

1

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

PRÉSENTATION

Aux termes de l'article 72 de la Constitution, dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent une mission constitutionnelle destinée à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire. Le premier vise à vérifier la conformité de ces actes avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le second, exercé par le préfet en liaison avec les chambres régionales des comptes, a pour objet de s'assurer du respect par les collectivités des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution de leurs budgets.

Effectués a posteriori, après transmission des documents correspondants aux services de l'État, ces contrôles apparaissent comme la contrepartie du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Ils constituent un facteur d'équilibre de la décentralisation.

Institués en 1982 lorsque les premières lois de décentralisation ont supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités locales, ces contrôles se sont, dès l'origine, heurtés aux limites des capacités de traitement des services qui en étaient chargés. Le nombre considérable d'actes transmis, la complexité croissante de certains montages juridiques, le caractère sensible de l'exercice de ces missions par le représentant de l'État ont réduit la portée de celles-ci.

À la veille d'une réforme de grande ampleur de l'organisation territoriale de la République, la Cour des comptes a mené une large enquête de terrain¹⁸⁵ qui a mis en évidence le caractère peu opérant des contrôles effectués en dépit d'une réforme intervenue à la fin des années 2000.

Après une présentation de cette mission régaliennne (I), les limites des contrôles sont soulignées (II). Cette mission doit être modernisée afin de préserver les équilibres institutionnels voulus par le législateur dans le cadre de la décentralisation (III).

I - Une mission régaliennne

A - Un contrôle juridique sur les actes

1 - Un contrôle justifié par le principe d'égalité devant la loi ainsi que par celui d'unicité et d'indivisibilité du territoire

Le contrôle de légalité a été mis en place avec les lois de décentralisation de 1982. Antérieurement, le préfet contrôlait *a priori* les actes des collectivités territoriales, leur donnait force exécutoire et disposait d'un pouvoir propre d'annulation lorsqu'ils étaient illégaux, mais parfois également pour des motifs d'opportunité.

Dans le cadre de la décentralisation, un contrôle sur les actes a été maintenu en application de l'article 72 alinéa 6 de la Constitution, mais il n'est pas de même nature et s'exerce différemment. D'une part, le caractère exécutoire de l'acte ne résulte plus de son approbation par le représentant de l'État mais de sa simple transmission aux services préfectoraux. D'autre part, le pouvoir d'annulation du préfet est supprimé. S'il estime qu'un acte est contraire à la légalité, il peut en saisir

¹⁸⁵ Le contrôle de la Cour a été mené, au cours du second semestre 2014, auprès des administrations centrales concernées et des services déconcentrés de l'État. Un échantillon de 17 départements a été constitué à partir des synthèses annuelles des préfetures et de leurs caractéristiques géographiques. Des déplacements sur place ont été effectués dans 15 départements.

le tribunal administratif aux fins d'annulation. La juridiction administrative ne peut être saisie pour des motifs d'opportunité.

Une procédure en deux temps

Les actes devant être transmis par les collectivités au représentant de l'État dans le département sont énumérés par la loi. Une fois les actes transmis, le préfet intervient en deux temps. Au cours d'une phase précontentieuse, si l'examen du fond et de la forme des actes conduit à relever des irrégularités manifestes ou à douter de leur légalité, le préfet peut adresser à l'entité concernée, dans un délai de deux mois suivant la réception de l'acte, une lettre d'observations valant recours gracieux, précisant les dispositions faisant grief et demandant leur modification ou leur retrait. Dans un deuxième temps, le préfet dispose de la faculté de déférer l'acte au tribunal administratif à fin d'annulation, dans les deux mois suivant la réception de l'acte en cause.

Les différentes étapes de la décentralisation ont fortement accru le champ des compétences exercées par les collectivités territoriales et celui de leurs responsabilités. Il appartient au préfet de veiller au respect des principes constitutionnels d'unicité et d'indivisibilité du territoire. La vigilance des services de l'État doit se traduire par des contrôles homogènes et cohérents dans les différents départements.

Si des citoyens ou des associations peuvent saisir le juge administratif pour contester la légalité d'un acte émanant d'une collectivité territoriale, dès lors qu'ils justifient d'un intérêt à agir, le contrôle de légalité conserve toute sa raison d'être au nom de la défense de l'intérêt général. Le recours pour excès de pouvoir exercé par une personne privée ne couvre en effet pas le même champ que le contrôle de légalité exercé par le préfet qui peut agir, par exemple, pour motifs de sécurité ou de santé publique dans le domaine de l'urbanisme, dans l'intérêt de la préservation de l'ordre public économique dans celui de la commande publique, ou pour assurer le respect de la réglementation en matière de fonction publique territoriale.

2 - Un contrôle dont les enjeux ont évolué dans le temps

Le contrôle de légalité a tout d'abord accompagné les étapes successives de la décentralisation. Il visait à s'assurer que les collectivités locales exerçaient correctement les nouvelles responsabilités qui étaient les leurs. Il accompagnait un mouvement par lequel des collectivités

encore peu expérimentées et dont les services juridiques étaient peu étoffés prenaient des actes de plus en plus nombreux. L'émiettement communal qui caractérise le paysage institutionnel français justifiait la surveillance des actes des plus petites collectivités. Un lien étroit s'établissait pour celles-ci entre les fonctions de contrôle et de conseil.

Tandis que l'expérience des services des collectivités locales se développait et que leur expertise juridique augmentait, les enjeux du contrôle de légalité se sont déplacés. La complexité croissante du droit, tant national que d'origine communautaire, les risques de dérives, notamment dans le domaine de la commande publique, le développement de l'intercommunalité, l'accroissement continu des compétences transférées appellent une vigilance particulière sur les montages juridiques complexes et sur les opérations d'importance. L'intérêt des contrôles réside désormais moins dans des vérifications formelles nombreuses que dans des analyses approfondies d'opérations sélectionnées.

L'achèvement de la couverture du territoire national par des intercommunalités, le développement des métropoles, l'accroissement de la taille moyenne des groupements prévu par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) rendent d'autant plus nécessaire l'adaptation des modalités d'exercice du contrôle de légalité.

B - Un contrôle financier sur les budgets

Dans le domaine financier, les lois de décentralisation ont également substitué un contrôle *a posteriori* à un contrôle *a priori*. Celui-ci s'exerce en faisant intervenir, le cas échéant, la chambre régionale des comptes.

1 - L'intervention des chambres régionales des comptes

Le contrôle budgétaire porte sur le respect de la date limite du vote du budget primitif, l'équilibre réel du budget, les déficits constatés à la clôture de l'exercice et l'inscription des dépenses obligatoires. Il participe de la vérification de la légalité des actes, mais contribue également à prévenir les risques de dérive financière susceptible de résulter d'une insincérité budgétaire ou du non-respect de la règle de l'équilibre réel du budget, selon laquelle l'annuité en capital de la dette doit être financée par des ressources propres.

Lorsque, sur l'un de ces points, les services de l'État identifient une méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales, le préfet saisit, dans les conditions prévues par ce code, la chambre régionale des comptes (CRC) qui exerce alors une mission consultative de nature administrative et non juridictionnelle. Pour le contrôle des budgets, le délai de saisine de la chambre régionale des comptes est de trente jours à compter de la transmission de l'acte.

L'établissement d'un projet de budget, la rectification d'un budget voté, la présentation de mesures de redressement en cas de déficit ou la mise en demeure d'inscrire des crédits pour acquitter une dépense obligatoire relèvent ainsi de la compétence de la chambre régionale. Il appartient toutefois au préfet de régler le budget en arrêtant les mesures définitives.

2 - Le pouvoir de substitution reste au préfet

Si la chambre régionale des comptes doit être saisie par le préfet dans les cas prévus par le code général des collectivités territoriales, celui-ci demeure compétent pour régler les budgets en lieu et place des collectivités défaillantes. Il peut alors s'écarter des propositions de la CRC, dès lors qu'il justifie son choix par une décision motivée.

Le contrôle budgétaire constitue ainsi un aménagement du pouvoir de substitution que la loi a maintenu, lorsqu'une collectivité territoriale ne se conforme pas aux règles budgétaires prévues par les textes. Dans le cadre du principe de libre administration des collectivités locales, des procédures ont été créées, afin de garantir à ces dernières que leur situation serait préalablement examinée par une autorité indépendante.

II - Des contrôles limités

Le contrôle de légalité porte potentiellement sur plusieurs millions d'actes de nature et d'importance diverses : délibérations des assemblées délibérantes, arrêtés réglementaires, décisions individuelles, marchés publics, contrats d'emprunt, contrats de délégation de services publics. De même, le contrôle budgétaire se caractérise par une masse importante de documents à contrôler (450 000 par an) dans un délai limité¹⁸⁶ et,

¹⁸⁶ Un mois pour les budgets.

s'agissant des budgets primitifs, sur une courte période dans l'année (mars-avril).

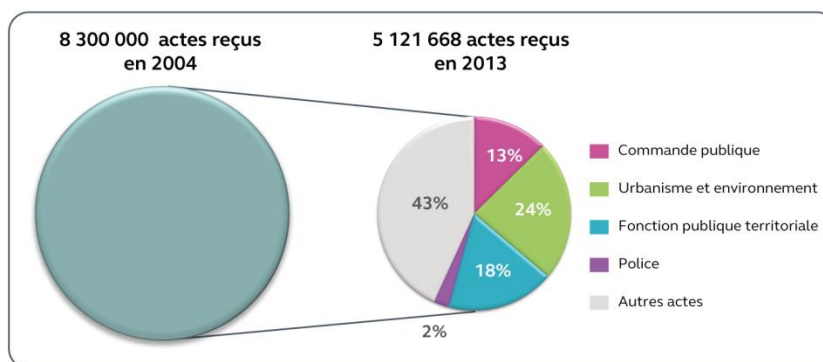
Face à la perspective illusoire de contrôler l'ensemble de ces actes de façon exhaustive, le périmètre des contrôles a été réduit, tandis que des gains d'efficacité ont été recherchés. Ceux-ci sont d'autant plus insuffisants que la réduction des effectifs affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a été massive. Parfois, la fonction de conseil se substitue à celle de contrôle.

A - La diminution des périmètres de contrôle

1 - La réduction du champ des actes transmis

Afin de recentrer le contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs, la loi a réduit le champ des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi soustrait à l'obligation de transmission un certain nombre de décisions en matière de circulation, d'avancement d'échelon et de sanction des fonctionnaires territoriaux ou encore d'urbanisme. La loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a poursuivi ce mouvement, suivie deux ans plus tard par l'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

Graphique n° 1 : évolution du volume et de la nature des actes reçus



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

2 - Les priorités du contrôle de légalité

Cette évolution s'est accompagnée de la définition de priorités à trois niveaux (circulaires du 17 janvier et du 25 janvier 2012), sur la base de laquelle le préfet arrête chaque année une stratégie de contrôle. Cette démarche constituait une innovation dont la vocation était d'assurer le contrôle des actes à enjeux et de réaffirmer l'importance de la mission.

a) La définition de trois niveaux de priorité

Des priorités nationales sont définies afin de constituer un socle harmonisé de contrôles prioritaires sur l'ensemble du territoire. Trois champs sont concernés : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale. Au sein de ces domaines, des actes prioritaires, dont le taux de contrôle doit être de 100 %, sont définis par des circulaires thématiques. Pour les préfetures appartenant aux strates de population les plus élevées, les préfets ont la faculté d'adapter les différents seuils ou obligations pour qu'ils n'aboutissent pas à une obligation de contrôle qui se révélerait difficilement compatible avec les ressources dont disposent les préfetures.

Des priorités locales, complétant les priorités nationales, sont définies pour chaque préfeture, afin de prendre en compte le contexte local soit en raison des caractéristiques et de la géographie du département soit en raison d'irrégularités précédemment relevées.

Enfin, les actes dont le contrôle n'est pas prioritaire doivent continuer à faire l'objet d'un contrôle aléatoire, afin de ne pas exclure par principe du contrôle des actes dont la transmission au représentant de l'État demeure obligatoire.

b) Un respect inégal des priorités

Si les domaines prioritaires sont le plus souvent repris dans les stratégies annuelles de contrôle arrêtées par les préfetures, l'ensemble des actes considérés comme prioritaires au plan national n'y figurent pas de manière systématique. Dès lors, nombre de ces actes ne sont pas contrôlés. La faculté d'ajuster le nombre d'actes prioritaires à contrôler aux moyens dont dispose la préfeture est largement utilisée, quelle que soit la strate démographique à laquelle elle appartient. Le contrôle de

l'ensemble des actes relevant des priorités nationales était mis en œuvre par moins de la moitié des préfectures de l'échantillon examiné par la Cour. Par voie de conséquence, l'affichage par les préfectures d'un taux de contrôle d'actes prioritaires proche de 100 % n'a guère de sens et ne témoigne pas du plein respect des priorités nationales.

Parfois, certains domaines prioritaires sont totalement exclus de la stratégie de la préfecture. Dans l'Orne par exemple, le contrôle des actes de la fonction publique territoriale n'était pas inscrit dans la stratégie préfectorale de contrôle et aucun contrôle n'était mené sur ces actes. De même, dans le Var, les actes de la fonction publique territoriale n'étaient pas identifiés comme des actes prioritaires et étaient, par conséquent, contrôlés de manière aléatoire par sondage.

Les nombreuses priorités locales définies par les préfectures contribuent à la dilution des priorités nationales en les ajustant et en leur adjoignant des priorités relevant moins du contrôle de légalité que de l'activité de conseil (intercommunalité, vie démocratique locale). Le contrôle aléatoire est peu développé.

La soustraction au contrôle de nombreux actes prioritaires et l'enchevêtrement de ces priorités ne permet de s'assurer ni d'un socle minimal d'actes contrôlés, homogène sur le territoire, ni du contrôle des actes à enjeux – notamment financiers – les plus importants. Certains actes relevant des domaines économique et financier (interventions économiques des collectivités, gestion externalisée des services publics locaux) présentent des enjeux financiers et juridiques importants et mériteraient d'être contrôlés prioritairement.

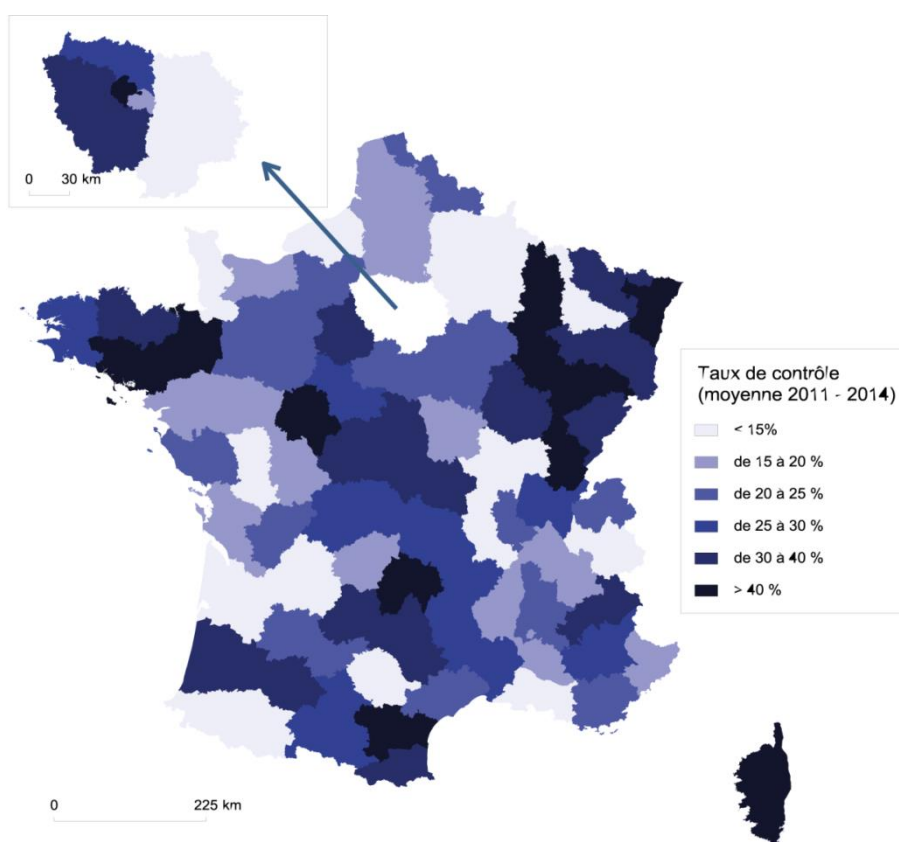
c) Des contrôles d'intensité variable

Le contrôle de légalité porte sur un volume restreint d'actes des collectivités (24 % des actes reçus en moyenne au plan national entre 2011 et 2014). Des catégories entières d'actes ne sont pas contrôlées, faute de temps, d'expertise suffisante des agents ou de procédure de transmission efficace entre les sous-préfectures et les préfectures.

Ainsi, dans le département du Nord, le contrôle des actes d'intercommunalité et d'affaires générales n'a pas été réalisé en 2014 ; dans le Calvados, les actes des collectivités de l'arrondissement de Lisieux n'étaient, pour la plupart, pas reçus en préfecture et les actes de la commande publique ne faisaient pas l'objet d'un contrôle effectif.

Au sein de l'échantillon étudié par la Cour, les taux de contrôle variaient en moyenne entre 2011 et 2014 de 8 % en Dordogne à 78 % dans le Territoire de Belfort. Ces statistiques sont préoccupantes, même si la comptabilisation des contrôles n'obéit pas aux mêmes critères dans l'ensemble des préfetures.

Carte n° 1 : taux de contrôle de légalité (2011-2014)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Certaines préfetures ont mis en place des contrôles allégés s'intéressant essentiellement au respect de la légalité externe des actes, tandis que d'autres ont maintenu un contrôle approfondi d'un nombre d'actes moins importants. De la même manière, l'exercice du contrôle budgétaire repose fortement sur des contrôles allégés.

La supervision des contrôles effectués, globalement inexistante, ne permet pas, par ailleurs, d'avoir une assurance raisonnable de leur qualité. La même observation peut être faite pour le contrôle budgétaire.

Force est de constater que les suites données au contrôle de légalité sont, quant à elles, particulièrement limitées : entre 2011 et 2014, 2,9 % en moyenne des actes contrôlés (soit 0,7 % des actes reçus) ont donné lieu à une lettre d'observation valant recours gracieux et 0,1 % des actes contrôlés ont donné lieu à un déferé préfectoral au juge administratif. L'importance des suites varie de manière relativement forte sur le territoire.

3 - Un contrôle budgétaire très circonscrit

Les préfetures définissent une stratégie qui, d'une manière générale, est établie en fonction des situations financières fragiles et dégradées, en lien avec les services des directions départementales des finances publiques (DDFiP). Ces stratégies se traduisent principalement par le contrôle des documents budgétaires de l'ensemble des collectivités inscrites dans le réseau d'alerte (cf. encadré ci-après) ou d'une partie d'entre elles, ainsi que de celles ayant souscrit des emprunts structurés à risque. À cet ensemble s'ajoutent, en fonction des moyens humains disponibles, les plus grands comptes des départements.

Le réseau d'alerte

L'administration a mis en place un dispositif de détection des difficultés financières des communes et des groupements à fiscalité propre. À partir de ratios d'analyse financière, le choix des collectivités inscrites dans le réseau est réalisé conjointement par les préfetures et les DDFiP. Le dispositif repose sur les principes de prévention des risques, de confidentialité et de déconcentration. L'inscription d'une collectivité en réseau d'alerte peut donner lieu à l'envoi d'un courrier de sensibilisation ou à l'organisation de réunions avec celle-ci.

Ce ciblage se traduit par un nombre limité de contrôles approfondis. Le contrôle budgétaire revêt en effet des modalités différentes selon les départements, allant du contrôle approfondi, qui correspond à l'examen de l'ensemble des documents budgétaires, au contrôle allégé, qui se réduit à un contrôle formel des conditions d'adoption des budgets et de la présence des annexes obligatoires (Ille-et-Vilaine, Orne, Loire-Atlantique, Var, Hauts-de-Seine, Vaucluse, Seine-et-Marne). Dans l'Orne, l'activité des agents est principalement

centrée sur des contrôles de cohérence et sur la vérification de la complétude des budgets transmis. Les équilibres ne font l'objet d'aucun calcul et l'exactitude du montant des dotations n'est pas vérifiée.

Par conséquent, le taux moyen de contrôle, qui s'élevait en 2013 à 50 % environ, recouvre des situations très contrastées entre départements (9,1 % en Ardèche contre 99 % dans l'Essonne).

Le nombre annuel de saisines des chambres régionales des comptes est relativement faible et tend à diminuer¹⁸⁷. S'il peut signifier que les situations budgétaires compromises sont objectivement peu nombreuses, ce constat peut également résulter de situations dégradées ayant échappé aux contrôles dans les délais légaux. La sincérité des documents budgétaires n'est guère contrôlée, que les contrôles soient conduits de façon allégée ou approfondie.

B - Des gains d'efficience insuffisants

1 - La centralisation inachevée du contrôle

Parallèlement à la définition de priorités stratégiques de contrôle, le rôle respectif des préfetures et des sous-préfetures a été redessiné par la circulaire du 23 juillet 2009 et rappelé par la directive nationale d'orientation des préfetures pour 2010-2015. Dans le cadre de la centralisation du contrôle de légalité, les sous-préfetures ont conservé une fonction de réception et de sélection des actes de leur arrondissement, sur la base de la stratégie de contrôle départementale, ainsi qu'une activité de conseil auprès des élus locaux. Les préfetures, désormais censées concentrer l'essentiel des capacités d'expertise, sont chargées du contrôle des actes de l'ensemble des collectivités du département et de l'appui juridique aux sous-préfetures.

Sur le territoire, la centralisation du contrôle de légalité a en réalité été menée dans des délais variables et a revêtu des formes différentes. En effet, alors que certaines préfetures ont achevé en 2009 de centraliser le contrôle (préfetures du Rhône et d'Ille-et-Vilaine par exemple), d'autres

¹⁸⁷ Le nombre de saisines était de 685 en 2011, 581 en 2012, 538 en 2013, 509 en 2014. Cependant, ce nombre est remonté à 656 en 2015, sans que l'on puisse en tirer de conclusion sur l'évolution de moyen terme (cf. tome II, deuxième partie, chapitre I).

ne devaient y parvenir qu'en 2015 (préfecture du Nord). La Cour a déjà relevé le caractère inabouti de la centralisation du contrôle de légalité¹⁸⁸.

Par ailleurs, la centralisation du contrôle peut prendre quatre formes principales : une centralisation complète ; une centralisation laissant aux sous-préfectures les tâches de réception et de tri des actes ; une centralisation partielle maintenant des pôles spécialisés de contrôle dans les sous-préfectures ; une centralisation encore moins poussée laissant l'ensemble des sous-préfectures intervenir dans le contrôle de certains actes, sans spécialisation. Sept des dix-sept préfectures de l'échantillon étudié par la Cour n'avaient que partiellement centralisé le contrôle à la fin de l'année 2014.

En outre, même lorsqu'elle a théoriquement été mise en place, la centralisation du contrôle n'est pas toujours effective. Les sous-préfectures conservent non seulement des tâches à faible valeur ajoutée telles que la réception et le tri des actes, mais effectuent également, dans la majorité des cas, des pré-contrôles qui doublonnent le contrôle réalisé ensuite en préfecture. L'absence de mutation d'agents compétents des sous-préfectures vers les préfectures de département s'est en effet traduite par un maintien du contrôle en sous-préfecture. Les sous-préfectures de Lisieux, Vire, Condom, Mirande, Mortagne-au-Perche, Abbeville, Draguignan et Brignoles, situées dans des départements déclarant une centralisation complète, effectuent toujours le pré-contrôle de certains actes. Plus largement, la part des effectifs des sous-préfectures encore affectés au contrôle de légalité (193,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2011 et 154,4 en 2014) témoigne de l'inaboutissement de la réforme et de la dispersion des moyens entre deux échelons d'administrations déconcentrées, au détriment de l'efficacité de la mission. Ainsi, des cas d'absence de transmission des actes en préfecture ont été relevés dans les arrondissements de Lisieux et de Vire.

En prévoyant le maintien d'effectifs en sous-préfectures pour effectuer la réception, le tri et la mise en signature des actes, la réforme de 2009 a nui à la création de pôles d'expertise sur le territoire et a entretenu le doublonnement de tâches.

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation, p. 383-399. La Documentation française, janvier 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des mutualisations encore insuffisantes

Afin de renforcer la capacité d'expertise des services préfectoraux, la coopération et la mutualisation entre les services déconcentrés de l'État ont été encouragées¹⁸⁹.

a) Des mutualisations intéressantes en matière d'urbanisme

La coopération la plus développée concerne le domaine de l'urbanisme et se traduit par la mise à disposition de la préfecture d'effectifs des directions départementales des territoires (DDT(M))¹⁹⁰ ou par la délégation à ces directions de tout ou partie du contrôle des actes. Dans les dix-sept départements de l'échantillon étudié, la coopération entre les services préfectoraux et la DDT(M) était effective. L'expertise technique des DDT(M) permet de réaliser le contrôle des autorisations de droit des sols et des documents d'urbanisme, qui se traduit par un volume de lettres d'observation valant recours gracieux (22 %) plus important que la part relative des actes d'urbanisme dans le total des actes contrôlés (16 %).

Cependant, cette expertise des DDT(M) en matière de contrôle de légalité des actes et documents d'urbanisme repose notamment sur l'existence d'une culture commune et de partages d'informations entre les services contrôleurs et les services instructeurs. La disparition progressive des services instructeurs pourrait donc nuire au maintien de la technicité nécessaire au contrôle des actes d'urbanisme et au suivi des décisions tacites. Elle prive par ailleurs les services contrôleurs des signalements qui leur étaient adressés à l'issue de l'instruction¹⁹¹.

Une coopération en question

La coopération entre DDT(M) et services préfectoraux risque de ne pas perdurer avec la réforme de l'instruction des autorisations de droit des sols, résultant de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR ») et la réorganisation consécutive des services des DDT(M).

¹⁸⁹ Circulaires du 7 juillet 2008, du 31 décembre 2008 et du 23 juillet 2009.

¹⁹⁰ Directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) dans les départements littoraux.

¹⁹¹ Ainsi qu'il résulte de constats faits auprès des DDT de l'Orne, de Seine-et-Marne, d'Ille-et-Vilaine et du Gers et de la DDT(M) d'Ille-et-Vilaine.

L'article 134 de la loi ALUR réserve en effet la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes compétentes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. Les autres communes et EPCI doivent désormais prendre en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme (depuis le 1^{er} juillet 2015). Le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme aux communes dotées d'une carte communale¹⁹² sera, par ailleurs, réalisé au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

Par ailleurs, le temps nécessaire au développement des capacités d'expertise des collectivités pourrait se traduire, à court terme, par une augmentation du nombre d'illégalités contenues dans les autorisations d'urbanisme. D'ores et déjà, ce constat a été observé dans le département de la Somme, dans lequel l'instruction des certificats d'urbanisme a été transférée aux collectivités à la fin de l'année 2013.

b) Des contrôles redondants en matière de délibérations fiscales

Les directions départementales des finances publiques (DDFiP) interviennent en appui du contrôle de légalité exercé sur les délibérations de taux, les documents fiscaux faisant état des bases, des taux et des produits fiscaux de l'année et sur les délibérations d'assiette (soit 6 713 actes en moyenne par an sur la période 2011-2014 pour les DDFiP de quatorze des dix-sept départements étudiés).

Ce contrôle de légalité interne et externe des délibérations fiscales, réalisé par les services déconcentrés du ministère des finances, était aussi effectué dans plusieurs préfectures visitées par la Cour (Gers, Seine-et-Marne, Var, Vaucluse et Yonne notamment). L'absence de définition précise par circulaire du partenariat à mettre en place et le manque d'expertise fiscale des services du contrôle de légalité en préfecture ont conduit les DDFiP à contrôler ces délibérations de manière de plus en plus exhaustive, sans que les agents des préfectures en soient totalement dessaisis. Cet éclatement des opérations de contrôle exercé sur les mêmes actes nuit à l'efficacité globale.

Une clarification des missions de contrôle de légalité en matière fiscale serait, par conséquent, nécessaire.

¹⁹² La carte communale est un document d'urbanisme simple qui délimite les secteurs de la commune où les permis de construire peuvent être délivrés.

c) Des partenariats à étendre dans d'autres domaines

Il existe également des coopérations entre, d'une part, les préfetures et, d'autre part, les directions départementales de la protection des populations (DDPP), les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les inspections académiques, l'architecte des bâtiments de France (ABF) et les agences régionales de santé (ARS). Les comptables publics ont, par ailleurs, un devoir d'alerte¹⁹³.

Ces mutualisations d'expertise sont, au sein de l'échantillon de préfetures étudié, encore ponctuelles et minoritaires. Elles se sont essentiellement développées dans les préfetures de région (Basse-Normandie, Picardie, Nord – Pas-de-Calais, Pays de la Loire) et dans certaines préfetures franciliennes importantes. Dans les cas observés, elles sont gages d'efficacité et témoignent de l'utilité d'un contrôle mutualisé au niveau régional, notamment sur certains actes de la commande publique.

d) Un contrôle budgétaire partenarial

À compter de 2005, un partenariat expérimental a été établi entre les préfetures et les DDFiP. Ces dernières ont participé aux contrôles approfondis portant sur les collectivités ciblées par les préfetures. La logique conventionnelle retenue dans le cadre de cette expérimentation n'a toutefois pas remis en cause la compétence exclusive du préfet en matière de contrôle budgétaire. Les suites des contrôles (saisines de la chambre régionale des comptes, règlements d'office du budget, envois de lettres d'observations aux collectivités territoriales) sont demeurées de sa seule responsabilité.

À la suite de cette expérimentation, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances ont décidé de généraliser le partenariat entre les services des préfetures chargés du contrôle budgétaire et les DDFiP. Une convention nationale signée le 22 octobre 2013 a prévu que le dispositif serait opérationnel à compter du

¹⁹³ Le devoir d'alerte des comptables publics correspond à l'obligation de signaler à leur hiérarchie les faits détectés à l'occasion de l'exercice de leurs missions qui sont susceptibles de constituer des actes contraires à la loi ou des dérives de gestion.

1^{er} janvier 2015, mais son application a été repoussée au 1^{er} janvier 2016. Bien que retardée, la généralisation du partenariat apparaît de nature à conforter l'exercice du contrôle budgétaire par les préfetures, en leur permettant de bénéficier des compétences financières et comptables des agents des DDFiP.

3 - Une dématérialisation décevante

a) Une application informatique sous-utilisée pour le contrôle de légalité

Développé en 2007-2008, l'application ACTES assure la transmission des actes administratifs des collectivités territoriales (délibérations, arrêtés de l'exécutif et autres) sous format dématérialisé aux services chargés du contrôle de légalité, leur conférant ainsi un caractère exécutoire dans des délais très brefs. Elle facilite également le stockage et l'archivage des données.

Elle est sous-utilisée pour le contrôle de légalité pour deux raisons :

- d'une part, le raccordement à cet outil est fondé sur le volontariat des collectivités. En 2014, le taux de raccordement s'élevait à 40 % des collectivités, représentant encore une part minoritaire des actes reçus ;
- d'autre part, ACTES devait devenir, d'après la directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, un véritable outil d'assistance au contrôle pour les agents contrôleurs. Or, aujourd'hui, ses fonctionnalités ne permettent pas de faciliter la réalisation des contrôles. En effet, il n'assure pas un référencement exhaustif et fiable des documents télétransmis par les collectivités en fonction des catégories d'actes et peut ainsi en faire échapper certains au contrôle¹⁹⁴. Par ailleurs, il ne permet pas la réalisation automatisée de points de contrôles obligatoires. Ces insuffisances conduisent les agents des préfetures à développer d'autres outils en parallèle de l'application ACTES. Pourtant, le maintien de l'application représente un coût annuel de près de 600 000 €, qui a doublé entre 2012 et 2014. Les projets de maintenance prévus, notamment pour

¹⁹⁴ Ce risque a été relevé notamment dans l'Orne, la Loire-Atlantique, la Somme et le Var.

adapter davantage ses fonctionnalités aux besoins des agents, devraient fortement accroître ces coûts.

Il importe aujourd'hui d'aller plus loin et de faire de ACTES ou d'applications complémentaires de véritables outils d'aide au contrôle et de suivi de celui-ci dans les préfetures.

b) Une application informatique insuffisamment fiable pour le contrôle budgétaire

Un outil informatique d'assistance au contrôle des documents budgétaires, dénommé ACTES budgétaires, a été développé à compter de 2011.

Son déploiement est cependant encore limité (19 % au 30 juin 2014)¹⁹⁵ et ses fonctionnalités restent insuffisantes et peu fiables. En effet, l'outil réalise cinq contrôles automatisés¹⁹⁶, mais il ne consolide pas les données budgétaires du budget primitif et des décisions modificatives, imposant une reprise manuelle de l'ensemble des données reçues par les préfetures. Sa fiabilité n'est pas assurée. Trois des cinq contrôles automatisés faisaient ainsi l'objet de réserves de la part des services utilisateurs¹⁹⁷. En outre, des anomalies affectaient, d'une part, les résultats des contrôles automatisés des budgets des départements votés par fonction et, d'autre part, le rapport entre les recettes d'emprunts et les dépenses d'investissement dans le module « critères d'alerte ». Par ailleurs, des incohérences relatives à des opérations d'ordre avaient été relevées.

Le déploiement d'ACTES budgétaires, dont les coûts de développement et de maintenance se sont élevés en moyenne à 550 000 € par an entre 2011 et 2014, n'apportera une aide au contrôle budgétaire que lorsque la correction des anomalies actuellement en cours aura été menée à son terme.

¹⁹⁵ L'article 107 de la loi NOTRe rend obligatoire, dans un délai de cinq ans, pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, de transmettre au représentant de l'État leurs documents budgétaires par voie numérique.

¹⁹⁶ Ces contrôles portent sur le montant des dépenses imprévues, l'équilibre des chapitres d'ordre, l'équilibre des sections, la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres et le montant du déficit du compte administratif.

¹⁹⁷ Il s'agit des contrôles relatifs à l'équilibre des sections, aux dépenses imprévues et à la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres.

C - Des ressources humaines en forte diminution

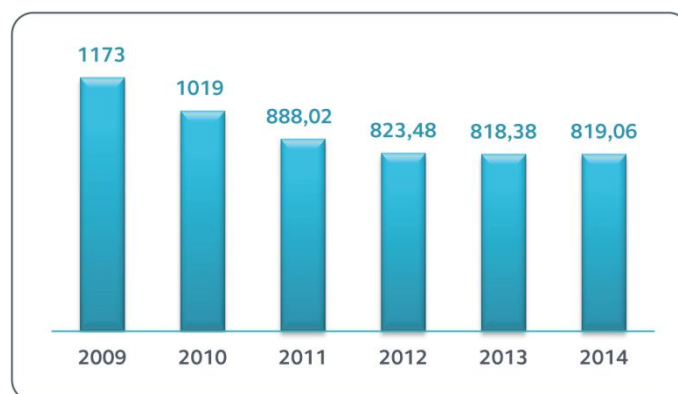
La réforme du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire a résulté en partie de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui s'est traduite par des baisses importantes d'effectif. Sans envisager une augmentation des effectifs qui serait peu compatible avec les objectifs de maîtrise de la masse salariale de l'État, une élévation de la qualification moyenne des agents permettrait de mieux répondre aux enjeux actuels de ces contrôles.

1 - Des effectifs en baisse

La diminution des effectifs a affecté à la fois le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire.

Entre 2009 et 2014, dans l'ensemble des départements de métropole, les effectifs des préfectures et sous-préfectures affectés au contrôle de légalité ont diminué de 30 %, près des trois quarts de cette réduction ayant été opérés en 2009 et 2010. Cette évolution n'a cependant pas été homogène.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs affectés au contrôle de légalité (en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Au sein de l'échantillon de 17 départements étudiés par la Cour, la baisse entre 2011 et 2014 a atteint 57 % dans l'Orne et 23 % en Ile-et-Vilaine, alors que la Seine-et-Marne et la Loire-Atlantique ont connu une hausse, respectivement de 15 % et 3 %. Les effectifs des services du contrôle de légalité étaient inférieurs à 10 ETPT dans douze préfectures de l'échantillon étudié, et inférieurs à sept dans huit d'entre elles. Les

réductions d'effectifs les plus fortes ont d'ailleurs concerné les préfetures les moins bien dotées initialement.

Comme le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire a été affecté par d'importantes réductions d'effectifs. Le nombre d'agents exerçant cette mission a baissé de 29 % entre 2009 et 2011. La baisse s'est poursuivie depuis lors. En 2014, elle atteignait 34,5 % par rapport à 2009.

Cette forte réduction des effectifs n'a pas été sans conséquence sur la mission de contrôle budgétaire qui a parfois été exercée de façon intermittente ou lacunaire. Certaines préfetures ne disposent pas des moyens suffisants pour faire face à des congés de longue durée ou à des départs non remplacés. Tel a été le cas, par exemple, dans le département de la Somme où le contrôle budgétaire n'a pas été exercé du tout de la fin de l'année 2012 au début de l'année 2014. L'absence prolongée d'un agent chargé de transmettre les actes budgétaires de la sous-préfeture de Lisieux à la préfeture du Calvados a entraîné une absence totale de contrôle budgétaire dans cet arrondissement en 2014. En outre, la mission de contrôle budgétaire sert parfois de variable d'ajustement, lorsque les services sont mobilisés sur d'autres missions, telles l'organisation des élections ou la finalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale (arrondissement de Lille en 2014).

En Saône-et-Loire, où le contrôle budgétaire était assuré par un seul agent, le nombre de collectivités prioritaires, dont le contrôle approfondi était effectué dans le délai de saisine de la chambre régionale des comptes, ne s'élevait qu'à cinq en 2014. Or l'analyse des résultats des contrôles réalisés hors délais indique que 49 budgets avaient été identifiés comme votés en déséquilibre en 2012, 43 en 2013 et 34 en 2014.

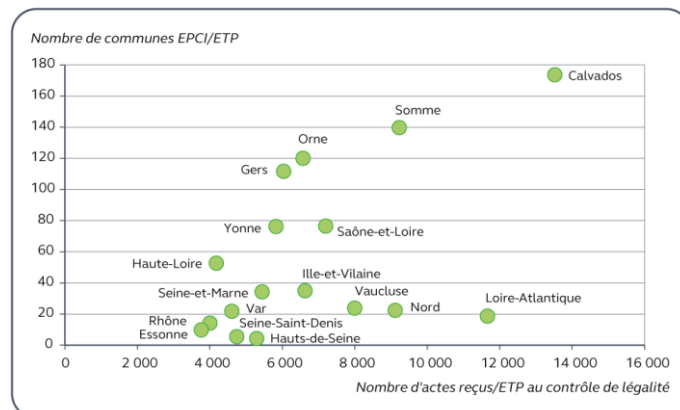
2 - Une répartition hétérogène

L'analyse des moyens humains consacrés au contrôle de légalité révèle également une répartition très hétérogène entre départements. Deux indicateurs mesurent l'activité moyenne des agents chargés du contrôle de légalité : le nombre d'actes reçus par ETP¹⁹⁸ et le nombre de communes et EPCI par ETP.

Au sein de l'échantillon de préfetures étudié, un agent (ETP) peut avoir à traiter 13 526 actes par an relevant de 174 communes ou EPCI (Calvados) ou moins de 4 000 relevant de quatre communes (Essonne).

¹⁹⁸ ETP : équivalent temps plein.

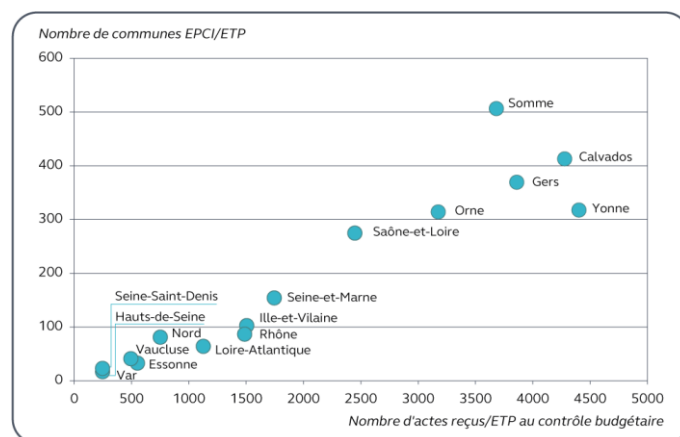
Graphique n° 3 : répartition des effectifs du contrôle de légalité entre préfetures en fonction de deux indicateurs d'activité (2013)



Source : Cour des comptes

Cette inadéquation de la répartition territoriale des emplois au regard des niveaux d'activité est de nature à affecter l'efficacité du contrôle. L'un des aspects essentiels de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité, qui consiste à faire prévaloir le droit de manière homogène sur le territoire national, en pâtit. Il en est de même pour le contrôle budgétaire (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 4 : répartition des effectifs du contrôle budgétaire entre préfetures en fonction de deux indicateurs d'activité (2013)



Source : Cour des comptes

Un redéploiement des emplois chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire au vu des indicateurs d'activité semble d'autant plus s'imposer que les effectifs globaux diminuent. Il devra être conjugué à une amélioration de l'expertise des services.

3 - Des compétences à adapter aux enjeux

La circulaire du 23 juillet 2009 estimait que « la priorité donnée, au titre du contrôle de légalité, aux matières comportant les enjeux les plus importants et nécessitant une technicité accrue exigera[it] une élévation de la qualification des personnels dédiés au contrôle. (...) [et qu'il] s'ensuivra[it] un changement dans la structure [des] effectifs ».

La répartition par catégorie des agents chargés du contrôle de légalité est restée quasiment stable au cours de la période 2010-2014 (18 % d'agents de catégorie A, 50 % d'agents de catégorie B et 32 % d'agents de catégorie C en 2014) alors que la dématérialisation progressive des actes a permis de réduire le nombre de tâches matérielles à opérer et que la priorisation des actes a nécessité une expertise de contrôle renforcée.

En outre, le renouvellement trop fréquent de l'encadrement n'a pas permis de conserver dans les services l'expertise accumulée antérieurement ni de satisfaire aux besoins de formation des agents. Enfin, la plupart des formations proposées aux agents contrôleurs, très peu nombreuses, ne sont pas adaptées à leurs besoins et ne leur permettent pas de progresser convenablement dans leurs fonctions.

Ces constats, réalisés dans l'ensemble des préfectures visitées par la Cour, étaient d'autant plus forts dans certains départements que la charge de travail par ETP y était plus élevée et que le dimensionnement des équipes affectées au contrôle de légalité était trop faible pour assurer la continuité du service.

Des constats similaires ont été effectués en ce qui concerne les agents affectés au contrôle budgétaire, la répartition par catégorie étant en moyenne de 15 % de A, de 51 % de B et de 33 % de C sur la période 2011-2014. La rotation rapide des personnels et l'insuffisance de la formation initiale des agents nouvellement nommés ont contribué à réduire l'expertise d'ensemble des équipes.

Il apparaît dès lors essentiel d'accroître l'effort de formation des personnels concernés et de poursuivre la requalification des emplois en ce domaine.

D - Des conseils se substituant parfois aux contrôles

1 - Un pouvoir d'appréciation largement utilisé

Le corps préfectoral dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur les suites à donner au contrôle de légalité, comme l'a jugé le Conseil d'État¹⁹⁹. La Cour a pu constater que cette faculté était largement utilisée dans les préfectures de l'échantillon étudié (Ille-et-Vilaine, Saône-et-Loire, Somme, Gers). Le contrôle de légalité est ainsi soumis à de larges marges d'appréciation qui, poussées trop loin, peuvent contribuer à en affaiblir l'efficacité.

Cette marge d'appréciation prévaut également en matière de contrôle budgétaire alors même que le préfet ne dispose pas, en ce domaine, d'une telle latitude puisque, selon le code général des collectivités territoriales, il lui incombe de saisir la chambre régionale des comptes dès qu'il dispose des éléments faisant apparaître un déséquilibre du budget exécuté ou une absence d'équilibre réel du budget voté.

Si la saisine de la chambre régionale ne soulève généralement pas de réticence des préfectures en cas d'absence de vote du budget ou de compte administratif, il en va différemment en cas de déséquilibre budgétaire ou de déficit d'exécution. Ces situations sont examinées au cas par cas en prenant en considération le caractère récurrent ou non du déséquilibre ou l'importance du déficit. Même dans le cas d'un déficit important, les préfets préfèrent souvent privilégier le dialogue avec la collectivité, en y associant le comptable public et les services de la DDFiP, afin de les inviter à prendre elles-mêmes les mesures correctrices.

La Cour a observé que, dans certains cas, le choix est fait de ne pas saisir la chambre régionale des comptes²⁰⁰.

¹⁹⁹ Le refus du représentant de l'État de déférer un acte manifestement illégal constitue une décision insusceptible de recours (CE, section, 25 janvier 1991, *Brasseur*).

²⁰⁰ Un exemple d'absence de saisine de la CRC pendant plusieurs années consécutives a été observé par la Cour, la préfecture ayant préféré dialoguer avec la collectivité pour corriger un déséquilibre sur trois exercices.

2 - Une mission de conseil qui prend le pas sur le contrôle

Outre leur mission de contrôle des actes, les services du contrôle de légalité exercent également une mission de conseil qui, entre 2011 et 2014, représentait en moyenne 30 % du temps de travail des préfectures de l'échantillon étudié par la Cour. Les saisines du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), faites à 78 % pour répondre à des demandes de conseil, témoignent également de l'importance prise par cette activité dont la croissance résulte tant des collectivités locales que des services préfectoraux. Ces derniers privilégient bien souvent des interventions à vocation « pédagogique », moins formelles que des lettres d'observation valant recours gracieux ou des saisines du juge administratif.

Au sein de l'échantillon étudié par la Cour, ce phénomène a été observé aussi bien en amont de l'acte en cause (Calvados, Gers, Ille-et-Vilaine, Nord, Orne, Rhône, Somme, Yonne, Essonne, Hauts-de-Seine) qu'en aval (Ille-et-Vilaine, Rhône, Somme, Vaucluse, Essonne).

Si le conseil délivré en amont de l'adoption d'un acte se justifie pleinement, car il permet d'instaurer un dialogue à visée pédagogique, surtout avec les collectivités de petite taille, le conseil délivré en aval soulève une question de principe au regard de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité. Le rôle pédagogique du conseil en amont devrait en effet laisser la place, une fois l'acte adopté et transmis à la préfecture, aux modalités d'intervention du préfet prévues par les textes.

La fonction de conseil tend à se développer également dans le domaine budgétaire, le suivi des situations financières à risque par les services de l'État donnant fréquemment lieu à des échanges informels avec les collectivités concernées.

III - Une modernisation à effectuer

Depuis la fin des années 2000, les pouvoirs publics se sont efforcés de concilier le maintien des missions de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire avec la réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État. Cependant, les évolutions intervenues ont davantage contribué à la désorganisation des services et à la réduction des capacités d'expertise de l'État territorial qu'à une réelle modernisation de l'exercice de ces missions. Il apparaît nécessaire aujourd'hui d'adapter les contrôles aux

enjeux de la réforme territoriale en cours et de recentrer le contrôle sur les actes à enjeux et sur les situations à risques.

A - Adapter les contrôles aux enjeux de la réforme territoriale

1 - Achever la centralisation de la transmission des actes en préfecture

La réorganisation des services de l'État consécutive à la réforme territoriale et, notamment, à la constitution de « grandes régions » rend indispensable l'achèvement de la centralisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire en préfecture. La rationalisation du traitement des actes, l'optimisation de l'activité de contrôle dans un cadre budgétaire contraint et le renforcement de la capacité d'expertise des services, ainsi que le prévoit la directive nationale d'orientation (DNO) pour les années 2016-2018, ne sauraient constituer des objectifs crédibles sans cet achèvement. Cet achèvement pourra s'inscrire dans le plan « préfectures nouvelle génération » annoncé dans le cadre de la réorganisation en cours des services déconcentrés de l'État.

À l'évidence, la réorganisation des services déconcentrés de l'État devra redéfinir les rôles respectifs des préfectures et des sous-préfectures afin de constituer des services disposant d'une taille critique et de compétences appropriées pour contrôler les actes à enjeux. La fusion des régions, la mise en place des métropoles, la constitution d'intercommunalités plus grandes et plus intégrées exigeront des services de l'État une aptitude à analyser des situations juridiques complexes et inédites.

2 - Donner à l'État territorial une véritable capacité d'expertise

La centralisation en préfecture ne saurait à elle seule donner aux services de l'État la capacité d'expertise souhaitable. Une organisation en réseau, un pilotage renforcé par l'administration centrale concourraient également à l'optimisation de la fonction de contrôle. Le développement de la mutualisation sous toutes ses formes apparaît indispensable, dès lors que la polyvalence des services préfectoraux ne peut plus être assurée.

*a) Développer les pôles spécialisés de compétences
et les mutualisations*

Le développement du champ d'intervention des collectivités locales, la prolifération du droit et l'instabilité juridique, la complexité croissante des opérations conduites par les plus grandes collectivités territoriales rendent illusoire la constitution au sein de chaque préfecture de services ayant la capacité de traiter de façon isolée les actes les plus complexes. En conséquence, le contrôle de légalité devrait pouvoir bénéficier de l'appui de pôles spécialisés de compétences.

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)²⁰¹, mis en place à Lyon en 2002 au bénéfice de quelques préfectures et dont la compétence territoriale a été progressivement étendue, illustre l'intérêt de ce type d'organisation en réseau. Les démarches de mutualisations concourent également au même objectif. Leur renforcement apparaît indispensable, notamment dans les domaines à enjeux et porteurs de risques.

Dans le domaine de la commande publique, la sollicitation des services de l'État par les préfectures demeure très ponctuelle. Alors que le droit évolue très rapidement et qu'il recouvre une large gamme de contrats (marchés publics, concessions, partenariats public-privé, etc.), il serait nécessaire que les services de l'État renforcent leur coopération dans un cadre partenarial régional.

La généralisation des bonnes pratiques existant en ce domaine permettrait de mieux contrôler des actes nécessitant une expertise particulière (marchés publics au-delà d'un seuil à définir, marchés publics bénéficiant de subventions du FEDER²⁰² ou du FEADER²⁰³, dossiers de création de SEM, SPL ou SPLA²⁰⁴). Les « cellules expertes régionales » annoncées par le programme ministériel de modernisation et de simplification du ministère de l'intérieur pourraient en être le vecteur, mais elles mériteraient d'être constituées à l'aune des expériences en cours et de servir de lieu de partage de connaissances et d'outils au sein du réseau des services de contrôle de légalité.

²⁰¹ Le pôle intervient en réponse aux questions posées par les préfectures et sous-préfectures. Le PIACL a été saisi 1 430 fois par an en moyenne entre 2011 et 2013 et a répondu dans un délai moyen de 11 jours, satisfaisant compte tenu du délai global de contrôle de deux mois.

²⁰² Fonds européen de développement régional.

²⁰³ Fonds européen agricole pour le développement rural.

²⁰⁴ Sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, sociétés publiques locales d'aménagement.

b) Développer l'animation du réseau

L'exercice du contrôle de légalité nécessite des outils pour faciliter la conduite des vérifications dans les délais requis.

Si certaines circulaires ont proposé en annexe des grilles de contrôles²⁰⁵ ou des fiches pratiques²⁰⁶, celles-ci ont rapidement été dépassées par l'actualité législative ou réglementaire. En dépit des documents diffusés par le PIACL et des veilles juridiques ponctuelles assurées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), il n'existe pas de documents d'aide au contrôle sur les sujets essentiels et les préfetures ont, pour la plupart, dû créer leurs propres grilles de vérifications²⁰⁷.

L'animation et le pilotage du réseau des services du contrôle de légalité devraient être renforcés, afin de concourir au développement de leurs capacités d'expertise. La diffusion des bonnes pratiques entre préfetures, parallèlement au développement de la formation, permettrait de gagner en efficacité et de s'assurer d'un contrôle plus homogène, sinon uniforme, sur le territoire national.

B - Recentrer le contrôle sur les actes à enjeux et sur les situations à risques

1 - Définir des priorités en fonction des risques juridiques et financiers

La définition de priorités nationales répond à un objectif de sélection et de concentration des actions de contrôle sur un nombre limité d'actes à enjeux. Cette démarche ne peut qu'être encouragée. Pour autant, sa mise en œuvre n'a pas atteint l'objectif recherché.

L'ajustement des priorités en fonction des moyens dont disposent les préfetures, la définition imprécise de la notion d'acte contrôlé, qui

²⁰⁵ Par exemple : circulaire du 10 septembre 2010 sur la commande publique, circulaire du 2 mars 2012 sur la fonction publique territoriale.

²⁰⁶ Par exemple : circulaires du 10 septembre et du 22 novembre 2010 sur la commande publique.

²⁰⁷ FIDGI en Loire-Atlantique, logiciel AOS dans le Rhône et l'Yonne, logiciel de suivi des actes de la commande publique dans le Var.

permet la multiplication de contrôles accélérés sans véritable portée, et l'absence de contrôle interne ne donnent aucune assurance que les actes, dont l'État estime le contrôle prioritaire, font l'objet de vérifications approfondies. Sans remettre en cause le principe de contrôles aléatoires sur des actes de moindre portée, il importe que l'État mette en place un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et que celles-ci soient définies sur la base d'une analyse de risques.

2 - Prendre en compte les risques budgétaires

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont de nature différente et ils ne suivent pas les mêmes procédures. De fait, ils sont souvent organiquement séparés au sein des services préfectoraux.

Pour autant, le ciblage des actes contrôlés au titre du contrôle de légalité devrait également prendre en compte l'appréciation des risques budgétaires associés à certaines opérations. Dans un contexte de tensions budgétaires accrues pour les collectivités locales, une analyse conjointe des actes sous l'angle du droit et sous l'angle des risques budgétaires associés permettrait de renouveler le choix des collectivités et des actes contrôlés de façon approfondie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme territoriale induira la production d'actes nombreux et complexes par les collectivités territoriales. La fusion des régions, le recentrage des compétences des départements, la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements, la modification des périmètres des intercommunalités appelleront une vigilance particulière des services chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Or, l'enquête réalisée par la Cour a mis en évidence les limites des contrôles exercés par les préfetures. Les enjeux principaux de ces contrôles ne portent pas seulement sur la vérification formelle du respect de la légalité externe des actes, mais sur l'analyse des risques associés à des projets d'envergure ou à des montages juridiques complexes. Il importe d'en rétablir les conditions d'efficacité.

Il appartient à l'État de donner à ses services déconcentrés la capacité d'exercer pleinement ces missions, garantes du respect du principe d'égalité devant la loi.

L'achèvement de la centralisation en préfecture, le développement du travail en réseau et de la mutualisation interservices et une adaptation de la formation des agents aux enjeux actuels des contrôles constituent autant d'objectifs à atteindre pour réussir la modernisation de ces missions.

Si les marges d'appréciation dont disposent les préfets dans le cadre du contrôle de légalité apparaissent inhérentes à l'exercice de leur mission, la définition par l'État de priorités nationales rend nécessaire la mise en place d'un pilotage de nature à assurer que les actes estimés prioritaires sont effectivement contrôlés sur l'ensemble du territoire dans la limite des moyens disponibles.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. assurer, en matière de contrôle de légalité, un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et locales et cibler les actes présentant les enjeux juridiques ou économiques les plus importants sur la base d'une analyse des risques et de l'exploitation des résultats des contrôles ;*
- 2. achever la centralisation des contrôles en préfecture et développer les mutualisations afin de constituer des pôles d'expertise opérant en réseau ;*
- 3. généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, pour les actes d'urbanisme avec les directions départementales des territoires et de la mer et, pour celui des délibérations fiscales, avec les directions départementales des finances publiques ;*
- 4. rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des préfectures en fonction d'indicateurs d'activité ;*
- 5. adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire et augmenter à enveloppe salariale constante la part des agents de catégorie A ;*
- 6. développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des actions de contrôle, tant pour le contrôle de légalité que pour le contrôle budgétaire.*

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	357
Réponse du ministre de l'intérieur	359
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	365

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à améliorer l'exercice et l'effectivité de ces contrôles. Les efforts de réorganisation et de pilotage de ces deux missions essentielles par la représentation de l'État au niveau territorial devront s'inscrire dans le cadre de la réforme territoriale en cours ainsi que du plan « préfetures nouvelle génération » qui sera mis en place par le ministère de l'intérieur, dans les mois à venir.

S'agissant plus spécifiquement du contrôle budgétaire, les directions régionales et départementales des finances publiques interviennent en appui des préfetures, dans le cadre d'une convention nationale de partenariat dont le déploiement s'est achevé fin 2015. Cette intervention s'inscrit dans le contexte plus général de renforcement du suivi des finances locales par la direction générale des finances publiques, alors que les collectivités territoriales sont associées à l'effort de redressement des comptes publics.

Deux recommandations de la Cour concernent en particulier la DGFIP :

La recommandation n° 3 appelle à généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, entre les préfetures et les directions départementales des finances publiques (DDFiP) s'agissant du contrôle de légalité des délibérations fiscales.

La Cour des comptes souligne l'absence de définition précise, par circulaire, du partenariat entre les services déconcentrés de la DGFIP et les services préfectoraux sur le contrôle de légalité des délibérations votées par les collectivités en matière de fiscalité directe locale.

Cette situation conduit, selon la Cour des comptes, à des contrôles redondants.

Afin d'améliorer la répartition du travail, la DGFIP étudiera avec les directions concernées du ministère de l'intérieur les modalités d'amélioration envisageables pour le contrôle de légalité des délibérations fiscales.

Il existe depuis 2004 un protocole national qui précise le champ et qui a fait l'objet d'une déclinaison au niveau local avec les préfetures dans chaque département. Compte tenu du fait que l'organisation de cette mission n'a connu aucune évolution significative depuis, les protocoles passés entre les services locaux de la DGFIP et le préfet n'ont pas fait l'objet d'actualisation.

La recommandation n° 3 pourra être mise en œuvre sur la base d'une circulaire interministérielle qui aurait vocation à rappeler aux services déconcentrés de la DGFIP et aux préfetures le cadre et les modalités d'organisation de cette mission.

L'objectif doit être :

- *de réaffirmer la compétence des services préfectoraux dans ce domaine, tout en organisant un appui efficace des services des finances publiques dans l'examen des délibérations complexes ou techniques ;*
- *de faciliter la simplification du contrôle lorsque le système d'information de la gestion fiscale permet des vérifications automatisées (par exemple en matière de contrôle des règles de lien en matière de taux de fiscalité directe locale).*

Par ailleurs, la recommandation n° 5 appelle le ministère de l'intérieur à adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire. Il est porté à la connaissance de la Cour que la DGFIP participera avec le ministère de l'intérieur en début d'année 2016 à l'organisation d'une formation conjointe à destination des agents des préfetures et des DDFIP chargés du contrôle budgétaire, et cette démarche pourra être reconduite.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

1. S'agissant des observations sur le contrôle de légalité

Il me semble indispensable de rappeler, à titre liminaire, ce que recouvre cette mission impartie par la Constitution au représentant de l'État dans le département.

1.1 La mission de contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, prévu par l'article 72 de la Constitution, est l'une des pierres angulaires de l'organisation territoriale de la République et constitue une des garanties fondamentales de l'État de droit.

Il implique d'accompagner les élus locaux dans l'exercice de leurs attributions pour contribuer à la sécurité juridique de la mise en œuvre de leurs politiques publiques. Le rôle du préfet ne se limite donc pas

uniquement à s'assurer de la conformité des actes qui lui sont transmis et, le cas échéant, à les contester par la voie contentieuse.

Il comporte une fonction de conseil avant même que des actes ne soient adoptés. Cette mission de conseil est le corollaire du contrôle en ce qu'elle prévient, d'une part, les irrégularités et évite, d'autre part, que la sanction de la violation de la règle de droit, et le rétablissement l'ordonnancement juridique qui en découle, n'interviennent qu'au terme de recours juridictionnels.

La mission de contrôle stricto sensu s'exerce pour sa part lorsque l'acte est transmis au représentant de l'État. Mais elle ne saurait se limiter à un contrôle juridictionnel dont l'annulation serait l'unique réponse.

Le contrôle de légalité s'inscrit dans le cadre d'un dialogue permanent avec les collectivités en vue de réformer les décisions irrégulières et d'obtenir une amélioration des pratiques pour l'avenir.

Dans ce cadre, le déféré préfectoral, s'il constitue indiscutablement un moyen d'action essentiel, ne peut être le seul moyen d'expression de la mise en œuvre du contrôle de légalité. Le contrôle et le conseil sont indissociables et ne sont pas deux activités en compétition.

Pour ces raisons, je ne partage ni le constat opéré par la Cour, lorsqu'elle regrette que la mission de conseil prend le pas sur celle du contrôle, ni ses conclusions relatives à l'affaiblissement du contrôle de légalité, du fait des « larges marges d'appréciation » dont le corps préfectoral userait pour ne pas donner suite aux irrégularités.

Le contrôle de légalité contribue aussi à l'égalité devant la loi en permettant que les normes soient appliquées de façon homogène sur l'ensemble du territoire national.

Pour autant, il faut tenir compte d'une part, du fait que la Constitution confie au représentant de l'État au niveau déconcentré la responsabilité du contrôle de légalité et, d'autre part, de la diversité et des spécificités des territoires et des collectivités, lesquelles, au regard de leurs caractéristiques, ne sont pas, dans les faits, concernées de manière identique par les risques qu'il s'agit de prévenir.

C'est donc, dans une logique d'adaptation du contrôle, tout en assurant l'application homogène des textes, que s'inscrivent les priorités nationales qui garantissent un socle de contrôles prioritaires en complément des priorités départementales définies par les préfets.

1.2 La poursuite de la modernisation du contrôle de légalité

Les pistes d'amélioration évoquées par la Cour s'inscrivent en grande partie dans des mesures déjà prises et dans la logique du « Plan préfetures nouvelle génération » (PPNG), réforme lancée le 9 juin 2015, dans laquelle le contrôle de légalité est explicitement érigé en priorité ministérielle. Ce plan a pour ambition de doter les préfetures de la capacité d'exercer pleinement cette mission constitutionnelle dans un contexte d'augmentation du niveau d'expertise juridique des collectivités locales.

Le plan d'actions, établi dans le cadre d'un groupe de travail associant administration centrale et services déconcentrés, est actuellement en cours de discussion avec les instances représentatives du personnel. Il sera arrêté d'ici la fin de l'année 2015.

En ce qui concerne les moyens, l'objectif est de doter toutes les préfetures du nombre d'agents nécessaire pour garantir la continuité du contrôle. Il s'agira donc de renforcer les effectifs tant quantitativement que qualitativement, sur la base d'une analyse des besoins dans chaque département.

Parallèlement à un repyramidage des emplois des préfetures nécessaire au regard de la complexité croissante des politiques publiques portées par les collectivités territoriales, sera élaboré un programme de formation spécifique et pérenne, complétant les formations existantes, afin de renforcer les compétences, les techniques de contrôle et le niveau d'expertise juridique des agents en charge du contrôle de légalité.

S'agissant des outils informatiques, je ne partage pas l'observation selon laquelle la dématérialisation serait décevante et l'application ACTES sous-utilisée. Le taux de télétransmission des actes, en hausse constante, atteint aujourd'hui plus de 40 %, niveau élevé si on rappelle que les collectivités potentiellement concernées sont dans leur très grande majorité de petite taille. Il est vrai en revanche que les questions d'ergonomie sont prioritaires pour le développement du fonctionnement dématérialisé du contrôle de légalité. C'est la raison pour laquelle, au-delà des travaux actuellement en cours pour mettre en œuvre de nouvelles fonctionnalités visant à simplifier le traitement des dossiers, une généralisation du double écran pour tous les agents chargés du contrôle de légalité est proposée dans le cadre du PPNG, dans le but notamment de limiter la rematérialisation des actes. De plus, en 2016, l'application ACTES disposera de nouvelles fonctionnalités de recherches et de statistiques, et en 2017 un module d'aide au pré-contrôle via l'élaboration de grilles d'analyse sera développé. Il convient

néanmoins de rappeler que le contrôle de légalité n'offre pas les mêmes possibilités que le contrôle budgétaire en matière d'automatisation des vérifications.

Le renforcement de l'animation du réseau des acteurs du contrôle de légalité fait l'objet d'initiatives complémentaires tant au niveau de l'administration territoriale que de l'administration centrale.

L'ambition est de renforcer l'animation du réseau des préfectures par l'administration centrale avec des engagements de service notamment sur les outils et méthodes de contrôle. D'autre part, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), dont l'expertise est reconnue par les préfectures, sera davantage impliqué dans l'animation du réseau. Il intensifiera ses missions sur d'autres domaines comme l'expertise de dossiers juridiques complexes (partenariats public/privé, baux emphytéotiques administratifs, délégations de service public complexes).

Au-delà, dans l'objectif de rationaliser l'utilisation des compétences existantes en créant des synergies entre services préfectoraux, une réflexion est engagée pour constituer entre les agents des préfectures des réseaux thématiques d'experts (départements littoraux, de montagne, etc.), pilotés par le PIACL.

Une formule plus intégrée de pôles d'expertise mutualisés remplaçant tout ou partie des services préfectoraux ne peut pas prospérer compte tenu des responsabilités que la Constitution attribue au représentant de l'État, qui impliquent qu'il dispose directement des moyens nécessaires à sa mission. Aussi, une organisation qui soustrairait à son autorité hiérarchique les agents chargés du contrôle, serait empreinte d'une fragilité juridique non négligeable, à supposer qu'elle soit souhaitable.

S'agissant de la stratégie nationale de contrôle, une des propositions du PPNG consiste à actualiser les priorités nationales et mieux encadrer les priorités locales. Les priorités nationales seront articulées autour, d'une part, des domaines pérennes comportant les enjeux les plus élevés en matière d'urbanisme, de commande publique et de fonction publique territoriale, et, d'autre part, de priorités temporaires correspondant par exemple à la mise en œuvre d'une législation nouvelle.

1.3 Précisions sur les éléments chiffrés avancés par la Cour

S'agissant des défaillances de contrôle pointées par la Cour, dans le Var et dans l'Orne, elles ne sont pas dues à un effet de dilution mais

résultent, après vérification, d'une anomalie commise dans le renseignement des indicateurs de suivi des actes prioritaires à contrôler.

Au-delà, la Cour aurait pu utilement souligner l'évolution à la hausse des indicateurs relatifs à la phase gracieuse et contentieuse du contrôle de légalité.

Ce sont, en effet, 40 797 recours gracieux qui ont été adressés aux exécutifs locaux en 2014 (contre 28 466 en 2013, soit une hausse de 47 %). Sur cet ensemble, le taux d'actes réformés ou retirés suite à recours gracieux s'élève à 70 %, illustrant le niveau d'efficacité de l'intervention des services préfectoraux (ce taux se situait en 2012 et 2013 à 53 %).

S'agissant du nombre de déférés effectués, il est en forte hausse et atteint pour 2014 le nombre de 1 940. Il a été quasi multiplié par trois par rapport à 2013 où seulement 696 déférés avaient été déposés.

Enfin, sur l'ensemble des décisions juridictionnelles rendues en 2014, 88,7 % pour les déférés et 78,3 % des demandes de suspension ont été favorables à l'État, taux qui, si besoin était, devraient suffire à convaincre la Cour, du haut niveau de compétences des agents chargés du contrôle de légalité en préfecture.

2. S'agissant des observations sur le contrôle budgétaire

La Cour relève avec satisfaction la mise en place d'un contrôle budgétaire partenarial entre les services des préfectures et ceux des directions locales des finances publiques. Ce partenariat, organisé par une convention nationale signée le 20 octobre 2013 par le directeur général des finances publiques et par le directeur général des collectivités locales, a pour objectif d'associer plus étroitement à l'exercice du contrôle budgétaire qui incombe au préfet, les agents des directions des finances publiques qui disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et dans celui de l'analyse financière. Une telle mutualisation des informations se traduit par l'amélioration de la qualité du contrôle budgétaire et de son ciblage.

Si la Cour regrette le faible nombre de saisines des chambres régionales des comptes (CRC), il est utile de rappeler le rôle essentiel de la mission de conseil qui participe pleinement du contrôle et qui ne doit pas lui être opposé. Le respect du délai d'adoption des budgets est en voie de nette amélioration, et les retards résultent principalement de dysfonctionnements des systèmes d'information ou de tensions politiques survenant au sein des organes délibérants. Le même constat peut

s'effectuer s'agissant du respect du délai d'adoption du compte administratif.

En ce qui concerne les déséquilibres du budget, la saisine de la CRC n'est pas la seule voie d'action, les préfetures et les directions départementales des finances publiques accompagnant les collectivités dans des démarches de redressement.

En tout état de cause, le Gouvernement, suivi par le législateur, entend améliorer la transparence de la situation financière et budgétaire des collectivités locales. Ainsi, l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit la présentation à l'assemblée délibérante des actions entreprises à la suite d'observations de la CRC ainsi que la publicité de leurs avis. Il prévoit également la production de documents qui retracent les informations financières essentielles (en particulier, pour les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette ainsi que dans les communes de plus de 10 000 habitants, un rapport sur la structure et l'évolution des effectifs). En outre, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements sera menée par la Cour des comptes en liaison avec les CRC. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local.

Enfin, la Cour relève les pistes d'amélioration de l'application « ACTES budgétaires ». Cette application, qui permet la transmission au représentant de l'État des documents budgétaires par la voie numérique, facilite la réalisation d'analyses financières via le module des critères d'alerte. Pour améliorer le taux d'utilisation, un guide a été élaboré, accompagné d'un module de formation. Eu égard à l'importance de cet outil dans le travail de contrôle qui incombe aux préfetures, il est porté une attention spécifique aux conditions d'une fiabilité de l'application par la résolution des signalements, la formation des utilisateurs et la sensibilisation des éditeurs.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je tiens à mentionner que je partage l'orientation de la Cour sur l'importance de la bonne mise en œuvre des priorités nationales et en particulier, pour mon domaine ministériel, le contrôle des actes relatifs à la fonction publique territoriale. Je tiens également à vous faire part des principaux engagements pris par l'État en matière de simplification des relations avec les collectivités locales pour l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Il me paraît en effet utile de relever, d'une part, que le contrôle de légalité participe pleinement à la simplification et la modernisation de l'action administrative et de souligner, d'autre part, la qualité de la démarche partenariale entreprise en matière de contrôle budgétaire.

1 - Un contrôle de légalité inscrit dans une démarche de simplification et de modernisation de l'action administrative

Après avoir encouragé les collectivités territoriales à s'inscrire dans une démarche de dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité, il a été souhaité, dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) de rendre obligatoire, à l'horizon 2020, la télétransmission au représentant de l'État de l'ensemble des actes des communes de plus de 50 000 habitants, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des départements et des régions.

Il s'agit ici d'inclure définitivement le contrôle de légalité dans l'e-administration, en faisant par ailleurs écho aux autres dispositions de la loi NOTRe qui favorisent le rapprochement électronique des citoyens des collectivités, tel le renforcement de l'accessibilité au droit via la publication en ligne des actes ou la mise en œuvre d'un open data des collectivités.

S'agissant de la poursuite de la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales, il est également prévu d'apporter des évolutions fonctionnelles à l'application ACTES.

L'objectif poursuivi par cette amélioration de l'application est triple. Elle consiste à faciliter l'orientation des actes dématérialisés vers les services de la préfecture, à permettre l'interconnexion avec des plateformes dédiées au dépôt de documents spécifiques et à faire de l'application un outil d'aide au contrôle.

2 - La généralisation de la démarche partenariale dans le cadre du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire partenarial entre les services des préfectures et ceux des directions locales des finances publiques, déjà mis

en œuvre dans certains départements, sera généralisé le 1er janvier 2016. Organisé par une convention nationale signée le 20 octobre 2013 par le directeur général des finances publiques et par le directeur général des collectivités locales, il a pour objectif d'associer plus étroitement à l'exercice du contrôle budgétaire, qui incombe au préfet, les agents des directions des finances publiques qui disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et budgétaire. Une telle mutualisation des informations se traduit par l'amélioration de la qualité du contrôle budgétaire et le développement de l'expertise propre à chacun des services.

Ce partenariat s'accompagne d'actions de formation prévues pour le premier trimestre 2016 communes aux agents des préfetures et des agents des directions départementales ou régionales des finances publiques. La priorité sera donnée à la détection des difficultés financières et budgétaires des collectivités, en mettant l'accent sur la maîtrise des points de contrôle les plus complexes du calcul de l'équilibre et de la sincérité des écritures budgétaires et comptables.

Je tiens à souligner que la loi du 7 août 2015 pourtant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, dans son article 107, des avancées significatives en matière de transparence financière dans un objectif de meilleure lisibilité et d'intelligibilité des informations et de fiabilité des comptes.

Ainsi en est-il de la présentation à l'assemblée délibérante de la collectivité locale ou du groupement des actions entreprises à la suite d'observations de la CRC ainsi que la publicité de leurs avis. La loi introduit également des mesures de renforcement de la transparence financière notamment au travers de la production de documents qui retracent les informations financières essentielles (en particulier, pour les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette ainsi qu'en outre dans les communes de plus de 10 000 habitants, un rapport sur la structure et l'évolution des effectifs).

En outre, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements sera menée par la Cour des comptes en liaison avec les CRC. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés.
