



OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'OFASST ET LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE AFFECTÉES À LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS DE STUPÉFIANTS

Exercices 2018 à 2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 26 septembre 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	6
INTRODUCTION.....	11
1 UN PAYS FORTEMENT EXPOSE AUX RISQUES LIÉS AUX PRODUITS STUPEFIANTS	12
1.1 La France : territoire stratégique pour les trafiquants	12
1.1.1 Une proximité géographique avec les principaux producteurs	12
1.1.2 Une zone Antilles-Guyane particulièrement exposée	13
1.1.3 Un acheminement de la drogue par des infrastructures de transport bien intégrées à la mondialisation des flux	14
1.1.4 La France, zone de rebond et de transit.....	15
1.1.5 Une relocalisation de la production et du raffinage en Europe	16
1.2 Une consommation importante reposant sur une offre de produits diversifiée	16
1.2.1 Le cannabis, première drogue consommée en France.....	18
1.2.2 Un triplement de la consommation de cocaïne en douze ans.....	19
1.2.3 Une consommation d'héroïne qui ne se réduit plus	19
1.2.4 Une consommation des stimulants de type amphétaminique en augmentation chez les adultes	20
1.2.5 Une diffusion croissante des produits de synthèse mais peu de détournement d'usage des médicaments	20
1.2.5.1 Des produits sans cesse renouvelés	20
1.2.5.2 Une diffusion croissante.....	21
1.3 Un trafic qui s'étend désormais.....	22
1.4 Des produits plus concentrés.....	23
1.4.1 Des prix stables pour le consommateur.....	24
1.4.2 Des stupéfiants plus concentrés, donc plus dangereux	25
1.5 La professionnalisation du trafic : petite délinquance et grande criminalité organisée	25
1.5.1 Les réseaux d'« usagers-revendeurs », maillon du trafic international.....	25
1.5.2 Les grandes organisations criminelles.....	27
1.6 Une augmentation des menaces associées.....	28
1.6.1 Une tendance à l'explosion des violences.....	28
1.6.2 La difficulté à mesurer et évaluer le blanchiment	29
1.6.3 Un risque fort de corruption	30

1.6.4 Une indispensable meilleure connaissance de la criminalité associée.....	31
2 DE NOMBREUSES STRUCTURES MOBILISÉES, UN ACTEUR MAJEUR, L'OFAST	33
2.1 Les services de la direction nationale de la police judiciaire : des implications diverses selon les offices	34
2.2 La gendarmerie : sections et brigades de recherche	35
2.3 Les services de sécurité publique : une contribution-clé difficile à mesurer	35
2.4 Les douanes	36
2.4.1 Les douanes territoriales.....	36
2.4.2 Le rôle de la DNRED	36
2.4.3 Le service d'enquête judiciaire des finances.....	37
2.5 Des indicateurs d'activité difficiles à consolider	37
2.5.1 La police nationale : des indicateurs d'activité trop fluctuants	37
2.5.2 La gendarmerie : des indicateurs non exhaustifs	38
2.5.3 La lutte contre les trafics de stupéfiants représente 38 % du volume horaire des douanes	39
2.6 L'OFAST : un acteur central dans la lutte contre le trafic de stupéfiants	39
2.6.1 La création de l'OFAST, une volonté d'insuffler une nouvelle dynamique par rapport à des pratiques contestées de l'OCTRIS.....	40
2.6.2 L'OFAST, un chef de file opérationnel sur le haut du spectre de la lutte antistupéfiants	41
2.6.2.1 Une clarification bienvenue.....	41
2.6.2.2 Un chef de file nécessaire pour coordonner des acteurs nombreux.....	42
2.6.2.3 Un interlocuteur international identifié	43
2.6.3 Une augmentation notable des effectifs, une dimension interministérielle à améliorer	45
2.6.3.1 Les effectifs en centrale : une montée en puissance réelle mais inférieure aux prévisions.....	45
2.6.3.2 Les effectifs dans les antennes et détachements	46
2.6.3.3 Une fonction renseignement renforcée, dont les modalités restent encore à clarifier 48	
2.6.3.4 Un dispositif de formation insuffisamment utilisé	49
2.6.4 Un budget global en forte augmentation mais insuffisamment structuré	49
2.6.4.1 Le budget consolidé de l'OFAST	49
2.6.4.2 Les fonds versés par la MILDECA	51
2.6.5 Le réseau des CROSS et antennes OFAST : une coordination à perfectionner.....	53
2.6.5.1 Les CROSS	53
2.6.5.2 Une coordination globale à renforcer	54
2.7 L'apport de compétences transversales au service de la lutte contre le trafic de stupéfiants	56
2.7.1 Le renseignement criminel, clé de voûte de la lutte contre la criminalité organisée	56

2.7.1.1	Mobiliser et structurer le renseignement en soutien de la lutte contre le trafic de stupéfiants.....	56
2.7.1.2	Améliorer la coordination de l'OFAS avec les services de renseignement	57
2.7.2	Des services spécialisés participant à la lutte contre le trafic de stupéfiants.....	58
2.7.2.1	L'office central de lutte contre le crime organisé.....	59
2.7.2.2	La création d'une unité d'investigation destinée aider les services à finaliser leurs enquêtes	59
2.7.3	Des systèmes d'information restant à moderniser.....	61
2.7.3.1	Le fichier antistupéfiants (FAST) : un effort d'ouverture et de décloisonnement qui doit être encadré juridiquement.....	61
2.7.3.2	Le fichier OSIRIS : une base de données encore perfectible	62
2.8	Un temps d'activité consacré à la lutte contre le trafic de stupéfiants difficile à reconstituer.....	62
2.9	Un coût de la lutte contre le trafic de stupéfiants estimé à 1,8 milliard d'euros	65
3	UNE PRIORITE GOUVERNEMENTALE AUX RESULTATS ENCORE INEGAUX.....	67
3.1	L'amende forfaitaire délictuelle : une volonté de sanctionner financièrement la consommation de drogues	67
3.2	Le premier plan antistupéfiants (2020-2024) : une formalisation bienvenue mais des effets peu pérennes.....	69
3.3	Le harcèlement des points de deal : un volontarisme affiché mais une stratégie qui peine à donner des résultats durables.....	70
3.3.1	Une chute de 25 % en deux ans du nombre total de points de deal et des effets immédiats dans les grandes métropoles	71
3.3.2	Un effet qui s'estompe et un « pilonnage » difficile à maintenir dans la durée.....	72
3.4	La lutte anti-blanchiment : un point-clé dans la lutte antistupéfiants insuffisamment développé.....	73
3.4.1	Un objectif prioritaire du plan antistupéfiants dont la déclinaison concrète se révèle limitée	73
3.4.2	Des enquêteurs anti-blanchiment en nombre insuffisant au sein de la police judiciaire	73
3.4.3	Une montée en puissance nécessaire des groupes d'intervention et de recherche.....	74
3.5	La formalisation nécessaire d'un plan national dont la mise en œuvre doit être suivie	76
3.5.1	Des indicateurs de performance illustrant la nécessité d'adapter le dispositif répressif	76
3.5.2	Un axe à renforcer : le traitement de la criminalité organisée	78
3.5.3	Des annonces qui doivent être rapidement concrétisées et formalisées dans un plan national	80
3.5.3.1	Mieux détecter les nouvelles modalités de ventes	80
3.5.3.2	Renforcer les mesures de lutte contre la corruption	82
3.5.3.3	Renforcer les moyens technologiques d'investigation	83
3.5.3.4	Sécuriser les enceintes portuaires.....	83

3.5.4 Un pilotage à renforcer pour mieux coordonner l'ensemble des acteurs.....	84
ANNEXES.....	86
Annexe n° 1. Glossaire.....	87
Annexe n° 2. Liste des principaux stupéfiants	88
Annexe n° 3. Exemple de schéma de blanchiment	89
Annexe n° 4. Organisation des antennes et détachements OFASST.....	90

SYNTHÈSE

La menace liée aux trafics de stupéfiants est élevée et ne cesse de croître

La France, comme les autres pays européens, est exposée à une menace grave liée aux trafics de stupéfiants. Elle est une cible privilégiée par les narcotrafiquants, du fait de sa proximité avec les principaux centres de production (Amérique Latine, Maghreb, Nord de l'Europe) et de ses infrastructures de transport, qui autorisent la circulation nationale et européenne des produits. Elle est à la fois un marché pour écouler les drogues, un espace de transit et une zone de rebond où la marchandise passe d'un mode de transport à un autre.

La dangerosité des drogues disponibles augmente du fait de la concentration des substances et de l'apparition de nouveaux produits. L'essor des stupéfiants de synthèse, qui renforcent les effets des stupéfiants naturels tout en ayant l'apparence de médicaments, est significatif. Dans le même temps, les prix sont restés stables, voire ont diminué, ce qui rend les produits plus accessibles.

L'évolution de la consommation varie fortement selon les produits. La consommation d'héroïne a ainsi fortement régressé avec les produits de substitution, alors que la consommation de la cocaïne et des amphétamines type ecstasy, portée par la hausse de la production mondiale, a connu un développement significatif. L'usage de cocaïne a décuplé entre 1992 et 2023, passant de 0,3 % à 2,7 % ; l'usage de MDMA (*ecstasy*) a connu la même progression depuis 2000, passant de 0,2 % à 1,8 %¹. La disponibilité et le taux de pureté des produits sont beaucoup plus importants qu'auparavant. Ainsi, alors que la France comptait 600 toxicomanes au début des années 1950, 600 000 personnes disent avoir consommé de la cocaïne et 400 000 des drogues de synthèse au moins une fois au cours de l'année 2022.

S'il reste essentiellement concentré sur 10 % des communes françaises, qui correspondent aux zones urbaines denses, le trafic connaît une expansion territoriale rapide, y compris dans les zones rurales jusque-là relativement épargnées. Ainsi, entre 2016 et 2022 l'usage et le trafic de stupéfiants couvraient respectivement 54 % et 79 % des communes.

La criminalité associée au narcotrafic augmente et s'internationalise

Depuis la pandémie de covid, le trafic s'est davantage professionnalisé. Agiles, disposant d'un pouvoir financier et technologique considérable qui leur permet de déjouer la surveillance et les contrôles, les narco-trafiquants ont diversifié les modes de distribution des stupéfiants. Les transactions s'effectuent désormais pour un quart d'entre elles de manière dématérialisée et la livraison se fait à domicile.

La criminalité associée augmente et devient complexe. Coexistent désormais des organisations criminelles étrangères, qui agissent sur le territoire national par l'intermédiaire

¹ Source : « Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2023 », OFDT, juin 2024

des réseaux locaux structurés, et des réseaux de moindre envergure ayant à leur tête des petits trafiquants devenus chefs de réseau. De nationalité française, ils dirigent souvent le trafic depuis l'étranger où ils résident, ce qui nécessite un renforcement de la coopération internationale.

Au niveau local, les trafiquants exploitent une main-d'œuvre socialement et économiquement fragilisée, tout en pratiquant des formes diverses d'intimidation et de violence à l'encontre des personnes et des biens. Les gains générés par les trafics alimentent une guerre de territoires marquée par des règlements de compte dont le nombre augmente de manière exponentielle. Le pouvoir financier des organisations criminelles alimente en outre la corruption, dont l'essor est redouté, et les activités de blanchiment qui appellent une collaboration étroite avec les polices concernées, au niveau national, européen et international.

La lutte antistupéfiants représente environ 6 % de l'activité des forces de sécurité intérieure

Aux côtés de l'office antistupéfiants (OFAST) qui s'y consacre entièrement, la lutte antistupéfiants implique toutes les forces de sécurité intérieure, à des degrés divers selon les services. Mais il est difficile de mesurer précisément leur activité.

D'une part, la diversité des réseaux, de leurs modes d'action et de leur implantation territoriale et le caractère protéiforme de la criminalité associée (blanchiment, corruption, armes, séquestration, violences, etc.) font des narcotraffics un phénomène criminel complexe.

D'autre part, il n'existe pas d'indicateurs d'activité homogènes entre la police, la gendarmerie et les douanes. Mises à part les unités d'investigation judiciaire spécialisées, l'action des forces territoriales (unités de voie publique de la police et de la gendarmerie et services des douanes) ne peut qu'être estimée.

La Cour considère qu'environ 6 % du total des forces de sécurité travailleraient quotidiennement à la lutte contre les trafics de stupéfiants, pour un coût de 1,8 Md€ dans une hypothèse haute de mobilisation des effectifs de voie publique (8,72 %). Cette estimation ne prend cependant pas en compte les services chargés du renseignement, dont l'implication est décisive, ni la totalité des effectifs engagés dans le traitement de la criminalité associée.

L'impossibilité actuelle de comptabiliser plus précisément les moyens dédiés à la lutte contre le trafic de stupéfiants est une lacune importante de cette politique, pourtant considérée comme prioritaire.

Ce chiffre indicatif peut cependant être mis en regard des bénéfices dégagés par les narcotraficants, le seul marché français représentant 3,5 Md€ en 2023, comme l'observait le ministre de l'économie à l'occasion de son audition devant la commission sénatoriale sur le narcotrafic en France.

La création de l'OFAST a renforcé la lutte antistupéfiants mais des difficultés demeurent

Succédant à l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), dont les pratiques étaient largement critiquées, l'OFAST a été créé par un décret du 26 décembre 2019, afin d'insuffler une nouvelle dynamique dans la lutte contre le trafic de

stupéfiants, y compris dans ses dimensions internationales. Sa composition reflète la logique interministérielle qui a présidé à sa création.

Consacré chef de file de la lutte contre les narcotrafics, l'office a connu une montée en puissance progressive de ses moyens financiers et humains, avec un doublement de ses effectifs en centrale et une augmentation de son budget de près de 51 %. Cet élan opérationnel s'est traduit par une hausse de l'activité judiciaire impliquant l'OFAS, en particulier par le nombre de co-saisines avec d'autres organismes. L'office a été intégré aux programmes européens et il a noué des partenariats avec les pays impliqués dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Afin d'augmenter son efficacité, l'OFAS a mis en place un pôle « renseignement » chargé de recueillir et diffuser, en coordination avec les autres services, les éléments opérationnels nécessaires. La création des cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants (CROSS) dans chaque département, ainsi que des antennes et détachements OFAS, a également permis l'émergence d'un réseau d'action et de partage d'informations.

La position de chef de file de l'OFAS dans la lutte antistupéfiants, qui n'est pas actée dans un texte réglementaire ou législatif, doit être renforcée. Par ailleurs, son caractère de service à compétence nationale à vocation interministérielle ne se traduit pas dans la diversité ses effectifs, issus très majoritairement des corps de la police nationale.

La coordination par l'OFAS central de ses antennes et détachements doit être renforcée par la mise en œuvre d'un véritable pilotage opérationnel, insuffisant en l'état. En effet, l'OFAS central priorise les enquêtes à portée internationale et laisse le traitement des affaires locales à son réseau territorial, avec le concours des CROSS, sans que le partage d'informations entre le terrain et l'échelon central soit encore réellement formalisé. Une amélioration du système de remontée automatique d'informations est donc nécessaire.

L'apport de compétences transversales à la lutte contre le trafic de stupéfiants doit être renforcé

Plusieurs acteurs interviennent de manière ponctuelle dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le renseignement et l'analyse criminelle sont identifiés comme des instruments essentiels de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Le renseignement criminel, piloté par la coordination nationale, rassemble de nombreux interlocuteurs jusque-là très dispersés qui devraient faire de la lutte contre le trafic de stupéfiants une nouvelle priorité. Il en va de même pour les effectifs de Tracfin, service de renseignement financier qui est en mesure d'identifier les flux financiers et d'analyser les transferts en cryptomonnaie largement utilisée par les organisations criminelles liées aux trafics.

Au niveau local, le dispositif de lutte antistupéfiants peut s'appuyer sur le concours technique des brigades de recherche et d'intervention (BRI) ou des groupes d'observation et de surveillance (GOS) pour la gendarmerie nationale qui, à l'instar des unités d'intervention créées en septembre 2023, sont susceptibles d'intervenir en soutien de services enquêteurs confrontés à une augmentation de la criminalité locale.

Enfin, les groupes interministériels de recherche (GIR), qui luttent contre la délinquance financière sous toutes ses formes, sont des outils pertinents. Composés de gendarmes, de policiers, d'agents des douanes, des impôts, de l'URSSAF et de l'inspection du travail, ils sont exclusivement chargés de travailler sur le volet patrimonial des trafics. Celui-ci reste

insuffisamment traité alors que les GIR disposent d'une réelle capacité d'entrave administrative. Leur rôle dans la lutte contre le trafic de stupéfiants doit être pérennisé et renforcé.

Un nouveau plan de lutte contre le trafic de stupéfiants doit formaliser sans délai les axes et priorités d'actions de cette politique

L'effort engagé avec le premier plan national antistupéfiants lancé en septembre 2019 a été interrompu. Ce plan annonçait 55 actions touchant 25 services ou directions différentes. Certaines de ses mesures-phares n'ont pas abouti ou ne connaissent plus d'évolution notable. Ainsi, si les points de deal font désormais l'objet d'une cartographie régulièrement mise à jour, leur nombre s'est stabilisé depuis trois ans, après une décrue initiale de 25 %. De même, la lutte contre le blanchiment reste insuffisamment développée au sein des effectifs de police judiciaire, avec seulement sept enquêteurs au sein de l'OFAST formés sur ce sujet, alors qu'il s'agit d'un des leviers les plus efficaces pour lutter contre les trafics.

Les annonces d'un nouvel ensemble de mesures semblent indiquer la prise de conscience d'une nécessaire adaptation du dispositif répressif à l'évolution du trafic de drogues. Un deuxième plan, plus resserré, est actuellement à l'étude. Parmi les mesures annoncées, la volonté de sécuriser massivement les enceintes portuaires, dont la porosité actuelle constitue une faiblesse majeure, doit être rapidement mise en œuvre. De même, le renforcement annoncé de la lutte contre la corruption de basse et haute intensité, susceptible de gangrener gravement la sphère publique, n'a pas trouvé encore de traduction concrète. Enfin la détection contre les nouvelles modalités du trafic, notamment sur les réseaux sociaux pour les livraisons à domicile, doit être largement améliorée.

En définitive, les saisies et le nombre de mis en cause n'ont cessé d'augmenter, témoignant de l'activité des forces de sécurité intérieure et des douanes mais également de l'emprise du narcotraffic et des méthodes violentes qu'il génère. La création de l'OFAST, en tant que service opérationnel, a amélioré tant les capacités d'analyse sur l'état de la menace que l'efficacité des actions. Cependant, le dispositif de lutte doit être mieux coordonné et renforcé pour s'adapter à l'évolution rapide et constante de la menace.

Une stratégie claire doit donc être rapidement formalisée dans un nouveau plan de lutte contre le trafic de stupéfiants. La lutte contre ce phénomène criminel de grande ampleur appelle un renforcement du pilotage stratégique du même niveau que celui mis en œuvre au cours des dernières années en matière de lutte anti-terroriste.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGPN, DGGN, PP, DGDDI, SSMI) : Compléter l'état de la menace réalisé chaque année par l'OFASST par une analyse du phénomène criminel lié au trafic de stupéfiants prenant en compte l'ensemble de la criminalité associée, en y intégrant les contributions documentées de l'ensemble des offices et services impliqués.

Recommandation n° 2. (DGPN) : Mettre en place un tableau de bord permettant de suivre les effectifs et les moyens de l'OFASST et de ses antennes.

Recommandation n° 3. (DGPN, DGGN, DGDDI, Préfecture de police de Paris) : Assurer une remontée complète à l'OFASST des informations collectées par les antennes et détachements et les mettre à disposition auprès des différents intervenants dans la lutte contre les stupéfiants

Recommandation n° 4. (CNRLT) : Renforcer la coordination du renseignement criminel recueilli dans le cadre de la lutte contre les trafics de stupéfiants et la criminalité qui les accompagne.

Recommandation n° 5. (DGPN, DGGN, DGDDI) : Procéder sans délai à la mise en conformité légale du FNOS/FAST.

Recommandation n° 6. (DGPN, DGGN, DGDDI) : Renforcer les moyens de lutte cyber face au développement des nouveaux modes d'action de la criminalité organisée et accélérer la formation et l'habilitation des personnels.

Recommandation n° 7. (DGPN, DGGN, DGDDI, PP, Tracfin) : Formaliser un nouveau plan de lutte contre le trafic de stupéfiants, assorti d'un dispositif de suivi resserré.

INTRODUCTION

Les trafics de stupéfiants ont pris depuis le début des années 2000 une ampleur inédite, avec l'émergence d'un narco-banditisme empruntant à la fois aux nouvelles technologies et, de plus en plus, aux méthodes violentes jusque-là réservées au grand banditisme. Cette professionnalisation du trafic de drogues s'est accompagnée d'une augmentation significative de la consommation de certains produits stupéfiants : là où la France comptait 600 toxicomanes au début des années 1950, 600 000 personnes disent avoir consommé de la cocaïne et 400 000 des drogues de synthèse au moins une fois au cours de l'année 2022.

La consommation de produits dangereux représente en France un coût social élevé, qui s'élèverait à 8,9 Md€ par an pour l'ensemble des drogues illicites, dont 2,3 Md€ supportés par les finances publiques². Ces chiffres sont à mettre en regard des moyens alloués à la prévention, qui s'appuient sur le fonds de lutte contre les addictions constitué depuis 2019 et doté d'un budget annuel de près de 121 millions en 2022.

Au-delà des conséquences sanitaires liées à la consommation de produits stupéfiants, le trafic de drogues, dont le marché représentait d'après l'INSEE 3 Md€ en 2023, génère une criminalité très forte. Ainsi, pour la seule l'année 2023, 85 décès parmi les 418 faits de violences graves qui seraient liés à des trafics de stupéfiants³.

Le questionnement sur les pratiques de l'OCTRIS, créé en 1953 pour lutter contre le trafic de stupéfiants, notamment au travers des mises en cause de son dirigeant, et la volonté d'initier une nouvelle dynamique dans la lutte contre le trafic de stupéfiants ont conduit à la création de l'office anti-stupéfiants (OFAST) en janvier 2020.

Service central à compétence nationale rattaché à la direction nationale de la police judiciaire, l'OFAST est chargé de coordonner la lutte contre les trafics de stupéfiants sur le territoire national. À ce titre, il interagit avec les services et opérateurs de plusieurs ministères : justice, police et gendarmerie nationale (sécurité publique et police judiciaire), services de renseignement, groupes interministériels de recherche (GIR), douanes et organismes spécialisés (agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués – AGRASC -, mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives - MILDECA).

Sa création répond plus largement à la volonté de désigner un chef de file unique entre les différents services concourant à la lutte contre les trafics de stupéfiants. L'office assure notamment le pilotage du plan national de lutte contre les stupéfiants lancé en septembre 2019. Un pan important de son action est consacré au développement de la coopération internationale.

Ce rapport traite dans un premier temps de l'évolution de la menace relative aux trafics de stupéfiants depuis les dix dernières années (1). Si l'ensemble des forces de sécurité sont impliquées dans la lutte contre le trafic de stupéfiants (2.1), l'OFAST exerce un rôle pivot et central qu'il convient de renforcer (2.2). Après avoir estimé la charge que peut représenter cette mission (2.3), seront examinés les leviers d'amélioration de cette politique publique et son adaptation aux évolutions rapides des trafics (3).

² Rapport coût social des drogues- OFDT 2020.

³ Statista-traffic de drogues « un marché estimé à 3 milliards d'euros en France » 26 mars 2024 et rapport sur le narcotrafic du Sénat

1 UN PAYS FORTEMENT EXPOSE AUX RISQUES LIÉS AUX PRODUITS STUPEFIANTS

Le territoire national est une cible privilégiée des narco-trafiquants, tant au regard du marché qu'il représente que par sa situation géographique favorable pour l'entrée et le transit des produits. En dépit des efforts entrepris dans la lutte contre le trafic des stupéfiants, celui-ci ne cesse de s'intensifier et est de plus en plus difficile à endiguer, du fait notamment de la professionnalisation croissante des trafiquants.

1.1 La France : territoire stratégique pour les trafiquants

La France occupe une position stratégique dans le marché mondial et européen, du fait de ses façades maritimes et de sa situation d'interface avec différents pays producteurs. La France est à la fois pays de transit, de rebond⁴ et de consommation. Elle est désormais un théâtre d'action majeur des groupes criminels organisés, et tend à devenir un territoire de production.

1.1.1 Une proximité géographique avec les principaux producteurs

La France est située à proximité des principaux pays producteurs de résine et d'herbe de cannabis, de cocaïne et de drogues de synthèse.

La France est frontalière de l'Espagne, devenue depuis quelques années le premier pays producteur et exportateur d'herbe de cannabis en Europe. Cette proximité favorise l'importation d'herbe en France : plus de 60 % de l'herbe saisie en France en 2020 provenaient d'Espagne. L'herbe dont 41 tonnes était saisies en 2022 représente désormais près d'un tiers des saisies totales de cannabis (32 % en 2022 contre 6 % en 2012)⁵. La France est également proche du Maroc, premier pays producteur et exportateur mondial de résine de cannabis, qui représenterait 90 % de l'offre en France.

Les départements et collectivités françaises d'outre-mer (Caraïbes et Amérique latine) sont situés à proximité des trois premiers producteurs mondiaux de cocaïne (Bolivie, Pérou, Colombie), ce qui favorise la diffusion de ce produit et de ses dérivés (cf. infra).

Enfin la France est frontalière de la Belgique, très important producteur de drogues de synthèse et est également proche des Pays-Bas, producteur d'herbe de cannabis et premier producteur européen d'ecstasy⁶.

⁴ Une « zone de rebond » est une zone qui n'est pas le lieu de production ou de destination d'un produit, mais qui est le lieu où il change de mode de transport.

⁵ Données OFDT

1.1.2 Une zone Antilles-Guyane particulièrement exposée

Proches des pays producteurs d'Amérique Latine et des pays de transit comme Sainte-Lucie, le Guyana ou la République dominicaine et situés sur des routes historiques du transport maritime mondial, la Guyane et les Antilles françaises sont des points d'entrée stratégiques pour le trafic de cocaïne à destination de l'Europe. Les ports français de la zone Caraïbe constituent des points de vulnérabilité majeurs. En outre, la saturation du marché américain conduit les organisations criminelles à cibler désormais l'Europe comme zone d'écoulement. Dans ce contexte, le doublement du volume des conteneurs des ports de Fort-de-France et de Pointe-à-Pitre, alors que la sécurisation de ces enceintes portuaires est encore insuffisante, est un sujet de préoccupation majeur.

La multiplication des saisies massives témoigne de la vigueur du trafic utilisant les vecteurs maritimes (bateaux de pêche, voiliers, hors-bords, et conteneurs). En 2022, les saisies de cocaïne effectuées aux Antilles au sein des ports de plaisance, mouillages et marinas se sont élevées à près de 1,2 tonnes. En 2023, l'antenne OFAST en zone Caraïbes, compétente pour la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin, a saisi 11 tonnes de stupéfiants. En mars 2024, 1,8 tonne de cocaïne ont été saisies dans la partie française de Saint-Martin, dans un « bateau-cigarette », très prisé des trafiquants pour sa puissance.

L'acheminement par mer est la principale voie d'entrée de la cocaïne en France continentale, 55 % des quantités saisies en 2023. 55 %, soit 6,7 tonnes, de la cocaïne saisie en 2022 provenait des Antilles et de Guyane.

Parallèlement, d'autres modèles de trafic émergent. Ainsi, le trafic aérien dit « fourmis » est apparu en 2012. Il connaît une croissance exponentielle depuis 2015 et repose sur des personnes, appelées « mules », qui transportent les stupéfiants *in* ou *ex corpore*. Ces dernières, souvent dans une situation financière précaire, acceptent les risques pénaux et médicaux liés à cette méthode, leur rémunération allant de 3 000 à 10 000 € par passage. Les filières surinamo-guyanaises jouent un rôle majeur l'organisation de ce type de trafic. En 2022, près de 17,1 % de la cocaïne interceptée impliquait ce mode opératoire : 1 318 passeurs ont été interpellés sur des vols en provenance de Guyane, permettant la saisie de trois tonnes de cocaïne (contre 1 065 passeurs et deux tonnes saisies en 2021)

La mise en œuvre de mesures du « plan mules » en octobre 2022 au départ de Cayenne a conduit à une diminution du nombre de passeurs appréhendés entre octobre et décembre 2022, tendance qui s'est poursuivie au cours du premier semestre 2023. Selon l'OFAST, le « 100 % contrôles physiques » semble avoir un effet dissuasif. De plus, l'office pointe l'impact positif d'outils utilisés pour renforcer les contrôles : scanners à ondes millimétriques, procédures simplifiées appliquées par les services répressifs et la douane et déploiement de dispositifs opérationnels (capteurs LAPI⁷, contrôles avec des équipes cynophiles dans l'aéroport et aux abords, caméras de vidéoprotection).

Ces mesures dissuasives ont conduit à leur tour à une évolution des trafics. On observe ainsi un report de l'activité vers les ports de Fort-de-France et de Pointe-à-Pitre ainsi que l'usage de nouveaux modes de transports, tels que les « go fast maritimes ». Le recours au fret express et au fret postal pour transporter la drogue s'est accéléré. En 2022, le fret représentait 36 % des

⁷ Le fonctionnement des systèmes LAPI repose sur l'utilisation de caméras haute définition capturant les images des plaques d'immatriculation de véhicules.

saisies de cocaïne effectuées par les services douaniers de Roissy Fret en provenance de Guyane.

La recrudescence des trafics de drogues entretient la criminalité locale et la violence dans les territoires ultramarins. La zone Antilles-Guyane enregistre notamment un taux d'homicide sept fois plus important que celui de l'hexagone (7 pour 100 000 habitants contre 1,1 en France continentale), en partie lié aux règlements de compte entre gangs rivaux.

La complexité géographique de cette zone nécessite une coopération renforcée entre les États. En effet la prégnance du vecteur maritime et des saisies en mer justifient l'importance de l'action en mer (surveillance, patrouille, intervention) dans un périmètre très vaste.

1.1.3 Un acheminement de la drogue par des infrastructures de transport bien intégrées à la mondialisation des flux

Outre sa position géographique stratégique pour les trafiquants, le territoire français offre des infrastructures de transport bien intégrées dans la mondialisation. Celles-ci sont largement exploitées par les réseaux criminels qui recourent de manière croissante au fret, grâce auquel ils acheminent des quantités importantes tout en limitant les risques de saisie.

Le transport maritime est un vecteur très largement utilisé par les organisations criminelles⁸. Il représentait, en 2021, 84 % des saisies. Les principaux points de pénétration de stupéfiants sur le territoire national sont les ports : ceux de la façade Manche-Mer du Nord, qui constituent l'épicentre des importations vers l'Europe, et ceux de la zone Caraïbe, par où transite la cocaïne produite en Amérique du Sud (cf. supra).

L'intensification d'un trafic de plus en plus mondialisé peut être appréhendé par la hausse importante des saisies portuaires (d'environ 7 tonnes de cocaïne en 2020 à 16 tonnes en 2021). Le port du Havre, premier port français pour le commerce extérieur et le trafic de conteneurs est la principale porte d'entrée de la cocaïne sur le marché français. Ainsi, pour le seul mois de janvier 2022 2,2 tonnes de cocaïne y ont été saisies contre 1,9 tonnes pendant toute l'année 2019. Ce constat a d'ailleurs conduit le Gouvernement à annoncer en 2023 que la lutte portuaire constituera une priorité des douanes dans les années à venir, mobilisant tant des effectifs que du matériel de détection technologique.

Les trafiquants s'efforcent de diversifier les moyens d'acheminement, afin de déjouer l'action des services répressifs et de faciliter la distribution dans les zones de consommation. Les vecteurs routiers, postaux ou aériens sont également utilisés pour le transport.

La part du fret routier, qui utilise comme le fret maritime des techniques de dissimulation, a fortement augmenté lors de la crise sanitaire. Il en va de même pour le fret postal, qui est peu coûteux, peu risqué au regard de la volumétrie des échanges et qui permet au consommateur d'être fourni à distance.

Le fret aérien est utilisé selon deux modalités pour le transport de la cocaïne: par des avions privés ou en recourant à des passagers aériens de vols commerciaux. La première

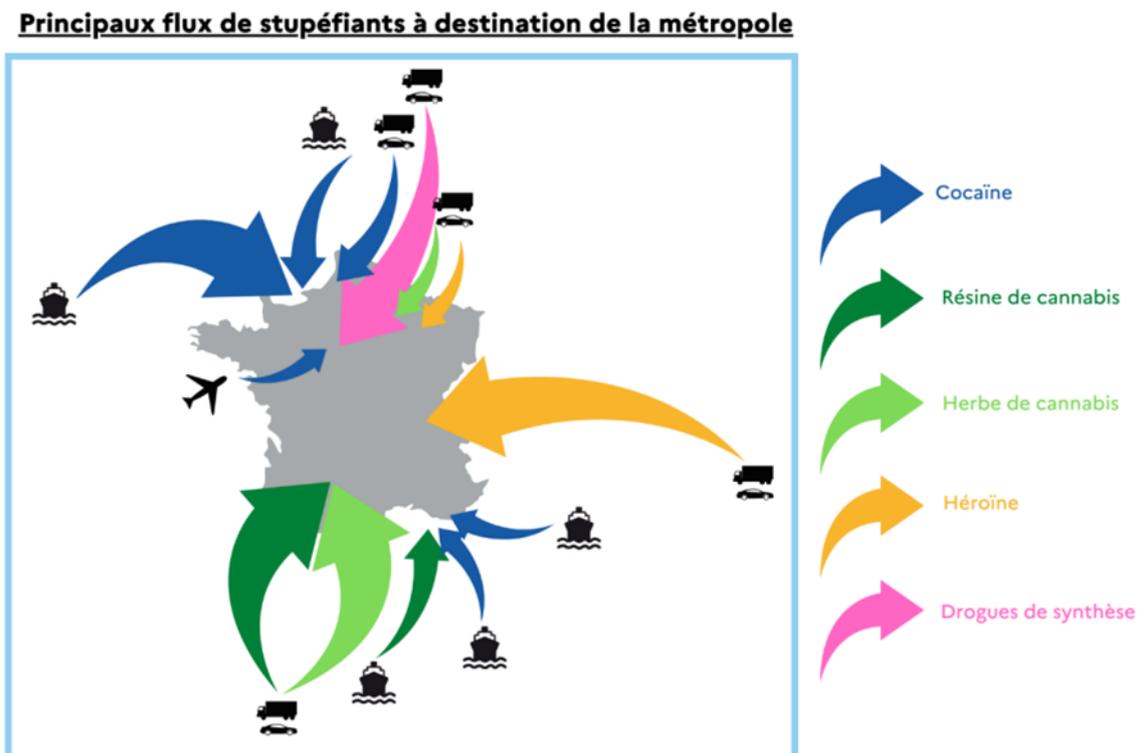
⁸ À titre d'exemple, en 2021, 44 tonnes de stupéfiants (dont 26 tonnes de cannabis, 11 tonnes de cocaïne, 2,7 tonnes d'héroïne et 3,5 tonnes d'amphétamines) ont été saisies et détruites par la marine nationale dans les eaux internationales, sans qu'un officier de police judiciaire français ne soit saisi.

méthode bénéficie de l'absence de contrôle des avions privés (assimilés à des domiciles) et des aérodromes secondaires. Difficile à quantifier, elle est d'ores et déjà bien implantée en Amérique du Sud, où des « *narco-jets* » provenant du Venezuela transportent de la cocaïne à destination du Guyana et du Suriname, à proximité immédiate de la Guyane. Les trafiquants recourent aussi massivement à des passagers aériens transportant des stupéfiants dans leurs bagages, à corps ou « *in corpore* » (cf. supra).

1.1.4 La France, zone de rebond et de transit

Si les infrastructures de transport sont utilisées pour acheminer des produits stupéfiants destinés à la consommation locale, elles servent aussi de voie de transfert vers d'autres pays. Ce constat est étayé par la réalité des saisies. D'après l'OFAS, en 2020 en France un tiers des quantités de résine saisies et 8,5 % des quantités de cocaïne saisies étaient à destination de l'étranger. Le même phénomène était observé pour l'acheminement des drogues de synthèse d'origine néerlandaise et belge à destination notamment de l'Espagne, des États-Unis et du Maroc. La France est également un espace de transit pour le trafic de cocaïne vers les Pays-Bas et l'Espagne.

Graphique n° 1 : La France dans le trafic internationalisé des stupéfiants



Source : OFAS

1.1.5 Une relocalisation de la production et du raffinage en Europe

Selon l'OFAS, les trafiquants localisent une partie de la production et du raffinage des substances sur le territoire européen, dans une logique de diminution des coûts et des risques.

Les productions européenne et nationale de cannabis sont en hausse. Lors de la crise sanitaire, la cannabiculture a connu un essor considérable, dans un contexte de pénurie liée aux restrictions de circulation et de recherche d'une meilleure rentabilité. Initialement développée aux Pays-Bas et en République tchèque, elle concerne désormais l'ensemble des pays d'Europe. Les zones rurales en France sont également touchées par le développement de cultures autonomes de cannabis, dont la détection et la destruction constituaient un des objectifs principaux mis à la charge de la gendarmerie nationale dans le cadre du premier plan national de lutte contre les stupéfiants. Ainsi, dans les zones rurales à habitat dispersé et très dispersé, on compte un mis en cause pour trafic de stupéfiants pour 5 000 habitants.

L'OFAS note que, en parallèle de la filière illicite, les réseaux criminels pourraient opportunément infiltrer la filière de production légale de cannabis dit « récréatif », émergente en Europe. Cela pourrait représenter une nouvelle menace.

Les laboratoires clandestins de production de drogues de synthèse (notamment d'amphétamine et de méthamphétamine) sont principalement situés aux Pays-Bas et en Belgique, mais cette production s'amplifie⁹ et s'étend en Allemagne, en République tchèque, en Pologne et dans les pays baltes. Cette évolution est considérée par l'OFAS comme une menace majeure pour les années à venir.

On assiste également au perfectionnement de la chaîne logistique permettant la transformation en Europe de produits bruts issus d'Amérique Latine. Selon l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), plus de 980 laboratoires illégaux ont été recensés pour la région Europe occidentale et centrale en 2020, contre un peu plus de 520 en 2019. Ces laboratoires européens, au sein desquels peuvent travailler des ressortissants colombiens, permettent notamment le raffinage de l'héroïne et de la cocaïne.

1.2 Une consommation importante reposant sur une offre de produits diversifiée

Selon l'OFDT¹⁰, le marché des drogues en France est en pleine mutation : les produits disponibles et les acteurs impliqués se diversifient ; les consommations progressent ; les acteurs impliqués dans les trafics et les modes de communication et d'accès aux drogues évoluent, notamment grâce à internet.

Dominé jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle par la résine de cannabis et l'héroïne, et principalement urbain, le marché français a vu à la fin des années 1990 émerger d'autres

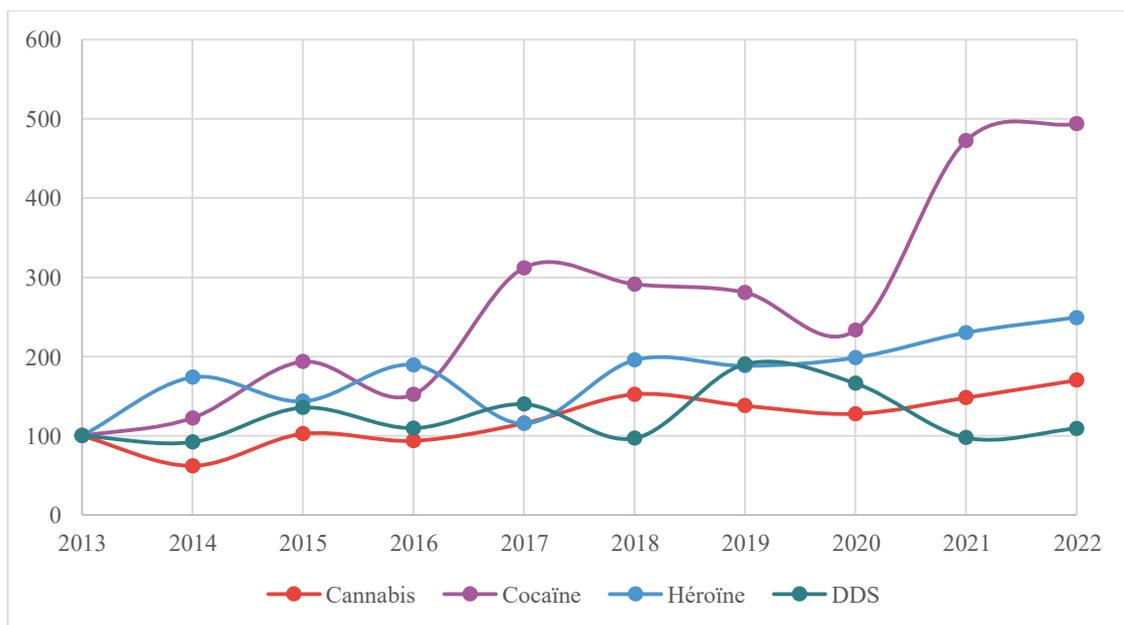
⁹ Rapport de la Commission d'enquête du Sénat sur « l'impact du narco-traffic en France et les mesures pour y remédier »- 07 mai 2024.

¹⁰ « 1999-2019 : les mutations des usages et de l'offre de drogues en France- vues au travers du dispositif TREND », OFDT.

substances, parmi lesquelles la cocaïne et les drogues de synthèse. La dimension « récréative » de l'usage de stupéfiants s'est fortement développée.

L'évolution des saisies telle qu'elle ressort du graphique ci-dessous constitue une indication de l'évolution de la consommation des différents stupéfiants. Le bilan du premier plan de lutte contre les stupéfiants réalisé lors du comité interministériel en 2021 notait une hausse des saisies pour l'ensemble des produits stupéfiants et soulignait l'augmentation des condamnations intervenues¹¹.

Graphique n° 2 : Évolution des saisies de stupéfiants (base 100 en 2013)



Source : Cour des comptes d'après données DNPJ

Quels que soient leur âge et leur catégorie professionnelle et sociale, l'observatoire français des drogues et des conduites addictives (OFTD) distingue quatre profils de consommateurs :

- des personnes en situation de précarité socio-économique qui consomment à titre principal les stupéfiants les moins onéreux, médicaments, crack ou stimulants synthétiques : usagers désocialisés, migrants en provenance d'Europe centrale et orientale, jeunes en errance ou en rupture familiale ;
- des profils beaucoup plus diversifiées, qui consomment dans un cadre festif alternatif (rave party, milieu électro) ou commercial ;
- les consommateurs en soins bénéficiant d'un traitement de substitution ;

¹¹ Ce bilan présentait un total de 111,9 tonnes de cannabis saisies, en augmentation de 16 % par rapport à 2022, de 26,5 tonnes de cocaïne (+ 102 %), de 1,3 tonnes d'héroïne (+ 16 %) et de 1,5 million de comprimés d'ecstasy/MDMA (+ 18 %). Cette hausse de saisies s'est accompagnée de 164 560 condamnations pour infraction à la législation sur les stupéfiants, dont une majorité (87 %) pour transport, détention, offre, cession, acquisition ou emploi.

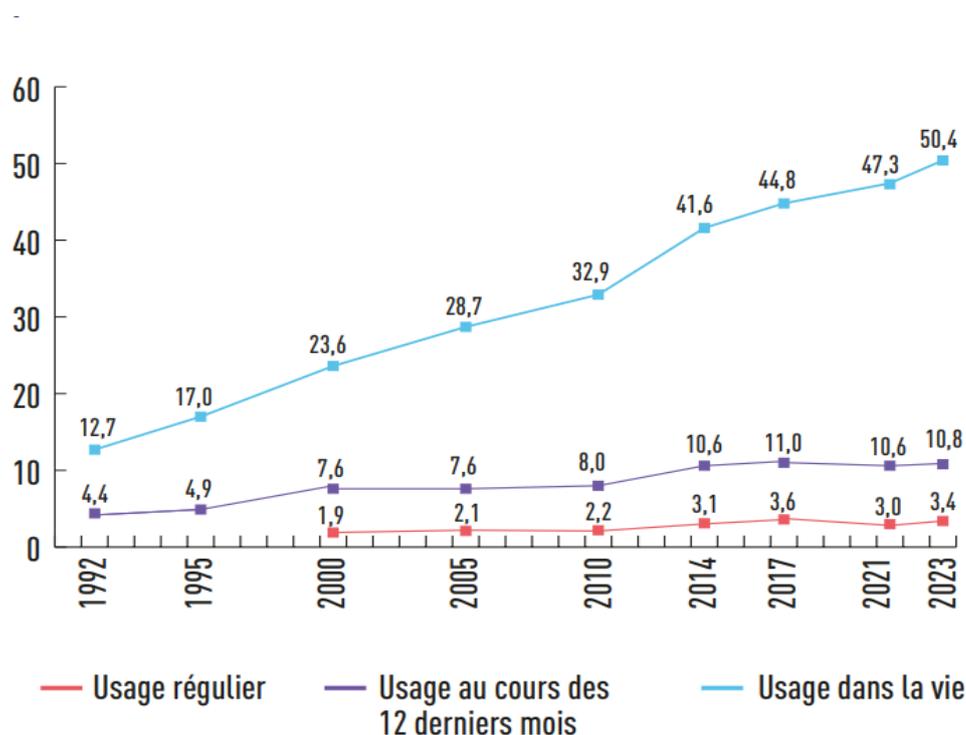
- des populations aisées, dont la consommation est facilitée par la livraison à domicile, qui se développe parallèlement aux achats sur les réseaux sociaux et les centres d'appel.

1.2.1 Le cannabis, première drogue consommée en France

Première drogue produite, trafiquée et consommée au monde, le cannabis, avec près de 18 millions d'expérimentateurs et 1,3 million d'usagers réguliers, demeure en 2023 la drogue la plus consommée en France. Sa diffusion ne cesse de progresser. Son taux d'expérimentation est passé de 12,7 % en 1992 à 50,4 % en 2023, soit une personne sur deux. Évalué à 1,2 Md€ en 2020, ce marché est en forte hausse (+ 72 % entre 2010 et 2017), cette progression pouvant être appréhendée par différents indicateurs :

- 900 000 consommateurs quotidiens en 2019 contre 550 000 en 2010 ;
- l'usage régulier de cannabis entre 2017 et 2023 pour les 55-64 ans a été multiplié par six, passant de 0,2 à 1,2% ;
- trois fois plus de consommateurs dans l'année en 2017 qu'en 1987 ;
- hausse de 37 % des procédures initiées pour usage de stupéfiants entre 2020 et 2021.

Graphique n° 3 : Évolution des usages de cannabis entre 1992 et 2023 parmi les 18-64 ans (en %)



Source : Baromètre de santé publique France, exploitation OFDT- EROPP 2023

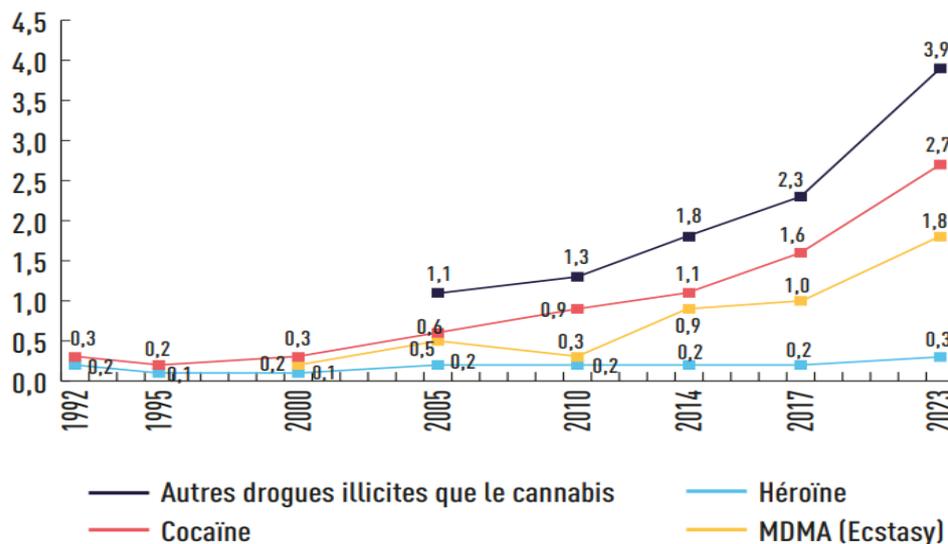
Bien qu'on observe un net recul de la consommation chez les jeunes de 17 ans, comme cela était souligné à l'occasion du comité interministériel de lutte contre les stupéfiants du

2 mars 2022, « les usages de cannabis restent le fait des jeunes générations » selon l'OFDT. Plus de 30 % des adolescents âgés de 17 ans en avaient déjà consommé en 2022.

1.2.2 Un triplement de la consommation de cocaïne en douze ans

La consommation de la cocaïne en France a connu un essor significatif, triplant en volume entre 2005 et 2023 (de 8,3 tonnes à 26 tonnes). Portée par la hausse de la production mondiale, qui a accru la disponibilité et le taux de pureté des produits, la proportion dans l'année d'utilisateurs majeurs a fortement augmenté depuis 2000. En 2022, on estimait le nombre de consommateurs dans l'année à 600 000 personnes. Entre 1992 et 2023, l'usage de la cocaïne a été multiplié par dix, passant de 0,3 à 2,7 % parmi les 18-64 ans.

Graphique n° 4 : Évolution de l'usage dans l'année des principales drogues illicites autres que le cannabis entre 1992 et 2023 parmi les 18-64 ans (en %)



Source : Baromètre de santé publique France, 1992-2021- exploitation OFDT ; EROPP 023

Selon l'OFDT, près d'un adulte sur 10 (9,4%) a consommé au moins une fois de la cocaïne au cours de sa vie en 2023, contre 5,6 % en 2017.

1.2.3 Une consommation d'héroïne qui ne se réduit plus

Comme le relève l'OFDT, l'introduction des traitements de substitution aux opiacés au milieu des années 1990, a entraîné un reflux marqué de la consommation. Cependant, à partir de la seconde moitié des années 2000, les saisies en quantités et en nombre sont reparties à la hausse, attestant de la persistance d'un marché qui reste toutefois peu important par rapport à

celui de la cocaïne ou du cannabis. De 2005 à 2023, la proportion d'usagers d'héroïne dans l'année dans la population adulte âgée de 18-64 ans est demeurée presque stable, à hauteur de 0,3 %.

En 2022, 0,4 % des jeunes de 17 ans avaient expérimenté l'héroïne contre 1 % en 2014. On constate un même infléchissement sur le niveau d'expérimentation en population générale passant à 1,3 % en 2017, contre 1,5 % en 2014.

Contrairement aux marchés de la cocaïne ou du cannabis, celui de l'héroïne est caractérisé par une forte dimension régionale : c'est dans les territoires périurbains du nord-est de la France que la consommation reste la plus importante, du fait de la proximité des Pays-Bas, principale zone de redistribution de l'héroïne en Europe occidentale.

1.2.4 Une consommation des stimulants de type amphétaminique en augmentation chez les adultes

Le marché des stimulants de type amphétaminique (STA) en France est largement dominé par la MDMA (*ecstasy*), et ce depuis la fin des années 1990.

L'expérimentation de la MDMA chez les adultes s'est fortement accrue entre 2017 et 2023 passant de 5 à 8,2 % de la population. En 2023, 13,8 % des 25-34 ans l'avaient expérimenté. Entre 1992 et 2023, l'usage dans l'année d'*ecstasy* dans la population adulte a été multiplié par 10, passant de 0,2 % à 1,8 %.

Toutefois, comme pour le cannabis, la consommation de ces stupéfiants décline de manière sensible chez les jeunes de 17 ans. En 2023, 2 % d'entre eux avaient expérimenté de l'*ecstasy*, contre 3,4 % en 2017. Le constat est le même pour la consommation d'amphétamines (0,9 % en 2023 d'usage dans la vie chez les jeunes de 17 ans, contre 2,3 % en 2017)¹².

1.2.5 Une diffusion croissante des produits de synthèse mais peu de détournement d'usage des médicaments

La consommation des nouveaux produits de synthèse (NPS), bien que toujours modeste, progresse.

Parmi les 950 produits identifiés dans l'Union européenne, 368 circulent sur le territoire français. Les NPS sont plus puissants, plus dangereux et plus addictifs que les drogues qu'ils imitent. Les risques liés à leur consommation en font un problème particulier.

1.2.5.1 Des produits sans cesse renouvelés

Les NPS, conçus en laboratoires et présentant l'apparence de médicaments (ce qui nuit à leur détection aisée) imitent les drogues d'origine naturelle. Susceptibles d'être produits au plus près des zones de consommation, ils ne requièrent pas de chaîne logistique lourde. De plus,

¹² « les drogues à 17 ans – analyse de l'enquête ESCAPAD 2022 », OFDT.

ils nécessitent un investissement initial modique tout en offrant une rentabilité importante, ce qui permet aux organisations criminelles d'augmenter aisément leurs bénéfices. Enfin leur vente en ligne et leur livraison sont relativement peu contrôlées et interceptées.

En effet, un produit non classé comme stupéfiant ne pouvant pas être interdit, les producteurs proposent perpétuellement de nouvelles drogues de synthèse, faisant constamment évoluer la composition chimique de certaines molécules, pour ne pas produire de produits classés. Ces évolutions permanentes ont également pour but de proposer des produits toujours plus puissants, et donc plus dangereux. Actuellement, trois catégories de NPS appellent une vigilance renforcée sur le territoire national : les cannabinoïdes de synthèse, les cathinones de synthèse et les opioïdes de synthèse (cf. liste des principaux stupéfiants en annexe 2).

La réglementation de l'usage des drogues légales

En France, l'offre légale de drogue est contrôlée depuis 1916, en application de la convention de La Haye. L'usage et la manipulation de stupéfiants sont pénalisés par la loi française, avec d'un côté l'interdiction pénalisée de l'usage et de l'autre la répression accrue du trafic et des profits illicites. Le régime applicable aux faits d'usage et de trafic de stupéfiants n'a cependant été établi qu'en 1970, et a ensuite été codifié dans le code de la santé publique (CSP).

La liste des substances classées comme stupéfiants, qui reprenait à l'origine celle de la Convention internationale sur les stupéfiants de 1961, est définie par un arrêté régulièrement mis à jour par le ministère chargé de la santé. Les classifications des produits évoluent en effet constamment pour répondre à l'émergence de nouvelles drogues élaborées avec des molécules qui ne sont pas encore identifiées ou recensées par les pouvoirs publics, comme les drogues de synthèse.

1.2.5.2 Une diffusion croissante

Dans ce contexte, le marché des NPS est particulièrement dynamique et ces produits connaissent un développement exponentiel. L'OFAS relève ainsi que le nombre de laboratoires clandestins découverts est en augmentation constante (350 en 2020), l'Union européenne apparaissant comme une région d'importance mondiale pour la synthèse de ces produits¹³.

Les exemples français comme étrangers permettent d'évaluer la menace incarnée par ces produits, particulièrement dangereux et aisément accessibles. Ainsi en Polynésie Française, la « Ice » méthamphétamine synthétisée sous forme de cristaux (aussi appelée « *crystal meth* » ou « *sana* ») est, après le cannabis, le stupéfiant le plus consommé : 26,4 kg en ont été saisi en 2022, soit une hausse de 142 % en un an.

En 2017, 3,8 % des jeunes de 17 ans déclaraient avoir déjà consommé un produit imitant les effets d'une drogue, qui pour 11,8 % d'entre eux était un cannabinoïde de synthèse.

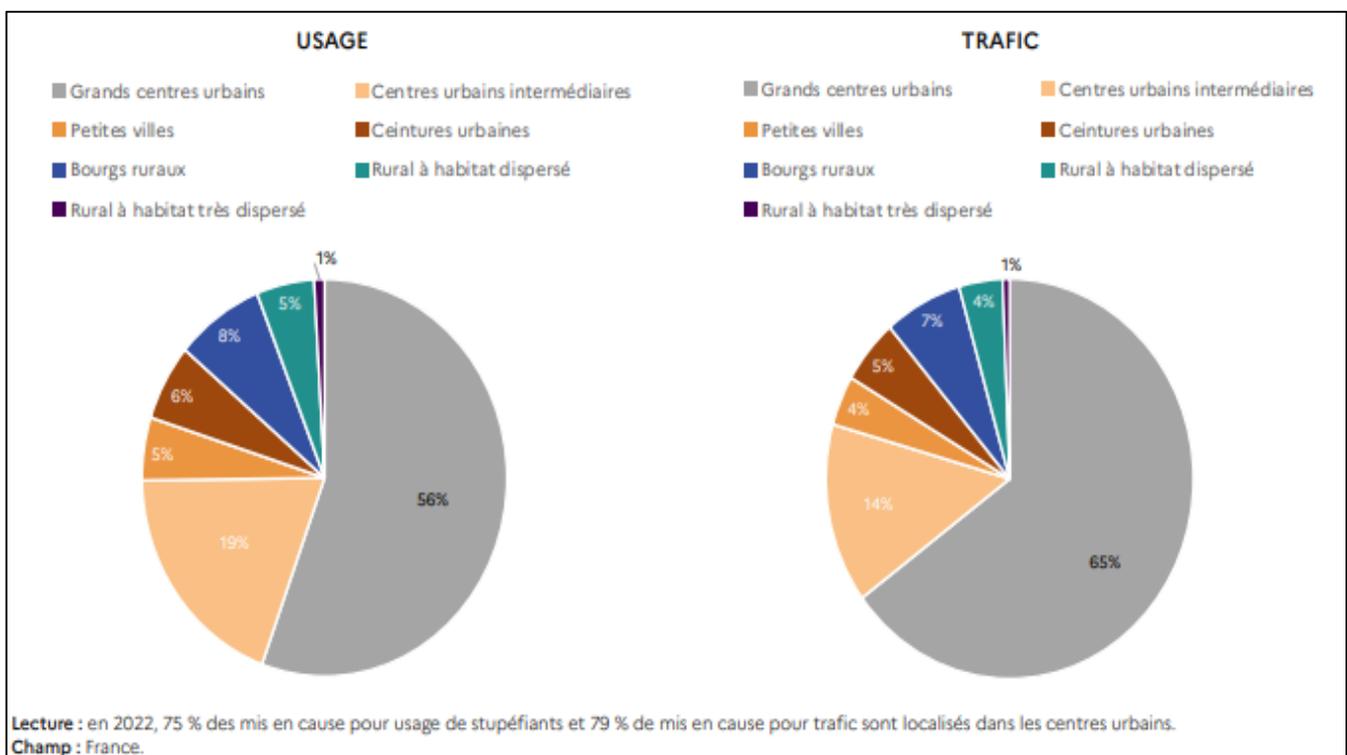
Par ailleurs certains médicaments, notamment les sédatifs, les analgésiques et les stimulants, sont de plus en plus détournés à des fins stupéfiantes. Si ce phénomène ne représente pas à ce stade un enjeu sanitaire prioritaire en France, à la différence d'autres pays comme les États-Unis exposés à une grave crise avec le trafic des opioïdes de synthèse comme le fentanyl, les autorités demeurent néanmoins très vigilantes.

¹³ Rapport européen sur les drogues en 2024- Agence de l'Union européenne sur les drogues (EUDA)

1.3 Un trafic qui s'étend désormais

Bien que la consommation de stupéfiants concerne l'ensemble du territoire national, elle reste encore un phénomène majoritairement urbain. 7 % des communes regroupent 90 % des mis en cause (comptabilisés au lieu de commission de l'infraction). Les communes rurales (bourgs ruraux et communes rurales à habitat dispersé ou très dispersé) concentrent un tiers de la population nationale mais ne comptent que 14 % des mis en cause pour usage enregistrés par la police et la gendarmerie nationale. Les communes des aires urbaines, qui représentent à peine 4 % des communes mais regroupent 51 % de la population, concentrent quelle que soit leur taille « 75% des mis en cause pour usage »¹⁴.

Graphique n° 5 : Répartition des mis en cause pour usage et trafic de stupéfiants enregistrés en 2022 en fonction de la typologie des communes (rurale-urbaine)



Source : SSMSI, base statistique commune de la délinquance enregistrée par la police et par la gendarmerie en 2022

Néanmoins, cette concentration dans les centres urbains ne doit pas masquer la réalité de l'emprise du trafic sur l'ensemble du territoire français, puisqu'il touche 79 % des communes. Ainsi, c'est dans des départements fortement ruraux que sont observées les plus fortes augmentations de mises en cause pour trafic (Mayenne, La Réunion, Manche, Haute-

¹⁴ Source : « La forte concentration des infractions à la législation sur les stupéfiants dans un petit nombre de communes en 2022 », SSMSI, 19 juillet 2023.

Marne)¹⁵. Cette emprise territoriale globale du trafic est notamment mise en lumière par la cartographie des points de deal¹⁶, actualisée régulièrement. Plusieurs villes, telle Montargis, ont été marquées au cours des deux dernières années par l'émergence de points de deal de proximité, qui génèrent en outre une criminalité associée.

Les analyses de l'OFDT montrent cependant que l'achat de stupéfiants auprès d'un point de deal n'est plus la modalité privilégiée¹⁷. De nouvelles techniques de diffusion auprès des consommateurs, et notamment la livraison à domicile, imitant les plateformes de ventes de biens marchands à domicile ont été mises en place. Elles encouragent la banalisation croissante de la consommation dans les agglomérations moyennes et ont largement facilité la généralisation massive de l'offre de stupéfiants sur l'ensemble du territoire national¹⁸.

Face à la commission d'enquête sénatoriale sur le narco-traffic, des représentants des parquets et des responsables de la gendarmerie en zone rurale ont confirmé cette expansion du trafic vers les zones rurales, en distinguant toutefois les usagers-revendeurs ayant tendance à se professionnaliser des réseaux structurés à la conquête de nouveaux marchés. Ce constat est partagé par M. Yann Bisiou, maître de conférences à l'université Montpellier III, qui observe que les campagnes françaises ne sont plus simplement des lieux de production, comme c'était le cas dans les années 1960. On y dénombre aujourd'hui entre 800 000 à 900 000 consommateurs quotidiens de cannabis, ce qui en fait un marché convoité par les trafiquants.

Des territoires particulièrement touchés : les Antilles et la Guyane

Liée au transit important de drogues en provenance d'Amérique Latine la consommation connaît par ailleurs un essor important. La Guyane et les Antilles comptent parmi les territoires français les plus touchés par la consommation de crack, qui concerne essentiellement les populations très précaires. Le prix d'achat du crack y est inférieur à celui des autres produits et le fractionnement des doses (achat possible à la « taff », c'est-à-dire une inspiration unique) le rend plus accessible. Le prix inférieur du crack s'explique aussi par la facilité de sa fabrication locale, à partir de la cocaïne importée des régions voisines. D'après l'étude de l'OFDT « *Usages et ventes de crack à Paris* », une galette de crack se vendait entre 10 et 15 euros dans la rue (environ 20 à 30 euros en cité) en 2017, contre moins de 5 euros en Guyane en 2019.

1.4 Des produits plus concentrés

L'accroissement de la consommation de stupéfiants s'explique par une plus grande accessibilité financière des produits et s'accompagne de l'augmentation de leur dangerosité.

¹⁵ *Géographie départementale de la délinquance enregistrée en 2023*, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, janvier 2024.

¹⁶ Lieux habituels de revente (fixe, mobile, drive) illicite de produits stupéfiants installés sur la voie publique ou dans un lieu privé accessible au public (halls ou cours d'immeubles ou de résidences, parkings, parcs et installations sportives, établissements scolaires).

¹⁷ Une enquête en ligne sur les usagers de drogue réalisée en 2021 établit que la drogue a été achetée à 62 % et qu'à hauteur de 35 % les consommateurs ont acquis la cocaïne par livraison à leur domicile, 34 % par l'intermédiaire d'un tiers, 30% par rendez-vous, 21% en se rendant sur un point de deal et 4% par courrier.

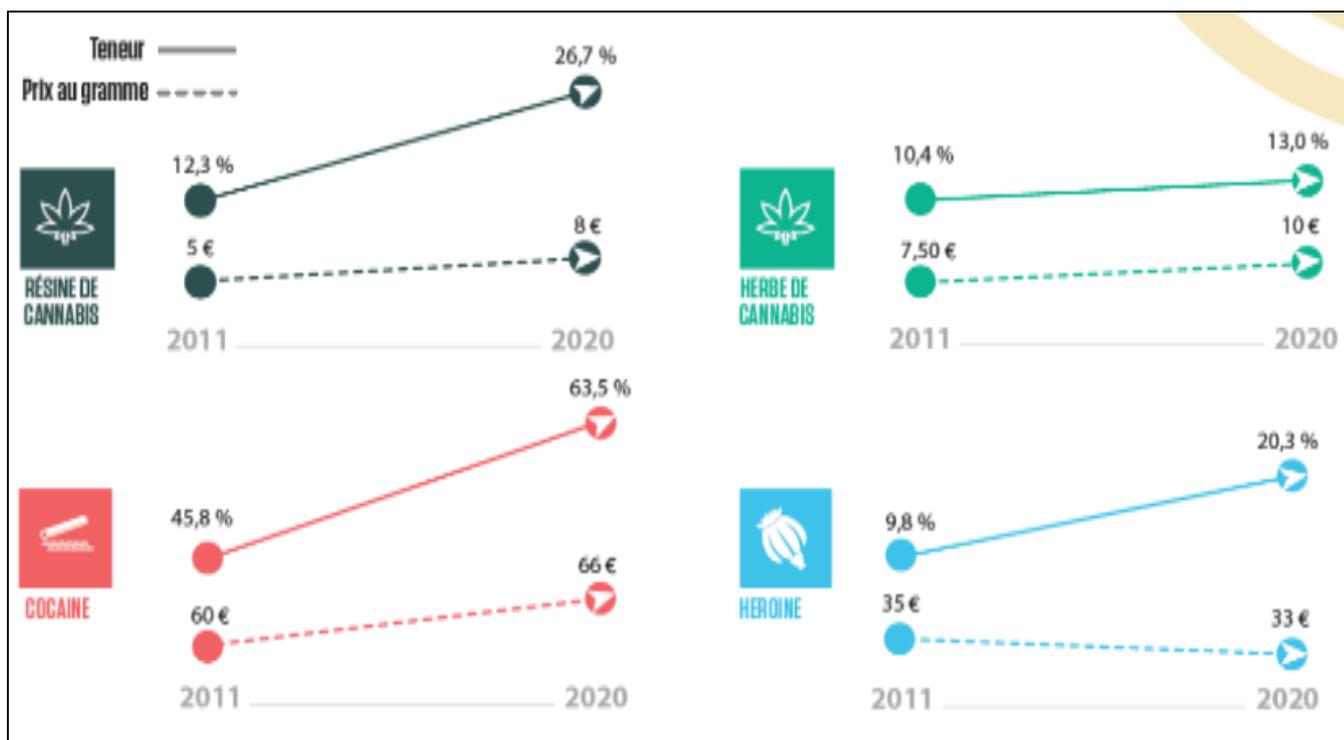
¹⁸ OFDT : « *1999-2019 les mutations des usages et de l'offre de drogues en France* ».

1.4.1 Des prix stables pour le consommateur

Le prix de gros courant de la résine a augmenté de près de 40 %. Mais le prix du gramme du principe actif (le tétrahydrocannabinol-THC) pur dans la résine a baissé de près de 31 % depuis 2011 (42 € en 2011 contre 29 € en 2020).

De même, si le prix courant de détail de la cocaïne consommée en France s'élevait à 66 € le gramme en 2020 (contre 60 en 2011), le prix du principe actif sur la même période est passé de 133 € à 103 €, le gramme. Initialement considérée comme un produit de luxe, cette drogue est maintenant largement répandue sur l'ensemble du territoire et touche tous les âges et toutes les catégories socio-professionnelles. La comparaison des valeurs entre la résine de cannabis et la cocaïne fait en effet de cette dernière drogue un stupéfiant particulièrement accessible. Selon l'OFDT, ce phénomène de baisse des prix, conjugué à une augmentation en principe actif, concerne également l'héroïne.

Graphique n° 6 : Évolution des prix et teneurs dans les saisies de stupéfiants



Source : OFDT – drogues et addictions -chiffres clés 2022

1.4.2 Des stupéfiants plus concentrés, donc plus dangereux

Alors que la production de la cocaïne et celle l'opium ont respectivement cru de 24 % en Colombie et de 10 % en Afghanistan en 2021¹⁹, on observe un renforcement de leur concentration en produits actifs, en France comme dans les autres pays de l'Union européenne.

Le taux du principe actif du cannabis (le THC) dans la résine a été multiplié par 2, 3 depuis 2011 . Le taux de pureté de la cocaïne ne cesse d'augmenter, induisant une « *dangerosité inédite* » pour celle vendue sur le territoire national, selon M. Christian Ben Lakhdar, chercheur universitaire. En 2019, la pureté de la cocaïne s'élevait à 60 % contre 27 % en 2011 (chiffres du SNPS, 2022). En 2021, la teneur moyenne de la cocaïne analysée par les laboratoires de police et de gendarmerie s'élevait à 66,1 %, contre 63,5 % en 2020. Elle a augmenté de près de 39 % au cours de la décennie 2010. Le phénomène est similaire pour les saisies inférieures à 10 grammes, indicateur de la situation du marché de détail.

1.5 La professionnalisation du trafic : petite délinquance et grande criminalité organisée

Les groupes criminels font preuve d'une professionnalisation qui ne saurait être réduite à leur agilité organisationnelle : elle se traduit aussi par leur capacité à défendre ou à conquérir des parts de marché, à fluidifier le transport de marchandises en achetant des complicités, à mettre en concurrence des prestataires de service et à recourir à des réseaux de blanchiment complexes.

1.5.1 Les réseaux d'« usagers-revendeurs », maillon du trafic international

Les réseaux dits « d'usagers-revendeurs », selon l'OFAS, sont peu structurés, indépendants et générant des bénéfices relativement faibles. De petite taille, ils sont présents sur l'ensemble du territoire national et opèrent à l'échelle locale sur des secteurs géographiques limités. Soucieux parfois de financer leur propre consommation, ces petits trafiquants d'opportunité agissent comme des autoentrepreneurs. Ils gèrent en autonomie leur logistique et fidélisent leur clientèle en utilisant les réseaux sociaux avec des techniques comparables à celles du marketing direct (livraison à domicile, packaging, promotions, carte de fidélité, etc.). Implantés principalement dans les quartiers périphériques des grandes métropoles, ces réseaux qui évoluent en permanence jouent un rôle clé dans l'alimentation du marché français en résine de cannabis depuis une quarantaine d'années. Depuis une dizaine d'années, ils ont également une mainmise croissante sur le marché de la cocaïne au stade du gros comme du détail.

Les micro-réseaux, *a priori* localisés et circonscrits à quelques individus, peuvent constituer la sous-structure d'une organisation plus importante et volontairement morcelée. Ils constituent alors un maillon du trafic. Les recrutements peuvent s'effectuer sur les réseaux

¹⁹ Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier - 7 mai 2024.

sociaux dans le cadre d'un marché de l'emploi *ad hoc*. Le cloisonnement entre les différentes strates est conçu pour protéger la sphère organisatrice du réseau. Il rend généralement très difficile l'identification des responsables et des bénéficiaires ultimes du trafic. On observe également, à cette même fin, une déterritorialisation des équipes, qui rend complexe l'identification des protagonistes agissant dans le cadre du réseau. La « main d'œuvre » est rémunérée pour occuper le terrain et prendre les risques et les têtes du trafic gèrent les affaires à distance. Le niveau élevé, voire très élevé, des revenus générés sur les points de vente permet d'ailleurs d'en absorber aisément les coûts : le chiffre d'affaires quotidien estimé d'un point de deal pour le trafic de cannabis varie entre 20 000 et 80 000 €.

Le trafic de drogue : une économie parallèle de survie, génératrice de délinquance

Les trafics reposent sur le concours de personnes en situation de précarité. Comme le souligne l'OFAS « *l'économie parallèle de la drogue représente aussi une économie de survie* ».

La génération rapide et conséquente de revenus pousse des individus sans antécédents de délinquance à se lancer dans des activités liées au trafic. Guetteurs, revendeurs et livreurs sont principalement des jeunes issus de familles précaires, des mineurs déscolarisés ou isolés, mais aussi des étrangers en situation irrégulière.

Dans un réseau de trafic de stupéfiants, chaque maillon perçoit une rémunération qui varie en fonction de son rôle et de sa position. Les intervenants au bas de l'échelle (guetteurs, « charbonneurs », c'est-à-dire vendeurs, « nourrices », etc.) sont loin des grossistes et des premiers intermédiaires. En fonction de la zone géographique, un grossiste peut gagner 400 000 € par an, un jeune guetteur, souvent adolescent, peut gagner environ 90 € par jour et un vendeur entre 50 et 250 euros, la « nourrice » étant rémunérée à hauteur d'un millier d'euros par mois.

Cette activité quotidienne et visible est de nature à entretenir un très fort sentiment d'insécurité. Au-delà de la délinquance quotidienne, elle est à l'origine d'une criminalité importante qui vise à défendre le territoire et les parts de marché des trafiquants. Les habitants des quartiers où s'opèrent les deals sont contraints de se soumettre à une certaine forme d'autorité locale, les trafiquants s'appropriant les espaces communs comme les squares, les halls et les cages d'escalier. Par peur de représailles²⁰, de nombreux citoyens, sous la pression de diverses formes d'intimidations, participent à la « loi du silence » et ne dénoncent pas les trafics dont ils sont témoins et victimes.

L'OFAS constate aussi une logique de « méritocratie criminelle » qui peut conduire un vendeur de quartier, ayant débuté dans un trafic de faible envergure, à prendre la tête d'un réseau de taille moyenne puis d'un réseau d'envergure internationale, tout en conservant son ancrage territorial initial. L'office signale par exemple le cas du démantèlement en janvier 2023 d'une équipe de trafiquants à Lille. Tout en restant installés dans le nord de la France, ces

²⁰ A Marseille, après une intervention de police en mars 2021, les murs d'une cité ont été recouverts du message suivant : « *Nous souhaitons faire passer un message, à tous les locataires de La Savine. Toutes personnes qui souhaite ou envisage de coopérer avec la police, sachez que nous le saurons et nous nuirons à votre vie. Merci de faire attention et de faire les bons choix pour votre sécurité. Nous vivons avec vous tous les jours, eux ne sont que de passage* ».

trafiquants avaient adopté les pratiques caractéristiques des trafiquants de très haut niveau : recours à des moyens de communication sécurisés et investissements immobiliers à Dubaï. Le point de deal générait un chiffre d'affaires quotidien de 20 à 30 000 € et un appartement, hors périmètre et changeant fréquemment, servait de lieu de stockage. En interne, l'organisation était très structurée avec une répartition des tâches particulièrement stricte et un fort cloisonnement.

Certains groupes criminels issus des micro-réseaux présentent ainsi une structuration sophistiquée qui leur permet d'intervenir à tous les niveaux du trafic de stupéfiants, de l'approvisionnement jusqu'au blanchiment des revenus, en passant par l'acheminement dans la zone de consommation, la promotion publicitaire et la distribution finale sur le point de vente ou par livraison à domicile.

1.5.2 Les grandes organisations criminelles

Les grandes organisations criminelles françaises coexistent avec des groupes criminels de type mafieux qui agissent sur le territoire national. Parmi eux, La 'Mocro-mafia'²¹ et la 'Ndrangheta'²² sont des acteurs majeurs du trafic de cocaïne en Europe. Sont recensés en outre les groupes albanais, les réseaux surinamais particulièrement actifs outre-mer et les micro-réseaux communautaires africains agissant en Île-de-France.

Disposant d'une grande capacité logistique, ces réseaux peuvent compter sur de très solides moyens financiers compte tenu du caractère très lucratif du trafic. Les personnes identifiées par les forces de sécurité comme des cibles d'intérêt prioritaire (ou *high value targets* – HVT) sont en majorité issues de la criminalité des quartiers dits sensibles. Selon l'OFAS, ils vivent souvent à l'étranger (la moitié des huit HVT interpellées en 2021 et 2022 l'ont été à Dubaï) et ce sont majoritairement des hommes âgés d'une quarantaine d'années, le plus souvent titulaires d'une double nationalité et propriétaires d'un patrimoine mobilier et immobilier de plus de 10 M€.

Ces capacités financières permettent aux têtes des réseaux d'investir dans des outils technologiques importants employés pour entraver les recherches. Des smartphones cryptés neutralisent par exemple le risque d'interceptions. Les trafiquants sont en mesure de se doter des mêmes outils que les services répressifs (brouilleurs, détecteurs de sonorisation, balises, surveillances, filatures, identification des sources). Selon l'OFAS, faisant référence à des organisations criminelles étrangères agissant à l'étranger, certaines organisations criminelles ont investi et recruté des ingénieurs pour créer des réseaux fermés chiffrés et totalement étanches.

Plus largement, le trafic s'intensifie grâce aux outils numériques permettant de manière anonyme et discrète les négociations, le paiement et l'organisation de la livraison. Les trafiquants ont détourné l'équipement des livreurs légaux pour faire transporter leur marchandise sans encourir de risques et utilisent le vecteur postal (cf. supra). Enfin, outre les traditionnelles transactions en espèces entre le client et le vendeur, le paiement peut s'effectuer

²¹ Organisation mafieuse marocaine spécialisée dans le trafic de cocaïne et de drogues de synthèse aux Pays-Bas et en Belgique

²² Organisation mafieuse italienne, de la région de Calabre. Selon l'OFAS la 'Ndrangheta est réputée être le principal broker mondial de ce produit et agit en tant que principal fournisseur en gros pour des distributeurs de niveau intermédiaire basés en Europe.

sur les réseaux sociaux (cartes prépayées, crypto-monnaies, etc.) ou sur le *darknet* (avec l'installation préalable d'une messagerie chiffrée et d'un porte-monnaie électronique). La cryptomonnaie est largement utilisée par ailleurs pour blanchir les bénéfices frauduleux.

1.6 Une augmentation des menaces associées

1.6.1 Une tendance à l'explosion des violences

Les enjeux financiers du trafic de stupéfiants induisent mécaniquement une augmentation massive de la criminalité associée, et notamment des éliminations physiques vues comme moyens de conserver la gestion d'un territoire ou d'assurer son expansion. Ainsi en 2022, un quart des 8 027 armes saisies l'ont été dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de trafic de stupéfiants, la très grande majorité des saisies de drogues donnant lieu à la découverte d'armes à feu.

Les trafiquants cherchent aussi à protéger leur territoire de l'intervention des services répressifs, notamment grâce au soutien d'individus recrutés pour faire diversion. Les dispositifs de vidéosurveillance gênant les trafics sont également ciblés par des actes de vandalisme.

L'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) estime qu'environ 90 % des règlements de comptes sont liés à des trafics de stupéfiants. En 2023, selon le Sénat, les règlements de compte auraient augmenté de 38 % : 85 morts sur les 418 victimes constatées, contre 67 sur 303 en 2022. Les violences en relation ont également augmenté de 12 % entre 2021 et 2022. Selon l'OFAS, sur la seule période du 1^{er} janvier au 30 novembre, ont été identifiées 113 victimes de règlements de compte, dont 49 sont décédées, et 468 faits d'homicide ou de tentative d'homicide volontaire commis avec des armes entraînant 84 décès. (contre respectivement 91 et 284 en 2022).

Marseille est particulièrement touchée puisque 47 homicides liés à des trafics de stupéfiants ont été dénombrés en 2023, dont 25 victimes de moins de 18 ans. La moitié des auteurs sont de jeunes majeurs, et 11 % ont entre 14 et 17 ans. Au-delà du simple fait-divers, l'exemple marseillais révèle le recours massif par les trafiquants aux populations mineures, plus fragiles, vulnérables et moins exposées juridiquement. Cette tendance se vérifie sur le plan national puisqu'en 2022, 53 % victimes des règlements de compte et 29 % des victimes de tentatives d'homicide volontaires avaient moins de 25 ans.

Le *modus operandi* révèle une collusion entre les trafiquants et le grand banditisme, les premiers pouvant sous-traiter les éliminations physiques à des équipes externes à leur réseau. À l'instar du recrutement des responsables du trafic, une forte déterritorialisation des règlements de compte est constatée depuis plusieurs années, avec des faits commis en dehors du ressort d'origine des trafiquants qui en sont les commanditaires.

Au-delà des meurtres, les services de police ont constaté dès 2017 une augmentation des actions violentes (enlèvements et séquestrations) à l'égard des dockers, maillons essentiels de l'importation de cocaïne en France qui font l'objet de pressions répétées de la part de trafiquants désireux de s'adjoindre leurs services pour des sorties de drogue.

Enfin, les cas de menaces de mort ou de représailles exercées sur des fonctionnaires français ou européens participant à la lutte contre le trafic de stupéfiants soulèvent des inquiétudes justifiées. Le démantèlement d'un point de deal peut également susciter des réactions violentes et des représailles (guet-apens, fonctionnaires menacés jusque dans leur vie privée, attaques de commissariat).

A l'instar du trafic, cette criminalité affecte désormais massivement l'ensemble des petites et moyennes agglomérations.

1.6.2 La difficulté à mesurer et évaluer le blanchiment

Très difficile à évaluer précisément, le chiffre d'affaires annuel généré par le trafic de stupéfiants est estimé entre 355 et 544 Md€ au niveau mondial et au moins à 30 Md€ au niveau européen. En France, l'Insee intègre depuis 2018 la valeur économique du marché des drogues illicites dans les comptes nationaux, et l'a estimé à 2,7 Md€ (3,1 Md€ de consommation, minoré de 0,4 Md€ d'importations), soit 0,1 % du PIB. À titre de comparaison, l'activité illicite de trafic de drogue représenterait 10,5 Md€ en Italie, soit 0,6 % du PIB.

Que ce soit en France ou à l'étranger, l'économie des stupéfiants se caractérise par l'échange d'importants volumes d'espèces. L'enjeu pour les trafiquants est donc de sécuriser et de blanchir ces liquidités, en évitant le circuit bancaire traditionnel. Les groupes criminels utilisent des montages juridiques et financiers complexes et adaptent en permanence leurs méthodes, notamment par le recours aux cybermonnaies (cf. annexe 3).

Au delà de la réutilisation directe des fonds criminels, trois niveaux de blanchiment principaux sont identifiés, d'intensité variable et avec des vecteurs appropriés :

- un blanchiment dit de proximité dans des commerces locaux, accompli souvent grâce au concours de proches ou de prête-nom ;
- une forme traditionnelle de transfert de fonds appelée hawala²³, qui permet d'éviter le circuit bancaire et qui peut atteindre un haut degré de complexité ;
- un blanchiment financier internationalisé, utilisant tous les procédés classiques de la fraude, appuyé sur des intermédiaires agissant dans des paradis fiscaux.

S'il est par nature difficilement quantifiable, le montant annuel du blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants est estimé par le ministère chargé des finances à 3,5 Md€.

En France, plusieurs secteurs de l'économie légale sont fortement exposés à ce risque. Le secteur financier est par nature vulnérable car il permet une « bancarisation » des espèces ou des opérations de change. Les secteurs non financiers exposés sont principalement les secteurs propices à la fraude (travail dissimulé, sous-facturation, surfacturation, etc.), tels que le BTP, l'immobilier ou le négoce automobile.

²³ Selon le rapport d'enquête sénatorial sur le narcotrafic en France, la hawala est un moyen simple de transfert immédiat de fonds d'un pays à un autre, utilisé depuis des siècles, notamment par les commerçants dans les pays musulmans, pour éviter l'opération risquée du transport de fonds. Elle consiste, pour un individu (le sarraf) situé dans un pays A, à remettre une somme d'argent à un commerçant (le hawaladar). Celui-ci lui remet un code, et envoie un ordre de virement à son correspondant, le hawaladar du pays B. Le destinataire des fonds, dans le pays B, se présente au hawaladar avec le code en question, transmis par le premier individu, et l'argent lui est transféré.

Non circonscrit aux frontières françaises, le blanchiment de l'argent issu du trafic de stupéfiants constitue une menace permanente. La détection des réseaux de blanchiment, le suivi des flux à l'international et la saisie des avoirs criminels en France et à l'étranger sont un défi majeur dans la lutte engagée contre les groupes criminels et leur modèle économique. C'est pour y répondre que le ministère chargé de l'économie a annoncé envisager une réforme législative permettant la saisie des avoirs des narco-trafiquants sur le même modèle administratif que celui existant à l'égard des terroristes et consistant à pouvoir geler leurs avoirs pendant une durée de six mois.

1.6.3 Un risque fort de corruption

La masse des profits générés par les trafics de stupéfiants procure des moyens très nettement supérieurs à ceux des États et permet aux trafiquants d'exercer une influence corruptrice susceptible de prendre des formes variées. L'enjeu est tel pour les organisations criminelles qu'elles procèdent désormais à des enquêtes de criblage pour évaluer la vulnérabilité d'une personne et s'assurer de son concours. Cette corruption vise aussi bien les agents publics que les opérateurs privés. Elle se focalise en particulier sur :

- les dockers et agents des douanes, maîtrisant les flux de personnes et de marchandises, en situation de faciliter le trafic ;
- les membres des forces de sécurité, les magistrats, les fonctionnaires des institutions judiciaires, pénitentiaires et des administrations pouvant influencer sur le sort des trafiquants ;
- les agents, tels que des agents municipaux, contrôlant les territoires. Ils peuvent notamment être mis à contribution pour permettre l'accès à des équipements communaux (véhicules, box, locaux) servant au transport et au stockage de produits stupéfiants.

Conscient de ce risque de corruption, le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) a mis en œuvre une politique de formation, de prévention et de sanction rigoureuse à l'égard de ses agents susceptibles d'y être exposés. L'acuité du risque est d'autant plus importante que les trafiquants savent s'adapter à l'environnement carcéral au sein duquel ils sont susceptibles de poursuivre leurs agissements.

Dans certains pays, la corruption atteint parfois un niveau très élevé, avec l'implication des hautes sphères politiques, policières, douanières et judiciaires dans la facilitation des trafics de stupéfiants. Dans les ports, aéroports et postes frontières, s'exerce une corruption protéiforme : fuites d'informations sur les contrôles planifiés, inspections de chargement annulées ou volontairement négligées, fourniture d'accès à des zones spécifiques, déplacement de chargements ou entraves aux enquêtes. Les organisations criminelles ont infiltré des sociétés du secteur transport-logistique à travers toute l'Europe (frets maritime et routier, autocars, plateformes de livraison, etc.).

Les nombreux exemples étrangers, notamment européens conduisent à s'interroger sur l'existence éventuelle d'un tel phénomène en France. Selon un responsable judiciaire interrogé dans le cadre de la commission sénatoriale sur le narco-traffic, l'achat de décisionnaires municipaux et la pénétration au sein des sphères politiques nationales constitue un risque majeur. Cette opinion est partagée par d'autres services spécialisés. À ce jour, les services répressifs ne disposent pas de données permettant d'objectiver une augmentation des faits de corruption d'élus ou de candidats à une élection en lien avec le trafic de stupéfiants. Néanmoins

la menace de porosité entre ces groupes criminels et la sphère politique pourrait devenir un enjeu majeur dans la lutte contre les stupéfiants dans les prochaines années.

1.6.4 Une indispensable meilleure connaissance de la criminalité associée

Les articles 3 et 4 du décret n° 2019-1457 du 26 décembre 2019 portant création de l'Ofast définissent les modalités selon lesquelles doivent être recueillies auprès de l'ensemble des forces de sécurité les données permettant d'établir un état de la menace lié au trafic de stupéfiants sur la base duquel des propositions « *en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et les transactions financières qui s'y rapportent* » pourront être formulées.

Le premier plan de lutte contre les stupéfiants en 2019 prescrivait d'ailleurs à l'OFAST de « *centraliser les informations recueillies sur les affaires réalisées par l'ensemble des unités en charge de la lutte antidrogues et en contrepartie, s'engager à analyser et diffuser le renseignement vers l'ensemble des services partenaires et l'autorité judiciaire* ».

L'OFAST a entrepris un travail pour renforcer le recueil et l'analyse des données relatives au trafic de stupéfiants et pouvoir ainsi rendre compte de manière rigoureuse et circonstanciée de la menace qui en résulte.

Sauf en ce qui concerne le blanchiment et la non justification de ressources, aucune circonstance aggravante spécifique ne permet clairement de corréliser des atteintes aux personnes ou des faits de compromission à du trafic de stupéfiants. Dans ces conditions, le recensement et la comptabilité des violences s'inscrivant dans un trafic de drogues ne peut s'accomplir que de manière empirique. C'est l'Office central de lutte contre la criminalité (OCCLO) qui a vocation depuis 2016 à en évaluer le nombre, sur la base de critères retenus en concertation avec la direction criminelle des affaires et des grâces²⁴, sans que le lien avec le trafic de stupéfiant ne soit systématiquement établi. Enfin, s'agissant des faits de compromission pour lesquels aucune circonstance aggravante spécifique n'était prévue par la loi, le service statistique du ministère de l'intérieur a communiqué pour la première fois dans une publication du 21 mars 2024, des données spécifiant le contexte dans lequel ces faits s'inscrivaient.

Ces éléments d'information ne sont pas suffisants et fragilisent la pertinence de l'analyse de la menace. Un travail de recueil de données plus précises doit être entrepris pour appréhender plus précisément le phénomène criminel dans son ensemble. L'extension de la remontée systématique d'informations pour d'autres faits que ceux liés à la cession de stupéfiants proprement dites est d'ailleurs cohérente avec les critères présidant à la recherche prioritaire d'un individu, reposant sur l'évaluation de sa nuisance, de sa dangerosité et de son éventuelle implication dans d'autres faits que ceux liés aux stupéfiants.

Comme l'inspection générale de l'administration l'avait suggéré dans son rapport consacré aux offices centraux, et comme cela est souligné par le service d'information, de

²⁴ La victime, ou l'auteur, ou le commanditaire, doit être reconnue comme un malfaiteur d'envergure ; les faits doivent révéler un objectif avéré d'élimination physique ; le mobile doit être lié à un contentieux au sein de la criminalité organisée, ou à une volonté d'extension de pouvoir ou de territoire, d'affaiblissement d'un groupe criminel adverse, ou bien enfin s'inscrire dans un contexte de représailles ; le mode opératoire doit être caractéristique de celui habituellement utilisé par la criminalité organisée.

renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), chaque office est le chef de file du renseignement sur sa matière et doit à ce titre établir un état de la menace.

En tant que chef de file, service opérationnel et service de renseignement, l'OFAS doit être destinataire d'informations précises, afin de disposer en temps réel d'une vision fidèle des trafics et de la criminalité associée dans toutes ses composantes, parmi lesquelles les atteintes graves aux personnes et les atteintes aux biens.

Il est nécessaire que l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCCLIF) et l'office central de lutte contre le crime organisé (OCCLC), respectivement pilotes en matière de blanchiment, de corruption, de violences et de règlements de compte, puissent de concert avec l'OFAS et avec la collaboration du service statistique du ministère de l'intérieur et du SIRASCO, contribuer à l'élaboration d'un état annuel de la menace prenant en compte de manière documentée et chiffrée le spectre de la criminalité qu'il génère.

<p>Recommandation n°1 (DGPN, DGGN, PP, DGDDI, SSMI) : Compléter l'état de la menace réalisé chaque année par l'OFAS par une analyse du phénomène criminel lié au trafic de stupéfiants prenant en compte l'ensemble de la criminalité associée, en y intégrant les contributions documentées de l'ensemble des offices et services impliqués.</p>
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La menace liée à l'expansion du trafic de stupéfiants sur le territoire national s'amplifie et constitue un enjeu majeur de sécurité nationale. Le positionnement géographique de la France et ses infrastructures de transport lui confèrent une place stratégique pour les trafiquants de stupéfiants. Le territoire est utilisé comme zone de transit et de rebond dans le cadre de la mondialisation du trafic. Les données révèlent une croissance de la consommation chez les adultes, singulièrement de la cocaïne. La plus grande accessibilité géographique et financière des stupéfiants ainsi que leur dangerosité renforcée constituent des préoccupations majeures.

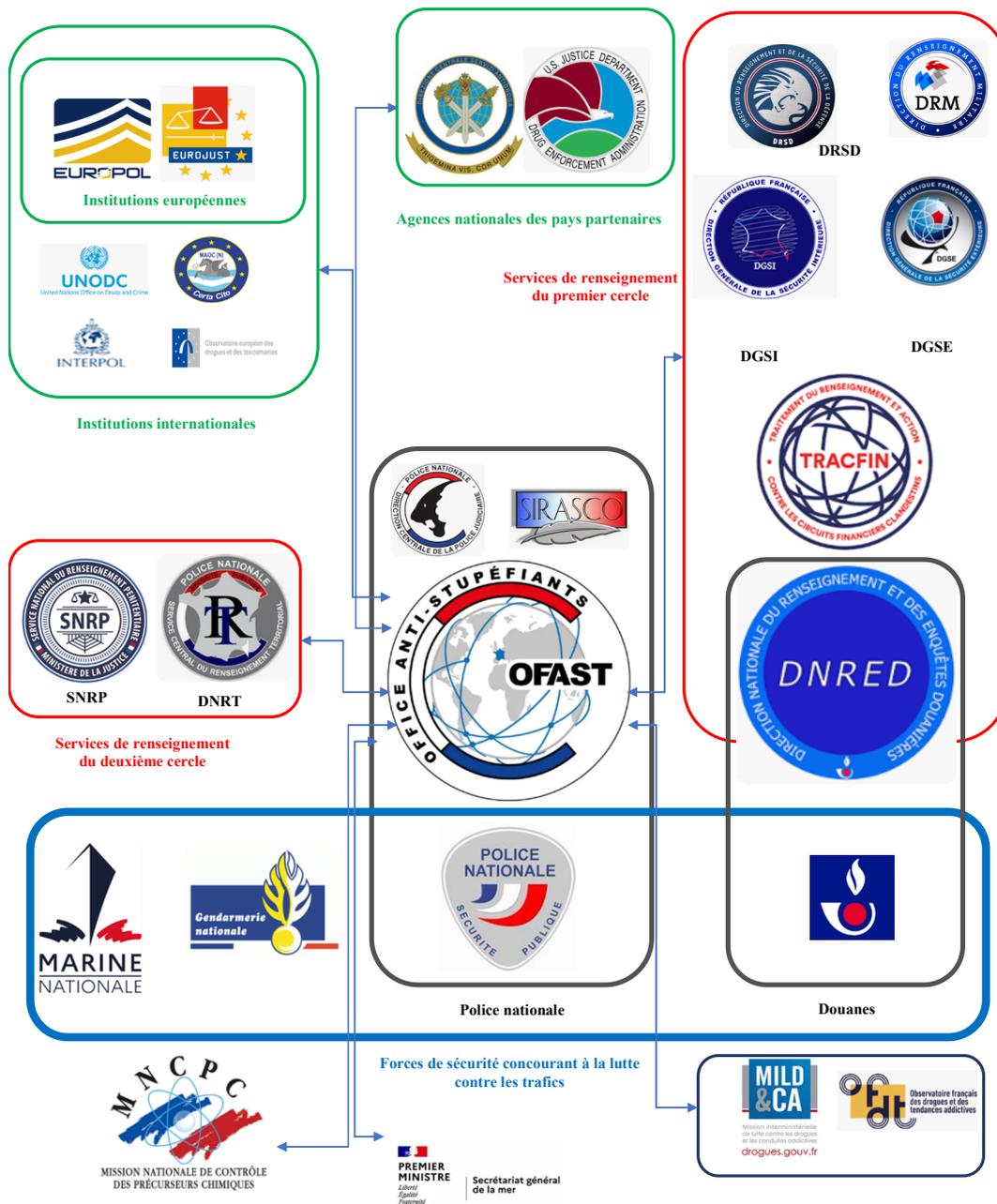
Encore circonscrit à 10 % du territoire, le trafic s'étend et s'est professionnalisé. Agiles, disposant d'un pouvoir financier et technologique considérable qui leur permet de déjouer la surveillance et les contrôles, les narco-trafiquants ont diversifié les modes de distribution des stupéfiants. Les transactions s'effectuent désormais pour un tiers d'entre elles de manière dématérialisée et la livraison se fait à domicile. Coexistent désormais des organisations criminelles étrangères, qui agissent sur le territoire national par l'intermédiaire de réseaux locaux structurés, et des réseaux de moindre envergure, avec à leur tête des petits trafiquants devenus chefs de réseau.

Le risque de corruption, à tous les niveaux de responsabilités, émerge également comme un élément majeur à prendre en compte dans la lutte antistupéfiants. Enfin le développement de la criminalité associée au trafic impose de pouvoir recueillir des données plus précises afin de renforcer l'analyse du phénomène criminel lié au trafic de stupéfiants.

2 DE NOMBREUSES STRUCTURES MOBILISÉES, UN ACTEUR MAJEUR, L'OFAST

Aux côtés de l'OFAST, qui constitue la seule force d'investigation intégralement spécialisée dans la lutte contre les trafics de stupéfiants, douaniers, gendarmes et policiers, tant au sein des services spécialisés qu'en sécurité publique se mobilisent face à l'acuité de la menace liée au trafic de stupéfiants. Tous bénéficient dans le cadre de leurs missions de l'apport de compétences transversales et notamment du renseignement criminel.

Schéma n° 1 : Cartographie des organismes en interaction avec l'OFAST



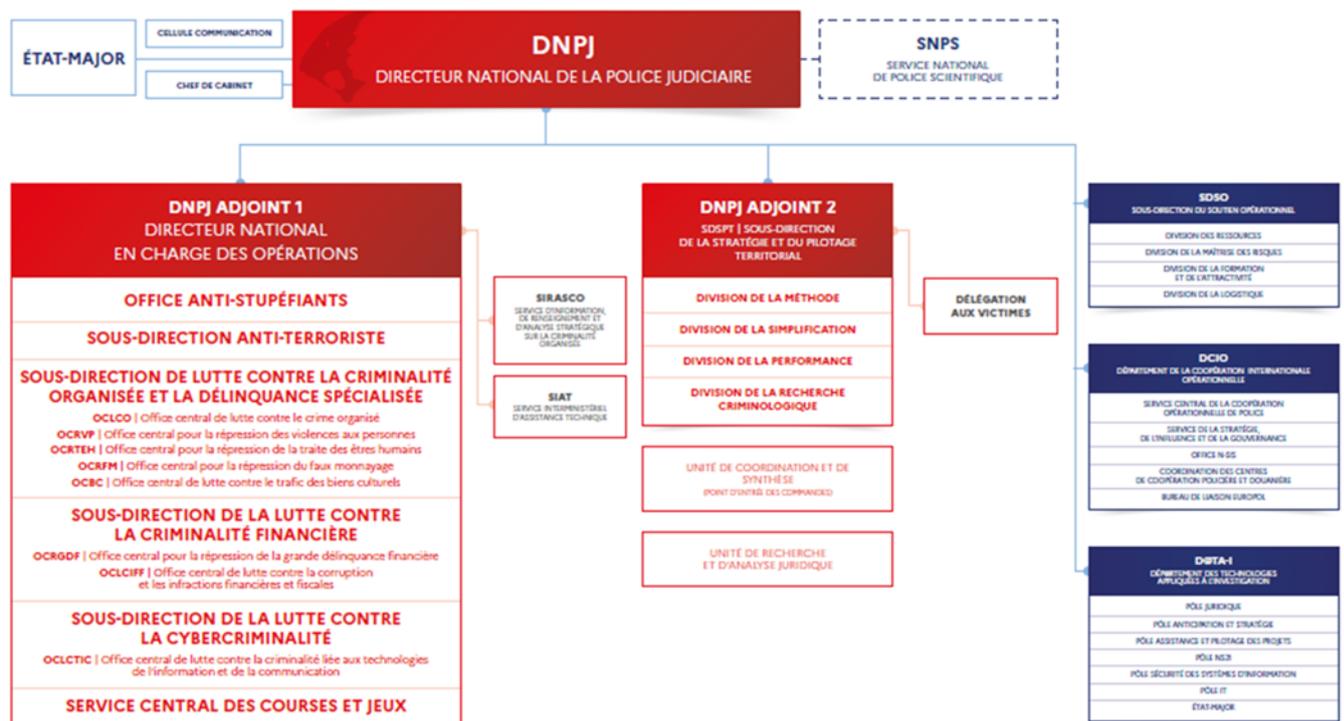
Source : Cour des comptes

2.1 Les services de la direction nationale de la police judiciaire : des implications diverses selon les offices

D'autres offices centraux rattachés à la DNPJ (voir organigramme ci-dessous) participent à la lutte contre le trafic de stupéfiants : l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCFF), tous deux placés au sein de la sous-direction de la criminalité financière (SDLCF). Leur contribution au travail antistupéfiants est toutefois faible quantitativement : sur 150 dossiers d'investigation ouverts à la SDLCF au 1er mars 2024, 2 seulement sont en co-saisine avec l'OFAS (sur un total de 41 co-saisines). La faiblesse de ce chiffre doit toutefois être mise en regard avec le fait que l'infraction de blanchiment de trafic de stupéfiants n'est pas toujours retenue lors d'une investigation portant sur des faits de blanchiment, alors même que l'argent en question est partiellement issu de ce trafic

Enfin, l'office anti-cybercriminalité (OFAC), pourvu de 11 agents habilités pour enquêter sous pseudonyme, collabore à la lutte antistupéfiants, même si l'essentiel du travail de ces enquêteurs concerne la lutte contre la pédopornographie.

Schéma n° 2 : Organisation de la direction nationale de la police judiciaire



Source : DNPJ. La SDLC a été remplacée par l'OFAC.

Les services d'investigation anciennement rattachés à la direction centrale de la sécurité publique (sûretés urbaines et départementales) travaillent également à la lutte antistupéfiants : neuf sûretés départementales autonomes, 42 sûretés départementales et 120 sûretés urbaines disposent ainsi chacune d'une unité des stupéfiants et de l'économie souterraine (USES), pour un total de 942 enquêteurs spécialisés sur cette matière, soit 5,2% du total des 18 146 enquêteurs.

2.2 La gendarmerie : sections et brigades de recherche

La gendarmerie, avec 43 sections de recherche (1 660 enquêteurs) et 367 brigades de recherche (2 953 enquêteurs), participe à la lutte contre les trafics de stupéfiant avec les mêmes prérogatives que la police nationale dans les zones qui lui sont attribuées.

Rattachées aux régions, les sections de recherche sont organisées en divisions thématiques (atteintes aux biens, atteintes aux personnes, criminalité organisée...), elles-mêmes subdivisées en groupes thématiques parmi lesquels se trouvent des groupes chargés de la lutte contre les stupéfiants. La gendarmerie estime aujourd'hui à 317 le nombre d'enquêteurs spécialisés sur cette matière, soit 19,1 % des effectifs des sections de recherche.

Les brigades de recherche, rattachées soit à une compagnie de gendarmerie départementale ou de gendarmerie spécialisée, soit directement à un groupement de gendarmerie départementale ou de gendarmerie spécialisée, sont des unités plus locales et plus polyvalentes et à ce titre ne sont pas spécialisées sur un type de criminalité particulier. La gendarmerie estime qu'il n'est pas possible d'estimer la part d'activité dédiée spécifiquement à la lutte contre les trafics de stupéfiants.

2.3 Les services de sécurité publique : une contribution-clé difficile à mesurer

La direction nationale de la sécurité publique (DNSP), dans son instruction de commandement n°94 du 4 septembre 2020 relative aux priorités de l'activité opérationnelle des services, a priorisé la lutte contre les trafics de stupéfiants auprès de l'ensemble des services territoriaux de sécurité publique.

Dans le cadre du premier plan anti-stupéfiants de 2019 elle pilote les mesures 18 (« *dissuasion des clients à proximité des points de vente seront engagées par une présence policière accrue dans le cadre de la police de sécurité du quotidien* ») et 22 (« *réinvestissement des quartiers concernés par le trafic de drogue après les opérations de démantèlement pour prévenir la réutilisation de l'espace public par les réseaux* »). Les services de sécurité publique effectuent des opérations ciblées de dissuasion des clients à proximité des points de deal, et ont une présence accrue dans les quartiers concernés par le trafic de drogue après les opérations de démantèlement de ces mêmes points.

De même, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) est chargée de la mise en œuvre de ces mesures pour la zone relevant de l'autorité de la préfecture de police de Paris.

A ce titre, l'action 18 du plan antistupéfiants prévoit un reporting mensuel pour chacune des trois forces (DNSP, DSPAP et DGGN) comptabilisant les opérations anti-stupéfiants, les heures fonctionnaires consacrées à cette lutte et les amendes forfaitaires délictuelles (AFD) relevées.

2.4 Les douanes

2.4.1 Les douanes territoriales

Au sein de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), les douanes dites « territoriales » constituent la force de frappe principale dans la lutte contre les trafics de stupéfiants. Mêlant des agents de la branche dite « surveillance » (agents en uniforme et armés affectés à des missions de surveillance du territoire) et de la branche dite « administration générale – contrôle des opérations commerciales » (agents en civil exerçant dans le domaine du contrôle des opérations du commerce international et de l'administration générale), celles-ci se répartissent sur 12 directions interrégionales (DI) ainsi que sur des services territoriaux outre-mer.

Au 31 décembre 2022, la DGDDI comptait 8 040 agents de la branche « surveillance » et 8 585 agents de la branche « administration générale – contrôle des opérations commerciales ».

2.4.2 Le rôle de la DNRED

La direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) est un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des douanes et droits indirects.

Disposant de pouvoirs spécifiques définis par le code des douanes, la DNRED exerce son activité sur l'ensemble du territoire douanier national. Indépendamment des services centraux, la DNRED comprend quatre directions : la direction du renseignement douanier, la direction des enquêtes douanières, la direction des opérations douanières et la direction technique.

La direction du renseignement douanier gère et anime la filière « renseignement », élabore le plan national de renseignement, centralise et traite les informations sur la fraude. Elle procède aux études et aux analyses nécessaires à l'orientation de l'action des services et soutient l'ensemble de la communauté douanière grâce aux pôles de compétence technique dont elle dispose.

La direction des enquêtes douanières dispose d'une compétence d'exception en matière de lutte contre la grande fraude. Ressortent ainsi de la compétence de cette direction toutes les enquêtes - d'initiative ou fondées sur des consignes nationales et/ou communautaires ou d'assistance administrative mutuelle internationale - ayant trait à la recherche de la grande fraude, c'est-à-dire susceptibles de mettre au jour des fraudes ou des réseaux de fraude nationaux ou transnationaux ou de démanteler des organisations criminelles (sécurité nationale, activités terroristes, trafic d'armes, fraudes financières, démantèlement de filières de fraude nationales ou transnationales).

La direction des opérations douanières recherche et recueille le renseignement opérationnel et tout particulièrement celui en provenance de source humaine. Elle met en œuvre des modes d'enquêtes complexes nécessitant le recours aux moyens d'assistance technique spécialisés (interceptions de sécurité, opérations de livraisons surveillées et d'infiltration, liaisons avec les services étrangers pour les domaines de sa compétence ou au titre de la

technicité de ses services, synergies avec les services douaniers et les services spécialisés des ministères de l'intérieur et de la défense).

Elle a en charge la maîtrise et l'exécution d'opérations lourdes nécessitant la mobilisation d'effectifs importants sur la durée ou requérant une expertise particulière dans les modes d'interventions en flagrant délit. Elle assure la permanence opérationnelle. Elle dispose d'une division parisienne et d'un réseau de 9 échelons et de 12 antennes.

La DNRED indique que 55 % de l'activité des échelons et antennes de la direction des opérations douanières est consacrée à la lutte contre les trafics de stupéfiants.

2.4.3 Le service d'enquête judiciaire des finances

Rattaché à la DGDDI, le service d'enquête judiciaire des finances (SEJF) est une entité du ministère de l'économie et des finances chargée, sous la supervision de l'autorité judiciaire, de mener des enquêtes en matière douanière, fiscale, financière et économique. Rebaptisé office national anti-fraude (ONAF) à partir du 1^{er} juillet 2024, le SEJF est devenu à cette date un service à compétence nationale.

Doté de 305 agents, le SEJF regroupe au sein du même service les officiers de douane judiciaire (ODJ) relevant de l'article 28-1 du code de procédure pénale et les officiers fiscaux judiciaires (OFJ) relevant de l'article 28-2 du même code lorsqu'ils sont placés au sein du ministère chargé du budget. Dans les domaines des stupéfiants, du blanchiment de stupéfiants et de la non-justification de ressources, du financement du terrorisme et du blanchiment en relation avec une entreprise terroriste et des infractions qui leur sont connexes, les ODJ doivent être co-saisis avec les OPJ de la police ou de la gendarmerie.

La part « stupéfiants » de l'activité du SEJF n'est pas isolable en tant que telle puisque les suspicions de blanchiment peuvent concerner plusieurs types d'activités illicites (fraude à la TVA, contrebande de tabac ,etc.). Cependant, dans la période récente on constate une forte connexité entre les différents trafics. Depuis 2019, 42 co-saisines ont été enregistrées par le SEJF en matière de blanchiment lié au trafic de stupéfiants.

Depuis 2022, les enquêteurs ont été formés à la détection des crypto-actifs afin de renforcer leur compétence en matière de saisie de ces avoirs.

2.5 Des indicateurs d'activité difficiles à consolider

Les différents services intervenant aux côtés de l'OFAS ne peuvent pas tous évaluer précisément la part de leur activité consacrée à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

2.5.1 La police nationale : des indicateurs d'activité trop fluctuants

Le temps passé par les agents de voie publique de la police nationale (30 842 agents au 1^{er} février 2023) en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants est difficile à estimer, les

patrouilles étant par définition multi-missions. Le logiciel de saisie d'activité de la police, qui fonctionne sur une base déclarative, comprend deux codes d'activité 100 % stupéfiants (code 1094 : opération / contrôle / recherche de stupéfiants et code 3011 relatif au contrôle des stupéfiants) mais est très loin de couvrir toute l'activité de voie publique de lutte contre les stupéfiants puisqu'il écarte par exemple les contrôles dans les parties communes des immeubles, qui fait l'objet d'un code spécifique. À l'inverse, certaines activités (correspondant par exemple au code 3013: contrôle de vitesse avec interception) peuvent donner lieu à une saisie de produits stupéfiants sans être comptabilisées au titre de la lutte contre les trafics.

Des estimations ne peuvent être élaborées que sur la base de combinaison d'indicateurs qui à eux seuls ne reflètent qu'une partie de l'activité « stupéfiants ». Ainsi en 2023 l'activité codée « opération / contrôle / recherche de stupéfiants » représente 158 734 heures d'activité sur un total de 22 033 095 heures d'activité de voie publique et 85 647 876 heures d'activité totale de la DNSP, soit 0,05 % du potentiel-heures utilisé, soit encore l'équivalent de 99 ETPT sur l'ensemble du territoire national. Si l'on y ajoute d'autres indicateurs d'activité liés aux stupéfiants, mais débordant sur des formes de délinquance non-spécifiquement « stupéfiants », le total monte à 1 087 424 heures, soit 1,27 % du potentiel total. Enfin, le nouvel indicateur prévu au titre du plan stupéfiant n°2 prévoit d'intégrer en plus l'activité « patrouille anti-délinquance » (code 1113), ce qui porterait à 7 465 806 heures l'activité antistupéfiants, soit 8,72 % du potentiel total.

Une telle fourchette d'heures consacrées à la lutte contre les trafics de stupéfiants (de 0,05% à 8,72%) ne peut être satisfaisante, même si la DGPN considère qu'un taux de 8,72 % traduirait assez fidèlement le niveau d'activité de la police en matière de stupéfiants compte tenu de la rémanence des narcotrafics dans les phénomènes de violence. Par ailleurs, aucun indicateur ne correspond spécifiquement au harcèlement des points de deal, pourtant érigé en priorité gouvernementale.

En ce qui concerne ses effectifs, la DSPAP de la préfecture de police de Paris estime à 6,29 % le temps annuel consacré à la lutte anti stupéfiants.

2.5.2 La gendarmerie : des indicateurs non exhaustifs

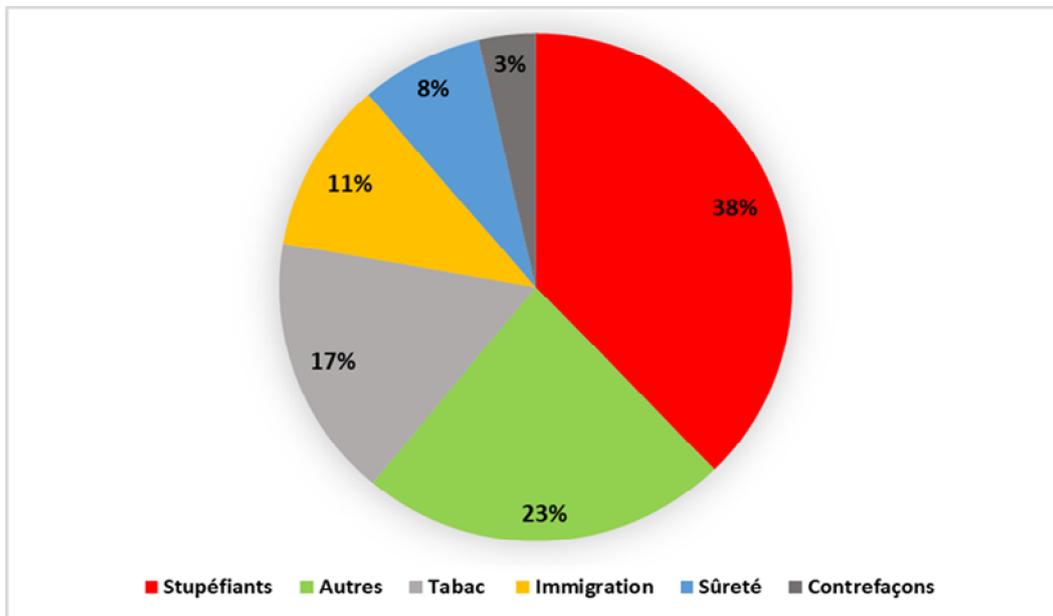
La gendarmerie nationale estime la part d'activité de lutte contre les trafics de stupéfiants à 1 940 000 heures sur un total de 104 706 000 heures en 2022 (soit 1,85%). Toutefois, ce chiffre n'englobe que les heures d'opérations dédiées aux stupéfiants et n'intègre ni l'activité de prévention et de surveillance ni l'activité judiciaire, qui constitue l'essentiel de la lutte contre les trafics.

La gendarmerie estime ne pas pouvoir isoler plus avant cette part spécifiquement « stupéfiants » dans son activité globale, et considère que la part de personnes mises en cause pour des affaires liées aux stupéfiants, soit 16,05 % pour l'année 2023, donne une idée plus juste de l'activité antistupéfiants de la gendarmerie départementale. Appliqué aux effectifs de la gendarmerie départementale (65 447 personnels civils et militaires au 1er janvier 2024), ce ratio donne un chiffre de 10 500 personnels affectés à la lutte contre les trafics.

2.5.3 La lutte contre les trafics de stupéfiants représente 38 % du volume horaire des douanes

Le graphique ci-dessous représente la répartition de l'activité des douanes françaises en nombre d'heures et par type d'activité, moyennées sur la période 2018-2023. La lutte contre les trafics de stupéfiants y tient la première place. Ces chiffres sont relativement stables sur la période et peuvent être considérés comme reflétant l'activité des douanes.

Graphique n° 7 : Répartition de l'activité horaire de la branche surveillance de la douane (moyenne 2018 – 2023)



Source : DGDDI.

L'impossibilité actuelle de comptabiliser précisément les moyens dédiés à la lutte contre le trafic de stupéfiants est une lacune importante de cette politique, pourtant considérée comme prioritaire.

2.6 L'OFAS : un acteur central dans la lutte contre le trafic de stupéfiants

Face à une menace croissante, l'Etat a réagi en adoptant le plan national antistupéfiants et en instaurant une juridiction spécialisée à compétence nationale chargée de la très grande criminalité organisée, la JUNALCO.

La création en 2019 de la la juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO)

La création de la JUNALCO répond à la nécessité d'adapter la stratégie de lutte contre le trafic de stupéfiants à sa professionnalisation et sa structuration nationale, en lien avec la grande criminalité organisée européenne et mondiale. C'est une juridiction à compétence nationale travaillant sur le haut du spectre de la grande criminalité organisée, chargée de l'enquête, la poursuite et l'instruction mais également de la phase du jugement, avec des chambres correctionnelles et des cours d'assises spécifiques. En novembre 2023, 44 % des affaires en cours à la JUNALCO concernaient le trafic de stupéfiants, soit 31 dossiers. Ce nombre est relativement faible comparé au nombre de dossiers d'un cabinet d'instruction classique, mais peut s'expliquer par la complexité des dossiers, qui nécessite d'ailleurs une co-saisine systématique des juges d'instruction.

Pour éviter la concurrence avec les juridictions interrégionales spécialisée (JIRS)²⁵, créées en 2004, qui sont aussi compétentes en matière de criminalité organisée, la circulaire du 17 décembre 2019 précise que la JUNALCO exerce sa compétence dans les affaires d'une très grande complexité et d'envergure nationale (compétence territoriale de plusieurs JIRS) ou ne présentant pas d'enracinement territorial déterminé²⁶.

Parallèlement, l'OFAS a été créé le 1^{er} janvier 2020, dans le but de réorganiser le fonctionnement de la lutte antistupéfiants afin notamment de faciliter la collaboration entre les services. Cette réorganisation s'est traduite par une évolution du cadre juridique mais aussi par un renforcement des moyens affectés au nouvel office.

L'OFAS, dont le siège est installé à Nanterre, est un service à compétence nationale rattaché à la direction nationale de la police judiciaire. Ses effectifs au 31 décembre 2023 (centrale + réseau) se montent à 678 agents pour un budget de 55 M€.

2.6.1 La création de l'OFAS, une volonté d'insuffler une nouvelle dynamique par rapport à des pratiques contestées de l'OCRTIS

En octobre 2015, les douanes ont découvert sept tonnes de cannabis dans des camionnettes garées au bas d'un appartement du boulevard Exelmans, à Paris, occupé par l'informateur du chef de l'OCRTIS. Ce cannabis faisait partie d'une plus grosse livraison qui faisait également l'objet d'une surveillance de l'OCRTIS. Le chef de l'OCRTIS a été accusé d'avoir facilité l'importation de plusieurs dizaines de tonnes de cannabis sans avoir informé totalement l'autorité judiciaire des modalités des opérations menées, et ce alors même qu'il était proche d'un de ses informateurs, un très important trafiquant de drogue français. Cette affaire

²⁵ La JUNALCO est la JIRS de Paris, mais avec une compétence nationale.

²⁶ Le Garde des sceaux a annoncé, fin avril 2024, sa volonté de créer un parquet national de lutte contre la criminalité organisée (PNACO), à l'instar du parquet national financier, ce qui permettrait notamment de résoudre les conflits de compétence.

comporte deux volets : l'ancien responsable a été acquitté dans l'un et l'autre est en attente de jugement.

Un commandant a été également mis en cause dans des faits datant de 2013, pour des irrégularités en matière de gestion des sources et de livraisons surveillées. Ce dernier est néanmoins resté chef d'une antenne de l'OFAS jusqu'en 2024²⁷.

Ces affaires ont révélé des manquements dans le recrutement et la gestion des sources et elles ont également mis au jour une rivalité importante entre l'OCRTIS et les services des douanes pour la saisie de stupéfiants, indicateur de performance²⁸. Elles ont contribué à la suppression de l'OCRTIS et à son remplacement par l'OFAS, qui a d'ailleurs repris une partie des agents de l'ancien office.

2.6.2 L'OFAS, un chef de file opérationnel sur le haut du spectre de la lutte antistupéfiants

2.6.2.1 Une clarification bienvenue

La création de l'OFAS a donné lieu à un toilettage d'ensemble du cadre juridique de la lutte antistupéfiants, resté inchangé depuis le décret n°53-726 du 3 août 1953 instituant l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS). Ce cadre faisait de l'OCRTIS un simple service central rattaché à la direction centrale de la police judiciaire chargé de collecter les renseignements afférents à la lutte contre les trafics de stupéfiants, en liaison avec les services administratifs et de police.

L'article 3 du décret n° 2019-1457 du 26 décembre 2019 ancre la dimension interministérielle de l'OFAS, rattaché à la direction nationale de la police judiciaire, puisque celui-ci « *centralise, analyse, exploite et communique aux services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes et droits indirects, ainsi qu'aux autres administrations et services publics de l'Etat toutes documentations et données statistiques, en lien avec le service statistique ministériel de la sécurité intérieure, relatives à son domaine de compétence.* »

Ce même article 3 prévoit en outre la circulation des informations entre l'OFAS et ses interlocuteurs : « *les services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes et droits indirects, ainsi que les autres administrations et services publics de l'Etat susceptibles d'apporter leur concours à l'office lui adressent, dans les meilleurs délais, les informations relatives à son domaine de compétence dont ils ont connaissance.* » En sens inverse, « *Pour les infractions qui relèvent de sa compétence, l'office, dans le cadre de la législation applicable, adresse, aux services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes et droits indirects, et aux autorités judiciaires, toutes indications utiles à l'identification ou à la*

²⁷ Il a été muté dans l'intérêt du service en février 2024, à la suite d'une décision judiciaire.

²⁸ L'analyse des documents de politique transversales démontre qu'en plus des douanes pour lesquels ces données apparaissent de manière constante, sont expressément mentionnés à partir de 2017 pour les services de police et de gendarmerie des indicateurs de performance permettant d'évaluer leur implication dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

recherche des délinquants ainsi que, sur leur demande, tous renseignements nécessaires aux enquêtes dont ils sont saisis. »

A la différence de la DGSI dont le positionnement en matière de lutte anti-terroriste est consacré dans les textes, la notion de chef de file, revendiquée par l'OFAST, ne figure pas explicitement dans le décret du 26 décembre 2019. Cependant l'ensemble des acteurs conviennent de son rôle, d'ailleurs expressément rappelé dans le premier plan national de lutte contre les stupéfiants.

2.6.2.2 Un chef de file nécessaire pour coordonner des acteurs nombreux

Au titre du pilotage du partage de l'information, l'OFAST collabore avec de multiples acteurs, notamment les services de renseignement tant du premier cercle que du second cercle, parmi lesquels la DNRED, TRACFIN ou le service du renseignement pénitentiaire (SNRP), service clé dans la mesure où des trafiquants incarcérés parviennent à maintenir leurs activités illicites depuis leur lieu d'incarcération, comme le rapport de 2024 du Sénat consacré au narcotrafic en France le souligne.

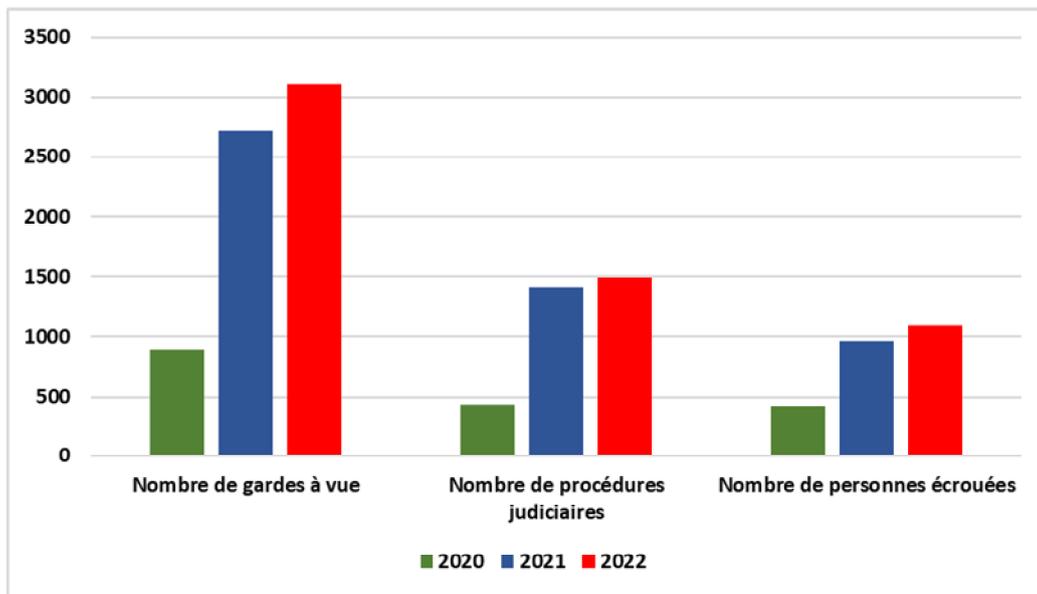
De même, l'OFAST correspond également avec le secrétariat général de la mer, en proposant l'évolution de la réponse de l'action de l'Etat en mer contre les trafics de stupéfiants par voie maritime, ainsi qu'avec la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), en formulant des propositions pour l'orientation des services de renseignement vers la lutte contre les trafics.

Enfin, l'OFAST est en rapport avec le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) et son opérateur, l'observatoire français des drogues et des conduites addictives (OFDT), la mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques (MNCPC), ainsi qu'avec le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) pour la production et le suivi des statistiques relatives aux stupéfiants.

A la différence de l'OCTRIS, l'OFAST travaille de concert avec ses partenaires émanant des forces de sécurité, comme en attestent le nombre de co-saisines attribuées par l'autorité judiciaires s'élevant respectivement en 2022 et 2023 à 52 et 51.

Sa montée en puissance en tant que service de police judiciaire est également sensible dans le nombre d'ouvertures d'informations judiciaires, qui augmente globalement quoique par à-coups, sur la période 2018-2022. D'autres indicateurs judiciaires de l'office tels que le nombre de gardés à vue, le nombre de procédures judiciaires (incluant notamment le nombre d'informations judiciaires) et le nombre personnes écrouées montrent une activité en hausse, avec un saut notable de ces trois indicateurs dès la création de l'OFAST entre 2020 et 2021 (voir graphique ci-dessous).

Graphique n° 8 : Quelques indicateurs d'activité judiciaire impliquant l'OFAS



Source : OFAS

2.6.2.3 Un interlocuteur international identifié

Le décret du 26 décembre 2019 désigne l'OFAS comme point de contact central dans les échanges internationaux. L'ensemble des interlocuteurs ont souligné que l'efficacité de l'entraide pénale internationale, très largement perfectible, est un enjeu essentiel de lutte contre le trafic de stupéfiants. En 2022 sur 80 dossiers traités par l'office, 35 concernaient des réseaux d'importation d'envergure internationale, dont trois s'inscrivaient dans le cadre d'une équipe commune d'enquête.

Le travail de coopération mené tant par les agents du pôle renseignement que par le groupe en charge de la coopération internationale s'avère efficace. Les renseignements recueillis par la section des investigations internationales (SII), dont les membres sont basés en France et en Espagne, ont permis d'interpeller 84 individus à titre principal et de saisir, au-delà des produits stupéfiants, presque un million d'euros.

L'OFAS centralise le renseignement et l'information sur les narcotraffics via le réseau diplomatique français²⁹ et les services étrangers partenaires, grâce à leurs officiers de liaison en France. Il entretient des liens avec les agences européennes (Europol, Eurojust, Frontex) et internationales (UNODC³⁰) ainsi qu'avec les agences de pays dans ou hors de Union européenne (DEA américaine notamment).

Le pôle renseignement utilise également les moyens de projection offerts par la Marine nationale par le biais du MAOC-N (Maritime Analysis and Operations Center – Narcotics), dans le cadre des opérations « Narkops ». À ce titre, l'OFAS a inscrit huit navires au sein du

²⁹ L'OFAS compte 5 officiers de liaison étrangers : 2 pour l'Espagne, 2 pour le Maroc et 1 pour le Sénégal. Le service compte également 2 officiers de liaison français. Par ailleurs, douze officiers de liaison « stupéfiants », sont actuellement présents dans les postes diplomatiques.

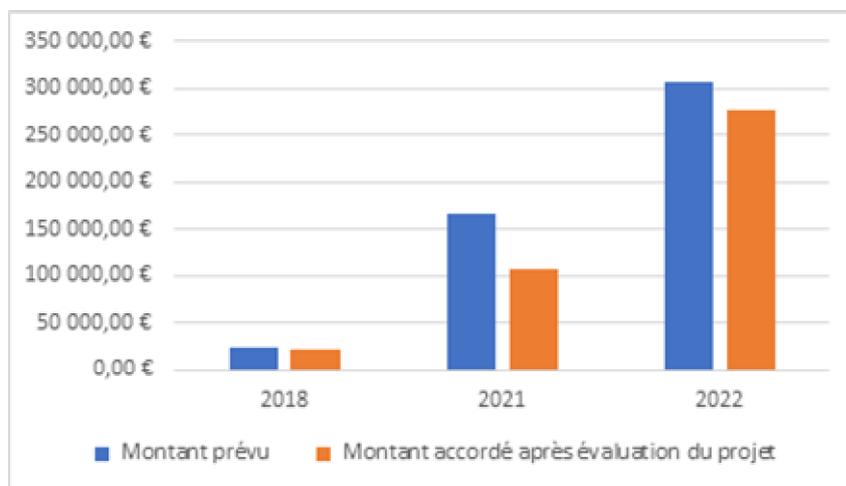
³⁰ *United nations office on drugs and crime.*

MAOC-N et a permis, par son action de renseignement, l'interception de 6 340 kg de cocaïne sur deux navires.

En qualité de chef de file, et conformément au plan interministériel de lutte contre les trafics de stupéfiants, l'OFAST participe en outre à la définition de la stratégie internationale en la matière, en liaison avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. L'office élabore chaque année une feuille de route stratégique de la coopération internationale.

Dans le cadre de sa stratégie, l'OFAST a participé prioritairement aux programmes européens, notamment lorsque la France a assuré la présidence du conseil de l'UE du 1^{er} au 30 juin 2022. L'examen des fonds européens reçus par l'OFAST montre une croissance de ces derniers depuis 2018. Ils constituent un levier financier important pour l'office.

Graphique n° 9 : Financements européens reçus par l'OFAST depuis 2018



Source : Cour des comptes d'après données DGPN - Note : données 2022 (financements HVT – OTF accordés) encore en cours de consolidation.

Parmi les programmes européens, on peut citer la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) 2022-2025 adoptée par le conseil de l'Union européenne le 26 mai 2021, qui fixe les priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée, notamment le trafic de stupéfiants. EMPACT demande aux États membres, agences et autres intervenants de l'UE de coopérer étroitement pour faire face aux menaces criminelles, en utilisant des outils tels que la formation des services répressifs, et, *via* des actions opérationnelles conjointes, pour démanteler les réseaux criminels, leurs structures et leurs modèles économiques. EMPACT a par exemple permis la mise en place à Marbella, en Espagne d'une équipe européenne opérationnelle (EOT) à laquelle participe à temps plein un agent de renseignement de l'OFAST, pour travailler sur des cibles d'intérêt prioritaires. Des travaux sur des risques transversaux comme la sécurité portuaire, évoqués par le garde des sceaux face à la commission sur le narcotrafic devant le Sénat, ont pu être initiés grâce à ce programme.

Des échanges avec les pays producteurs ont également été développés afin d'identifier la menace en amont.

2.6.3 Une augmentation notable des effectifs, une dimension interministérielle à améliorer

L'OFAST se compose d'un service central, basé à Nanterre, et de plusieurs entités territoriales réparties sur le territoire métropolitain et ultramarin dans 15 antennes et 9 détachements placés sous l'autorité de l'antenne dont ils dépendent (cf. annexe 4). Avec un effectif total de 678 ETP au 31 décembre 2023 (200 en centrale et 478 dans le réseau), l'OFAST dans son ensemble n'est pas géré de façon intégrée, le réseau territorial étant hiérarchiquement rattaché au niveau déconcentré aux directions départementales et interdépartementales de la police nationale, suite à la réforme du 1^{er} janvier 2024.

2.6.3.1 Les effectifs en centrale : une montée en puissance réelle mais inférieure aux prévisions

La création de l'OFAST s'est accompagnée de profonds changements en termes de profils des agents et d'effectifs, qui ont quasiment doublé, passant de 98 à 200 entre 2018 et 2023.

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs OCRGIS/OFAST

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CCD*</i>	4	4	4	5	6	6
<i>CC*</i>	15	17	16	15	17	18
<i>CEA*</i>	60	65	67	86	98	107
<i>Administratifs</i>	13	13	13	16	16	17
<i>Contractuels</i>	0	0	0	6	7	14
<i>Gendarmerie</i>	3	3	2	18	22	23
<i>Douanes</i>	1	1	1	3	7	7
<i>Finances publiques</i>	0	0	0	0	1	1
<i>SNRP</i>	0	0	0	1	1	1
<i>ODI</i>	2	2	2	4	6	6
TOTAL	98	105	105	154	181	200

Source : OFAST

* CCD : corps de conception et de direction, CC : corps de commandement, CEA : corps d'encadrement et d'application.

La mixité des forces a été étendue par l'apport supplémentaire d'effectifs de gendarmerie (18 % des forces de sécurité), positionnés à tous les niveaux de responsabilité, comme l'a relevé l'inspection générale de l'administration³¹. Les effectifs de douaniers ont été fortement renforcés, passant de un à sept.

La dimension interministérielle a également été renforcée avec le recrutement d'un magistrat, adjoint à la cheffe de service, d'un agent du service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) en 2021 et d'un agent des finances publiques (DGFIP) en 2022. Ces agents facilitent les relations avec leur administration d'origine.

Le nombre d'officiers de liaison en poste à l'étranger a triplé, permettant ainsi une collaboration accrue avec des pays qui sont directement impactés par le trafic de stupéfiants (Espagne, Maroc et Sénégal).

Depuis 2021, le recrutement de contractuels³² sur des postes d'analystes criminels (recherches internet, recoupements, etc.) et d'analystes stratégiques notamment permet de libérer du temps d'enquêteur et d'apporter un regard différent aux dossiers. Il existe cependant des freins à ces recrutements : déroulement de carrière différent de celui des titulaires, absence de compensation indemnitaire, longueur des recrutements. De plus, ces postes sont peu pourvus dans les antennes et détachements, alors l'office les considère comme utiles aux enquêteurs.

Cette montée en puissance des effectifs ne s'est pas faite au rythme prévu. Un décalage constant existe en effet entre la trajectoire telle qu'elle avait été déterminée à la création de l'office et la réalité des recrutements : 172 ETP étaient prévus en 2020 (contre 105 réalisés), 207 en 2021 (contre 154) et 230 en 2022 (contre 181). L'effectif cible des gendarmes était de 30 ETP au 1^{er} janvier 2023 mais sept postes restent encore vacants au 1^{er} mars 2024, dont certains de façon récurrente (notamment l'un des postes de chef de groupe, vacant depuis janvier 2022).

2.6.3.2 Les effectifs dans les antennes et détachements

L'OFAS dispose d'un réseau de 15 antennes et de 9 détachements. 13 antennes sont rattachées à la DGPN (Le Havre, Ajaccio, Bordeaux, Cayenne, Fort-de-France, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Orléans, Rennes, Strasbourg, Versailles) et 2 à la DGGN (Papeete et Saint-Denis de la Réunion).

Les antennes sont chargées de l'animation des cellules de renseignement opérationnelles sur les stupéfiants (CROSS) situées sur leur périmètre géographique et de la collecte des renseignements qui en sont issus. Elles appuient également les autres unités et services locaux en lien avec la lutte contre les trafics de stupéfiants.

Les neuf détachements (Bayonne, Grenoble, Montpellier, Mulhouse, Nantes, Perpignan, Pointe-à-Pitre, Toulouse, Saint-Martin), de plus petite taille, sont placés sous l'autorité des antennes et n'ont pas vocation, contrairement à celles-ci, à exercer de missions d'analyse. Leur rôle est essentiellement celui d'échanges d'informations et d'arbitrage de compétence entre services.

³¹ Rapport d'avril 2022 sur l'évaluation des offices centraux de police judiciaire.

³² Des chargés de coopération internationale ou de communication, chargés de mission ou chargés de projets technologiques peuvent également être recrutés en tant que contractuels.

Au niveau territorial, la répartition des effectifs à affecter aux antennes et détachements est effectuée par les administrations partenaires (gendarmerie et douanes) au cours d'échanges entre autorités de gestion (police, gendarmerie, douanes), par l'intermédiaire de la DNPJ.

Tableau n° 2 : Evolution des effectifs des antennes et détachements OFAST

		PN	GN	Douanes	ODL / autres	TOTAL	TOTAL général
2018	Antennes	123	10	2	1	136	179
	Détachements	37	6	0	0	43	
2019	Antennes	150	8	2	1	161	211
	Détachements	43	7	0	0	50	
2020	Antennes	152	9	1	1	163	213
	Détachements	48	2	0	0	50	
2021	Antennes	264	9	5	1	279	354
	Détachements	70	5	0	0	75	
2022	Antennes	279	15	5	1	300	431
	Détachements	119	11	1	0	131	
2023	Antennes	296	15	4	4	328	478
	Détachements	112	11	1	0	150	

Source : OFAST

Les effectifs ont fortement augmenté (+ 167 %). La création des antennes et détachements OFAST en 2020 s'est traduite par un réel effort de renforcement des effectifs, qui s'est toutefois heurté aux difficultés structurelles rencontrées par les forces de sécurité en matière de police judiciaire. Sur les 179 agents supplémentaires demandés par le réseau, seuls 124 ont pu être affectés en antenne ou détachement, ce qui représente cependant une augmentation de 35 % des effectifs.

La mixité entre les forces de sécurité intérieure est nettement inférieure à celle du niveau central, puisque seuls 5,9 % des agents proviennent de la gendarmerie, dont la moitié affectée en Outre-mer. La DGGN précise qu'elle a souhaité prioriser les effectifs ultramarins en raison de la forte criminalité dans ces territoires et du fait que le pilotage de deux antennes ultramarines lui est dévolu.

Les douanes sont également très peu présentes, alors qu'en région, les antennes et détachements nécessiteraient une forte coordination interministérielle entre les services locaux.

Bien qu'ils soient rattachés fonctionnellement à l'OFAST, les moyens humains, budgétaires et logistiques alloués à la mise en œuvre des activités des antennes et regroupements dépendent de leur autorité hiérarchique de rattachement. L'OFAST ne dispose d'ailleurs pas de tableau de bord permettant de suivre ces effectifs. L'office indique par exemple, pour le détachement de Montpellier pourtant créé en 2021, qu'il ne parvient pas à connaître les effectifs avant 2023.

De façon générale, seul le recrutement pour le poste de chef d'antenne/détachement fait l'objet d'une consultation de l'office, ce qui limite la portée de la notion de service à compétence nationale reconnue à l'OFAST.

Les déplacements effectués par la Cour font apparaître que les antennes OFAST peuvent présenter des types d'organisation variés, certaines, comme celles de Fort-de-France, étant calquées exactement sur l'OFAST central avec trois pôles (stratégie, renseignement, opérations), d'autres conservant une organisation plus « OCRTIS », tournée prioritairement vers l'opérationnel.

2.6.3.3 Une fonction renseignement renforcée, dont les modalités restent encore à clarifier

L'OFAST est actuellement structuré en trois pôles : stratégie, renseignement et opérationnel

Le pôle stratégie (19 ETP) est chargé d'analyser les grandes tendances nationales et internationales en matière de stupéfiants et notamment la réalisation d'un « état de la menace » tous les deux ans, de mettre en œuvre le plan de lutte contre les stupéfiants, de mettre à jour les processus de collecte statistique et les moyens de formation, et de veiller à la coopération stratégique internationale.

Le pôle opérationnel (138 ETP) est l'héritier des missions historiques de l'OCRTIS. Il assure la conduite et la coordination des enquêtes judiciaires sous l'autorité d'un magistrat ou dans le cadre d'une commission rogatoire. Il comporte également la division d'appui opérationnel, le secrétariat judiciaire et la cellule d'analyse criminologique sur les passeurs de cocaïne. Il se compose de sept groupes d'enquête à vocation généraliste ainsi que de trois groupes aéroportuaires (deux pour Roissy et un pour Orly).

Enfin, le pôle renseignement (43 ETP) est chargé de recueillir les renseignements opérationnels nécessaires à la lutte contre les trafics de stupéfiants, de les enrichir par des investigations administratives et de les diffuser au sein de l'OFAST ainsi qu'aux autres services intéressés. Ce renforcement du pôle renseignement est une conséquence directe de l'objectif n°1 du plan national de lutte contre les stupéfiants visant à « *améliorer la connaissance des trafics ainsi que le pilotage stratégique au niveau national et à l'échelon territorial* ». Le pôle s'occupe également du déploiement des CROSS à l'échelon local et dispose d'une section investigation et recherches internationales avec les unités permanentes de renseignement.

Le partage d'informations entre l'OFAST et les autres administrations souffre toutefois encore d'incomplétudes, en particulier vis-à-vis des services de renseignements du premier cercle du ministère des finances.

2.6.3.4 Un dispositif de formation insuffisamment utilisé

Aucune formation consacrée spécifiquement à la lutte contre le trafic de stupéfiants n'est organisée de manière systématique car les investigations en la matière ne sont pas considérées comme particulières.

Toutefois, L'OFAS a mis en place une journée de présentation pour les nouveaux arrivants en centrale (la formation des agents affectés en antenne/détachement est gérée au niveau local), ainsi qu'une formation *e-learning* sur les produits et l'organisation des trafics. Cette offre peut être complétée par les formations dispensées par l'académie de police (enquête sous pseudonyme et sur les cryptomonnaies notamment), en charge du recrutement et de la formation continue des policiers, par la DNPJ (pour les infractions financières) ou par les formations « cyber » de la gendarmerie.

Pourtant certaines compétences sont très peu développées, alors qu'elles permettraient d'élargir le champ des investigations.

Ainsi, il y a très peu d'enquêteurs qualifiés pour réaliser des investigations sous pseudonyme, alors que le trafic de stupéfiants s'est largement répandu sur internet, notamment depuis la crise sanitaire : le module de formation spécifique mis en place par l'OFAS sur les techniques d'investigation sur le net ne recouvre pas l'enquête sous pseudonyme.

La gestion des sources, qui sont à l'origine de nombreuses affaires en matière de trafic de stupéfiants, devrait également faire l'objet d'une formation plus systématique et ce d'autant qu'elle a été à l'origine de certaines dérives de l'OCRTIS.

La composante économique et financière est également peu prise en compte dans les investigations, notamment au niveau territorial, du fait du manque de qualification en la matière des enquêteurs³³, alors que tous les acteurs s'accordent à reconnaître son intérêt.

Enfin, une formation pourrait par ailleurs utilement être mise en place sur la corruption (méthodes d'approches des narco-trafiquants, comment éviter la corruption, rappel des peines encourues par exemple).

2.6.4 **Un budget global en forte augmentation mais insuffisamment structuré**

2.6.4.1 Le budget consolidé de l'OFAS

Bien que l'OFAS soit un service à compétence nationale, il ne dispose pas de l'autonomie budgétaire et dépend du budget opérationnel de programme (BOP) de la direction nationale de la police judiciaire³⁴, et plus particulièrement de l'unité opérationnelle (UO) « dépenses centralisées ». Un dialogue de gestion entre l'OFAS et la DNPJ a lieu

³³ Cf le rapport de la Cour sur les moyens alloués aux missions de police judiciaire.

³⁴ Ce BOP, et plus précisément son unité d'œuvre (UO) pour les services centraux, dépend du programme 176 de la police nationale et relève de la mission sécurités.

principalement à l'automne en matière budgétaire et de ressources humaines : il porte sur l'exécution de l'année en cours et sur les prévisions pour l'année suivante.

Le budget global de l'office comprend la masse salariale, représentant 95 % du total en 2023, les dépenses de fonctionnement, l'armement et les véhicules (gérés par les services supports du ministère), des financements européens³⁵ ainsi qu'une partie du fonds de concours « police » de la MILDECA (cf. infra).

Accompagnant le doublement de ses effectifs, la masse salariale est en forte augmentation, de même que le budget de fonctionnement, qui a crû de 51% depuis la création de l'office.

Tableau n° 3 : Budget global de l'OFAS (€)

		2020	2021	2022	2023
<i>Budget de fonctionnement</i>	Alloué	440 385	645 440	700 300	986 952
	Consommé	160 073	514 521	405 114	461 144
<i>Armement</i>		4 700	31 500	1 140	10 825
<i>Véhicules</i>		-	220 596	253 325	116 559
<i>Financements européens</i>		-	107 419	260 327	154 346
<i>Fonds MILDECA</i>		730 000	430 000	1 440 000	1 158 119
<i>Masse salariale</i> ³⁶		35 539 800	41 810 513	46 748 953	52 161 294
Total		36 434 573	43 114 549	49 205 203	55 049 239

Source : Cour des comptes d'après les données OFAS et MILDECA. Les dépenses, excepté pour le budget de fonctionnement, sont données en exécution.

Seul le budget relatif aux dépenses de fonctionnement est géré directement par l'OFAS. Il est essentiellement consacré aux frais de déplacement, de carburant et de péages générés à l'occasion des missions. Le taux de consommation de ces crédits semble modéré de 2020 à 2023 (respectivement 36 %, 80 %, 58 % et 54%, soit une moyenne de 57%), mais cette sous-consommation est plus que compensée par des imputations effectuées sur d'autres centres de coûts de l'UO (0,76 M€ pour 2023, soit plus que le budget de fonctionnement de l'OFAS pour cette même année).

La mise en place en 2023 d'outils de gestion complémentaires permettant un suivi en temps réel devrait améliorer le pilotage des dépenses. Néanmoins, il serait souhaitable que

³⁵ En 2020, aucun financement européen n'a été perçu en raison d'une part du départ de l'agent disposant des compétences nécessaires en matière de gestion de projets et de financements européens et de la crise sanitaire d'autre part.

³⁶ En 2023, 2 % représentent des heures supplémentaires.

l'OFAS se dote au niveau central de moyens de pilotage lui permettant de donner une image fidèle de ses besoins et de sa gestion.

2.6.4.2 Les fonds versés par la MILDECA

Les biens saisis, puis confisqués judiciairement à l'occasion d'infractions à la législation sur les stupéfiants, sont confiés à l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), puis vendus par la direction de l'immobilier de l'Etat (DIE). L'intégralité du produit des ventes vient abonder les fonds de concours gérés par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), qui les ventile ensuite selon une clé de répartition inchangée depuis 2007 entre la police nationale (35 %), la gendarmerie nationale (25%), la justice (20 %) et les douanes (10 %). Chaque bénéficiaire reverse ensuite 1 % de sa dotation pour financer le programme interministériel de recherche appliqué à la lutte antidrogues (PIRALAD), lancé en 2022. La MILDECA conserve par ailleurs 10 % du produit afin de financer des actions de prévention contre les conduites addictives. En effet, ce fonds de concours est destiné à financer des projets en lien avec la lutte contre le trafic de stupéfiants ou la prévention des conduites addictives.

Les versements sont opérés trimestriellement, et sont essentiellement issus de l'AGRASC. Ils peuvent être aussi versés directement par les juridictions françaises ou la DIE lorsqu'une vente mobilière est diligentée. Le montant annuel du fond dépend des saisies réalisées par les forces de sécurité intérieure et des confiscations décidées par les magistrats, lesquelles peuvent être de montants élevés s'il s'agit par exemple de ventes d'immeubles ou de biens de luxe. Ceci explique les fluctuations importantes de montants relevées dans le tableau n°4, ci-après.

Depuis 2018, le montant des fonds de concours a été multiplié par 6. Les taux de consommation en autorisation d'engagement (AE) sont supérieurs à 90 % alors que les taux de consommation en crédits de paiement (CP) se situent aux alentours de 65 %. Ce dernier taux relativement bas s'explique d'une part par une fin de gestion qui se termine mi-décembre et, d'autre part par le fait que les projets financés sont soumis aux règles de la commande publique, dont les procédures sont souvent longues et conduisent pour partie à une consommation l'année suivante par report des montants non consommés.

Un grand nombre des projets financés porte sur de l'acquisition de matériels d'investigation (matériel d'écoute, équipements photographiques, véhicules...) qui ne sont pas propres aux trafics de stupéfiants mais constituent un apport dans un contexte de tension forte sur les moyens de police judiciaire, comme l'avait relevé la Cour en mai 2023³⁷. Les projets retenus concernent aussi bien des kits salivaires de détection que du matériel de formation, des drones, des balises, mais aussi du soutien à la coopération internationale (pour cette dernière catégorie de projets le taux de consommation en CP dépasse les 90 %).

³⁷ « Les moyens affectés aux missions de police judiciaire », Cour des comptes, mai 2023.

Tableau n° 4 : Montant du fonds de concours issu du trafic de stupéfiants en M€

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total MILDECA		12,81	14,56	25,67	19,82	52,69	45,49
<i>Police nationale</i>	Montant attribué	4,48	5,10	8,98	6,94	18,44	15,92
	% CP consommés	70,80%	65,26%	61,72%	58,50%	46,64%	62,00%
<i>Dont OFAST</i>		0,14	0,17	0,73	0,43	1,44	1,16
<i>Gendarmerie</i>	Montant attribué	3,20	3,64	6,42	4,96	13,17	11,37
	% CP consommés	76%	66%	53%	73,90%	60,50%	71,00%
<i>Justice</i>	Montant attribué	2,56	2,91	5,13	3,96	10,54	9,10
	% CP consommés	58,00%	59,08%	31%	37,40%	38,30%	65,00%
<i>Douanes</i>	Montant attribué	1,28	1,46	2,57	1,98	5,27	4,55
	% CP consommés	74,30%	48,74%	64,50%	43,40%	36,46%	66,00%

Source : MILDECA, Montants en AE/CP. Les chiffres de la MILDECA sont supérieurs à ceux de l'AGRASC sur tous les exercices d'environ 2 M€. Par ailleurs, il existe un décalage d'un an des montants entre l'AGRASC et la MILDECA qui s'explique par l'abondement du fonds de concours par l'AGRASC en temps réel en année N mais dont la MILDECA ne peut disposer qu'en année N+1.

Le pourcentage du fonds de concours attribué à la police et perçu par l'OFAS (7,3 % en 2023, en baisse par rapport à 2022 où il approchait 9 %) résulte de la ventilation de ce dernier au profit de tous les services de police traitant du trafic de stupéfiants, qu'ils soient spécialisés ou non (CRS, police aux frontières, direction nationale de la sécurité publique...). Ce pourcentage ne semble pas poser de problème à l'office, qui estime disposer des moyens nécessaires à son fonctionnement. La part de l'office pourrait éventuellement être en partie utilisée pour aider à financer le recrutement d'analystes, notamment en matière d'investigation financière, alors que l'OFAS pâtit d'un manque d'attractivité salariale.

Pour sa part, le ministère de la justice consacre les crédits qui lui sont attribués par ce fonds à la prévention des consommateurs à risque et à la récidive pour les personnes placées sous main de justice (objectif 4 du plan national de lutte contre les trafics de stupéfiants) et à

des séminaires organisés au sein des juridictions avec des acteurs variés, tels que les banques (pour le blanchiment), l'éducation nationale ou des médecins. De nombreux projets servent par ailleurs à doter les juridictions en matériel de visio-conférence.

De manière générale, il conviendrait que l'échelon central de l'OFAST dispose d'informations consolidées sur l'ensemble de ses moyens matériels et humains. Ces éléments sont en effet indispensables pour lui permettre d'assurer son rôle de chef de file dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Recommandation n°2 (DGPN) : Mettre en place un tableau de bord permettant de suivre les effectifs et les moyens de l'OFAST et de ses antennes.

2.6.5 Le réseau des CROSS et antennes OFAST : une coordination à perfectionner

2.6.5.1 Les CROSS

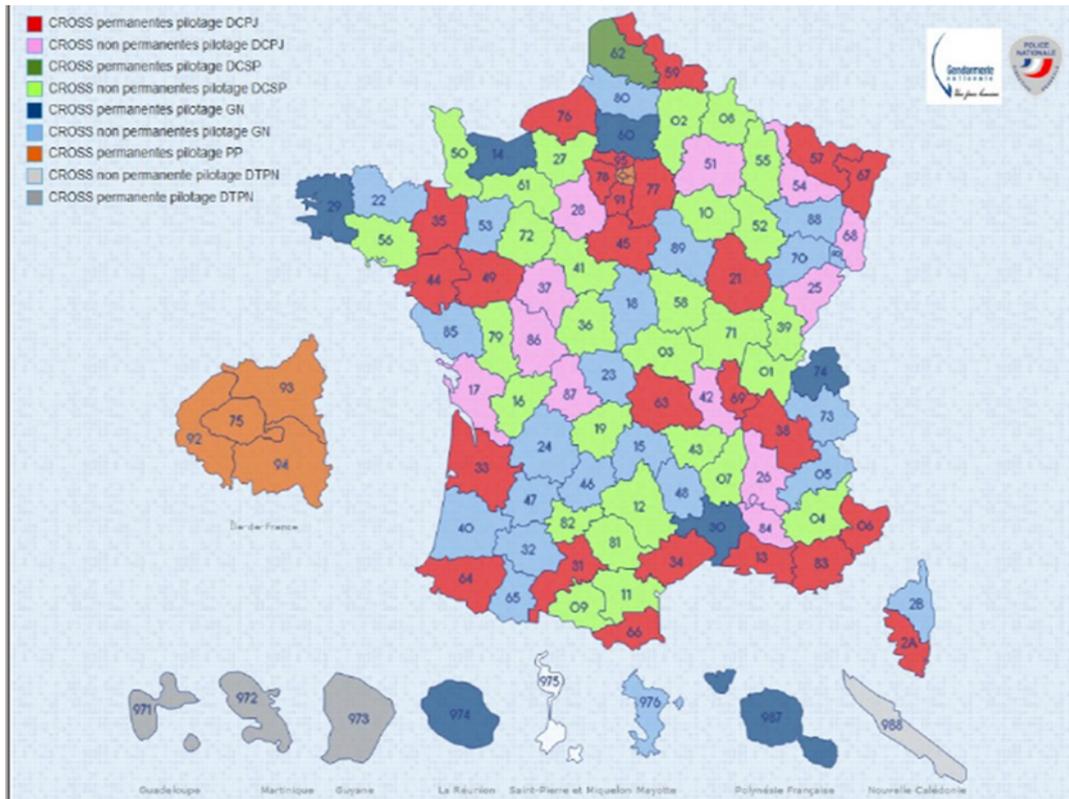
La création de l'OFAST s'est accompagnée de la mise en place des cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants (CROSS) au niveau départemental. Ces cellules, composées d'agents de la police nationale, des douanes et de la gendarmerie nationale, servent prioritairement au partage entre services d'informations de terrain concernant l'évolution des trafics de stupéfiants (usage dit de « déconflition »). Elles peuvent être permanentes ou non-permanentes.

L'activité des CROSS consiste à analyser et partager les renseignements portant sur les stupéfiants en provenance du terrain, dont une grande partie (plus de 50 % en 2022) émane désormais du portail de signalement ouvert aux citoyens. En 2022, 11 214 informations ont été reçues par l'ensemble des CROSS, dont 4 476 ont fait l'objet d'une note de renseignement.

Ce réseau est piloté par la CROSS nationale, située au sein du pôle renseignement de l'OFAST. Dès qu'une information concerne un ressort plus large que celui de l'antenne OFAST en charge de coordonner le renseignement entre les différentes CROSS de son ressort, la CROSS nationale en est destinataire. De même, lui sont adressés les renseignements pouvant avoir une incidence nationale ou revêtir une forme de sensibilité (risques de compromission notamment). Enfin, les informations non localisées émanant de tiers institutionnels (mon commissariat.fr ; ma brigade numérique.fr) ou non institutionnels (bailleurs sociaux, particuliers, etc.) sont adressées à la CROSS nationale pour attribution.

En outre, des CROSS thématiques, portuaires et aéroportuaires ont été instituées afin de mettre en place une coordination propre à ces secteurs.

Carte n° 1 : Cartographie du réseau des CROSS



Source : OFAST

L'origine administrative des personnels affectés reflète la même différence d'intérêt entre services qu'au sein de l'OFAST : sur les 238 personnels des 104 CROSS on compte 153 policiers, 72 gendarmes et seulement 12 douaniers.

Les services douaniers (DNRED et douanes territoriales) ont fait état d'une utilité pour eux relative des CROSS, ce qui explique qu'elles ne font pas l'objet d'affectations prioritaire. Selon les douanes le rythme mensuel auquel les CROSS doivent se réunir ne correspond pas à celui, plus rapide, des échanges de renseignements nécessaires à la conduite des opérations douanières.

2.6.5.2 Une coordination globale à renforcer

D'un effectif dépassant rarement quatre personnes, les CROSS sont encore en phase de montée en puissance. La plupart des CROSS permanentes se réunissent à une fréquence au plus mensuelle, soit un rythme égal au rythme de réunion des CROSS non-permanentes d'après la DNPJ.

Les relations intra-réseau montrent des pratiques de coordination disparates, certaines CROSS mettant systématiquement en copie la CROSS nationale chaque fois qu'une autre CROSS ou antenne est sollicitée, d'autres non. Il serait souhaitable que ces pratiques fassent l'objet d'une harmonisation. Un système d'information (« outil des CROSS ») doit également être créé pour fluidifier ce partage de renseignements entre les CROSS entre elles et à destination de la CROSS nationale.

Une réelle étanchéité existe entre la circulation des informations sur le terrain et celles remontant à l'OFAST central, qui n'a accès qu'aux informations de plus haut niveau. Un projet de doctrine rédigé en 2023 sur les co-saisines et non encore validé à ce jour précise les cas dans lesquels les services de police judiciaire doivent aviser l'OFAST d'une enquête en cours : implication d'une cible d'intérêt prioritaire, d'une compromission d'un agent public ou privé, d'une sortie portuaire ou aéroportuaire, d'un trafic international de stupéfiants, affaire d'envergure dans laquelle intervient la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête complexes (infiltration, substitution, repentir), ou toute affaire susceptible d'avoir un retentissement médiatique relayé au niveau national. Or tous ces cas ont en commun de ne concerner la plupart du temps que des enquêtes d'envergure internationale.

L'OFAST ne dispose pas d'un état exhaustif du portefeuille d'enquêtes de ses antennes et détachements, à l'exception des dossiers en co-saisine. Il n'a pas de pouvoir d'évocation sur les dossiers traités par des services de police judiciaire. Au regard de son rôle de chef de file, l'OFAST peut certes coordonner et arbitrer, dans le respect des attributions de l'autorité judiciaire, plusieurs dossiers traités par ses antennes ou d'autres unités judiciaires en charge de la lutte anti stupéfiants, mais il ne prend pas de part active aux investigations si le besoin ne s'en fait pas sentir, même s'il peut être co-saisi par le service interdépartemental de police judiciaire auquel est rattaché une antenne ou un détachement et donc se déployer sur une problématique plus locale.

Un partage plus systématique d'informations entre les CROSS, les antennes et détachements OFAST et l'OFAST central pourrait être envisagé. Le modèle espagnol est à ce titre intéressant. Le CITCO (*centro de inteligencia contra el terrorismo y el crimen organizado*), pendant espagnol de l'OFAST sans ses prérogatives opérationnelles, reçoit en effet de tous les échelons locaux de la police et de la *guardia civil*, deux fois par jour à horaires fixes, toutes les informations opérationnelles concernant les trafics de stupéfiants.

Un système similaire pourrait être mis en place en France, pour peu que le cadre législatif permette l'intégration d'informations provenant à la fois de services judiciaires et de services de renseignement.

Le CITCO espagnol : un OFAST « en surplomb »

Basé à Madrid, le *Centro de inteligencia contra el terrorismo y el crimen organizado* est directement rattaché au secrétariat d'Etat espagnol à la sécurité. Il résulte de la fusion en 2014 de deux directions, l'une créée en 2004 et dédiée à la lutte antiterroriste (suite aux attentats de Madrid) et l'autre créée en 2007 contre la criminalité organisée. Son double secteur d'activité actuel est la conséquence directe de cette fusion.

Avec un effectif de 200 personnes en 2024, le CITCO a, en matière de stupéfiants, trois activités principales :

- une activité de renseignement et d'évaluation de la menace, en particulier des *modus operandi* des trafiquants dans les ports et les aéroports, en relation avec les services étrangers ;
- la participation aux plans de sécurité décidés dans le cadre de la stratégie contre le crime organisé, contre le financement du terrorisme ;
- l'amélioration de la coordination entre les différents services de sécurité, en particulier la police nationale et la Guardia civil (équivalent de la gendarmerie).

Le CITCO n'a pas, contrairement à l'OFAST, de rôle d'investigation opérationnel. Son rôle est d'abord un rôle de déconfliction et de coordination entre services.. Il dispose pour ce faire de bases de

données centralisées, en matière de transport aérien mais aussi de location de voitures et d'hôtellerie (ce qui n'existe pas en France).

Le CITCO est également le point de contact en matière d'octroi de financements européens antidrogues (12 M€ pour 2023) vis-à-vis des différents services, cet octroi se faisant au prorata de la façon dont ces services partagent les informations.

Lors de la contradiction, le ministère de l'intérieur a indiqué à la Cour qu'une instruction de la DNPJ était en cours d'élaboration afin de préciser les relations opérationnelles au sein du réseau OFAS : la finalisation ce document pourrait être l'occasion de fluidifier les remontées d'information entre le terrain et l'échelon central.

Recommandation n°3 (DGPN, DGGN, DGDDI, Préfecture de police de Paris) : Assurer une remontée complète à l'OFAS des informations collectées par les antennes et détachements et les mettre à disposition auprès des différents intervenants dans la lutte contre les stupéfiants

2.7 L'apport de compétences transversales au service de la lutte contre le trafic de stupéfiants

Les services d'enquête en matière de stupéfiants peuvent solliciter dans le cadre de leurs investigations d'autres services susceptibles de leur apporter un concours technique ponctuel, de les éclairer et de les assister.

2.7.1 Le renseignement criminel, clé de voûte de la lutte contre la criminalité organisée

2.7.1.1 Mobiliser et structurer le renseignement en soutien de la lutte contre le trafic de stupéfiants

Le renseignement occupe une place centrale la lutte contre le trafic de stupéfiants. Pour l'année 2021-2022, la délégation parlementaire au renseignement (DPR)³⁸ a choisi de consacrer son rapport au renseignement criminel, observant que « *le caractère protéiforme de la*

³⁸ Créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, la délégation parlementaire au renseignement (DPR), qui avait initialement, pour seule mission « *de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget* », a vu ses prérogatives sensiblement augmentées par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, a augmenté son pouvoir d'information.

criminalité organisée, qui investit potentiellement tout le champ des infractions, mais tend aussi à contaminer l'économie légale et les institutions, oblige les services de renseignement à une adaptation constante et fait appel à des champs de compétences qui dépassent de plus en plus souvent les attributions d'un seul service ».

La stratégie nationale du renseignement (SNR)³⁹ établie et publiée par la commission nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) en 2019, soulignait déjà le besoin de renforcement du renseignement pour lutter contre la criminalité organisée.

La loi 2021-998 du 30 juillet 2021 donne aux autorités judiciaires parisiennes (procureur de la république ou magistrat instructeur) au titre de leur compétence nationale en matière de criminalité organisée l'autorisation de transmettre aux services de renseignements des extraits de procédures en matière de criminalité organisée, afin d'assurer un meilleur partage de l'information et de valoriser le travail accompli dans le cadre d'enquêtes pénales.

Cette volonté de décloisonnement a été consacrée par un décret du 18 mars 2024. Ce texte élargit les finalités pour lesquelles les services peuvent accéder aux « *traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies au cours des enquêtes judiciaires en visant désormais expressément la prévention de la criminalité et de la délinquance organisée* ». Le texte prévoit une meilleure diffusion de l'information et élargit de manière significative la liste des services autorisés à accéder à ces données, par exemple les services interdépartementaux, départementaux ou locaux de police judiciaire.

La Cour observe que l'ensemble des forces de sécurité, et singulièrement la direction générale de la police nationale, souligne l'intérêt de pouvoir utiliser les procédures réalisées dans le cadre de leurs missions de renseignement, avec l'assentiment de l'autorité judiciaire. Les procédures judiciaires constituent en effet une source d'informations précieuses sur les trafics et les organisations criminelles qui en sont à l'origine. Leur utilisation dans le cadre du renseignement étendu à un champ infractionnel plus large que celui de la criminalité organisée alimenterait la lutte contre les trafiquants.

La volonté de renforcer les outils des services de renseignement s'est enfin traduite par la publication d'un arrêté pris en application de l'article L. 811-4 du code de sécurité intérieure⁴⁰ permettant, « *aux agents des services spécialisés de renseignement* » sous l'autorité de l'agent chargé de superviser ou de coordonner la mission, de faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité.

2.7.1.2 Améliorer la coordination de l'OFAS avec les services de renseignement

Conscient de l'importance du renseignement criminel, l'OFAS, se distinguant en cela de l'OCRTIS, a fait émerger un pôle renseignement « de deuxième cercle », dont la crédibilité tant sur le plan national qu'international s'est développée.

³⁹ La stratégie nationale du renseignement, prévue par la loi du 18 décembre 2013, constitue la feuille de route du renseignement. Elle s'adresse aux services spécialisés du renseignement parmi lesquels la DNRED, TRACFIN, la DGSE, la DGSI et aux services de renseignement mentionnés à l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

⁴⁰ Arrêté du 5 avril 2024 pris en application de l'article L. 861-2 du code de la sécurité intérieure et fixant la liste des services pouvant faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité.

Au sein de la police, le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) a vocation à réaliser des analyses transversales et à agréger des données sur les agissements de groupes criminels étrangers identifiés. Créé en 2009, le SIRASCO dispose d'antennes territoriales depuis 2013 et est représenté au sein des offices qui n'ont pas, comme l'OFAST, leur propre pôle de renseignement.

Son homologue pour la gendarmerie nationale, le service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale (SCRCGN), qui est en lien étroit avec les offices de la police nationale, compte 32 agents (sur 207 au total au 1^{er} avril 2024) chargés d'élaborer et diffuser le renseignement criminel au profit des unités et autorités. Localisé à Pontoise, il ne dispose pas d'une organisation territoriale dédiée mais anime le réseau des sections d'appuis judiciaires au niveau des régions et des brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires au sein des groupements.

L'OFAST entretient également des liens avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (cf. supra), qui, en sa qualité de service du renseignement du premier cercle, est un élément central de la communauté du renseignement et a vocation à recueillir des informations en matière de trafic de stupéfiants.

Tracfin occupe une place singulière en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, car il a vocation à travailler exclusivement sur les flux financiers et les techniques de blanchiment, incluant la crypto-monnaie. Au-delà de la seule identification des circuits de financement, le caractère stratégique du renseignement financier permet l'exploitation des flux pour cartographier des réseaux, identifier des blanchisseurs ou localiser des avoirs criminels en France et à l'étranger.

L'OFAST s'appuie enfin sur le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP), service à compétence nationale qui comptait 344 agents (national et local) au 1^{er} août 2023. Les liens entre l'OFAST, TRACFIN et le SNRP sont constitués par des échanges réciproques de notes, en plus de réunions et contacts informels réguliers. Les échanges directs entre l'OFAST et le SNRP ont sensiblement augmenté entre 2022 et 2023.

En tant que chef de file, l'OFAST doit réunir de manière plus régulière l'ensemble des acteurs, pour faire état de l'évolution de la menace et intensifier les coopérations. Les services de renseignement du « second cercle » doivent en effet intensifier les échanges avec leurs homologues du « premier cercle », notamment la DNRED.

<p>Recommandation n°4 (CNRLT) : Renforcer la coordination du renseignement criminel recueilli dans le cadre de la lutte contre les trafics de stupéfiants et la criminalité qui les accompagne.</p>
--

2.7.2 Des services spécialisés participant à la lutte contre le trafic de stupéfiants

Destinés à renforcer les services d'enquête saisis, tant les brigades de recherches et d'intervention dépendant de l'office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) que les unités d'investigation créées en septembre 2023 pour lutter contre la criminalité organisée, contribuent à la lutte contre le trafic de stupéfiants. L'apport de ces brigades agissant au profit des services d'investigations apparaît utile.

2.7.2.1 L'office central de lutte contre le crime organisé

17 brigades de recherche et d'intervention (BRI), dont cinq possèdent un détachement, sont réparties sur le territoire national. Elles sont placées sous l'autorité fonctionnelle de l'office central de lutte contre le crime organisé (OCCLO), service à compétence nationale. Interopérables, elles peuvent s'assister mutuellement, se renforcer et agir de manière coordonnée. Leur mode d'engagement rapide est adapté aux agissements des groupes criminels impliqués dans les trafics de stupéfiants qui s'étendent sur plusieurs zones géographiques.

Ces brigades, qui existent aussi au sein de la préfecture de police de Paris, avaient originellement vocation à traiter exclusivement de la criminalité organisée. Elles sont désormais susceptibles d'intervenir dans la répression d'autres formes de criminalité, comme le trafic de stupéfiants, la grande délinquance financière ou le terrorisme, qui sont par ailleurs de plus en plus intriqués. Les brigades de recherche et d'intervention sont susceptibles d'intervenir à toutes les phases de l'enquête et sont sollicitées pour des opérations sensibles. En 2023, sur 768 opérations réalisées conduisant à l'interpellation de 1 274 individus, 229 concernaient la lutte contre le trafic de stupéfiants, soit 29,8 % de l'activité de ces services.

Les policiers qui les composent bénéficient d'une formation spécifique et sont habilités à l'issue d'un processus de sélection. Les BRI sont toutes dirigées par un commissaire de police ou par un officier de grade équivalent. En 2024, 386 policiers y sont affectés : 6 appartiennent au corps de conception et de direction de la police nationale, 54 au corps de commandement et 326 au corps d'encadrement et d'application.

L'OCCLO indique ne jamais travailler seul dans le cadre d'un trafic de stupéfiants, mais toujours avec un service enquêteur, l'OFAS ou une de ses antennes et détachements.

Au sein de la gendarmerie, le groupe intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et le groupe d'observation et de surveillance apportent leurs concours technique dans le cadre d'enquêtes relatives à des faits de trafic de stupéfiants. Le nombre de missions effectuées par le GIGN est passé de 44 en 2021 à 75 en 2023, témoignant de son implication croissante.

2.7.2.2 La création d'une unité d'investigation destinée aider les services à finaliser leurs enquêtes

Le ministère de l'Intérieur a annoncé le 8 septembre 2023 la création d'une unité d'investigation de police nationale (UIN), conçue comme une force d'assistance ayant vocation à travailler de concert avec les services locaux.

Ses enquêteurs se déplacent sur le territoire national pour apporter « *un soutien judiciaire et opérationnel aux services d'enquête locaux* » et permettre « *la prise en compte d'objectifs judiciaires identifiés sur un quartier ciblé* ». L'objectif est d'apporter un appui technique et opérationnel aux services locaux de police judiciaire, en projetant des enquêteurs et en accélérant ainsi le traitement judiciaire des enquêtes « *relatives aux réseaux criminels structurés* ».

Ce dispositif a été adapté par chacune des forces de sécurité : direction générale de la gendarmerie nationale, direction générale de la police nationale et préfecture de police de Paris. Ainsi l'unité d'investigation nationale de la gendarmerie nationale, créée le 18 décembre 2023 et dont la doctrine d'emploi demeure en cours d'élaboration, est entrée par anticipation en

fonction, avec les effectifs de la section de recherche de Paris, le 26 septembre 2023. 30 agents, dont des personnels spécialisés en matières financière et cyber, la composent depuis septembre 2024.

Selon la direction générale de la police nationale, trois critères relatifs à la dégradation sécuritaire d'une circonscription⁴¹ président à l'intervention locale de l'UIN. Son action porte à titre principal sur les dossiers de grande délinquance organisée et de manière plus particulière sur les trafics de stupéfiants. Sollicitée par la hiérarchie locale, l'unité n'intervient que de manière temporaire et peut être co-saisie avec le service local par le magistrat instructeur. Son intervention s'achève avec les interpellations envisagées et elle n'a pas vocation à accompagner les enquêteurs locaux dans l'exploitation des pièces d'exécution de la commission rogatoire.

Du 20 septembre au 22 décembre 2023, l'UIN a réalisé 20 assistances aux services territoriaux, dont 10 dans le cadre d'enquête portant directement sur des faits de trafic de stupéfiants, et 13 dans des villes jugées prioritaires (quartiers dits «de reconquête républicaine», zones de sécurité prioritaires et lieux désignés comme abritant des points de deals). Créée officiellement le 30 janvier 2024, elle comptait au 1er juillet de cette même année 28 agents sur 32 personnels fixés comme premier seuil de fonctionnement de l'unité.

Les résultats de l'UIN doivent être nuancés à deux titres. Les effectifs affectés à l'unité au moment de sa création ont été prélevés sur des offices, dont l'OFAS, sans qu'un remplacement ne soit encore intervenu. Par ailleurs, la projection des enquêteurs basés à Nanterre sur l'ensemble de la France génère des frais de déplacement très significatifs, plus onéreux que le coût estimé d'un enquêteur à temps plein au sein de l'OFAS. En effet, le coût annuel d'un ETP de l'OFAS s'élève, hors frais de déplacements ponctuels, à 83 591 €. Sans même prendre en compte le coût de la masse salariale, les frais liés à la projection des enquêteurs sur place s'élèvent pour un peu moins de quatre mois⁴² à 64 198 € pour 11 personnes, soit 5 836 € par effectif. Rapporté à l'année, le montant par personne est estimé à 17 508 €.

Si les premiers résultats de ce nouveau service montrent la pertinence d'une action souple et adaptable, l'organisation et le coût qu'elle génère sont supérieurs au coût d'un recrutement de personnels complémentaires, ce qui conduit s'interroger sur la soutenabilité du dispositif. La création ou le renforcement d'antennes locales offrirait en effet la même garantie de souplesse, tout en réduisant fortement les coûts de projection des personnels.

⁴¹ L'UIN a vocation à intervenir sur d'autres circonscriptions et quartiers, en fonction de trois critères principaux :

- en réaction immédiate à des événements criminels et délictuels locaux graves tels que des règlements de comptes multiples ou des violences urbaines d'ampleur ;
- par des remontées d'informations ou de situation de la part des services territoriaux à l'unité ;
- par le travail de prospective opéré par l'unité dans l'objectif de mener une action de police judiciaire en réaction à la dégradation progressive de la situation sécuritaire d'une circonscription.

⁴² Du 20 septembre au 31 janvier et compte tenu des congés de la Toussaint au cours desquels aucun déplacement n'a eu lieu.

2.7.3 Des systèmes d'information restant à moderniser

Certains outils spécifiques utilisés dans la lutte contre le trafic de stupéfiants méritent d'être renforcés et sécurisés.

2.7.3.1 Le fichier antistupéfiants (FAST) : un effort d'ouverture et de décloisonnement qui doit être encadré juridiquement

L'identification des individus impliqués dans les trafics de stupéfiants repose très largement sur l'utilisation d'une base de données commune à la police, à la gendarmerie et aux douanes : le fichier national des objectifs stupéfiants (FNOS). Le FNOS fonctionne sur un système dit de « *hit-no hit* » : il permet, en y entrant l'identité d'un individu faisant l'objet d'une procédure judiciaire ou douanière, de savoir si un autre service enquête d'ores et déjà sur lui. Ce fichier n'est qu'un fichier de déconfliction et il ne donne pas accès à la liste des individus qui y sont immatriculés.

Le plan antistupéfiants a donné lieu à une modernisation de ce fichier, qui a pris le nom de FAST (fichier antistupéfiants), en suivant deux axes : son ouverture aux services de renseignement et donc la possibilité d'y inscrire des individus qui ne font pas l'objet d'une procédure judiciaire, et la visibilité donnée à l'OFAS sur tous les « silos » d'inscription (police, gendarmerie, douanes, services de renseignement) afin de contrôler le respect des règles d'inscription par les services.

Si le FNOS a bien été autorisé par l'arrêté du 11 juillet 2012, il n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur de la réglementation européenne relative au droit des données à caractère personnel. Quant au FAST, il semble ne disposer d'aucune existence légale. Or il est soumis pour les mêmes raisons que le FNOS aux obligations découlant de la réglementation des données à caractère personnel.

Deux cas de figure sont donc possibles :

- soit la mise en œuvre du FAST est plus complexe et plus longue que prévue, ce qui implique une utilisation prolongée du FNOS. Dans cette hypothèse, ce dernier doit faire l'objet d'une mise en conformité. Une refonte complète de l'outil actuel a en effet déjà été engagée et aurait dû aboutir au cours de l'année 2023. Les travaux portaient notamment sur le développement technique de la future application, la déclaration juridique du nouvel outil et son homologation au regard des règles relatives à la sécurité des systèmes d'information (SSI). S'agissant de la conformité juridique, le FNOS intéresse la sécurité publique et a pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales, il doit donc être autorisé par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- soit le FAST est d'ores et déjà utilisé par les services, il faut donc procéder dans les meilleurs délais à sa mise en conformité légale (publication d'un acte réglementaire et réalisation d'une analyse d'impact pour la protection des données) et abroger l'arrêté portant autorisation du FNOS.

Ces fichiers étant mis en œuvre conjointement par la police nationale, la gendarmerie nationale et la direction générale des douanes et des droits indirects, il appartient donc à la DGDDI en lien avec le ministère de l'intérieur de procéder à leur mise en conformité légale.

Recommandation n°5 : (DGPN, DGGN, DGDDI) : Procéder sans délai à la mise en conformité légale du FNOS/FAST.
--

2.7.3.2 Le fichier OSIRIS : une base de données encore perfectible

La base de données « outil et système d'informations relatives aux infractions sur les stupéfiants » (OSIRIS) a été mise en place en 2016 afin de centraliser les données relatives à l'activité des services antistupéfiants.

Ce fichier est théoriquement alimenté par les données issues des logiciels de rédaction de procédures utilisés par les policiers et le gendarmes lors des phases de rédaction de formulaires. Dans la pratique, de nombreuses difficultés d'interfaçage ont été relevées depuis sa mise en place : doublons nombreux, omissions de champs saisis lors de la rédaction, différences de fonctionnement entre les logiciels de la police et de la gendarmerie, etc.

Les améliorations à apporter faisaient l'objet de la mesure n°3 du plan antistupéfiants (« améliorer l'alimentation d'OSIRIS via les logiciels de rédaction de procédures »), qui prévoyait une série d'actions techniques : le dernier suivi du plan, en juin 2022 montre que beaucoup sont encore inachevées. Depuis cette date, la modernisation de la base de données ne semble pas, selon les forces de sécurité intérieure, avoir progressé notablement.

2.8 Un temps d'activité consacré à la lutte contre le trafic de stupéfiants difficile à reconstituer

Les acteurs participant à la lutte contre le trafic de stupéfiants ont des niveaux d'implication très divers, ce qui conduit à les classer en quatre grandes catégories, présentées dans le tableau ci-dessous et le graphique n 10. Au centre de l'effort se trouvent naturellement l'OFAST et le CROSS, ainsi que des services se consacrant exclusivement à la lutte contre le trafic de stupéfiants. Ce noyau dur est entouré d'un cercle d'acteurs fortement impliqués dans cette lutte, sans pour autant qu'elle ne constitue leur unique mission. Enfin, autour de cet écosystème gravitent des acteurs « périphériques », rencontrant occasionnellement des sujets liés à lutte contre le trafic de stupéfiants.

L'appréciation du temps dévolu à la lutte contre les stupéfiants par l'OFAST et le CROSS est évidente puisque l'ensemble de leurs agents y participent pleinement. Pour les autres acteurs centraux, une estimation a été établie en fonction des données disponibles (cf. 2.1. *supra*) et est détaillée ci-dessous. Évaluer le temps que les acteurs périphériques consacrent à la lutte contre les stupéfiants est une entreprise difficile, le manque d'indicateurs consolidés rendant toute projection peu fiable par nature. Le tableau ci-dessous reporte donc, entre parenthèses, les effectifs totaux de ces services.

Tableau n° 5 : Estimation de la part d'activité « stupéfiants » des forces de sécurité intérieure

<i>Service</i>	Effectifs consacrés aux stupéfiants
<i>OFAST et CROSS</i>	
<i>OFAST central</i>	200
<i>Antennes OFAST</i>	328
<i>Détachements OFAST</i>	150
<i>CROSS</i>	238
<i>Total OFAST et CROSS</i>	916
<i>Autres acteurs dont c'est l'exclusive mission</i>	
<i>Brigade « stupéfiants » de la PP</i>	90
<i>Groupes « stupéfiants » des services territoriaux de la PP</i>	135
<i>Enquêteurs des sûretés départementales et urbaines</i>	942
<i>Gendarmerie nationale – sections de recherche</i>	317
<i>Total autres acteurs dont c'est l'exclusive mission</i>	1 484
<i>Autres acteurs qui participent à cette lutte</i>	
<i>Effectifs de la voie publique – DNSP</i>	2 689
<i>Effectifs de la voie publique – DSPAP</i>	1 192
<i>Brigades de recherche et d'intervention</i>	115
<i>UIN – DGPN</i>	10
<i>GIR de la DGPN</i>	31
<i>GIR de la PP</i>	3
<i>Gendarmerie nationale – unités territoriales</i>	6 545
<i>Gendarmerie nationale – UIN</i>	30
<i>Douanes – branche surveillance</i>	3 056
<i>DRNED – direction des opérations douanières</i>	212
<i>Total autres acteurs qui participent à cette lutte</i>	13 883
<i>Acteurs périphériques</i>	
<i>OCRGDF / OCLCIFF</i>	(177)
<i>Office anti-cybercriminalité (OFAC)</i>	(11)
<i>Service interministériel d'assistance technique (SIAT)</i>	(77)
<i>Service judiciaire des finances (SEJF)</i>	(305)
<i>Total acteurs périphériques</i>	(570)

Source : Cour d'après données DGPN, DGGN, DGDDI.

Précisions méthodologiques :

Seule la DNRED, parmi l'ensemble des services de renseignement criminel émanant des différentes forces, a été mentionnée dans ce tableau, compte tenu de son implication opérationnelle.

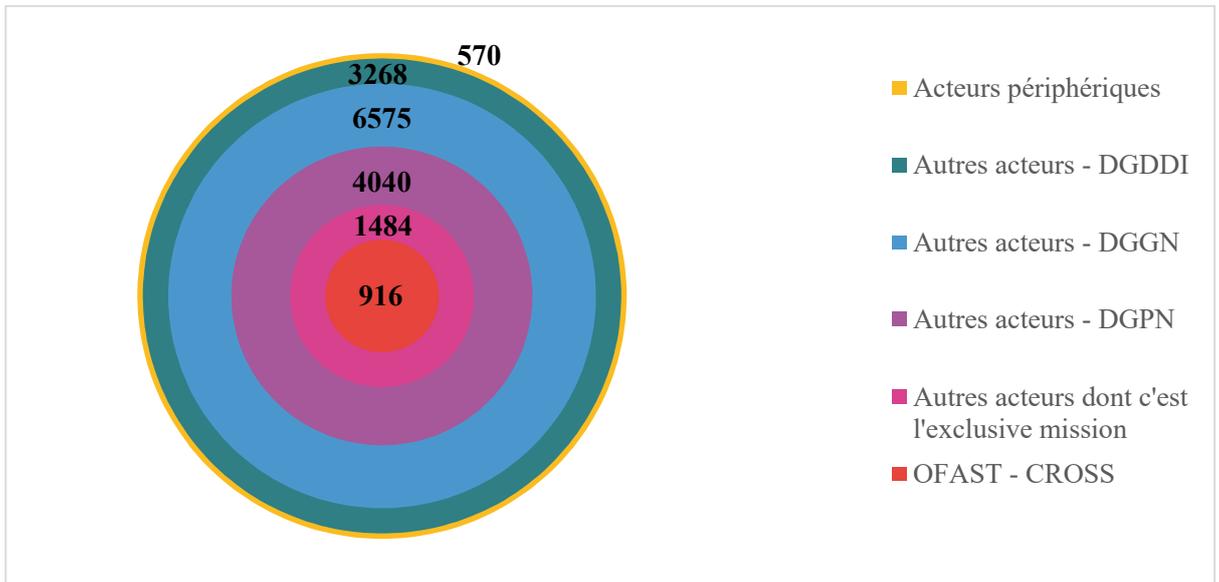
L'ensemble des effectifs de la brigade « stupéfiants » de la préfecture de police de Paris et des groupes « stupéfiants » de ses services territoriaux participent naturellement à la lutte contre les stupéfiants, soit un total de 225 ETPT. S'agissant des sûretés départementales et urbaines, le nombre d'enquêteurs « stupéfiants » est issu des chiffres de l'ex-direction centrale de la sécurité publique. Quant aux sections de recherche de la gendarmerie, 317 ETPT sont consacrés à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

S'agissant des unités de voie publique de la DNSP, le tableau se base sur l'hypothèse maximale de 8,72 % de temps-fonctionnaire passé à la lutte contre les stupéfiants, sachant que cet indicateur intègre de nombreuses activités anti-délinquance sans rapport avec le trafic de drogue. Les chiffres de la DCSP faisant état de 30 842 ETPT en février 2023, cela donne un total de 2 689 ETPT dévolus à la lutte contre le trafic de stupéfiant. S'agissant de la préfecture de police de Paris, le même indicateur d'activité (évalué à 6 %), a été utilisé pour les forces de la DSPAP. Sur les 18 946 ETPT que compte la DSPAP, 1 192 seraient donc consacrés à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Les BRI, l'UIN et les GIR n'ont pas d'agents spécifiquement consacrés aux stupéfiants. Faute d'indicateur pertinents, il a été appliqué à leurs effectifs respectifs le ratio du nombre de dossiers stupéfiants rapporté au nombre total de dossiers traités, soit 30 % des 386 ETPT pour les BRI, 35 % des 30 ETPT pour les agents policiers de l'UIN, 16 % des 189 ETPT pour les GIR de la police et 6 % des 42 ETPT pour la GIR de la préfecture de police de Paris.

La part de la gendarmerie est obtenue, d'une part, en comptabilisant l'UIN (30 ETPT) et, d'autre part, en appliquant la part horaire d'activité consacrée à la lutte contre les trafics de stupéfiant (10 %) aux effectifs des unités territoriales (65 447 ETPT), soit 6 545 ETPT. De même, la contribution de la douane est calculée en appliquant la part horaire d'activité consacrée à la lutte contre les trafics de stupéfiants (38 %) aux effectifs de la branche surveillance (8 041 ETPT), qui est chargée des missions de lutte contre les trafics sur le terrain.

Graphique n° 10 : Répartition par acteur des effectifs consacrés à la lutte contre le trafic de stupéfiants



Source : Cour, d'après données DGPN, DGGN, DGDDI

Selon ces hypothèses, environ 6 % des forces de sécurité intérieure travailleraient en équivalent temps plein à la lutte contre les trafics de stupéfiants.

2.9 Un coût de la lutte contre le trafic de stupéfiants estimé à 1,8 milliard d'euros

Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances 2024 consacré à la politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives estime à 2,4 Md€ (en CP) le coût de cette politique. Néanmoins ce chiffrage prend en compte de nombreuses actions sortant du périmètre du présent rapport, en particulier celles relatives à la prévention des comportements à risque ou à la réduction des conduites addictives. À titre d'exemple, 413 M€ proviennent de la mission budgétaire « Enseignement scolaire », principalement au titre de la prévention en milieu scolaire et de la facilitation à l'accès aux soins, et 134 M€ de la mission budgétaire « Justice », correspondant notamment aux moyens permettant le jugement des affaires pénales liées aux stupéfiants.

En se limitant aux seules directions directement impliquées dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, le coût de cette politique est chiffré à 1,79 Md€. Mais ce montant apparaît surévalué au regard des actions mises en avant par les différentes directions.

Ainsi, la DGPN chiffre à 793,45 M€ son effort, soit 6 % des crédits de son programme budgétaire, et la DGGN, à 243,71 M€, soit 2 % des crédits ouverts en 2024. Outre la différence notable entre ces deux directions qui investissent un nombre similaire d'agents dans cette lutte, ces montants prennent aussi en compte les actions de prévention, de formation, de contrôle des débits de boisson ou de contrôle des infractions liées à l'alcoolémie et à la législation sur les

médicaments. De même, les 754,27 M€ avancés par la DGDDI (44 % de ses crédits) incluent l'effort de lutte contre la contrebande de tabac et contre le financement du terrorisme. Par contre, ils n'intègrent pas les 20,01 M€ consacrés à la mobilisation des outils du renseignement au service des missions douanières.

Un chiffrage précis de la dépense afférente à la lutte contre les trafics de stupéfiants nécessiterait des indicateurs fiables et précis qui font actuellement défaut. En leur absence, le coût de cette politique peut être estimé à 1,8 Md€.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La lutte antistupéfiants mobilise de multiples acteurs dont l'implication est inégale et difficile à mesurer.

Aux côtés de l'OFAS, service central placé sous l'autorité de la direction générale de la police nationale, dont les moyens ont été renforcés, de nombreux services rattachés à des ministères différents interviennent sous deux formes : soit ce sont des services dédiés à la lutte antistupéfiants, soit ils agissent plus ou moins ponctuellement sur ces questions.

Dans les faits, même si le rôle de chef de file de l'OFAS ne semble pas contesté, la coordination de la lutte antistupéfiants présente encore des marges de progression. L'OFAS reste une structure dont les moyens humains proviennent essentiellement de la police nationale. De même les CROSS, pourtant structures interministérielles, sont à 64 % composées de policiers. En termes de coordination, une frontière subsiste entre les informations de terrain échangées par les CROSS et le réseau OFAS d'une part, et l'OFAS central d'autre part, dont le travail se concentre sur les seules enquêtes à portée internationale.

La modernisation des systèmes d'information s'est poursuivie avec l'ouverture du fichier antistupéfiants dont la conformité avec la réglementation en vigueur doit rapidement être assurée.

Environ 6 % du total des forces de sécurité (police, gendarmerie, douanes) travailleraient quotidiennement à la lutte contre les trafics de stupéfiants. L'application de ce ratio aux budgets des trois forces donne un coût budgétaire de cette politique estimé à 1,8 Md€.

3 UNE PRIORITE GOUVERNEMENTALE AUX RESULTATS ENCORE INEGAUX

La création de l'OFAS et le plan national de lutte contre les stupéfiants s'inscrivent dans une montée en puissance de ce sujet au niveau interministériel. Celle-ci avait débuté par la mise en place d'un comité interministériel de lutte contre les drogues et les conduites addictives créé par le décret n° 2014-322 du 11 mars 2014 et placé sous l'autorité du Premier Ministre.

De même, l'instauration des amendes forfaitaires délictuelles en 2019 témoigne de la volonté de sanctionner financièrement la consommation de stupéfiants et donc de réduire potentiellement les trafics. Le harcèlement des points de deal et la lutte anti-blanchiment constituent deux autres volets de cette politique.

Ces actions doivent être poursuivies et amplifiées dans le cadre d'un nouveau plan de lutte contre le trafic de stupéfiants.

3.1 L'amende forfaitaire délictuelle : une volonté de sanctionner financièrement la consommation de drogues

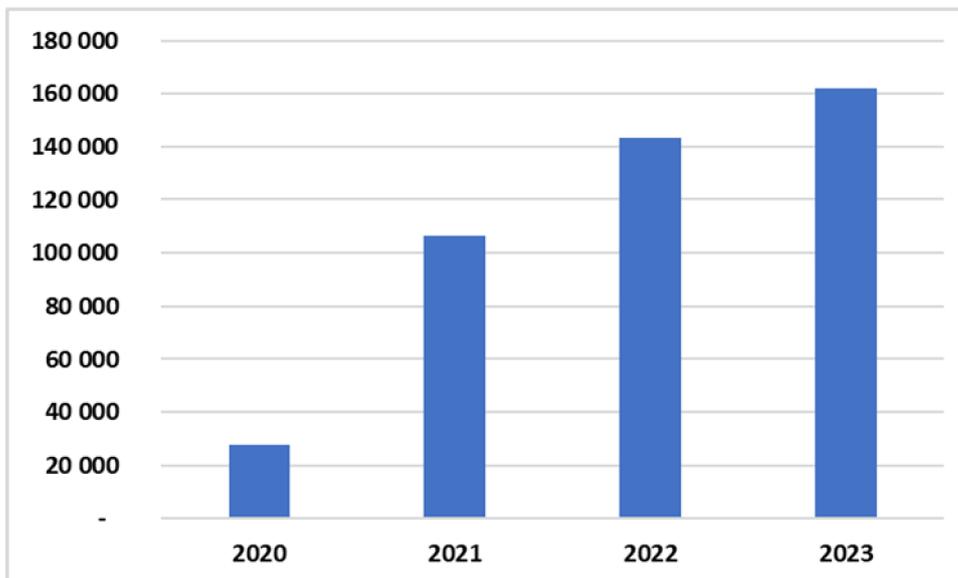
Introduit par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, l'élargissement de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) à l'usage de drogues autorise les forces de sécurité à délivrer une AFD pour usage de stupéfiants sans l'accord préalable d'un magistrat. Ce dispositif a été expérimenté à partir de l'été 2020 dans plusieurs villes avant d'être étendu à l'ensemble du territoire national à partir du 1er septembre 2020.

L'AFD est constatée en flagrant délit sur le lieu de l'infraction par les services de police ou de gendarmerie et donne lieu à un procès-verbal électronique grâce une application dédiée. Le montant de l'amende s'élève à 200 €, minoré à 150 € si le règlement de l'amende a lieu dans les 15 jours et majoré à 450 € passé 45 jours. Les AFD s'appliquent uniquement aux mises en cause pour usage seul, c'est-à-dire sans lien avec une autre infraction (trafic de stupéfiants, vol, violences) et sont réservées aux seuls consommateurs majeurs. Si le consommateur est mineur, l'infraction donne théoriquement lieu à procédure judiciaire.

Des seuils plafonds ont été définis au delà desquels l'AFD laisse place à une procédure judiciaire.

L'évolution des AFD en matière de stupéfiants montre une progression régulière.

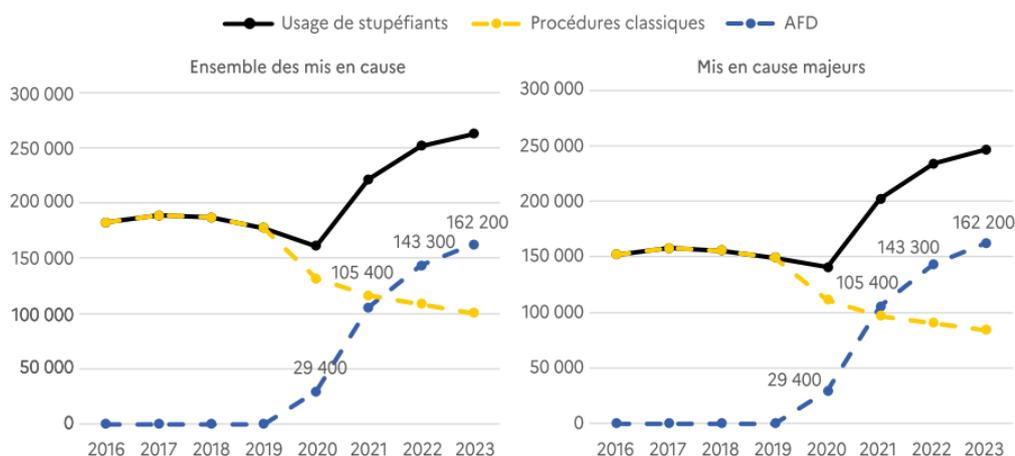
Graphique n° 11 : Nombre d'AFD « stupéfiants » relevés



Source : Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI). Les chiffres 2020 sont comptabilisés à partir de septembre.

L'entrée en vigueur du dispositif a été suivie d'une diminution de moitié des mises en cause pour usage seul, hors AFD, ce qui tend à confirmer que l'AFD remplit l'un de ses objectifs, qui est de rendre plus rapide la sanction d'infractions légères et de permettre aux forces de l'ordre de se concentrer sur les affaires les plus importantes.

Graphique n° 12 : Nombre de personnes mises en cause pour usage de stupéfiants selon le type de procédures



Source : SSMI, bases statistiques des mis en cause pour infractions élucidées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2023.

Depuis leur généralisation, le nombre d'amendes forfaitaires prononcées augmente progressivement au détriment des procédures traditionnelles. La Préfecture de police indique,

d'ailleurs, que le nombre d'AFD dressées pour la consommation de stupéfiants à Paris a augmenté de 76 % entre 2022 et 2023.

En dépit des critiques qui ont pu être formulées sur la mise en œuvre de cette procédure⁴³, le faible taux de contestation des AFD « stupéfiants » (2,2 % contre 4,6 % pour l'ensemble des infractions relevées par procès-verbal électronique et 13,6 % pour les AFD routières) tend à confirmer la bonne acceptation sociale de la mesure.

L'efficacité de l'AFD se heurte toutefois aux difficultés de recouvrement des sommes dues, inhérentes au dispositif même de l'amende forfaitaire. Depuis la mise en place des AFD pour usage de stupéfiants, le taux de paiement (hors amendes majorées) s'élève en effet à 36,3 %, chiffre qui augmente à 46,2 % après retraitement des plis non distribués. Ce chiffre est inférieur au taux de paiement global (minoré et forfaitaire) des amendes verbalisées par procès-verbal électronique, qui est de 52,6 % (59,4 % après retraitement des plis non distribués).

La substitution de l'envoi simple à l'envoi par pli recommandé en septembre 2021 a eu certes pour effet de faire chuter considérablement le nombre de plis non-distribués (passés de 44 % à 13 %) mais cette mesure n'a fait augmenter le taux de paiement que de 3 %.

Les AFD « stupéfiants » sont la catégorie d'AFD dont le taux de paiement est le plus élevé : les AFD routières, par exemple, n'atteignent qu'un taux de paiement de 16,8 % (22,9 % après retraitement des plis non-distribués). L'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) explique cette différence par le montant plus élevé des AFD routières (500 € pour conduite sans assurance en forfaitaire, 450 € en minoré si payée dans les 15 jours et 1000 € en majoré).

3.2 Le premier plan antistupéfiants (2020-2024) : une formalisation bienvenue mais des effets peu pérennes

Présenté le 17 septembre 2019 par les ministres de la justice, de l'action et des comptes publics et de l'intérieur, le plan national de lutte contre les stupéfiants comptait 55 mesures réparties en 6 objectifs : améliorer la connaissance des trafics ainsi que le pilotage stratégique au niveau national et à l'échelon territorial, intensifier et rationaliser les activités opérationnelles, accroître la lutte contre l'économie souterraine en neutralisant les circuits de blanchiment du trafic de stupéfiants, renforcer la saisie des avoirs criminels, susciter des initiatives de coopération internationale et renforcer les capacités des services et adapter les organisations. Ces mesures étaient elles-mêmes déclinées en 155 actions

En tant que chef de file de la lutte antistupéfiants, l'OFAS a été chargé de la coordination et du suivi de la mise en œuvre de ce plan pour en rendre compte au comité interministériel. Ce plan, dont les actions mettent à contribution 25 services ou directions appartenant à sept ministères différents, ainsi qu'un service interministériel (le secrétariat général à la Mer) matérialise le caractère désormais interministériel de la lutte contre le trafic des stupéfiants. Il consacre le rôle de chef de file de l'OFAS.

⁴³ Cf. la décision du 31 mai 2023 de la Défenseur des droits recommandant de mettre fin à la procédure d'amende forfaitaire délictuelle.

Le bilan du plan apparaît mitigé, d'autant que son suivi à haut niveau a été interrompu à l'été 2022.

Dans les faits, sa comitologie s'est révélée complexe, très ambitieuse et dépendante de l'impulsion politique. Le changement de premier ministre en mai 2022 semble avoir mis en sommeil l'animation du plan, le dernier compte-rendu du comité interministériel datant de mars 2022 et le dernier suivi détaillé des mesures fourni à la Cour de juin 2022.

Ce document mettait en évidence plusieurs mesures encore inabouties, parmi lesquelles par exemple l'action 2 de la mesure 3 (« *définir et mettre en œuvre les canaux d'alimentation de l'OFAST en matière d'affaires traitées par l'ensemble des services participant à la lutte contre le trafic de drogue* ») pourtant clé dans l'affirmation de l'OFAST comme point central de la lutte antistupéfiants, ou encore l'action 2 de la mesure 9 (« *définir des outils d'évaluation communs de l'action des cellules de coordination préfet/procureur sur les stupéfiants* »).

Enfin, en matière de mesure de l'activité des effectifs de voie publique, l'indicateur mis en place au titre de l'action 18 (« *démantèlement des points de deal* ») a été supprimé en 2022 en raison de la refonte du logiciel de saisie de l'activité de la police nationale, si bien qu'aujourd'hui aucun indicateur ne mesure cette activité.

3.3 Le harcèlement des points de deal : un volontarisme affiché mais une stratégie qui peine à donner des résultats durables

Un point de deal est défini comme un lieu habituel de revente de produits stupéfiants, installé sur la voie publique ou dans un lieu privé accessible au public, notamment les halls et cours d'immeubles ou de résidences, parkings, parcs et installations sportives, établissements scolaires. Il peut être fixe, mobile à l'intérieur d'une zone définie ou sous forme de « *drive* ». Sont exclues de cette définition la revente à domicile, la vente en ligne avec un rendez-vous physique de livraison et les livraisons à domicile.

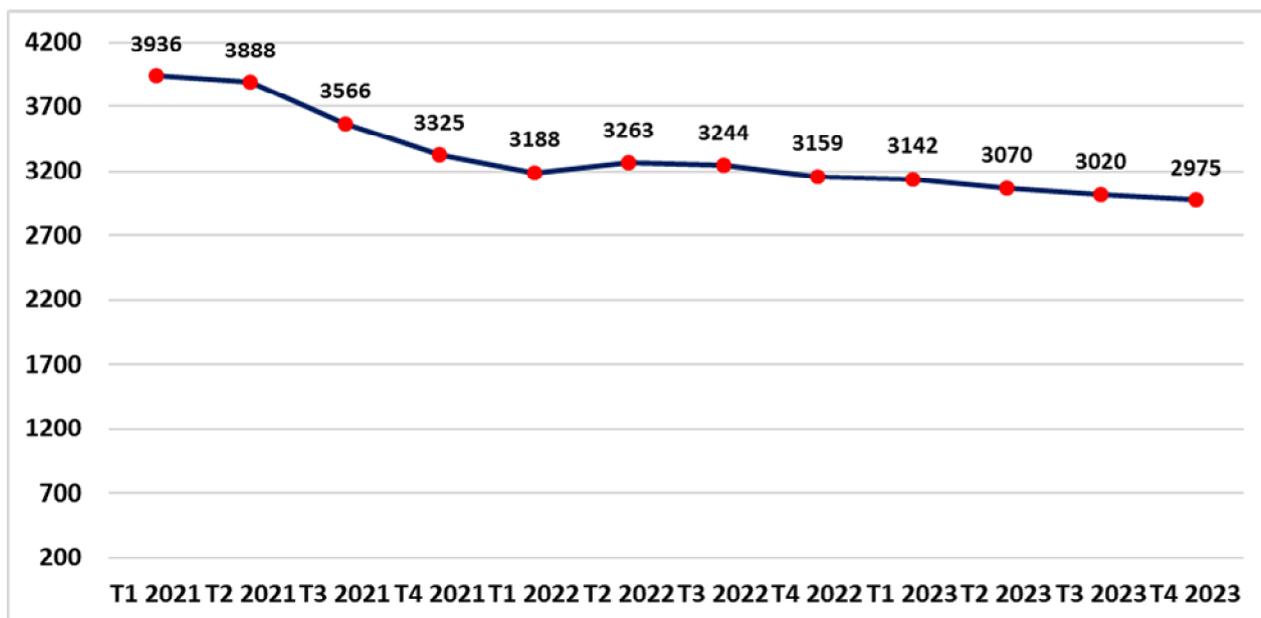
Deux actions du plan national portaient sur l'identification et la lutte contre ces points de deal : l'action 5 prévoyant « *d'élaborer une cartographie de tous les points de deal et réseaux sur le territoire national* » et l'action 18 prévoyant de « *démanteler et éviter la reformation des points de deal* ».

Une première cartographie a été réalisée en décembre 2020 de façon manuelle par les CROSS et continuellement actualisée de la même façon jusqu'à la mise en place en mai 2022, d'un logiciel *ad hoc*, CARTOFAST. Depuis cette date, l'état de chaque point de deal répertorié peut être actualisé en temps réel par chaque CROSS et par les remontées de terrain des forces de sécurité avec une chaîne de validation où interviennent l'antenne OFAST dont relève la CROSS puis la CROSS nationale. Les directions départementales de la police nationale et les groupements de gendarmerie peuvent également créer dans l'outil des points de deal qui sont ensuite validés selon la même procédure .

3.3.1 Une chute de 25 % en deux ans du nombre total de points de deal et des effets immédiats dans les grandes métropoles

Le nombre de points de deal est passé de 3 936 au premier trimestre 2021 à 2 975 deux ans après, soit une baisse de 25 % principalement constatée durant la première année.

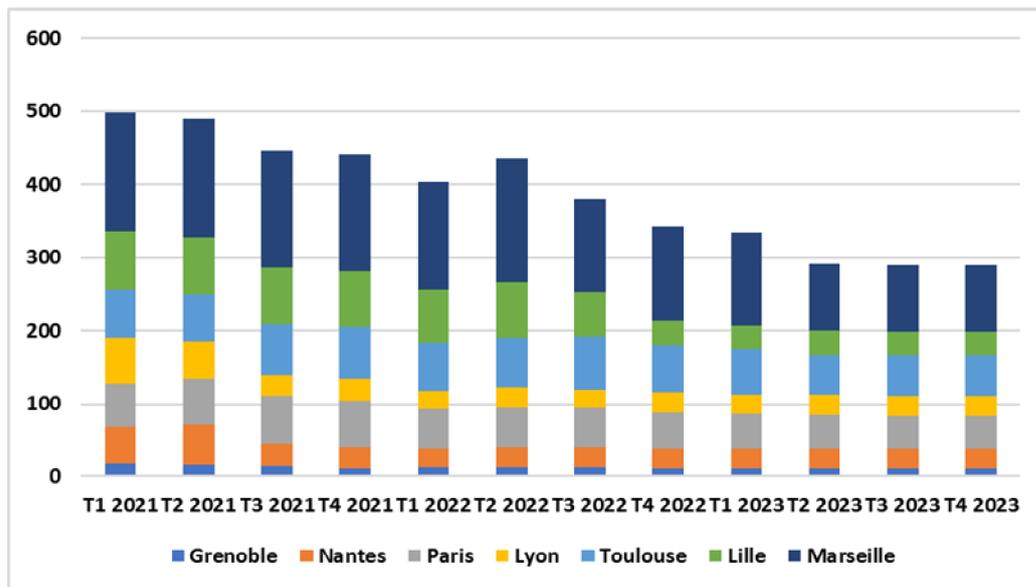
Graphique n° 13 : Evolution du nombre total de points de deal sur le territoire



Source : OFAST

La baisse est encore plus accusée dans les grandes métropoles (Grenoble, Nantes, Paris, Lyon, Toulouse, Lille, Marseille), avec une chute de 40 % entre le premier trimestre 2021 et le deuxième trimestre 2023.

Graphique n° 14 : Evolution du nombre de points de deal sur quelques grandes villes



Source : OFAST

L'étude de leur répartition montre par ailleurs que le nombre de points de deal est indépendant de la population, Paris ayant par exemple moins de points de deal que Toulouse avec une population pourtant cinq fois plus élevée.

3.3.2 Un effet qui s'estompe et un « pilonnage » difficile à maintenir dans la durée

Les courbes d'évolution des points de deal mettent en évidence un effet de tassement au niveau national à partir du premier trimestre 2022, leur nombre ne décroissant que de 7 % à partir de cette date jusqu'à fin 2023. Ce tassement est plus tardif s'agissant des grandes métropoles, mais encore plus flagrant à partir du deuxième trimestre de 2023, où le nombre de points de deals ne baisse quasiment plus.

Ce phénomène d'essoufflement peut être expliqué par plusieurs raisons : maintien de points de deals dans des zones difficilement accessibles par les forces de sécurité, reconstitution de nouveaux points dans des zones proches des points harcelés ou encore réduction des heures de voie publique consacrées à la lutte anti-délinquance au profit du contact avec la population.

Cette stratégie de harcèlement a connu un regain d'activité sous des formes plus spectaculaires depuis la fin de l'année 2023, avec le lancement d'opérations baptisées « place nette », consistant à mobiliser de forts moyens de police et de gendarmerie afin de contrôler les parties communes et les caves d'immeubles, de rechercher des caches d'armes et de stupéfiants, de sécuriser les transports en commun et de procéder le cas échéant à des arrestations. Des opérations de ce type ont eu lieu à Nantes, Saint-Nazaire, Rennes, Montargis, Marseille et dans la métropole lilloise. Ainsi 53 opérations « place nette » ont été entreprises dans l'agglomération parisienne depuis janvier 2024, selon la préfecture de police de Paris, permettant outre l'interpellation de 362 individus, la saisie de 584 kilogrammes de cannabis, de 6,5 kilogrammes de cocaïne, de 1,8 M€ en numéraires et de 47 armes à feu.

Si cette stratégie de « pilonnage » génère des résultats à court terme et contribue à la sécurisation de l'environnement, elle ne semble pas efficace dans la durée et devrait laisser place à de nouvelles formes d'action plus continues. La police marseillaise a par exemple mis en place fin 2022 une stratégie dite de « présence policière coordonnée » dans laquelle les différents services se relaient en permanence dans les zones touchées par les trafics. Ce type de stratégie pourrait être déployé à plus grande échelle.

3.4 La lutte anti-blanchiment : un point-clé dans la lutte antistupéfiants insuffisamment développé

La lutte contre les circuits de blanchiment d'argent s'avère essentielle dans la lutte contre les trafics de stupéfiants car elle s'attaque directement à la rentabilité des trafics pour les chefs de réseau.

3.4.1 Un objectif prioritaire du plan antistupéfiants dont la déclinaison concrète se révèle limitée

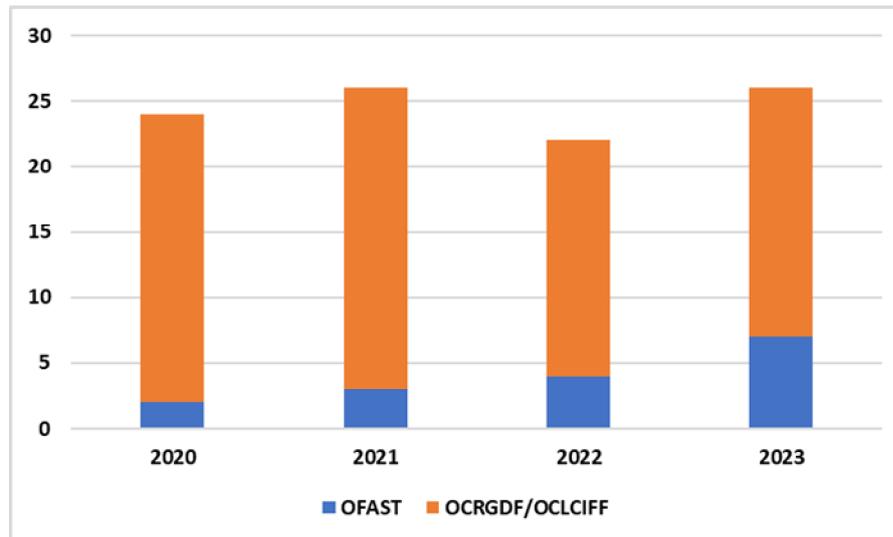
L'objectif 3 du plan antistupéfiants, intitulée « *accroître la lutte contre l'économie souterraine en neutralisant les circuits de blanchiment du trafic de stupéfiants* », est décliné en six mesures. Une seule, pilotée par l'OCRGDF, concerne directement les actions de neutralisation des circuits de blanchiment (mesures 26 : « *prioriser les actions visant à identifier et neutraliser les circuits de blanchiment* »). Les trois actions de la mesure 27 (« *coordonner les différents programmes internationaux de lutte contre le blanchiment et de saisie des avoirs criminels* ») sont de portée plus symbolique que véritablement opérationnelle : « *recenser les différents programmes...* », « *établir un tableau synoptique...* », « *communiquer une infographie...* ».

Cette déclinaison limitée est en contradiction avec la priorité donnée à la lutte anti-blanchiment dans les documents stratégiques relatifs à la lutte contre les trafics de stupéfiants.

3.4.2 Des enquêteurs anti-blanchiment en nombre insuffisant au sein de la police judiciaire

Le nombre d'agents de la DNPJ spécialisés dans la lutte anti-blanchiment, répartis entre l'OFAS, l'OCRGDF et l'OCLCIFF, n'a pas suivi le mouvement de renforcement annoncé de la lutte antistupéfiants.

Graphique n° 15 : Nombre d'enquêteurs spécialisés dans la lutte anti-blanchiment au sein des offices de la DNPJ



Source : OFAST/OCRGDF/OCLCIFF

Ce nombre reste à peu près constant depuis 2020 même si une augmentation est perceptible au sein de l'OFAS, mais à des niveaux encore trop faibles pour créer une véritable rupture et, dans tous les cas, ne permettant pas de compenser les fluctuations d'effectifs qui touchent l'OCRGDF et l'OCLCIFF. Ce niveau traduit les difficultés de la filière judiciaire à recruter les ressources nécessaires, tout particulièrement dans la filière financière.

3.4.3 Une montée en puissance nécessaire des groupes d'intervention et de recherche

Créés par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002, les groupes d'intervention et de recherche (GIR) sont des structures opérationnelles, composées de policiers de la sécurité publique, de la police judiciaire, des renseignements généraux et de la police aux frontières, de gendarmes, de fonctionnaires des services fiscaux, de la concurrence et de la répression des fraudes, des douanes et de la direction départementale du travail et de l'emploi. La dimension interministérielle de ces services et l'apport de personnels-ressources émanant d'autres administrations (douanes, administration fiscale, inspection du travail) visent à apporter une réponse adaptée, à la fois administrative et judiciaire. Ces groupes, qui disposent d'une compétence régionale, ont pour mission « *d'agir contre la délinquance sous tous ses aspects en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, non seulement au plan pénal, mais également fiscal, douanier ou administratif* »⁴⁴.

La circulaire du 22 mai 2022 souligne la vocation des GIR d'être mis à la disposition d'un autre service. Dans ce cadre, le GIR vient en renfort du service demandeur qui reste directeur d'enquête. Le service de rattachement du GIR doit alors prendre les mesures

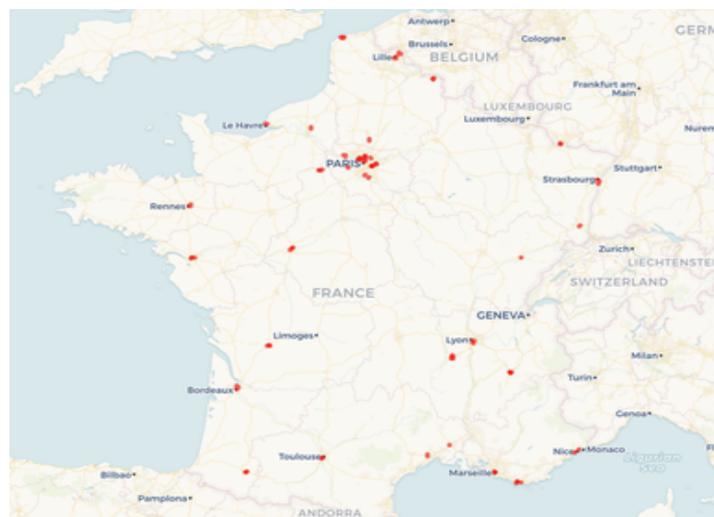
⁴⁴ Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les groupes d'intervention régionaux (GIR) et présenté par M. Marc le Fur, 1^{er} octobre 2023.

nécessaires pour lui assurer sa logistique propre : fourniture des locaux d'hébergement, véhicules, matériel de protection et d'intervention, matériel informatique (ordinateurs de bureau et portables, serveur, station Internet, télécopieur), radiotéléphones, matériels audiovisuels (téléviseur, magnétoscope, caméra numérique, vidéoprojecteur, appareil photo numérique).

La lutte contre le trafic de stupéfiant est une priorité des GIR, conformément à la recommandation 25 du plan de lutte contre le trafic de stupéfiants. Leur travail sur le blanchiment des trafics, le blanchiment présumé, la non justification de ressources est essentiel.

La très grande majorité de leurs actions sont entreprises dans des zones particulièrement exposées au trafic de stupéfiants.

Carte n° 2 : Les quartiers de reconquête républicaine



Source : data.gouv.fr

Les profits des trafics de stupéfiants sont quasi exclusivement générés en espèces. Des points de ventes locaux aux groupes de collecteurs organisés, les réseaux de blanchiment utilisent des méthodes traditionnelles dans la transmission des fonds (transport physique, compensation, récupération des fonds par des entrepreneurs se livrant au travail dissimulé, besoins en liquidité de fraudeurs fiscaux, virements internationaux, etc.). Au delà des résultats de l'identification et la saisie des avoirs criminels des mis en cause, le démantèlement de ces réseaux de blanchiment permet de désorganiser de manière significative les flux financiers. L'apport des GIR réside dans la pluralité de réponses susceptibles d'être apportées. Leur faculté d'entrave, au-delà de la caractérisation éventuelle d'infractions pénales, doit être renforcée dans un souci d'efficacité.

Fin 2023, 18 GIR étaient placés sous la tutelle de la direction générale de la police nationale et quatre d'entre eux rattachés à la préfecture de police de Paris. 16,35 % de leurs procédures en cours concernaient des faits de trafic de stupéfiants (6 % pour la préfecture de police). Les 15 GIR dirigés par la gendarmerie consacraient 19 % de leurs travaux à des enquêtes portant sur des trafics de stupéfiants. Cette part a cru sensiblement en 2023, mais elle pourrait encore augmenter. Face à la dégradation de la situation et à l'aggravation du trafic et de la criminalité qui l'accompagne, un GIR a été créé à Nîmes le 2 janvier 2024. Il est composé de quatre fonctionnaires de police, d'un agent des impôts et d'un douanier, dans l'attente de l'affectation de deux militaires de la gendarmerie.

Lors du comité interministériel de lutte contre les stupéfiants du 28 mai 2021, des marges de progrès étaient mises en évidence, notamment sur le travail d'initiative et l'appui à la détection des trafics.

La nécessité de travailler sur le volet financier des trafics, la faiblesse des effectifs spécialisés déjà soulignée par la Cour dans un précédent rapport⁴⁵ et la pertinence des différentes mesures, y compris administratives, susceptibles d'être mises en œuvre, plaident pour que les GIR puissent davantage se consacrer prioritairement à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

3.5 La formalisation nécessaire d'un plan national dont la mise en œuvre doit être suivie

Le premier plan de lutte contre le trafic de stupéfiants n'a pas donné tous les résultats attendus, comme le montrent les indicateurs de performance. Un nouveau plan est annoncé, qui nécessitera un pilotage plus resserré.

3.5.1 Des indicateurs de performance illustrant la nécessité d'adapter le dispositif répressif

En vertu de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 modifiée, le gouvernement annexe à chaque projet de loi de finances un document de politique transversale relatif à la lutte contre les drogues et les conduites addictives. Ce document expose les objectifs de cette politique et présente les contributions budgétaires que les administrations concernées y consacrent.

Ces moyens budgétaires sont en augmentation constante, à l'exception de l'exercice 2021 touché par la crise sanitaire. Ils sont principalement portés par la DGPN (programme budgétaire 176) et la DGDDI (programme budgétaire 302). Parmi les autres contributions significatives, on trouve celle de la DGGN (programme budgétaire 152) ainsi que celle liée à la prévention en milieu scolaire (programme relevant de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*).

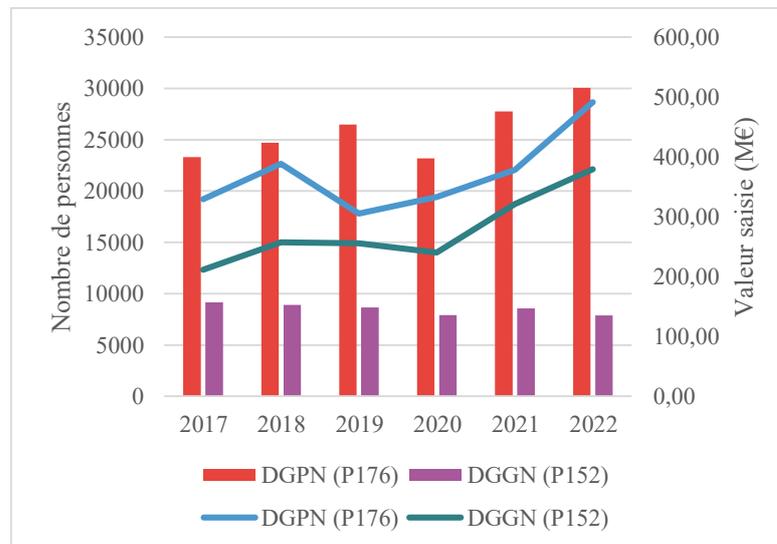
Le dispositif de performance associé à cette politique transversale, outil clef pour l'évaluation de son efficacité et de son efficacité, comporte l'objectif : « *Lutter contre la grande fraude douanière et la criminalité organisée* ».

Son atteinte est évaluée par deux indicateurs portant spécifiquement sur la lutte contre les trafics de stupéfiants :

- l'indicateur « *Nombre de personnes mises en cause pour trafic ou revente de produits stupéfiants* » ;
- l'indicateur « *Valeur des avoirs criminels saisis* ».

⁴⁵ [Les moyens affectés aux missions de police judiciaire](#), Cour des comptes, observations définitives, 2023.

Graphique n° 16 : Suivi des indicateurs budgétaires relatifs à l'objectif « lutter contre la grande fraude douanière et la criminalité organisée »

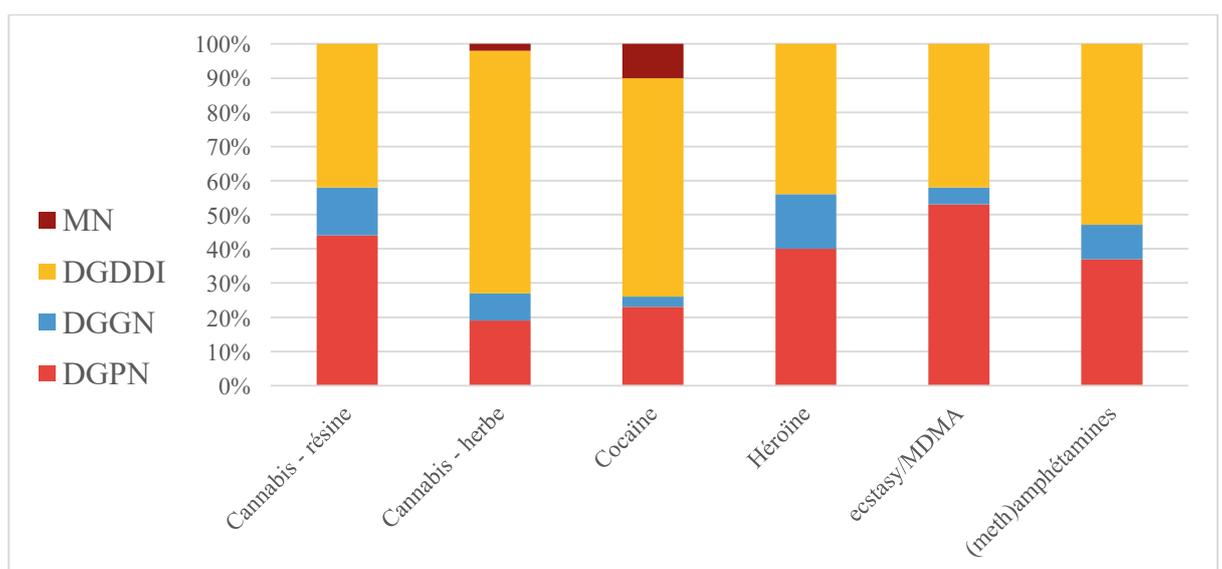


Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires.

Note : histogramme : « nombre de personnes mises en cause pour trafic ou revente de produits stupéfiants » ; courbe : « valeur des avoirs criminels saisis ».

Les indicateurs de performance illustrent la progression des saisies. Par exemple, 87,6 tonnes de résine ont été saisies en France en 2022, contre 72,4 tonnes en 2021 et 50,3 tonnes en 2020. Le cumul des saisies d'herbe et de résine de cannabis, à hauteur de 128,6 tonnes, représente le plus haut niveau jamais atteint, selon les chiffres de l'OFTD. La répartition de ces saisies pour l'année 2022 par forces permet de constater qu'elles sont principalement réalisées par la DGDDI, pour laquelle aucun indicateur relatif à la lutte contre le trafic de stupéfiants *stricto sensu* n'apparaît dans le document de politique transversale 2024.

Graphique n° 17 : Répartition des saisies effectuées en 2022 par service et par stupéfiant



Source : Cour d'après données OFAST. Note : MN : Marine nationale.

L'augmentation annuelle des saisies de stupéfiants peut rendre compte autant d'une plus grande efficacité du dispositif répressif que d'une pénétration croissante des stupéfiants en France. Le niveau de saisies de stupéfiants est en revanche un indicateur pertinent pour évaluer l'atteinte financière portée à un groupe criminel.

Ce dispositif reste néanmoins insuffisant au regard de l'ampleur des trafics et de la professionnalisation des réseaux, même locaux. Les données recueillies sur la criminalité associée, fussent-elles parcellaires, révèlent une aggravation objective du trafic, singulièrement pour les atteintes aux personnes. L'intensification et l'internationalisation de la criminalité associée aux stupéfiants conduisent à un écart croissant entre la performance des acteurs français de la répression et la proportion des trafics qui leur échappent.

3.5.2 Un axe à renforcer : le traitement de la criminalité organisée

Dans le cadre du rapport sur « les moyens affectés aux missions de police judiciaire » publié en 2023, la Cour s'interrogeait sur la pertinence du projet de réforme de la police judiciaire, soulignant le risque de voir utilisés les services spécialisés comme outils de désengorgement des services généralistes. La Cour insistait sur la nécessité pour l'État, de « *préserver des services de haut niveau aptes à lutter contre des réseaux de criminalité organisée de toute nature (drogue, traite des êtres humains) aux capacités d'action en évolution permanente et aux moyens financiers considérables* ».

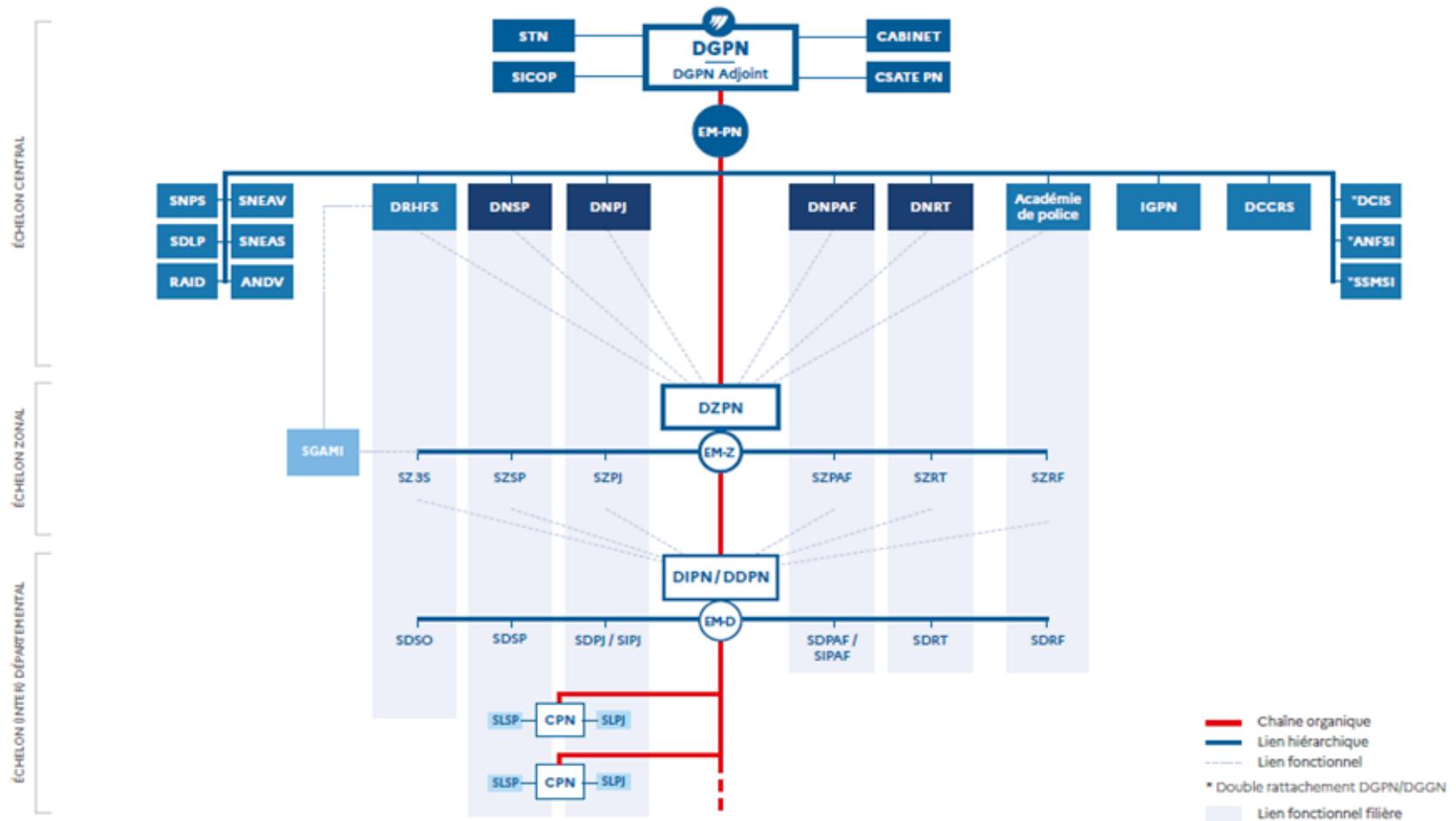
Les magistrats et fonctionnaires de la police judiciaire craignaient pour leur part qu'une direction unifiée de la sécurité publique et de l'investigation soit défavorable à cette dernière. Selon eux, la fusion des enquêteurs de la sécurité publique avec les membres de la police judiciaire pourrait entraîner à plus ou moins brève échéance la disparition de cette dernière, dont la compétence technique est indispensable en matière de lutte contre les stupéfiants.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les différents services d'investigation locaux départementaux ou zonaux de l'ex-DCSP et de l'ex-DCPJ fonctionnent sous un commandement unique au sein des services interdépartementaux (SIPJ) ou départementaux (SDPJ) ou locaux (SLPJ) de police judiciaire. La nouvelle organisation de la police nationale est donc désormais effective (Cf. schéma ci-après).

La « *doctrine applicable à la réforme de l'organisation et du fonctionnement des services centraux et territoriaux de la direction générale de la police nationale* » rappelle que les effectifs de police judiciaire ne pourront être employés que de manière très exceptionnelle, au regard de circonstances graves et imprévisibles, et affectés sur un temps très contraint à la sécurité publique. Il revient aux chefs de circonscription de la police nationale, qui exercent une autorité hiérarchique sur les structures de police judiciaire qui leur sont directement rattachées, de déterminer l'emploi des effectifs dans le cadre des priorités et du corpus doctrinal fixés par la DGPN. Ils sont « *garants* » de la préservation des moyens de lutte contre la criminalité organisée et doivent veiller « *à ce que les effectifs dédiés soient préservés du traitement des stocks de procédures de la délinquance du quotidien* ».

La préservation des moyens humains dévolus à la lutte contre la criminalité organisée est indispensable à l'atteinte des objectifs en matière de lutte contre les narco-trafics.

Graphique n° 18 : Schéma simplifié de l'organisation de la police nationale (2024)



Source : Police nationale, 2024

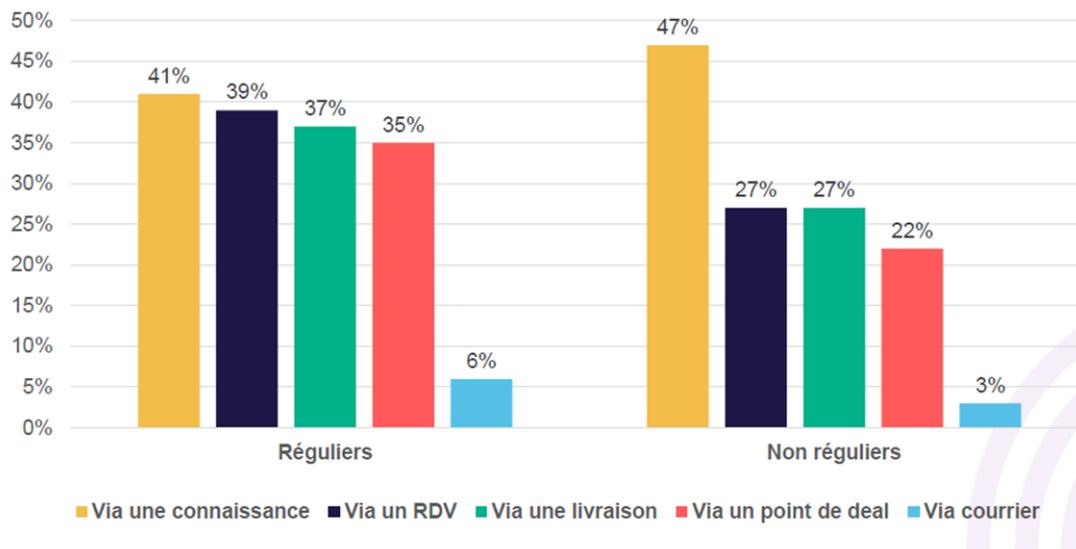
3.5.3 Des annonces qui doivent être rapidement concrétisées et formalisées dans un plan national

Même si le projet de plan de lutte contre le trafic de stupéfiants n'est toujours pas finalisé, les mesures régulièrement annoncées permettent d'en identifier les futures priorités. Elles visent notamment au renforcement de la coopération internationale et du dispositif répressif en matière technologique, à l'amélioration de la lutte contre le blanchiment et de la coordination du renseignement criminel et enfin au contrôle renforcé des infrastructures de transport.

3.5.3.1 Mieux détecter les nouvelles modalités de ventes

Les modalités de ventes des stupéfiants s'appuient de manière croissante sur les outils numériques. Cette « ubérisation du trafic » cohabite désormais avec modalités de vente plus traditionnelles. Nées pour assurer la continuité du trafic pendant les confinements lors de la crise sanitaire, ces nouvelles modalités sont rapides et assurent aux consommateurs une diminution des risques et aux trafiquants une meilleure clandestinité et une importante fluidité d'action.

Graphique n° 19 : Modes de cession du cannabis en 2021



Source : OFDT- présentation cour des comptes

L'unité de renseignements « cyberdouane » créé en 2009 consacre par exemple 40 % de son activité au trafic de stupéfiants.

Dès août 2020, l'OFAS a créé une cellule « cyber » chargée d'évaluer et d'orienter la diffusion par la CROSS nationale des signalements recueillis par la plateforme d'harmonisation,

d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS)⁴⁶ et de diligenter des enquêtes sur les réseaux de trafiquants recourant au *darknet*. Le comité interministériel de lutte contre les stupéfiants du 2 mars 2022 soulignait pour la police et la gendarmerie la « *nécessité de repenser la riposte opérationnelle qui doit investir davantage les réseaux sociaux* » face au développement de ces pratiques.

Instruit par l'expérience marseillaise de création d'un pôle « cyber » chargé de détecter et de suivre les comptes activés sur les réseaux sociaux par les trafiquants locaux, l'OFAS souhaite développer des compétences pour recueillir du renseignement et utiliser deux dispositifs prévus par le code de procédure pénale : l'enquête sous pseudonyme et le « coup d'achat ».

Fin 2021, un partenariat entre l'OFAS et l'application *Snapchat*, qui compte 18 millions d'utilisateurs en France, a été conclu pour fluidifier les demandes susceptibles d'être adressées sur réquisition judiciaire, favoriser la détection de messages illégaux en lien avec de la vente de stupéfiants grâce à des mots clé et renforcer la prévention. Des efforts ont également été entrepris pour former des enquêteurs susceptibles de réaliser des enquêtes sous pseudonyme. 283 agents ont bénéficié de cette formation au deuxième semestre 2023. Ces fonctionnaires doivent être habilités, en application de l'article 2 de l'arrêté du 21 octobre 2015 relatif à l'habilitation au sein de services spécialisés d'officiers ou agents de police judiciaires, au terme d'un processus relativement long.

Si la police nationale se dit consciente de l'enjeu, les résultats opérationnels demeurent modestes. Au sein des services territoriaux de police judiciaire, 198 enquêteurs (contre 700 pour la direction générale de la gendarmerie nationale qui a mis en place une formation dédiée par région) sont habilités et formés à l'enquête sous pseudonyme (ESP), mais seules 71 enquêtes de ce type ont été engagées, sans qu'il soit possible d'identifier la part d'enquêtes consacrées aux trafics de stupéfiants.

Le réseau territorial de l'OFAS ne compte actuellement qu'une vingtaine de personnels formés et habilités. Dans son bilan d'activité 2022, l'OFAS soulignait d'ailleurs que l'activité de la cellule cyber reposait sur quatre enquêteurs, dont trois formés à l'ESP. Huit dossiers étaient traités par cette cellule suite à des signalements, des cyber patrouilles ou des demandes émanant du tribunal judiciaire de Nanterre. En 2022 et 2023, des formations ESP orientée stupéfiants ont été organisées par l'OFAS au profit de ses antennes et détachements : huit agents ont été formés (dont un à l'OFAS central) en 2022 et huit (dont un à l'OFAS central) en 2023.

Alors que PHAROS a émis des signalements, aucune donnée n'a pu être communiquée sur les enquêtes initiées sur la base de ces alertes.

⁴⁶ PHAROS est une plateforme destinée à traiter tous les contenus illicites publics présents sur Internet ou sur les réseaux sociaux, comptant 50 effectifs, dont aucun n'est spécifiquement chargé de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Tableau n° 6 : Signalements réalisés par PHAROS relatifs au trafic de stupéfiants depuis 2020

	2020	2021	2022	2023	Au 15 mars 2024
<i>Trafic stupéfiants local</i>	2436	3060	905	1000	145
<i>Trafic national ou international</i>	1397	2497	980	978	179
TOTAL	3833	5557	1885	1978	324

Source : DNPJ. Les données communiquées permettaient de constater une décline progressive des signalements, avec une différence très significative entre 2021 et 2022 s'expliquant notamment par l'augmentation exponentielle du trafic en ligne au moment du confinement.

La baisse constatée du nombre de signalements sur PHAROS est liée à la création en 2021 d'une plateforme dédiée au trafic de stupéfiants, qui permet à tout citoyen de signaler un comportement lié à un trafic et aux agents du ministère d'exploiter les éléments recueillis. En 2023 10 994 signalements y ont été déclarés.

Le 21 mars 2024, le ministère de l'intérieur a annoncé que les préfets doivent désormais « mener sans délai des actions régulières et visibles afin d'entraver ces nouveaux modes de distribution » et de mettre ainsi en place des cyber-patrouilles destinées à lutter contre le trafic de stupéfiants par internet. La préfecture de police de Paris a créé dans ce cadre quatre groupes « cyber-stupéfiants » en avril 2024.

Ces instructions doivent s'accompagner d'un renforcement significatif des effectifs habilités à procéder à la veille numérique destinée à renforcer la détection des trafics de stupéfiants en ligne.

Recommandation n°6 : (DGPN, DGGN, DGDDI) : Renforcer les moyens de lutte cyber face au développement des nouveaux modes d'action de la criminalité organisée et accélérer la formation et l'habilitation des personnels.

3.5.3.2 Renforcer les mesures de lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption passe par la mise en place d'une action interministérielle de prévention. Les représentants de la gendarmerie, de la police nationale et des douanes ont entrepris de créer conjointement un module de sensibilisation et de formation destiné aux officiers. L'ensemble des acteurs souligne la nécessité d'une évaluation commune du risque, susceptible d'être confiée à l'inspection générale de l'administration.

L'intérêt pour les groupes criminels d'accéder aux informations détenues dans les fichiers des services d'investigation les pousse également à repérer la vulnérabilité de jeunes agents, susceptibles d'être fragilisés par une situation particulière ou d'être en situation d'isolement administratif. L'existence d'une dizaine de dossiers révélant la compromission de

fonctionnaires de police avec des trafiquant montre la nécessité de pouvoir détecter en amont des consultations illicites de fichiers. L'intelligence artificielle pourrait ici apporter une contribution importante en matière de repérage.

Enfin, parce qu'ils sont des intervenants directs dans la chaîne logistique internationale, les douaniers sont particulièrement vulnérables. Très peu de cas de corruption ont été identifiés selon la direction générale des douanes et droits indirects. Ce constat est confirmé par un audit de l'inspection des douanes, qui présente cependant cette administration comme ayant une « *fragilité systémique* » et qui invite à la mise en place de mesures préventives (renforcement de la culture anti-corruption, capitalisation sur l'organisation du travail et détection et traitement des suspicions).

Témoignant de l'importance de cette problématique, le service des statistiques du ministère de l'intérieur dans une note publiée en mars 2024 isolait parmi les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2023, 6,2 % d'entre elles en lien avec des stupéfiants.

Dans son rapport annuel, l'inspection générale de la police nationale confirme une forte hausse des enquêtes judiciaires initiées des chefs de corruption passive (sans isoler les faits susceptibles d'être liés au trafic de stupéfiants) qui sont passées de 14 en 2020 à 29 en 2022.

3.5.3.3 Renforcer les moyens technologiques d'investigation

Les trafiquants sont, compte tenu de leur pouvoir financier, en mesure de contourner l'action des services répressifs grâce aux rapides évolutions technologiques. Celles-ci rendent indispensables l'adaptation des moyens matériels des services, afin qu'ils puissent mener à bien leurs missions. Ainsi, les échanges de messageries chiffrées comme WhatsApp ou Telegram sont inaccessibles, y compris pour les entreprises qui les gèrent. Protégés par un verrou numérique, les échanges demeurent uniquement lisibles par l'expéditeur et le destinataire.

La direction générale de la sécurité intérieure met deux capacités techniques stratégiques au profit des enquêteurs : le service national de captation judiciaire, sollicité par l'ensemble des forces de sécurité dans le cadre de trafic de stupéfiants et le centre technique d'assistance requis en 2023 pour 97 % des réquisitions liées à une infraction à la législation sur les stupéfiants.

3.5.3.4 Sécuriser les enceintes portuaires

La mise en place d'un système harmonisé de sécurisation vidéo des emprises portuaires dans tous les ports a été annoncée : elle devrait faciliter la coordination entre les services afin de lutter plus efficacement contre l'acheminement de stupéfiants par la voie maritime.

Dans son bilan de l'année 2022 le ministère de l'intérieur annonçait que « *La douane, le ministère des transports (DGITM), l'OFAST, l'Autorité judiciaire, le Secrétariat général de la mer, et les autorités préfectorales mettent en oeuvre une démarche de sécurisation des plateformes logistiques françaises et particulièrement les terminaux conteneurs. Cette démarche vise à améliorer la protection des enceintes logistiques contre les infiltrations criminelles, tout en renforçant la capacité de contrôle des services douaniers au sein de terminaux portuaires. À cet effet, un plan inédit d'équipements des ports est conduit, visant au*

déploiement à compter de 2024 de scanners mobiles dans les principaux ports, notamment au Havre, à Marseille, à Dunkerque, à Saint-Nazaire ainsi qu'aux Antilles ».

Afin de définir une stratégie claire de lutte contre le trafic de stupéfiants, toutes les annonces et les projets évoqués au fil des derniers mois devraient s'inscrire dans un plan national formalisé. A la différence du précédent, ce nouveau plan, pour être mené à bien, devrait être suivi de manière resserrée et porté fortement par les décideurs dans la durée.

Recommandation n°7 (DGPN, DGGN, DGDDI, PP, Tracfin) : Formaliser un nouveau plan de lutte contre le trafic de stupéfiants assorti d'un dispositif de suivi resserré.

3.5.4 Un pilotage à renforcer pour mieux coordonner l'ensemble des acteurs

La lutte contre le trafic de stupéfiants exige à la fois un combat quotidien contre les préjudices considérables subis par les populations qui y sont exposées et une lutte ciblée et rigoureuse contre les bénéficiaires économiques de ces trafics, criminels de grande envergure dotés de moyens techniques et financiers considérables.

Malgré les dynamiques positives existantes, des améliorations en matière de gouvernance de la lutte contre les trafics de stupéfiants sont nécessaires. Des insuffisances demeurent tant dans le pilotage que dans la stratégie globale : apport des services de renseignement, à renforcer, multiplicité et non-hiérarchisation des objectifs impartis aux agences répressives, manque de cohérence du dispositif d'ensemble.

Les priorités assignées aux services sont parfois discordantes et ce manque de cohérence fragilise le dispositif répressif. Les débats suscités sur la teneur de l'intervention des chefs de juridiction de Marseille devant la commission d'enquête du Sénat sur le narcotrafic en témoignent. La multiplicité des intervenants opérationnels, le défaut d'analyses stratégiques sont régulièrement évoqués par les différents acteurs de cette politique, tant administratifs que politiques.

L'insuffisance de coordination des actions est régulièrement dénoncée. C'est notamment pour y répondre que le 28 avril 2024, le Garde des sceaux, s'inspirant des modèles du parquet national financier et du parquet antiterroriste disposant d'une compétence d'attribution exclusive, annonçait la création d'un parquet national consacré à la lutte contre la criminalité organisée, destiné à mieux coordonner l'action des services judiciaires qui disposent actuellement d'une compétence concurrente.

Ces constats critiques sont partagés par nombre d'observateurs. Ainsi, dans son ouvrage consacré à l'économie de la drogue⁴⁷, Pierre Kopp estimait que « *l'énoncé des objectifs poursuivis par les gouvernements tient plus souvent du catalogue « à la Prévert » que d'une politique judicieusement hiérarchisée* ». Il déplorait également l'absence d'évaluation approfondies des moyens du dispositif répressif et relèvait que « *le plus souvent, l'ensemble de ces objectifs [lutte contre le trafic de rue, démantèlement de réseaux internationaux, lutte contre le blanchiment et la corruption] semblaient simultanément poursuivis* ». Enfin, il regrettait que « *les décisions d'investissement dans le matériel, généralement très coûteux, de*

⁴⁷ *Economie de la drogue, nouvelle édition*, Editions la découverte Paris 2006.

recrutement et de formation sont prises sans véritable réflexion d'ensemble sur leur adéquation aux fins visées » et appelle à « une rationalisation de la politique de la drogue qui soumettrait les moyens engagés aux exigences de l'intérêt général ».

Si la création de l'OFAST, en tant que service opérationnel, a amélioré tant les capacités d'analyse sur l'état de la menace que la coordination des actions, la lutte contre le phénomène criminel généré par le trafic de stupéfiants appelle un renforcement du pilotage stratégique du même niveau que celui mis en œuvre en matière de lutte anti-terroriste.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Cinq ans après son lancement, le plan national antistupéfiants présente des résultats mitigés. Le très grand nombre de dispositions qu'il contient (6 objectifs répartis en 55 mesures elles-mêmes décomposées en 155 actions touchant 25 services ou directions appartenant à 7 ministères différents) ont rendu sa coordination complexe. Certaines mesures-phares du plan 2019 ne sont pas encore complètement mises en œuvre.

Le changement de Premier ministre en juin 2022 a interrompu le suivi à haut niveau de ce plan. Aucun relevé précis de son avancement n'a été fait depuis cette date, si bien que depuis plus de deux ans ce plan ne fait plus l'objet d'un portage politique fort. Un deuxième plan plus resserré est actuellement à l'étude mais n'est toujours pas paru.

Les points de deal font désormais l'objet d'une cartographie régulièrement mise à jour mais la politique de harcèlement décidée par le ministère de l'intérieur trouve actuellement des limites : après une phase de décrue de près de 20 % du nombre de points de deal au cours de l'année 2021, leur nombre s'est stabilisé autour de 3 000 points au total.

La lutte contre le blanchiment reste encore insuffisamment développée, avec seulement 7 enquêteurs au sein de l'OFAST formés à cette problématique pourtant centrale et qui constitue sans doute un des leviers les plus efficaces pour lutter contre les trafics. Ce faible nombre est toutefois à mettre en regard avec la situation difficile dans laquelle se trouve la filière de l'investigation financière.

La détection des nouvelles modalités de trafic doit être améliorée, avec un renforcement significatif des habilitations et formations d'enquêteurs sous pseudonyme et le développement de partenariats avec les réseaux sociaux.

Face à la gravité de la menace que représente la croissance du narcotraffic le dispositif actuel, en dépit des efforts accomplis, reste inadapté.

Si le nouveau plan de lutte contre le trafic de stupéfiants n'a pas encore été finalisé, des annonces importantes ont été faites : il importe de les formaliser et de les hiérarchiser afin de définir une stratégie claire et coordonnée. En effet, le pilotage et la coordination de ces actions au plus haut niveau demeurent un enjeu essentiel de cette politique.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	87
Annexe n° 2.	Liste des principaux stupéfiants	88
Annexe n° 3.	Exemple de schéma de blanchiment	89
Annexe n° 4.	Organisation des antennes et détachements OFASST.....	90

Annexe n° 1. Glossaire

AGRASC : agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
BOP : budget opérationnel de programme
CROSS : cellule de renseignement opérationnel sur les stupéfiants
DGITM : direction générale des infrastructures et du transport maritime
DGSE : direction générale de la sécurité extérieure
DGTI : direction générale de la sécurité intérieure
DRSD : direction du renseignement et de la sécurité de la défense
DNPJ : direction nationale de la police judiciaire
DNRED : direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DNSP : direction nationale de la sécurité publique
DNRT : direction nationale du renseignement territorial
DRM : direction du renseignement militaire
FAST : fichier anti stupéfiants
FNOS : fichier national des objectifs stupéfiants
JIRS : juridiction interrégionale spécialisée
JUNALCO : juridiction nationale chargée de la lutte contre la très grande criminalité organisée
MILDECA : mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
OCRTIS : office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants
OFAS : office antistupéfiants
OSIRIS : outil et système d'informations relatives aux infractions sur les stupéfiants
PIRALAD : programme interministériel de recherche appliqué à la lutte antidrogues
SNRP : service national du renseignement pénitentiaire
UO : unité d'œuvre

Annexe n° 2. Liste des principaux stupéfiants

Les stupéfiants sont classés en trois catégories en fonction de leur dangerosité et de leur potentiel d'abus. Cette classification est définie par les articles L. 3421-1 et suivants du Code de la santé publique.

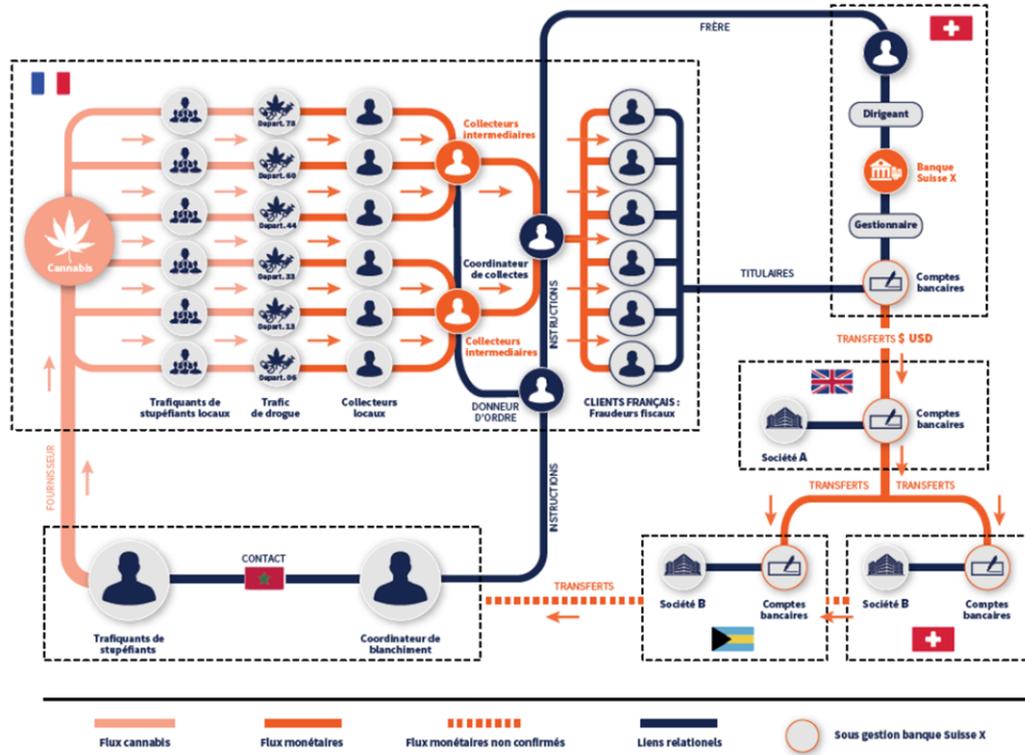
Figurent parmi les principaux stupéfiants :

- le cannabis ;
- les opiacés : opium (extrait du pavot), morphine, héroïne, codéine ;
- la cocaïne (provenant de la feuille de coca) et le crack ;
- les amphétamines et dérivés : ecstasy (MDMA), STP, DOB ;
- les hallucinogènes : LSD, mescaline, psilocybine, phencyclidine, ibogaïne, datura, etc. ;
- les solvants et inhalants : acétone, éther, colle, poppers (nitrite d'amyle), etc. ;
- les médicaments détournés de leur usage : anxiolytiques (benzodiazépines), hypnotiques (barbituriques, benzodiazépines), anorexigènes, antidépresseurs, vasodilatateurs, anesthésiques (kétamine, GHB), etc.

Parmi les produits psychoactifs, certains sont d'origine naturelle (comme le cannabis, l'opium ou la cocaïne), semi-synthétique (comme l'héroïne ou le LSD) ou synthétique (comme les médicaments).

On distingue parmi les nouveaux produits de synthèse trois catégories : les cannabinoïdes de synthèse (lesquels sont parfois incorporés dans des produits non classés comme stupéfiants et autorisés à la vente, notamment ceux à base de cannabidiol (CBD), les cathinones de synthèse et les opioïdes de synthèse (dont certains comme la méthadone ou la codéine sont des médicaments détournés de leur usage).

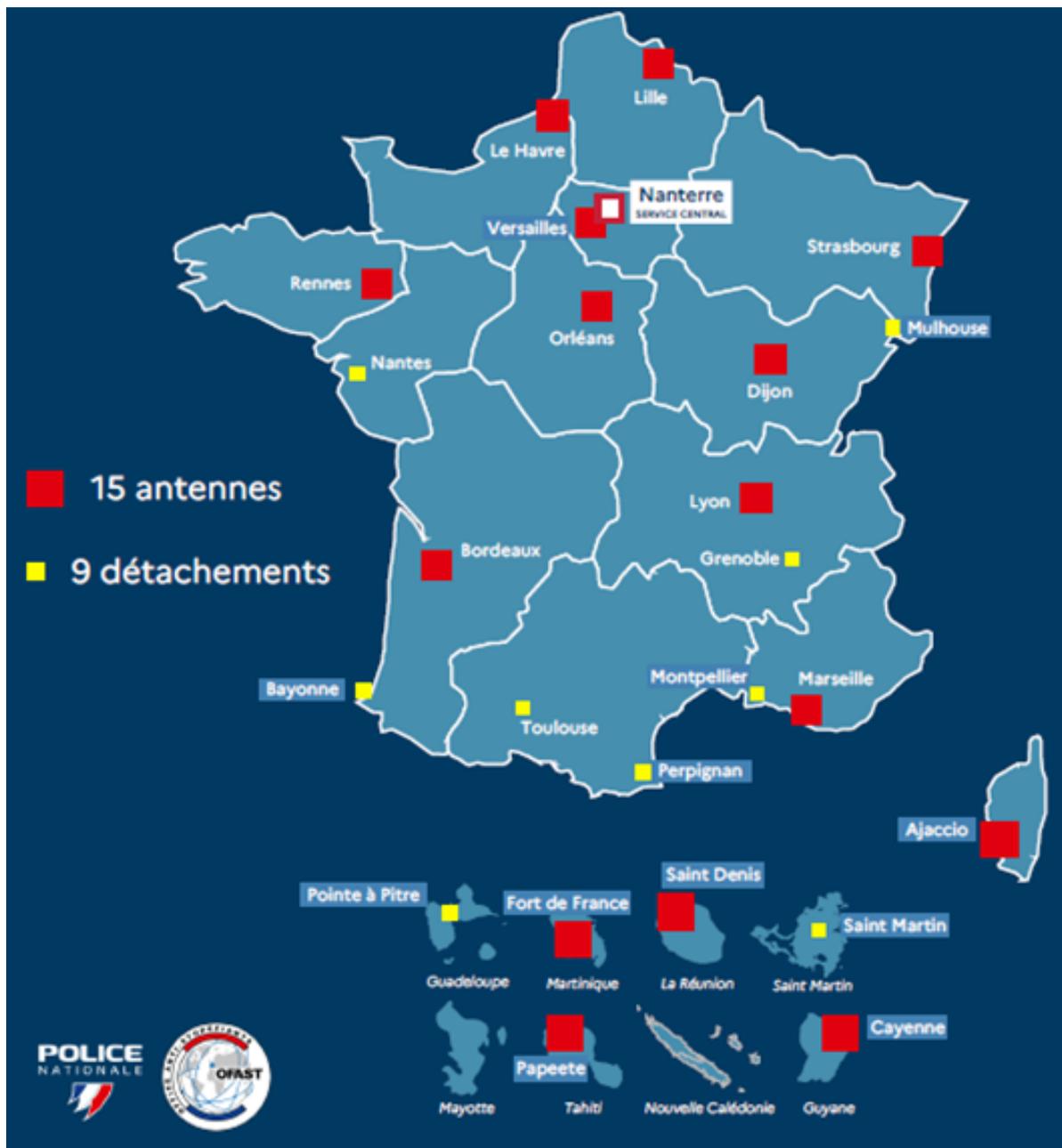
Annexe n° 3. Exemple de schéma de blanchiment



Source : direction des affaires criminelles et des grâces

Source : rapport du Sénat sur le narcotrafic en France – 07 mai 2024.

Annexe n° 4. Organisation des antennes et détachements OFAST



Source : OFAST