407 besoins de recrutements émanant de 28 entreprises ont été exprimés auprès de France Travail et ont donné lieu à 1 729 recrutements. Ces résultats et cette réactivité ont permis d'éviter tout appel supplémentaire aux FSI (à la seule exception de deux situations très limitées, à savoir une trentaine d'effectifs pour quelques heures sur le site de Villepinte les 29 et 30 juillet).

Il est à noter que cet effort de recrutement ne s'est pas traduit par une dégradation des situations d'emploi des ASP. La campagne de contrôles dédiée aux JOP réalisée par le CNAPS (87 sites ou événements JOP et 3 932 agents de sécurité privée employés par 342 sociétés différentes contrôlés) a conclu à la conformité à réglementation sur la quasi-totalité des sites considérés.

1.2 Les acteurs publics se sont mobilisés d'une façon particulièrement intense pour permettre les formations, habilitations et recrutements nécessaires

Reposant sur l'idée qu'une réduction de la durée de formation initiale obligatoire est un levier pour faciliter l'entrée dans l'emploi (facteur d'attractivité), une carte professionnelle « grands événements » a été créée par le décret n°2022-592 du 20 avril 2022. Cette nouvelle carte professionnelle constitue une spécialité de l'activité privée de sécurité « surveillance et gardiennage » ; elle est délivrée sur présentation par les candidats d'un certificat de qualification professionnelle intitulé « Participer à la sécurisation des grands événements » (CQP PSGE), attestant le suivi et la réussite d'une formation de 106 heures, soit 69 heures de moins que la formation nécessaire à l'obtention de la carte « surveillance et gardiennage ». Il est à noter que les modules de formation sont les mêmes (même programme et même volume horaire) que ceux de la formation classique, la baisse du nombre global d'heures de formation provenant de l'absence des modules relatifs aux rondes de surveillance, à la vidéosurveillance et à la sécurisation incendie, activités

⁹⁰ Source : RETEX DIJOP de décembre 2024. Le « *no show* » désigne le retrait d'un agent de sécurité privée faisant le choix de quitter prématurément son emploi sans attendre la fin de l'événement considéré.

⁹¹ Source : fiche PRIF transmise à la mission.

⁹² Source : RETEX JOP de la PRIF de septembre 2024.

auxquelles la nouvelle carte ne donne pas accès. Il ne s'agit ainsi pas d'une formation « au rabais » mais de la formation classique réduite à un périmètre plus limité.

Les premières entrées en formation pour l'obtention de cette nouvelle carte professionnelle ont eu lieu début 2023 et se sont interrompues comme prévu au 1^{er} septembre 2024, comme prévu par le décret du 20 avril 2022 déjà cité. La création de cette carte a eu un effet très significatif puisque plus de 7 200 de ces cartes ont été délivrées entre mars 2023 à août 2024 et ont donné lieu, selon le rapport spécifique établi sur le sujet⁹³, à un nombre d'embauches à peu près équivalent.

Au-delà de la création de cette carte, l'atteinte des objectifs fixés est le résultat d'une mobilisation précoce et intense de tous les acteurs publics concernés. Dès 2020 et jusqu'à l'été 2022, la DIJOP a animé des comités exécutifs rassemblant le ministère de l'intérieur (DLPAJ, DEPSA, CNSJ), le CNAPS, la DGEFP, les représentants de la filière sécurité privée et les partenaires sociaux. La préfecture d'Ile-de-France a ensuite pris le relai et élaboré un plan régional de formation et de suivi des entreprises attributaires⁹⁴ (la DIJOP assurait pour sa part le suivi sur les territoires hôtes des Jeux hors Ile-de-France).

Le plan d'action piloté par la PRIF s'est traduit par une implication très intense du service public de l'emploi : 190 000 demandeurs d'emploi ont été appelés par les équipes de France Travail pour leur proposer formation et emplois. L'effort financier public a également été très significatif : les formations ont été financées à hauteur de 68 M€ (45 M€ par la région Ile-de-France et 23 M€ par France Travail). Cela signifie que dans ces cas aucun effort financier n'a été demandé aux candidats ni aux employeurs, ce qui a été un levier particulièrement efficace, notamment pour les étudiants.

Autre exemple de mobilisation particulière, le CNAPS a diffusé en 2023 et 2024 une communication à l'échelle nationale encourageant les détenteurs d'une carte professionnelle à faire renouveler leurs autorisations dans la perspective des JOP 2024. Le CNAPS a envoyé à deux reprises plus de 115 000 mails ciblés (dont 80 000 en Ile-de-France), avec un taux d'ouverture des messages estimé à environ 60 %.

Au plan sécuritaire, il n'a pas été retenu la perspective, un temps envisagée mais qui aurait été trop lourde à mettre en œuvre, de cribler de façon rétrospective l'ensemble des ASP sous agrément. Il n'en reste pas moins que, à l'occasion de criblages portant sur les ASP engagés par l'organisateur (CIO-COJP), 415 retraits de cartes professionnelles au niveau d'agents de sécurité en exercice ont été effectués durant la période précédant les JOP 2024 (outre les 2 900 refus de titre concernant de nouveaux demandeurs).

Selon l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, cette réussite collective est le fruit d'une mobilisation exceptionnelle des pouvoirs publics qui, si elle a totalement porté ses fruits, s'est déroulée dans un contexte qui n'a pas permis d'être certain de l'atteinte des objectifs jusqu'au tout dernier moment, ce qui interroge sur la fiabilité et les capacités des entreprises de la filière de la sécurité privée.

⁹³ « Rapport sur la création de la carte professionnelle "grands événements" » de la préfète Nicole KLEIN de février 2025, réalisé dans le cadre de l'article 5 du décret n°2022-592 (« Un rapport portant sur les conditions d'application du présent décret est établi par le ministre de l'intérieur avant le 1^{er} mars 2025. Il porte notamment sur l'appropriation de la nouvelle formation par la filière sécurité, la mise en place de la formation par les organismes de formation et la mobilisation des détenteurs de la carte professionnelle mentionnant la spécialité « surveillance de grands événements » pendant la coupe du monde de rugby 2023 et les jeux olympiques et paralympiques 2024. »)

⁹⁴ Des réunions régulières (jusqu'à deux par semaine) avaient lieu entre la DIJOP, la PRIF, les principaux services opérationnels (France Travail ; DRIETS), les services du ministère de l'intérieur (DLPAJ, DEPSA), le CNAPS et les représentants de la branche de la sécurité privée (GES, ADEF, UFACS).

2 CETTE REUSSITE NE DOIT PAS OCCULTER LES FRAGILITES DE LA FILIERE, QUI APPELLENT UNE STRATEGIE PUBLIQUE VOLONTARISTE

2.1 Les difficultés structurelles de la filière ont été à nouveau soulignées à l'occasion des JOP 2024

Comme développé dans le 1- de la présente annexe, les besoins en sécurité privée générés par l'organisation des JOP 2024 ont pu être couverts grâce à une très forte implication des pouvoirs publics. Ce succès ne doit cependant masquer les difficultés structurelles de la filière, qui ont été à nouveau soulignées à l'occasion de ce rendez-vous sportif majeur. En synthèse :

- Le secteur est peu mature et peine à se structurer (il regroupe un peu plus de 12 000 entreprises dont 72% d'autoentrepreneurs⁹⁵).
- Alors qu'il représentait 180 000 employés⁹⁶ et 300 000 personnes habilitées⁹⁷ avant les JOP 2024, il aurait été incapable de mettre à disposition du COJOP le nombre d'ASP attendus sans l'intervention des pouvoirs publics.

Les interlocuteurs de la filière ont constaté qu'aucune entreprise majeure du secteur ne s'est mobilisée à l'occasion des JOP 2024, privilégiant leurs contrats de sécurisation au long cours, et un interlocuteur fiable et solide pour l'organisateur et l'État a parfois fait défaut.

Une incertitude a ainsi plané jusqu'au dernier moment car cette profession, réglementée mais constituée d'acteurs privés, est par essence non mobilisable de façon impérative.

Il paraît nécessaire de consolider la filière pour disposer d'entreprises puissantes et moins éparpillées.

Recommandation n°1 : Lancer une réflexion sur les leviers publics pouvant être activés pour concentrer les entreprises du secteur de la sécurité privée

Les problèmes structurels du secteur demeurent aigus :

- Une multitude de petites et très petites entreprises, sous-capitalisées ;
- Un défaut d'attractivité et de fidélisation des effectifs du fait de la faiblesse des salaires et de l'absence de perspective de carrière (comparativement à la sécurité incendie et au nettoyage) ;
- La fragilité de l'encadrement de proximité, peu présent dans les entreprises.

Si la création de la carte « grand événement » s'est inscrite à rebours de la tendance historique consistant à allonger la formation des ASP dans une démarche de professionnalisation du secteur, il faut cependant constater que ce choix a répondu à un véritable besoin, que la formation n'a pas été dégradée dans son contenu et que cela a permis de recruter suffisamment d'agents pour répondre à la demande. Alors même que de nouveaux grands événements sont annoncés à court et moyen terme, il semble pertinent de conserver cette nouvelle carte, initialement conçue pour la seule durée des JOP 2024, conformément aux préconisations sur le sujet du rapport KLEIN déjà mentionné.

Recommandation n°4 : Conformément aux conclusions du rapport de la préfète KLEIN, conférer à la carte « grand événement » un caractère pérenne

⁹⁵ Source : rapport de branche « Prévention - Sécurité » d'octobre 2023 de l'observatoire des métiers de la sécurité privée. Les chiffres exacts sont 12 545 entreprises dont 8 989 autoentrepreneurs (données 2021).

⁹⁶ Source : *idem*. « L'ACOSS compte environ 181 750 salariés en 2022, soit 6 600 de plus qu'en 2019. »

⁹⁷ Source : base de données Dracar NG du CNAPS.

2.2 Les règles d'emploi des portiques de détection doivent être définies

Les agents de sécurité privée peuvent procéder à des inspections visuelles des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille (L.613-2 du CSI). Il en va de même pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs (L.613-3 du CSI).

En revanche, les agents de sécurité privée, dont les prérogatives sont limitativement définies par la loi, ne peuvent pas réaliser des inspections visuelles des coffres de véhicules personnels (et donc ne peuvent pas faire procéder à leur ouverture) pour l'accès à des enceintes privées, à l'exception de deux situations très spécifiques⁹⁸. Ce contexte a suscité en mai 2024 incompréhensions et demandes de la part de l'organisateur (CIO/COJOP), dont les exigences en matière de sécurité ne pouvaient selon lui être pleinement couvertes par ses prestataires et fournisseurs, tout spécialement à compter de la phase dite de « *lock down* » (fermeture / sécurisation des sites JO).

De fait, les ASP engagés par l'organisateur ont été confrontés à une difficulté au début des JOP 2024 lorsque des véhicules se présentaient pour accéder à une enceinte réservée. Cette difficulté, qui s'est posée dans les premiers jours des épreuves, a été surmontée avec pragmatisme, à législation constante : il revenait à l'organisateur de stipuler dans ses contrats avec ses prestataires et fournisseurs que pour accéder aux enceintes placées sous sa responsabilité, il pouvait être, sous certaines conditions rappelées par la DLPAJ à la profession (notamment que ce contrôle ne soit pas réalisé sur la voie publique), procédé à l'inspection visuelle des coffres. Le problème a ainsi été résolu au plan des principes s'agissant des véhicules professionnels.

La DLPAJ a rappelé le droit applicable à la matière, qui ne permet en aucun cas l'inspection visuelle de véhicules *privés* par des ASP, et précisé que toute modification nécessiterait le recours à la loi. La question se pose ainsi de savoir s'il est opportun ou non d'adapter le cadre juridique d'intervention des agents de sécurité privée en ouvrant, tout en l'encadrant, un droit pour la sécurité privée à l'inspection visuelle des coffres de véhicules. Un projet de texte législatif modifiant le CSI sur ce point a été élaboré par la DLPAJ, sans toutefois que sa faisabilité constitutionnelle puisse être garantie.

Par ailleurs, dans le cadre de l'organisation des dispositifs de sécurisation des sites olympiques et paralympiques dont il avait la responsabilité, l'organisateur des JOP 2024 a souhaité recourir aux portiques « EVOLV » pour le contrôle d'accès du public. Dans l'optique de fluidifier l'accès aux sites contrôlés, ces portiques visent à détecter les objets métalliques illicites portés par un individu en mouvement, donc sans arrêt obligatoire de la personne contrôlée, tout en écartant les objets du quotidien (tels que les téléphones ou les clés).

Or, le bilan du test réalisé sous l'égide du SGDSN en décembre 2023 au Stade de Lyon à l'occasion d'un match de football avait abouti à des conclusions nuancées du fait de l'absence de détection de couteaux céramiques ou d'éléments d'armes pouvant permettre une reconstitution post contrôle.

Sans attendre ces conclusions, le préfet du Nord, préfet des Hauts-de-France a refusé en janvier 2024 la mise en place de ce dispositif au stade Pierre Mauroy en lieu et place du dispositif de palpation inspection filtrage (PIF) effectué par des agents de sécurité. Il avait cependant émis un avis favorable quant à l'emploi de ce dispositif technique en complément d'un dispositif humain d'inspection filtrage sur le site de compétition olympique lillois.

Sur la base des conclusions d'une réunion organisée par le SGDSN, associant la DIJOP, le CNSJ et la préfecture de police, le préfet de police de Paris a quant à lui accepté le recours à cette technologie sous réserve d'un engagement de l'organisateur sur les points suivants :

⁹⁸ Les agents de sûreté aéroportuaire, sous le contrôle des OPJ et des agents des douanes, peuvent procéder à la fouille et à la visite des véhicules pénétrant ou se trouvant dans la zone côté pistes des aéroports. Les agents chargés des missions de sûreté dans le domaine portuaire, sous le contrôle des OPJ et des agents des douanes, peuvent procéder à la fouille des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones d'accès restreint ou embarqués à bord des navires.

- Réglage permanent des portiques sur la sensibilité la plus élevée ;
- Mobilisation d'agents de sécurité en nombre adapté en distinguant :
 - physionomistes identifiant en amont les personnes au comportement suspect ;
 - agents en charge du contrôle EVOLV ;
 - agents en charge de la levée de doute en cas de *hit* positif au portique ;
 - agents en charge des contrôles aléatoires.
- Précision quant à la part des contrôles aléatoires réalisés par le dispositif de sécurité ;
- Mise en place d'un vivier d'agents de sécurité permettant de pallier la panne éventuelle d'un des portiques EVOLV ;
- Formation adaptée des personnels de sécurité en charge des contrôles.

Enfin, eu égard à la haute sensibilité de ces événements, le préfet de police a refusé le déploiement de ces portiques lors des deux cérémonies d'ouverture.

Dans un contexte où la CNSJ n'avait pas jugé nécessaire de coordonner les appréciations et décisions des deux préfets, le préfet de police de Paris, dans une correspondance adressée au DIJOP⁹⁹, exprimait son souhait de voir le sujet partagé afin d'obtenir un arbitrage interministériel dont la mission n'a pas trouvé de trace.

Dans la perspective des prochains rendez-vous olympiques, il semble nécessaire que cet arbitrage interministériel soit rendu.

Recommandation n°5 : Arbitrer les modalités de déploiement et d'emploi des portiques de détection en généralisant les modalités adoptées par le préfet de police de Paris lors des JOP 2024.

2.3 Une stratégie d'ensemble paraît devoir être définie en cohérence avec le continuum de sécurité

Les réflexions conduites autour de la sécurité privée doivent s'intégrer dans le cadre plus large du continuum de sécurité souvent évoqué. Force est de constater que ce concept est peu structuré du fait de la multiplication des acteurs ministériels qui y contribuent : DLPAJ au titre de la tutelle du CNAPS et de la régulation juridique, DEPSA au titre du dialogue avec les entreprises de sécurité et de la stratégie du continuum, CNAPS en tant qu'opérateur compétent sur la sécurité privée et la DGCL (pour les polices municipales).

Un effort de simplification semble s'imposer en matière de gouvernance ministérielle.

Recommandation n°6 : Revoir la gouvernance du continuum de sécurité au sein du ministère en réinterrogeant le rôle et le nombre des acteurs impliqués

⁹⁹ Courrier du 27 février 2024.

Annexe n° 7 : Coût budgétaire et opérationnel des JOP 2024

Extrait de la lettre de mission : « établir pour le ministère de l'intérieur un premier bilan consolidé du coût de la sécurité des jeux pour le budget ministériel en essayant de distinguer les coûts directs ou indirects imputables à la « sur » mobilisation capacitaire ou d'activité rattachable aux événements exceptionnels – JO et JOP – et notamment l'impact différé sur la disponibilité post-olympique des forces de sécurité intérieure »

1	Le coût budgétaire des JOP 2024 apparaît très élevé, à la mesure de la dimension de l'événement et dans un contexte budgétaire 2024 tendu marqué par une succession d'à-coups	117
1.1	Précisions méthodologiques.....	117
1.2	Les montants des surcoûts liés aux JOP 2024 pour le ministère de l'intérieur.....	117
1.3	Eléments d'analyse et de comparaison.....	119
2	Le « coût opérationnel » des JOP 2024 se mesure principalement à la moindre disponibilité des forces mobiles, également obérée par d'autres crises et facteurs et en voie de normalisation.....	121
2.1	Précisions méthodologiques.....	121
2.2	Les données relatives aux forces mobiles et à l'ensemble des FSI	121
2.2.1	Les forces mobiles	121
2.2.2	Les FSI hors forces mobiles	122
2.3	Eléments d'analyse et de comparaison.....	122

1 LE COUT BUDGETAIRE DES JOP 2024 APPARAÎT TRÈS ÉLEVÉ, À LA MESURE DE LA DIMENSION DE L'ÉVÉNEMENT ET DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE 2024 TENDU MARQUE PAR UNE SUCCESSION D'A-COUPS

1.1 Précisions méthodologiques

La présente annexe a pour objet d'établir une première estimation des coûts induits par les JOP 2024 pour le ministère de l'intérieur. Il ne s'agit ainsi pas du coût global de la sécurisation des JOP 2024, qui inclut pour sa part les dépenses assumées par d'autres acteurs, dont au premier chef le COJOP en tant qu'organisateur. L'estimation du coût des JOP 2024 pour les finances publiques a été confiée à la Cour des comptes par l'article 20 de la loi olympique de 2023¹⁰⁰. La présente estimation repose sur les chiffres disponibles à février 2025 et, de ce fait, elle exclut par construction le coût des indemnités à venir de certains professionnels lésés par l'organisation et la sécurisation des JOP 2024, qui devrait peser sur la préfecture de police de Paris et la préfecture de la région Ile-de-France (cf. annexe 4 du présent rapport).

Les chiffres cités et analysés ci-après proviennent pour l'essentiel d'un tableau de synthèse dit « DORABELLA », tenu sous la forme d'un tableur Excel et alimenté en permanence par la DEPAFI et arrêté ici au 20/2/2025. La DEPAFI indique avoir renseigné ce document, en lien avec les responsables des programmes concernés, conformément aux règles interministérielles reçues de la direction du budget sur la manière de comptabiliser les surcoûts liés aux JOP 2024.

1.2 Les montants des surcoûts liés aux JOP 2024 pour le ministère de l'intérieur

Il ressort du document de référence de la DEPAFI que le coût total des JOP 2024 s'établit pour le ministère à l'intérieur à 1,163Mds d'euros sur la période 2022-2025 (crédits de paiement), dont 516,9 M€ sur le T2¹⁰¹ et 645,8 M€ sur le HT2¹⁰². 85,5% de ce coût a été concentré sur l'année 2024 (à 98,4% sur le T2 et à 75,2% sur le HT2). Les programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » ont supporté respectivement 67,6% et 23,3% de cet effort, représentant à eux seuls 91% du total ministériel (et même 97% si l'on considère le seul T2). Le solde des coûts a pesé sur les programmes CPPI (70,2 M€, soit 6%), Sécurité civile (25,4 M€, soit 2,2%) et ATE (8,9 M€, soit 0,8%)¹⁰³.

La prévision 2025 est peu significative dans ce total, à hauteur de 27,1 M€, dont 18,7 M€ pour le HT2 du programme PN.

S'agissant du titre 2, cinq lignes budgétaires concentrent 84,2% de la dépense de masse salariale : la prime JOP police nationale (202,3 M€), la prime JOP gendarmerie nationale (85,3 M€), l'indemnité missionnelle d'absence police nationale (18,7 M€), les heures supplémentaires JOP police nationale (85,3M€) et la surprime PRE gendarmerie nationale (27 M€).

Le coût de la réserve opérationnelle s'est établi à 7 M€ pour la police nationale et à 23,7 M€ pour la gendarmerie nationale, reflétant en cela l'importance relative de leurs réserves opérationnelles respectives.

¹⁰⁰ « La Cour des comptes remet au Parlement, avant le 1er octobre 2025, un rapport sur l'organisation, le coût et l'héritage des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Ce rapport précise le montant des dépenses engagées par l'Etat et les collectivités territoriales à l'occasion de la préparation et du déroulement de cette manifestation. Il évalue les recettes engendrées par les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. »

¹⁰¹ T2 : dépenses de personnel (masse salariale) ; T3 : dépenses de fonctionnement ; T5 : dépenses d'investissement ; T6 : dépenses d'intervention.

¹⁰² Cela représente 44,4 % de titre 2 et 55,6 % de HT2. A titre de référence, le ministère de l'intérieur consacre environ les trois-quarts de ses dépenses totales au titre 2 (76% en exécution budgétaire) (source : Revue des dépenses immobilières des ministères sous loi de programmation de septembre 2024 - mission IGF/IGA/IGJ/CGA).

¹⁰³ CPPI : conduite et pilotage des politiques du ministère de l'intérieur (programme 216) ATE : administration territoriale de l'Etat (programme 354). La contribution du programme 303 « immigration et asile » (0,2 M€) a été beaucoup plus faible.

S'agissant du HT2 propre à l'exercice 2024, il est composé à 81,4% de T3 (443,8 M€) et à 8,6% de T5 (41,7 M€). Au sein du total T3 pour 2024 (443,8 M€), sept lignes budgétaires dépassent 10 M€ et expliquent à elles-seules les trois-quarts de la dépense T3 de 2024 (soit un total de 331 M€). Le premier poste est l'hébergement des policiers (195,6M€), suivi de celui des gendarmes (62 M€ pour un ensemble hébergement / déplacements), soit 58% de la dépense HT2 2024 pour ces deux seuls postes.

	Suivi des dépenses de l'Etat liées aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024						
	Motif de la dépense	Montant (M€) Prévisionnel		Montant (M€) Exécuté		Annuité	Titre de la dépense (T3/T5/T6/T7)
		AE	CP	AE	CP		
176-HT2-1	Hébergement JO	170,6	202,2	169,2	195,6	2024	T3
176-HT2-289	Transport et déplacement	40,0	40,0	59,3	22,5	2024	T3
176-HT2-472	Mobiliers et matériels	12,2	13,9	12,2	13,9	2024	T3
176-HT2-661	PVPP - extension JOP 2024 (nouvelles caméras, interconnexions, vidéo-verbalisation)	1,9	13,0	1,9	13,0	2024	T5
152-HT2-35	Alimentation	0,0	0,0	17,1	16,1	2024	T3
152-HT2-108	Hébergerment & déplacements	0,0	0,0	42,1	62,0	2024	T3
152-HT2-183	Social	0,0	0,0	10,3	10,0	2024	T3

Source : DEPAFI (Dorabella)

Au sein du total T5 de l'année 2024 (41,7 M€), 6 opérations d'investissement concentrent les trois-quarts des dépenses, suivant le tableau ci-dessous :

Suivi des dépenses de l'Etat liées aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024									
Ministère	Mission	N° programme	Motif de la dépense	Montant (M€) Prévisionnel		Montant (M€) Exécuté		Annuité	Titre de la dépense (T3/T5/T6/T7)
				AE	CP	AE	CP		
Intérieur	Sécurité	176	Acquisition VL	4,6	4,9	4,6	4,9	2024	T5
Intérieur	Sécurité	176	Salle de commandement (PP)	1,2	2,8	1,2	2,8	2024	T5
Intérieur	Sécurité	176	Lutte anti-drones - (ANFSI)	4,2	6,2	4,2	5,9	2024	T5
Intérieur	Sécurité	176	PVPP - extension JOP 2024 (nouvelles caméras, interconnexions, vidéo-verbalisation)	1,9	13,0	1,9	13,0	2024	T5
Intérieur	Sécurité	176	Cynodex Biscarosse - Projet	0,2	1,2	0,3	2,2	2024	T5
Intérieur		152	Travaux lourds de rénovation des cantonnements	0,0	0,0	0,6	2,5	2024	T5

Source : DEPAFI (Dorabella)

Sur l'ensemble de la période 2022-2025, outre celles déjà citées au titre de l'annuité 2024, les principales opérations d'investissement sont les suivantes : l'acquisition d'engins lanceurs d'eau (ELE) pour 6 M€ (6 pour la DCCRS et 5 pour la PP) ; l'acquisition de véhicules lourds pour 3,25 M€ ; la modernisation de salles de commandement pour 4,01 M€ (ANFSI) ; la brigade fluviale de la PP pour 1,61 M€.

Quant aux opérations d'investissement déjà citées au titre de 2024, leur coût total sur la période 2022-2025 s'établit comme suit : 16,34 M€ pour les salles de commandement de la préfecture de police de Paris, 16,04 M€ pour l'extension du PVPP¹⁰⁴ et 11,3 M€ pour celle des centres Cynodex de Biscarosse (10,09 M€) et d'Oissel (1,2 M€).

Enfin, les dépenses de T6 (dépenses d'intervention) sont concentrées sur le programme 161 « sécurité civile », avec un total de 23,3 M€ de CP sur 2022-2025, au titre de l'équipement opérationnel des renforts des colonnes des SDIS (9,2 M€), de leur hébergement (2 M€) et la quote-

¹⁰⁴ Plan de vidéoprotection de la préfecture de police de Paris.

part Etat des primes JOP versés aux sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires, à la BSPP et autres unités de la sécurité civile (11,1 M€).

1.3 Éléments d'analyse et de comparaison

L'évaluation du coût des JOP 2024 pour le ministère de l'intérieur, tel qu'il ressort des différentes versions du document « DORABELLA », montre une fluctuation assez importante des montants prévisionnels au fil du temps, y compris avec les JOP 2024. A titre d'illustration, en novembre 2024 le coût des JOP était estimé à 1,296 Md€, soit 132 M€ de moins¹⁰⁵ qu'en février 2025 (date de référence pour les chiffres arrêtés par la DEPAFI).

Ce moindre coût final n'est pas forcément révélateur d'une gestion rigoureuse car il peut également s'agir d'hypothèses d'évaluation précédemment surestimées. De même, le périmètre des dépenses JOP 2024 est dépendant des choix opérationnels du ministère de l'intérieur : ainsi par exemple, la trentaine de forces mobiles engagées en Nouvelle-Calédonie n'ont pas généré de primes imputables aux JOP 2024, contrairement à ce qui était prévu initialement.

Les dépenses JOP 2024 devaient initialement être couvertes par les crédits supplémentaires prévus par la LOPMI. Toutefois, des mesures interministérielles (revalorisations du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 et au 1^{er} juillet 2023, soit +710 M€ en 2023 et 907,7 M€ en 2024) et ministérielles (protocoles PN et GN signés après le Beauvau de la sécurité, soit +144,8 M€ en 2023 et +344,3 M€ en 2024 ; mesures catégorielles hors protocole, etc.) sont venus grever ces crédits supplémentaires¹⁰⁶, à quoi se sont ajoutées les annulations et gels de crédits du début d'exercice budgétaire 2024.

A la demande de la mission, la DEPAFI a essayé d'estimer au mieux la part du surcoût des JOP 2024 pris sous plafond par le ministère de l'intérieur. A partir des ouvertures opérées par la loi du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023, soit 483 M€ hors CAS pension pour la prime et les heures supplémentaires JOP et 87,5 M€ en HT2 pour le P176¹⁰⁷, le solde pris sous plafond sur la période 2022-2025 est estimé par la DEPAFI à environ 592 M€ (soit 1 163 - 483 - 87,5).

En tout état de cause, il est difficile d'isoler les renoncements spécifiquement induits par les JOP 2024. En effet, les 1,1Md€ d'économies documentées en deux vagues en 2024 par la DEPAFI en lien avec les responsables de programme visaient tout à la fois à faire face à l'annulation de 577 M€ en février 2024 et à la prise sous plafond des JOP, tout en faisant l'avance de dépenses non prévues (Nouvelle-Calédonie, élections législatives anticipées, bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire).

Une illustration complémentaire, propre à la police nationale, peut être donnée grâce au retour effectué par la DRHFS à une demande de la mission. Si le titre 2 du programme 176 a été globalement exécuté conformément aux prévisions – à la seule exception de la campagne « classique » d'indemnisation des heures supplémentaires, qui n'a pas été conduite (à hauteur de 15,1 M€), il en a été différemment du HT2. Dans un contexte où la ressource fléchée JOP (52,6 M€ pour 2024) était bien inférieure aux coûts prévisibles, avec en outre les annulations et gels de crédits du début d'année (134,4 M€ AE/CP annulés et surgel de 35,3 M€ en AE et 44,7 M€ en CP), le responsable de programme a été contraint de faire des choix en gestion pour garantir les dépenses relatives aux JOP, jugées prioritaires. Ces choix ont affecté principalement les dépenses d'investissement liées au plan de renouvellement automobile (exécuté 2024 à hauteur de 64,3 M€ au lieu de 142,6 M€ prévus en LFO 2024), les dépenses SIC en T3 et en T5 (respectivement 244,9 M€

¹⁰⁵ Ce delta concerne aussi bien le T2 (-74,2 M€) que le HT2 (-58,7 M€).

¹⁰⁶ Au cours du comité financier du 30 avril 2024, la DEPAFI estimait pouvoir financer 714 M€ des dépenses sous plafond. Source : Revue des dépenses immobilières des ministères sous loi de programmation de septembre 2024 - mission IGF/IGA/IGJ/CGA).

¹⁰⁷ Les 314 M€ d'ouvertures HCAS pour le P152 ne sont pas pris en compte dans ce calcul car ils correspondaient au schéma initial élaboré début 2024 pour rétablir la soutenabilité du P152 (y compris 127 M€ de dépense pour la Nouvelle-Calédonie), afin notamment de lui permettre d'honorer ses loyers. Les ouvertures LFG en HT2 pour les autres programmes étaient entièrement liées aux législatives anticipées, aux réfugiés ukrainiens et à la crise en Nouvelle-Calédonie.

et 70,4 M€ exécutés au lieu de 280,5 M€ et 93,9 M€), la diminution des dépenses de maintenance et d'entretien lourd (annulation des programmes zonaux de maintenance immobilière et enveloppes diverses pour environ 50 M€) et le report des opérations immobilières nouvelles. Certaines dépenses de fonctionnement ont également été réduites (réduction des dotations des services de 10% et renoncement au plan « poignées de portes »). Si en toute fin de gestion 2024, le programme 176 a bénéficié du dégel de l'intégralité des crédits mis en réserve ainsi que d'ouvertures de crédits pour des montants significatifs (52,9 M€ en AE et 140,4 M€ en CP, ouverts en loi de fin de gestion et par des mouvements de fongibilité asymétrique), auxquels se sont ajoutés les ressources extra budgétaires mobilisées par le programme (fonds de concours) à hauteur de 110 M€ de CP en 2024, l'effet d'éviction, quoique partiellement compensé en CP, est resté significatif sur les autorisations d'engagement.

Pour sa part, la gendarmerie nationale indique que, sur l'ensemble de l'année 2024, le surcoût HT2 généré par les JOP a été couvert par la loi de fin de gestion (LFG) et que le surcoût T2 a été couvert pour partie en loi de finances initiale puis en fin de gestion à hauteur de 132,5 M€ (par la LFG et une bascule du CAS vers le HCAS). En revanche, pendant l'exercice budgétaire 2024, la gendarmerie nationale a dû reporter certaines dépenses majeures, en particulier ses loyers, avec de ce fait un impact négatif sur son image en tant que payeur¹⁰⁸. Si 315 M€ ont finalement été octroyés au programme 152 en LFG, dont 122 M€ au titre des JOP 2024, ce qui a permis un retour au paiement des loyers, la gestion 2024 n'en a pas moins été fortement perturbée.

D'une façon générale, on doit constater que ni l'estimation ni la répartition du coût budgétaire des JOP 2024 n'ont été actées à l'occasion d'une réunion interministérielle, même si des abondements de crédits ont été attribués, comme on l'a vu, au ministère de l'intérieur au titre des JOP 2024.

¹⁰⁸ Cf. courrier n°34684 GEND/CAB du 29/07/24 adressé au directeur de cabinet du ministre.

2 LE « COUT OPERATIONNEL » DES JOP 2024 SE MESURE PRINCIPALEMENT A LA MOINDRE DISPONIBILITE DES FORCES MOBILES, EGALEMENT OBEREE PAR D'AUTRES CRISES ET FACTEURS ET EN VOIE DE NORMALISATION

2.1 Précisions méthodologiques

La mission a tenté d'estimer de façon pragmatique le « coût opérationnel » des JOP 2024 en interrogeant les directions compétentes de la DGPN (DCCRS et DRHFS) et de la DGGN (DSF et DOE) à partir des indicateurs de gestion dont elles disposent, spécifiquement pour les forces mobiles et/ou pour l'ensemble des FSI. La DGSJ et les forces de la sécurité civile ne figurent pas dans le périmètre d'étude.

2.2 Les données relatives aux forces mobiles et à l'ensemble des FSI

2.2.1 Les forces mobiles

2.2.1.1 Les CRS

En réponse à une saisine de la mission, la DCCRS a pu mettre en évidence les éléments suivants¹⁰⁹ :

Après une année 2023 déjà marquée par un emploi intensif (contestations suite aux lois immigration et retraite, la sécurisation de la coupe du monde de rugby), l'année 2024 a nécessité un emploi exceptionnel des unités de service général (USG) du 15 juin au 9 septembre. De ce fait, le taux moyen de disponibilité est tombé à 1,25 unité par jour en 2024 (du 1/1 au 30/9), contre 1,93 sur la même période en 2023.

La totalité des USG ont été engagées les 5, 6 et 7 juin (commémoration du 80^{ème} anniversaire du Débarquement) et sur la période des JO (du 25 juillet au 11 août). La période pré-olympique (du 15 juin au 23 juillet) a également nécessité une montée en puissance des unités engagées à Paris, avec des taux moyen d'emploi proche de 45 unités. Cet engagement hors norme a pu être obtenu en portant la durée des missions à 1 mois sur la période des JO, en plafonnant le nombre des congés et surtout en réduisant les périodes de neutralisation de moitié entre le 15 juin et le 9 septembre. De ce fait, un total de 365 jours de neutralisation ont dû être rendus de manière « perlée » après le 10 septembre, de façon compatible avec l'obligation faite à la DCCRS de maintenir 30 unités à l'emploi dès après les JOP 2024.

La période olympique a également eu un impact significatif sur le nombre de repos acquis et sur le mode d'octroi des congés annuels. Si la restitution des repos suite à la coupe du monde de rugby s'est faite rapidement, de novembre 2024 à février 2025, par le simple fait d'un emploi moins intensif, les périodes olympique et préolympique ont été marquées par un engagement beaucoup plus soutenu (blocages du monde agricole, opérations « place nette », etc.). Le cheminement de la flamme olympique a nécessité en moyenne l'emploi de 3 unités par jour. Le volume de repos non accordés du 1^{er} février au 9 septembre 2024 est ainsi passé de 119 686 jours à 179 172 jours, soit +49,7%.

En définitive, à l'issue des JOP, la DCCRS avait ainsi un « passif » de 365 jours de neutralisation à rendre ainsi qu'un cumul de jours de repos non accordés de 179 172 (+59 486 jours par rapport à la situation avant JOP).

En l'absence de grandes manifestations de voie publique en fin d'année 2024, la DCCRS a pu rendre toutes les neutralisations des JO, ce qui a en outre permis une baisse notable de jour de repos non accordés, ramenés à 140 999 à la mi-février.

¹⁰⁹ Les 5 unités à projection rapide n'entrent pas dans le champ de l'étude (ce sont des unités disponibles en permanence et pouvant être rapidement mises en mouvement pour intervenir sur des violences urbaines), qui porte par conséquent sur les 59 unités de service général traditionnelles.

Le stock de repos non accordés reste toutefois élevé, en raison d'un taux d'emploi qui progresse depuis 2022 : 43,57 unités par jour en 2025 (du 1/1 au 17/3), identique sur la même période en 2024, contre 43,33 en 2023 et 40,65 en 2022. En l'absence de mouvement revendicatif d'ampleur constaté depuis 2025, cela résulte des missions permanentes confiées aux CRS et de l'augmentation des demandes de CRS pour répondre au phénomène des violences urbaines.

2.2.1.2 Les EGM

Selon les éléments fournis par la DGGN/DOE, le stock des droits à récupération des EGM (jours non pris) est passé en moyenne de 12,9 jours fin 2023 à 24,5 fin 2024, par l'effet cumulé d'un fort taux d'emploi en métropole – en particulier pour les JOP 2024 – et de la gestion des crises survenues outre-mer. Entre autres facteurs, le maintien d'un volume important de forces en Nouvelle-Calédonie après la phase estivale n'a pas permis de baisser sensiblement le niveau d'emploi des forces et donc d'entamer significativement l'apurement des jours non pris.

Le niveau d'engagement optimal (permettant l'attribution des repos et permissions et ne générant de ce fait aucun stock) est de 68 EGM à l'emploi par jour. Dans cette logique, plus le niveau d'engagement est faible (et inférieur à 68), plus l'apurement du stock est rapide.

Du 1^{er} janvier à fin mars 2025, le niveau d'emploi moyen a été de 67,26 EGM employés par jour, donc à l'équilibre et sans apurement. Revenir au stock constaté fin 2023 (soit environ 13 jours de reliquat) nécessiterait de limiter le niveau d'emploi moyen à environ 62 EGM par jour, ce qui suppose de limiter l'emploi des EGM au strict nécessaire, tout en les rendant disponibles pour certains événements programmés (sommet des océans à Nice, célébrations du 14 juillet, etc.) et sans à-coups majeurs par ailleurs nécessitant un nombre important d'UFM. La gendarmerie tente de faire gérer l'emploi des EGM sur le principe du juste besoin et incite les unités à s'engager, lorsque la situation le permet, à trois pelotons.

2.2.2 Les FSI hors forces mobiles

A la demande de la mission, la DRHFS a procédé à des requêtes afin de déterminer l'évolution du stock des comptes épargne-temps (CET) et des congés annuels (CA) reportés sur l'année suivante dans le contexte des JOP 2024.

S'agissant des CET, il en ressort que leur stock national a augmenté en 2024 (au terme de la campagne de janvier 2025) mais sans s'éloigner du pic atteint fin 2022 (campagne de janvier 2025) : le CET moyen par agent (CET pérenne + CET historique) est passé de 24,7 jours à fin 2023 à 27,4 jours à fin 2024, moyenne assez proche de celle déjà atteinte fin 2022 (26,7 jours)¹¹⁰.

S'agissant du volume des congés annuels 2024 reportés sur 2025, il est en baisse de 14,3%, à 181 129 jours (soit 1,6 jour en moyenne par agent) contre 221 324 CA 2023 reportés sur 2024 (1,8 jour en moyenne par agent)¹¹¹.

La gendarmerie indique ne pas disposer de données chiffrées comparables. Toutefois, elle estime qu'elle parviendra à apurer le stock des permissions liées aux JOP 2024 durant l'année 2025.

2.3 Éléments d'analyse et de comparaison

La police nationale a fait le choix suivant : toutes les heures supplémentaires effectuées durant la période comprise entre le 1^{er} juillet et le 8 septembre 2024 ne pouvaient faire l'objet d'un repos compensateur et devaient être payées sans plafonnement, contrairement aux autres heures supplémentaires. Ce choix de gestion explique l'absence d'augmentation significative des congés non pris, qu'ils soient reportés sur l'année suivante ou bien transformés en CT (cf. 2.2 ci-dessus).

¹¹⁰ Source *DIALOGUE* – périmètre DGP / DGSI soit environ 150 000 agents - fiche DRHFS/SDSRH/DTT/BTT du 20/3/2024.

¹¹¹ Source *GESTT* – périmètre PN hors PP, SDLP et DCCRS soit environ 115 000 agents – même fiche.

La gendarmerie nationale a suspendu partiellement durant la période olympique la circulaire n°36132 relative au temps de travail dans l'objectif d'éviter la génération excessive de repos compensateurs. Cette « perte » de repos n'a pas été indemnisée en tant que telle.

Annexe n° 8 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le Ministre

Paris, le
Ref :

07 NOV. 2024

Le ministre de l'Intérieur

à

Monsieur le chef du service
de l'inspection générale de l'administration

Objet : Mission d'évaluation relative à l'organisation des services du ministère de l'intérieur et la coordination des Forces de Sécurité Intérieures (FSI) lors de la préparation et la tenue des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP 2024).

Cet été, pour la troisième fois de l'histoire sportive contemporaine, Paris et plusieurs sites d'Ile-de-France, mais également une dizaine de sites en province et en outre-mer ont accueilli les épreuves sportives des jeux olympiques (JO) d'été, puis celles des jeux paralympiques (JP), en septembre.

A l'occasion de ces JOP, notre pays a accueilli des délégations de 206 nations, 10 500 athlètes, plus de 30 000 journalistes en grande majorité accrédités qui ont, à un titre ou un autre, fréquenté les quelques 40 sites olympiques, principalement parisiens et franciliens. Pendant cette période estivale, sur une vingtaine de site, l'Ile-de-France aura reçu plus de 14,8 millions de visiteurs dont plus de 85% sont français. Parmi ces derniers, 60 % venaient de province. En outre, la région capitale a dû accueillir plus de 1,2 million d'étrangers, ce qui représente un afflux légèrement supérieur aux flux touristiques habituels en haute saison, mais concentrés sur une vingtaine de jours.

L'accueil dans de bonnes conditions, la sécurisation de ces flux hétérogènes lors des cérémonies, des compétitions, à l'occasion de leurs déplacements et leurs séjours notamment en Ile-de-France a sollicité massivement l'ensemble des capacités du ministère de l'Intérieur. Cette mobilisation s'est déroulée dans un cadre et une organisation interministérielle particulière qui ont été conçus et planifiés de longue date, en partenariat avec les instances internationale et française de l'olympisme, les collectivités territoriales concernées, ainsi que les grands opérateurs nationaux et franciliens de transport dans le cadre d'une gouvernance particulière largement imposée par le contrat de ville-hôte, reposant essentiellement sur le consensus. C'est ainsi que furent mis en place un schéma national du C3 (Commandement/Coordination, Contrôle, Communication) et un centre national de commandement stratégique rattaché au ministère de l'Intérieur.

Dans ce contexte particulier et dans la perspective de l'organisation plus régulièrement par notre pays de manifestations internationales de très grande ampleur (avec notamment le G7 en 2026 et les Jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver en 2030), il est important de disposer

2

d'un solide retour d'expérience, avant la dispersion des équipes et des structures organisatrices ainsi que celles en charge du pilotage opérationnel de la sécurité pendant le déroulement des manifestations et épreuves sportives.

Je vous demande, par conséquent, de diligenter une mission importante qui, dans le cadre de ce retour d'expérience, analysera plusieurs thématiques :

- 1) analyse et évaluation de la gouvernance stratégique mise en place avec le CNCS et opportunité de restructurer les services du ministère en charge de la veille, du suivi des grands événements et de la gestion des crises ;
- 2) analyse et évaluation des différents dispositifs déployés en matière d'enquêtes administratives de sécurité à l'occasion des JOP en vue de proposer, le cas échéant, des fusions de services au sein du ministère ;
- 3) analyse et évaluation des différents dispositifs déployés en matière de déminage et d'équipes cynotechniques et opportunité de faire évoluer l'organisation des services ;
- 4) s'agissant de la conception et l'organisation de la sécurité, analyse et évaluation du fonctionnement du partage des responsabilités entre l'Etat et le comité d'organisation des JOP (COJOP) et de l'efficacité de la gouvernance administrative et technique mise en place dès l'annonce de l'attribution des JOP à la France. Il serait utile notamment d'évaluer l'importante comitologie qui a été nécessaire (en application des principes du contrat de ville-hôte) et surtout sa déclinaison opérationnelle avec le rôle joué par la coordination interministérielle, en articulation avec celle mise en place au sein du ministère de l'Intérieur ;
- 5) analyse et évaluation de l'organisation mise en place et du fonctionnement de la « chaîne » logistique et sécuritaire dans une agglomération dense comme celle de Paris-région parisienne (en particulier dans les transports publics et sur les axes structurants de circulation de Paris et d'Ile de France). Cette analyse pourra être utilement éclairée par une présentation sommaire, à partir de sources ouvertes, de la réception de cette organisation par les professionnels et populations au regard notamment des contraintes et restrictions subies, tout particulièrement en Ile de France puisque son activité économique – même ralentie en période estivale – en fait une des toutes premières régions économiques au monde ;
- 6) dans le champ de la sécurité, analyse et évaluation de la mise en œuvre en Ile-de-France et dans les villes et zones sites olympiques, du plan « zéro délinquance » et des conséquences de la mobilisation exceptionnelle des FSI par les JOP sur le niveau de sécurité et de délinquance dans les territoires non directement concernés par des épreuves sportives mais connaissant traditionnellement une forte affluence touristique (hauts lieux touristiques, stations balnéaires etc...) ;
- 7) analyse et évaluation de la mobilisation des agents de sécurité privée. Il s'agit non seulement d'établir un premier bilan de l'élargissement des conditions de recrutement et de formation consentis tant par les pouvoirs publics que les entreprises de sécurité privée mais également d'identifier les évolutions juridiques à apporter afin de mieux adapter cette filière aux enjeux de la sécurité, de la professionnaliser et de renforcer ainsi le continuum de sécurité ;
- 8) établir pour le ministère de l'Intérieur un premier bilan consolidé du coût de la sécurité des jeux pour le budget ministériel en essayant de distinguer les coûts directs ou indirects imputables à la « sur » mobilisation capacitaire ou d'activité rattachable aux événements exceptionnels – JO et JOP – et notamment l'impact différé sur la disponibilité post-olympique des forces de sécurité intérieure.

3

Pour l'accomplissement de cette mission, vous bénéficierez de l'appui de l'inspection générale de la police nationale, de l'inspection générale de la gendarmerie nationale et de l'inspection générale de la sécurité civile afin de faciliter le recueil, l'analyse et la contextualisation des données nécessaires à vos travaux.

Vos travaux thématiques me seront remis dans un délai de 6 semaines à compter de la réception de la présente lettre de mission pour le point 1 ci-dessus et de 3 mois pour les autres points. En outre, une note de synthèse mettant en relief les principaux constats et recommandations de l'ensemble de vos travaux thématiques, me sera remise un mois plus tard.

Le ministre



Annexe n° 9 : Liste des personnes rencontrées

PREMIER MINISTRE

CABINET DU PREMIER MINISTRE

- Michel CADOT, conseiller auprès du Premier ministre
- Simon BABRE, conseiller intérieur
- Dimitri GRYGOWSKI, conseiller sports, jeunesse et vie associative

SECRETARIAT GENERAL A LA DEFENSE ET A LA SECURITE NATIONALE

- Stéphane BOUILLON, secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale
- Emmanuel NAEGELEN, directeur général adjoint de l'ANSSI
- Gwenaël JEZEQUEL, conseiller relations institutionnelles et communication
- Gabor ARANY, sous-directeur adjoint à la direction de la protection et de la sécurité de l'Etat
- Yves MARZIN, conseiller affaires intérieures

DELEGATION INTERMINISTERIELLE AUX JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES

- Pierre-Antoine MOLINA, délégué interministériel
- Christophe DELAYE, conseiller sécurité
- Sabine PEREIRA-ROGRIGUES, conseillère sécurité

COUR DES COMPTES

- Emmanuel GLIMET, conseiller-maître à la 4ème chambre
- Luca VERGALLO, conseiller référendaire
- Laurent MAISONNEUVE, conseiller référendaire en service extraordinaire

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CABINET DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

- Louis-Xavier THIRODE, directeur adjoint, chargé de l'opérationnel et de l'immigration
- Perrine BARRÉ, conseillère budgétaire, chargée de la modernisation du ministère

CENTRE DE VEILLE

- Xavier LESCANNE, directeur du centre de veille

COORDINATION NATIONALE POUR LA SECURITE DES JEUX

- Thierry MOSIMANN, coordinateur national
- Pierre-Henri DRUESNE, coordinateur national adjoint
- Antonin FLAMENT, directeur de cabinet
- Christophe DESHAYES, chef de pôle sécurité privée et technologie
- Bastien BOLLENGIER, adjoint au chef de pôle sécurité civile et gestion de crise

DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE

- Virginie BRUNNER, directrice générale adjointe
- Fabienne AZALBERT, cheffe d'état-major de la DGPN
- Olivier BRUN, conseiller jeux olympiques et paralympiques
- Stanislas CAZELLES, directeur de la DRHFS
- Marie-Laure BERBACH, sous-directrice des finances et du soutien opérationnel
- Olivier DAUVE, sous-directeur de la stratégie des ressources humaines
- Emmanuel MAIRESSE, chef du bureau du temps de travail
- Christine DEVIGNE, chargée de mission JO (DRHFS et CAB DGPN)
- Julien DUFOUR, directeur du SNEAS
- Laurent SIAM, directeur du SNEAV
- Lionel EDMOND, chef du département exploitation et adjoint au directeur du SNEAV
- Bruno ROUSSEL, directeur adjoint de l'ANDV

- Yannette BOIS, cheffe du détachement central interministériel d'intervention technique (DCI-IT)
- Bruno DUREL, adjoint à la cheffe du DCI-IT

DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

- Xavier DUCEPT, précédemment commandant de la région de gendarmerie Ile-de-France, conseiller du Gouvernement
- Tony MOUCHET, directeur des opérations et de l'emploi
- Laurent PHILIPONA, centre national des opérations
- Ronan LELONG, chef du bureau de la synthèse budgétaire
- Jean-Valéry LETTERMANN, directeur du CoSSeN
- Frédéric SAULNIER, commandant en second du CoSSeN
- Juliette TRINQUET, juriste au CoSSeN

SERVICE STATISTIQUE MINISTERIEL DE LA SECURITE INTERIEURE

- Christine GONZALEZ-DEMICHEL, cheffe du service
- Gwennael SOLARD, adjoint à la cheffe du service, chef du bureau de la production statistique de l'administration centrale

DIRECTION GENERALE DE LA GESTION DES CRISES ET DE LA SECURITE CIVILE

- Julien MARION, directeur général
- Jean-François DEMANHEULLE, adjoint au directeur général
- Romain MONCONDUIT, sous-directeur des moyens nationaux
- François PRADON, chef d'état-major
- Michel BOURGOUIN, adjoint au chef d'état-major
- Éric LOMBARD, conseiller police et déminage à l'état-major

SECRETIARIAT GENERAL DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

- Didier MARTIN, secrétaire général du ministère de l'intérieur
- Marie CONCIATORI, directrice de cabinet du secrétaire général

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

- Pascal LEGLISE, directrice
- Éric FERRI, sous-direction des polices administratives

DIRECTION DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE, DE L'ACHAT, DES FINANCES ET DE L'IMMOBILIER

- Pierre CHAVY, directeur
- Baudouin d'HARCOURT, sous-directeur de la synthèse et du pilotage budgétaires
- Victor DANJOU, adjoint au sous-directeur

DIRECTION DE LA TRANSFORMATION NUMERIQUE

- Mathieu WEILL, directeur
- Julien ANTHONIOZ-BLANC, directeur de programme transverse et transformation de la direction

DIRECTION DES ENTREPRISES ET PARTENARIATS DE SECURITE ET DES ARMES

- Julie MERCIER, directrice
- Thierry OURGAUD, chef par intérim du service central des armes et explosifs
- Olivier BARTH, sous-directeur de la sécurité des acteurs du quotidien et de la stratégie territoriale
- Naïma BEN-AHMED, cheffe du bureau armes
- Rodolphe HONORE, chef de la section ports d'armes

SERVICE DU HAUT FONCTIONNAIRE DE DEFENSE

- Olivier de MAZIERES, chef du service
- Benjamin MORIN, chef du pôle sécurité numérique

- Cyrille TIBERGHIE, conseiller militaire
- Cédric DEFANCE, adjoint au chef du pôle sécurité défense
- Loïc LE GALL, chargé de mission pôle sécurité défense

CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PRIVEES DE SECURITE

- David CLAVIERE, directeur
- Christophe BESSE, directeur des opérations

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER

- Arnaud PHELEP, responsable des travaux transversaux et de la synthèse
- Pierre BRUHES, responsable de la mission aménagement du territoire
- Christiane WINCKER, contrôleur générale (SOLIDEO)

PREFECTURE DE POLICE DE PARIS

- Laurent NUÑEZ, préfet de police
- Magali CHARBONNEAU, directrice de cabinet du préfet de police
- Philippe LE MOING-SURZUR, secrétaire général pour l'administration
- Béatrice STEFFAN, secrétaire générale de la zone de défense et de sécurité de Paris

PRÉFECTURE DE LA REGION ÎLE-DE-FRANCE

- Marc GUILLAUME, préfet de la région Île-de-France
- Emmanuelle OUDEA, chargée de mission emploi et cheffe mission ville

PRÉFECTURE DES BOUCHES-DU-RHONE

- Nicolas HAUPTMANN, directeur de cabinet du préfet des Bouches-du-Rhône

VILLE DE PARIS

- Ivoa ALAVOINE, déléguée aux jeux olympiques et paralympiques et aux grands événements

COMITE D'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES D'ETE DE 2024

- Etienne THOBOIS, directeur général
- Bruno LE RAY, directeur de la sécurité
- Louis ANSELME, direction de la sécurité

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS – ILE-DE-FRANCE

- Stéphane FRATACCI, directeur général