



Liberté • Égalité • Fraternité

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° IGA 13-034/13-056/02

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE**

N° IGPN 13-563-I

**RAPPORT SUR LES
FRAIS D'ENQUÊTE ET DE SURVEILLANCE**



Liberté • Égalité • Fraternité

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° IGA 13-034/13-056/02

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE**

N° IGPN 13-563-I

**RAPPORT SUR LES
FRAIS D'ENQUÊTE ET DE SURVEILLANCE**

Etabli par :

Alain LARANGÉ
inspecteur général de l'administration

Christian LOISEAU
inspecteur général de la police nationale

Agathe CAGÉ
inspectrice de l'administration

Pierre GEORGEON
commissaire principal

– JUIN 2013 –

SYNTHESE

L'absence d'archives sur certains points a conduit la mission diligentée par le ministre de l'intérieur sur les frais d'enquête et de surveillance de la police nationale à fonder ses travaux essentiellement sur les entretiens qu'elle a menés. Malgré les risques d'imprécision qui en résultent, les éléments recueillis permettent de porter un diagnostic robuste sur le dispositif de gestion et de contrôle des frais d'enquête et de surveillance et de formuler des propositions visant à aller jusqu'au bout de la logique de remise en ordre qui sous-tend les dispositions prises depuis octobre 2012 par le directeur général de la police nationale (DGPN).

S'agissant du constat, la mission est en mesure d'avancer les points suivants :

- avant la réforme des primes de cabinets ministériels entrée en vigueur le 1er janvier 2002, les dotations en numéraire reçues par le ministère de l'intérieur et qui servaient à indemniser les personnels de cabinet étaient, selon plusieurs témoignages concordants, confortées par un prélèvement sur les crédits pour frais d'enquête et de surveillance ;
- il semble que la dotation initiale du ministère au titre de l'indemnité pour sujétions particulières des cabinets ministériels ait été relativement sous-évaluée par rapport aux dotations en numéraire de la période précédente (indemnités mises à disposition par le cabinet du Premier ministre et prélèvements sur les frais d'enquête et de surveillance), et que, pendant deux à trois ans, cette dotation ait été complétée par des versements en provenance des frais d'enquête et de surveillance, à hauteur d'environ 10 000 € par mois remis au directeur de cabinet du ministre ;
- le flou de la base juridique qui ne définit qu'en creux ce que sont les frais d'enquête et de surveillance offre une souplesse qui a conduit à des interprétations très extensives des utilisations de ces crédits et, notamment, à verser des compléments indemnitaires déguisés ; la revalorisation indiciaire et indemnitaire dont a bénéficié la police nationale a permis aux directeurs généraux de donner des instructions pour prohiber ces pratiques qui, en l'absence de dispositifs de compte rendu et de contrôle, ont néanmoins perduré, au moins dans certains services.

La mission prend acte des instructions positives données par le directeur général de la police nationale depuis octobre 2012 qui, outre le rappel des types d'utilisation possibles des frais d'enquête et de surveillance et la proscription des indemnités forfaitaires, apportent plusieurs éléments nouveaux par rapport aux instructions précédentes : une notification individuelle à chaque responsable concerné, la demande d'un compte rendu d'utilisation, l'annonce d'un dispositif de contrôle interne confié à l'inspection générale de la police nationale.

Au terme de ses travaux, la mission estime nécessaire de compléter le dispositif et suggère que :

- une réflexion s'engage pour donner aux frais d'enquête et de surveillance une base juridique plus claire et qui définisse plus précisément les bénéficiaires potentiels et les types de dépenses qui peuvent être couvertes par ces crédits ;
- la traçabilité des versements jusqu'au niveau des « bénéficiaires ultimes » soit assurée ;

- des obligations de conservation des pièces et d'archivage soient définies ;
- des outils simples soient fournis aux gestionnaires afin de les aider à bien respecter les instructions données : éléments attendus, qui peuvent être différents en fonction des utilisations prévues, en terme de traçabilité des dépenses et de preuves des versements aux bénéficiaires ; document-type en ce qui concerne les comptes-rendus à fournir au DGPN ;
- le dialogue entre le DGPN et chaque service affectataire de frais d'enquête et de surveillance aboutissant à fixer les dotations annuelles prévisionnelles fasse l'objet d'une formalisation minimale, précisant, à partir des comptes-rendus d'utilisation et du disponible en fin d'année (arrêté de caisse), les critères permettant d'étayer les demandes et les attributions ; la périodicité des comptes-rendus pourrait suivre celle des versements par quadrimestres, ce qui donnerait au DGPN des éléments pour moduler, comme il en a formulé l'intention, ces versements ;
- le dispositif de contrôle concerne tous les services utilisateurs, dans le cadre des missions régulières de l'IGPN, l'IGA assurant le contrôle de l'utilisation par l'IGPN des frais d'enquête et de surveillance ;
- à l'issue de la première année de fonctionnement du dispositif de gestion et de contrôle ainsi rénové (soit au début de 2014), ce dispositif soit audité par l'IGA et l'IGPN dans le cadre du programme ministériel d'audit, en assurant la séparation entre les membres des inspections impliqués sur le contrôle interne et ceux chargés de l'audit ;
- à partir de 2015 et à chaque fin d'exercice budgétaire, un examen annuel conjoint de l'utilisation des frais d'enquête et de surveillance se traduisant par une note au ministre et le cas échéant par des propositions soit confié à une équipe IGA / IGPN.

Au total, la mission estime nécessaire d'aller jusqu'au bout de la démarche engagée depuis octobre 2012 par le DGPN et de :

- strictement limiter les catégories d'utilisation des frais d'enquête et de surveillance aux besoins opérationnels liés aux enquêtes, à l'exclusion par conséquent non seulement des indemnités forfaitaires mais également de tout type de gratifications, individuelles comme collectives, exceptionnelles ou non ;
- compléter les instructions données par le directeur général de la police nationale depuis octobre 2012 afin de pouvoir recenser de manière précise et fiable la répartition par type d'utilisation des frais d'enquête et de surveillance et les justificatifs susceptibles d'être produits pour chaque type d'utilisation ; la mission a proposé un cadre afin de recueillir les informations nécessaires qui, actuellement, ne sont pas disponibles.

A partir de ce recensement à l'exploitation duquel la mission pourrait apporter sa contribution au directeur général de la police nationale, le partage pourrait être fait entre les montants correspondant aux utilisations qui doivent être maintenues au titre des frais d'enquête et de surveillance et les sommes consacrées à d'autres usages et qui, donc, pourraient être transférées sur d'autres lignes budgétaires.

La mission a la conviction de la nécessité de maintenir un dispositif de frais d'enquête et de surveillance qui lui paraît indispensable à un bon fonctionnement de la police nationale. Elle estime cependant nécessaire, tout en conservant ce qu'il faut de souplesse, de préciser le cadre juridique et de mettre en place un véritable pilotage du dispositif comportant des modalités de gestion mieux encadrées et contrôlées, afin de rendre l'ensemble facilement auditable.

SOMMAIRE

Synthèse	5
Introduction.....	11
1 - LE DISPOSITIF LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE ET LES INSTRUCTIONS ENCADRANT LES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE	13
1.1. <i>Présentation du dispositif législatif et réglementaire.....</i>	13
1.2. <i>Les instructions encadrant l'utilisation des frais d'enquête et de surveillance.....</i>	14
1.3. <i>Les documents nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de paiement des frais d'enquête et de surveillance</i>	16
2 - LES USAGES ET LES BENEFICIAIRES DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE DE 2002 A 2012.....	19
2.1. <i>L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance de la police à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été créés</i>	19
2.2. <i>Le système actuellement en vigueur d'utilisation des frais d'enquête et de surveillance.....</i>	20
2.2.1. Les directions bénéficiaires des frais d'enquête et de surveillance	20
2.2.2. Présentation de la procédure.....	21
2.2.3. L'enveloppe budgétaire allouée aux frais d'enquête et de surveillance	21
2.2.4. L'utilisation de l'enveloppe du cabinet de la direction générale de la police nationale	25
2.2.5. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance dans les directions et services de la direction générale de la police nationale et à la préfecture de police de Paris.....	25
2.2.5.1. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance FES par la direction centrale de la police judiciaire.....	25
2.2.5.2. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la préfecture de police de Paris	27
2.2.5.3. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction centrale de la sécurité publique.....	29
2.2.5.4. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction centrale du renseignement intérieur	30
2.2.5.5. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance au service de protection des hautes personnalités.....	30
2.2.5.6. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction centrale de la police aux frontières.....	30
2.2.5.7. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à l'inspection générale de la police nationale	31
2.2.5.8. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction de la coopération internationale.....	31
2.2.5.9. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance au RAID.....	31
2.2.5.10. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction des ressources et des compétences de la police nationale	32
3 - LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES INSTRUCTIONS RELATIVES A L'USAGE, AUX REGLES D'ENGAGEMENT ET A LA TRAÇABILITE DE L'EMPLOI DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE	33
3.1. <i>Une volonté affichée d'encadrer l'utilisation des frais d'enquête et de surveillance qui existe au moins depuis 1998.....</i>	33
3.2. <i>Appréciation de la pertinence des nouvelles instructions du directeur général de la police nationale</i>	33

4 - PRECONISATIONS DE LA MISSION	35
4.1. Moderniser la base juridique des frais d'enquête et de surveillance	35
4.2. Restreindre le périmètre du recours aux frais d'enquête et de surveillance aux seules catégories directement liées aux besoins opérations des enquêtes.....	35
4.2.1. Les catégories d'utilisation des frais d'enquête et de surveillance qu'il apparaît nécessaire de maintenir, le cas échéant sous réserve de précisions	35
4.2.2. La suppression stricte du financement de toute gratification par les frais d'enquête et de surveillance.....	36
4.2.3. Réexaminer les besoins réels des services disposant en 2013 d'une enveloppe de frais d'enquête et de surveillance en propre	37
4.3. Faire de la traçabilité de l'usage des FES la règle.....	38
4.4. Formaliser a minima le dialogue entre le DGPN et les directions et services centraux gestionnaire de FES pour la fixation des enveloppes annuelles et quadrimestrielles	38
4.4.1. La fixation de l'enveloppe annuelle	38
4.4.2. Les comptes-rendus au directeur général de la police nationale.....	39
4.5. Mettre en place un dispositif de contrôle renforcé par rapport à celui prévu par les dernières instructions	39
4.5.1. Le système de contrôle des fonds spéciaux du programme 129 montre que traçabilité, transparence, réactivité et respect de la confidentialité peuvent être conciliés	39
4.5.2. Créer des documents type communs à l'ensemble des directions et des services pour permettre l'établissement des comptes-rendus de gestion	40
4.5.3. Inscrire dans les missions régulières de l'inspection générale de la police nationale les contrôles des frais d'enquête et de surveillance.....	42
4.5.4. Programmer un audit du dispositif de contrôle des FES dans le plan ministériel d'audit interne de 2014	42
Annexe 1 - Lettre de mission	45
Annexe 2 - Liste de personnes rencontrées par la mission.....	47

INTRODUCTION

Par lettre en date du 2 mai 2013, le ministre de l'intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration de conduire une mission sur l'usage des frais d'enquête et de surveillance, en s'adjoignant le concours de l'inspection générale de la police nationale. La mission a été confiée à M. Alain LARANGÉ et à Mme Agathe CAGÉ pour l'IGA, et à MM. Christian LOISEAU et à Pierre GEORGEON pour l'IGPN.

La mission était chargée de :

- vérifier si, depuis le 1^{er} janvier 2002, date d'entrée en vigueur de la réforme des primes de cabinets ministériels décidée par le Premier ministre, une fraction des frais d'enquête et de surveillance de la police nationale a été utilisée à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été créés ;
- rechercher les usages des frais d'enquête et de surveillance et d'en identifier les catégories de bénéficiaires ;
- vérifier les conditions dans lesquelles les instructions données par le directeur général de la police nationale fin 2012 sont mises en œuvre, notamment s'agissant de l'usage, des règles d'engagement et de la traçabilité de leur emploi vis-à-vis de la hiérarchie opérationnelle.

Afin d'établir les éléments contenus dans ce rapport, la mission a :

- rencontré les quatre directeurs généraux de la police nationale qui se sont succédés entre le 1^{er} janvier 2002 et le 2 mai 2013,
- rencontré sept des huit directeurs de cabinet des ministres de l'intérieur qui ont occupé ces fonctions entre le 1^{er} janvier 2002 et mai 2012,
- demandé à consulter les archives du cabinet de la direction générale de la police nationale relatives aux frais d'enquête et de surveillance : seules les archives relatives aux années 2007 à 2012 ont été retrouvées et transmises à la mission,
- demandé à consulter les bilans 2002 à 2012 de la régie d'avances du cabinet de la direction générale de la police nationale afin de pouvoir identifier et recenser les opérations relatives aux frais d'enquête et de surveillance,
- rencontré les responsables de la préfecture de police et des directions et services centraux utilisateurs des frais d'enquête et de surveillance : préfecture de police de Paris (préfet de police, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, direction du renseignement, direction de la police judiciaire), direction centrale de la sécurité publique, direction centrale de la police judiciaire, direction centrale du renseignement intérieur, direction centrale de la police aux frontières, inspection générale de la police nationale, direction de la coopération internationale, service de protection des hautes personnalités, RAID et direction des ressources et des compétences de la police nationale,
- rencontré, dans un objectif de mise en perspective des pratiques, des responsables de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

Compte tenu du temps qui lui était imparti, la mission n'a pu effectuer qu'une visite en services déconcentrés, à la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) du Rhône.

L'absence de tout document archivé antérieur à l'année 2007 au cabinet de la direction générale de la police nationale, et le caractère très partiel des archives conservées pour les années 2007 à 2011, qui ne retracent que les décisions ministérielles et les propositions d'attribution des frais d'enquête et de surveillance et ne donnent aucune information sur leurs conditions d'utilisation, ne permettent pas à la mission d'apporter de preuves matérielles sur ces dernières. Les témoignages recueillis et les documents, pour la plupart très récents, que la mission a pu consulter dans certaines directions ou services, lui ont cependant permis de disposer d'éléments qu'elle considère solides.

Le présent rapport reprend l'essentiel des éléments contenus dans le rapport provisoire remis par la mission au cabinet du ministre le 13 mai 2013.

1 - LE DISPOSITIF LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE ET LES INSTRUCTIONS ENCADRANT LES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE

1.1. PRESENTATION DU DISPOSITIF LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Les frais d'enquête et de surveillance (FES) ont été institués par l'article 4 du décret du 15 juin 1926 relatif à l'allocation d'indemnité (sûreté générale), article validé par l'article 7 du décret n°45-980 du 16 mai 1945 relatif aux indemnités du personnel de la sûreté nationale et des polices régionales de l'Etat, dispositions toujours en vigueur¹.

L'article 4 du décret du 15 juin 1926 définit les « frais d'enquête et de sûreté générale » comme les frais « *[comportant] toutes les autres dépenses que celles entrant dans la catégorie des frais de missions que le fonctionnaire peut être appelé à engager pour l'exécution de la mission qui lui est confiée* ».

Il prévoit que « *ces frais, essentiellement variables, sont soumis à l'approbation personnelle du directeur de la sûreté générale, qui en certifiera l'utilité et l'exactitude, et font l'objet dans chaque cas d'espèce, d'une décision du ministre de l'intérieur* ».

Les modalités de règlement des crédits affectés à ces frais sont précisées par le décret n°93-1224 du 5 novembre 1993 relatif aux modalités de règlement des frais d'enquête et de surveillance et des remboursements forfaitaires des frais de police par les régisseurs d'avances de l'Etat, qui prévoit que les FES « *peuvent être payés directement en numéraire par un régisseur de l'Etat entre les mains d'un agent bénéficiaire nominativement désigné par la décision d'attribution prise par l'autorité administrative compétente* » (art. 1) et que « *les frais afférents aux frais d'enquête et de surveillance sont versés sur la production de la décision d'attribution acquittée par l'agent bénéficiaire* » (art. 2).

L'article 15-1 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, créé par l'article 3 de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, rappelle le principe de la rétribution possible par les services de police et de gendarmerie de toute personne étrangère aux administrations publiques ayant fourni des renseignements dans le domaine de la découverte ou de l'identification des auteurs de crimes ou délits.

Les modalités de ces rétributions sont précisées par un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur, de la défense, de la justice et du budget, en date du 20 janvier 2006 :

- le montant de la rétribution est fixé par le directeur général de la police ou de la gendarmerie nationales, sur proposition du chef de service ou de l'unité de l'officier de police judiciaire chargé de l'enquête ;
- le versement de la rétribution fait l'objet de l'établissement d'un reçu, signé par le bénéficiaire, conservé de façon confidentielle et protégé par le service ou l'unité d'enquête.

¹ Le décret n°2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale a maintenu en vigueur le 3^e alinéa de l'article 7 du décret n°45-980 du 16 mai 1945 validant l'article 4 du décret du 15 juin 1926.

Par conséquent, le dispositif législatif et réglementaire en vigueur encadrant les FES :

- **ne définit qu'en creux les FES : la seule base juridique est le très succinct article 4 du décret du 15 juin 1926 qui ne précise pas le périmètre recouvert par les FES mais établit qu'il s'agit de dépenses que le fonctionnaire peut être appelé à engager pour l'exécution de la mission qui lui est confiée ;**
- **encadre strictement l'approbation des FES et définit les modalités de règlement des crédits affectés à ces frais ;**
- **précise les modalités de rétribution des personnes ayant fourni des renseignements aux services de police et de gendarmerie.**

1.2. LES INSTRUCTIONS ENCADRANT L'UTILISATION DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE

Des instructions encadrant l'utilisation des FES ont été établies au moins depuis 1994.

La circulaire ministérielle (intérieur) du 14 février 1994, relative à la réforme des modalités de paiement des FES, des remboursements forfaitaires des frais de police et des frais de mission dans les services de police et à la mise en place de régies d'avance, précise que les FES, *« attribués à un agent bénéficiaire, nommément désigné à cet effet, sont payés sur la base d'une décision ministérielle »*.

Une circulaire ministérielle (intérieur) du 8 avril 1994 relative à l'achèvement de la réforme des modalités de paiement des FES, des frais de mission et des frais de police, interprète le décret du 8 novembre 1993 comme *« [prévoyant] que [les frais d'enquête et de surveillance] peuvent être payés par l'intermédiaire d'un agent bénéficiaire »*. Elle autorise par conséquent la remise, par un régisseur, de FES *« à un fonctionnaire pour le compte de tiers »*.

Cette même circulaire rappelle que les délégations de crédits consenties au titre des FES conservent un caractère exceptionnel, la mise en place de régies dans les DDSP devant néanmoins permettre que ces délégations puissent intervenir au niveau départemental.

Les modalités d'utilisation des FES ont été précisées par une note du directeur général de la police nationale (DGPN) du 3 février 1998, adressée au préfet de police et aux directeurs et chefs de service centraux de la police nationale, qui énumère trois catégories d'utilisation :

- le recueil de renseignements ;
- la rémunération d'informateurs ;
- l'acquisition de matériels ou mise à disposition de moyens d'investigation qui ne peuvent être acquis ou fournis dans le cadre des procédures administratives et comptables habituelles, compte tenu de l'urgence des missions au titre desquelles ils sont alloués ou de la nécessaire confidentialité qui doit entourer ces dernières.

La note précise que « *des frais d'enquête et de surveillance pourront être également alloués à des fonctionnaires actifs pour les défrayer dans le cadre de leurs missions d'investigation, certaines des dépenses qu'ils exposent ne pouvant être prises en charge par l'administration ou remboursées sur la base du décret du 28 mai 1990 relatif aux frais de déplacement* »². Elle indique que les dotations mises à disposition à compter de 1998 permettront de prendre en charge les frais des fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application qui étaient antérieurement défrayés par le biais des frais de police de l'article 96, ou qui sont affectés à des tâches d'investigation.

La note rappelle par ailleurs que les FES, gérés sur un chapitre de fonctionnement (chapitre 34-41, article 92), sont strictement limitatifs et qu'ils sont mis à disposition sur la base d'une décision ministérielle, leur montant étant notifié par la DGPN au début de chaque quadrimestre.

Cette note rappelle enfin qu'« *en aucun cas, ces crédits ne doivent être considérés comme permettant d'alimenter un régime indemnitaire* » car il s'agit de fonds confiés pour la conduite des enquêtes et des missions de police.

Depuis la fin de l'année 2012 et dans le cadre de la notification des enveloppes de FES pour 2013, le directeur général de la police nationale a mis en place deux actions relatives à l'utilisation des FES.

Il a, d'une part, rappelé, par note individuelle notifiée entre le 26 et le 30 novembre 2012 à chacun des directeurs et chefs de services actifs de la police nationale gestionnaires de FES, et par note au préfet de police en date du 28 janvier 2013, les règles d'utilisation des FES :

- les FES, utilisés sous le contrôle du DGPN et sous la responsabilité strictement personnelle des directeurs et chefs de services, ont exclusivement vocation à couvrir les dépenses imputables aux enquêtes et missions de police et ne peuvent par conséquent pas servir au versement de « primes » forfaitaires supplémentaires versées régulièrement, en dehors de tout mérite exceptionnel ;
- les directeurs et chefs de service doivent rendre compte régulièrement au DGPN de la nature de l'emploi des FES et être en mesure de justifier de leur bonne utilisation dans l'hypothèse d'un contrôle de la Cour des comptes ;
- outre le rappel des modalités d'utilisation définies dans la note du 3 février 1998 citée *supra*, il est précisé que les FES peuvent ponctuellement être destinés à la remise d'une gratification exceptionnelle à des fonctionnaires ayant accompli leur mission dans des conditions particulièrement difficiles, voire dangereuses : cette instruction du DGPN vise à restreindre strictement à des gratifications exceptionnelles une pratique non conforme au décret du 15 juin 1926, mais elle reconnaît ainsi implicitement qu'une part des FES est consacrée à des indemnités non directement liées à des dépenses engagées par les fonctionnaires au sens de ce décret.

² Par note en date du 27 février 1998, le DGPN a précisé les modalités de mise en place des dotations de FES destinés aux fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application dans les services « extérieurs » des directions centrales de la sécurité publique, de la police judiciaire, du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins et des renseignements généraux. Des modèles de décision ministérielle d'allocation et de proposition d'attribution et d'extrait individuel de la décision collective étaient joints en annexe de la note.

Le DGNP a, d'autre part, par une note relative au bilan d'exécution de l'utilisation des FES notifiée entre le 12 mars et le 3 avril 2013 à chacun des directeurs et chefs de services actifs de la police nationale gestionnaires de FES, et par note au préfet de police en cours de signature au moment de la mission, mis en place un mécanisme de justification de l'emploi des crédits :

- un compte-rendu d'exécution doit être adressé au DGNP à la fin de chaque exercice budgétaire, faisant apparaître pour l'année écoulée les dépenses consommées à partir des crédits de FES attribués aux directions, classées par nature de dépenses (renseignement et rémunération d'informateurs ; acquisition de matériel ou mise à disposition de moyens d'investigation ; dépenses imputables à l'exécution des missions d'investigation ; gratifications exceptionnelles) ;
- au vu de ce rapport d'exécution, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) peut être saisie aux fins de vérification de l'usage régulier des FES, ce contrôle étant toutefois présenté s'agissant de la préfecture de police comme une possibilité offerte si le préfet de police « *l'estime nécessaire* ».

Ces deux actions ont été notifiées à la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui, par note n°2012-08-5738 du 18 décembre 2012 relative à la refonte de l'arrêté cadre relatif aux régies de recettes et d'avances du ministère de l'intérieur, indiquait que le paiement par régie des FES nécessite un engagement sur des contrôles de régularité³.

La note du cabinet de la DGNP relative aux orientations et bilan 2012 des FES en date du 20 janvier 2013 précise enfin que les dotations ne seront plus fixées pour la totalité de l'année mais seulement pour chacune des trois périodes quadrimestrielles afin de permettre si nécessaire de les réajuster en cours d'année et, si des économies peuvent encore être réalisées, de réduire possiblement le montant du dernier quadrimestre.

Quatre catégories d'utilisation des FES sont donc définies par les instructions de la DGNP :

- **le recueil de renseignements et la rémunération d'informateurs ;**
- **l'acquisition de matériels ou la mise à disposition de moyens d'investigation ;**
- **le défraiement de fonctionnaires actifs dans le cadre de leurs missions d'investigation ;**
- **la remise d'une gratification exceptionnelle à des fonctionnaires ayant accompli leur mission dans des conditions particulièrement difficiles, voire dangereuses.**

1.3. LES DOCUMENTS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE PAIEMENT DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE

Les documents nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de paiement des FES – modèle de décision ministérielle et modèle de proposition et de décision d'attribution – ont été refondus par note du DGNP en date du 28 février 2008.

³ La DGFIP demande la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne permettant de garantir le bon usage et la destination des fonds, dispositif qui pourra être inscrit dans le « plan de contrôle de supervision annuel » ou faire l'objet d'une « lettre d'engagement spécifique ».

Cette note prévoit que :

- la décision ministérielle sera annuelle et établie en début de chaque année civile après que le cabinet ait indiqué aux directeurs centraux la somme dont ils disposent ;
- la proposition et décision d'attribution continuera à parvenir aux directeurs centraux trois fois par an au début de chaque quadrimestre, le fonctionnaire désigné sur ce document devant correspondre à celui indiqué sur la décision ministérielle.

2 - LES USAGES ET LES BENEFICIAIRES DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE DE 2002 A 2012

2.1. L'UTILISATION DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE DE LA POLICE A D'AUTRES FINS QUE CELLES POUR LESQUELLES ILS ONT ETE CREES

La mission était chargée de vérifier si, depuis le 1^{er} janvier 2002, date d'entrée en vigueur de la réforme des primes de cabinets ministériels décidée par le Premier ministre, une fraction des FES de la police nationale a été utilisée à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été créés.

Les témoignages recueillis par la mission permettent de considérer qu'il y aurait eu des versements de la DGPN vers le cabinet du ministre de l'intérieur, de l'ordre de 10 000 € mensuels remis au directeur de cabinet du ministre, à partir de l'été 2002 et au plus tard jusqu'à l'été 2004. L'absence d'archives détaillées, déjà signalée, n'a pas permis à la mission de documenter ce point.

De janvier à mai 2002 puis à partir de l'été 2004 et jusqu'à aujourd'hui, les témoignages recueillis par la mission vont tous dans le même sens d'une absence de versements de la DGPN vers le cabinet du ministre de l'Intérieur.

Plusieurs interlocuteurs ont par ailleurs affirmé à la mission qu'avant l'entrée en vigueur de la réforme des primes de cabinet au 1^{er} janvier 2002, une partie des crédits FES permettait de compléter l'enveloppe des « indemnités cabinet » mise à disposition par le cabinet du Premier ministre. Ces versements paraissent corroborés par l'annexe n° 27 « Intérieur et libertés locales – Sécurité intérieure et gendarmerie » du rapport fait par M. Gilles Carrez au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2003, qui indique que le PLF 2003 prévoit le transfert de près de 320 000 € de l'article 92 (Enquête et surveillance) vers le chapitre 31-02 au titre de la consolidation des crédits liés à la création de l'indemnité de sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels.

Il semble ainsi que la dotation initiale du ministère de l'intérieur au titre de l'indemnité pour sujétions particulières des cabinets ministériels ait été relativement sous-évaluée par rapport aux dotations en numéraire de la période précédente (indemnités mises à disposition par le cabinet du Premier ministre et prélèvements sur les FES), et qu'elle ait été, pendant deux à trois ans, complétée par des versements en provenance des FES, à hauteur d'environ 10 000 € par mois remis au directeur de cabinet du ministre. La montée en puissance de la ressource allouée pour le paiement de l'indemnité de sujétions particulières des personnels du cabinet du ministre de l'intérieur entre 2002 et 2005 (augmentation de plus de 300%, cf. *infra* encadré n°1) va dans le sens de cette hypothèse.

Encadré n°1 : Ressource allouée pour le paiement de l'indemnité pour sujétions particulières des personnels du cabinet du ministre de l'intérieur (périmètre restreint) de 2002 à 2012

	Ressource allouée	Base juridique
2002	434 783	Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001
2003	939 647	
2004	1 059 398	
2005	1 315 000	Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 modifié par le décret n°2004-894 du 30 août 2004
2006	1 920 000	
2007	1 322 000	
2008	1 418 000	
2009	1 665 268	
2010	1 665 268	
2011	1 620 000	
2012	1 547 452	

Commentaires : Sources pour le budget voté :

- De 2002 à 2005, les données proviennent des verts (crédits votés), elles correspondent à l'article 64212 du chapitre 31-02, article 12,
- De 2006 à 2012, les données proviennent des documents budgétaires jaunes (dotation annuelle théorique).

Source : DEPAFI/SDAF

2.2. LE SYSTEME ACTUELLEMENT EN VIGUEUR D'UTILISATION DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE

2.2.1. Les directions bénéficiaires des frais d'enquête et de surveillance

Les services gestionnaires d'une enveloppe au titre des FES sont aujourd'hui :

- le préfet de police ;
- le chef de l'IGPN ;
- le directeur central du renseignement intérieur ;
- le directeur central de la police judiciaire ;
- le chef du service de protection des hautes personnalités ;
- le directeur central de la sécurité publique ;
- le directeur de la coopération internationale ;
- le directeur central de la police aux frontières.

Le service de sécurité du ministère de l'intérieur (SSMI) disposait d'une enveloppe annuelle de 50 000 €. Il a été écarté de la liste des services bénéficiaires pour 2013.

La DGPN conserve par ailleurs un crédit destiné à couvrir, d'après la note du cabinet de la DGPN relative aux orientations et bilan 2012 des frais d'enquête et de surveillance en date du 20 janvier 2013, les actions spécifiques ou ponctuelles, non prévues dans les dotations

forfaitaires attribuées aux directions et services bénéficiaires. D'autres directions et services (DRCPN, RAID, etc.), non gestionnaires d'une dotation au titre des FES, émargent également à l'enveloppe de la DGPN (*cf. infra*).

2.2.2. Présentation de la procédure

En début d'année, pour chaque direction bénéficiaire, une décision ministérielle faisant apparaître, par quadrimestre, les enveloppes attribuées et le nom de l'« agent bénéficiaire », est signée par le directeur de cabinet du ministre⁴.

Les sommes sont remises par quadrimestre par les régies d'avances des directions centrales (la régie d'avances du cabinet de la DGPN remet, outre l'enveloppe de la DGPN, les enveloppes de l'IGPN et remettait, jusqu'en 2012, celle du SSMI), en une ou plusieurs enveloppes, à partir des décisions ministérielles et sur présentation des propositions et décisions d'attribution, aux agents bénéficiaires, qui attestent par leur signature avoir reçu les sommes concernées.

Cette procédure conduit les régies d'avances, qui s'assurent du non dépassement du montant par quadrimestre fixé dans la décision ministérielle, à verser des sommes importantes (en 2012, hors préfecture de police, le montant des propositions d'attribution varie de 20 000 à 380 000 €) à des fonctionnaires nommément désignés sans aucune visibilité sur les bénéficiaires « ultimes » des sommes remises.

2.2.3. L'enveloppe budgétaire allouée aux frais d'enquête et de surveillance

De 2002 à 2013, les crédits de FES (montants arrêtés par les décisions ministérielles) sont passés de 12 973 003 € à 9 765 000 € (*cf. infra tableaux n°2 et 3*, le second présentant la répartition 2013 des FES entre services).

Ce constat appelle deux remarques :

- rapportés au total des moyens de fonctionnement du programme police nationale, ces crédits aux conditions d'utilisation dérogatoires ne représentent qu'entre 1,3% et 1,5% du titre 3 (auquel ils sont rattachés), et 0,1% du budget total en crédits de paiement du programme 176 « Police nationale » (*cf. infra tableau n°1*) ;
- la diminution du montant des crédits alloués chaque année aux FES doit être nuancée par le fait qu'une fois versés par les régies d'avance, ces crédits sont budgétairement consommés, alors même que des reliquats de plusieurs centaines de milliers d'euros dans l'utilisation réelle de ces crédits peuvent exister en fin d'exercice, ce qui permet la constitution de fonds de roulement dont le montant est parfois supérieur à la baisse affichée des crédits pour l'année suivante ; la visibilité que donnent les tableaux budgétaires n'est par conséquent que partielle et ne peut être améliorée en l'absence d'informations précises sur la réalité des dépenses annuelles effectives de FES.

⁴ Lorsque des changements interviennent en cours d'année, une décision rectificative est à nouveau présentée à la signature du directeur de cabinet du ministre, notamment lors des changements d'affectation des fonctionnaires auxquels ces fonds sont matériellement remis au titre de leur direction d'affectation.

Tableau n°1 : Montant des FES* rapporté aux dépenses de fonctionnement du P 176

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montant des FES	11,76	11,76	11	11	10,5	10,5	9,765
Dépenses de fonctionnement P 176 (CP)**	783,919	856,655	818,9	766,6	760,977	743,082	735,593
<i>FES / dépenses de fonctionnement</i>	<i>1,5%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,3%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,4%</i>
Budget total P 176 (CP)**	8 141,9	8 445,4	8 614,8	8 770,8	9 108	9 223,7	9 548,8
<i>FES / budget total</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>

* En M€

** Montants ouverts en LFI

Source : Mission

Tableau n°2 : Evolution des crédits des frais d'enquête et de surveillance de 2002 à 2013 (montants arrêtés par les décisions ministérielles*)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DGPN	3 260 063	3 157 756	3 855 956	4 192 524	4 108 430	4 108 430	2 608 430	2 500 000	2 500 000	2 040 000	2 040 000	1 437 000
F.R.I.J.							2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	1 800 000
DCPJ	1 593 555	1 593 555	1 468 555	1 422 560	1 343 560	1 343 560	1 271 492	1 250 000	1 250 000	1 230 000	1 230 000	1 662 400
DCRG puis DCRI	1 184 620	1 184 620	1 097 120	1 009 630	1 009 630	1 009 630	1 844 355	1 200 000	1 200 000	1 180 000	1 180 000	1 085 600
DST	1 325 300	1 325 300	1 230 300	1 135 310	1 135 310	1 135 310						
DCSP	1 823 675	1 823 675	1 573 675	1 323 680	1 323 680	1 323 680	1 381 877	1 240 000	1 160 000	1 160 000	1 160 000	1 220 200
DCPAF	249 235	249 235	224 235	199 240	199 240	199 240	186 220	300 000	300 000	300 000	300 000	277 500
SPHP	625 040	625 040	560 040	495 050	495 050	495 050	462 700	510 000	510 000	510 000	510 000	433 500
RAID	213 430	242 430	218 230									
SSMI	143 300	143 300	129 300	115 300	115 300	115 300	107 766	50 000	50 000	50 000	50 000	
IGPN	136 810	136 810	124 310	111 820	111 820	111 820	104 513	115 000	115 000	135 000	135 000	125 600
SCTIP** puis DCI								135 000	135 000	135 000	135 000	124 200
PP	2 417 975	2 417 975	2 167 975	1 919 480	1 917 980	1 917 980	1 792 647	1 700 000	1 780 000	1 760 000	1 760 000	1 599 000
TOTAL	12 973 003	12 899 696	12 649 696	11 924 594	11 760 000	11 760 000	11 760 000	11 000 000	11 000 000	10 500 000	10 500 000	9 765 000

* Ces montants n'incluent pas les dotations au titre des crédits interministériels « renseignement » (CIR)

** En 2007 et 2008 (la mission ne dispose pas des informations correspondantes pour les années antérieures), les FES du SCTIP, qui s'élevaient à 135 000 €, étaient mis à disposition directement sur le budget du service

Source : DRCPN

Tableau n°3 : Répartition 2013 des frais d'enquête et de surveillance (version du 10 février 2013)

Version définitive du 10 février 2013

Répartition 2013 des frais d'enquête et de surveillance

Désignation		Répartition 2012	Répartition 2013		Attribution quadrimestrielle 2013			
			Montant	% diminution	1er quadri.	2ème quadri.	3ème quadri.	Totaux
D.G.P.N.	CF. (1)	2 040 000	27 000		27 000			1 437 000
			60 000			60 000		
			1 350 000		450 000	450 000	450 000	
F.R.I.J.	Cf. (2)	2 000 000	1 800 000	-10,00%	600 000	600 000	600 000	1 800 000
P.P.	Forfait initial	1 760 000	1 584 000	-10,00%	533 000	533 000	533 000	1 599 000
	SDIJ (3)	15 000	15 000	0,00%				
D.C.P.J.	Forfait initial	1 230 000	1 131 600	-8,00%	475 000	475 000	474 200	1 424 200
	Siat (3)		292 600	-2,47%				
	Forfait (3)		92 000	-8,00%	79 400	79 400	79 400	238 200
	Terrorisme (3)		146 200	-2,53%				
	Totaux		1 662 400		554 400	554 400	553 600	1 662 400
D.C.R.I.		1 180 000	1 085 600	-8,00%	360 000	360 000	365 600	1 085 600
D.C.S.P.	Forfait initial	1 160 000	1 125 200	-3,00%	407 000	407 000	406 200	1 220 200
	STI (3)		95 000	-5,00%				
DCPAF		300 000	277 500	-7,50%	92 500	92 500	92 500	277 500
S.P.H.P.		510 000	433 500	-15,00%	144 000	144 000	145 500	433 500
D.C.I.		135 000	124 200	-8,00%	41 400	41 400	41 400	124 200
I.G.P.N.		135 000	125 600	-6,96%	41 600	41 600	42 400	125 600
S.S.M.I.		50 000	Mémoire		Mémoire			
TOTAL		10 500 000	9 765 000	-7,00%	3 250 900	3 283 900	3 230 200	9 765 000

(1) Outre la réduction globale des crédits, l'enveloppe de la DGPN est diminuée en raison de l'extension de la forfaitisation des crédits allouées aux directions bénéficiaires

(2) A l'examen du bilan de fin d'année 2012, il apparaît que le FRIJ dispose d'une réserve importante et il est donc possible de diminuer son forfait de 10 %

(3) Ces dépenses étaient prises en charge sur l'enveloppe de la DGPN les années précédentes. Elles sont forfaitisées cette année sur les enveloppes des directions concernées

Source : DGPN

2.2.4. L'utilisation de l'enveloppe du cabinet de la direction générale de la police nationale

Au cours de l'exercice 2012, les directions et services suivants ont élargé aux crédits de l'enveloppe FES du cabinet de la DGPN :

- la préfecture de police ;
- la direction centrale de la police judiciaire ;
- la direction centrale du renseignement intérieur ;
- la direction centrale de la sécurité publique ;
- l'IGPN ;
- la direction de la coopération internationale ;
- la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité ;
- la direction centrale de la police aux frontières ;
- la direction des ressources et des compétences de la police nationale ;
- l'unité de coordination de la lutte antiterroriste ;
- le RAID ;
- le service interministériel d'assistance technique (SIAT).

Par ailleurs, une gratification a été versée au mois de juin et au mois de décembre 2012 sur l'enveloppe FES du cabinet de la DGPN à l'ensemble des personnels de ce cabinet (à l'exclusion du directeur général), qu'ils aient le statut de fonctionnaire actif de la police nationale, de personnel administratif, technique et scientifique de la police nationale ou d'administrateur civil. En décembre 2012, ces gratifications ont représenté au total 32 550 €.

Le DGPN s'est engagé à ne plus verser de gratification aux personnels de son cabinet à partir de 2013, ce qui était prévu avant le lancement de la mission.

2.2.5. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance dans les directions et services de la direction générale de la police nationale et à la préfecture de police de Paris⁵

2.2.5.1. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance FES à la direction centrale de la police judiciaire

Frais d'enquête et de surveillance hors rémunération des informateurs

Le versement des FES aux directeurs territoriaux et aux sous-directeurs opérationnels est fait trimestriellement, après validation par la direction centrale des demandes :

- les directeurs territoriaux et les sous-directeurs opérationnels font parvenir chaque trimestre à la direction centrale un tableau de suivi des dépenses FES, ce qui assure une certaine traçabilité de leur utilisation : pour chaque ligne de demande, sont précisés la nature de l'opération ou du travail effectué, un montant de frais engagés non pris en

⁵ Les précisions données sur l'utilisation des FES dans les différents services reposent presque exclusivement sur des témoignages recueillis par la mission. Il peut en résulter des imprécisions dont la mission souligne qu'elles n'entament en rien la solidité des constats généraux et des conclusions.

charge sur une ligne budgétaire et un montant pour sujétions particulières (responsabilités particulières et contraintes spécifiques)⁶ ;

- pour l'établissement de leurs demandes, les directeurs territoriaux et sous-directeurs opérationnels connaissent leur enveloppe théorique calculée sur la base, d'une part, d'une moyenne par fonctionnaire actif et, d'autre part, de l'activité et des résultats du service ou de la division lors du trimestre précédent.

La direction centrale :

- conserve par ailleurs une partie des FES comme réserve opérationnelle et instrument de compensation financière pour les « grosses affaires » ;
- émerge aux crédits FES de l'enveloppe DGPN pour couvrir, essentiellement, les frais de mission dans le cadre de la lutte anti-terroriste et d'opérations de lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le paiement régulier et généralisé (au regard des documents dont la mission a eu connaissance) de FES au titre de « sujétions particulières » s'apparente au versement de gratifications.

La rémunération d'informateurs à vocation judiciaire

Le budget annuel pour la rémunération des informateurs à vocation judiciaire (FRIJ) de l'ensemble des services de la police nationale est géré par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) via le service interministériel d'assistance technique (SIAT).

La validation des demandes des services, avant mise en paiement, est de la responsabilité du DCPJ ou de son adjoint. Les demandes sont préalablement visées par le sous-directeur de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière, puis contrôlées par la section des finances de la DCPJ.

Conformément à l'arrêté du 20 janvier 2006 précité, le versement de la rétribution fait l'objet de l'établissement d'un reçu signé par le bénéficiaire.

Le DCPJ transmet chaque début d'année au DGPN une note sur l'utilisation du budget de l'année précédente, qui récapitule le montant du budget (versements au titre des propositions et décisions d'attribution et reliquat du dernier exercice), indique par date et par direction le nombre et le montant des demandes traitées, et précise par mois et par direction le nombre et le montant des primes informateurs restituées, ainsi que le nombre de récépissés en attente de transmission.

Le DCPJ transmet à la fin du 1^{er} semestre une note similaire au DGPN, à laquelle il joint un tableau comparatif semestriel des dépenses par direction.

⁶ A titre uniquement illustratif et sans que cette remarque puisse être généralisée, la mission note que s'agissant du tableau de suivi des dépenses « FES » pour le 4^{ème} trimestre 2012 d'une des directions interrégionales de la police judiciaire qui lui a été communiqué à titre d'exemple, les frais engagés non pris en charge sur une ligne budgétaire représentent 15% de l'enveloppe consommée et les sujétions particulières 85%.

Un système analogue de rémunération des informateurs à vocation judiciaire est en place à la DGGN.

2.2.5.2. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la préfecture de police de Paris

L'enveloppe des FES de la préfecture de police de Paris est répartie entre huit directions et services : le cabinet du préfet de police ; l'inspection générale des services ; la direction du renseignement ; la direction de la police judiciaire ; la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) ; la direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL) ; la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et la direction départementale des services vétérinaire.

La mission a rencontré le préfet de police de Paris, le directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, le directeur du renseignement et le directeur de la police judiciaire. Les dotations du cabinet et de ces trois directions représentent plus de 95% de l'enveloppe des FES de la préfecture de police de Paris.

Le préfet de police a par note en date du 22 février 2013 rappelé les règles d'utilisation des FES. Cette note transpose aux directions de service actif de la préfecture de police la circulaire du DGPN d'octobre-novembre 2012 aux directions et services de la police nationale.

Jusqu'en 2012 inclus, ce qui peut être assimilé à une « prime de fin d'année » était versée aux membres du cabinet du préfet de police. Cette prime a été supprimée pour les membres du corps préfectoral dès fin 2012. Le préfet de police a annoncé la suppression totale de cette prime à partir de 2013.

La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

Les trois quarts de l'enveloppe FES de la DSPAP sont répartis entre les quatre directions territoriales, les trois sous-directions de la direction, l'état-major, le secrétariat général et une unité placée auprès du DSPAP. Le quart restant est conservé en réserve.

Le DSPAP, qui venait de prendre ses fonctions au moment du passage de la mission, tient une comptabilité des sommes ainsi réparties mais n'a pas de visibilité sur l'utilisation faite de ces FES dans les services.

La direction du renseignement

L'enveloppe des FES est répartie entre les quatre sous-directeurs (qui règlent avec leur enveloppe mensuelle les frais de leur sous-direction), les chefs des trois services territoriaux du renseignement, et une réserve à la main du directeur du renseignement, utilisée notamment pour le versement de gratifications exceptionnelles et l'achat de matériel.

Il a été mis fin à partir de janvier 2013 à la pratique de la distribution de primes forfaitaires, en vigueur jusque-là.

La direction de la police judiciaire

L'utilisation des FES a été réformée à la direction de la police judiciaire fin 2009 : la partie indemnitaire a été supprimée et des bordereaux de suivi de l'utilisation des FES, dont un modèle est reproduit ci-dessous, ont été mis en place dans chaque service et sont archivés selon les règles régissant l'archivage des documents comptables :

NOM DU SERVICE					
MOIS décembre 2010					
MONTANT ALLOUE AU SERVICE					
6					
NOM	PRENOM	GRADE	ATTRIBUTION	MONTANT	SIGNATURE
			individuelle		
nom du Chef de groupe			collective		
			individuelle		
TOTAL				0	
<small>L'attribution se fera de manière individuelle ou de manière collective. Si le paiement est collectif, le Chef de groupe sera chargé d'attribuer les sommes auprès des fonctionnaires qui travaillent avec lui. Ce dernier conservera un document lui permettant de justifier de la répartition des montants</small>					
SIGNATURE DU CHEF DE SERVICE					

Source : PJPP

L'enveloppe des FES de la direction est répartie en deux parts :

- plus de 90% est distribuée aux sous-directeurs, en charge de la répartition par service, les chefs de service faisant remonter mensuellement les bordereaux d'attribution : cette part est dédiée au remboursement des FES sur une base forfaitaire en fonction de l'activité des groupes, les attributions pouvant être collectives ou individuelles, et est uniquement versée aux officiers et gardiens ;
- le reste de l'enveloppe est distribué par le directeur tout au long de l'année pour des gratifications, les chefs de service, adjoints et personnels administratifs entrant dans le cadre de la distribution du reliquat de fin d'année.

Une part très marginale de l'enveloppe des FES sert au financement de matériel, les besoins étant dans ce domaine très ponctuels.

2.2.5.3. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction centrale de la sécurité publique

Les FES sont utilisés à deux niveaux :

- **une enveloppe est remise deux fois par an aux directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) :**
 - une sous-enveloppe correspond à une attribution destinée au DDSP ;
 - le reste de l'enveloppe est utilisé pour des gratifications individuelles ou collectives, présentées comme un outil de management à disposition du DDSP ; l'achat ponctuel de petits matériels ; le financement de repas, de cocktails, etc., qui correspondent de fait à des frais de représentation ; le traitement d'informateurs ;
 - aucun compte-rendu de l'utilisation de ces crédits n'est demandé aux DDSP ;
 - aucune règle de suivi et d'archivage n'est formalisée :
 - jusqu'en fin 2012, seul un *nota* sur le document signé par les DDSP lors de la remise des fonds précisait que « *cette somme doit être exclusivement utilisée pour récompenser des fonctionnaires méritants ou faire face à des dépenses relatives à la cohésion des services (exemple : repas d'unité, cocktails lors des remises de gratifications, achat de matériels, etc.). Des informateurs occasionnels pourront être rétribués sur les crédits. Il est recommandé de tenir une comptabilité de l'utilisation des frais d'enquête et de surveillance* » ;
 - en 2013, seul un rappel du cadre réglementaire de l'utilisation des FES a été ajouté et aucun cadre de remontée des informations vers la direction centrale n'a encore été prévu malgré les instructions du DGPN de fin 2012 et début 2013 ;
 - la mission note que les « *dépenses relatives à la cohésion des services* » telles que listées dans les documents remis aux DDSP ne répondent pas aux catégories d'utilisation des FES fixées par le DGPN ;
 - la direction centrale n'a par conséquent aucune visibilité sur l'utilisation des FES dans les directions départementales et la traçabilité n'existe qu'à l'initiative des directeurs départementaux : à cet égard, la mission a pu observer un système de suivi et de compte-rendu élaboré à la DDSP du Rhône, le directeur départemental produisant notamment une note de service annuelle rendant compte de la remise de gratifications, largement diffusée en interne et transmise à la DCSP ainsi qu'au préfet et au procureur.
- **les FES conservés par le directeur sont essentiellement distribués :**
 - sous forme de gratifications trimestrielles et quasi-forfaitaires aux fonctionnaires de la direction centrale, qui doivent émarger lors de leur remise ; ces gratifications viseraient notamment à lutter contre le manque d'attractivité des postes en centrale ;
 - sous forme de gratifications attribuées à des fonctionnaires des directions territoriales dans le cadre de la remise de lettres de félicitations, soit à la demande des directeurs territoriaux, soit à l'initiative du directeur central ;
 - pour l'achat ponctuel de matériel ;
 - pour la gestion d'événements (regroupements, repas de travail, invitations, etc.).

2.2.5.4. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction centrale du renseignement intérieur

Les crédits des FES sont utilisés à la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) pour le fonctionnement du service :

- fonctionnement opérationnel (locations, prises de billets pour éviter une identification des agents et en cas d'urgence, etc.) ;
- aides au fonctionnement des structures opérationnelles (téléphones, fourniture de matériels, cadeaux faits aux sources, etc.) ;
- financement de frais de fonctionnaires en mission sur le terrain ;
- frais de bouche, dépenses liées aux relations avec les partenaires étrangers, etc. : des frais de représentation de la DCRI sont ainsi pris en charge sur les FES afin de préserver la confidentialité des sources.

Par ailleurs, si la DCRI n'octroie pas de sommes forfaitaires régulières à des fonctionnaires, elle accorde des gratifications à certaines structures en fonction de leur activité, gratifications qui relèvent des chefs d'unité sous le contrôle de leur sous-direction et représentent une part marginale (moins de 5%) de l'utilisation des crédits de FES.

La DCRI a mis en place un système de traçabilité assurant la confidentialité. Les crédits des FES sont affectés aux responsables avec des systèmes de contrôle supérieurs. Les chefs de division doivent récupérer l'ensemble des factures et des reçus formalisant l'engagement des dépenses (documents conservés par les structures gestionnaires) et sont en charge de contrôles ponctuels. Le service financier effectue un contrôle régulier de cohérence.

2.2.5.5. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance au service de protection des hautes personnalités

Les personnels du service de protection des hautes personnalités (SPHP) :

- bénéficient, lorsqu'ils sont affectés à la protection d'un membre du Gouvernement (cas d'un tiers d'entre eux environ) de l'indemnité de sujétions particulières des personnels de cabinet ;
- peuvent bénéficier, lorsqu'ils ne sont pas affectés à la protection d'un membre du Gouvernement, de gratifications exceptionnelles liées à leur activité, financées par l'enveloppe des FES : les demandes de gratifications sont faites par les sous-directions qui assurent la traçabilité de l'utilisation des FES.

Outre les gratifications, l'enveloppe des FES est utilisée pour :

- des défraiements des fonctionnaires dans le cadre de leur mission ;
- l'acquisition de matériels.

2.2.5.6. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction centrale de la police aux frontières

A la DCPAF, la gestion des FES est assurée par le directeur et son adjoint.

Les attributions des sous-directions centrales et la déclinaison au niveau des services zonaux sont effectuées pour une période semestrielle à partir de l'évaluation de l'activité des services au cours de la période précédente, une réserve centrale correspondant à 10% de l'enveloppe étant constituée pour faire face à des besoins spécifiques liés à des événements particuliers imprévus.

La traçabilité des sommes ainsi versées est assurée mais la direction n'a pas, en l'absence de comptes-rendus, de visibilité sur les utilisations effectives des FES dans les différentes entités de la DCPAF.

2.2.5.7. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à l'inspection générale de la police nationale

Jusqu'en 2012, l'IGPN tenait une comptabilité sommaire sur l'utilisation des FES, qui ne permettait néanmoins pas d'assurer une traçabilité suffisante. Le versement des FES se faisait de manière majoritairement forfaitaire aux fonctionnaires actifs des structures d'enquête. Une partie de l'enveloppe était consacrée à des gratifications exceptionnelles.

Un système de traçabilité a été mis en place depuis janvier 2013, suite aux instructions du DGPN. Le secrétariat général de l'IGPN a mis en place un registre retraçant les versements et il a été demandé aux chefs de structure d'enquête de faire parvenir à la fin de chaque quadrimestre un compte-rendu retraçant le nom des bénéficiaires et les motifs d'attribution.

2.2.5.8. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction de la coopération internationale

La direction de la coopération internationale (DCI) est une direction commune entre police nationale et gendarmerie nationale. Les FES sont remis par le directeur :

- aux attachés de sécurité intérieure (ASI) lorsqu'ils sont policiers, ou à leur adjoint lorsqu'un gendarme est à la tête du service, en fonction des besoins et de l'activité de chacun des services, les ASI étant seuls responsables de la répartition des gratifications à l'intérieur de leurs services ;
- à des personnels policiers et administratifs des sous-directions en centrale.

2.2.5.9. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance au RAID

La mission a pris contact avec l'ancien responsable du RAID afin de compléter sa vision au titre d'un service opérationnel mais non affectataire d'une dotation en propre de FES. En effet, en fonction des besoins, le RAID peut faire appel à la DGPN.

Les informations recueillies montrent que si des besoins en équipements ont pu être ainsi couverts, la partie la plus importante des fonds attribués servait à des actions de communication externe ou interne et relèvent en fait de frais de représentation (le RAID étant appelé à recevoir des délégations étrangères) ou de dépenses de convivialité interne au

service. En revanche, aucune gratification n'est attribuée, les personnels du RAID bénéficiant d'un dispositif indemnitaire spécifique.

Aucun compte-rendu n'était jusqu'en 2012 demandé par la DGPN.

2.2.5.10. L'utilisation des frais d'enquête et de surveillance à la direction des ressources et des compétences de la police nationale

La DRCPN n'a pas d'enveloppe propre de FES mais émerge à l'enveloppe du cabinet du DGPN, ces FES n'étant pas distribués en espèces aux agents mais essentiellement remis sous forme de cadeaux souvenir lors de départs, par exemple, et ne faisant pas l'objet d'utilisations opérationnelles.

→ De ses entretiens avec les directions et services bénéficiaires des FES, la mission tire un double constat :

- *à l'exception de la rémunération des informateurs de la police judiciaire et de pratiques formalisées dans quelques services, il n'existe à l'heure actuelle aucun système de suivi formalisé de l'utilisation des FES ni aucune règle de conservation et d'archivage, la traçabilité au niveau local dépend d'initiatives individuelles et les directions et services centraux n'ont dans la majorité des situations aucune visibilité sur les choix locaux de répartition des enveloppes et les bénéficiaires « ultimes » des FES ;*
- *même si cette absence quasi-systématique de pratiques de suivi formalisé de l'utilisation des FES et d'archivage n'a pas permis à la mission de mesurer de manière précise et statistiquement fiable la répartition actuelle des FES entre les quatre catégories d'utilisation définies par le DGPN, il résulte des entretiens qu'elle a conduit dans les directions et services bénéficiaires que, hors rémunération des informateurs judiciaires (utilisation qui bénéficie d'une enveloppe dédiée), les FES sont majoritairement distribués comme gratifications individuelles ou collectives, certes le plus souvent en lien avec l'activité des services et la manière de servir, mais sans que cette utilisation réponde toujours directement à des besoins opérationnels liés aux enquêtes et aux critères fixés par le décret du 15 juin 1926.*

Il n'appartenait pas à la mission d'étudier et de se prononcer sur les modalités de mise en œuvre des régimes indemnitaires dans les services, mais elle ne peut que constater que les facilités offertes par les conditions d'utilisation des FES ont été perçues comme une opportunité, rapide et aisée, d'apporter un complément de rémunération tenant compte de la manière de servir et des résultats obtenus, et constituant un outil de management à la main des directeurs et chefs de service. Certes, l'interdiction maintes fois prononcée d'utiliser les FES comme des primes ou des indemnités forfaitaires semble désormais bien intégrée dans les services de police. Mais il n'en reste pas moins que l'attribution de gratifications ou de compensations constitue une catégorie qui relève davantage d'un système de complément indemnitaire que de la finalité des FES.

3 - LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES INSTRUCTIONS RELATIVES A L'USAGE, AUX REGLES D'ENGAGEMENT ET A LA TRAÇABILITE DE L'EMPLOI DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE

3.1. UNE VOLONTE AFFICHEE D'ENCADRER L'UTILISATION DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE QUI EXISTE AU MOINS DEPUIS 1998

La note du DGPN en date du 3 février 1998 précitée, qui précise qu'« *en aucun cas, [les FES] ne doivent être considérés comme permettant d'alimenter un régime indemnitaire* » témoigne de l'existence d'une volonté au niveau de la DGPN d'encadrer l'utilisation de ces crédits au moins depuis cette date.

Les anciens directeurs généraux de la police nationale entendus par la mission ont tous souligné cette même volonté d'encadrer l'usage des FES à des fins indemnitaires, malgré une tolérance à la distribution de primes « de vacances », de « fin d'année », ou d'« étrennes ».

Un des objectifs de la création d'une prime de résultats exceptionnels (PRE) dans la police nationale par le décret n°2004-731 du 21 juillet 2004 aurait notamment été de permettre de mettre fin aux usages indemnitaires des FES. Il est à noter que les crédits des frais d'enquête et de surveillance sont passés de 12 649 696 € en 2004 à 11 924 594 € en 2005, année de la montée en puissance de la PRE⁷, soit une baisse de près de 6%, sans qu'aucun lien de cause à effet ne puisse toutefois être formellement établi.

Cependant, en l'absence de tout dispositif de compte-rendu au DGPN et de tout dispositif de contrôle, la traduction dans les faits de la volonté de limiter l'utilisation à des fins indemnitaires des FES et de régulariser progressivement le dispositif n'est pas établie.

3.2. APPRECIATION DE LA PERTINENCE DES NOUVELLES INSTRUCTIONS DU DIRECTEUR GENERAL DE LA POLICE NATIONALE

Les instructions du DGPN relatives aux FES, de la fin de l'année 2012 et du début de l'année 2013, outre le rappel des règles d'utilisation de ces fonds, sont les premières à prévoir un dispositif de contrôle de cette utilisation. Elles ont été, autre élément nouveau et signe fort, notifiées individuellement à chaque responsable concerné.

Le dispositif de contrôle prévu est triple :

- un compte-rendu régulier au DGPN de la nature de l'emploi des FES,
- un compte-rendu d'exécution adressé au DGPN à la fin de chaque exercice budgétaire, faisant apparaître pour l'année écoulée les dépenses consommées à partir des crédits de FES attribués aux directions, classées par nature de dépenses,

⁷ 5 M€ de crédits ont été ouverts en PLF 2004 pour une expérimentation de prime de résultats dans la police nationale. 5 M€ supplémentaires ont été demandés en PLF 2005 après la création de la PRE.

- la saisine possible de l'IGPN au vu de ce rapport d'exécution aux fins de vérification de l'usage régulier des FES.

L'instauration d'un dispositif de contrôle constitue une rupture par rapport aux pratiques précédentes basées sur une absence totale de regard porté par le DGPN sur l'utilisation des fonds faite par les directions et services centraux et, d'une manière générale, par une absence quasi-totale de visibilité de chaque niveau hiérarchique sur l'utilisation concrète des FES par le niveau immédiatement subordonné.

La mission considère que cette rupture va dans le bon sens et devrait permettre d'obtenir des résultats concrets, ce que n'ont pas ou peu permis les instructions précédentes.

La mission considère toutefois :

- que le dispositif de contrôle prévu est fragilisé s'agissant du troisième point concernant la préfecture de police, la saisine de l'IGPN étant laissée, dans le projet de lettre remis à la mission, à l'appréciation du préfet de police : il va de soi pour la mission que l'intégralité du dispositif de contrôle doit concerner l'ensemble des services, y compris la préfecture de police ;
- qu'une instruction impérative visant à assurer la traçabilité des versements jusqu'au niveau des bénéficiaires « ultimes » sera indispensable pour garantir une amélioration sensible et durable de la maîtrise du dispositif : ce point appelle une expertise spécifique au regard des exigences de confidentialité liées à certaines situations, mais les systèmes de traçabilité existant aujourd'hui tant pour le FRIJ que pour le versement par la DCPJ des FES à ses directeurs territoriaux et sous-directeurs opérationnels prouvent que cette traçabilité peut être assurée.

La mission souligne enfin qu'il lui était matériellement impossible, à la date de la remise de son rapport, de vérifier objectivement les conditions de mise en œuvre des nouvelles instructions :

- le premier compte-rendu d'exécution ayant vocation à être adressé au DGPN à la fin de l'exercice budgétaire 2013, la mission ne peut se prononcer en milieu d'exercice sur les modalités et l'effectivité de la mise en œuvre de cette instruction ; la mission note toutefois qu'elle a constaté un défaut d'anticipation par les directeurs et chefs de service centraux de l'application de ces nouvelles instructions, aucun dispositif nouveau de suivi de l'utilisation de l'enveloppe des FES pour le premier quadrimestre n'ayant, à sa connaissance, été construit, et aucune règle nouvelle de conservation des pièces justificatives n'ayant été diffusée au niveau des directions et services territoriaux ;
- le premier quadrimestre 2013 venant de s'achever, aucun directeur central n'a encore rendu-compte au DGPN de l'utilisation des FES, dont la mise à disposition est, il est vrai, intervenue tardivement.

4 - PRECONISATIONS DE LA MISSION

La mission tient à souligner que l'existence de frais d'enquête et de surveillance lui paraît indispensable à l'exercice de certaines missions de la police nationale.

La mission considère toutefois que le maintien des FES exige que trois conditions soient remplies :

- leur base juridique devrait être modernisée et consolidée ;
- leur périmètre devrait être restreint afin de ne couvrir que les cas d'utilisation strictement nécessaires ;
- leur usage devrait être encadré par un double dispositif de traçabilité et de contrôle, dans le cadre d'un pilotage renforcé de la DGPN.

4.1. MODERNISER LA BASE JURIDIQUE DES FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE

La base juridique des FES devrait être consolidée. Les différentes catégories de FES doivent être explicitement définies dans un texte de niveau réglementaire.

La rédaction de cette base juridique nouvelle ne devrait toutefois pas se faire dans la précipitation. Elle nécessitera une réflexion amont solide et précise afin que tous les cas d'utilisation soient explicitement énumérés, et le reste des usages formellement proscrits.

4.2. RESTREINDRE LE PERIMETRE DU RECOURS AUX FRAIS D'ENQUETE ET DE SURVEILLANCE AUX SEULES CATEGORIES DIRECTEMENT LIEES AUX BESOINS OPERATIONS DES ENQUETES

La restriction du périmètre du recours aux FES aux seules catégories directement liées aux besoins opérationnels d'une enquête ou d'une intervention constitue pour la mission une condition impérative pour préserver cette ligne budgétaire aux conditions d'utilisation dérogatoires du droit commun.

4.2.1. Les catégories d'utilisation des frais d'enquête et de surveillance qu'il apparaît nécessaire de maintenir, le cas échéant sous réserve de précisions

○ *La rémunération d'informateurs (FRIJ) et le recueil de renseignement*

Le système des FES est indispensable pour la rémunération d'informateurs et le recueil de renseignement.

L'article 15-1 de la loi du 21 janvier 1995 et l'arrêté du 20 janvier 2006 précités constituent une base juridique solide à ces rétributions et à leurs modalités de mise en œuvre. Il n'entrait pas dans l'objet de la mission de procéder à un contrôle approfondi des documents relatifs à l'utilisation des FES à ce titre ; les éléments portés à sa connaissance l'autorise

néanmoins à considérer que les conditions permettant d'assurer la traçabilité de l'utilisation des FES au titre du FRIJ sont réunies ; elle note qu'un compte-rendu détaillé est semestriellement transmis à la DGPN par la DCPJ.

○ *L'acquisition de matériels et la mise à disposition de moyens d'investigation*

Si les FES peuvent être nécessaires dans certains cas à l'acquisition de matériels ou la mise à disposition de moyens d'investigation, les circonstances ainsi que les matériels potentiellement concernés méritent d'être précisés, afin d'éviter que les FES soient sollicités par simple facilité au regard des procédures d'achat public ou des difficultés budgétaires sur les lignes concernées.

Les FES ne doivent en effet pas servir de voie de contournement à l'achat de matériels sur catalogue. Seules l'acquisition de matériels ou la mise à disposition de moyens d'investigation directement liées aux nécessités d'une enquête dans des conditions d'urgence ou de confidentialité ne permettant pas le passage par les procédures de l'achat public doivent être financées par les FES. En toute hypothèse, les achats correspondants doivent être retracés avec les factures acquittées et les matériels concernés doivent être inventoriés et localisés.

○ *Le défraiement de fonctionnaires actifs dans le cadre de leurs missions d'investigation*

L'utilisation des FES pour le défraiement de fonctionnaires actifs dans le cadre de leurs missions lorsque les frais engagés ne sont pris en charge sur aucune autre ligne budgétaire ne doit pas être remise en question. Elle est en effet directement liée aux nécessités opérationnelles des enquêtes.

Le maintien de cette catégorie d'utilisation des FES est toutefois conditionné à la suppression pure et simple de toute attribution en liquide à un fonctionnaire de police hors justification des coûts réellement supportés à l'occasion d'une affaire, que cette attribution prenne le nom de contraintes particulières, de sujétions spécifiques, de compensations ou tout autre nom.

Dans la majorité des cas, des justificatifs de dépenses (factures, tickets de caisse, etc.) pourront et devront être fournis. Dans les cas, rares, où de tels justificatifs ne pourraient être fournis, une attestation de l'agent visée par son supérieur hiérarchique et indiquant les circonstances qui expliquent l'absence d'autres justificatifs pourrait être admise.

4.2.2. La suppression stricte du financement de toute gratification par les frais d'enquête et de surveillance

La mission est consciente du fait que la résolution des « affaires » et, plus généralement, le bon fonctionnement des services, dépend largement de l'implication des hommes et des femmes qui les composent.

Il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité, pour les responsables, de pouvoir moduler les régimes indemnitaires en fonction de la manière de servir. Elle considère toutefois que cela n'est en aucun cas l'objet des FES.

La mission estime dès lors indispensable de mettre fin à l'utilisation des FES pour financer des gratifications :

- qu'il s'agisse de gratifications individuelles ou de gratifications collectives, la mission soulignant, s'agissant de ce dernier point, que les FES ne peuvent avoir vocation à contourner les contraintes budgétaires en matière de frais de représentation pour financer des moments de convivialité ou de cohésion des services ;
- qu'il s'agisse de gratifications régulières ou d'une « *gratification exceptionnelle à des fonctionnaires ayant accompli leur mission dans des conditions particulièrement difficiles, voire dangereuse* » (cette dernière possibilité étant actuellement explicitement mentionnée dans les instructions du DGPN).

Sur la base d'une évaluation fondée sur le recensement des données d'utilisation des FES du 1^{er} trimestre 2013 (*cf. infra*) et confortée sur le 2nd trimestre de l'année, la mission recommande que soit étudiée la possibilité de transférer une partie des crédits FES du titre 3 vers le titre 2 du programme 176.

La circulaire du DGPN relative à la mise en œuvre de la PRE dans la police nationale, qui dans sa version du 5 février 2013 prévoit quatre catégories d'attribution de la PRE – à titre collectif en fonction des résultats mesurés à partir d'indicateurs définis, à des petites équipes, à titre individuel, à titre exceptionnel pour la gestion d'un événement d'une ampleur particulière s'étant déroulé dans des circonstances exceptionnelles et imprévisibles –, pourrait être modifiée afin que soit introduite une cinquième catégorie d'attribution, à laquelle des conditions et des modalités d'attribution spécifiques seraient attachées :

- indemnité versée au titre des résultats obtenus sur une affaire particulièrement complexe en accompagnement d'une lettre de félicitations ;
- les attributions seraient décidées et annoncées en cours d'année par le DGPN ou les directeurs et chefs de service centraux, à la demande des directeurs et chefs de service territoriaux ou à leur initiative ;
- il serait souhaitable, en termes de management, que les versements puissent intervenir rapidement, afin de renforcer la perception du lien avec l'affaire concernée ; une autre option, sans doute plus facile à mettre en œuvre, serait que les versements aient lieu en fin d'année au moment du versement de la PRE.

La mission note que la direction générale de la gendarmerie nationale verse une PRE à titre exceptionnel de 500 € en accompagnement des lettres de félicitations du directeur général (primes versées en fin d'année).

4.2.3. Réexaminer les besoins réels des services disposant en 2013 d'une enveloppe de frais d'enquête et de surveillance en propre

Au regard du resserrement du périmètre des utilisations possibles de FES et du recensement des données d'utilisation des FES du 1^{er} trimestre 2013 (*cf. infra*), la mission

estime qu'il sera nécessaire de réexaminer la liste des directions et services centraux gestionnaires de FES.

L'enveloppe de la DGPN pourra permettre de répondre aux besoins en FES des directions et services centraux éventuellement écartés de la liste des bénéficiaires d'une enveloppe FES. La mission note qu'il s'agit du modèle actuellement en vigueur pour le RAID ou la DRCPN. Seules les demandes au titre de besoins opérationnels directement liés aux activités d'enquête pourront se voir accorder une réponse positive.

4.3. FAIRE DE LA TRAÇABILITE DE L'USAGE DES FES LA REGLE

Un dispositif de traçabilité de l'usage des FES devra être mis en place par l'ensemble des directions et services centraux bénéficiaires, pour l'utilisation de l'enveloppe dont ils sont gestionnaires et pour celle des crédits reçus sur l'enveloppe des FES du cabinet de la DGPN.

Seul un tel dispositif permettra d'avoir l'assurance qu'il a été effectivement mis fin à l'utilisation des FES comme compléments indemnitaires, que ce soit sous la forme d'indemnitaire forfaitaire ou de primes versées à l'occasion de circonstances particulières, ainsi qu'à toute autre utilisation non conforme.

Ce dispositif devra permettre d'assurer l'identification des bénéficiaires « ultimes » et de définir des règles de conservation des pièces et d'archivage. Il appartiendra à chaque direction et service central d'organiser son propre dispositif de traçabilité, qui devra recevoir la validation de la DGPN.

Il apparaît essentiel à la mission que la DGPN fournisse aux gestionnaires dans les meilleurs délais des précisions quant au détail des éléments attendus afin de les appuyer dans la mise en œuvre d'un dispositif de traçabilité. La mission souligne que faute de consignes plus précises, certains directeurs et chefs de service centraux envisagent de rendre compte au DGPN en fournissant simplement quatre montants correspondant aux quatre catégories définies dans sa note de début 2013.

Le cabinet du DGPN devra également définir son dispositif de traçabilité.

4.4. FORMALISER *A MINIMA* LE DIALOGUE ENTRE LE DGPN ET LES DIRECTIONS ET SERVICES CENTRAUX GESTIONNAIRE DE FES POUR LA FIXATION DES ENVELOPPES ANNUELLES ET QUADRIMESTRIELLES

4.4.1. La fixation de l'enveloppe annuelle

Le dialogue entre le DGPN et chaque direction ou service affectataire de FES conduisant à la définition de l'enveloppe annuelle et des montants quadrimestriels devra faire l'objet d'une formalisation minimale.

La notification des dotations annuelles devra par ailleurs constituer l'occasion d'un rappel par le DGNP aux directeurs et chefs de service centraux des règles d'utilisation des FES et de la nécessité de garantir l'auditabilité du système. La mission a en effet constaté que les instructions des DGNP successifs étaient largement perdues de vue dans la plupart des services avant la diffusion des circulaires de 2012 et 2013.

Lors du premier dialogue formalisé, les directeurs et chefs de service centraux devront communiquer au DGNP le montant des crédits dont ils disposent effectivement en coffre au titre des FES. Il devrait en être de même, s'agissant du montant disponible en coffre au cabinet du DGNP, dans le cadre de la fixation du montant global des FES par le directeur de cabinet du ministre. A chaque fin d'exercice budgétaire, un arrêté de caisse devra être établi.

La mission souligne que les directions et services centraux gestionnaires de FES n'ont pas vocation à accumuler des reliquats en coffre. A l'occasion du dialogue annuel de gestion, le montant du reliquat en coffre devra être communiqué au DGNP afin le cas échéant d'être déduit de la dotation de l'année suivante.

S'agissant du montant de FES conservé en stock au coffre du DGNP, la mission estime que la somme nécessaire à conserver en permanence afin de faire face à un besoin opérationnel urgent devra être fixée par décision ministérielle.

4.4.2. Les comptes-rendus au directeur général de la police nationale

Les comptes-rendus réguliers des directeurs et chefs de service centraux au DGNP permettront d'étayer les demandes et de justifier les choix d'attributions. La périodicité des comptes-rendus pourrait suivre la périodicité des versements par quadrimestres, afin de donner au DGNP des éléments pour moduler en fonction des besoins réels et au regard des utilisations, comme il en a formulé l'intention, les versements.

Ces comptes-rendus devront détailler l'usage des FES par type d'utilisation.

4.5. METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE CONTROLE RENFORCE PAR RAPPORT A CELUI PREVU PAR LES DERNIERES INSTRUCTIONS

4.5.1. Le système de contrôle des fonds spéciaux du programme 129 montre que traçabilité, transparence, réactivité et respect de la confidentialité peuvent être conciliés

A l'inverse des FES, les fonds spéciaux du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », consacrés au financement de diverses actions liées à la sécurité extérieure, ne sont pas des crédits budgétaires et ne suivent par conséquent pas le même schéma de consommation⁸. Mais, leur utilisation, tout comme – et même plus encore que – celle des FES, requiert réactivité et confidentialité. Or un système strict de contrôle et de traçabilité encadre l'utilisation de ces fonds sans que ces deux exigences ne soient en rien mises à mal.

⁸ Les fonds spéciaux sont déposés sur un compte de dépôts échappant aux contrôles habituels en matière de dépense publique et leur utilisation fait par conséquent l'objet depuis 2001 d'un contrôle sur pièces et sur place par la commission parlementaire de vérification des fonds spéciaux.

Les fonds spéciaux attribués à la DGSE sont gérés par la direction de l'administration et répartis entre les directions opérationnelles, auxquelles appartient le choix de l'opportunité de la dépense.

Il existe six chapitres d'utilisation :

- la rémunération des sources ;
- les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses de matériel consommable ;
- les dépenses de frais de mission, pris en charge conformément aux règles s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires ;
- les dépenses de matériel non consommable ;
- les primes, traitements et indemnités, fixés par des textes et versés sur les fiches de paie et donc fiscalisés.

Le contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux est exercé par la direction de l'administration. Un dispositif de traçabilité est assuré pour chaque dépense, même la plus minime.

La nature de ces contrôles, effectués au fil de l'eau, dépend du chapitre d'utilisation :

- les fonds spéciaux utilisés pour la rémunération des sources font l'objet d'un contrôle exhaustif ;
- les autres utilisations des fonds spéciaux font l'objet d'un contrôle par sondages.

L'ensemble des pièces justificatives des dépenses est archivé.

La mission note par ailleurs que, depuis plusieurs années, l'utilisation des fonds spéciaux est de plus en plus circonscrite, plusieurs types de dépenses ayant été transférés sur des lignes budgétaires traditionnelles ; la DGSE estime ainsi que désormais plus de 80% des fonds spéciaux sont utilisés pour des activités strictement opérationnelles et secrètes.

4.5.2. Créer des documents-types communs à l'ensemble des directions et des services pour permettre l'établissement des comptes-rendus de gestion

Si les instructions antérieures à celles de 2012 ont souvent été perdues de vue, c'est qu'elles n'étaient associées à aucun dispositif de compte-rendu et de contrôle. L'encadrement de l'utilisation des FES, pour être efficace sur le long terme, ne peut seulement prendre la forme d'instructions et doit s'appuyer sur un dispositif de contrôle réel. Il est par conséquent nécessaire que le DGPN puisse disposer de données précises et fiables sur l'utilisation des FES, conformément à ses instructions de fin 2012 et de début 2013.

Les comptes-rendus de gestion prévus par les dernières instructions du DGPN relatives aux FES devront se faire à partir de documents-types. Ces documents-types pourront être communs à l'ensemble des directions et services, et établis par la DGPN.

La mission suggère que chaque utilisateur des FES soit invité à compléter un tableau type qui devrait comporter dans un premier temps les éléments suivants :

Type d'utilisation	Montant	Exemples précis d'utilisation	Pièces justificatives de dépenses disponibles	Pièces attestant la perception de FES par les bénéficiaires ultimes	Lieu d'archivage et règles de conservation des pièces
Recueil de renseignements					
Rémunération d'informateurs					
Acquisition de matériels ou mise à disposition de moyens d'investigation					
Défraiement de dépenses, exposées dans le cadre de missions d'investigation, et ne pouvant être prises en charge ou remboursées par l'administration au titre des frais de déplacement					
Gratifications individuelles					
Gratifications collectives					
Frais de représentation					
Autre type d'utilisation à préciser					
TOTAL utilisé					
MONTANT notifié pour le quadrimestre					

Dès que le périmètre des FES aura été redéfini, les types d'utilisation devront être limités à ceux entrant dans ce nouveau périmètre.

La mission insiste sur l'importance d'une remontée des informations de qualité dès 2013. Les éléments transmis de manière transparente et traçable à partir d'un tableau type devraient en effet permettre d'élaborer un guide de gestion des FES prévoyant, à partir des utilisations recensées, de fixer les dépenses admises au titre des FES et le montant des dépenses à prendre en charge sur d'autres imputations budgétaires, et de déterminer le mode de justification de chaque type de dépenses et les conditions d'archivage.

L'objectif du dispositif proposé par la mission est, sur la base de remontées d'informations correspondant à la réalité opérationnelle, de concilier la souplesse d'utilisation nécessaire à l'activité policière et l'auditabilité du processus de gestion et de contrôle des fonds.

La mission est prête à apporter son concours à la DGPN pour l'exploitation du recensement des données qu'elle propose. L'IGA et l'IGPN pourraient ainsi s'associer, début septembre 2013, à un premier examen critique des données relatives à l'utilisation des fonds au cours du 1^{er} quadrimestre 2013.

4.5.3. Inscrire dans les missions régulières de l'inspection générale de la police nationale les contrôles des frais d'enquête et de surveillance

Le dispositif de contrôle de l'utilisation des FES devrait concerner toutes les directions et tous les services utilisateurs.

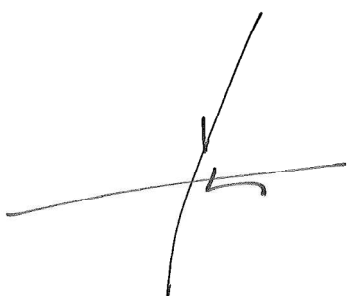
Les contrôles des FES pourraient être inscrits dans les missions régulières de l'IGPN. Les équipes d'audit des services territoriaux de la police pourraient ajouter à leurs points de contrôle celui de l'usage des FES.

Le contrôle de l'utilisation par l'IGPN des FES dont elle peut être bénéficiaire pouvant difficilement être confié à l'IGPN elle-même, il pourrait l'être à l'IGA.

4.5.4. Programmer un audit du dispositif de contrôle des FES dans le plan ministériel d'audit interne de 2014

A l'issue de la première année de fonctionnement de ce dispositif de gestion et de contrôle des FES, soit au début de 2014, la mission propose qu'il soit audité par l'IGA et l'IGPN dans le cadre du programme ministériel d'audit, en assurant la séparation fonctionnelle entre les membres des inspections impliqués sur le contrôle interne et ceux chargés de l'audit.

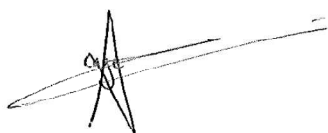
A partir de 2015 et à chaque fin d'exercice budgétaire, un examen annuel conjoint de l'utilisation des FES se traduisant par une note au ministre et le cas échéant par des propositions pourrait être confié à une équipe IGA / IGPN. Les membres de l'équipe en charge de cet examen annuel pourraient être nommés sur cette mission pour une durée de trois ans. La pérennité du dispositif à moyen et long terme exige en effet une certaine spécialisation des auditeurs et une relation de confiance forte avec les directions et services centraux, qu'une stabilité des auditeurs sur trois exercices permettra de garantir.



Alain LARANGÉ
inspecteur général de l'administration



Christian LOISEAU
inspecteur général de la police nationale



Agathe CAGÉ
inspectrice de l'administration



Pierre GEORGEON
commissaire principal

ANNEXES

ANNEXE 1 - LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 - LISTE DE PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION

ANNEXE 1 - LETTRE DE MISSION



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,

Le Ministre

Paris, le 2 mai 2013

Le ministre de l'Intérieur

A

Monsieur le chef de service de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Mission sur l'usage des frais d'enquête et de surveillance

La destination et la gestion des frais d'enquête et de surveillance attribués à la police nationale au cours de la dernière décennie ont été mises en cause.

Institués par l'article 4 du décret du 15 juin 1926 validé par l'article 7 du décret du 16 mai 1945, dispositions toujours en vigueur, ces frais sont destinés à permettre aux services de police d'être plus efficaces dans leur combat contre différentes formes de délinquance et de criminalité.

Ainsi, ils permettent notamment de rechercher des renseignements, de rémunérer des informateurs ou encore de mettre en œuvre des moyens d'investigation qui ne peuvent être acquis ou fournis dans le cadre des procédures administratives et comptables habituelles, compte tenu de la nature, de l'urgence ou de la nécessaire confidentialité caractérisant les missions à accomplir.

Ils permettent également aux enquêteurs de mener des enquêtes ou filatures en déplacement dans des contraintes compatibles avec la discrétion nécessaire au succès de ces missions.

La préservation de la légitimité de ces moyens d'action exclut toute dérive quant à leur destination et à la rigueur de leur gestion. Je vous demande par conséquent, en vous adjoignant le concours de l'inspection générale de la police nationale, de procéder aux vérifications qui s'imposent.

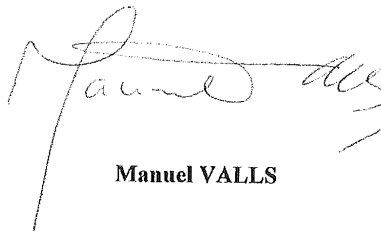
Tout d'abord, vous vérifierez si, depuis le 1^{er} janvier 2002, date d'entrée en vigueur de la réforme des primes de cabinets ministériels décidée par le Premier ministre, une fraction des frais d'enquête et de surveillance de la police nationale a été utilisée à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été créées.

Par ailleurs, vous rechercherez les usages des frais d'enquête et de surveillance et en identifierez les catégories de bénéficiaires.

Vous vérifierez également les conditions dans lesquelles les instructions données par le directeur général de la police nationale fin 2012 sont mises en œuvre, notamment s'agissant de leur usage, des règles d'engagement et de la traçabilité de leur emploi vis-à-vis de la hiérarchie opérationnelle.

Enfin, vous me ferez les recommandations que vous jugerez utiles pour améliorer à l'avenir l'usage légitime des frais d'enquête et de surveillance.

Je vous demande de me faire parvenir un premier rapport d'étape sous huitaine, et votre rapport complet dans le délai d'un mois.



Manuel VALLS

En copie à : Monsieur le directeur général de la police nationale

**ANNEXE 2 - LISTE DE PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION
(PAR ORDRE ALPHABETIQUE)**

Frédéric AUREAL,	Chef du service de protection des hautes personnalités
René BAILLY,	Directeur du renseignement de la préfecture de police
Claude BALAND,	Directeur général de la police nationale depuis mai 2012
Mireille BALLESTRAZZI-CHOQUET,	Directrice centrale adjointe de la police judiciaire
Michel BART,	Directeur de cabinet du ministre de l'intérieur de juin 2009 à mars 2011
Patrice BERGOUGNOUX,	Directeur général de la police nationale de novembre 1999 à juin 2002
Bernard BOUCAULT,	Préfet de police, directeur de cabinet du ministre de l'intérieur de septembre 2000 à mai 2002
Hervé BOUCHAERT,	Directeur des ressources et des compétences de la police nationale
Stéphane BOUILLON,	Directeur de cabinet du ministre de l'intérieur de mars 2011 à mai 2012
Michel CADOT,	Directeur de cabinet du ministre de l'intérieur de mars 2009 à juin 2009
Thierry CALLIES,	Adjoint au chef du service de protection des hautes personnalités
Patrick CALVAR,	Directeur central du renseignement intérieur
Pierrette CARRERE-GEE	Ancienne responsable de la section des finances de la DCPJ
Françoise CHALAYE,	Sous-directrice adjointe de l'administration générale, direction centrale du renseignement intérieur
Evelyne CHANDELLIER,	Régisseur, régie d'avances et de recettes instituée auprès du cabinet du directeur général de la police nationale
Jean-Michel COLOMBANI,	Adjoint au sous-directeur des ressources, de l'évaluation et de la stratégie, direction centrale de la police judiciaire
Michel DELPUECH,	Directeur de cabinet du ministre de l'intérieur de juin 2007 à mars 2009
Dominique DEVOS,	Secrétaire générale, inspection générale de la police nationale

Albert DOUTRE,	Directeur départemental de la sécurité publique du Rhône
Marcel de FILQUIER,	Chargé de mission au cabinet du directeur général de la police nationale
Christian FLESCHE,	Directeur de la police judiciaire de la préfecture de police
Michel GAUDIN,	Directeur général de la police nationale de juin 2002 à mai 2007
Jacques GERAULT,	Directeur de cabinet du ministre de l'intérieur de janvier 2007 à juin 2007
Thierry GOSSELIN,	Direction de l'administration, direction générale de la sécurité extérieure
Amaury de HAUTECLOCQUE,	Chef du RAID de 2007 à avril 2013
Pascal LALLE,	Directeur central de la sécurité publique
François-Xavier LAUCH,	Conseiller budgétaire, cabinet du directeur général de la police nationale
Jérôme LEONNET,	Inspecteur général chargé de la coordination des services, inspection générale de la police nationale
Général LIZUREY,	Major général, direction générale de la gendarmerie nationale
Jean MAFART,	Chef du service des finances et du budget, direction de l'administration, direction générale de la sécurité extérieure
Robert MARTIN,	Chef de cabinet du directeur général de la police nationale de mai 2007 à mai 2012
Jacques MERIC,	Directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
Pierre MONGIN,	Directeur de cabinet du ministre de l'intérieur d'avril 2004 à juin 2005
Général PATTIN,	Sous-directeur de la police judiciaire, direction des opérations et de l'emploi, direction générale de la gendarmerie nationale
Frédéric PECHENARD,	Directeur général de la police nationale de mai 2007 à mai 2012
Emile PEREZ,	Directeur de la coopération internationale
Frédéric PERRIN,	Directeur central de la police aux frontières
Pierre POUËSSEL,	Directeur de l'administration, direction générale de la sécurité extérieure

Alexandre ROCHATTE,	Sous-directeur des finances et de la performance, direction des ressources et des compétences de la police nationale
Xavier STEINER,	Direction de l'administration, direction générale de la sécurité extérieure
Colonel de TARLÉ,	Chef du bureau des affaires criminelles, sous-direction de la police judiciaire, direction des opérations et de l'emploi, direction générale de la gendarmerie nationale