



# Les bonnes feuilles de l'IGA

## L'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur

Rapport n° : 13058-13041-01

**C**ette mission concerne l'évolution et à la maîtrise des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur, portées par l'action 6 du programme 216. La mission a rendu son rapport en octobre 2013.

Ces dépenses se caractérisent par un écart croissant entre l'autorisation budgétaire qui n'évolue pratiquement pas depuis 2006 (82 M€ en loi de finances initiale 2012) et les dépenses qui suivent une pente très inquiétante (102 M€ en 2012).

L'étude a essentiellement porté sur les indemnisations pour refus de concours de la force publique, le contentieux des étrangers, la protection fonctionnelle et les dossiers d'accidents de la circulation.

A l'issue de ses investigations, la mission est convaincue que ce dossier est un bon exemple qui révèle l'existence de marges importantes de réduction des dépenses sans qu'il soit nécessaire de bouleverser le cadre juridique ou budgétaire : la mobilisation des acteurs, l'élaboration de critères de performance et l'instauration d'un pilotage fin du budget sont susceptibles à eux seuls d'améliorer la maîtrise budgétaire, en générant de substantielles économies.



Le tribunal administratif de Paris - Crédit photo : IGA

## L'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur

### Synthèse du rapport

Conformément à la lettre de mission du 29 mars 2013 signée par le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé du budget, l'inspection générale de l'administration a réalisé une mission relative à l'évolution et à la maîtrise des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur, portées par l'action 6 du programme 216, Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI).

M. François LANGLOIS, inspecteur général de l'administration, et Mme Chloé MIRAU, inspectrice de l'administration, ont été chargés de cette mission, qui s'est déroulée d'avril à septembre 2013.

Les dépenses de contentieux portées par l'action 6 du programme 216 n'évoluent quasiment pas en autorisation budgétaire depuis 2006 (82 M€ en LFI 2012) mais sont en constante augmentation en réalisation, alors même que toutes les dépenses budgétées ne peuvent être mandatées faute de crédits suffisants. L'impasse budgétaire ne cesse de croître.

La mission, après avoir analysé dans une première partie la gestion globale des dépenses de contentieux, s'est intéressée aux quatre principaux postes de dépenses – les indemnités pour refus de concours de la force publique, le contentieux des étrangers, la protection fonctionnelle et les dossiers d'accidents de la circulation – avant dans une dernière partie de formuler des propositions pour une réforme du pilotage des crédits de contentieux.

#### **L'analyse de la gestion budgétaire globale des dépenses de contentieux**

Le pilotage budgétaire exercé par le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), responsable du BOP, sur les 119 unités opérationnelles (UO) est totalement découplé du pilotage hiérarchique exercé respectivement par la direction de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT) et la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) sur les préfetures et les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Dans ces conditions, le responsable du budget opérationnel (RBOP) éprouve des difficultés d'autant plus grandes à imposer des procédures d'instruction et de suivi pour optimiser la gestion des crédits aux préfetures et aux

SGAP que la maîtrise de ces dépenses n'est pas une préoccupation prioritaire pour eux.

L'impasse budgétaire est croissante depuis 2006, la part des crédits prévus en LFI ayant constamment reculé pour ne plus représenter que 61% des crédits tendanciellement dépensés depuis cinq ans en 2013. La programmation budgétaire n'a plus aucun caractère sincère. En outre, la situation actuelle génère des surcoûts, fragilise la gestion et démotive les équipes budgétaires.

La mission considère qu'il est impossible aujourd'hui de déterminer le niveau pertinent de dotation budgétaire compte tenu de la défaillance du système de contrôle interne du BOP. La priorité réside dans l'élaboration d'indicateurs de performance sur la base des résultats des UO les plus économes.

#### **Le contentieux lié au refus du concours de la force publique**

Il s'agit de permettre ou non l'exécution de décisions de justice en matière d'expulsion locative, ce qui est doublement sensible : il est au croisement du droit de propriété et du droit au logement et peuvent générer un trouble d'ordre social. Seul le risque de trouble grave à l'ordre public peut justifier le refus du préfet d'accorder le concours de la force publique.

La dépense annuelle, artificiellement limitée par le montant des ressources budgétaires disponibles, est liée au volume de concours refusés ou non exécutés. Elle est d'autant moins maîtrisée qu'il n'existe aucun dispositif de pilotage et de contrôle interne. Les énormes écarts d'un département à l'autre s'expliquent essentiellement par le degré d'investissement et de coordination des acteurs de terrain, en particulier par la priorité accordée à ce dossier par le préfet. Le renforcement de son rôle de coordonnateur des acteurs publics depuis les premiers impayés de loyer, jumelé à la mise en place d'un pilotage serré et d'une responsabilisation des acteurs est essentiel pour réduire substantiellement la dépense.

Si l'instauration d'un droit au logement opposable peut contribuer à limiter le nombre d'expulsions, les écarts de dépenses d'un département à l'autre sont tels qu'ils ne peuvent s'expliquer par les seules difficultés liées au droit au logement opposable (DALO).

### ***Le contentieux des étrangers***

Il est en forte croissance (+25% en trois ans), du fait d'une juridictionnalisation difficilement soutenable à terme par les préfetures. Le dynamisme des avocats, certains par conviction d'autres seulement mobilisés par la facilité du gain, contribue d'autant plus à l'augmentation de la dépense que les juges prennent peu en compte la situation budgétaire de l'Etat et que la réduction des moyens alloués aux préfetures limite leur capacité de défense.

Dans ces circonstances, l'absence de pilotage cohérent et de contrôle interne contribuent à la croissance de la dépense. La définition d'une norme de défense de l'Etat par les préfetures et l'animation du réseau sont essentielles mais seront insuffisantes si les besoins humains et budgétaires des préfetures ne sont ni évalués, ni satisfaits. Enfin, une mobilisation de tous les services de l'Etat concernés afin de faire évoluer les dispositions du code de justice administrative en matière de frais irrépétibles s'avèrerait pertinente.

### ***La protection fonctionnelle des fonctionnaires, en particulier des policiers***

Il est également d'un coût en forte croissance depuis six ans. La mission a pu constater lors de ses déplacements que la gestion de ce dossier est déconcentrée mais d'autant moins pilotée que le suivi est gravement déficient, les pratiques très variables d'un SGAP à l'autre et l'implication de la hiérarchie policière quasi inexistante. La protection est légitimement un dû mais le recours à un avocat, quasi automatique dans la police, n'est pas systématique dans la gendarmerie qui en outre mobilise la hiérarchie aux côtés des victimes. La non mobilisation de la hiérarchie, même lorsque des abus devraient être identifiés et traités, combinée au dynamisme d'avocats dont certains se sont fait de ces dossiers une spécialité très lucrative, explique largement la croissance de la dépense due pour l'essentiel à des faits n'ayant pas entraîné d'atteinte à l'intégrité physique des fonctionnaires.

Ni encadrée, ni suivie, cette dépense ne cessera d'autant moins de croître que les bénéficiaires sont nombreux. L'enjeu est cependant important, au-delà même des questions budgétaires.

### ***Les dépenses d'indemnisation liées aux accidents de la circulation***

Elles sont assez stables, ce qui ne les empêche pas d'être contraintes par les crédits délégués. Comme pour les autres dossiers de l'action 6, l'absence de contrôle interne rend quasi impossible l'analyse des facteurs de la dépense. Les écarts constatés d'un SGAP à l'autre ne peuvent être objectivés, les données transmises à la

DLPAJ manquant de fiabilité, aucune norme de dépense objective n'ayant été déterminée.

A l'issue de ses investigations, **la mission est convaincue de l'existence de marges importantes de réduction en matière de dépenses de contentieux si la DLPAJ assume réellement son rôle de RBOP, sans qu'il soit nécessaire de bouleverser le cadre juridique.** Faute de données fiables et exhaustives, l'ampleur de l'économie ne peut toutefois être quantifiée.

Pour ce faire, la DLPAJ doit acquérir sans délai une culture de gestion et d'animation de réseau et les moyens de mettre en œuvre le pilotage. L'hypothèse envisagée d'un éclatement partiel ou total du BOP contentieux ne devrait être envisagée que si la DLPAJ ne montait pas rapidement en puissance en tant que RBOP.

Sous la seule réserve du traitement particulier des dépenses d'indemnisations liées aux accidents de la circulation, la mission considère que l'éclatement du BOP contentieux serait un pis-aller par rapport à la mise en place d'un pilotage performant du BOP par la DLPAJ. En particulier, le maintien des dépenses de contentieux liées au refus de concours de la force publique pour expulsions locatives au sein du BOP 216 est légitime dans la mesure où les paramètres de la décision tiennent essentiellement à l'ordre public et que les moyens mis en œuvre sont ceux du ministère de l'intérieur. En outre, un transfert ne générerait en lui-même aucune économie pour le budget de l'Etat.

En outre, la DLPAJ doit élaborer, avec les services instructeurs, sous l'autorité du secrétaire général du ministère auquel elle est désormais rattachée, une stratégie contentieuse nationale, garante de l'égalité de traitement de situations identiques sur l'ensemble du territoire et accompagnée d'un dispositif de contrôle interne pour en suivre la réalisation.

Enfin, l'instauration d'une vraie coopération entre les directions les plus concernées du ministère - DLPAJ, DIMM, DRCPN - permettra seule d'éviter les circulaires contradictoires et donnera un véritable sens à l'action des services déconcentrés.



Inspection générale  
de l'administration  
15, rue Cambacérès  
75008 PARIS

Directeur de la publication :  
Marc Abadie  
Rédacteur en chef :  
Xavier Giguet

© Inspection générale  
de l'administration



## Les recommandations-clés

1. Le RBOP doit se doter rapidement d'indicateurs de performance sur la base de résultats des UO les plus économes et les diffuser.
2. A l'issue de l'exercice 2014, dresser un bilan des mesures prises par la DLPAJ pour améliorer visiblement le pilotage du BOP, en vue d'une éventuelle évolution de la maquette budgétaire.
3. Le ministère doit se doter d'une stratégie nationale sur les différentes thématiques relevant du BOP contentieux incluant un axe relatif à l'optimisation des dépenses, et en assurer la diffusion auprès des services instructeurs.
4. Etablir une norme des dépenses d'indemnisation pour les préfetures ; prévoir en lien avec la DMAT le dispositif adapté de sanctions en cas de dépassement.
5. Réaliser une enquête exhaustive et fiable permettant une évaluation précise de nombre d'habitues de la protection fonctionnelle, dans le cadre de sa réappropriation par la hiérarchie policière.

## Les auteurs

François Langlois | Inspecteur général de  
l'administration

Chloé Mirau | Inspectrice de l'adminis-  
tration