



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 13-058/13-041/01

RAPPORT

**SUR L'ÉVOLUTION ET LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX A LA
CHARGE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 13-058/13-041/01

RAPPORT

**SUR L'ÉVOLUTION ET LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX A LA
CHARGE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

Etabli par :

**Monsieur François Langlois
Inspecteur général de l'administration**

**Madame Chloé Mirau
Inspectrice de l'administration**

– SEPTEMBRE 2013 –

SYNTHESE

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 dans de bonnes conditions d'avril à septembre 2013. L'inspection générale des finances a renoncé à sa participation pour des motifs internes. Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été informé de la partie concernant le volet « refus du concours de la force publique ».



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 indemnisations 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 permet de constater, d'une part, que la gouvernance du budget opérationnel (BOP) contentieux est déconnectée de l'organisation hiérarchique du ministère, d'autre part, que l'impasse budgétaire récurrente a un impact négatif sur la gestion des crédits :

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 tendanciuellement dépensés depuis cinq ans en 2013, d'après la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI). 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 toutefois que, si un rebasage doit probablement être étudié à terme, 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 pour procéder à l'exécution de décisions de justice en matière d'expulsion locative est doublement sensible : il est au croisement du droit de propriété et du droit au logement alors même que l'administration se doit d'exécuter, en principe, les décisions de justice qui 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 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, 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 des forces de police et de gendarmerie 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. En outre, les recettes dues aux indemnisations en provenance des tiers pour accident matériel abondent le programme police nationale (P 176) alors que les dépenses sont imputées sur le programme 216. La logique voudrait que le même programme – en l'occurrence le P 176 – porte la charge des indemnisations pour accidents dont les services de police sont responsables.

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.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N°1 :	LE RBOP DOIT SE Doter RAPIDEMENT D'INDICATEURS DE PERFORMANCE SUR LA BASE DE RESULTATS DES UO LES PLUS ECONOMES ET LES DIFFUSER.....	24
RECOMMANDATION N°2 :	TANT QUE LES OUTILS DE MAITRISE DES DEPENSES DE CONTENTIEUX PRECONISES DANS LA SUITE DE CE RAPPORT N'AURONT PAS PERMIS D'ASSAINIR LA SITUATION DE L'ACTION 6 : OUVRIR EN DEBUT DE GESTION LA TOTALITE DES CREDITS PREVUS EN LFI POUR CETTE ACTION ET FAIRE PORTER LA CHARGE DU GEL ET DU SURGEL SUR LES AUTRES CREDITS DU PROGRAMME CPPI.....	24
RECOMMANDATION N°3 :	REDUIRE LES SITUATIONS CONDUISANT A L'INTERVENTION DU JUGE JUDICIAIRE EN DEVELOPPANT, A L'INITIATIVE DE L'ETAT, LES POLITIQUES DE PREVENTION DES LE PREMIER MOIS D'IMPAYE.....	27
RECOMMANDATION N°4 :	SUR LA BASE DE CRITERES OBJECTIFS PRENANT EN COMPTE LES CONTEXTES LOCAUX, ETABLIR UNE NORME DE DEPENSES D'INDEMNISATIONS POUR LES PREFECTURES ; PREVOIR AVEC LA DMAT LE DISPOSITIF ADAPTE DE SANCTIONS EN CAS DE DEPASSEMENT NON JUSTIFIE ET D'INTERESSEMENT EN CAS DE REDUCTION SIGNIFICATIVE DE LA DEPENSE (BOP 307).....	34
RECOMMANDATION N°5 :	DONNER INSTRUCTION AUX PREFETS POUR QU'ILS ASSURENT UNE REELLE COORDINATION DE L'ACTION DE L'ETAT ET DE SES PARTENAIRES, DES LE DEBUT DES PROCEDURES POUR IMPAYE DE LOYER, EN UTILISANT EN PARTICULIER LA CCAPEX QU'ILS COPRESIDENT.....	36
RECOMMANDATION N°6 :	ETENDRE A QUATRE MOIS AU LIEU DE DEUX ACTUELLEMENT LA DUREE D'INSTRUCTION DE DEMANDE DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE AVANT QUE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT NE PUISSE ETRE MISE EN CAUSE.....	36
RECOMMANDATION N°7 :	MAINTENIR LES ENQUETES PREALABLES AUX DECISIONS D'ACCORDER OU NON LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE PARMI LES PRIORITES A REALISER POUR LES DDSP ET LES GROUPEMENTS DE GENDARMERIE.....	37
RECOMMANDATION N°8 :	ASSOCIER TOUS LES ACTEURS IMPLIQUES DANS LA PREVENTION DES EXPULSIONS, Y COMPRIS LA DLPAJ, A LA REALISATION DU PROJET «EXPLOC» ET A SON DEPLOIEMENT.	37
RECOMMANDATION N°9 :	LA DLPAJ ET LA DGEF DOIVENT DEFINIR, EN ACCORD AVEC LES PREFETS, UN RATIO D'EFFICIENCE DES AGENTS EN CHARGE DES CONTENTIEUX ETRANGERS	51
RECOMMANDATION N°10 :	DLPAJ, DGEF ET DRH DOIVENT DEFINIR UN PLAN DE TRAVAIL POUR ENGAGER LA PROFESSIONNALISATION DE LA FILIERE METIER DE LA DEFENSE CONTENTIEUSE	52
RECOMMANDATION N°11 :	A L'INITIATIVE DE LA DLPAJ, ELABORER UNE CONVENTION PERMETTANT A UN AVOCAT OU AGENT DE PREFECTURE DU LIEU D'IMPLANTATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE DE REPRESENTER UNE PREFECTURE ELOIGNEE.....	53
RECOMMANDATION N°12 :	LA DMAT ET LA DEPAFI DOIVENT ETUDIER ENSEMBLE S'IL EST POSSIBLE DE TROUVER UN DISPOSITIF D'INTERESSEMENT, EN UTILISANT PAR EXEMPLE LES MARGES DE MANŒUVRE DU SCHEMA D'EMPLOI DU P 307.	53
RECOMMANDATION N°13 :	AVEC LES MINISTRES AYANT DES CONTENTIEUX DE MASSE, METTRE EN PLACE UN GROUPE DE TRAVAIL OPERATIONNEL COMPOSE DE REPRESENTANTS DU CONSEIL D'ETAT, DU CONSEIL SUPERIEUR DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL (CSTACAA), DE LA DIRECTION DU BUDGET ET DU MINISTERE DE LA JUSTICE, AFIN DE FAIRE EVOLUER LES DISPOSITIONS DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE EN MATIERE DE FRAIS IRREPETIBLES	54
RECOMMANDATION N°14 :	REALISER UNE ENQUETE EXHAUSTIVE ET FIABLE PERMETTANT UNE EVALUATION PRECISE DU NOMBRE « D'HABITUES DE LA PF », PREALABLE A UN TRAITEMENT SPECIFIQUE DE CES CAS, DANS LE CADRE D'UNE REAPPROPRIATION DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE PAR LA HIERARCHIE POLICIERE.	59
RECOMMANDATION N°15 :	REPENSER LA PROTECTION FONCTIONNELLE ACCORDEE POUR LES CAS D'OUTRAGE DANS LA POLICE, EN IMPLIQUANT REELLEMENT LA HIERARCHIE.....	61
RECOMMANDATION N°16 :	REDUIRE LE COUT DU RECOURS A AVOCAT POUR LES OUTRAGES ET INJURES EN : - SUIVANT LES COUTS DE MANIERE FINE ET EN GENERALISANT LES BONNES PRATIQUES GENERANT DES ECONOMIES ; - ELABORANT UNE LISTE DES AVOCATS PAR SGAP SUR LA BASE D'UN APPEL A PROJET DANS LEQUEL L'ADMINISTRATION FIXERAIT LES MONTANTS DE SES INTERVENTIONS AU TITRE DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE ; - VOIRE EN REMETTANT EN CAUSE LE RECOURS A AVOCAT POUR LES OUTRAGES ET INJURES.....	62

RECOMMANDATION N°17 :	FAIRE EN SORTE QUE LA HIERARCHIE DE LA GENDARMERIE CONSERVE LA MEME IMPLICATION ET REGROUPER TOUS LES DOSSIERS DE PROTECTION FONCTIONNELLE A LA DLPAJ DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE CONVENTION EN COURS DE NEGOCIATION AFIN D'AMELIORER LA LISIBILITE DE LA GESTION.....	63
RECOMMANDATION N°18 :	INTERVENIR AUPRES DU FGTI-SARVI POUR QUE L'ACTION DE RECOUVREMENT SOIT PRIORITAIREMENT MENE A L'ENCONTRE DES PERSONNES RESPONSABLES PLUTOT QUE VIS-A-VIS DE L'ADMINISTRATION. AMPLIFIER LES RETABLISSEMENTS DE CREDIT AU PROFIT DES SGAP LORSQU'IL Y A ACTION RECUSOIRE.	63
RECOMMANDATION N°19 :	SUIVRE LE COUT COMPLET* DE LA SINISTRALITE PAR FLOTTE ET PAR TERRITOIRE. SUIVRE EGALEMENT LES RECETTES LIEES A LA SINISTRALITE**. PARTAGER CE SUIVI ENTRE LES DIRECTIONS DU SG, LA DGPN ET LA DGGPN.	70
	* COUT DE LA REPARATION DES VEHICULES « PIECES ET MAIN D'ŒUVRE » (AVANT RETABLISSEMENTS DE CREDITS) + COUT DES DOMMAGES CAUSES AUX AGENTS + INDEMNISATION VERSEES AUX TIERS. INTEGRER LES PRIMES D'ASSURANCE DU PARC DES PREFECTURES.	
	** INDEMNISATION EN PROVENANCE DES TIERS, LORSQUE L'ÉTAT N'EST PAS RESPONSABLE (CREDITS EFFECTIVEMENT RETABLIS).	
RECOMMANDATION N°20 :	SUR LA BASE DE CRITERES OBJECTIFS, ETABLIR UNE NORME DE DEPENSES D'INDEMNISATIONS ET PREVOIR LE DISPOSITIF DE SANCTIONS ADAPTE EN CAS DE DEPASSEMENT NON JUSTIFIE DE LA DEPENSE, CELLE-CI DEVANT INCLURE LES REPORTS DE CHARGE POUR CREDITS INSUFFISANTS.	71
RECOMMANDATION N°21 :	ETUDIER RAPIDEMENT LES MODALITES D'UNE INSTRUCTION DES DOSSIERS D'ACCIDENTS DE LA GENDARMERIE PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR (SGAP PAR SOUCI DE PROFESSIONNALISATION ET D'ECONOMIE D'ECHELLE).	71
RECOMMANDATION N°22 :	VERIFIER LA PERTINENCE DES DEUX SEUILS ACTUELS D'INSTRUCTION PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE DES DOSSIERS D'ACCIDENTS.....	72
RECOMMANDATION N°23 :	HARMONISER L'IMPUTATION BUDGETAIRE DES INDEMNISATIONS VERSEES ET REÇUES, AUJOURD'HUI SUR DEUX PROGRAMMES DIFFERENTS. VEILLER A ETENDRE LE DISPOSITIF A LA GENDARMERIE, POUR Y DEVELOPPER EGALEMENT LES RETABLISSEMENTS DE CREDITS AU TITRE DES ACCIDENTS TIERS RESPONSABLE.	73
RECOMMANDATION N°24 :	A L'ISSUE DE L'EXERCICE 2014, DRESSER UN BILAN DES MESURES PRISES PAR LA DLPAJ POUR AMELIORER VISIBLEMENT LE PILOTAGE DU BOP, EN VUE D'UNE EVENTUELLE EVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGETAIRE.....	76
RECOMMANDATION N°25 :	AU SEIN DE LA SOUS-DIRECTION DU CONSEIL JURIDIQUE ET DU CONTENTIEUX : VEILLER A RECRUTER, A COTE DES CADRES JURISTES, DES CADRES AYANT UNE EXPERIENCE OPERATIONNELLE OU GESTIONNAIRE. MENTIONNER L'EXIGENCE DE PERFORMANCE DE LA GESTION DU BOP DANS LES FICHES DES AGENTS - REPOSITIONNER LA FONCTION FINANCIERE, AUJOURD'HUI ASSUMEE PAR LA SECTION COMPTABILITE DU "15EME" BUREAU, PAR EXEMPLE EN EN CONFIAANT LA RESPONSABILITE DIRECTE A UN CADRE A+ (ADJOINT SOUS-DIRECTEUR) - DEVELOPPER LA COLLABORATION ENTRE LES BUREAUX, ET EN PARTICULIER ENTRE LA SECTION EN CHARGE DE LA FONCTION FINANCIERE ET LES BUREAUX SECTORIELS - DESIGNER UN ANIMATEUR DE RESEAU AU SEIN DE CHAQUE BUREAU SECTORIEL. DE BON NIVEAU, IL AURA LA RESPONSABILITE D'ASSURER LE LIEN AVEC L'ENSEMBLE DES PREFECTURES ET SGAP EN CHARGE DE SA THEMATIQUE SECTORIELLE - ORGANISER AU MOINS DEUX FOIS PAR AN DES REUNIONS D'ACTUALITE, D'ECHANGES ET DE DOCTRINE AVEC LES SERVICES INSTRUCTEURS (PREFECTURES, SGAP, ETC.), LE CAS ECHEANT PAR VISIOCONFERENCE, A L'INSTAR DE LA REUNION DES CORRESPONDANTS RH ORGANISEE PAR LA DRH DU MINISTERE.....	77
RECOMMANDATION N°26 :	LE MINISTERE DOIT SE Doter D'UNE STRATEGIE NATIONALE SUR LES DIFFERENTES THEMATIQUES RELEVANT DU BOP CONTENTIEUX, ET EN ASSURER LA DIFFUSION AUPRES DES SERVICES INSTRUCTEURS. CETTE STRATEGIE DOIT INCLURE UN AXE RELATIF A L'OPTIMISATION DES DEPENSES.	78
RECOMMANDATION N°27 :	SUR LES DIFFERENTES SOUS-ACTIONS DU BOP CONTENTIEUX, ELABORER UN DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE LEGER ET PARTAGE ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS (ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES INSTRUCTEURS) POUR COMPRENDRE ET MAITRISER LES FACTEURS DE DEPENSES ET DE RECETTES. LA DLPAJ DOIT VEILLER A CE QUE L'OUTIL DE REMONTEE D'INFORMATIONS, A L'APPUI DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE SOIT ADAPTE AUX BESOINS DE PILOTAGE DES RUO COMME DU RBOP, LEGER (NON CHRONOPHAGE POUR LES SERVICES) ET FIABLE (LA DLPAJ EST GARANTE DE LA QUALITE DE L'INFORMATION QUI REMONTE DES SERVICES).	80

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations	9
Introduction	15

PARTIE I – ANALYSE DE LA GESTION BUDGETAIRE GLOBALE DES DEPENSES DE CONTENTIEUX 17

I - DECONNECTEE DE L'ORGANISATION HIERARCHIQUE DU MINISTERE ET ASSISE SUR DES UNITES OPERATIONNELLES (UO) PEU RESPONSABILISEES, LA CONSTRUCTION DU BUDGET OPERATIONNEL DE PROGRAMME (BOP) CONTENTIEUX NE FACILITE PAS LA MAITRISE DES CREDITS	17
1.1. <i>La gouvernance du BOP Contentieux est déconnectée de l'organisation hiérarchique des directions du ministère.....</i>	17
1.2. <i>L'étanchéité des crédits de contentieux par rapport aux crédits de fonctionnement des UO rend leur maîtrise moins prioritaire</i>	18
1.3. <i>Pour le contentieux de la Gendarmerie, le ministère instructeur des dossiers (ministère de la défense) n'est pas le payeur (ministère de l'intérieur)</i>	18
1.4. <i>Les UO sont nombreuses et diverses</i>	19
II - L'IMPASSE BUDGETAIRE RECURRENTE A UN IMPACT NEGATIF SUR LA GESTION DES CREDITS DE CONTENTIEUX ET DOIT ETRE LEVEE	19
2.1. <i>Les dotations sont inadaptées, en niveau et en calendrier</i>	19
2.1.1. Dotations prévues en loi de finances initiale : stables et insuffisantes	19
2.1.2. Dotations complémentaires : substantielles mais tardives.....	20
2.1.3. Insincérité du gel et du surgel sur les dépenses de contentieux	21
2.2. <i>Cette sous-budgétisation systématique est génératrice de coûts, voire de risques financiers</i>	22
2.2.1. Intérêts moratoires et frais irrépétibles : les coûts directs de la sous-budgétisation	22
2.2.2. Un impact indirect fort sur la qualité de la gestion.....	22
2.2.3. La facilité du report de charges : un risque financier pour le ministère.....	23
2.3. <i>Avant d'envisager une hausse des dotations, le RBOP doit œuvrer à la réduction des dépenses.....</i>	23
2.3.1. L'hypothèse du rebasage des crédits	23
2.3.2. L'élaboration prioritaire d'un plan de réduction active de la dépense.....	24

PARTIE II – LES DEPENSES D'INDEMNISATION POUR REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE 25

I - UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE.....	25
1.1. <i>L'équilibre complexe entre le droit de propriété et le droit au logement</i>	25
1.2. <i>Sauf motif d'ordre public, le préfet doit accorder le concours de la force publique</i>	26
II - UNE DEPENSE DONT LES SOUS-JACENTS SONT CONNUS, MAIS QUI AUJOURD'HUI N'EST PAS MAITRISEE FAUTE D'UN DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE CONTROLE INTERNE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE	27

2.1.	<i>Une dépense liée aux concours refusés et sous-estimée par d'importants reports de charges.....</i>	28
2.1.1.	Evolution des sous-jacents de la dépense depuis 1998.....	28
2.1.2.	La dépense est d'abord liée au volume des concours refusés ou non exécutés	30
2.1.3.	La dépense est artificiellement limitée par le montant des ressources budgétaires disponibles.....	31
2.2.	<i>Principale cause de non maîtrise des dépenses, l'absence de dispositif de pilotage et de contrôle interne doit être rapidement corrigée.....</i>	31
2.2.1.	Le dispositif de remontée d'informations vers la DLPAJ est incomplet et non fiable	31
2.2.2.	Les colossaux écarts de dépenses entre les préfectures ne sont pas objectivés.....	31
2.2.3.	La priorité pour le RBOP est d'élaborer un dispositif de contrôle interne léger et partagé avec les préfectures, ainsi qu'une norme de dépense	33
III -	DES ACTEURS NOMBREUX DONT L'ACTION EST INSUFFISAMMENT COORDONNEE	34
3.1.	<i>Des acteurs inégalement mobilisés</i>	34
3.2.	<i>La mobilisation des services de l'Etat par le Préfet.....</i>	35
3.3.	<i>Le rôle essentiel de la police et de la gendarmerie</i>	36
3.4.	<i>Un suivi des dossiers insuffisant, susceptible d'être amélioré grâce au projet « Exploc ».....</i>	37
3.5.	<i>la création du Droit au logement opposable (DALO), facteur de risque financier supplémentaire.....</i>	37
PARTIE III –	LE CONTENTIEUX DES ETRANGERS.....	41
I -	LA CROISSANCE TRES RAPIDE DES DEPENSES DE CONTENTIEUX DES ETRANGERS TRADUIT UNE JURIDICTIONNALISATION DU DROIT DES ETRANGERS DIFFICILEMENT SOUTENABLE A TERME POUR LES PREFECTURES.....	41
1.1.	<i>Une dépense en progression très rapide (+ 25% en trois ans).....</i>	41
1.2.	<i>La juridictionnalisation du droit des étrangers fragilise l'activité des préfectures</i>	42
1.2.1.	Les avocats développent en permanence de nouvelles stratégies juridictionnelles	43
1.2.2.	Il n'existe aucun « coût d'entrée » à attaquer l'acte du préfet pour le requérant et son avocat .	43
1.2.3.	Les avocats tirent avantage de la multiplication des procédures	45
1.2.4.	Une charge de travail difficile à supporter pour les préfectures	46
II -	FACE AUX RISQUES D'EVOLUTION DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS, L'ABSENCE DE PILOTAGE COHERENT ET DE CONTROLE INTERNE DOIT RAPIDEMENT ETRE CORRIGEE	46
2.1.	<i>Le suivi des facteurs de la dépense est défaillant et doit être amélioré rapidement</i>	46
2.1.1.	Les composantes de la dépense sont insuffisamment suivies et analysées.....	46
2.1.2.	Les écarts de performance entre préfectures ne sont pas objectivées	47
2.1.3.	Un risque majeur à contrôler au plus vite : l'émergence du contentieux indemnitaire.....	47
2.2.	<i>L'administration centrale, dans son unité, doit jouer son rôle de pilotage stratégique et d'animation de réseau</i>	48
2.2.1.	Le contentieux des étrangers ne fait pas l'objet à ce jour d'un pilotage stratégique lisible	48
2.2.2.	La priorité du pilotage stratégique consiste à définir une norme de défense de l'Etat par les préfectures.....	48
2.2.3.	L'animation du réseau, principalement réalisée par la DGEF, n'est pas satisfaisante.....	49
2.3.	<i>Face aux moyens dont disposent les requérants, optimiser les moyens de défense des préfectures est aujourd'hui indispensable</i>	51
2.3.1.	Définir un calibrage quantitatif des ressources humaines nécessaires.....	51
2.3.2.	Diminution du recours aux avocats : veiller aux effets pervers	51
2.3.3.	Définir un calibrage qualitatif des compétences requises.....	52
2.3.4.	Porter une attention particulière aux préfectures éloignées du siège du TA et de la CAA	52
2.3.5.	Enclencher une démarche vertueuse d'intéressement des préfectures à la diminution des dépenses de contentieux	53

III - DES EVOLUTIONS QUI DEPASSENT LE SEUL MINISTERE DE L'INTERIEUR FACILITERAIENT LA DIMINUTION DES DEPENSES DE CONTENTIEUX DES ETRANGERS	53
--	----

PARTIE IV – LA PROTECTION FONCTIONNELLE DES FONCTIONNAIRES..... 55

I - DES DEPENSES EN FORTE AUGMENTATION DEPUIS 2008.....	55
II - UNE GESTION DECONCENTREE MAIS NON PILOTEE	56
2.1. Des données difficilement exploitables car incomplètes	56
2.2. Des écarts importants entre SGAP.....	56
III - DES FACTEURS DE CROISSANCE DE LA DEPENSE NON MAITRISES.....	57
3.1. Une démarche individuelle du fonctionnaire	57
3.2. Des procédures variables d'un SGAP à l'autre	58
3.3. La hiérarchie policière très rarement impliquée.....	58
3.4. Les « habitués » de la protection fonctionnelle.....	59
3.5. Un pourcentage élevé de dossiers pour outrages simples et injures sans dommages corporels.....	59
3.6. L'assistance d'un avocat, facteur de dépense supplémentaire.....	61
3.7. Une implication forte de la hiérarchie de la gendarmerie, facteur de réduction de la dépense	62
3.8. Le Service d'Aide au Recouvrement des Victimes (SARVI) de plus en plus coûteux pour l'administration	63
IV - LA PROTECTION FONCTIONNELLE, UN ENJEU PAS UNIQUEMENT BUDGETAIRE	64

PARTIE V – LES DEPENSES D'INDEMNISATION LIEES AUX ACCIDENTS DE LA CIRCULATION 65

I - DES DEPENSES ASSEZ STABLES, MAIS QUI PEUVENT MASQUER DES REPORTS DE CHARGE, FAUTE DE CREDITS SUFFISANTS	65
II - L'ABSENCE DE CONTROLE INTERNE FAIT OBSTACLE A L'ANALYSE DES FACTEURS DE LA DEPENSE.....	66
2.1. Important déséquilibre entre police et gendarmerie, non objectivé.....	66
2.2. Forts écarts géographiques, non objectivés.....	67
2.2.1. La dépense globale par SGAP n'est pas connue.....	67
2.2.2. Le dispositif de remontée d'informations vers la DLPJ n'est pas fiabilisé.....	69
III - QUATRE FAILLES DU PILOTAGE A CORRIGER EN PRIORITE	69
3.1. Le coût complet de la sinistralité et ses causes doivent être suivis de façon globale et partagée entre les différents acteurs (SG, DGPN, DGGN)	69
3.1.1. Mettre en place un suivi du coût complet de la sinistralité pour le ministère	69
3.1.2. Elaborer un dispositif de contrôle interne léger et partagé entre les différents acteurs (SG, DGPN et DGGN) pour comprendre et maîtriser les facteurs de dépenses et de recettes	70
3.2. Déterminer une norme de dépense objective, que les services devront respecter.....	70
3.3. Pour en garantir le caractère optimal, l'instruction des dossiers de la gendarmerie doit être intégrée au sein du ministère de l'intérieur.....	71
3.4. Réexaminer le traitement distinct des recettes (P 176) et des dépenses (P 216) d'indemnisation	72

**PARTIE VI - PROPOSITIONS POUR UNE REFORME DU PILOTAGE DES CREDITS DE
CONTENTIEUX 75**

- I - POUR ASSUMER LEGITIMEMENT SON ROLE DE RBOP, LA DLPAJ DOIT ENRICHIR SA CULTURE PROFESSIONNELLE D'UNE CULTURE DE GESTION ET D'ANIMATION DE RESEAU 75
- 3.1. *L'hypothèse d'éclatement du BOP Contentieux ne s'impose pas si la DLPAJ développe ses compétences de RBOP* 75
- 1.2. *La DLPAJ a besoin de renforcer sa culture de gestion et d'animation de réseau* 76
- II - L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE CONTENTIEUSE NATIONALE, PUIS D'UN DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE POUR EN GARANTIR LA REALISATION, EST UNE PRIORITE 77
- 2.1. *Les services instructeurs ont besoin de s'appuyer sur une stratégie contentieuse nationale, garante de l'égalité de traitement de situations identiques sur l'ensemble du territoire* . 77
- 2.2. *Etablir un dispositif de contrôle interne pour suivre la réalisation de la stratégie* 79
- III - POUR JOUER SON ROLE A L'EGARD DES SERVICES DECONCENTRES, LE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE EN MATIERE DE CONTENTIEUX DOIT RAPIDEMENT GAGNER EN COHERENCE ET EN UNITE 80
- 3.1. *Un nécessaire renforcement de la coopération au sein du SG* 80
- 3.2. *Instaurer une réelle collaboration entre directions du ministère* 80
- 3.3. *Mieux informer les UO des décisions prises par l'administration centrale* 81

Liste des annexes 85

- Annexe 1 : Lettre de mission 87
- Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées 91
- Annexe 3 : Documents divers en matière de contentieux des expulsions locatives 95

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 29 mars 2013, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances, et le ministre délégué chargé du budget ont confié à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances 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. L'inspection générale des finances a renoncé à sa participation pour des motifs internes.

Le directeur de cabinet de la ministre de l'égalité des territoires et du logement a adressé un courrier à son homologue de l'intérieur le 8 juillet 2013, dans lequel il exprime le souhait que ce ministère soit associé à la réflexion sur le volet « non concours de la force publique ». Compte tenu du calendrier et de la prochaine évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives prévue dans le cadre du programme de travail du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, le CGEDD a été informé du rapport mais n'a pas été concrètement associé à la mission.



Les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur se caractérisent par un effet de ciseau croissant entre l'autorisation budgétaire qui n'évolue pratiquement pas depuis 2006 (82 M€ en LFI 2012) et les dépenses qui suivent une pente très dynamique (102 M€ en 2012). De surcroît, environ 20 % des dépenses ne peuvent pas être mandatées, faute de crédits suffisants.

L'objectif de la mission consistait donc à analyser l'impasse budgétaire et à faire des propositions de toute nature pour y remédier.

La mission a concentré son étude 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**. En 2012, ces quatre thèmes représentent 77 % des dépenses de contentieux. Les autres contentieux (attroupements, autres mises en cause de l'Etat) ont un impact financier plus irrégulier.

Concernant la méthode d'investigation, la mission a rencontré l'administration centrale du ministère (DLPAJ, DEPAFI, DMAT, DGEF, DGGN, DRCPN) et ses partenaires (notamment : ministère du logement, ministère de la justice, Fonds de garantie des victimes de terrorisme et d'infractions). Afin de se forger une vision concrète des difficultés de gestion, elle a également effectué plusieurs déplacements en SGAP (Paris, Marseille, Lyon, Rennes, Lille) et en préfecture (Préfecture de police, Bouches-du-Rhône, Rhône, Seine-Saint-Denis, Oise), où elle a étudié un grand nombre de dossiers. Lors de ses déplacements, la mission a également rencontré les partenaires des préfectures (services de police et de gendarmerie, magistrats administratifs, représentants du conseil général, des bailleurs et de la caisse d'allocations familiales).

Tout au long de son travail, la mission a été confrontée à l'absence de contrôle interne, à la diversité des pratiques locales de gestion et à la faiblesse du pilotage central, trois éléments qui ont ralenti l'élaboration du diagnostic et le rendent parfois incomplet faute de données.



A l'issue de ses investigations, la mission analyse dans le présent rapport :

- l'organisation et la situation budgétaires de l'action 6 du programme conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (CPPI) (**1^{ère} partie**) ;
- chacun des quatre thèmes précités (**parties 2 à 5**). Après la présentation du diagnostic, la mission met en évidence les différents leviers pour maîtriser et réduire la dépense, depuis la rationalisation des pratiques administratives jusqu'aux évolutions juridiques adéquates ;
- la chaîne de pilotage des dépenses de contentieux, qui est globalement défailante et qu'il semble urgent de structurer (**partie 6**).



PARTIE I – ANALYSE DE LA GESTION BUDGETAIRE GLOBALE DES DEPENSES DE CONTENTIEUX

I - DECONNECTEE DE L'ORGANISATION HIERARCHIQUE DU MINISTERE ET ASSISE SUR DES UNITES OPERATIONNELLES (UO) PEU RESPONSABILISEES, LA CONSTRUCTION DU BUDGET OPERATIONNEL DE PROGRAMME (BOP) CONTENTIEUX NE FACILITE PAS LA MAITRISE DES CREDITS

1.1. LA GOUVERNANCE DU BOP CONTENTIEUX EST DECONNECTEE DE L'ORGANISATION HIERARCHIQUE DES DIRECTIONS DU MINISTERE

Les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur sont portées par l'action 6 du programme 216, « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (CPPI), dont le Secrétaire général du ministère est le responsable (RPROG).

Conformément à la charte de gestion du programme, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) est responsable du budget opérationnel de programme (BOP) « Conseil juridique et traitement du contentieux ». Outre la DLPAJ, les unités opérationnelles sont les préfetures et les SGAP¹ :

- les préfetures traitent les dossiers d'indemnisation pour refus de concours de la force publique, les litiges relatifs au droit des étrangers, les attroupements et les autres mises en cause de l'Etat ;
- les SGAP ont la charge des dossiers d'indemnisation d'accidents et de protection fonctionnelle pour les policiers ;
- la DLPAJ gère une UO de centrale, pour les dossiers les plus lourds ou relevant de sa compétence propre comme la protection fonctionnelle du corps préfectoral.

Le pilotage budgétaire exercé par le DLPAJ, responsable du BOP, sur les UO est totalement découplé du pilotage hiérarchique exercé respectivement par la DMAT et la DRCPN sur les préfetures et les SGAP. L'éloignement est encore plus grand en ce qui concerne les dossiers de la gendarmerie payés par les SGAP (voir ci-dessous).

Dans le schéma budgétaire du BOP Contentieux, la DMAT et la DRCPN ne jouent aucun rôle :

- il n'y a pas de remontée financière ou d'activité contentieuse depuis les UO vers ces deux directions. Par exemple, la DRCPN ignore le coût de la protection fonctionnelle des policiers, ou même le nombre de protections fonctionnelles accordées ;
- ni les préfetures ni les SGAP ne sont évalués par la DMAT et la DRCPN sur leur capacité à maîtriser ces dépenses.

¹ Ainsi que les hauts-commissariats et les SATPN.

Dans ces conditions, la capacité du RBOP à imposer aux préfetures et aux SGAP des procédures d'instruction ou d'organisation pour optimiser la gestion des crédits de contentieux est très limitée. De plus, concernant les dépenses pour non exécution des décisions de justice, la DLPAJ a très peu prise sur le fait générateur de la dépense.

1.2. L'ÉTANCHEITE DES CREDITS DE CONTENTIEUX PAR RAPPORT AUX CREDITS DE FONCTIONNEMENT DES UO REND LEUR MAITRISE MOINS PRIORITAIRE

Pour les préfetures et les SGAP, la maîtrise des dépenses du BOP Contentieux est rarement une préoccupation majeure. En effet, les crédits de contentieux et les crédits de fonctionnement sont étanches, ce qui rend moins impérieuse la maîtrise des premiers. Il n'y a de conséquence à l'absence de maîtrise des crédits délégués par le RBOP, ni sur le fonctionnement des services, ni sur l'évaluation des cadres, ce qui réduit la capacité de pilotage et de contrôle de gestion de la DLPAJ.

L'intégration de la DLPAJ au sein du secrétariat général du ministère de l'intérieur devrait permettre de renforcer la cohérence de l'activité contentieuse et l'enjeu de maîtrise des crédits, au moins pour les UO préfetures.

1.3. POUR LE CONTENTIEUX DE LA GENDARMERIE, LE MINISTERE INSTRUCTEUR DES DOSSIERS (MINISTERE DE LA DEFENSE) N'EST PAS LE PAYEUR (MINISTERE DE L'INTERIEUR)

Par convention entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense², l'instruction du contentieux et de la protection fonctionnelle de la Gendarmerie nationale est réalisée par les six services locaux du contentieux (SLC)³, structures relevant du service du commissariat aux armées, ou par la direction des affaires juridiques du secrétariat général pour l'administration, pour les dossiers les plus lourds. Les SLC transmettent les dossiers pour mandatement aux SGAP (ou, pour les gros dossiers, la DAJ à la DLPAJ). La visibilité du RBOP sur les modalités de traitement de ces dossiers (doctrine, effectifs dédiés, bilan d'activité, rétablissements de crédits au profit du programme gendarmerie nationale, etc.) est à peu près nulle.

Toutefois, la convention de 2008 entre le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur arrive à échéance à la fin de l'année 2013 ; les dossiers contentieux de la gendarmerie nationale pourront alors être instruits au sein des services du ministère de l'intérieur, sans que le dispositif soit à ce jour véritablement arrêté.

² Délégation de gestion cadre en date du 28 juillet 2008, annexe 8 relative au contentieux et annexe 9 relative à la protection fonctionnelle.

³ Rennes, Metz, Toulon, Bordeaux, Villacoublay et Brest.

1.4. LES UO SONT NOMBREUSES ET DIVERSES

Le BOP Contentieux comprend 119 unités opérationnelles⁴. En 2012, 35 UO ont exécuté moins de 100 000 € de dépenses, dont 20 moins de 50 000 €. A l'inverse, quelques UO concentrent la majorité de la dépense : 80,6 M€ (soit près de 80 % de la dépense du BOP en 2012) ont été exécutés par les 23 UO qui dépassent le million d'euros de dépenses (dont la totalité des SGAP et toutes les préfectures d'Ile-de-France).

Cette structuration du BOP en de nombreuses UO de tailles variées ne facilite ni le mécanisme des délégations de crédits par le RBOP, ni la professionnalisation des petites UO.

II - L'IMPASSE BUDGETAIRE RECURRENTE A UN IMPACT NEGATIF SUR LA GESTION DES CREDITS DE CONTENTIEUX ET DOIT ETRE LEVEE

2.1. LES DOTATIONS SONT INADAPTEES, EN NIVEAU ET EN CALENDRIER

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, les crédits de contentieux étaient évaluatifs. En 2006, les crédits deviennent limitatifs⁵, ce qui provoque l'émergence de l'effet de ciseau entre dotations et dépenses à l'origine du présent rapport.

2.1.1. Dotations prévues en loi de finances initiale : stables et insuffisantes

La dotation prévue en loi de finances initiale pour les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur est pratiquement stable de 2006 (82,4 M€) à 2013 (82 M€).

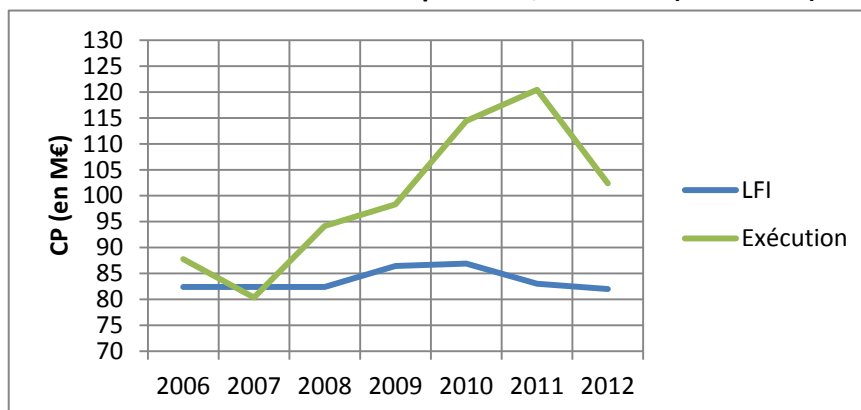
Une dotation complémentaire de 5M€ a été temporairement octroyée en 2009 et 2010, pour compenser l'intégration des dépenses de la gendarmerie nationale, puis elle a été supprimée. Quant à la réintégration au sein du ministère de l'intérieur des services en charge de l'immigration, elle a été réalisée sans compensation.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les dépenses excèdent largement chaque année le budget prévu en LFI :

⁴ DLPAJ, préfectures et hauts-commissariats, SGAP et SATPN.

⁵ Article 9, loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Action 6 CPPI : évolution comparée LFI/exécution (2006-2012)



Source : mission sur données DEPAFI

Méthode : hors crédits « CNI/passeports »

A noter que l'année 2012 rompt avec la tendance observée depuis 2008 d'une divergence croissante entre les dépenses exécutées et les dépenses autorisées par la LFI. La mission n'a pas été en mesure d'analyser la part, dans la situation de 2012, qu'il convient de donner à l'insuffisance des crédits disponibles dans l'apparent changement de tendance : les reports sur 2013 ont été importants mais peut-être l'étaient-ils déjà les années précédentes.

2.1.2. Dotations complémentaires : substantielles mais tardives

A la dotation prévue en LFI, s'ajoutent des dotations complémentaires :

- Il arrive que des **dotations exceptionnelles** soient prévues pour assumer la charge de contentieux lourds : c'est le cas, par exemple, de la dotation prévue par la loi de finances rectificative pour 2008 visant à indemniser les communes au titre de leur participation à la délivrance des titres (cartes nationales d'identité et passeports), à hauteur de 97,5 M€⁶.
- L'action 6 bénéficie également du **dégel de la réserve de précaution** du programme CPPI : + 15,2 M€ en 2012, à comparer avec la quote-part de l'action 6 au gel en 2012 (4,92 M€, soit 6 % de 82 M€), soit un gain net de + 10,3 M€ pour l'action 6.
- Enfin, l'action 6 est abondée par **décret d'avance** : + 8,6 M€ en 2012, soit 74% de l'abondement de CPPI par le décret d'avance⁷.

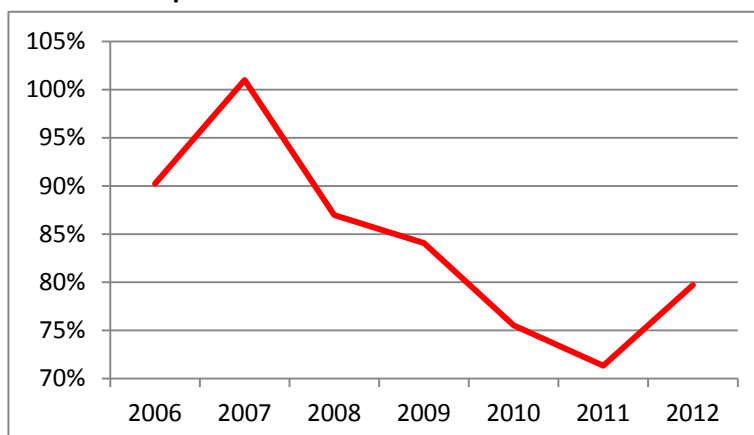
Comme le montre le graphique ci-dessous, **la part représentée par les crédits prévus en LFI dans l'ensemble des crédits ouverts au profit de l'action 6 CPPI a constamment reculé de 2007 à 2011**, au point de ne représenter que 71 % du total des crédits ouverts.

⁶ Article 103 de la loi n°2008-1443 du 30 déc. 2008 de finances rectificative pour 2008 : "une dotation exceptionnelle est attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 déc. 2008, de l'application du décret n° 99-973 du 25 nov. 1999 modifiant le décret n° 55-1397 du 22 oct. 1955 instituant la CNI et du décret n° 2001-185 du 26 fév. 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, pour le recueil des demandes et la remise aux intéressés des CNI et des passeports".

⁷ Décret n°2012-1333 du 30 novembre 2012.

La mission considère que ces abondements en gestion sont devenus trop massifs et répétés pour que la programmation budgétaire issue de la LFI puisse être qualifiée de sincère.

Action 6 CPPI : part de la LFI dans l'ensemble des crédits ouverts (2006-2012)



Source : mission sur données DEPAFI

Méthode : hors crédits « CNI/passeports »

Toutefois, l'année 2012 semble rompre avec cette tendance, les crédits ouverts ne dépassant que de 20,9 M€ l'enveloppe de 82 M€ prévue en LFI, soit **une augmentation de 25 % de l'enveloppe initiale (contre 40 % en 2011)**.

Par ailleurs, les ouvertures de crédits complémentaires sont trop tardives, et n'en permettent pas une utilisation optimale. En 2012, les gestionnaires n'ont disposé que de quelques jours pour dépenser les abondements du décret d'avance : les plateformes CHORUS ont été saturées et près de 500 000 € n'ont pu être dépensés, alors qu'un grand nombre d'UO avaient encore d'importants besoins⁸.

Il convient de rappeler en effet qu'une grande part des dossiers contentieux sont de faible montant (exemple : litige en droit des étrangers) et que le retard de paiement oblige à recalculer le montant des intérêts moratoires au moment du mandatement. Les abondements tardifs sont donc inadaptés au paiement des petits contentieux de masse avec intérêts moratoires. Donner davantage de visibilité aux gestionnaires leur permettrait de réserver le bénéfice de ces ouvertures de crédits à de gros dossiers.

2.1.3. Insincérité du gel et du surgel sur les dépenses de contentieux

En 2013, les crédits de contentieux votés en LFI ont fait l'objet d'un gel de 4,9 M€ et d'un surgel de 11 M€. Les crédits ouverts en début de gestion sur l'action 6 se sont donc élevés à 66,1 M€, soit **65% des dépenses 2012 et 61% du tendanciel sur cinq ans estimé par la DEPAFI⁹**.

⁸ Le taux d'exécution des crédits ouverts s'élève toutefois à 99,5 % en 2012 (soit 102,39 M€ de dépenses exécutées pour 102,72 M€ de crédits ouverts).

⁹ Soit 109 M€.

Ces gel et surgel créent manifestement une situation d'insincérité budgétaire, dès lors que la totalité des crédits de la LFI sont déjà nettement insuffisants pour faire face aux dépenses de l'année auxquelles s'ajoutent de surcroît les reports de charges¹⁰.

2.2. CETTE SOUS-BUDGETISATION SYSTEMATIQUE EST GENERATRICE DE COUTS, VOIRE DE RISQUES FINANCIERS

2.2.1. Intérêts moratoires et frais irrépétibles : les coûts directs de la sous-budgétisation

L'insuffisance de crédits est génératrice de dépenses supplémentaires pour le BOP Contentieux :

- Elle aboutit fréquemment à empêcher la conclusion d'arrangements amiables engagés par les préfectures et les SGAP, alors qu'un accord entre les parties serait envisageable. Or, la procédure contentieuse coûte plus cher à l'administration, notamment en raison du risque de condamnation aux frais irrépétibles, sans compter les éventuels frais d'avocat. Prévue à l'article L 761-1 du code de justice administrative et à l'article 700 du code de procédure civile, cette condamnation est très souvent prononcée par le juge lorsque l'administration est la partie perdante.
- Elle génère une charge en intérêts moratoires.

2.2.2. Un impact indirect fort sur la qualité de la gestion

L'insuffisance de crédits pèse sur la qualité de la gestion du BOP Contentieux, pour deux raisons principales :

- Souhaitant mesurer au plus juste l'enveloppe de crédits destinée à chaque UO, le RBOP ne délègue pas la totalité des crédits en début d'année. Les RUO sont donc dans l'incertitude de la somme totale dont ils vont disposer ; certains attendent une seconde dotation, qui finalement n'intervient pas ; d'autres gardent en précaution une partie des crédits, alors qu'ils pourraient clore au plus vite des dossiers coûteux en intérêts moratoires. Cette absence de visibilité empêche les RUO de procéder aux choix optimaux de gestion de leur enveloppe.
- La mission a également constaté à de multiples reprises que la sous-budgétisation structurelle supprime toute incitation des gestionnaires (centraux ou locaux) à faire des efforts pour maîtriser la dépense de contentieux : l'effort leur semble vain. La mission a été frappée par le quasi défaitisme des acteurs, notamment en administration centrale, qui appellent de leurs vœux un rebasage comme condition préalable pour envisager un dispositif de maîtrise de la dépense.

¹⁰ Le Contrôleur budgétaire et comptable a d'ailleurs jugé insincère la totalité du surgel (11M€) effectué au titre des dépenses de contentieux en 2013, par note du 2 avril 2013 adressée au DEPAFI.

La mission note à ce propos que certaines UO réussissent à maîtriser leurs dépenses mieux que d'autres, ce qui témoigne de l'existence d'une importante marge de progrès. A titre d'exemple, en 2012, la préfecture du Rhône (4^{ème} département de France en terme de population) a dépensé 32 000 € au titre des indemnisations pour refus de concours de la force publique, soit presque trois fois moins que la préfecture de la Haute-Marne et deux fois moins que la préfecture des Alpes-de-Haute-Provence, qui figurent toutes deux parmi les dix départements métropolitains les moins peuplés.

2.2.3. La facilité du report de charges : un risque financier pour le ministère

Si l'évolution des dépenses de contentieux depuis 2006 est très dynamique (+ 38 % entre 2006 et 2012), elle reste freinée par le facteur limitant des dotations. En réalité, la progression des besoins en crédits est bien supérieure : faute de crédits disponibles, elle se traduit par d'importants reports de charges d'une année sur l'autre (18,4 M€ de 2012 sur 2013).

Ces reports sont suffisamment importants (18 % de la dépense) pour poser la question de la soutenabilité à terme des dépenses de contentieux.

La mission considère que le suivi de ces reports de charges – et de leur évolution tendancielle – par le RBOP doit être renforcé. Un effort pédagogique particulier doit être réalisé au profit des RUO : ces derniers doivent être particulièrement sensibilisés par le RBOP au fait **que les reports ne constituent pas une facilité de gestion pour faire face à l'insuffisance des crédits**, mais qu'ils doivent être le plus limités possible. D'autant plus qu'ils génèrent des intérêts moratoires.

2.3. AVANT D'ENVISAGER UNE HAUSSE DES DOTATIONS, LE RBOP DOIT ŒUVRER A LA REDUCTION DES DEPENSES

2.3.1. L'hypothèse du rebasage des crédits

Jusqu'à présent, la direction du budget a justifié l'absence de rebasage des crédits en LFI par le fait que le ministère de l'intérieur n'a pas apporté la preuve d'une gestion optimale des crédits de contentieux. Le récent rapport du Contrôleur budgétaire et comptable ministériel conforte cette position¹¹.

De surcroît, pour le ministère de l'intérieur, le rebasage n'est pas forcément opportun. En effet, il faudrait le gager par une diminution de dépenses sur d'autres lignes budgétaires, alors que les dépenses de contentieux, obligatoires en pratique, finiront toujours par être payées.

Mais précisément, la direction du budget pourrait être amenée à considérer que l'absence de rebasage conduit systématiquement à la prise d'un décret d'avance et à des reports de charges hasardeux. Il pourrait apparaître budgétairement plus vertueux de procéder à un rebasage, gagé sur d'autres lignes.

¹¹ Frais de justice et réparations civiles au ministère de l'intérieur, CBCM, avril 2012.

Pour autant, si la mission considère en effet qu'un rebasage doit être étudié à terme, il est prématuré aujourd'hui.

Il est indéniable que l'effet de ciseau entre dotations et dépenses, ainsi que l'incapacité des gestionnaires à anticiper les reliquats de crédits accordés en fin d'exercice ont un effet très négatif sur la maîtrise des dépenses de contentieux. Mais la mission n'adhère pas à l'hypothèse d'un socle incompressible de dépenses qui serait fixé à 109 M€ - montant évalué par la DLP AJ – et qui pourrait servir de norme au rebasage. A ce stade, **la mission considère qu'il est impossible de déterminer aujourd'hui à quel niveau doit s'établir la dotation budgétaire, étant donné la défaillance du dispositif de contrôle interne du BOP.**

2.3.2. L'élaboration prioritaire d'un plan de réduction active de la dépense

Avant tout rebasage, la priorité pour le RBOP est de se doter d'outils pour réduire la dépense – en s'appuyant notamment sur les bonnes pratiques qu'il faut diffuser à l'ensemble des UO en même temps que les résultats des UO les plus performantes. Des ratios simples doivent permettre d'établir des normes ou des fourchettes de dépenses.

Recommandation n°1 : Le RBOP doit se doter rapidement d'indicateurs de performance sur la base des résultats des UO les plus économes et les diffuser.
--

L'harmonisation des dépenses sur la base des UO les plus performantes permettra sans doute de réduire notablement l'impasse budgétaire. Dans l'attente des résultats de cette démarche et dans la mesure où des reports de charge doivent encore être absorbés, il serait utile d'améliorer la marge de manœuvre des UO et la sincérité de la programmation en ouvrant en début de gestion la totalité des crédits prévus en LFI pour l'action 6.

Recommandation n°2 : Tant que les outils de maîtrise des dépenses de contentieux préconisés dans la suite de ce rapport n'auront pas permis d'assainir la situation de l'action 6, ouvrir en début de gestion la totalité des crédits prévus en LFI pour cette action et faire porter la charge du gel et du surgel sur les autres crédits du programme CPPI.

Enfin, dans les parties suivantes du présent rapport, la mission préconise des pistes de réduction supplémentaires des dépenses, qui vont au-delà de la seule démarche de performance à la main du RBOP. **Après un bilan de la mise en œuvre de la démarche de performance précitée et des propositions du présent rapport qui auront été retenues, il pourra être procédé à un examen sincère de l'écart entre les crédits et les dépenses de contentieux, afin d'identifier un éventuel besoin de rebasage.** Cet examen pourrait être réalisé au 1^{er} semestre 2015 en vue de la LFI 2016.

PARTIE II – LES DEPENSES D'INDEMNISATION POUR REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

I - UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE

1.1. L'EQUILIBRE COMPLEXE ENTRE LE DROIT DE PROPRIETE ET LE DROIT AU LOGEMENT

Le respect du droit de propriété est inscrit dans la Constitution (article 2 de la Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen de 1789). Il s'agit d'un « droit liberté », c'est-à-dire du droit pour un individu de faire quelque chose, en l'occurrence de devenir propriétaire d'un bien, en particulier un logement.

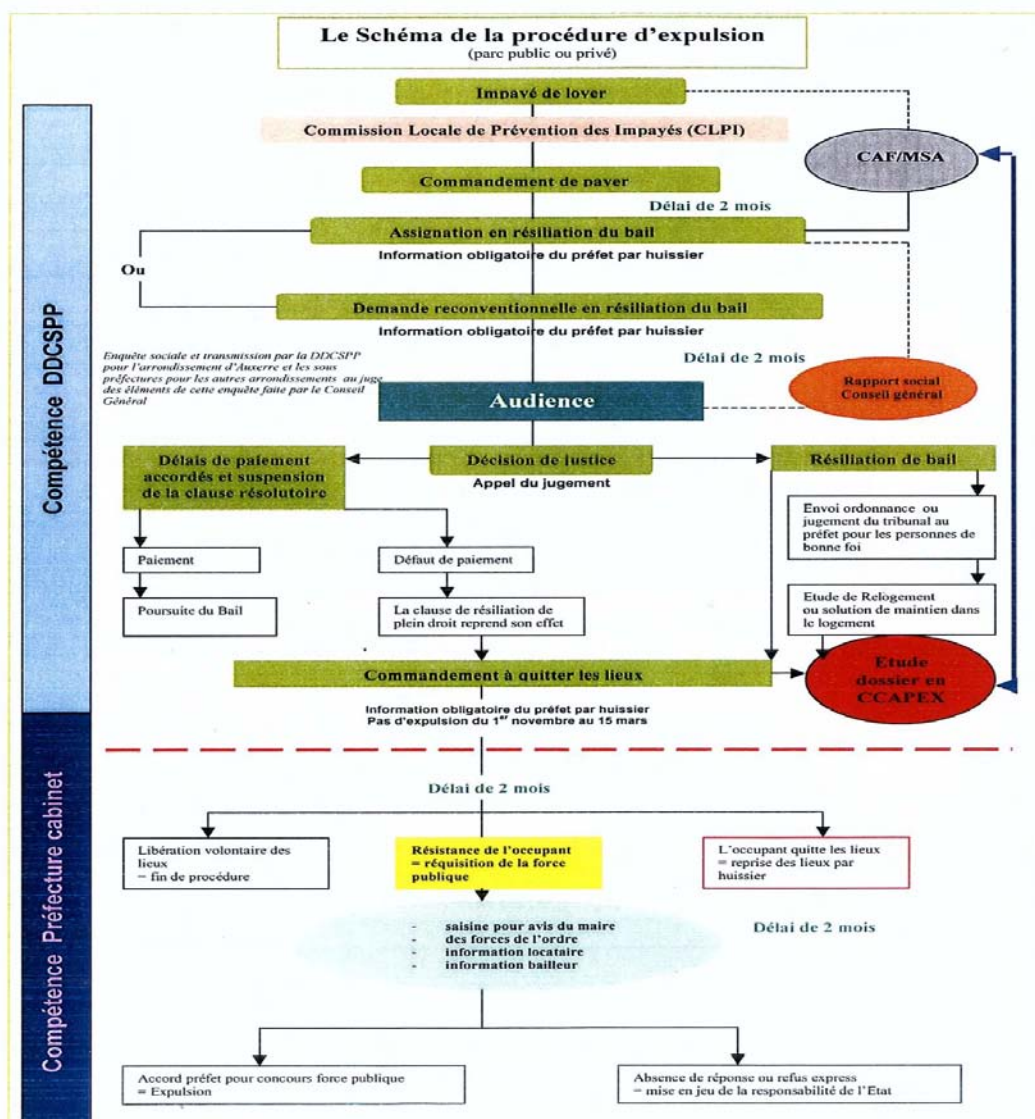
Le droit au logement est traditionnellement rattaché non pas aux droits-libertés issus de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais aux droits-créances (le droit-créance est un droit pour un individu d'exiger que d'autres, en particulier l'État, fassent quelque chose pour lui) issus des droits économiques et sociaux affirmés comme particulièrement nécessaires à notre temps par le constituant dans le Préambule à la Constitution du 26 octobre 1946.

Le droit du logement est le fruit d'un équilibre fragile entre un droit-liberté, le droit de propriété, et un droit-créance, le droit au logement. La décision 94-359 DC du Conseil constitutionnel en date du 19 janvier 1995 a qualifié d'objectif à valeur constitutionnelle le droit au logement : cet objectif doit être concilié avec les autres droits ou libertés constitutionnellement protégés, en particulier le droit de propriété.

Le droit au logement est mis en œuvre par des lois particulières et par des règlements qui en définissent la portée et le contenu. Il a été reconnu, progressivement à partir de 1982 (ainsi, l'article 1^{er} de la loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs énonce que « *le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent* ») et a acquis un caractère opposable avec le vote de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Depuis le début des années 1990, les politiques de prévention des expulsions locatives sont montées en puissance : d'abord la loi n°90-449 du 31 mai 1990 dite « loi Besson » a introduit le traitement préventif des impayés des allocataires d'aides au logement et a instauré le Fonds Solidarité Logement (FSL), puis la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a créé les demandes d'enquêtes sociales au stade de l'assignation et a introduit une logique de traitement social et préventif de l'expulsion. En 2005, sont mis en place les protocoles de cohésion sociale, puis en 2006 les commissions de coordination des actions de préventions des expulsions locatives (CCAPEX), devenues obligatoires en 2009.

La multiplication des dispositifs au fil des ans a complexifié la procédure, comme le montre le schéma ci-dessous, sans que les politiques de prévention n'aient réussi à éviter l'intervention du juge judiciaire qui peut rendre une décision de justice qu'il convient ensuite d'appliquer.



1.2. SAUF MOTIF D'ORDRE PUBLIC, LE PREFET DOIT ACCORDER LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

C'est le juge judiciaire qui rend une décision de justice d'expulsion locative. Dès le stade de l'assignation en justice, l'huissier en charge du dossier doit informer les services de l'Etat qui diligentent une enquête sociale auprès des services compétents, en général les assistants sociaux du conseil général.

Comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision 98-403 DC du 29 juillet 1998 – considérants 46 et 47 –, les décisions de justice sont exécutoires et cette exécution ne peut être conditionnée par une décision administrative au nom de la séparation des pouvoirs. **Le préfet est tenu d'accorder le concours de la force publique pour faire exécuter la décision de justice d'expulsion locative. Seul, et uniquement, un motif sérieux lié à la sauvegarde de l'ordre public peut l'en dissuader.**

Ainsi, la disposition de la loi précitée du 29 juillet 1998, qui prévoyait que le préfet vérifie l'existence d'une offre de relogement avant d'accorder le concours de la force publique, a été déclarée contraire à la Constitution.

Néanmoins, la circulaire du Premier ministre aux préfets du 22 février 2008 recommande de subordonner le concours de la force publique à une proposition d'hébergement digne et adaptée aux besoins du ménage, la circulaire de la ministre du logement du 12 mars 2009 demande aux préfets de « *veiller dans tous les cas à ce qu'une proposition au moins d'hébergement provisoire soit faite aux personnes* » et la circulaire du 26 octobre 2012 du ministre de l'intérieur et de la ministre de l'égalité des territoires et du logement demande aux préfets de « *veiller à mettre en œuvre systématiquement le relogement effectif du ménage, lorsque celui-ci a été reconnu prioritaire et urgent, dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en œuvre* ».

La difficile conciliation du droit de propriété et du droit au logement a été rendue encore plus complexe par le souci des gouvernements successifs depuis la fin du X^{ème} siècle de mieux assurer le maintien dans leur logement des occupants en grande difficulté sociale. Cette situation est rendue d'autant plus ardue à gérer dès lors que le juge a rendu une décision qu'il convient d'exécuter. La gestion de ce dossier complexe, qui pose des questions juridiques et politiques fortes (par exemple, le droit de propriété est-il supérieur au droit au logement, jusqu'à quel point ? A partir de quand la précarité sociale trouble-t-elle l'ordre public ?) ne peut pas être laissée à la seule appréciation des préfets sans que soit pris le risque de l'émergence de fortes inégalités de traitement de dossiers analogues sur le territoire français : les circulaires successives, voire les orientations transmises oralement, ne sont peut-être pas suffisantes compte tenu de la sensibilité du sujet.

La mise en place de mécanismes de prévention efficaces très précocement est d'autant plus indispensable qu'ils permettent de trouver des solutions préservant les intérêts des différentes parties. L'Etat et ses partenaires (conseils généraux, bailleurs sociaux, CAF) doivent se mobiliser pour restreindre l'intervention du juge aux seuls cas de mauvaise foi des locataires.¹²

La mission a d'ailleurs constaté, au cours de ses déplacements, que les dépenses dans ce domaine étaient d'autant plus faibles que l'ensemble des acteurs était mobilisé dès le premier mois d'impayé.

Recommandation n°3 : Réduire les situations conduisant à l'intervention du juge judiciaire en développant, à l'initiative de l'Etat, les politiques de prévention dès le premier mois d'impayé.

II - UNE DEPENSE DONT LES SOUS-JACENTS SONT CONNUS, MAIS QUI AUJOURD'HUI N'EST PAS MAITRISEE FAUTE D'UN DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE CONTROLE INTERNE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

La non maîtrise du fait générateur de la dépense par les services de l'Etat ne saurait justifier l'absence d'outil de pilotage et de maîtrise.

¹² Voir Rapport public 2009 du Conseil d'Etat, droit au logement, droit du logement, pages 159 et suivantes.

2.1. UNE DEPENSE LIEE AUX CONCOURS REFUSES ET SOUS-ESTIMEE PAR D'IMPORTANTES REPORTS DE CHARGES

2.1.1. Evolution des sous-jacents de la dépense depuis 1998

Depuis 1998, la procédure conduisant à l'expulsion de locataires par décision de justice est stable¹³. Sept étapes juridiques se succèdent : constat de l'impayé, commandement de payer, assignation devant le juge, jugement d'expulsion, commandement de quitter les lieux, demande de concours de la force publique et expulsion réelle.

De 1998 à 2012 :

- le nombre de commandements de quitter les lieux est passé de 47 623 à 58 739, avec une moyenne annuelle de 52 406 ;
- le nombre de demandes de concours de la force publique est passé de 33 285 à 42 917 avec une moyenne annuelle de 38 468 ;
- le nombre de décisions accordant le concours de la force publique est passé de 13 256 à 26 502, avec une moyenne annuelle de 21 030 ;
- le nombre d'interventions effectives de la force publique est passé de 4 359 à 11 670, avec une moyenne annuelle de 8 593.

Que ce soient les accords du concours de la force publique ou les interventions effectives, les quatre premières années présentent une certaine stabilité, puis il y a une augmentation sensible en 2002 et 2003 avant un recul en 2004 et une nouvelle forte hausse en 2005.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contentieux locatif avec demande délivrance de titre exécutoire (assignation)	149 412	147 484	150 107	155 874	156 700	NC
Décisions de justice prononçant l'expulsion	109 993	110 434	112 195	115 205	118 700	NC
Nbre demandes CFP	41 220	41 054	41 878	42 917	41 500	38 691
Nbre d'octrois FP	26 523	25 652	23 995	26 502	28 000	24 225
Nbre CFP effectifs	10 637	11 294	10 652	11 670	12 800	11 487
Nbre de CFP refusés (demandes – octrois)	14 697	15 402	17 883	16 415	13 500	14 466

Source : DLPJ

Depuis 2007, le nombre d'assignations a légèrement augmenté comme le nombre d'expulsions effectivement réalisées. Entre 2007 et 2011, le ratio CFP effectifs/assignations a très peu varié passant de 7 à 8 %.

Le montant total des indemnités versées dans le parc public et dans le parc privé depuis 2001 s'élève à :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant en M€	53	52	62	67	78	37	30	31	38	55	53	38

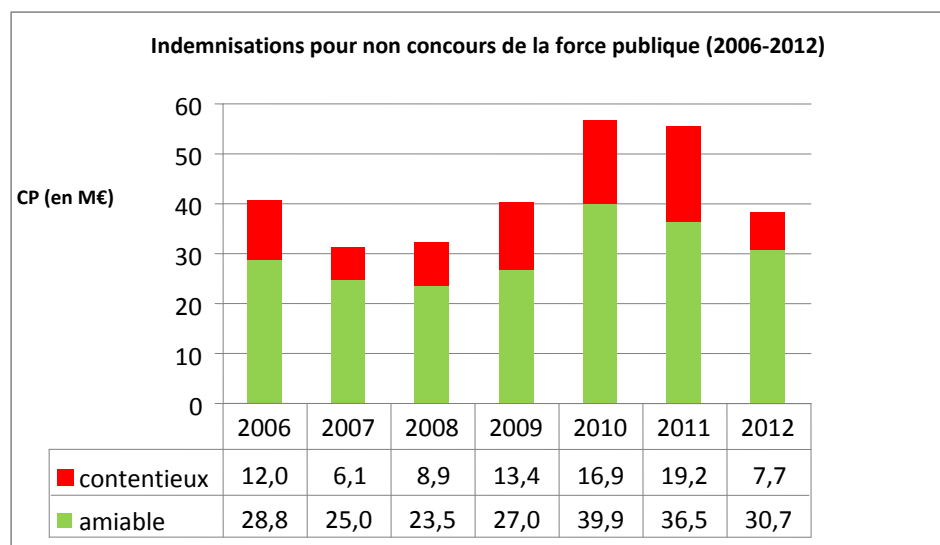
Source : DLPJ et DEPAFI

¹³ Extrait du rapport CGEDD n°007875-01 – les bonnes pratiques des CCAPEX

Ces indemnités résultent soit d'accords amiables, soit de décisions de justice et sont calculées sur la base des impayés de loyer depuis le moment où la responsabilité de l'Etat est engagée.

Selon la DLPAJ, la baisse de 2012 s'explique essentiellement par l'insuffisance des crédits de paiement : 14 M€ de dépenses ont été reportés sur 2013 faute de crédits.

Le graphique suivant précise la répartition entre indemnisations amiables et contentieuses depuis 2006 :



Source : mission, sur données DEPAFI

Les variations observées de 2006 à 2009 ont deux causes majeures : d'une part, l'Etat a tenté pendant cette période de proposer des règlements amiables moyennant l'abandon d'une partie des créances de la part des créanciers, d'autre part, l'insuffisance des crédits a pu conduire à des reports de charges sur l'année N+1.

En effet, par circulaire du 17 octobre 2005, un abattement de 25% a été appliqué dans chaque dossier traité à l'amiable à partir de fin 2005. Par circulaire du 22 février 2008, l'abattement a été réduit à 10%, compte tenu du nombre de contentieux ouverts par des propriétaires et perdus par l'administration. Malgré la circulaire de 2008, l'administration a continué d'être condamnée à la totalité des indemnités dues au titre de la période de responsabilité de l'Etat, augmentée de frais irrépétibles. Par circulaire du 22 janvier 2010, le ministère de l'intérieur a autorisé les préfetures à pratiquer des transactions amiables sans effectuer de décote. Cela suppose toutefois que les crédits disponibles soient suffisants pour payer une fois l'accord amiable trouvé, sinon le propriétaire – privé, institutionnel ou bailleur social – reprend une procédure contentieuse devant le juge administratif qui accompagne les condamnations systématiques de l'administration du versement de frais irrépétibles.

La mission a constaté que ni les préfetures, ni la DLPAJ ne suivaient l'évolution des frais irrépétibles versés. Il n'est dès lors pas possible de tirer des conclusions quant au coût financier pour l'Etat d'une démarche en contentieux, comparée à une procédure amiable qui aboutirait.

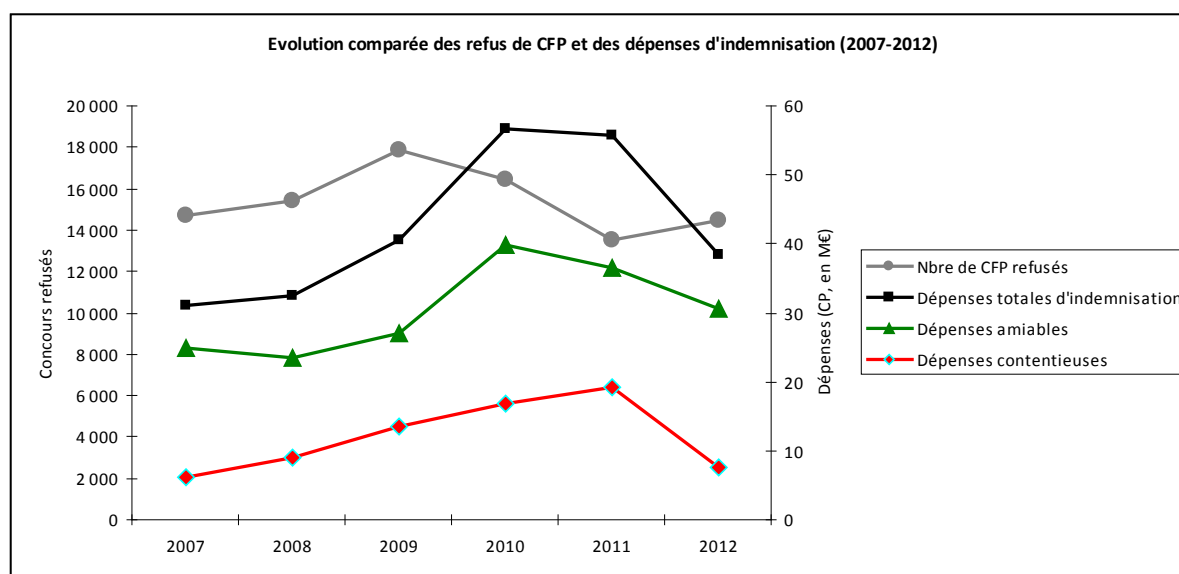
2.1.2. La dépense est d'abord liée au volume des concours refusés ou non exécutés

Le graphique ci-dessous compare l'évolution du montant total d'indemnisations versées (dont amiables et contentieuses) avec celle du nombre de concours de la force publique refusés. Il apparaît que **les refus de concours ont un impact décalé d'un an environ sur le montant des dépenses amiables, et de deux ans environ sur le montant des dépenses contentieuses (en raison des délais de procédure).**

Le pic de concours refusés observé en 2009 à la suite des nouvelles dispositions relatives au droit au logement¹⁴ s'est ainsi traduit par un pic de dépenses amiables en 2010, suivi par un pic de dépenses contentieuses en 2011. Le montant total des dépenses d'indemnisation a donc crû dès 2009 et est resté sur un niveau élevé en 2010.

A l'inverse, la diminution des concours refusés en 2010 impacte à la baisse le niveau des indemnisations amiables en 2011 et le niveau des indemnisations contentieuses en 2012.

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, il convient de piloter avec vigilance le volume de concours refusés par les préfets, en raison de son impact sur le niveau des dépenses d'indemnisation des années n+1 et n+2.



Source : mission sur données DEPAFI et DLPAJ

L'analyse devrait être enrichie d'une comparaison de l'évolution des dépenses d'indemnisation avec celle des concours non exécutés du fait de l'administration. En effet, même si un concours est accordé, l'absence d'exécution engage la responsabilité financière de l'Etat, sauf si elle résulte d'une remise des clefs spontanée par le locataire ou d'une demande du bailleur.

Malheureusement, il n'existe pas de suivi par la DLPAJ des concours non exécutés par types de motifs de non exécution.

¹⁴ Lettre précitée du ministre du logement aux préfets.

2.1.3. La dépense est artificiellement limitée par le montant des ressources budgétaires disponibles

En 2012, plus de 10 M€ de dépenses d'indemnisations n'ont pas pu être exécutées, faute de crédits disponibles. Ainsi, **en matière d'indemnisations pour refus de concours de la force publique, la dépense exécutée ne traduit que très imparfaitement le niveau des engagements financiers de l'Etat : en 2012, elle représente seulement les 2/3 du montant de ces engagements.**

La mission insiste sur l'importance pour le RBOP d'intégrer dans toutes ses analyses budgétaires le montant des reports de charges et de suivre avec attention leur évolution (*voir ci-dessus, partie 1*).

2.2. PRINCIPALE CAUSE DE NON MAITRISE DES DEPENSES, L'ABSENCE DE DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE CONTROLE INTERNE DOIT ETRE RAPIDEMENT CORRIGEE

2.2.1. Le dispositif de remontée d'informations vers la DLPAJ est incomplet et non fiable

Les éléments statistiques mentionnés ci-dessus proviennent du ministère de la justice en ce qui concerne le nombre de décisions de justice et du ministère de l'intérieur (DLPAJ) pour les autres données. La DLPAJ est la seule direction des services de l'Etat en mesure de fournir ces données statistiques, données qui sont d'ailleurs incomplètes : par exemple, dans le fichier transmis à la mission pour l'année 2012, neuf départements présentent des tableaux vierges et six des données très incomplètes. Le signet « France entière » présente donc des données erronées. Or, ce sont ces données qui sont transmises aux autres ministères, en particulier à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Ce sont ces données erronées qui ont été utilisées pour l'étude d'impact du projet de loi « accès au logement et un urbanisme rénové » (ALUR) actuellement en discussion devant le Parlement. Le déficit de pilotage de la DLPAJ, avec les erreurs de données et d'analyses générées, est d'autant plus grave.

De façon générale, sur l'ensemble des données relatives aux indemnisations pour non concours de la force publique, la mission note la grave insuffisance du dispositif de remontée d'informations vers la DLPAJ, qui empêche toute analyse approfondie des facteurs de la dépense et donc la mise en œuvre de mesures correctrices adaptées. Ce constat, transversal à toutes les sous-actions du BOP, est détaillé par la mission dans la partie n°6 relative au pilotage.

2.2.2. Les colossaux écarts de dépenses entre les préfetures ne sont pas objectivés

Trois caractéristiques de la dépense d'indemnisation pour non concours de la force publique rendent impérative **la mise en place d'une analyse comparée entre les préfetures, afin d'harmoniser la dépense vers le bas :**

- 1- **La dépense est très concentrée sur quelques préfectures** : les dix préfectures¹⁵ qui, en 2012, ont dépassé 1 M€ de dépenses d'indemnisation représentent à elles-seules 69 % de la dépense (26,4 M€). Une action prioritaire sur ces dix préfectures est essentielle pour dégager des marges rapides.
- 2- **Un grand nombre de petites et très petites préfectures ont des dépenses non négligeables**, alors que la situation locale du logement ne semble pas le justifier. On citera ici le Territoire de Belfort (118 700€), la Haute-Marne (93 600€), les Hautes-Alpes (88 800 €) ou encore les Alpes-de-Haute-Provence (52 000€). La dépense de ces préfectures devrait être pratiquement nulle.
- 3- Les dépenses d'indemnisation des préfectures dépendent largement de la **performance globale de la chaîne de traitement des dossiers** de demandes de concours qui leur sont adressées.¹⁶

Parmi les bonnes pratiques qui permettent de réduire la dépense, on citera notamment : la révision périodique des dossiers en instance ; le traitement à flux tendu des demandes de concours (l'organisation de commissions espacées dans le temps génère des délais, donc des coûts) ; l'organisation adéquate du service en charge de l'instruction pendant les mois d'été pour éviter que des accords de concours ne puissent être exécutés avant la trêve hivernale ; la comparaison régulière entre les performances des différentes sous-préfectures pour mesurer les marges de progrès.

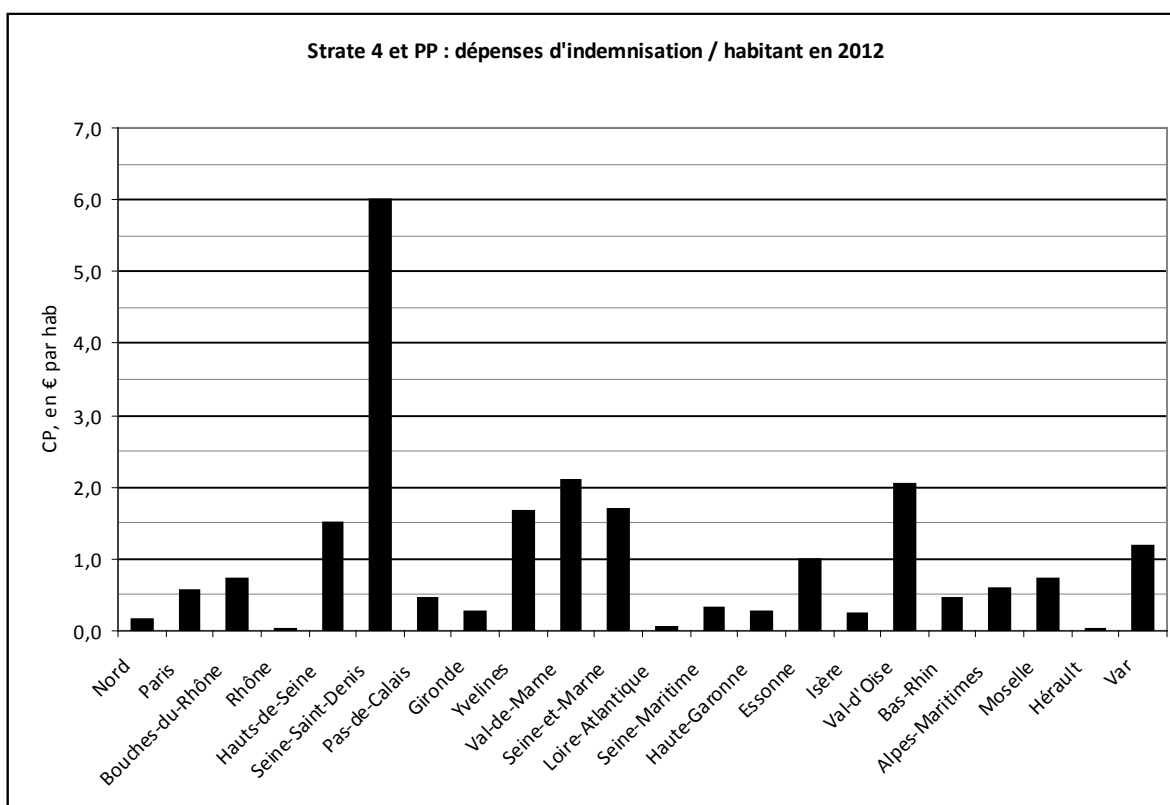
La mission insiste sur le fait que **la situation démographique, économique et sociale des départements ne suffit pas à justifier un haut niveau de dépenses d'indemnisations**. Le contre-exemple le plus flagrant est celui de la préfecture du Rhône, 4^{ème} département de France en termes de population, dont la dépense d'indemnisation en 2012 s'élève seulement à 32 200 €, soit un montant inférieur à celui des Hautes-Alpes (88 800 €) et 300 fois inférieur à celui de la Seine-Saint-Denis.

Le graphique ci-dessous compare, pour les 22 départements qui dépassent le million d'habitants (strate 4 + Paris), le ratio « dépenses d'indemnisation par habitant », pour l'année 2012. Les écarts entre ces départements très peuplés sont colossaux et ne peuvent pas s'expliquer uniquement par la situation sociale dégradée de certains territoires. Ainsi, le Pas-de-Calais, qui est l'un des départements français les plus pauvres¹⁷, affiche une dépense par habitant de 0,46 €, contre 1,51 € dans les Hauts-de-Seine et 1,76 € dans les Yvelines.

¹⁵ Préfectures Bouches du Rhône, Seine, Seine et Marne, Yvelines, Var, Essonne, Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne et Val d'Oise.

¹⁶ Voir annexe 3.

¹⁷ Classé par l'INSEE en 2005 au 94^{ème} rang des départements métropolitains en PIB/habitant.



Source Mission à partir données DLPAJ

Pour l'ensemble de ces 22 départements, la dépense d'indemnisation moyenne par habitant s'élève à 0,99 €. Si cette moyenne était appliquée aux 7 départements de plus d'un million d'habitants qui la dépassent¹⁸, l'économie serait de 13 M€.

Certes, le seul indicateur démographique est insuffisant pour déterminer une norme de dépense. Il doit être enrichi de plusieurs axes d'analyse (pauvreté du territoire, part des ménages en location, situation du logement, etc.).

2.2.3. La priorité pour le RBOP est d'élaborer un dispositif de contrôle interne léger et partagé avec les préfetures, ainsi qu'une norme de dépense

Il n'existe aujourd'hui aucun dispositif de référence permettant aux préfetures de savoir si leurs dépenses d'indemnisation pour non concours de la force publique se situent ou non dans la moyenne des préfetures placées dans une situation comparable.

En collaboration avec les préfetures, le RBOP doit élaborer une norme de dépense, en fonction d'une batterie de critères objectifs et en s'appuyant sur les départements les plus économes.

Cette norme peut prendre la forme de plafonds à ne pas dépasser en termes de dépenses par habitant ou de dépenses par ménages locataires, ces plafonds étant assortis de coefficients pour prendre en compte la situation sociale locale (part des ménages en situation de pauvreté) ou le contexte locatif (niveau élevé des loyers ayant un impact direct sur le

¹⁸ Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Seine-et-Marne, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Var.

montant des indemnisations, taux de rotation faible dans le logement social limitant la capacité du bailleurs à faire reloger les expulsés, etc.).

En accord avec la DMAT, cette norme de dépense pourrait être accompagnée d'un dispositif de sanction/intéressement (par exemple sur le BOP 307) en cas de dépassements ou d'efforts importants.

Recommandation n°4 : Sur la base de critères objectifs prenant en compte les contextes locaux, établir une norme de dépenses d'indemnisations pour les préfectures ; prévoir avec la DMAT le dispositif adapté de sanctions en cas de dépassement non justifié et d'intéressement en cas de réduction significative de la dépense (BOP 307).

Dans le double objectif de suivre finement les facteurs de la dépense et d'aider les préfectures à piloter leur activité, le RBOP doit également mettre en place un dispositif de contrôle interne appuyé par une remontée d'informations à la fois légère, fiable et utile. *Cette recommandation transversale est détaillée dans la partie 6, relative au pilotage.*

La mission souhaite alerter la DLPAJ, la DMAT et la DSIC sur l'articulation nécessaire entre la mise en place du logiciel EXPLOC (voir détails ci-dessous) et ce dispositif de remontée d'informations. Les restitutions statistiques d'EXPLOC pourraient utilement être conçues pour répondre aux attentes du RBOP et des UO relativement au suivi des facteurs de la dépense, mais **il convient pour cela qu'elles fassent l'objet d'une réflexion stratégique sur la nature des informations pertinentes.**

Rien ne serait pire, dans le contexte actuel d'impasse budgétaire récurrente sur le BOP Contentieux, que de mettre en place un système d'informations dont les restitutions ne permettraient qu'un pilotage imparfait de la dépense.

III - DES ACTEURS NOMBREUX DONT L'ACTION EST INSUFFISAMMENT COORDONNEE

3.1. DES ACTEURS INEGALEMENT MOBILISES

La politique de prévention des expulsions locatives implique de nombreux acteurs : Etat (DDCS ou DDCSPP voire DDT, police ou gendarmerie, corps préfectoral), conseils généraux, collectivités territoriales, organismes payeurs des aides au logement, mais aussi bailleurs publics et privés, juges d'instance, huissiers de justice, ADIL, banque de France, Action Logement, associations.

Selon les départements, les situations sont très contrastées. Il est patent que là où a été mise en place une coordination étroite entre tous les acteurs dès le premier mois d'impayé de loyer, l'expulsion locative a de bonnes chances de pouvoir être évitée. **Réduire de manière importante le nombre de saisine de la justice en vue d'obtenir l'expulsion locative** en incitant les bailleurs sociaux à une gestion active et sociale de leur parc, en mobilisant en particulier le FSL géré par les conseils généraux et les CAF, **apparaît comme une priorité.**

Certains bailleurs sociaux, comme dans le Rhône ou en Loire-Atlantique, se sont dotés de services sociaux afin d'accompagner les familles fragiles en intervenant rapidement et en

mobilisant les dispositifs existants, en particulier le FSL. D'autres, au contraire apparaissent très en retrait, voire passifs en retardant la transmission d'informations sur le retard de paiement du loyer en particulier à la CAF et aux services sociaux.

Compte tenu de la responsabilité in fine de l'Etat dont le représentant sera amené, soit à accorder le CFP en vue de l'expulsion, soit à procéder à des paiements pour non exécution de décisions de justice, son implication très en amont de toute procédure est totalement légitime. De même, le conseil général, désormais en charge du FSL doit être impliqué dès l'origine. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a **rendu obligatoire la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)**, créée de manière optionnelle par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Elle est coprésidée par le préfet et le président du conseil général. Elle a vocation à mettre en place cette coordination très en amont.

Le projet de loi « ALUR », en discussion à l'Assemblée nationale à partir du 10 septembre 2013, prévoit de renforcer le rôle de la CCAPEX : l'article 10 introduit, dans l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, l'obligation pour les bailleurs personnes morales (hors SCI familiales) de saisir la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation sous peine d'irrecevabilité de celle-ci.

Actuellement, l'obligation de saisine d'une autorité publique avant l'assignation ne concerne que les bailleurs sociaux pour leurs locataires bénéficiaires des aides au logement. Avec le projet de loi ALUR, ce sont donc tous les bailleurs personnes morales hors SCI familiales qui sont désormais concernés, et pour tous leurs locataires.¹⁹

3.2. LA MOBILISATION DES SERVICES DE L'ETAT PAR LE PREFET

Dans les départements visités par la mission, les dossiers d'expulsions locatives sont confiés à plusieurs services de l'Etat en fonction de leur évolution et de l'arrondissement dans lequel ils sont localisés.

La DDCS ou la DDCSPP assurent le suivi en début de procédure et le lien avec le conseil général. La police ou la gendarmerie, en fonction de la zone concernée, procède aux enquêtes préalables à la décision d'accorder ou non le concours de la force publique.

Le préfet du département ou le préfet délégué à l'égalité des chances lorsqu'il y en a un, accordent ou refusent les concours de la force publique pour l'arrondissement chef-lieu. Par contre, ce sont les sous-préfets d'arrondissement qui ont cette responsabilité dans le ressort de leur arrondissement. En fonction de leur personnalité, de leur sensibilité aux questions sociales et de logement, des contacts qu'ils ont ou non noués avec les différents acteurs de ces dossiers, leur engagement est plus ou moins grand, sans que cela tienne apparemment à l'importance de cette politique. Ce plus ou moins grand investissement du corps préfectoral a deux conséquences : des pratiques différentes même lorsque les situations ne semblent pas très éloignées et un effet immédiat sur les montants versés au titre des indemnités pour non concours de la force publique ; dans un même département, les écarts peuvent être très sensibles, un arrondissement plus petit contribuant davantage qu'un plus important par exemple.

¹⁹ Voir étude d'impact accompagnant le projet de loi ALUR, III-1 et III-2. Le projet de loi prévoit en particulier le renforcement du rôle de la CCAPEX à toutes les étapes de la procédure.

Le préfet de département, qui dirige les services de l'Etat sur l'ensemble de son territoire, supérieur hiérarchique des membres du corps préfectoral, devrait s'attacher à coordonner l'action de ses services et à harmoniser les pratiques ; bien évidemment, il ne s'agit pas d'uniformiser l'action de l'Etat et de retirer aux sous-préfets leur pouvoir d'appréciation et leur responsabilité, mais de garantir une certaine égalité de traitement pour des situations comparables dans un ressort géographique défini. De plus, cela aurait une dimension pédagogique et formatrice lorsqu'un nouveau membre du corps préfectoral arrive sans connaître ce dossier. Les expulsions locatives devraient faire partie des sujets régulièrement abordés dans les réunions du corps préfectoral.

Recommandation n°5 : Donner instruction aux préfets pour qu'ils assurent une réelle coordination de l'action de l'Etat et de ses partenaires, dès le début des procédures pour impayé de loyer, en utilisant en particulier la CCAPEX qu'ils coprésident.

3.3. LE ROLE ESSENTIEL DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

Cette mobilisation très en amont est essentielle dans la mesure où une fois le juge saisi, il instruit le dossier, rend une décision de justice qui s'impose à tous et qui doit être mise en œuvre.

Une fois la décision de justice connue, l'huissier intervient, remet le commandement de quitter les lieux au locataire et doit informer le préfet. Si le locataire ne quitte pas volontairement les lieux à ce stade, ou bien s'il ne reprend pas contact avec le bailleur en vue d'élaborer un plan d'apurement de la dette, l'huissier saisit le préfet en vue d'obtenir le concours de la force publique.

Le préfet a deux mois pour rendre sa décision. Ce délai est mis à profit pour qu'une enquête de proximité soit réalisée par le maire et par les forces de l'ordre (police ou gendarmerie selon la zone).

Compte tenu du temps nécessaire pour, d'une part, réaliser les enquêtes sociales et de police préalable à la prise de décision du préfet, d'autre part réunir et consulter une dernière fois les partenaires impliqués, ce délai est particulièrement court. Une extension du délai d'instruction à quatre mois avant que le silence de l'administration vaille décision implicite de rejet déclenchant la responsabilité de l'Etat serait opportune et contribuerait sans aucun doute à réduire les sommes dues par l'Etat.

Recommandation n°6 : Etendre à quatre mois au lieu de deux actuellement la durée d'instruction de demande de concours de la force publique avant que la responsabilité de l'Etat ne puisse être mise en cause.

Au cours de ses différents déplacements, la mission a pu constater que les enquêtes de police ou de gendarmerie étaient essentielles : non seulement les policiers ou les gendarmes se rendent quasi systématiquement sur place pour rencontrer les personnes – contrairement aux travailleurs sociaux– mais cette enquête peut avoir un effet salutaire dans la mesure où elle fait réagir et contribue à faire débloquer une situation, par exemple en faisant accepter un relogement jusqu'alors refusé.

Il ne faudrait pas que les restrictions budgétaires des services de police ou de gendarmerie les amènent à supprimer leur capacité à réaliser ces enquêtes essentielles. Déjà

dans certains départements visités par la mission la situation est de ce point de vue très critique.

Recommandation n°7 : Maintenir les enquêtes préalables aux décisions d'accorder ou non le concours de la force publique parmi les priorités à réaliser pour les DDSP et les groupements de gendarmerie.

3.4. UN SUIVI DES DOSSIERS INSUFFISANT, SUSCEPTIBLE D'ETRE AMELIORE GRACE AU PROJET « EXPLOC »

Si le dossier n'a pu être traité positivement avant, l'assignation devant le juge est une nouvelle étape qui permet l'intervention des services de l'Etat puisque le préfet est obligatoirement informé de cette assignation par l'huissier. Le service qui gère la prévention des expulsions – la DDCS ou la DDCSPP dans la plupart des cas – saisit alors le conseil général afin qu'il soit procédé à une enquête sociale qui sera communiquée au juge. Les résultats de l'enquête sociale doivent être communiqués aux services de l'Etat qui doivent les conserver, de telle sorte qu'une simple actualisation soit ultérieurement nécessaire plutôt que de recommencer ex nihilo comme c'est souvent le cas au moment de la demande de concours de la force publique.

Le projet « *Exploc* », géré par les ministères de l'intérieur et du logement, est destiné à créer un système d'information et de gestion des expulsions locatives. Un des objectifs affiché dans le cahier des charges est « *réduire les montants indemnitaires* ». Il est actuellement au stade de la notification des résultats de l'appel d'offres. Il devrait permettre à la fois de suivre chaque dossier ouvert tout au long de la procédure mais aussi de partager les informations entre les différents acteurs. Le déploiement devrait commencer à la fin du premier trimestre 2014.

Au cours des visites sur le terrain effectuées par la mission, il n'a été fait mention de ce projet, auquel les acteurs locaux semblent peu associés, qu'une seule fois. Par contre certains nous ont indiqué avoir développé des applications locales et ne pas souhaiter le déploiement d'une application nationale.

Recommandation n°8 : Associer tous les acteurs impliqués dans la prévention des expulsions, y compris la DLPAJ, à la réalisation du projet «Exploc» et à son déploiement.

3.5. LA CREATION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO), FACTEUR DE RISQUE FINANCIER SUPPLEMENTAIRE

La loi du 5 mars 2007, en instituant le droit au logement opposable (DALO) a ouvert la possibilité aux ménages menacés d'expulsion sans relogement de déposer un recours sans délai auprès de la commission de médiation.

En 2008, puis en 2012, les préfets ont reçu instruction par circulaire de ne pas faire procéder à des expulsions locatives à l'encontre de personnes éligibles au DALO sans qu'une solution d'hébergement (2008) ou de relogement (2012) n'ait été mise en œuvre.

Dans la plupart des départements, cette instruction aux préfets ne revêt pas de difficulté particulière de mise en œuvre : les dossiers sont relativement peu nombreux et les logements dont dispose le préfet au titre du « contingent préfectoral » sont en quantité

suffisante pour que l'obligation de relogement ne fasse pas obstacle à l'application de la décision de justice.

Ainsi, dans le Rhône, il y a 3000 opportunités de logement sur le contingent préfectoral par an, 600 personnes éligibles au DALO par an dont une centaine en situation d'être expulsées qui peuvent être relogées.

Par contre, en Ile-de-France et en particulier à Paris, la situation est très difficile et porte en germe un risque élevé d'augmentation des dépenses de contentieux : le nombre élevé de demandes de concours de la force publique de la part de particuliers (seul un quart des demandes provient des bailleurs sociaux) limite la capacité du préfet de négocier un relogement avec les bailleurs sociaux. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, **28 544** ménages ont été reconnus éligibles au DALO par la commission de médiation de Paris dont **2 300** ont été reconnus éligibles au titre du critère 3 (menace d'expulsion). Fin juin la préfecture de police avait enregistré **280** dossiers d'expulsion pour lesquels le concours de la force publique a été requis. Cela signifie que 2 020 réquisitions potentielles pourraient lui être adressées si les huissiers estiment nécessaire de disposer de la force publique pour procéder à l'expulsion.

Le nombre de dossiers DALO menacés d'expulsion est passé de 114 en novembre 2012 à 280 en juin 2013. 13% des dossiers concernent des propriétaires privés désireux de récupérer leur bien, dont une vingtaine atteste de réelles difficultés financières. Ces derniers cas font l'objet d'une grande attention de la part du bureau des expulsions locatives de la ville de Paris (BELVP). 48 dossiers DALO ont été clôturés depuis le 1^{er} janvier 2013, dont 18 par relogement.

Alors que depuis 2004, **le nombre de dossiers pour lesquels la responsabilité de l'Etat est engagée, est passé de 600 à 24 en octobre 2012, au 15 juin 2013 ce nombre est remonté à 60, dont 58% concerne des personnes éligibles au DALO.**

En 2012, la préfecture a indemnisé 43 propriétaires dont le locataire était éligible au DALO pour un montant total de 242 334 €. Les cinq premiers mois de 2013 ont généré le paiement de 9 dossiers pour un montant total de 30 595 €.

	Nombre de décisions favorables prises par les commissions de médiation		Nombre de décisions favorables ayant retenu le motif « menacé d'expulsion sans relogement » seul ou avec d'autres motifs	
	1 ^{er} trimestre 2012	1 ^{er} trimestre 2013	1 ^{er} trimestre 2012	1 ^{er} trimestre 2013
France entière	6018	7543	820	819
IDF	3618	4394	368	364
Paris	1347	1239	179	116
Seine St Denis	607	617	13	19
Rhône	178	190	38	25
Bouches-du-Rhône	452	378		39

Sources : infoDalo – données arrêtées au 31 mai 2013

Les services de l'Etat à Paris sont très préoccupés et craignent une explosion de la dépense en 2013 et surtout en 2014.

Les chiffres ci-dessus sont à rapprocher du nombre de logements : à Paris, il y a 1 355 180 résidences principales dont 198 107 logements HLM ; en Seine-Saint-Denis, il y a 618 941 résidences principales dont 188 494 logements HLM.²⁰

Plusieurs pistes sont envisageables sans toucher à la législation actuelle et donc sans remettre en cause l'éligibilité au DALO en Ile-de-France :

- Mobiliser tous les acteurs, en particulier travailleurs sociaux et bailleurs sociaux pour que les personnes reconnues éligibles au DALO se voient proposer une solution de relogement le plus tôt possible. En effet, **un seul refus de relogement retire le bénéfice du DALO**. Sans faire de proposition caricaturale incompatible avec la situation familiale et professionnelle des personnes concernées, il doit être possible de traiter ces dossiers en mobilisant les bailleurs sociaux d'Ile de France.
- Le préfet peut proposer la mise en place d'une intermédiation locative : le propriétaire aura alors pour locataire un organisme qui lui apportera toutes les garanties nécessaires, en attendant qu'un relogement ait pu être trouvé, ce qui diminuera le nombre de demandes d'indemnisation.
- En Ile-de-France encore plus qu'ailleurs, coordonner les acteurs de la prévention des expulsions locatives dès le stade du commandement de payer et de l'assignation pour mettre en place les dispositifs d'aide, en particulier le FSL, avant que les dettes ne prennent des proportions trop importantes et que le juge ne prononce la résiliation du bail.

Comme les autres dossiers traités par la mission, la mise en œuvre du droit opposable au logement et la réduction du coût des non expulsions passent essentiellement par une amélioration du pilotage et du suivi aujourd'hui très défaillants de la part de la DLPAJ et du corps préfectoral. **Un premier bilan du pilotage mis en place permettra de déterminer si les économies réalisées rendent ce budget compatible avec la contrainte budgétaire.**

²⁰ Données DDHUP

PARTIE III – LE CONTENTIEUX DES ETRANGERS

Deux points d'attention méritent d'être soulevés en préalable à l'analyse des dépenses relatives au contentieux des étrangers :

1) En matière de contentieux des étrangers, **les préfectures cumulent plusieurs difficultés spécifiques** : des moyens humains en réduction alors qu'il faut face à une activité en fort développement, un pilotage central dual (DLPAJ et DGEF), des avocats spécialisés dans le droit des étrangers dont les relations avec les préfectures sont difficiles, un juge administratif insuffisamment sensibilisé aux conséquences de ses décisions sur les finances publiques. **Le soutien, en prestations, de l'administration centrale aux préfectures est ici essentiel.**

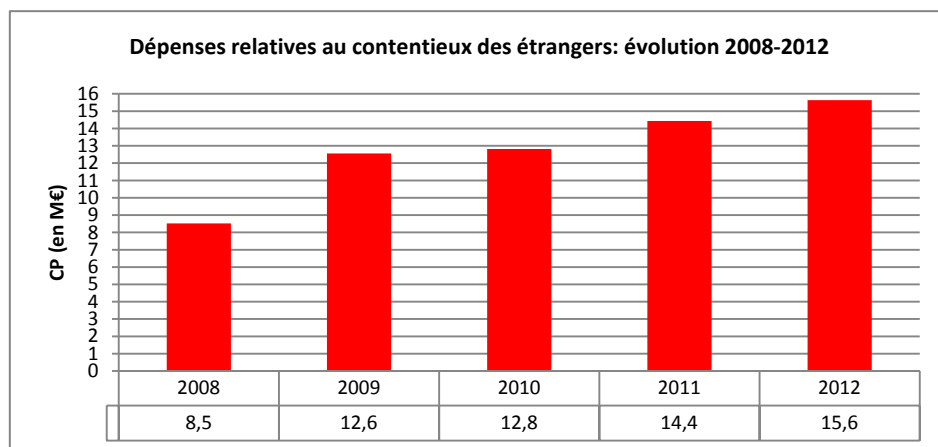
2) **Derrière l'objectif de maîtrise des dépenses de contentieux des étrangers, un objectif stratégique se fait jour : celui de l'effectivité de la politique d'immigration décidée par le Gouvernement.** En effet, la juridictionnalisation massive du droit des étrangers aboutit à reporter la décision finale de maintien ou de départ. Le parcours juridictionnel de l'étranger en France peut durer plusieurs années et compter une dizaine de contentieux, avant d'aboutir à une régularisation ou à un éloignement. Dans les deux cas, ce délai génère des coûts considérables pour l'administration (frais de contentieux, charge de travail pour les préfectures, les services de police et de gendarmerie et les tribunaux, frais d'hébergement, etc.).

I - LA CROISSANCE TRES RAPIDE DES DEPENSES DE CONTENTIEUX DES ETRANGERS TRADUIT UNE JURIDICTIONNALISATION DU DROIT DES ETRANGERS DIFFICILEMENT SOUTENABLE A TERME POUR LES PREFECTURES

1.1. UNE DEPENSE EN PROGRESSION TRES RAPIDE (+ 25% EN TROIS ANS)

En 2012, les litiges relatifs au droit des étrangers²¹ ont généré une dépense de 15,63 M€, **en hausse de 8,3% par rapport à l'année 2011 (14,44 M€). Par rapport à l'année 2009, la hausse s'établit à 25,1%, soit + 1 M€ par an en moyenne. A terme, un tel taux de croissance est difficilement soutenable pour le BOP Contentieux.**

²¹ Champ: sous-actions 10 et 11 du programme CPPI.

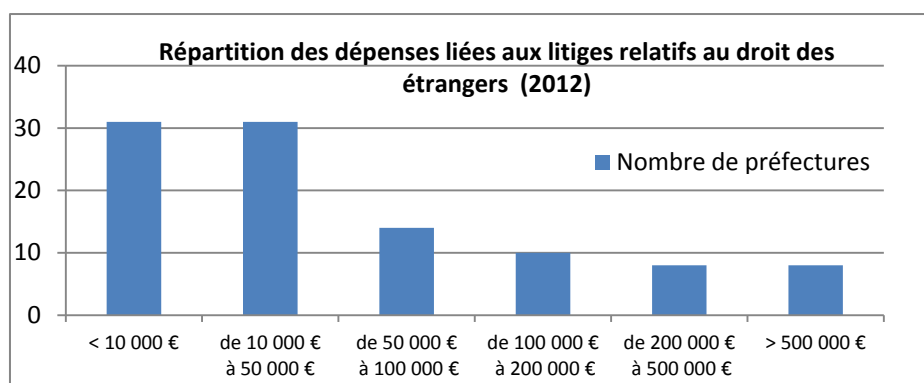


Source : mission sur données DEPAFI

Le contentieux des étrangers a également entraîné une dépense directe pour le ministère de la justice, au titre de l'aide juridictionnelle, sans qu'il soit possible de la chiffrer²².

La dépense est très concentrée sur quelques préfectures : les 8 préfectures²³ dont la dépense est supérieure à 500 000 € représentent à elles seules 62,5% de la somme totale²⁴. Les 16 préfectures dont la dépense est supérieure à 200 000 € représentent à elles seules 78,7% de la somme totale. **A elles deux, la préfecture de police et la préfecture de Seine-Saint-Denis représentent un tiers des dépenses.** A l'inverse, 62 préfectures ont généré en 2012 une dépense inférieure à 50 000 €²⁵.

A noter que l'UO centrale a généré une dépense de 0,6 M€ en 2012 (0,7 M€ en 2011).



1.2. LA JURIDICTIONNALISATION DU DROIT DES ETRANGERS FRAGILISE L'ACTIVITE DES PREFECTURES

²² Tous contentieux confondus, la dépense d'aide juridictionnelle en 2012 a été chiffrée à 367 M€ (source: RAP 2012, programme " Accès au droit et à la justice"

²³ Il s'agit des préfectures suivantes: Loiret, Rhône, Seine, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val d'Oise.

²⁴ Hors UO préfecture de Paris.

²⁵ A noter qu'en 2012, les préfectures suivantes n'ont eu aucune dépense: Aube, Haute-Loire, Lozère, Tarn, Vosges, Martinique.

D'un côté, le coût du recours aux avocats n'est pas un obstacle à l'ouverture d'un contentieux, grâce à l'aide juridictionnelle, très fréquemment demandée et obtenue compte tenu des ressources des étrangers qui la sollicitent. De l'autre côté, les moyens des préfectures sont en diminution drastique, que ce soit en personnel dans les directions de l'immigration et du contentieux ou budgétaire pour recourir soit à des avocats, soit à des contractuels. Les préfectures sont donc très peu armées pour gagner les contentieux et pour éviter une forte croissance des dépenses inscrites au budget de l'Etat.

1.2.1. Les avocats développent en permanence de nouvelles stratégies juridictionnelles

Les préfectures et juges administratifs rencontrés par la mission font état de stratégies juridictionnelles toujours renouvelées de la part des avocats. Ils testent régulièrement de nouveaux moyens, qui obtiennent parfois la faveur du juge de première instance, générant pendant plusieurs mois une masse de contentieux, difficiles à gérer pour les préfectures, à la fois sur le plan de la charge de travail et de la doctrine juridique. Après quelques mois de contentieux perdus, les préfectures s'adaptent à ces nouveaux moyens, parfois le juge d'appel met fin à la jurisprudence de première instance, et l'effet de mode prend fin.

Ainsi, au cours des mois qui ont précédé le lancement de la présente mission, a émergé de façon massive le contentieux de l'hébergement des demandeurs d'asile. Les préfectures ont été perturbées par ce nouveau contentieux, juridique, de la politique d'hébergement et également par ses conséquences budgétaires.

Il convient de rappeler l'impact financier immédiat de ces stratégies d'avocats. Par exemple, la perte par 30 préfectures de 50 contentieux de l'excès de pouvoir coûte a minima 1,2 M€, sous l'hypothèse d'une condamnation à 800 € de frais irrépétibles par dossier (hors astreintes).

1.2.2. Il n'existe aucun « coût d'entrée » à attaquer l'acte du préfet pour le requérant et son avocat

En matière de droit des étrangers, la saisine du juge n'est pas freinée par un « coût d'entrée » qui pourrait être dissuasif pour les mauvais dossiers.

En premier lieu, une large partie des contentieux étrangers est exemptée de la **contribution pour l'aide juridique (ou « droit de timbre »)** de 35 €, prévue à l'article 1635 bis Q du code général des impôts. En effet, cette contribution n'est pas due :

- lorsque le recours vise « *toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile* » ;
- dans le cas des référés-liberté ;
- lorsque le requérant bénéficie de l'aide juridictionnelle.

Surtout, le dispositif **d'aide juridictionnelle**, instauré par la loi n°91 – 467 de 1991 pour éviter que les frais de justice ne soient un frein à l'accès au juge, lève tout obstacle à la multiplication des procédures. Quelle que soit l'issue de ces dernières, l'avocat est certain de

bénéficier d'une rémunération minimale payée par l'Etat²⁶. Le risque lié à l'insolvabilité du client ne se pose pas.

Il n'existe à ce jour aucune limitation du droit à l'aide juridictionnelle, tant que les conditions de ressources sont remplies. Ainsi, un requérant peut introduire une dizaine d'instances successives en bénéficiant de l'aide juridictionnelle (exemple de parcours : contestation de la décision OFPRA devant la Cour nationale du droit d'asile → demande de réexamen de la décision de la CNDA → contestation du refus de titre « étranger malade » devant le tribunal administratif → appel devant la cour administrative d'appel → 2^{ème} demande de réexamen de la décision de la CNDA → contestation du refus de titre « vie privée et familiale » → appel, etc.).

Il convient de noter que lorsque le requérant dépasse le plafond de ressources requis pour l'aide juridictionnelle dite « totale » (soit 1 267 € par mois pour un couple avec un enfant), il peut bénéficier de l'aide juridictionnelle « partielle ». Il doit alors verser un complément de rémunération à l'avocat²⁷.

La mission souhaite souligner trois difficultés liées à l'aide juridictionnelle, en matière de contentieux des étrangers :

- Les circulaires du 29 avril 2011 et du 31 juillet 2012 du ministère de la justice mettent en place un dispositif de récupération des sommes versées par le ministère de la justice au titre de l'aide juridictionnelle. La mission considère donc que la DLPJA doit se rapprocher du bureau en charge de l'aide juridictionnelle afin d'éviter que les préfectures ne soient sollicitées pour reverser l'aide juridictionnelle au ministère de la justice.
- Selon les interlocuteurs de la mission, la part de requérants bénéficiaires du dispositif d'aide juridictionnelle, est très élevée. Néanmoins, il n'existe, à ce jour, aucun suivi statistique complet du contentieux étrangers avec bénéfice de l'aide juridictionnelle. Il convient de rappeler que le dispositif d'aide juridictionnelle est piloté par le ministère de la justice, dont la sensibilité aux spécificités du contentieux administratif est nécessairement limitée.
- Plusieurs interlocuteurs de la mission (magistrats administratifs, notamment) ont mentionné, pour justifier la récente hausse des tarifs de l'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile²⁸, l'existence d'une corrélation inverse entre le nombre de contentieux et les tarifs des avocats. Selon cette théorie, la multiplication des contentieux étrangers et les pratiques parfois à la limite de la déontologie proviendraient de la faible rémunération des avocats. L'augmentation des tarifs de l'aide juridictionnelle, en rendant le contentieux des étrangers plus attractif, accroîtrait le nombre d'avocats intéressés par ce type de contentieux et régulerait ainsi les pratiques. Au final, le volume de contentieux diminuerait.

La mission met en garde contre cette théorie manquant d'autant plus de sérieux, qu'elle n'est fondée sur aucune analyse chiffrée et objective et qu'elle a pour principale

²⁶ Les dépenses sont portées par la mission Justice.

²⁷ Remarque: aucun plafond n'est opposé au demandeur d'asile bénéficiaire de l'allocation temporaire d'attente.

²⁸ Décret n° 2013-525 du 20 juin 2013 relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats devant la Cour nationale du droit d'asile et les juridictions administratives en matière de contentieux des étrangers.

conséquence (voire comme unique objectif) d'améliorer la rémunération des avocats spécialisés dans le contentieux des étrangers.

En l'état actuel du dispositif, tout porte à croire que cette augmentation :

- **crée un effet d'aubaine** pour les avocats déjà en place, dont on voit mal pourquoi ils diminueraient leur niveau d'activité ;
- améliore encore l'attractivité du contentieux des étrangers pour les avocats et accroît de ce fait le vivier des avocats spécialistes de cette matière, d'où **un impact inflationniste sur le volume global du contentieux** ;
- **au final, augmente la charge pour les finances publiques.**

Compte tenu de son audience auprès des professionnels de la justice, il serait utile d'objectiver rapidement cette théorie de la diminution des contentieux par l'augmentation des tarifs d'aide juridictionnelle. La mission craint que sa mise en application ne renforce encore la juridictionnalisation du droit des étrangers.

1.2.3. Les avocats tirent avantage de la multiplication des procédures

Au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, « dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ».

Ainsi, lorsqu'il perd, le préfet doit verser, sur le BOP Contentieux, des frais irrépétibles dans la quasi-totalité des cas. L'avocat les perçoit, sous réserve qu'il renonce au bénéfice de l'aide juridictionnelle : si l'avocat gagne l'instance, il bénéficie des frais irrépétibles ; s'il la perd, il perçoit l'aide juridictionnelle.

En première instance, le montant des frais irrépétibles est la plupart du temps compris entre 800 € et 1000 €. En appel, la somme s'élève le plus souvent à 1200 € - 1500 €. Devant le Conseil d'Etat, en cassation, les frais irrépétibles sont en général de 3000 €.

Certains avocats se sont spécialisés dans ce contentieux avec des motivations politiques ou humanistes, en lien avec le monde associatif qui soutient les étrangers. Par contre, il semblerait que d'autres avocats voient dans le contentieux des étrangers, contentieux plutôt simple techniquement et répétitif, une source lucrative de revenus. Plusieurs interlocuteurs de la mission, y compris des magistrats administratifs, lui ont ainsi indiqué avoir régulièrement constaté que des requérants ignoraient être conseillés par un avocat.

La mission a en outre constaté qu'en matière de contentieux des étrangers, le juge d'appel annulait fréquemment la décision de première instance. Si celle-ci a donné lieu au versement par l'Etat de frais irrépétibles, ils devraient être reversés au comptable public par le bénéficiaire. Certains avocats refusent, sans qu'aucune suite ne soit donnée, au motif que ce ne sont pas eux qui étaient destinataires des frais irrépétibles mais leur client alors que ce dernier leur versait cette somme.

Une réflexion sur le dispositif de l'aide juridictionnelle et l'attribution de frais irrépétibles semble indispensable dans une perspective de régulation du volume de contentieux introduits devant le juge administratif et de maîtrise de la dépense publique.

1.2.4. Une charge de travail difficile à supporter pour les préfectures

Faute de moyens suffisants, les préfectures arrivent difficilement à suivre l'explosion du contentieux. Face à une contestation de plus en plus systématique des décisions du préfet, même si ces dernières sont juridiquement robustes et finissent par être confirmées par le juge²⁹, les préfectures doivent dédier des moyens supplémentaires à la défense juridictionnelle, ce qui est préjudiciable au reste de leur activité. Dans un contexte de baisse des effectifs en préfecture, cette utilisation de la ressource humaine n'est pas optimale.

II - FACE AUX RISQUES D'EVOLUTION DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS, L'ABSENCE DE PILOTAGE COHERENT ET DE CONTROLE INTERNE DOIT RAPIDEMENT ETRE CORRIGEE

2.1. LE SUIVI DES FACTEURS DE LA DEPENSE EST DEFAILLANT ET DOIT ETRE AMELIORE RAPIDEMENT

2.1.1. Les composantes de la dépense sont insuffisamment suivies et analysées

En matière de contentieux des étrangers, les deux éléments principaux de la dépense sont les honoraires d'avocat (6,7 M€ en 2012) et les condamnations financières prononcées par le juge (8,8 M€ en 2012), qui se décomposent en frais irrépétibles et en condamnations indemnitaires.

Bien qu'essentiel, il n'existe pas de suivi national par le RBOP de la répartition entre frais irrépétibles et condamnations indemnitaires. La restitution des comptes PCE (voir tableau ci-dessous) semble devoir être questionnée : compte tenu de la faiblesse, à ce jour, du contentieux indemnitaire, la mission s'interroge sur la fiabilité du montant retracé dans le compte PCE « indemnités, dommages et intérêts ».

Bien plus, compte tenu des informations que la mission a pu recueillir, le montant des frais irrépétibles ne devrait pas être très éloigné de la fourchette suivante : 800 € (condamnation fréquemment constatée en province en première instance) × (15% ou 20%) (hypothèse de taux global d'échec du préfet) × 55 000 (volume de contentieux devant les tribunaux administratifs), soit entre 6,6 € et 8,8 M€ par an.

Or, le compte PCE concerné affiche une dépense en 2012 de 2,3 M€. Cet écart ne peut être expliqué par la mission : **soit les hypothèses de calcul de la mission sont fausses** (aucune statistique nationale ne permet de confirmer les données recueillies localement), **soit le report de charges en matière de frais irrépétibles est très élevé**. En tout état de cause, les dépenses de frais irrépétibles sont à ce jour totalement non auditées.

²⁹ Il n'existe pas au ministère de l'intérieur de statistiques nationales sur le taux d'annulation des actes du préfet en matière de contentieux des étrangers. D'après l'échantillon de préfectures visitées par la mission, il pourrait s'établir aux environs de 17 à 23%, avec de très fortes variations selon les territoires.

Dépenses relatives au contentieux des étrangers : principaux comptes PCE (2011 et 2012)

Compte PCE	Libellé	2011	2012
6131000000	Honoraires juridiques	5 682 689 €	6 688 938 €
6222000000	Indemnités, dommages et intérêts	6 908 182 €	6 493 548 €
6228000000	Autres pénalités et condamnations (yc frais irrépétibles)	1 786 049 €	2 261 132 €

L'article 37 de la loi n°91-467 de 1991 permet à l'avocat de demander au juge de fixer une somme, équivalente au montant de ses honoraires, qu'il recouvrera sur la partie perdante non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en lieu et place de sa rétribution au titre de celle-ci : il s'agit d'un renoncement à l'aide juridictionnelle au profit d'un recouvrement sur la partie adverse. Le juge est libre d'accepter ou de refuser et fixe le montant de la somme que l'avocat a un an pour recouvrer. En cas d'échec, il pourra percevoir sa rémunération au titre de l'aide juridictionnelle.

Actuellement, il n'existe aucun dispositif qui permet de garantir que l'avocat ne bénéficie pas simultanément du versement de l'aide juridictionnelle et de la somme allouée par la juridiction (qui suppose que l'avocat a renoncé par écrit à l'aide juridictionnelle). C'est pourquoi, le service de l'action juridique et du contentieux (SAJC) de la préfecture de police (PP) envisage-t-il de demander désormais aux avocats de produire un justificatif émanant du bureau des affaires judiciaires attestant de l'effectivité de ce renoncement.

La mission estime qu'une telle demande de justificatif devrait être généralisée à l'initiative de la DLPAJ.

Enfin, comme pour les autres types de contentieux, les intérêts moratoires et pénalités de retard ne sont pas l'objet d'un suivi particulier.

2.1.2. Les écarts de performance entre préfectures ne sont pas objectivées

La mission n'a pu prendre connaissance d'aucun dispositif de suivi comparatif alimenté par des remontées d'informations en provenance des préfectures.

Les statistiques qui remontent sont non fiables et non utilisées (cf infra partie VI consacrée au pilotage).

La mission propose un tableau avec quelques indicateurs qui permettent aux préfectures d'identifier leurs points forts et faibles et construire une stratégie contentieuse.

2.1.3. Un risque majeur à contrôler au plus vite : l'émergence du contentieux indemnitaire

Depuis le courant de l'année 2012, un nouveau type de contentieux est apparu : le contentieux introduit par un requérant étranger qui souhaite obtenir réparation pour un préjudice matériel ou moral (placement en rétention, refus de titre ayant entraîné une période en situation irrégulière ne lui ayant pas permis d'exercer une activité professionnelle, refus de regroupement familial ayant entraîné une perte de chance pour un enfant qui devait faire ses études en France, etc.).

Le risque est énorme, en particulier sur le plan financier dans la mesure où les juges peuvent octroyer une indemnité équivalente aux salaires non perçus pendant plusieurs années

(un refus de titre salarié annulé au bout de 2 ans pourrait entraîner une indemnité égale à 24 fois le salaire proposé par le contrat).

Certains des interlocuteurs rencontrés par la mission se sont montrés très inquiets, en s'étonnant par ailleurs que les avocats ne se soient pas encore engouffrés dans la brèche.

La DLPAJ, quant à elle, ne semble pas s'être approprié ce dossier : d'une part, elle n'a pas de discours aux préfetures sur le sujet, car les sommes sont encore réduites (sous réserve du tableau de dépenses par compte PCE ci-dessus, § 2.1.1) d'autre part, elle n'a pas entrepris de réflexion en commun avec la DGEF et la juridiction administrative pour maîtriser ce risque avant que le contentieux indemnitaire ne soit devenu une source de revenu importante pour les avocats. Il sera alors trop tard pour agir.

2.2. L'ADMINISTRATION CENTRALE, DANS SON UNITE, DOIT JOUER SON ROLE DE PILOTAGE STRATEGIQUE ET D'ANIMATION DE RESEAU

2.2.1. Le contentieux des étrangers ne fait pas l'objet à ce jour d'un pilotage stratégique lisible

A ce stade, le pilotage de l'activité par l'administration centrale est faible :

- la DLPAJ ne sait pas pourquoi les dépenses de contentieux étrangers augmentent ; l'analyse de cette évolution très dynamique des dépenses n'a pas été faite ;
- il n'existe pas de données nationales sur le nombre de contentieux, ni sur le taux de succès contentieux des préfetures.

Des statistiques remontent des préfetures au secrétariat de la sous-directrice, mais elles sont truffées d'erreurs de cohérence interne et ne sont pas analysées par le bureau du contentieux des étrangers :

- il n'existe pas de bilan de l'efficacité du recours à un avocat par rapport à la défense par la préfecture ;
- il n'existe pas de bilan de l'efficacité de la présence à l'audience du représentant du préfet par rapport à son absence ;
- il n'existe pas d'analyse de l'efficacité comparée de la présence à l'audience ou de l'envoi d'un mémoire bien rédigé ;
- il n'existe pas de ratio de productivité (nombre de mémoires/agent) ;
- le bureau du contentieux des étrangers est un bureau de juristes, sans sensibilité relative à la gestion des crédits.

Cette absence de pilotage clair est sans conteste liée à la multiplicité des acteurs, la DLPAJ et la DGEF pour la politique migratoire et sa défense, la DMAT pour les moyens. Chacun considère que c'est à l'autre de l'assurer.

2.2.2. La priorité du pilotage stratégique consiste à définir une norme de défense de l'Etat par les préfetures

Le préfet adapte la défense de ses décisions aux moyens dont il dispose, puisque l'administration centrale ne donne pas d'instructions sur la politique de défense à mettre en œuvre. Ainsi, une préfecture visitée par la mission ne fait appel des décisions du TA que

lorsqu'elle a les moyens humains de le faire. Cette situation n'est pas acceptable : elle est contraire à l'homogénéité de l'action de l'Etat sur l'ensemble du territoire.

Par conséquent, il semble indispensable que l'administration centrale édicte une **norme indicative de défense des décisions de l'Etat**. Cette norme doit comprendre :

- un taux minimal de défense des actes attaqués en 1^{ère} instance et en appel, à l'écrit et à l'oral ;
- un ratio d'efficacité des agents en charge de la défense des décisions du préfet.

Sur la base de cette norme, le préfet saura à quel niveau établir le calibrage de sa défense.

2.2.3. L'animation du réseau, principalement réalisée par la DGEF, n'est pas satisfaisante

La DLPAJ semble s'engager sur l'appui juridique aux préfetures ; elle veut se positionner comme référent technique. Elle élabore une banque de paragraphes, une lettre d'informations diffusée par mail. Il faudrait surtout que la DLPAJ mette à disposition des préfetures une banque de considérants.

L'animation de réseau va au-delà. La DLPAJ semble vouloir organiser des journées de rencontre. Une telle démarche ne peut être que positive, à condition que les préfetures (contentieux et services étrangers) puissent évoquer tous les problèmes qu'elles rencontrent et que la DGEF soit associée et présente. L'intérêt serait moindre s'il s'agissait d'un pur séminaire juridique.

L'animation par l'administration centrale de son réseau est encore très embryonnaire :

- les préfetures n'ont pas d'instructions sur la politique d'appel ;
- le bureau du contentieux étrangers ne participe pas à l'élaboration du cahier des charges de la formation des personnels chargés de l'instruction des dossiers en préfeture ;
- les agents des préfetures sont peu informés des pratiques abusives des avocats, lorsqu'elles ont été détectées dans d'autres départements ;
- la construction d'un tableau de suivi statistique serait également un moyen d'aider les préfetures à piloter leur démarche contentieuse et l'allocation de leurs ressources (voir tableau de pilotage).

Un tableau de bord pour aider les préfets à définir leur stratégie contentieuse :

< attention : données factices inventées par la mission, y compris « France entière » >

	Taux de recours devant le TA	Taux d'échec préfet en TA	Taux d'appel préfet devant la CAA	Taux d'appel justiciable devant la CAA	Taux d'échec préfet confirmé en CAA	Taux d'échec préfet en CAA après succès en TA	Taux global d'échec préfet TA-CAA	Taux d'affaires défendues par mémoire	Taux d'affaires défendues à l'oral	Taux d'affaires non défendues
France entière	30%	23%	60%	60%	20%	5%	14%	75%	40%	20%

Cas n°1 : L'activité opérationnelle de la préfecture X (séjour, éloignement) doit être améliorée

Ressort CAA	32%	25%	58%	62%	24%	10%	19%	75%	40%	20%
hors préf. X	30%	22%	60%	60%	20%	4%	13%	75%	41%	20%
Ressort TA	34%	28%	59%	62%	30%	13%	22%	76%	41%	20%
hors préf. X	30%	23%	60%	60%	21%	5%	14%	65%	30%	20%
Préfecture X	37%	35%	60%	65%	35%	17%	29% dt sans défense : 31%	77%	42%	21%

Diagnostic : - Comme dans le cas n°1, la préfecture X se distingue des autres préfectures du ressort de la CAA et du TA. Il n'y a pas d'effet « jurisprudence locale ». Les taux d'annulation devant le TA, et surtout devant la CAA sont supérieures à la moyenne. Le taux global d'annulation des actes du préfet s'élève à 29%, contre 14% pour la moyenne nationale.

- Les actes du préfet sont plus attaqués que la moyenne, ce qui peut être un indice de leur qualité inférieure (prudence : cela peut également indiquer la présence d'un barreau très structuré en droit des étrangers).

- La préfecture X ne pêche pas par une défense insuffisante : elle défend légèrement plus ses actes que la moyenne, tant à l'écrit qu'à l'oral. Le taux d'échec des actes non défendus n'est pas sensiblement supérieur à la moyenne (31%, contre 29%).

Pistes d'amélioration : améliorer la qualité des actes pris par le préfet, en analysant les décisions du TA et de la CAA pour pouvoir remédier aux erreurs systémiques et aux erreurs de droit.

Cas n°2 : La défense contentieuse de la préfecture X est insuffisante et doit être renforcée

Ressort CAA	32%	25%	55%	62%	21%	8%	18%	72%	37%	23%
hors préf. X	30%	22%	60%	60%	20%	4%	13%	75%	41%	20%
Ressort TA	31%	28%	50%	63%	23%	10%	22%	65%	30%	30%
hors préf. X	30%	23%	60%	60%	21%	5%	14%	65%	30%	20%
Préfecture X	31%	35%	45%	65%	25%	12%	28% dt sans défense : 38%	55%	20%	40%

Diagnostic : - Les résultats de la préfecture X se distinguent nettement des autres préfectures du ressort de la CAA et du TA, qui sont conformes à la moyenne nationale. Il n'y a pas d'effet « jurisprudence locale ».

- Le taux d'échec de la préfecture X tant devant le TA que la CAA est plus élevé que la moyenne. Le taux global d'annulation des actes du préfet s'élève à 28%, contre 14% pour la moyenne nationale.

- La préfecture défend peu à l'écrit, peu à l'oral. La proportion de dossiers non défendus est très élevée, et le taux d'échec des dossiers non défendus est très haut. Elle fait peu appel. Cette mauvaise défense peut expliquer un taux d'appel des étrangers plus élevé que la moyenne.

Pistes d'amélioration : renforcer la production de mémoire et la présence à l'audience, diminuer le nombre de dossiers non défendus, puis augmenter le taux d'appel.

Cas n°3 : La préfecture X doit s'adapter à une jurisprudence spécifique du TA

Ressort CAA	33%	30%	57%	58%	24%	4%	19%	75%	40%	20%
hors préf. X	34%	28%	58%	59%	20%	5%	17%	75%	41%	20%
Ressort TA	37%	35%	55%	55%	13%	3%	19%	76%	41%	20%
hors préf. X	38%	35%	55%	55%	14%	3%	20%	65%	30%	20%
Préfecture X	37%	35%	55%	55%	12%	3%	19% dt sans défense : 19%	77%	42%	21%

Diagnostic : - Contrairement aux cas n° 1 et 2, la préfecture X se partage ses mauvais résultats avec les autres préfectures du ressort du TA. En revanche, les résultats se régularisent devant la CAA.

- Noyée sous les décisions d'annulation en TA, la préfecture X n'a pas la capacité de faire appel dans des proportions conformes à la moyenne nationale. Elle perd ainsi des chances de voir le juge d'appel lui donner raison, et son taux global d'annulation s'élève au final à 19%, contre 14% pour la moyenne nationale.

- Les actes du préfet sont plus attaqués que la moyenne, sans doute en raison de la connaissance qu'ont les avocats de la jurisprudence locale et de la faible capacité de la préfecture X à faire appel. En revanche, les avocats font peu appel, car ils savent que les décisions de rejet du TA seront rarement mises en cause par la CAA.

Pistes d'amélioration : construire un réseau avec les autres préfectures du ressort du TA et vérifier, avec l'aide de la DLPAJ, que le TA a une jurisprudence spécifique. Réallouer les moyens pour augmenter le taux d'appel suffisamment pour ramener le taux global d'échec à la moyenne nationale. Nouer des contacts adéquats avec le TA et la CAA.

2.3. FACE AUX MOYENS DONT DISPOSENT LES REQUERANTS, OPTIMISER LES MOYENS DE DEFENSE DES PREFECTURES EST AUJOURD'HUI INDISPENSABLE

2.3.1. Définir un calibrage quantitatif des ressources humaines nécessaires

A ce jour, il n'existe ni calibrage ni pilotage des effectifs au niveau national.

Exemple :

- avec un ratio d'efficience fixé à 2,5 dossiers (mémoire + défense orale si besoin) / jour & agent, soit 525 dossiers / an & agent ;
- avec un taux de défense écrite fixé à 100% en 1^{ère} instance ;
- il faut 7,6 ETP en charge de la défense en 1^{ère} instance à une préfecture qui prend 5 000 décisions, contestées à 80 %.

Ces ETP ne sont pas forcément des fonctionnaires : il peut s'agir également de contractuels (des jeunes détenteurs d'un master de droit public comme rencontrés par la mission) ou de prestations fournies par les marchés d'avocats.

Recommandation n°9 : La DLPAJ et la DGEF doivent définir, en accord avec les préfets, un ratio d'efficience des agents en charge des contentieux étrangers.

2.3.2. *Diminution du recours aux avocats : veiller aux effets pervers*

L'analyse des comptes PCE montre (sous réserve de fiabilité des données) qu'en 2012, les honoraires versés aux avocats de l'administration s'élèvent à 6,7 M€, soit 43 % des dépenses de contentieux.

Expliquant une part significative de la hausse des dépenses de contentieux des étrangers, le recours important aux avocats, au cours de ces dernières années, a servi à pallier les insuffisances d'effectifs au sein des services chargés de la défense de l'administration. Il s'agit d'un transfert de titre 2 sur du titre 3.

Pour dresser un bilan de cette **externalisation partielle de la fonction contentieux**, la mission a jugé essentiel de répondre à deux questions :

- 1) La productivité des avocats est-elle comparable à celle des agents des préfectures ? (efficience de gestion).

Le coût moyen d'un ETP administratif du programme AT s'élevant à 52 848 €, CAS pensions compris (données RAP 2013), la somme de 6,7 M€ versées aux avocats en 2012 correspond à la rémunération moyenne de 127 agents. Il serait utile de comparer ce chiffre avec l'activité des avocats. Mais il n'existe aucun bilan de cette activité : la part nationale de mémoires confiés à des avocats et la part nationale de représentation du préfet à l'audience par des avocats ne sont pas connues.

- 2) La qualité de travail des avocats est-elle comparable à celle des agents des préfectures (efficacité de l'action publique) ?

Il n'existe pas de dispositif de suivi permettant de voir si le taux de dossiers perdus par les avocats est comparable au taux moyen, toutes choses égales par ailleurs, de dossiers perdus par les préfectures lorsqu'elles assurent elles-mêmes leur défense.

Les magistrats administratifs interrogés par la mission indiquent que la qualité des mémoires produits par les avocats est moindre, en raison d'une implication inférieure à celle des agents du préfet.

Au final, faute d'un dispositif de contrôle interne organisé par l'administration centrale, il n'est pas possible de savoir si, et dans quelle mesure, le recours aux avocats est pertinent d'un point de vue budgétaire. Il est certain qu'aujourd'hui, sans les avocats, les préfectures défendraient beaucoup moins de dossiers devant le juge ; mais il n'est pas possible d'affirmer qu'une ré-internalisation à hauteur de la dépense effectuée pour les frais d'avocats ne serait pas plus efficiente et efficace.

2.3.3. Définir un calibrage qualitatif des compétences requises

Pour autant, et sans disposer d'une telle donnée, la DLPAJ a pris une circulaire limitant le recours aux avocats. La mission considère que la mise en œuvre de cette circulaire doit s'accompagner d'une analyse nationale des capacités internes des préfectures à défendre les décisions du préfet devant le juge et d'une remise à niveau le cas échéant. Il serait extrêmement préjudiciable à la défense de l'administration et à la politique de l'immigration mise en œuvre par les préfets que cette circulaire mette en péril l'activité contentieuse des services des étrangers.

Parmi les compétences que les agents de préfecture doivent maîtriser, s'il s'agit de réduire voire supprimer les marchés d'avocats pour assurer la défense des actes pris par le préfet, il y a la défense orale, en particulier face à l'avocat adverse ; cette professionnalisation n'est pas hors de portée comme il a été expliqué à la mission sur le terrain, mais elle est nécessaire car l'exposition publique à l'oral se s'improvise pas ; cet élément doit figurer sur la fiche de poste et doit être pris en compte lors du recrutement éventuel de jeunes stagiaires de niveau master...

La mission ne recommande pas le recours à des avocats stagiaires qui pourraient rapidement devenir de redoutables adversaires de l'administration après en avoir étudié les arguments de l'intérieur.

Recommandation n°10 : DLPAJ, DGEF et DRH doivent définir un plan de travail pour engager la professionnalisation de la filière métier de la défense contentieuse.

2.3.4. Porter une attention particulière aux préfectures éloignées du siège du TA et de la CAA

Les présidents de TA et de CAA rencontrés par la mission ont tous souligné que la présence à l'audience était pertinente, même si la procédure administrative est écrite.

Les préfectures éloignées du TA et de la CAA ne peuvent pas se défendre à l'oral, en particulier lorsqu'il s'agit de procédures en référé.

Les tribunaux ne veillent pas toujours à organiser le rôle de sorte à ce que les préfectures éloignées puissent être présentes.

Ces dernières doivent pouvoir bénéficier de l'« avocat du préfet » qui est dans la préfecture du ressort du TA.

Recommandation n°11 : A l'initiative de la DLPAJ, élaborer une convention permettant à un avocat ou agent de préfecture du lieu d'implantation de la juridiction administrative de représenter une préfecture éloignée.

2.3.5. Enclencher une démarche vertueuse d'intéressement des préfectures à la diminution des dépenses de contentieux

L'intéressement évident consisterait à renforcer le budget consacré aux rémunérations en échange d'une forte diminution du budget de fonctionnement, mais une telle démarche est contraire aux objectifs de maîtrise – voire réduction – des dépenses de personnels des préfectures.

Trois contentieux gagnés en plus par mois pendant un an, correspondent à une diminution de frais irrépétibles équivalant à un ETP de catégorie C.

La mission a analysé, pour quelques préfectures, l'écart entre le taux d'échec des dossiers non défendus et celui des dossiers défendus. Lorsque le premier est nettement supérieur au second, cela signifie que la préfecture diminuerait sa dépense de frais irrépétibles en augmentant son volume de défense. En revanche, lorsque le taux d'échec des dossiers défendus est supérieur à celui des dossiers non défendus, cela signifie, très certainement, que la préfecture optimise sa stratégie de défense en défendant peu les dossiers qui sont certains d'être gagnés.

Recommandation n°12 : La DMAT et la DEPAFI doivent étudier ensemble s'il est possible de trouver un dispositif d'intéressement, en utilisant par exemple les marges de manœuvre du schéma d'emploi du P 307.

III - DES EVOLUTIONS QUI DEPASSENT LE SEUL MINISTERE DE L'INTERIEUR FACILITERAIENT LA DIMINUTION DES DEPENSES DE CONTENTIEUX DES ETRANGERS

Confronté à un contentieux de masse en matière de droit des étrangers, le ministère de l'intérieur gagnerait à **l'évolution de plusieurs pratiques juridictionnelles ainsi que de procédures prévues par le code de justice administrative**. L'objectif de ces évolutions serait double :

- 1 -réduire la charge financière directe pour l'Etat résultant des contentieux ;
- 2 -freiner la hausse du volume de contentieux, par la diminution de l'effet d'aubaine à attaquer l'Etat.

Ces mesures contribueraient au financement des récentes décisions d'amélioration de l'accès au droit³⁰, conformément aux dispositions de la circulaire du Premier ministre en date du 14 janvier 2013³¹. En matière de frais irrépétibles, plusieurs pistes peuvent être étudiées :

- a) **Que soit prise en compte par le juge la situation économique de l'Etat**, pour la condamnation aux frais irrépétibles. Ceci nécessite la modification de l'art L 761-1 du code de justice administrative, pour compléter explicitement en faveur de l'Etat ce principe déjà existant.

³⁰ Augmentation des tarifs de l'aide juridictionnelle devant la CNDA ; suppression de la contribution à l'aide juridique en 2014.

³¹ Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

- b) Introduire **le caractère suspensif de l'appel pour les frais irrépétibles**, qui pourraient n'être exigibles que lorsque la décision de justice est devenue définitive. Cela nécessiterait la modification de l'art R 811-14 ou de l'art. R 811-16 du code de justice administrative.
- c) Revoir les **modalités de condamnation de l'Etat aux frais irrépétibles en cas de désistement** : l'article 399 du code de procédure civile prévoit que la partie qui se désiste, sauf convention contraire, est tenue de payer les frais de l'instance éteinte ; le code de justice administrative dispose au contraire que « *les dépens sont mis à la charge du requérant sauf si le désistement est motivé par le retrait total ou partiel de l'acte attaqué, opéré après l'enregistrement de la requête, ou, en plein contentieux, par le fait que, postérieurement à cet enregistrement, satisfaction totale ou partielle a été donnée au requérant* ». Ces exclusions posent un problème car – sauf recours gracieux préalable – la préfecture ne connaît pas les arguments de l'avocat avant le dépôt du mémoire.

Recommandation n°13 : Avec les ministères ayant des contentieux de masse, mettre en place un groupe de travail opérationnel composé de représentants du Conseil d'Etat, du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA), de la direction du budget et du ministère de la justice, afin de faire évoluer les dispositions du code de justice administrative en matière de frais irrépétibles.

Parallèlement, la mission recommande une prise de contact de la DLPAJ avec la juridiction administrative (CE et CSTACAA), afin d'élaborer une réflexion commune sur :

- l'impact des frais irrépétibles et des condamnations indemnitaires sur les finances publiques, ainsi que sur l'effet d'aubaine qu'ils produisent ;
- les moyens de limiter l'effet inflationniste de l'aide juridictionnelle, en particulier sur l'appel, auquel les avocats ont aujourd'hui intérêt à avoir recours, quelle que soit la qualité du dossier.

PARTIE IV – LA PROTECTION FONCTIONNELLE DES FONCTIONNAIRES

L'article 11 de la loi n° 83-684 du 11 juillet 1983 dispose que « la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils sont victimes à l'occasion de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. »

Seule la protection des fonctionnaires (PF) de police et de gendarmerie est déconcentrée et est traitée ici. La PF du corps préfectoral, des hauts fonctionnaires et du cadre national des préfetures est gérée en administration centrale.

I - DES DEPENSES EN FORTE AUGMENTATION DEPUIS 2008

La PF représente plus de 20 000 dossiers annuels dans la police nationale, il n'y a environ que 300 refus par an. La DRCPN procède à une enquête annuelle sur les PF accordées, mais sans aucun bilan financier. Il n'y a pas de distinction entre la PF accordée en cas d'atteinte ou non à l'intégrité physique du fonctionnaire.

Le montant de la protection fonctionnelle accordée à des fonctionnaires de police au cours des sept dernières années est le suivant :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
Protection des fonctionnaires	8,7 M€	10 M€	8,5 M€	9,6 M€	13,5 M€	13,7 M€	13,2 M€

Source : DLPAJ

En 2012, la protection juridique des fonctionnaires a généré une dépense de 13,2 M€, en légère baisse (-3,2%) par rapport à l'année 2011. En revanche, par rapport à l'année 2009, les dépenses ont connu une forte hausse (+38,2%). Il s'agit donc d'une dépense particulièrement dynamique.

Concernant la gendarmerie, les données, pour les trois dernières années sont les suivantes :

	2010	2011	2012
Montant PF Gend	457 000 €	385 000 €	604 000 €
Nombre PF Gend	420	378	502
Nombre refus PF Gend	9	9	9

Source : DLPAJ

A titre de comparaison, la mission a interrogé le ministère de l'éducation nationale pour connaître le montant annuel consacré à la PF des enseignants du premier et second degré, soit environ 705 000 agents dans l'enseignement public :

	2010	2011	2012	2013
TOTAL GENERAL	490 397 €	587 593 €	794 923 €	331 702 €

Source : ministère de l'éducation nationale

Il est étonnant de constater que les montants sont près de 30 fois supérieurs dans la police par rapport à la gendarmerie pour des effectifs comparables et que dans le même temps les montants sont d'un même ordre de grandeur entre gendarmerie et enseignants alors que les enseignants sont environ sept fois plus nombreux.

Quelle que soit la comparaison, la situation dans la police apparaît exceptionnelle.

II - UNE GESTION DECONCENTREE MAIS NON PILOTEE

2.1. DES DONNEES DIFFICILEMENT EXPLOITABLES CAR INCOMPLETES

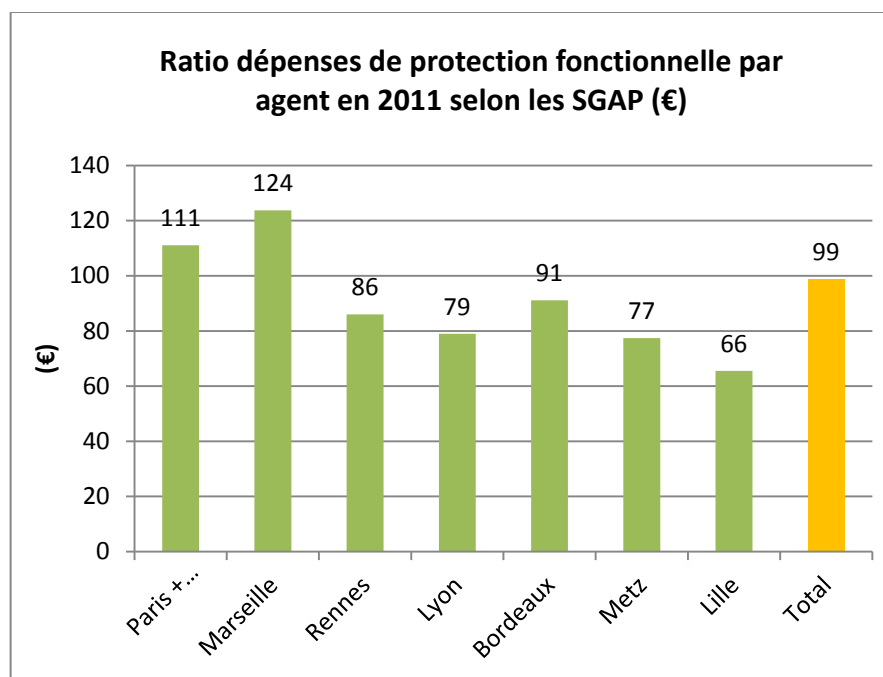
La PF des policiers est gérée par les SGAP. La DLPAJ éprouve des difficultés à obtenir les remontées statistiques en provenance des SGAP, dont les chefs de bureau en charge de ce dossier ne sont jamais réunis à la DLPAJ, ni d'ailleurs à la DRCPN.

Ainsi, en 2011, les données en provenance des SGAP de Rennes et Versailles n'ont pas été prises en compte dans le récapitulatif de la DLPAJ et en 2012, ce sont celles du SGAP de Lyon.

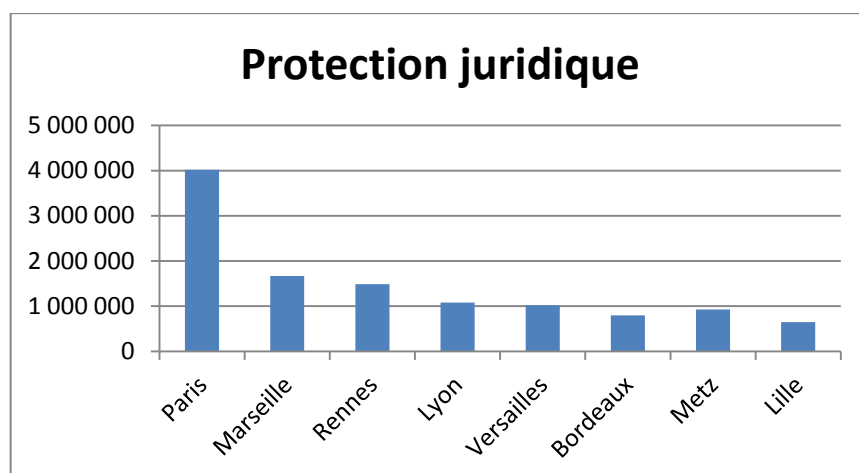
Le sentiment est fortement partagé dans les SGAP que dans les administrations centrales : personne ne se préoccupe de la PF, ce qui n'incite pas à transmettre les données.

2.2. DES ECARTS IMPORTANTS ENTRE SGAP

A partir des éléments fournis à la mission par la DEPAFI, il est possible de constater l'importance des écarts entre SGAP en ce qui concerne les dépenses par agent ou les dépenses totales.



Source : DEPAFI



Source : DEPAFI

III - DES FACTEURS DE CROISSANCE DE LA DEPENSE NON MAITRISES

3.1. UNE DEMARCHE INDIVIDUELLE DU FONCTIONNAIRE

L'outrage à un fonctionnaire est un délit qui relève des tribunaux correctionnels. C'est le fonctionnaire et non l'administration qui dépose plainte.

Un renforcement des mécanismes de protection a été introduit par le décret n°95-654 du 9 mai 1995 qui fixe les dispositions applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale.

L'article 34 de ce décret définit la nature des frais pris en charge : « *les frais résultant de procédures judiciaires ou de citations devant les juridictions s'entendent des frais d'avocat, d'expertise, de déplacement, de signification et d'exécution des décisions de justice.* »

Si le fonctionnaire entend déposer plainte et se constituer partie civile, il peut bénéficier de la prise en charge de certains frais³², dont les frais d'avocat. Ce recours ne devrait pas revêtir un caractère systématique, or c'est le cas dans la police.

L'agent bénéficie du concours gratuit d'un avocat choisi sur une liste agréée par l'agence judiciaire du trésor public. Toutefois, s'il le souhaite, il peut recourir à un avocat de son choix après information préalable de l'administration.

L'administration est extérieure à la procédure et ne peut donc pas passer de marché d'avocat dont le choix relève théoriquement de la seule décision du fonctionnaire. Certains SGAP négocient néanmoins des forfaits avec les avocats. A Paris, il y a une liste des avocats disponibles à la disposition des agents.

Il n'y a pas d'instruction particulière donnée aux SGAP à ce sujet de la part soit de la DLPAJ, soit de la DRCPN. Une telle instruction permettrait une certaine harmonisation des pratiques, faciliterait la tenue de tableaux de bord et permettrait d'utiles comparaisons d'un SGAP à l'autre.

Les organisations syndicales de la police sont, elles, très attachées à la PF, qu'elles souhaitent voir systématiquement déclenchée. Suite au rapport Guyomar³³, une circulaire a

³² Circulaire DGPN du 18 janvier 1996.

incité au renforcement de la PF. Les organisations syndicales détiennent des listes d'avocats qu'elles tiennent à la disposition des fonctionnaires. Ce ne sont pas forcément des avocats figurant sur la liste de l'agence judiciaire du trésor public.

3.2. DES PROCEDURES VARIABLES D'UN SGAP A L'AUTRE

La procédure conduisant à l'attribution de la PF n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. Chaque SGAP a la sienne propre. Le point de départ d'un dossier n'est pas identique partout : ici le dossier est ouvert dès le dépôt de plainte, là seulement lorsque le procureur a jugé la plainte recevable et a ouvert une procédure.

Au SGAP de Lyon, le fonctionnaire fait remplir le dossier de demande de protection par un agent administratif du service.

A Paris, l'organisation mise en place pour garantir la « réactivité » de l'administration vis-à-vis du fonctionnaire victime, a abouti à la mise à l'écart de la chaîne hiérarchique. Le fonctionnaire dispose d'une permanence téléphonique, y compris les week-ends, et en semaine jusqu'à minuit, pour ouvrir un dossier de PF, sans qu'il ait eu besoin de rédiger un rapport, transmis à sa hiérarchie pour avis puis au procureur qui ouvre ou non un dossier.

Le fonctionnaire de police est libre de choisir son avocat, qui sera rémunéré par l'administration. Il peut, par simple appel téléphonique déclencher une procédure qui sera à la charge de l'Etat.

3.3. LA HIERARCHIE POLICIERE TRES RAREMENT IMPLIQUEE

En principe, le dossier constitué par l'agent doit comporter un avis des chefs de service sur le bien – fondé de la demande de protection. Ainsi la circulaire DGPN du 18 janvier 1996 précise que le dossier constitué aux fins d'instruction de la demande de protection doit comporter « une demande écrite de la victime ; un avis des chefs de service sur le bien-fondé de la demande de protection ».

Lors de la mission, il **a été constaté l'absence quasi générale de cet avis**. Lorsqu'il existe, c'est toujours « avis favorable » ou « avis conforme ». Dans un seul cas, la mission a trouvé des courriers, stéréotypés quant à leur rédaction.

La protection est accordée quelque soit le motif et l'ampleur du phénomène. L'insulte à un policier coûte de 300 à 700 € de dommage et intérêts, plus à l'administration compte tenu des frais d'avocat.

La PF, lorsqu'elle concerne des outrages et injures, devrait être réintégrée dans la fonction RH et la hiérarchie être directement impliquée. C'est le cas dans la gendarmerie, non dans la police.

La mission n'a pas eu connaissance de l'existence d'instructions écrites récentes, de la part de la DRCPN, précisant le rôle de la hiérarchie policière en matière de PF. Les deux principes de base de la PF devraient guider les instructions données :

- que le fonctionnaire ait clairement conscience du soutien de sa hiérarchie et de l'administration en général ;
- que l'auteur des faits soit sanctionné par la justice.

³³ Lettre de mission du ministre de l'Intérieur du 5 juin 2012, confiant une « Mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes » - rapport rendu le 13 juillet 2012.

3.4. LES « HABITUÉS » DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE

La DRCPN reconnaît l'existence de fonctionnaires habitués de démarches chez le juge, mais n'est pas en mesure de quantifier précisément le phénomène. Un tel suivi serait peut-être réalisé au niveau des directions de la sécurité publique mais sans aucune collecte nationale.

Il a été signalé à la mission le cas d'un fonctionnaire « victime » à 28 reprises en 2012, sans aucune suite de la part de l'administration. Un SGAP a signalé à la mission 62 cas d'agents victimes plus de quatre fois dans l'année, sans qu'il n'y ait eu aucun traitement de ces cas d'un point de vue managérial ou administratif ; un autre a signalé 28 cas.

Seul le service d'aide au recouvrement des victimes (SARVI), (voir infra 3.8), a été en mesure de remettre une liste à la mission :

- 6 fonctionnaires de police totalisent plus de 15 dossiers chacun ;
- 31 fonctionnaires de police totalisent entre 10 et 14 dossiers ;
- 109 fonctionnaires de police totalisent entre 5 et 9 dossiers ;
- 1 fonctionnaire a ouvert 19 dossiers depuis 2009 !

Elle comprend moins de 150 noms soit 0,14% des effectifs environ qui ont ouvert plus de 5 dossiers depuis 2009. On peut certes conclure au caractère marginal du phénomène – dès lors que le chiffre serait confirmé par une enquête exhaustive et fiable, réalisée par la DRCPN en lien avec la DLPAJ – mais on peut également considérer que ce faible nombre rend possible un traitement spécifique de ces dossiers. Une prise en compte de ces cas, pouvant aller du changement d'affectation à la sanction disciplinaire, serait un signe donné à l'ensemble du corps, aurait assurément un effet dissuasif pour l'avenir et contribuerait à la maîtrise de la dépense.

Recommandation n°14 : Réaliser une enquête exhaustive et fiable permettant une évaluation précise du nombre « d'habitués de la PF », préalable à un traitement spécifique de ces cas, dans le cadre d'une réappropriation de la protection fonctionnelle par la hiérarchie policière.

3.5. UN POURCENTAGE ELEVE DE DOSSIERS POUR OUTRAGES SIMPLES ET INJURES SANS DOMMAGES CORPORELS

Au cours de ses nombreux déplacements (PP, SGAP Lyon, Marseille, Lille, Rennes), la mission a systématiquement examiné des dossiers de protection fonctionnelle.

Le pourcentage de dossiers ouverts pour uniquement des faits d'outrage ou injure est important.

Or, l'étude des dossiers a montré une grande diversité de situations d'outrages, certaines amenant la mission à s'interroger quant à la pertinence d'ouvrir un dossier de PF avec assistance d'un avocat rémunéré par l'administration.

Faut-il assurer la PF d'un policier qui se poste devant un local de dégrisement et reçoit alors des injures et outrages de la part d'une personne en état d'ébriété et qui souvent regrette ses propos une fois dégrisée ?

Faut-il assurer la PF d'un policier qui va contrôler l'identité d'un SDF, apparemment alcoolisé, qui stationne sur la voie publique sans autre comportement répréhensible, et qui réagit en prononçant des injures ? Certains policiers, certes peu nombreux, se sont même faits une spécialité de ce type d'intervention au point que les juges les aient repérés et aient substantiellement réduit les dommages et intérêts accordés.

En cas d'intervention, les injures et outrages doivent-ils être considérés comme des faits détachables du motif de l'intervention et donner lieu à une procédure spécifique ou bien comme un élément de l'intervention ?

	2010				2011				2012			
	PF Accordée	Outrages	Rébellion	V. vol.	PF Accordée	Outrages	Rébellion	V. vol.	PF Accordée	Outrages	Rébellion	V. vol.
Bordeaux	773	215	383	163	857	247	421	180	1746	394	608	545
Lille	1151	331	357	435	1266	643	306	245	2825	1025	923	659
Lyon	2637	1284	371	560	2941	1365	451	640	NC	NC	NC	NC
Marseille	2424	1063		1361	2273	892		1381	2554	883		1671
Metz	63	33		30	2335	496	793	827	2715	525	923	1034
Rennes	2636	1028	773	790	NC	NC	NC	NC	3408	1466	733	1113
Versailles	2208	445	766	966	NC	NC	NC	NC	2027	458	677	834
Paris	4825	902	1520	2060	4941	848	1597	2147	4869	760	1518	2271
Bilan National	16818	5334	4205	6395	14706	4530	3614	5523	20381	5569	5440	8228
Outrages/national	32%				31%				27%			

V. vol : violences volontaires

Sources : DLPAJ.

Ce tableau, élaboré à partir des données transmises à la mission par la DLPAJ ne permet que d'avoir une estimation moyennement fiable dans la mesure où il est incomplet : certains SGAP n'ont pas effectué les remontées certaines années ; les SATP pour l'outre-mer sont comptabilisés dans le total national, lorsqu'ils ont fait remonter les éléments.

Il révèle cependant, outre l'insuffisant suivi des données par la DLPAJ, qu'en moyenne 30% des PF sont accordées pour outrages. Or, chaque outrage coûte en moyenne 1000 € à l'administration entre les frais d'avocat, d'une part, et les dommages et intérêts reversés en principe au SARVI, d'autre part.

Si un réel pilotage et suivi, l'implication de la hiérarchie et la chasse aux abus ne permettaient pas suffisamment d'économies, la remise en cause du dispositif actuel, pour les seuls outrages, devrait alors être envisagée ; elle pourrait en effet générer une économie non négligeable pour l'action 6 du BOP 216. L'enjeu est important. Il justifierait que la DRCPN et la DLPAJ engagent rapidement et conjointement une réflexion sur ce point avant d'entamer une négociation avec, d'une part, les organisations syndicales, d'autre part, la conférence des bâtonniers de France, tant la situation actuelle leur est, aux uns et autres, favorables.

Par exemple, le SGAP de Lyon, en cas d'outrage mettant en cause un mineur, va proposer une indemnité d'environ 100 € versée au fonctionnaire, moyennant quoi ce dernier ne déposerait pas plainte et ne prendrait pas d'avocat.

La mise en place, dans la police, d'un dispositif analogue à celui existant dans la gendarmerie qui implique fortement la hiérarchie et évite dans la quasi-totalité des cas le dépôt de plainte et le recours à l'assistance d'un avocat pour les faits d'outrage, mérite une étude très sérieuse. Certains responsables de SGAP rencontrés par la mission ont d'ailleurs souligné que les policiers bénéficiaient d'un régime indemnitaire spécifique pour compenser

les difficultés du métier : le décret n°58-517 du 29 mai 1958 instaure « *une indemnité spéciale aux personnels de police* » qui « *se substitue à la prime de risque, à la prime de danger des CRS et à l'indemnité exceptionnelle de danger des personnels de police* ».

Recommandation n°15 : Repenser la protection fonctionnelle accordée pour les cas d'outrage dans la police, en impliquant réellement la hiérarchie.

3.6. L'ASSISTANCE D'UN AVOCAT, FACTEUR DE DEPENSE SUPPLEMENTAIRE

La PF comme l'assistance d'un avocat sont totalement légitimes dans de nombreuses situations, en particulier dans les cas de menaces de mort, d'actes de violence, lorsque le fonctionnaire de police est atteint dans sa chair.

Cette légitimité n'interdit toutefois pas de rechercher des économies. Ainsi, la DCPAF a donné instruction afin d'éviter de prendre un avocat parisien pour traiter d'un dossier en province. Cela a eu un effet positif d'un point de vue budgétaire.

Dans la plupart des cas, la nécessaire maîtrise des finances publiques est une préoccupation totalement absente. Ainsi, les finances publiques, en particulier le budget du ministère de l'intérieur, ne peuvent constituer la ressource principale, voire unique pour certains membres du barreau qui se sont spécialisés dans ces seuls dossiers de défense de policiers outragés ou injuriés. A Paris, cinq cabinets d'avocats, choisis au fil du temps, sans aucune mise en concurrence, se partagent « un marché » d'environ 2,5 M€ annuel, qui leur garantit un revenu d'environ 40 000€ par mois et par cabinet. Dans certaines circonscriptions de police en province, le nombre de dossiers de PF pour outrage est d'autant plus élevé qu'un avocat en est spécialiste, fait sa propre publicité y compris dans les commissariats ; ailleurs, l'avocat est lié personnellement à un fonctionnaire de police et la coïncidence fait que dans le ressort de ce barreau le nombre de dossiers d'outrages est particulièrement élevé...

Certains avocats acceptent tellement de dossiers qu'ils ne peuvent être présents à toutes les audiences. Ils demandent donc un report qui génère une dépense supplémentaire de 100 € HT à la charge de l'administration. Le suivi de la dépense par les SGAP et la DLPAJ n'est pas suffisamment fin pour que cette pratique puisse être quantifiée.

D'autres font systématiquement appel de la décision de justice, ce qui leur procure une « double » rémunération.

Ailleurs, l'avocat surchargé, envoie un collaborateur à l'audience, sans que le tarif soit différent pour l'administration.

Le choix par les policiers du même avocat pour une même affaire impliquant plusieurs fonctionnaires permettrait des économies. Aucune règle n'existe dans ce domaine.

Entretien la fiction que « l'agent choisit librement son avocat », l'organisation actuelle pourrait susciter des soupçons de favoritisme et ne prend nullement en compte une quelconque exigence de maîtrise de la dépense publique.

Des instructions précises accompagnées d'un réel suivi auront sans conteste pour effet de diminuer le coût du recours à avocat pour les outrages et injures. L'administration pourrait aller plus loin et faire en sorte que la liste des avocats disponibles soit élaborée à partir d'un appel à projet ; elle rédigerait un cahier des charges en précisant les tarifs auxquels elle assurerait la protection fonctionnelle. Les avocats se porteraient candidats pour figurer sur la liste en toute connaissance de cause.

Au-delà et si l'administration entend amplifier les économies budgétaires, la suppression du paiement du recours à un avocat en cas d'outrages, injures et rébellions n'ayant pas entraîné d'atteinte à l'intégrité physique fonctionnaire pourrait être envisagée, comme de nombreux interlocuteurs de la mission l'ont évoqué. L'implication de la hiérarchie aux côtés de ce dernier se substituerait à la présence d'un avocat comme c'est la pratique actuellement dans gendarmerie.

Recommandation n°16 : Réduire le coût du recours à avocat pour les outrages et injures en :
-- suivant les coûts de manière fine et en généralisant les bonnes pratiques générant des économies ;
-- élaborant une liste des avocats par SGAP sur la base d'un appel à projet dans lequel l'administration fixerait les montants de ses interventions au titre de la protection fonctionnelle ;
-- voire en remettant en cause le recours à avocat pour les outrages et injures.

3.7. UNE IMPLICATION FORTE DE LA HIERARCHIE DE LA GENDARMERIE, FACTEUR DE REDUCTION DE LA DEPENSE

La situation est différente en ce qui concerne les gendarmes. La hiérarchie est réellement impliquée. Elle est réactive en s'appuyant sur la chaîne de commandement.

Dans la gendarmerie, les outrages et les injures sont considérés comme « faisant partie du métier » et ne donnent pas lieu à dépôt de plainte, et donc il n'y a pas recours à avocat.

Pour qu'il y ait protection fonctionnelle, il faut qu'il y ait poursuites pénales.

Lorsqu'il y a recours à avocat, la gendarmerie négocie systématiquement le coût qui est plafonné.

L'assistance juridique est faite par la DGGN. Dans chaque région de gendarmerie, le chef du bureau de l'accompagnement du personnel est le correspondant. Ils seront réunis une à deux fois par an et disposent d'un site internet « boîte à questions » dédié.

Jusqu'en mai 2013, les dossiers étaient gérés localement : le gendarme remplit un formulaire à la brigade transmis ensuite à la compagnie puis au groupement et à la légion avant d'atterrir à la direction du « service local du contentieux du ministère de la défense », le SGAP effectuant les versements. Il y avait une convention de délégation de gestion de la gendarmerie au profit du service local du contentieux. Elle est en cours de renégociation. La direction des affaires juridiques de la gendarmerie ne verrait pas d'inconvénient à ce que ce soient les SGAP et la DLPAJ qui récupèrent à l'avenir la gestion des dossiers de contentieux, la proximité étant plus grande entre gendarmerie et police qu'entre gendarmerie et armée de terre.

Le nombre de dossiers est très faible comparé à la police :

Dans le ressort du service du contentieux de Lyon qui gère les dossiers de cinq régions du grand sud-est – représentant le quart des effectifs nationaux de la gendarmerie, il y eut 196 demandes en 2010, 236 en 2011 et 305 en 2012. En 2012, 291 protections ont été accordées.

Un dossier représente en moyenne une dépense de 1 000 €.

La crainte de certains interlocuteurs de la mission est que le passage en gestion de la gendarmerie au ministère de l'intérieur génère une augmentation des demandes de protection.

Recommandation n°17 : Faire en sorte que la hiérarchie de la gendarmerie conserve la même implication et regrouper tous les dossiers de protection fonctionnelle à la DLPAJ dans le cadre de la nouvelle convention en cours de négociation afin d'améliorer la lisibilité de la gestion.

3.8. LE SERVICE D'AIDE AU RECOUVREMENT DES VICTIMES (SARVI) DE PLUS EN PLUS COUTEUX POUR L'ADMINISTRATION

Institué par la loi du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes, le SARVI, géré par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), permet aux victimes qui n'ont pas été réglées volontairement par le condamné des sommes accordées par le tribunal, d'en obtenir rapidement le paiement total ou partiel. Le SARVI se charge de récupérer auprès du condamné le complément des sommes dues.

Avec le SARVI, l'amélioration de l'indemnisation s'étend aux victimes qui ont subi de faibles préjudices corporels ou des préjudices matériels qui ne peuvent pas être indemnisés par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI).

Se substituant au responsable, le SARVI verse à la victime l'intégralité des dommages et intérêts jusqu'à hauteur de 1000 euros puis il se retourne contre l'administration, à charge ensuite à celle-ci de tenter de recouvrer sa créance vis-à-vis de la personne condamnée. Si le recouvrement est effectif d'ici à la fin de l'année n+1, le service bénéficie de la somme, sinon celle-ci est versée au Trésor public. L'intéressement du service de l'Etat est d'autant plus limité qu'il n'est généralement pas informé par la direction régionale des finances publiques – en particulier à Paris – du résultat de l'action récursoire.

Le SARVI a pour politique de chercher à recouvrer les sommes qu'il a payées d'abord auprès de l'assureur (par exemple en cas de mise en cause de la responsabilité civile des parents) puis auprès de l'Etat et seulement en dernier auprès du particulier condamné. **L'inversion des priorités entre l'Etat et les particuliers générerait déjà à elle seule une économie pour les finances publiques.**

Le dispositif de versement est simple pour la victime mais plus complexe ensuite. Il a généré une forte augmentation de la dépense à la charge de l'Etat, la plupart des SGAP honorant totalement ou partiellement leur dette à l'égard du SARVI. Certains paient le tiers des sommes réclamées. Seul le SGAP de Marseille a pris la décision d'ignorer les demandes du SARVI qui envisage de saisir la justice (TA) avant l'échéance de déchéance quadriennale qui arrive fin 2013 pour la première fois.

La mission n'a pas trouvé trace d'une réponse à un courrier en provenance d'un SGAP adressé à la DLPAJ en vue d'obtenir des instructions pour gérer les relations avec le SARVI.

Recommandation n°18 : Intervenir auprès du FGTI-SARVI pour que l'action de recouvrement soit prioritairement menée à l'encontre des personnes responsables plutôt que vis-à-vis de l'administration. Amplifier les rétablissements de crédit au profit des SGAP lorsqu'il y a action récursoire.

IV - LA PROTECTION FONCTIONNELLE, UN ENJEU PAS UNIQUEMENT BUDGETAIRE

La protection fonctionnelle des fonctionnaires, en particulier des forces de l'ordre, est un acquis qu'il convient de protéger, voire de développer tout en l'inscrivant dans la nécessaire politique de maîtrise de la dépense publique. Le rapport Guyomar, repris pour certaines de ses propositions dans le projet de loi présenté en juillet en Conseil des Ministres consacré à la déontologie des fonctionnaires, entend légitimement étendre encore son champ d'application.

Pour être efficace, maîtrisée et acceptée de tous, la PF doit faire l'objet d'un suivi précis de la part tant de la hiérarchie des fonctionnaires – la DRCPN et la DGGN – que de la direction budgétairement responsable – la DLPAJ. Une doctrine nationale quant aux conditions de mise en œuvre doit être élaborée et un contrôle de gestion efficace doit en vérifier la bonne application.

Aujourd'hui, seule la DGGN semble encadrer effectivement cette politique en ce qui la concerne.

L'absence de coordination entre les directions, de suivi budgétaire et des dossiers, de pilotage des UO déconcentrées est une spécificité commune à l'ensemble de l'action 6 du BOP 216. Toutefois, compte tenu du rôle spécifique des forces de l'ordre dans un Etat républicain, le laisser-aller constaté dans la gestion de la protection fonctionnelle des policiers n'a pas que des conséquences budgétaires ; elle contribue à la dégradation de leur image auprès de la population et nuit donc à leur efficacité et à l'ordre public.

Redonner sa pleine signification à la PF, en stoppant les dérives qui font dire à de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission, qu'il s'agit en réalité d'une rémunération accessoire supplémentaire, nécessite un engagement politique et de la hiérarchie qui heurtera sans doute, dans un premier temps, tous ceux qui profitent aujourd'hui de cette manne financière.

PARTIE V – LES DEPENSES D'INDEMNISATION LIEES AUX ACCIDENTS DE LA CIRCULATION

Précisions de périmètre :

- La présente partie ne porte **que sur les indemnisations versées aux tiers**, lorsque l'administration est responsable de l'accident. Les dépenses liées à la réparation des véhicules ou aux dommages causés aux fonctionnaires ne sont pas assumées par le BOP Contentieux du P216.
- Par ailleurs, le parc automobile du ministère de l'intérieur est réparti en **quatre flottes distinctes** en matière de traitement des dossiers d'indemnisation résultant d'accidents engageant la responsabilité de l'Etat. Le BOP Contentieux du P216 ne porte que les dépenses des trois premiers parcs :
 - les dossiers de la **police** sont instruits par les SGAP en-dessous de 15 000 € et par la DLPAJ au-delà³⁴ ;
 - les dossiers de la **gendarmerie** sont instruits par les services locaux du contentieux en dessous de 100 000 € et par la Direction des affaires juridiques du ministère de la défense au-delà³⁵ ;
 - les dossiers des **services centraux** sont instruits par la DLPAJ ;
 - l'assurance des véhicules des **préfectures** est externalisée.

I - DES DEPENSES ASSEZ STABLES, MAIS QUI PEUVENT MASQUER DES REPORTS DE CHARGE, FAUTE DE CREDITS SUFFISANTS

En 2012, les indemnisations des tiers à l'occasion d'accidents de véhicules ont généré une dépense de 11,92 M€, **en hausse de 10,3% par rapport à l'année 2011 (10,81 M€)**. Le niveau de dépenses est variable depuis 2006, il est difficile de dégager une tendance à la hausse ou à la baisse.

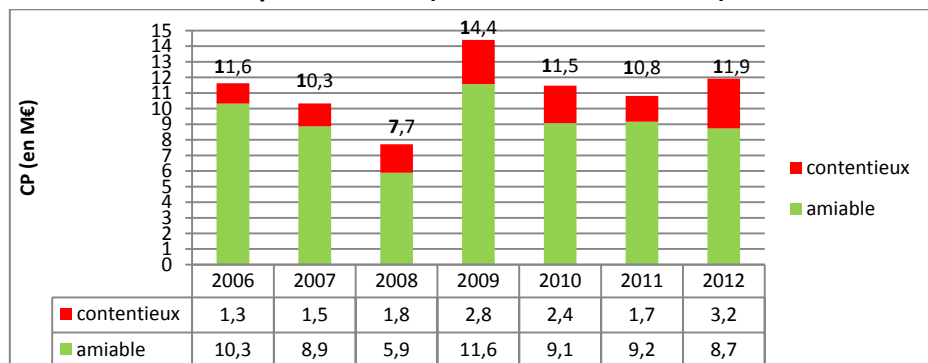
Si l'on excepte l'année 2009 (pic consécutif à une diminution des dépenses en 2008), l'intégration des dépenses liées aux accidents de la gendarmerie à partir de 2009 semble avoir été absorbée sans difficulté dans l'ensemble des dépenses d'indemnisation.

Néanmoins, **les dépenses des UO** sont contraintes par les crédits qui leur sont délégués et **ne représentent donc pas la réalité de la charge des indemnisations. Il est possible que la dette des SGAP augmente tendanciuellement sans que les dépenses ne croissent, car il n'existe pas de suivi de la dette**. La DLPAJ estime à 1,5 M€ les indemnisations qui n'ont pas pu être payées en 2012.

³⁴ Circulaire INT D92 00277C du 29 septembre 1992 relative au traitement des dossiers d'accidents de la circulation.

³⁵ Voir convention cadre du 28 juillet 2008, précitée.

Indemnisation des tiers après accident (amiable et contentieux) : évolution 2006-2012



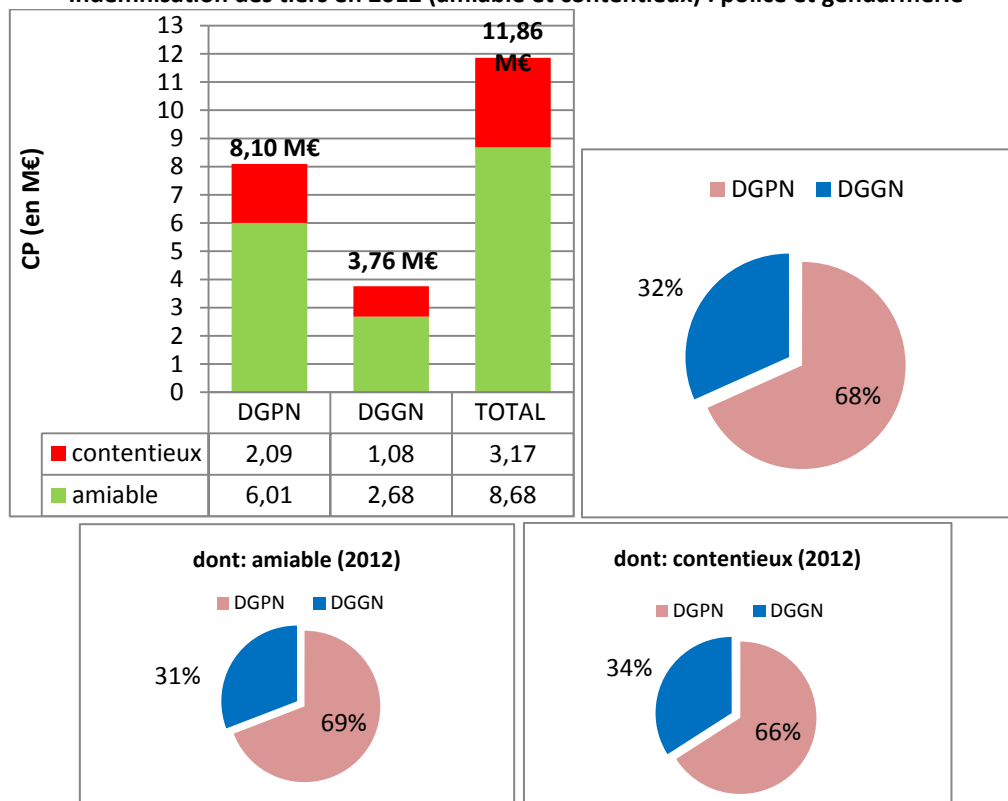
Source : mission sur données DEPAFI

II - L'ABSENCE DE CONTROLE INTERNE FAIT OBSTACLE A L'ANALYSE DES FACTEURS DE LA DEPENSE

2.1. IMPORTANT DESEQUILIBRE ENTRE POLICE ET GENDARMERIE, NON OBJECTIVE

En 2012, 68 % des dépenses d'indemnisation pour accidents sont imputables aux véhicules de la Police nationale. **Aucun dispositif de contrôle interne n'a été mis en place par le ministère de l'intérieur pour comprendre, de façon objective et documentée, ce déséquilibre entre PN et GN.**

Indemnisation des tiers en 2012 (amiable et contentieux) : police et gendarmerie



Source : mission sur données DLPJ

La politique disciplinaire des deux forces – police et gendarmerie – est très différente ; le nombre de sanctions est beaucoup plus faible dans la police nationale alors que le nombre de sinistres est beaucoup plus important. L'absence (sauf cas limités, comme l'alcoolémie) de sanctions disciplinaires à l'encontre des policiers mauvais conducteurs explique partiellement le haut niveau de sinistralité :

- sur la période 2008-2012, le nombre de sanctions disciplinaires infligées pour accidents de la circulation au sein de la Gendarmerie nationale s'élève à 5 491 (dont 1 171 pour l'année 2012) ;
- sur la période 2008-2012, le nombre de sanctions pour accident de la circulation prononcées en conseil de discipline à l'encontre de policiers s'élève à 31 (dont 7 pour l'année 2012). **Le nombre de sanctions du 1^{er} groupe (avertissement et blâme) pour motif d'accident de la circulation n'est ni suivi ni même connu par la DRCPN ou les SGAP**, ce qui est surprenant dans la mesure où le lien entre qualité de la conduite et sanction a été souvent mis en lumière par les rapports de corps d'inspection et de contrôle³⁶.

Compte tenu du caractère incomplet du suivi des sanctions par la DRCPN, il est impossible d'étayer une analyse comparée entre la police et la gendarmerie sur ce point.

De la même façon, la différence présumée de conditions de circulation entre les deux forces pour expliquer le grand nombre d'accidents dans les services de police – hypothèse parfois remise en question par le nombre élevé d'accidents sans tiers – n'est pas objectivée.

2.2. FORTS ECARTS GEOGRAPHIQUES, NON OBJECTIVES

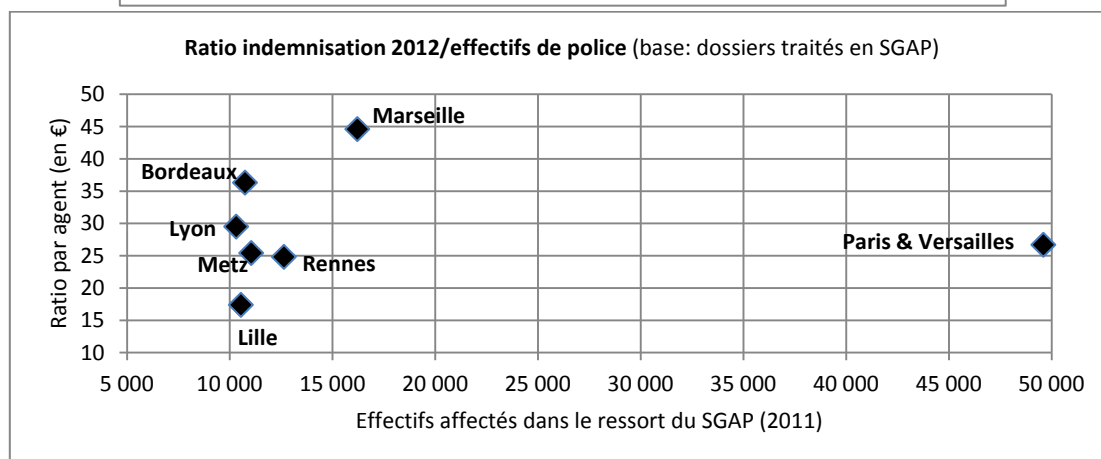
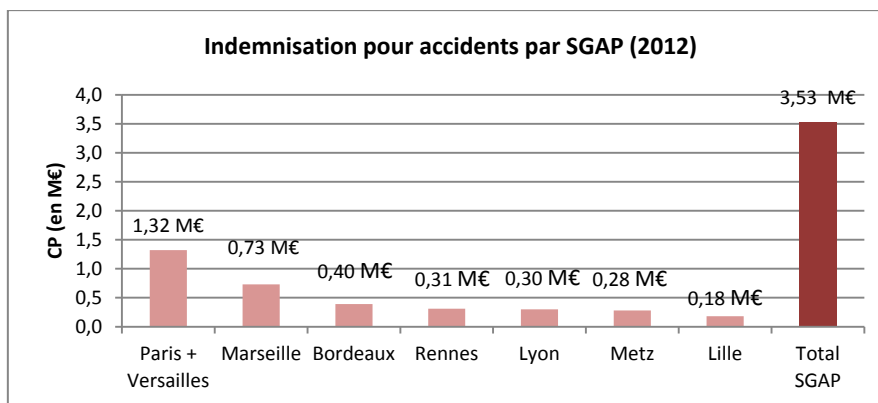
La mission a tenté de comparer les SGAP entre eux pour identifier les bonnes pratiques et les variables explicatives de la dépense. Mais le dispositif de remontée d'informations statistique n'est pas fiable, voire non rempli.

2.2.1. La dépense globale par SGAP n'est pas connue

Les huit SGAP de métropole font remonter à la DLPAJ le montant total des indemnités amiables et contentieuses versées au titre des accidents de la Police nationale. Les deux graphiques suivants montrent qu'il existe **une importante variation entre les SGAP, que le volume des effectifs ne suffit pas à expliquer**. Ainsi, en 2012, le ratio « indemnisation/actifs affectés dans le SGAP » s'élève à 17 € à Lille, à 27 € pour l'ensemble Paris + Versailles, mais à 45 € à Marseille.

³⁶ Notamment :

- Rapport IGA 2011 ;
- Cour des Comptes, "Parc automobile des services centraux de la police nationale", Rapport public annuel 2010.
- IGA - IGPN - CGA - CEGEFI, Rapport sur la rationalisation de la maintenance des véhicules de la police nationale en Ile-de-France, mai 2007 ;
- Rapport IGPN 2006.



Source : mission, sur données DLPAJ et bilan social police 2011

Mais, malheureusement, cette analyse comparative repose sur des données trop partielles pour que la mission puisse en tirer des conclusions. En effet, les SGAP n'ont payé en 2012 que 44 % du montant total d'indemnisations versé par le ministère au titre des accidents des véhicules de police (soit 3,53 M€ sur 8,10 M€), la majorité étant donc payée par la DLPAJ. Or, **la DLPAJ ne suit pas la dépense par SGAP**. Elle ne transmet pas non plus à chaque SGAP l'information relative aux montants des indemnisations versées pour les dossiers qui le concernent.

La mission note par ailleurs que les données relatives à l'exécution 2012 telle qu'elle ressort de CHORUS ne sont pas cohérentes avec celles qui remontent des SGAP et des SLC. Le suivi des dépenses par les UO est donc approximatif, notamment au sein des SGAP de Marseille, Versailles, Metz et Lyon.

Indemnisations pour accidents versées en 2012 : comparaison des données SGAP & SLC et des données CHORUS (CP en €)									
	Paris	Marseille	Rennes	Lyon	Versailles	Bordeaux	Metz	Lille	Total métropole
Données SGAP	996 993	722 991	313 684	304 390	327 277	390 168	280 742	183 446	3 238 949
Données SLC	-	404 065	377 611	474 181	266 769	????	360 566	95 918	878 246
Total SGAP+SLC (a)	996 993	1 127 056	691 295	778 571	592 095	390 168	641 308	279 364	5 496 850
CHORUS (b)	1 010 206	972 545	691 295	590 909	679 072	753 770	550 057	285 879	5 724 495
Ecart (a) – (b)	- 13 213	+ 154 511	0	+ 187 662	- 86 977	- 363 602	+ 91 251	- 6 515	- 227 645
Taux d'erreur / CHORUS	1 %	16 %	0	32 %	13 %	ns	17 %	2 %	ns

Sources : DEPAFI et DLPAJ

2.2.2. Le dispositif de remontée d'informations vers la DLPAJ n'est pas fiabilisé

Comme sur les autres thèmes du présent rapport, la mission a constaté que **le dispositif de remontée statistique des SGAP vers la DLPAJ sur les accidents de véhicules n'était pas du tout fiable** (items ambigus, pourcentages ou délais additionnés au lieu d'être transformés en moyenne, etc.). Ainsi, il ne serait pas prudent d'en tirer la moindre analyse comparative.

Par exemple, la mission constate, sur la base des éléments statistiques fournis par les SGAP à la DLPAJ que la répartition entre accidents corporels et accidents matériels est très variable en 2012 : de 8 % d'accidents corporels pour Lille à 27 % à Lyon, en passant par 19 % à Paris ou 15 % à Metz. Il est possible que ces écarts soient dus à une sinistralité différente, mais la mission n'a aucune certitude sur ce point.

Quant à la gendarmerie nationale ou l'outre-mer, les informations disponibles sont trop parcellaires pour procéder à une quelconque analyse.

Par conséquent, en matière d'indemnisation pour accidents, il n'est actuellement pas possible d'établir un coût total d'indemnisation fiable par SGAP ou par région de gendarmerie.

Il n'est pas non plus possible de mener une analyse comparative ou de dégager des variables explicatives de la dépense – préalable indispensable à la maîtrise de cette dernière.

III - QUATRE FAILLES DU PILOTAGE A CORRIGER EN PRIORITE

La priorité du dispositif de contrôle interne à mettre en place en matière d'indemnisation pour accidents est double : il s'agit **d'objectiver la nécessité de la dépense** (tel SGAP est-il légitime à dépenser davantage par km parcouru ou par agent qu'un autre SGAP ?) et **de responsabiliser les services** (de gestion et de terrain). Quatre propositions sont faites en ce sens par la mission.

3.1. LE COUT COMPLET DE LA SINISTRALITE ET SES CAUSES DOIVENT ETRE SUIVIS DE FAÇON GLOBALE ET PARTAGEE ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS (SG, DGPN, DGGN)

3.1.1. Mettre en place un suivi du coût complet de la sinistralité pour le ministère

Les dépenses d'indemnisation des tiers portées par le BOP Contentieux ne recouvrent qu'une fraction des coûts liés aux accidents de véhicules : le coût des réparations des véhicules administratifs ainsi que les dépenses liées aux dommages corporels subis par les fonctionnaires sont portés par les programmes des services concernés (programmes police nationale, gendarmerie nationale, etc.). De la même façon, les indemnisations reçues des tiers (= versant recettes de l'accidentologie) abondent ces mêmes programmes ou sont reversées au budget général de l'Etat.

A ce jour, il n'existe pas de dispositif permettant de suivre le coût complet de la sinistralité, dans les différentes directions du ministère de l'intérieur, faute d'un chef de file qui synthétiserait les données du sujet et la partagerait avec l'ensemble des acteurs.

Recommandation n°19 : Suivre le coût complet* de la sinistralité par flotte et par territoire. Suivre également les recettes liées à la sinistralité**. Partager ce suivi entre les directions du SG, la DGPN et la DGGPN.

** coût de la réparation des véhicules « pièces et main d'œuvre » (avant rétablissements de crédits) + coût des dommages causés aux agents + indemnisation versées aux tiers. Intégrer les primes d'assurance du parc des préfectures.*

*** indemnisation en provenance des tiers, lorsque l'Etat n'est pas responsable (crédits effectivement rétablis).*

3.1.2. Elaborer un dispositif de contrôle interne léger et partagé entre les différents acteurs (SG, DGPN et DGGN) pour comprendre et maîtriser les facteurs de dépenses et de recettes

Les statistiques qui sont censées être transmises chaque semestre à la DLPAJ sont une base intéressante d'un dispositif de contrôle interne sur les coûts et les recettes de la sinistralité. Sans augmenter la charge de cette remontée d'informations pour les services du SGAP, il est possible de compléter ce tableau de bord avec quelques indicateurs et de l'élargir à la totalité des dossiers d'accidents, pour permettre notamment aux SGAP, en lien avec les services de police, de mieux piloter les facteurs de la dépense :

- **Les caractéristiques de la sinistralité** : ratio nombre d'accidents/km parcourus ; ratio nombre d'accidents/effectifs ; taux d'accidents sans tiers ; taux de responsabilité Etat/tiers/partagée ; taux d'accidents corporels, etc.
- **Le traitement des dossiers d'indemnisation** : montant moyen de la transaction amiable, report de charges, part de crédits rétablis sur l'ensemble des indemnisations dues par les tiers (voir ci-dessous, 2.4), etc.

Pour garantir l'efficacité de ce dispositif de contrôle interne, il importe :

- que la DLPAJ transmette aux SGAP les informations relatives aux dossiers qu'elle traite directement en centrale, afin que le tableau de bord de chaque SGAP comprenne la totalité de ses dossiers ;
- que la DLPAJ fasse un retour à tous les SGAP des données nationales, afin que chacun puisse évaluer ses points forts, ses spécificités et ses marges de progrès ;
- que les services responsables des accidents (dimension sinistralité) et les SGAP (traitement des dossiers) soient chargés de mettre en œuvre les mesures correctrices adaptées, si les indicateurs mettent en lumière des points de faiblesse. **Cela requiert une attention particulière de la DRCPN et des directions actives de police sur ce point.**

3.2. DETERMINER UNE NORME DE DEPENSE OBJECTIVE, QUE LES SERVICES DEVRONT RESPECTER

Il n'existe aujourd'hui aucun dispositif de référence permettant aux SGAP de savoir si les dépenses d'indemnisation des tiers qu'ils paient sur le BOP Contentieux se situent ou non dans la moyenne nationale. Par ailleurs, à l'instar des autres dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur, les dépenses d'indemnisation des tiers ne sont pas gérées de façon active par les SGAP, qui subissent la dépense sans chercher à la minimiser.

Il est donc urgent que les responsables budgétaires et les directions actives élaborent une norme de dépense, qui évoluera le cas échéant en fonction d'une batterie de critères objectifs (nombre de km parcourus, effectifs globaux, effectifs BAC, etc.). Cette norme de dépense doit être accompagnée d'un dispositif de sanction en cas de dépassements importants (obligation de justifier les dépassements auprès de l'administration centrale, prélèvement sur les crédits de fonctionnement des services de police en cas de sinistralité trop élevée, par exemple).

Recommandation n°20 : Sur la base de critères objectifs, établir une norme de dépenses d'indemnisations et prévoir le dispositif de sanctions adapté en cas de dépassement non justifié de la dépense, celle-ci devant inclure les reports de charge pour crédits insuffisants.

3.3. POUR EN GARANTIR LE CARACTERE OPTIMAL, L'INSTRUCTION DES DOSSIERS DE LA GENDARMERIE DOIT ETRE INTEGREE AU SEIN DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Les dossiers gendarmerie, qui représentent presque la moitié de la flotte du ministère de l'intérieur, sont aujourd'hui instruits par le ministère de la défense, qui ne porte pas les conséquences financières de la qualité de son instruction.

Ainsi, contrairement à la situation qui prévaut pour le programme police nationale, **le programme gendarmerie nationale ne bénéficie pas de rétablissements de crédits au titre des indemnisations reçues des tiers** pour les accidents dont ces derniers sont responsables. Alors que les SGAP sont particulièrement sensibilisés à l'importance de maximiser ces rétablissements de crédits sur leur compte non facturé (*voir ci-dessous*, 2.4), aucun acteur n'est chargé de ce sujet pour le programme gendarmerie nationale.

Plus généralement, le traitement des dossiers de la gendarmerie est opaque pour le ministère de l'intérieur, comme en témoigne le caractère trop parcellaire des remontées d'information vers la DLPAJ. A ce jour, les SGAP n'ont pas la capacité d'obtenir des SLC que le tableau de bord à destination du RBOP soit rempli convenablement. Le ministère de l'intérieur ne sait pas quels effectifs sont consacrés par le ministère de la défense au traitement des dossiers d'accidents de la gendarmerie.

Au final, le ministère de l'intérieur ne peut pas, aujourd'hui, avoir l'assurance raisonnable que le ministère de la défense instruit de façon optimale les dossiers d'accidents de la gendarmerie, ni pour minimiser les indemnisations versées ni pour maximiser les indemnités reçues.

Recommandation n°21 : Etudier rapidement les modalités d'une instruction des dossiers d'accidents de la gendarmerie par le ministère de l'intérieur (SGAP par souci de professionnalisation et d'économie d'échelle).

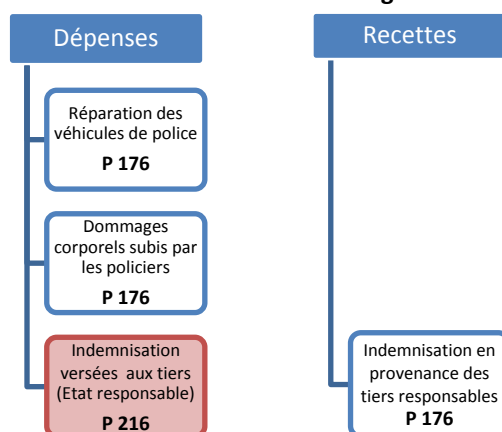
Par souci d'harmonisation, il conviendrait également de vérifier que les deux seuils actuellement prévus pour le traitement par l'administration centrale des dossiers d'accidents (15 000 € pour les dossiers police et 100 000 € pour les dossiers gendarmerie) sont bien pertinents. En particulier, la DLPAJ devant dégager des effectifs pour développer son activité d'animation de réseau (*cf ci-dessous partie pilotage*), **il pourrait être utile d'augmenter le seuil de traitement des dossiers police par la DLPAJ et à cette occasion d'uniformiser les seuils.**

Recommandation n°22 : Vérifier la pertinence des deux seuils actuels d’instruction par l’administration centrale des dossiers d’accidents.

3.4. REEXAMINER LE TRAITEMENT DISTINCT DES RECETTES (P 176) ET DES DEPENSES (P 216) D’INDEMNISATION

Si les dépenses d’indemnisation sont portées par le BOP Contentieux, en revanche, les recettes abondent le programme Police nationale – au motif qu’il a porté la dépense initiale de réparation du véhicule³⁷ (voir schéma ci-dessous). Plus précisément, les rétablissements de crédits au profit des SGAP concernent **les indemnisations en provenance des tiers pour accident matériel**, lorsque l’Etat n’est pas responsable de l’accident. Affectés sur le « compte non facturé » des SGAP en atténuation de dépenses, **ces sommes permettent en réalité aux SGAP de financer toutes les réparations des véhicules, que le service de police ait été, ou non, responsable de l’accident.**

Accidents au sein de la Police nationale : schéma général des recettes et dépenses



Les recettes d’indemnisations reçues par les SGAP sont importantes (6,2 M€ en 2012) :

Comparaison des dépenses et recettes d’indemnisations des SGAP (2012)

CP, en €	Bordeaux	Lille	Lyon	Metz	Rennes	Marseille	Versailles	Paris	Total métropole
Dépenses (P216)	390 168 €	183 446 €	304 390 €	280 742 €	313 684 €	722 991 €	327 277 €	996 993 €	3 238 949 €
Recettes (P176)	424 000 €	612 000 €	783 000 €	675 000 €	388 000 €	1 063 000 €	515 000 €	1 691 000 €	6 151 000 €
Ratio recettes / dépenses	107%	334%	257%	240%	124%	147%	157%	170%	175%

Source : mission, sur données DRCPN et DLPJA

Ce dispositif est très motivant pour les SGAP, qui veillent à maximiser le montant des rétablissements de crédits dont ils peuvent bénéficier, notamment par une grande vigilance accordée aux délais de traitement.

³⁷ Lorsqu’elles sont perçues dans les délais (au plus tard, fin du deuxième exercice après constatation de la création), ce qui élimine notamment une grande partie des versements par échéances dus par les conducteurs non assurés.

En revanche, puisqu'il bénéficie des recettes, **il n'est pas logique que le programme Police nationale ne porte pas la charge des indemnisations pour les accidents dont les services de police sont responsables**. Dans cette perspective, la mission considère que les dépenses d'indemnisation versées aux tiers devraient également être imputées sur le compte non facturé des SGAP (ou, pour partie, sur les budgets des services de police en cas de sinistralité non maîtrisée). Les dossiers très lourds pourraient être pris en charge par le compte non facturé de la DRCPN.

Recommandation n°23 : Harmoniser l'imputation budgétaire des indemnisations versées et reçues, aujourd'hui sur deux programmes différents. Veiller à étendre le dispositif à la gendarmerie, pour y développer également les rétablissements de crédits au titre des accidents tiers responsable.

PARTIE VI - PROPOSITIONS POUR UNE REFORME DU PILOTAGE DES CREDITS DE CONTENTIEUX

A l'issue de ses investigations, la mission est convaincue de l'existence de marges de progrès importantes en matière de dépenses de contentieux. Mais pour cela, les modalités de pilotage et de gestion du BOP Contentieux doivent être profondément revues, selon **trois axes prioritaires** :

- 1 - montée en puissance des compétences attendues d'un RBOP (culture de gestion et d'animation de réseau) ;
- 2 - élaboration d'une stratégie pour le BOP, appuyée sur un contrôle interne efficace et utile aux UO ;
- 3 - cohérence et unité de l'action de l'administration centrale.

I - POUR ASSUMER LEGITIMEMENT SON ROLE DE RBOP, LA DLPAJ DOIT ENRICHIR SA CULTURE PROFESSIONNELLE D'UNE CULTURE DE GESTION ET D'ANIMATION DE RESEAU

3.1. L'HYPOTHESE D'ECLATEMENT DU BOP CONTENTIEUX NE S'IMPOSE PAS SI LA DLPAJ DEVELOPPE SES COMPETENCES DE RBOP

Face aux difficultés rencontrées par la DLPAJ pour assurer la maîtrise des dépenses, la mission a étudié **l'hypothèse d'éclatement, partiel ou total, du BOP Contentieux**. Les crédits seraient confiés à des directions ayant une culture de gestion et une compétence approfondie de la fonction de RBOP (DGPN, DGGN, DEPAFI et DMAT).

Sous réserve d'expertise complémentaire, deux hypothèses alternatives pourraient être envisagées (*tableau ci-dessous*). L'hypothèse de maintien d'un BOP Contentieux réduit vise à éviter de faire porter sur le programme Administration territoriale des dépenses lourdes et volatiles.

Sous-actions	Destination des crédits	
	hypothèse de suppression du BOP Contentieux	hypothèse de maintien d'un BOP Contentieux réduit
protection fonctionnelle	programmes portant les rémunérations (Gendarmerie nationale, Police nationale, Administration territoriale, CPPI/BOP Politiques transversales)	programmes portant les rémunérations (Gendarmerie nationale, Police nationale, Administration territoriale, CPPI/BOP Politiques transversales)
indemnisation des tiers pour accidents de la circulation	programmes portant les crédits de fonctionnement des services (Gendarmerie nationale, Police nationale, CPPI/BOP Politiques transversales)	programmes portant les crédits de fonctionnement des services (Gendarmerie nationale, Police nationale, CPPI/BOP « Politiques transversales »)
- contentieux des étrangers - indemnisations pour refus de CFP - attroupements	- programme Administration territoriale (dossiers instruits en préfecture) - programme CPPI/BOP Politiques transversales (dossiers instruits par la DLPAJ)	maintien dans le programme CPPI/BOP Contentieux
autres mises en cause de l'Etat	programmes portant les crédits de fonctionnement des services (Gendarmerie nationale, Police nationale, Administration territoriale, CPPI/BOP Politiques transversales)	maintien dans le programme CPPI/BOP Contentieux

Toutefois, **l'éclatement du BOP Contentieux ne se justifie pas si la DLPAJ monte en puissance dans son rôle de RBOP**. En effet, compte tenu de la technicité de la matière, l'existence d'un chef de file ministériel est très utile.

Par ailleurs, concernant les dépenses de protection fonctionnelle au profit des fonctionnaires de police, leur dilution au sein du programme Police nationale n'irait pas forcément dans le sens de la réalisation d'économies.

En revanche, la prise en charge des dépenses d'indemnisation liées aux accidents de la circulation pourrait utilement être transférée aux programmes qui ont déjà en gestion les recettes d'indemnisation et les autres dépenses liées à la sinistralité (*voir ci-dessus, partie 5*).

Quant aux dépenses d'indemnisation pour refus de concours de la force publique, le seul motif admis par les textes et la jurisprudence est le refus pour risque de trouble à l'ordre public et l'appréciation de ce trouble éventuel est au cœur des compétences du ministère de l'intérieur. Le transfert de ces crédits au profit du ministère du logement, alors que l'instruction du concours de la force publique et des dossiers d'indemnisation resterait en préfecture ou en DDCS, ne permettrait ni l'amélioration du pilotage, ni de substantielles économies pour le budget de l'Etat.

Par conséquent, sous la réserve du traitement particulier des dépenses d'indemnisations liées aux accidents, la mission considère que l'éclatement, partiel ou total, du BOP Contentieux est une solution dégradée par rapport à la mise en place d'un pilotage performant du BOP par la DLPAJ qui est aujourd'hui la priorité. Il pourrait néanmoins s'avérer nécessaire à terme si la maîtrise du BOP n'est pas améliorée.

Recommandation n°24 : 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.

1.2. LA DLPAJ A BESOIN DE RENFORCER SA CULTURE DE GESTION ET D'ANIMATION DE RESEAU

La mission a relevé quatre obstacles RH internes à la DLPAJ, qu'elle doit lever rapidement pour renforcer son positionnement de RBOP :

- 1) La sous-direction du conseil juridique et du contentieux apparaît aujourd'hui comme essentiellement composée de juristes, condition nécessaire mais non suffisante pour garantir la performance de cette entité. Au sein des bureaux sectoriels, les compétences opérationnelles et de gestion ne sont pas suffisamment développées.
- 2) A l'inverse, le bureau qui a la responsabilité de la gestion financière du BOP (dit le « 15^{ème} » bureau) pourrait être davantage intégré dans la chaîne d'expertise et de décisions sectorielles. Plus précisément, ce bureau est un bureau composé d'une section sectorielle (dédiée au contentieux indemnitaire) et d'une section de suivi financier (section dite « comptabilité »). Une proposition serait de renforcer le positionnement de cette section « comptabilité » sous la forme d'une cellule de suivi financier du BOP en la replaçant dans l'organigramme, par exemple, sous l'autorité directe de l'adjoint du sous-directeur.
- 3) La séparation entre le bureau réglementaire et le bureau contentieux, en matière de polices administratives et de procédures d'expulsion pose question ; il en va de même pour la séparation entre le droit de l'immigration et le contentieux des étrangers. A

défaut de réunir les deux fonctions, il convient de s'assurer de leur articulation au quotidien.

De façon générale, la mission tire de ses contacts avec les différents bureaux de la sous-direction du conseil juridique et du contentieux la conviction qu'ils devraient travailler à renforcer les échanges d'informations et la collaboration entre eux.

- 4) L'animation du réseau des UO et des services instructeurs est inexistante ou inadaptée. Les préfectures et SGAP rencontrés par la mission connaissent très peu leurs interlocuteurs en administration centrale. Les délais de réponse de la DLPAJ sont également pointés par les services déconcentrés.

Sur les sujets de droit des étrangers, les préfectures obtiennent davantage d'aide de la part des services de la DGEF que de la DLPAJ.

Recommandation n°25 : Au sein de la sous-direction du conseil juridique et du contentieux :

- veiller à recruter, à côté des cadres juristes, des cadres ayant une expérience opérationnelle ou gestionnaire. Mentionner l'exigence de performance de la gestion du BOP dans les fiches des agents.
- Repositionner la fonction financière, aujourd'hui assumée par la section Comptabilité du « 15^{ème} » bureau, par exemple en confiant la responsabilité directe à un cadre A+ (adjoint sous-directeur).
- Développer la collaboration entre les bureaux, et en particulier entre la section en charge de la fonction financière et les bureaux sectoriels.
- Désigner un animateur de réseau au sein de chaque bureau sectoriel. De bon niveau, il aura la responsabilité d'assurer le lien avec l'ensemble des préfectures et SGAP en charge de sa thématique sectorielle.
- Organiser au moins deux fois par an des réunions d'actualité, d'échanges et de doctrine avec les services instructeurs (préfectures, SGAP, etc.), le cas échéant par visioconférence – à l'instar de la réunion des correspondants RH organisée par la DRH du ministère.

II - L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE CONTENTIEUSE NATIONALE, PUIS D'UN DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE POUR EN GARANTIR LA REALISATION, EST UNE PRIORITE

2.1. LES SERVICES INSTRUCTEURS ONT BESOIN DE S'APPUYER SUR UNE STRATEGIE CONTENTIEUSE NATIONALE, GARANTE DE L'EGALITE DE TRAITEMENT DE SITUATIONS IDENTIQUES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Sur la totalité des quatre thèmes traités par la mission (indemnisation pour refus de concours de la force publique, contentieux des étrangers, protection fonctionnelle, indemnisation des tiers pour accident de la circulation), il n'existe pas de stratégie nationale clairement énoncée par la DLPAJ et diffusée aux services déconcentrés.

Les services de terrain rencontrés par la mission ont fréquemment mis en avant leur « solitude » face aux difficultés, d'instruction ou budgétaires, posées par la gestion de l'UO.

Cette absence de stratégie concerne la doctrine à appliquer pour instruire les dossiers ainsi que les procédures à mettre en place pour optimiser la dépense.

Sur les trois principaux postes de dépenses du BOP Contentieux, le tableau suivant reprend les principales questions des services instructeurs, auxquelles ils sont contraints

d'apporter chacun leur réponse, faute de stratégie nationale (voir parties 2 à 4 du présent rapport) :

Thème	Absence de stratégie nationale relative à la doctrine d'instruction	Absence de stratégie nationale relative à l'optimisation des dépenses
Indemnisation pour refus de CFP (cf. partie 2)	- comment prendre en compte l'ordre public social dans l'instruction des dossiers ? - quel traitement des ménages reconnus DALO qui refusent un logement ? - qu'est-ce qu'un ménage de « mauvaise foi » et faut-il lui appliquer la circulaire du 26 octobre 2012 ? - doit-on considérer qu'un ménage qui ne défère pas aux convocations de la police et de l'assistante sociale peut être expulsé ? - quelle stratégie d'expulsion pour les familles avec enfants ou les personnes âgées ?	- comment inciter les bailleurs à ne pas déposer de demande d'indemnisation ? - comment contre-expertiser au plus juste les demandes d'indemnisation des bailleurs ? - comment inciter les bailleurs à accepter un abattement ? - faut-il privilégier les procédures amiables (paiement immédiat, sans frais irrépétibles) ou contentieuses (paiement différé, mais avec frais irrépétibles et intérêts) ?
Contentieux des étrangers (cf. partie 3)	- quelle stratégie d'appel ? - dans quels cas faut-il faire remonter à la DLPAJ un dossier de cassation ? - faut-il privilégier la défense écrite ou orale du préfet ? - est-il utile de défendre à l'oral si un mémoire a été réalisé ? - faut-il défendre tous les dossiers ? - diverses questions de jurisprudence	- faut-il payer les frais irrépétibles de première instance lorsqu'un appel est en cours ? même question pour les condamnations indemnitaires ? - quand le préfet gagne en appel, comment récupérer les frais irrépétibles ? - par quel moyen s'assurer que l'avocat a bien renoncé au bénéfice de l'aide juridictionnelle ?
Protection fonctionnelle (cf. partie 4)	- l'agent a-t-il systématiquement droit au financement de ses frais d'avocat, même pour un outrage simple ? - dans quels cas faut-il financer les frais d'avocat lorsque l'agent fait appel ? - peut-on/faut-il diffuser une liste d'avocats ayant accepté les tarifs de l'administration ?	- comment établir une grille de tarifs pour les avocats ? - selon quels critères faut-il rembourser le SARVI ? - comment améliorer le remboursement des frais de justice obtenus par l'agent au titre de l'art. 475-1 du code de procédure pénale ? - comment inciter les avocats à systématiquement demander une condamnation à l'art. 475-1 du CPP ?

La multiplicité des réponses locales, qui varient selon la sensibilité du corps préfectoral, les habitudes administratives locales ou l'état des effectifs, fait obstacle à l'unité de l'action contentieuse du ministère de l'intérieur sur l'ensemble du territoire national et à l'optimisation de la dépense publique. Sur une matière aussi régaliennne, cette absence d'égalité de traitement des requérants étrangers, des ménages susceptibles d'être expulsés ou encore des fonctionnaires de police victimes d'infractions n'est pas acceptable.

Recommandation n°26 : Le ministère doit se doter d'une stratégie nationale sur les différentes thématiques relevant du BOP Contentieux, et en assurer la diffusion auprès des services instructeurs. Cette stratégie doit inclure un axe relatif à l'optimisation des dépenses.

En matière de contentieux des étrangers, la stratégie nationale doit prendre en compte :

- l'existence d'écarts de jurisprudence entre les tribunaux administratifs, qui est déjà un facteur d'inégalité de traitement des requérants entre les territoires ;

- le fait que les préfectures localisées au chef lieu du ressort du tribunal administratif et/ou de la cour administrative d'appel ne sont pas placées dans une situation d'égalité au regard de la défense orale des actes du préfet.

2.2. ETABLIR UN DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE POUR SUIVRE LA REALISATION DE LA STRATEGIE

Une fois la stratégie définie, il convient d'en garantir la mise en œuvre par l'élaboration d'un dispositif efficace de pilotage et de contrôle interne, qui n'existe pas aujourd'hui : le RBOP et les RUO doivent prendre l'habitude d'émettre un avis sur la qualité de leurs procédures et sur leur performance, de sorte à les améliorer. Pour cela, ils doivent disposer d'indicateurs simples et fiables, élaborés en partenariat avec les différents acteurs d'administration centrale et des services déconcentrés, qui leur permettent :

- de **contrôler l'évolution des facteurs de la dépense** (exemple : nombre de refus de concours de la force publique par rapport au nombre de décisions de justice, nombre de demandes de protection fonctionnelle) ;
- **d'identifier leurs points forts et leurs marges de progrès** (exemple : taux d'échec global du préfet en contentieux des étrangers, comparé au taux d'échec global des préfectures du ressort de la même cour administrative d'appel) ;
- **de s'assurer du bon niveau d'allocation des ressources humaines** (exemple : nombre de mémoires en défense réalisés chaque année par rédacteur) ;
- **de comparer la performance des différentes composantes territoriales de l'UO** (exemple : ratio « dépense d'indemnisations pour accidents / effectifs actifs » comparé entre les différentes DDSP du ressort du SGAP).

Ces indicateurs, ou les briques de base permettant leur élaboration, doivent être transmis par les UO à la DLPAJ, pour analyse et suivi. L'analyse est en retour adressée aux UO.

La DLPAJ demande depuis plusieurs années aux préfectures et aux SGAP de lui faire remonter deux fois par an des éléments financiers et d'activité. Ces tableaux Excel, en théorie très intéressants, ne sont pas du tout fiables :

- les RUO ne reçoivent pas d'aide de la DLPAJ sur les modalités de calcul des indicateurs ;
- ils sont très peu relancés en cas de non réponse ;
- la DLPAJ ne vérifie pas la cohérence interne des données qui lui remontent.

Au final, ces tableaux Excel ne font l'objet ni d'une quelconque utilisation opérationnelle, ni d'un retour aux RUO (sous la forme par exemple de moyennes nationales ou par strate, qui permettraient aux RUO de se comparer et d'identifier forces et faiblesses). Gérés par le secrétariat de la sous-directrice, ils ne sont pas non plus diffusés aux bureaux de la sous-direction.

La mission a dû faire le choix de ne pas du tout les utiliser pour élaborer son diagnostic.

La mission rappelle que le degré de fiabilité d'une saisie d'information est directement lié à son utilité pour le service en charge de la saisie. En l'espèce, les préfectures et les SGAP remplissent ces tableaux pour le RBOP, mais sans en percevoir une quelconque utilité pour eux-mêmes.

Recommandation n°27 : Sur les différentes sous-actions du BOP Contentieux, élaborer un dispositif de contrôle interne léger et partagé entre les différents acteurs (administration centrale et services instructeurs) pour comprendre et maîtriser les facteurs de dépenses et de recettes.

La DLPAJ doit veiller à ce que l'outil de remontée d'informations, à l'appui du dispositif de contrôle interne soit adapté aux besoins de pilotage des RUO comme du RBOP, léger (non chronophage pour les services) et fiable (la DLPAJ est garante de la qualité de l'information qui remonte des services).

III - POUR JOUER SON ROLE A L'EGARD DES SERVICES DECONCENTRES, LE PILOTAGE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE EN MATIERE DE CONTENTIEUX DOIT RAPIDEMENT GAGNER EN COHERENCE ET EN UNITE

Plusieurs exemples de mauvaise articulation entre la DLPAJ et les autres directions prescriptrices à l'égard des préfectures et des SGAP ont été constatés par la mission. Cela nuit à l'efficacité de la politique conduite, et l'effet sur les services déconcentrés est désastreux.

3.1. UN NECESSAIRE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION AU SEIN DU SG

Ainsi le projet EXPLOC de création d'une application pour assurer le suivi de l'ensemble de la procédure conduisant à des expulsions locatives a été lancé par la DMAT en collaboration avec la DSIC du ministère de l'intérieur. La DHUP a été associée à l'élaboration du cahier des charges de l'appel d'offres dès le départ.

Ce projet est surprenant à plusieurs égards : il n'est pas prévu de reprendre des données existantes dans la future application. La DLPAJ n'apparaît nulle part dans le cahier des charges du projet. Interrogée par la mission, elle a répondu : « ...la DMAT n'a pas associé la DLPAJ à l'élaboration du projet EXPLOC. C'est à l'occasion d'une question posée par la DSIC en septembre 2012 que la DLPAJ a été informée par inadvertance des études visant à concevoir cette application. A cette occasion, la DLPAJ s'est fait transmettre le cahier des charges et a transmis par mél du 22 octobre la DSIC et à la DMAT : son analyse du cahier des charges ; le cahier des charges annoté.

Nous avons indiqué que nous étions à leur disposition pour tout complément d'information s'ils le jugeaient utiles. ...Depuis, plus de nouvelles... Nous ne savons pas si nos observations ont été prises en compte ni ce qu'il est advenu du projet».

Les membres de la mission ayant transmis le cahier des charges à la DLPAJ, celle-ci a pu constater que nombre de ses observations avaient été prises en compte. Mais rien ne permet de croire qu'elle sera effectivement associée à la suite de la mise en place de cette application, qui pourrait au demeurant être fort utile pour le pilotage et les remontées d'informations.

3.2. INSTAURER UNE REELLE COLLABORATION ENTRE DIRECTIONS DU MINISTERE

De même, la DRCPN a, au printemps dernier, diffusé une circulaire sur la protection fonctionnelle des policiers, sans que la DLPAJ soit d'une quelconque manière associée. Or (voir supra partie 4), cette circulaire ne tient pas compte d'une évolution législative en ce qui

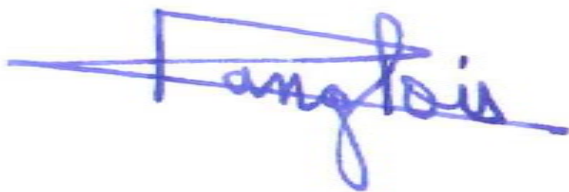
concerne le service qui prend en charge le fonctionnaire. Une telle erreur aurait sans doute été évitée par une association plus étroite de la DLPAJ.

Enfin, au cours de leurs rencontres, les membres de la mission ont constaté, sur un même sujet – le recours par l’administration à un avocat en matière de contentieux des étrangers – des circulaires divergentes écrites et diffusées par la DLPAJ et la DIMM au cours de six premiers mois de l’année 2013.

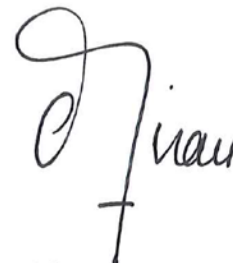
3.3 MIEUX INFORMER LES UO DES DECISIONS PRISES PAR L’ADMINISTRATION CENTRALE

Les préfectures ne comprennent pas la stratégie de cassation de la DLPAJ : les interlocuteurs rencontrés par la mission ont exprimé le sentiment que la DLPAJ a peur de perdre au Conseil d’Etat ; dès lors elle ne fait pas appel, y compris dans des cas où elle aurait de bonnes chances d’obtenir satisfaction, c’est-à-dire de gagner et donc de faire des économies... De plus ceci est très démotivant pour les services déconcentrés qui ont un sentiment d’incompréhension et que la DLPAJ privilégie ses propres dossiers, au détriment de ceux des services déconcentrés.

A Paris, le 30 septembre 2013



François LANGLOIS
Inspecteur général de l’administration



Chloé MIRAU
Inspectrice de l’administration

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	87
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	91
ANNEXE 3 : DOCUMENTS DIVERS EN MATIERE DE CONTENTIEUX DES EXPULSIONS LOCATIVES	95
- ANNEXE 3-1 : ETUDE D'IMPACT PROJET DE LOI ALUR	95
- ANNEXE 3-2 : NOTE DE LA MISSION – GESTION DES EXPULSIONS LOCATIVES DANS LE DEPARTEMENT DU RHONE	96
- ANNEXE 3-3 : NOTE DE LA MISSION – GESTION DES EXPULSIONS LOCATIVES A PARIS	99
- ANNEXE 3-4 : NOTE DE LA MISSION – GESTION DES EXPULSIONS LOCATIVES DANS LES BOUCHES-DU-RHONE	101
- ANNEXE 3-5 : NOTE DE LA MISSION – GESTION DES EXPULSIONS LOCATIVES EN SEINE-SAINT-DENIS	103

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
ET DES FINANCES

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

LE MINISTRE DELEGUE CHARGE DU
BUDGET

Paris, le 29 MAR. 2013

à

Monsieur le chef de service de
l'Inspection générale de l'administration
15, rue Cambacérès
75800 Paris

Madame le chef de service de
l'Inspection générale des finances
139, rue de Bercy
75572 Paris cedex 12

Objet : Évolution et maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur.

L'action des services de l'État génère chaque année des dépenses de contentieux imputées au budget du ministère de l'intérieur. Ces dépenses couvrent des champs très divers : frais d'avocats, protection juridique des fonctionnaires, contentieux des accidents de la circulation impliquant des agents du ministère, règlement des indemnisations amiables ou juridictionnelles et des frais de justice mis à la charge de l'État pour ce qui relève de son champ de compétence.

Parmi les pratiques administratives conduisant à des contentieux, celles concernant les litiges relatifs aux droits des étrangers et le refus de concours de la force publique dans le cadre des expulsions locatives entretiennent un niveau élevé de dépense. Cela est particulièrement le cas pour la seconde catégorie, en raison de l'augmentation du nombre de demandes d'expulsion non satisfaites, notamment en application des orientations définies par le ministère chargé du logement en vue de prévenir les expulsions locatives sans solution de relogement.

L'ensemble de ces contentieux représente pour le ministère de l'intérieur une charge annuelle supérieure à cent millions d'euros, supportée par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». En dehors même de contentieux exceptionnels (tels que le contentieux avec les communes relatif à la délivrance des titres d'identité), la progression de ces dépenses est importante (80,3 M€ en 2007, 121,3 M€ en 2012 dont 18,4 M€ de report de charges sur 2013). Le niveau de consommation des crédits contentieux excède désormais significativement le montant des crédits prévus à ce titre par les lois de finances successives (stable autour de 82 M€), obligeant de façon récurrente le responsable de programme à opérer d'importants redéploiements de crédits en gestion au détriment du fonctionnement des services et à demander des abondements complémentaires de crédits.

Nous souhaitons que la mission recense et analyse les leviers permettant de mieux maîtriser la dépense.

Le ministère de l'Intérieur s'efforce d'ores et déjà de garantir une meilleure maîtrise de cette charge par la mobilisation des acteurs de la dépense, la limitation des risques contentieux, le renforcement de la défense de l'État devant les tribunaux, et l'accompagnement des gestionnaires déconcentrés.

Cette action ne pourra cependant être pleinement efficace que si elle est relayée par un réexamen des pratiques administratives génératrices de dépenses contentieuses. Ainsi, les refus de concours de la force publique, qui représentent le premier poste de dépenses contentieuses (56 M€ en 2011), se caractérisent par des taux de refus de concours très variables d'un département à l'autre ; une partie des dépenses d'indemnisation des accidents causés par les véhicules du ministère de l'intérieur peut être à mettre en relation avec les niveaux d'accidentologie.

S'agissant des refus de concours de la force publique, vos propositions viseront à :

- favoriser une harmonisation du traitement de ces contentieux sur la base notamment des bonnes pratiques de certaines préfectures dans une perspective de réduction de leur nombre et de leur montant ;
- évaluer l'impact budgétaire sur ces dépenses de contentieux des considérations liées à la politique du logement et de l'hébergement.

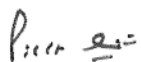
Pour conduire ses travaux, la mission retiendra un échantillon de préfectures qu'il lui appartiendra de définir et arrêtera une méthodologie permettant de conduire des inspections et audits récurrents.

La mission examinera également des pistes de réflexion pour la réduction des autres types de dépenses contentieuses, en particulier celles relatives à la protection juridique des fonctionnaires.

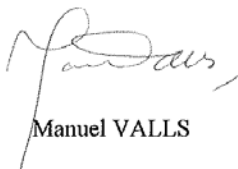
Enfin, la mission examinera si des modifications d'organisation ou de périmètre budgétaire sont de nature à améliorer le pilotage des dépenses de contentieux.

Elle pourra s'appuyer sur les services de nos ministères, en particulier sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction de la modernisation et de l'action territoriale, la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur, ainsi que sur la direction du budget et le service du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

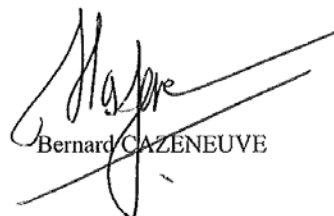
Le rapport de la mission nous sera remis avant le 30 avril 2013.



Pierre MOSCOVICI



Manuel VALLS



Bernard CAZENEUVE

Copies : DEPAFI, DMAT, DLP AJ, DB, CBCM.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MINISTERE DE L'INTERIEUR – ADMINISTRATION CENTRALE	
CABINET DU MINISTRE	
Mme BAUDOUIN-CLERC	Conseillère chargée de l'administration territoriale
M. SARTRE	Conseiller budgétaire
DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES	
M. TOUVET	Directeur
Mme LEGLISE	Sous-directrice du conseil juridique et du contentieux
Mme GABRIELLI	Chef du bureau du contentieux indemnitaire et des affaires financières
Mme MARENGO	Chef de la section comptable au BCIAF
M. ROSSIGNOL	Chef du bureau du contentieux statutaire et de la protection juridique des fonctionnaires
Mme REY-COQUAIS SALZMANN	Chef du bureau du contentieux des polices administratives
M. LAMIRAULT	Adjoint au chef de bureau du contentieux des polices administratives
Mme GEORJON	Chef du bureau du contentieux des étrangers
DIRECTION IMMIGRATION	
M. LUCAS	Directeur
DMAT	
<i>Sous-direction de l'administration territoriale</i>	
M. KAPLAN	Chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale
DGPN / DIRECTION DES RESSOURCES ET DES COMPETENCES DE LA POLICE NATIONALE	
<i>Sous-direction de l'administration des ressources humaines</i>	
M. BERNARD	Chef du bureau des affaires juridiques et statutaires
M. BOMY	Chef du bureau des affaires disciplinaires
<i>Sous-direction de l'équipement et de la logistique</i>	
M. DELTOMBE	Chef du bureau des moyens mobiles
DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE	
DIRECTION DES SOUTIENS ET DES FINANCES	
<i>Sous-direction administrative et financière</i>	
LCL MALAGARIE-CAZENAVE	Adjoint au chef du bureau de la réglementation administrative et financière
DIRECTION DES PERSONNELS MILITAIRES DE LA GENDARMERIE NATIONALE	
<i>Sous-direction de l'accompagnement du personnel</i>	
Cel LANGLOIS	Chef du bureau de la chancellerie
Cel SALORT	Chef du bureau du contentieux et de la protection juridique
Chef d'escadron LANDAIS	Adjoint au chef du bureau du contentieux et de la protection juridique
DIRECTION DE L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET DES AFFAIRES FINANCIERES ET IMMOBILIERES	
<i>Sous-direction des affaires financières</i>	
M. AZZOPARDI	Chef du bureau de la synthèse budgétaire et financière
Mme GARCIA	Chargée de mission au BSBF
Mme GUERIN-ROBINET	Chef du bureau de l'exécution et de l'analyse de la dépense
M. PICARD	Chargé de mission au BEAD
<i>Sous-direction des programmes d'administration générale</i>	
M. ESPIASSE	Adjoint du sous-directeur
M. BOUTON	Chef du bureau du budget et du fonctionnement de l'administration centrale
Mme CUSIN-MASSET	Chargée de mission au BBFAC

MINISTERE DE L'INTERIEUR - ADMINISTRATION TERRITORIALE	
Préfecture du Rhône	
M. CARENCO	Préfet de Région
Mme DURAND et ses collaborateurs	Secrétaire générale de la préfecture du Rhône
Mme DINDAR	Secrétaire générale adjointe de la préfecture
Mme BROCHET et ses collaborateurs	Directrice financière et juridique -SGAP
M. BACHE	Commissaire de police - Villeurbanne
Mme CARAU	Directrice service local du contentieux du ministère de la défense
M. MAY-CARLE	directeur départemental de la cohésion sociale
M. MAHE	Caisse d'allocations familiales
Mme BURLET	Est-Habitat
Mme DILE	ABC-HLM
Mme NEYRON	OPAL-Rhône
Préfecture des Bouches-du-Rhône	
M. CADOT	Préfet
Mme LAJUS	Préfète déléguée à l'égalité des chances
M. LAUGIER	Secrétaire général de la préfecture
Mme REGIS	DDCS adjointe
M. HANNA	Chef du service du logement social à la DDCS
Mme ALLARD	Sous-préfecture d'Aix en Provence
Mme BICHERON	Sous-préfecture d'Arles
Mme LOPEZ	Sous-préfecture d'Istres
M. GROULT	Représentant DDSP
M. BOUTTERA	Adjoint au SGAP
Mme GERMAIN	Chef du bureau de l'accueil et de l'admission au séjour-Préfecture
M. LANBERT	Chef du bureau du contentieux-Préfecture
M. OLIVIERO	Directeur de l'ARHLM
Mme RECORDON	Représentante 13 Habitat
Mme LOPEZ	Représentante LOGIREM
Mme CHOUKROUN	CAF
M. MOALLIC	ADIL
Préfecture de l'Oise	
M. DESFORGES	Préfet
Mme JUSTON	Sous-préfète de Senlis, secrétaire générale de la préfecture par intérim
Mme GIRAULT et ses collaborateurs	Directrice de la réglementation et des libertés publiques
M. MARTINET et ses collaborateurs	Directeur départemental de la cohésion sociale
Préfecture de Police	
M. LAMBLIN	Chef de service - SAJC
M. HANNOTEAUX	Adjoint chef de service -SAJC
M. JULLIARD	Sous-directeur accueil des étrangers - SDAE
M. HEUMANN	Chef section contentieux - SDAE
Mme SENE-ROUQUIER	Chef du service du cabinet
Préfecture de la Seine-Saint-Denis	
M. GALLI	Préfet
M. BESANCENOT	Secrétaire général de la préfecture
Mme MAGNE	Directrice direction immigration et intégration

SGAP LILLE	
M. GAFFET	Chargé de mission
M. TAILLIEZ	Directeur de l'administration générale et des finances
SGAP RENNES	
M. GICQUEL	Secrétaire général adjoint
M. Le TALLEC	Directeur de l'administration et des finances
M. ROUBY	Chef du bureau du contentieux

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT	
Mme DADOU	Sous-directrice DHUP
Mme CARDOT	Chef de bureau DHUP

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, DIRECTION DU BUDGET	
M. PHELEP	Sous-directeur de la 5ème SD

MINISTERE DE LA JUSTICE	
Mme ROUY-FAZI	Chef du bureau de l'aide juridictionnelle - SADJAV

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	
M. LE GARS	Président de la cour administrative d'appel de Lyon
M. QUINCEZ	Président du tribunal administratif de Lyon
M. PRUVOST	Président par intérim du tribunal administratif de Montreuil
M. HOFFMANN	Président de chambre au tribunal administratif de Montreuil
M. DUBREUIL	Président du tribunal administratif de Marseille
Mme SILL	Présidente de la cour administrative d'appel de Marseille

FGTI-SARVI	
M. WERNER	Directeur général fonds de garantie
Mme FAUSSAT	Responsable fonds de garantie

ANNEXE 3 : DOCUMENTS DIVERS EN MATIERE DE CONTENTIEUX DES EXPULSIONS LOCATIVES

Annexe 3-1

Etude d'impact projet de loi ALUR :

L'article 24 de la loi de 1989 est également modifié afin de :

- Compléter les mentions obligatoires que doivent faire apparaître les commandements de payer afin d'informer le locataire sur la possibilité de saisir le FSL. En effet, cette disposition n'a pas été corrigée en 2004 lorsque l'article 6 de la loi Besson auquel elle renvoie a été modifié ;
- Désigner la CCAPEX parmi les instances pouvant transmettre au juge le diagnostic social et financier prévu au stade de l'assignation (le terme "diagnostic" remplaçant le terme "enquête"). La CCAPEX sera également destinataire de ce diagnostic s'il n'a pas été produit par elle.
- Permettre que la saisine de la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation, ainsi que la notification de l'assignation au préfet, puissent être effectuées par voie électronique, en prévision du développement d'une application informatique de gestion dont le déploiement dans les services déconcentrés de l'Etat est prévu en 2014.

2) Renforcer le rôle des CCAPEX et assurer une meilleure articulation avec les FSL (Article 11)

- La coordination départementale des actions de prévention des expulsions est renforcée par la réaffirmation des **chartes de prévention**. Leurs modalités d'adoption et d'évaluation devant le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et la CCAPEX sont précisées.

Concernant la **CCAPEX**, ses missions sont précisées :

- comme instance de coordination, d'évaluation, et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives, dans le cadre du PDALHPD et de la charte de prévention des expulsions ;
- comme instance d'examen de situations individuelles.

Pour cette mission de traitement de situations individuelles, la CCAPEX peut être saisie par un de ses membres, par le bailleur, par le locataire, et par toute institution ou personne y ayant intérêt ou vocation.

Elle sera systématiquement alertée :

- par la commission de médiation DALO, pour tout recours amiable au titre du droit au logement opposable fondé sur le motif de la menace d'expulsion sans relogement ;
- par les organismes payeurs des aides au logement, en vue de prévenir les suspensions d'aides au logement par une mobilisation coordonnée des outils de prévention. Ainsi, la CCAPEX intervient pour les situations pour lesquelles les outils à disposition des CAF / MSA (plans d'apurement, protocoles de cohésion sociale...) ne se suffisent pas à eux-mêmes et nécessitent l'accompagnement d'autres outils (aide FSL, accompagnement social, démarche de relogement...). Ces modalités de saisine seront précisées par décret ;
- par le FSL lorsque l'aide du fonds ne pourrait pas à elle seule permettre le maintien dans les lieux ou le relogement du locataire.

Ainsi, l'article précise les procédures et les articulations entre les dispositifs de prévention :

- Aux premiers stades de la procédure d'expulsion : définition des cas pour lesquels les CAF et CMSA d'une part, et les FSL d'autre part, doivent saisir la CCAPEX ;
- En aval de la procédure :

✓ au stade du commandement de quitter les lieux : le préfet informe la CCAPEX de la situation du locataire, lequel est informé de la possibilité de déposer un recours au titre du droit au logement opposable (inscription dans la loi d'une mesure prévue par l'instruction du Ministre de l'Intérieur et de la Ministre de l'égalité des territoires et du logement aux préfets du 26 octobre 2012).

✓ au stade de la demande de concours de la force publique : la CCAPEX est également informée par le préfet.

En outre, il organise et sécurise les échanges d'information :

- Inscription du secret professionnel dans le cadre de la CCAPEX ;
- La CCAPEX sera systématiquement informée des décisions qui font suite aux avis et recommandations qu'elle formule
- Dématérialisation de la transmission des assignations, des signalements à la CCAPEX en amont de celle-ci (article 10 du projet de loi) et des commandements de quitter les lieux

Par ailleurs, les mesures du chapitre 5 du titre I du présent projet de loi comprennent des dispositions relatives aux FSL, qui visent à renforcer la prise en charge des situations de menace d'expulsion par les FSL ainsi que l'articulation des FSL avec la CCAPEX.

Annexe 3-2 : Note de la mission

Gestion des expulsions locatives dans le département du Rhône

Données chiffrées – département du Rhône (sources : services de l'Etat)

	2010	2011	2012
Assignations	3768	3918	3942
Commandements quitter lieux	2255	2370	2250
CFP demandées	1693	1770	1670
CFP accordées	1430	1252	1081
CFP effectives	252	332	256
Ratio CFP effectives/demandés	14,9%	18,7%	15,3%
Ratio CFP effect. /assignations	6,7%	8,4%	6,5%

77% des impayés concernent les bailleurs sociaux, 23% les bailleurs privés ; la proportion est stable depuis 2003. Il y a moins de cinq lettres par an de la part de petits propriétaires désemparés du fait des impayés de loyer de leurs locataires.

Les CFP accordés servent de levier pour rattraper des situations bloquées : ils rappellent au locataire qu'il est sous la menace d'une expulsion, ce qui contribue fortement à réamorcer le dialogue bailleur/locataire et à faire aboutir une proposition de relogement plus conforme à la situation de la famille.

La procédure est bien rôdée depuis plusieurs années, le partenariat est ancien et évolue au gré des législations ; elle aboutit d'une part à ce que les décisions de justice soient respectées et d'autre part à ce que les dossiers se règlent sans expulsion ni versement d'indemnité amiable ou contentieuse, les bailleurs récupérant les sommes dues, les huissiers n'ayant pas à intervenir sur le terrain. La qualité des relations entre les bailleurs et les pouvoirs publics aboutit à ce que depuis des années les bailleurs ne réclament pas d'indemnités en cas de RCFP.

Il existe une charte de préventions des expulsions qui lie les différents acteurs. Elle était prévue par la loi du 29 juillet 1998, actualisée en 2006 et intégrée au PDALPD 2012-2015. Elle vise en premier lieu à « consolider les pratiques des signataires pour coordonner leurs actions, dès la connaissance de l'impayé, pour analyser les causes et soutenir et orienter les ménages vers les solutions les plus adaptées à leur situation. »

Dans le Rhône, les assignations sont reçues par la DDCS qui déclenche les enquêtes sociales afin d'éclairer les juges.

Un travail conjoint a été instauré en ce qui concerne les dossiers de surendettement et l'anticipation du relogement des familles menacées d'expulsion.

Accorder le CFP génère dans 50% des cas le paiement par le locataire « au pied du mur » de la totalité ou d'une partie substantielle des sommes dues ; dans 25% des cas ils rendent les clefs et trouvent une solution de logement ou d'hébergement par leurs propres moyens et dans 25% des cas, l'expulsion est effectivement réalisée.

Mobilisation des forces de police : A Lyon, pour gagner du temps, les demandes de CFP sont toutes adressées à l'hôtel de police qui les répartit entre les commissariats.

Une enquête est alors diligentée (une ½ journée par dossier, 260 dossiers en 2012) – en parallèle à l'enquête par les services sociaux – avec réponse dans un délai de trois semaines se traduisant par un avis motivé sur le dossier.

En absence de réponse aux convocations de la police ou de la gendarmerie, le CFP est accordé systématiquement.

S'il y a des enfants mineurs, la famille est convoquée en préfecture en vue examen de la situation et orientation vers services sociaux et ou vers bailleurs en vue conclusion d'un plan d'apurement. La convocation en préfecture sert d'une part à motiver les intéressés pour qu'ils se prennent en charge, d'autre part à leur faire prendre conscience de l'urgence de leur situation. Lorsqu'un accord de règlement a été élaboré avec un bailleur social, le CFP est octroyé dans le seul but de contraindre le débiteur à respecter le plan d'apurement.

Pendant la trêve hivernale, des décisions d'octroi peuvent être prises avec effet au 16 mars. Les délais sont mis à profit pour trouver une solution négociée.

Le budget FSL, stable depuis 2005, s'élève à 5,7 M€ dont 1,8 M€ pour le maintien dans les lieux, 1,8 M€ pour l'accompagnement social des ménages et 1,2 M€ consacrés à l'aide au paiement des factures d'énergie et d'eau. Le FSL est géré par les travailleurs sociaux et leur laisse une grande souplesse d'utilisation. Le FSL est mobilisé, en principe quand il y a trois mois de reprise, même légère du paiement du loyer, avec dérogations s'il y a des perspectives favorables de reprise. Toutefois, l'efficacité du FSL est discutée par les bailleurs sociaux qui regrettent que les montants soient inchangés depuis de nombreuses années. Le montant moyen d'aide FSL par dossier est de 1080 €.

Dans le Rhône, il y a une certaine bienveillance de la CAF pour éviter la suspension du versement de l'APL, qui peut être maintenue six mois dans le parc public.

Un groupe spécialisé, DDCS-CG-CAF-Bailleurs, a été mis en place pour traiter les dossiers. Une commission délivre des aides individuelles, en moyenne 500€ par dossier afin de contribuer à l'apurement des dettes. A l'OPAL-Rhône, il y a environ 42 personnes se consacrant à l'accompagnement social des locataires endettés, pour un total de 950 salariés et 36000 logements.

Le parc social du département est constitué de 145 000 logements, ce qui génère un contingent préfectoral de 35 000 logements gérés par la DDCS. Il y a actuellement 60 000 demandes de logement en attente. Sur le contingent préfectoral, le préfet est en mesure de proposer un relogement à toute personne déclarée prioritaire au titre du DALO et menacée d'expulsion (environ 600 familles déclarées prioritaires par an dont une centaine menacée d'expulsion).

Le travail partenarial très en amont, l'investissement de tous les acteurs, la confiance réciproque entre eux qui s'est instaurée au fil du temps, sont autant de facteurs qui viennent s'ajouter à la disponibilité d'un contingent préfectoral conséquent pour expliquer que le département du Rhône présente un bilan particulièrement modeste en ce qui concerne les montants d'indemnités versées pour refus d'accorder le CFP (sources DLPAJ) :

	2010	2011	2012
Total indemnités versées	6 105 €	19 651 €	32 195 €

Annexe 3-3 : Note de la mission

Gestion des expulsions locatives à Paris

Habituellement, le préfet de département est à la fois chargé de la prévention des expulsions et de la délivrance du concours de la force publique.

A Paris, la situation est différente puisque le préfet de département conduit la politique de prévention des expulsions et le préfet de police instruit les demandes de concours de la force publique en vue d'exécuter les décisions de justice.

L'évaluation du risque de trouble à l'ordre public est faite par le bureau des expulsions locatives et de la voie publique (BELVP) du service du cabinet du préfet de police (SDC). Pour effectuer cette évaluation, le BELPV s'appuie à la fois sur les services sociaux, systématiquement sollicités, et sur les éléments recueillis par les services de police.

Le risque de trouble à l'ordre public est apprécié en fonction des données personnelles, de la situation du propriétaire (privé, bailleur social ou grand groupe) et de la bonne ou mauvaise foi du locataire.

Bien qu'intervenant en fin d'un processus amorcé par le non-paiement du loyer avec une marge de manœuvre faible dans la mesure où ni les textes législatifs, ni la jurisprudence ne reconnaissent les considérations d'ordre humanitaire et social comme une composante de l'ordre public (CAA, Versailles, arrêt du 21/09/2006, consorts Prevot), le BELPV s'attache à mettre en œuvre, dans la mesure du possible, toute solution permettant d'éviter l'expulsion. Il travaille dans le cadre de la charte de prévention des expulsions qui date de 2001, en lien étroit avec les services sociaux du département (la DASES). Ceci permet de mobiliser le FSL, d'élaborer un protocole de cohésion sociale (dit Borloo), voire de présenter le dossier en commission d'attribution de logement social. Cette démarche permet d'éviter le recours à la force publique dans la majorité des cas. Parallèlement le BELPV s'attache à une gestion dynamique des dossiers : tous les trimestres, tous les dossiers sont revus collectivement afin de vérifier l'évolution, voire de les clore. Dossiers pour lesquels la responsabilité de l'Etat a été engagée revus chaque mois. Chaque dossier est suivi par un rédacteur qui assure une permanence téléphonique et connaît à la fois le bailleur et le locataire. Il n'y a plus de dossier dormant à la PP susceptible de mettre en cause la responsabilité de l'Etat pour des montants importants. Parallèlement, les huissiers sont invités à indiquer par écrit dès lors qu'une reprise même partielle de paiement a été faite, permettant de suspendre la procédure d'expulsion. De plus, depuis 2006, les CFP sont accordés avec une prise d'effet décalée de trois mois ce qui permet de trouver une solution alternative sous la pression de la menace et sans que le bailleur n'exige une indemnisation.

	2010	2011	2012
CFP demandées	3715	3530	3774
CFP accordées	2462	2391	2505
CFP effectives	1267	1187	1162
Ratio CFP effectives/demandés	34%	33,6%	30,8%

L'actif travail de prévention avec et en direction de tous les acteurs a permis une baisse durable des concours délivrés depuis cinq ans à Paris (-22,6% en cinq ans, malgré un nombre de réquisitions constant autour de 4000 par an), en même temps qu'une diminution très sensible du nombre de dossiers contentieux. Toutefois, les relations avec les bailleurs sociaux sont parfois difficiles : ainsi, la CCAPEX peut émettre une recommandation, qui n'est ensuite pas suivie par le bailleur social qui était cependant présent lors de la même CCAPEX sans émettre d'opposition.

Les bailleurs sociaux et les gros propriétaires institutionnels avaient pris l'habitude de demander des indemnités pour perte de loyer. Le partenariat mis en place avec Paris-Habitat à partir de 2008, caractérisé par des rencontres régulières, le signalement des dossiers sensibles, ont permis que la responsabilité de l'Etat soit moins engagée. Idem en ce qui concerne le partenariat avec les foyers de jeunes travailleurs qui a permis de supprimer l'engagement de la responsabilité de l'Etat.

En 2012, les réquisitions à l'initiative des bailleurs sociaux ont augmenté de 18% et représentent désormais 40% du stock de réquisitions.

Le partenariat mis en place depuis 2008 entre le pôle des expulsions locatives et la DASES a permis d'étudier 56 dossiers particulièrement difficiles (personnes très âgées ou gravement malades) dont 43 ont pu être clôturés.

	2010	2011	2012
Total indemnités versées	1 668 739 €	7 584 237 €	395 969 €

L'année 2011 est exceptionnelle car elle a été marquée par le règlement de trois dossiers très anciens pour un montant de 6,2 M€.

Annexe 3-4 : Note de la mission

Gestion des expulsions locatives dans les Bouches-du-Rhône

	2009	2010	2011	2012
Assignations devant Tribunal	6149	6361	6154	5683
CFP demandées	2557	2752	2790	2646
CFP accordées	1321	1120	1470	1230
CFP effectives	540	599	678	581
Ratio CFP effectives/demandés	21%	22%	24%	22%
Ratio CFP effect. /assignations	9%	9%	11%	10%

Sources : services de l'Etat des Bouches du Rhône.

On constate des différences importantes d'un arrondissement à l'autre en ce qui concerne le ratio interventions effectives FP/assignations devant le TI : en 2012, 12% pour Marseille, 10% pour Istres, 7% pour Arles et seulement 4% pour Aix en Provence. Il n'y a pas de stratégie départementale élaborée et mise en œuvre, ni au niveau préfectoral, ni au niveau du conseil général.

Par exemple, le sous-préfet d'Istres accorde davantage de CFP « pour faire réagir » les acteurs.

A Arles, le critère d'octroi est la mise en cause ou non de la responsabilité de l'Etat.

60% des logements concernés par les enquêtes commanditées au moment de l'assignation devant le tribunal concernent le parc privé. Il existe des variations importantes selon les arrondissements, par exemple le taux monte à plus de 80% dans les arrondissements du centre de Marseille contre seulement 41% dans ceux de la périphérie.

En 2012, il y a eu 2197 demandes d'enquêtes sociales au moment de la demande de CFP. 89% réponses ont été apportées. La moitié des ménages s'est présentée au rendez-vous proposé.

La CCAPEX départementale a été mise en place en janvier 2011. Elle est coprésidée pour l'Etat, non par un membre du corps préfectoral mais par la DDSCS. C'est essentiellement un lieu de définition d'une méthode et examine en priorité les dossiers de locataires du parc privé. Il existe des CCAPEX locales par arrondissement et dans certaines communes comme Gardanne et Aubagne. En ce qui concerne Marseille, il est envisagé d'en créer au niveau infra-territorial, mais la mairie bloque car ne souhaite pas impliquer les mairies de secteur.

La police marseillaise a créé trois cellules spécialisées dédiées au traitement des enquêtes à réaliser au moment instruction demande de CFP. Elles sont théoriquement composées de 10 fonctionnaires, en réalité il n'y en a plus que 6 en 2013. La police respecte le délai de deux mois pour rendre son enquête. Quand les personnes convoquées ne répondent pas, elle se déplace sur place, en civil et véhicule banalisé, ce qui permet souvent de rencontrer les personnes. La police regrette l'insuffisante collaboration des huissiers qui ne préviennent pas toujours de l'évolution du dossier, notamment des suspensions de demande de CFP en cas de reprise partielle du paiement.

Dans les bouches du Rhône, et en particulier à Marseille, les opérations ANRU mobilisent 200 logements par an du contingent préfectoral. Or, les opérations de l'ANRU concernent souvent des grands logements qui pourraient être fort utiles pour reloger des familles menacées d'expulsion. L'absence de coordination et de pilotage par l'Etat se fait durement sentir à ce sujet.

Les bailleurs sociaux ont une attitude très variable en matière d'accompagnement social: certains s'attachent à repérer dès l'entrée dans les lieux les foyers fragiles et proches du surendettement, d'autres font preuve de passivité.

L'information circule mal entre commissions de surendettement, juges de la résiliation du bail, travailleurs sociaux et bailleurs sociaux. Une meilleure coordination permettrait d'éviter la résiliation du bail et le maintien du versement des aides au logement.

	2010	2011	2012
Total indemnités versées	2 023 842 €	1 973 960 €	1 240 537 €*

* en réalité, l'insuffisante délégation de crédit a généré un reste à payer en 2013 de 1 710 530 €.

L'absence de pilotage et de coordination des services de l'Etat d'une part, de coordination à l'initiative de ce dernier de tous les acteurs, dès le premier mois d'impayé de loyer, est clairement source de dépenses de contentieux dans les Bouches du Rhône. Il n'y a pas, à ce jour, de stratégie visant à réduire la dépense.

Annexe 3-5 : Note de la mission

Gestion des expulsions locatives en Seine-Saint-Denis

	2009	2010	2011	2012
Assignations devant Tribunal	6432	6338	6912	6586
CFP demandées	4025	3604	3713	3356
CFP accordées	2350	2911	3074	2322
CFP effectives	1752	1685	1702	1131
Ratio CFP effectives/demandés	44%	47%	46%	34%
Ratio CFP effect. /assignations	27%	27%	25%	17%

DONNEES COMMUNIQUEES PAR LES SERVICES DE L'ETAT EN SEINE SAINT DENIS.

Ce département compte 618 941 habitations principales dont 181 494 logements HLM selon les données transmises par la DHUP. La précarité est forte et les conditions sociales particulièrement difficiles avec un nombre élevé de personnes très pauvres, des loyers trop élevés, beaucoup de foyers insalubres et des marchands de sommeil qui n'hésitent pas à saisir la justice administrative pour obtenir des indemnisations pour non paiement de loyers alors qu'ils ont été condamnés pénalement.

Une quarantaine de bailleurs sociaux sont présents dans le département, ce qui rend difficile la mise en œuvre de politiques partenariales approfondies. Le travail d'accompagnement social de la plupart d'entre eux est très récent (deux ans). Leur attitude en ce qui concerne les demandes d'indemnisations est variable : certains, présents dans les commissions acceptent les protocoles élaborés. Les relations avec le Conseil général sont très difficiles, aux dires des agents de l'Etat, et les interventions politiques en cas de tentative d'expulsion locative fréquentes.

En 2012, sur 3356 demandes de CFP, 670 provenaient de propriétaires privés, dont 335 étaient des propriétaires individuels ; 15%, soit une 50 de personnes étaient eux-mêmes en grande difficulté financière. Leurs dossiers sont examinés en priorité et le CFP accordé plus facilement. Le nombre de personnes éligibles au DALO n'a pas été communiqué à la mission, mais il est probablement suffisamment faible pour qu'une proposition de relogement puisse être faite.

La police, compte tenu de ses effectifs et de ses autres missions, a du mal à respecter les délais pour réaliser les enquêtes préalables. Il n'y a pas de personnel spécifiquement dédié à ces Si la famille ne se déplace pas, il est constaté une carence et le CFP est accordé.

Depuis de nombreuses années ont été mis des commissions par arrondissement pour examiner les dossiers de demande de CFP. Le Conseil général n'y participe plus depuis cinq ans mais les élus locaux sont présents. D'octobre à juin, il y a trois à quatre commissions par semaine qui examine chacune une cinquantaine de dossiers.

Il y a de sensibles différences de pourcentages selon les arrondissements en ce qui concerne la réalisation des expulsions avec CFP par rapport aux assignations, ce qui laisse supposer une insuffisante coordination départementale.

	2010	2011	2012
Total indemnités versées	13 179 059 €	14 682 430 €	9 138 585 €
Total indemnités restant à payer		921 702 €	3 736 838 €

L'insuffisance des sommes déléguées au préfet génère des reports sur l'année N+1 qui ne cessent d'augmenter et limite les possibilités de règlement amiable, beaucoup plus avantageux pour l'Etat. De 2008 à 2011, les indemnisations amiables n'avaient cessé d'augmenter mais il y eu un arrêt en 2012, compte tenu de l'incapacité de l'Etat de payer la somme arrêtée à l'amiable dans un délai raisonnable. Les bailleurs ont préféré se tourner vers le juge administratif.

En trois ans (2009 à 2012), les intérêts dus et les frais irrépétibles, suite à des condamnations de l'Etat, se sont élevés à 1 567 163 €. L'application stricte du principe de responsabilité de l'Etat dans le domaine du contentieux locatif pour non exécution de décision de justice est particulièrement préjudiciable. D'autant plus, que l'Etat, même lorsqu'il se retourne ensuite contre le locataire, ne peut recouvrer les sommes payées ; les créances sont généralement admises en non valeur. En Seine Saint Denis, à peine 3% des indemnités versées en 2012 ont pu être récupérées.

Le pilotage défaillant, la coordination réduite avec les partenaires de l'Etat et l'insuffisance des crédits délégués concourent ainsi à une augmentation des dépenses de contentieux.