



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

# Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales



22ème rapport  
Années 2010 – 2011 – 2012

Direction générale des collectivités locales





## Sommaire

<b>CHAPITRE I - LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ</b> .....	<b>7</b>
<b>1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE RÉCENT DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ</b> .....	<b>7</b>
1.1 Le champ du contrôle de légalité.....	7
1.2 Les caractéristiques juridiques du contrôle de légalité.....	8
1.3 La modernisation du contrôle de légalité.....	9
<b>2. UNE ORGANISATION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ MODERNISÉE MAIS QUI NÉCESSITE D'ÊTRE CONSOLIDÉE</b> .....	<b>13</b>
2.1 La centralisation du contrôle en préfecture.....	13
2.2 Les services en charge du contrôle.....	14
2.3 Une coopération d'une étendue variable avec les autres services déconcentrés.....	17
2.4 Un recours apprécié au pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité.....	18
2.5 La progression de la télétransmission : l'application ACTES.....	20
<b>3. UN CONTRÔLE PLUS CIBLÉ ET PLUS PÉDAGOGIQUE</b> .....	<b>23</b>
3.1 Une période triennale marquée par une concentration des efforts de contrôle sur les actes prioritaires.....	23
3.2 La mise en œuvre des trois strates de contrôle : une politique adaptée avec quelques points de vigilance.....	27
3.3 Une démarche précontentieuse évoluant vers le conseil.....	29
3.4 Le maintien du recours contentieux malgré des déférés peu nombreux au regard du nombre d'actes contrôlés.....	34
<b>4. UNE MISSION DE CONSEIL CROISSANTE DONT LES LIMITES RESTENT A DÉFINIR</b> .....	<b>38</b>
4.1 Des demandes basiques aux prestations juridiques pointues.....	38
4.2 Une activité qui se prête difficilement à l'évaluation quantitative.....	41
4.3 Le rôle des sous-préfectures en matière de conseil.....	42
<b>CHAPITRE II - LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE</b> .....	<b>44</b>
<b>1. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EST UN CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES BUDGÉTAIRES LOCAUX</b> .....	<b>44</b>
1.1. Un contrôle spécifique dont l'objet est, dans quatre cas limitativement prévus par la loi, la réformation des actes budgétaires irréguliers.....	44
1.2 Les cas d'ouverture du contrôle budgétaire.....	44
<b>2. L'ANALYSE QUANTITATIVE DES EXERCICES BUDGÉTAIRES 2010, 2011, 2012</b> .....	<b>45</b>
2.1 La fiabilité des modes de comptabilisation s'est accrue.....	45
2.2 Le nombre des actes budgétaires transmis au représentant de l'Etat diminue mais demeure important.....	45
2.3 Le respect des délais légaux pour l'adoption des actes budgétaires locaux s'est amélioré... ..	45
2.4 Le nombre des budgets votés en déséquilibre tend à diminuer et le nombre des saisines de la CRC pour ce motif demeure faible.....	49
2.5 Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel progresse entre 2009 et 2011 puis diminue nettement en 2012.....	52
2.6 Le contrôle de l'inscription et du mandatement des dépenses obligatoires.....	53
2.7 L'action des services préfectoraux permet de régulariser la majorité des actes budgétaires locaux non-conformes sans intervention du juge.....	57
<b>3. LA MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE S'EXERCE DANS UN CADRE CONTRAINT</b> .....	<b>58</b>
3.1. Les délais fixés par la loi pour l'exercice du contrôle budgétaire sont particulièrement contraints.....	58
3.2. La complexité du droit applicable en matière de contrôle budgétaire peut susciter des difficultés d'interprétation.....	59
3.3. La maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable demeure insuffisante.....	61
<b>4. LES ACTIONS MENÉES POUR AMÉLIORER L'EXERCICE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE</b> .....	<b>63</b>
4.1. L'optimisation et la modernisation de la mission de contrôle budgétaire.....	63
4.2. L'appui apporté aux services préfectoraux pour l'exercice du contrôle budgétaire.....	66



## INTRODUCTION

Conformément aux dispositions des articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Gouvernement soumet tous les trois ans au Parlement un rapport sur le contrôle a posteriori exercé à l'égard des actes des collectivités territoriales par les représentants de l'Etat dans les départements et les régions. La Constitution, en son article 72, leur confie en effet « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » dans les collectivités territoriales.

Ce vingt-deuxième rapport qui porte sur les années 2010, 2011 et 2012 concerne d'une part, le contrôle de légalité, d'autre part, le contrôle budgétaire. Il dresse un bilan statistique et souligne les faits et les évolutions les plus notables sur la période de référence, qui apparaît comme l'une des plus marquantes depuis la mise en place d'un contrôle a posteriori en 1982.

Ainsi, pour le contrôle budgétaire comme pour le contrôle de légalité, cette période a-t-elle été marquée par :

- la centralisation du contrôle en préfecture pour améliorer son efficacité et la redéfinition du rôle des sous-préfectures, accompagnées d'une réduction des effectifs de 36% pour le contrôle de légalité et de 40% pour le contrôle budgétaire entre 2008 et 2012 ;
- le développement du rôle en amont des préfectures par des actions d'information, de prévention et de conseil auprès des collectivités territoriales permettant une sécurisation et une régularisation des actes et des documents budgétaires et contribuant à limiter la nécessité de saisir le juge (administratif ou financier) ;
- la complexité croissante des réglementations qui nécessite un degré d'expertise de plus en plus soutenu de la part des agents et qui explique le recours croissant des préfectures à l'expertise juridique du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) et des services centraux de la Direction générale des collectivités locales ;
- les progrès en matière de dématérialisation par la télétransmission des actes par l'intermédiaire des applications ACTES et ACTES budgétaire ;
- la poursuite des collaborations avec les autres services déconcentrés de l'Etat, en particulier avec les directions départementales des finances publiques et les directions départementales des territoires [et de la mer], dans un contexte de mise en œuvre de différentes réformes (fiscalité directe locale, fiscalité de l'urbanisme, développement de l'intercommunalité).

Le contrôle de légalité a connu une évolution sensible avec la mise en place d'une politique fortement dirigée sur des actes définis comme prioritaires, c'est-à-dire ceux présentant des enjeux juridiques, économiques, financiers ou environnementaux, avec, éventuellement, des risques de mise en cause judiciaire des élus. Cette politique s'est matérialisée par plusieurs circulaires dans des matières particulièrement sensibles : l'urbanisme, qui a fait l'objet d'une circulaire en septembre 2009, la commande publique en septembre 2010 et la fonction publique territoriale en mars 2012. En outre, une circulaire généraliste a précisé, en janvier 2012, les modalités d'élaboration des stratégies départementales de contrôle. L'accent mis sur les actes les plus porteurs d'enjeux a eu pour corollaire de pratiquer, à l'égard des actes n'entrant pas dans la qualification « prioritaire », au plan national ou local, un contrôle fondé sur une méthodologie laissée à l'appréciation de chaque préfecture.

Cet effort de priorisation a également été conduit dans le domaine du contrôle budgétaire et va être poursuivi. Des orientations nationales ont été définies en retenant notamment comme priorités : le suivi de l'encours de la dette des collectivités territoriales, les emprunts structurés, les engagements souscrits auprès d'organismes satellites, les actes liés à la réforme de la fiscalité professionnelle. Parallèlement à la stratégie en matière de contrôle de légalité, les préfectures ont élaboré une stratégie en matière de contrôle

budgétaire. Celle-ci s'appuie d'ailleurs sur le réseau d'alerte des finances locales, dispositif récemment rénové, qui joue un rôle clé dans la prévention et la surveillance de la situation budgétaire et de la santé financière des collectivités et établissements publics locaux.

L'ensemble des actions déjà menées (centralisation, priorisation, dématérialisation) et celles à renforcer ou à poursuivre pour moderniser le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire (notamment les actions d'information et de formation) sont d'autant plus nécessaires que la mise en cause du représentant de l'Etat pour carence dans l'exercice de sa mission de contrôle n'est plus exceptionnelle. Une vigilance particulière incombe aux services préfectoraux non seulement pour garantir la crédibilité et l'efficacité des contrôles, mais également pour accompagner et sécuriser les projets et les actions des collectivités territoriales.

# CHAPITRE I - LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

## 1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE RÉCENT DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

La mission du préfet en matière de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est fixée par l'article 72 (dernier alinéa) de la Constitution<sup>1</sup>. A la suite des lois de décentralisation de 1982, la tutelle a été remplacée par un contrôle a posteriori.

Une démarche de modernisation du contrôle de légalité, à la fois dans son organisation et dans son contenu, a été engagée depuis 2006, faisant évoluer les contours de cette mission. Un corpus de circulaires, établi entre 2006 et 2012, a ainsi renouvelé le cadre de cette mission constitutionnelle dont la période 2010 à 2012, couverte par le présent rapport, permet de dresser un premier bilan.

### 1.1 Le champ du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité s'exerce sur une liste d'actes définie par la loi et émanant de multiples personnes morales essentiellement publiques et éventuellement privées.

- **Un éventail large d'acteurs locaux**

Sont concernés par le contrôle de légalité du représentant de l'Etat : les collectivités territoriales, leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes), les établissements publics locaux qui leur sont rattachés (par exemple : régies, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, services départementaux d'incendie et de secours, offices publics de l'habitat), les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics sociaux et médico-sociaux et des structures plus spécifiques comme les centres de gestion de la fonction publique territoriale ou les établissements publics de coopération culturelle.

Les collectivités territoriales comprennent celles régies par l'article 72 de la Constitution (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier), par l'article 73 (départements et régions d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte), par l'article 74 (collectivités d'outre-mer : Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon). S'y ajoute une collectivité publique *sui generis*, la Nouvelle-Calédonie.

- **Les actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat**

Seule une partie des actes produits par les collectivités et les établissements publics susmentionnés est soumise à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. La liste de ces actes est principalement définie dans le code général des collectivités territoriales (articles L.2131-2, L.3131-2, L.4141-2 et L.5211-3), mais également dans d'autres codes (code de l'action sociale et des familles, code de l'éducation) ou textes (loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Toutefois, en vertu d'un pouvoir d'évocation, le préfet peut demander communication d'actes autres que ceux soumis à l'obligation de transmission (articles L.2131-3, L.3131-4, L.4141-4 du CGCT) à des fins de contrôle voire de déféré devant le tribunal administratif.

---

<sup>1</sup> Article 72, alinéa 6 : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

A contrario, deux catégories d'actes sont exclues du contrôle de légalité : les actes de droit privé - les collectivités ou les établissements publics pouvant parfois agir comme des particuliers - et les actes pris par les autorités locales lorsqu'elles agissent au nom de l'Etat (fonctions d'état civil, de police judiciaire).

## 1.2 Les caractéristiques juridiques du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est une compétence exclusive du préfet, sauf exception<sup>2</sup>. Un ministre ne peut se substituer à lui pour accomplir cette mission constitutionnelle. Cependant, le préfet peut déléguer sa signature :

- pour les déférés : au sous-préfet, son délégué dans l'arrondissement ou à l'échelle du département, au secrétaire général de la préfecture ;
- pour les recours gracieux : au sous-préfet, au secrétaire général de la préfecture, aux chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, à des agents en fonction au sein de la préfecture<sup>3</sup>.

Les pouvoirs attribués au préfet par les textes législatifs et réglementaires et la jurisprudence ont fixé le cadre juridique du contrôle de légalité. Ses caractéristiques fondamentales sont les suivantes :

- le contrôle s'exerce a posteriori ;
- le contrôle porte uniquement sur les aspects de légalité externe et interne<sup>4</sup> des actes et non sur l'opportunité des décisions des collectivités ou des établissements ;
- le contrôle ne peut aboutir directement à l'annulation des actes ; seul le juge administratif est compétent pour en décider.

L'action du préfet s'organise en deux temps et est soumise à des délais liés aux procédures contentieuses administratives :

### • Une phase précontentieuse

Si l'examen sur le fond et la forme conduit à relever des irrégularités, le préfet peut adresser à la collectivité, ou à l'établissement public, un recours gracieux dans un délai de 2 mois à compter de la réception de l'acte, en précisant la ou les illégalité(s) dont l'acte est entaché et en demandant sa modification ou son retrait.

Si la collectivité ne réserve pas une réponse favorable au recours gracieux (refus ou rejet implicite), le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation<sup>5</sup> quant aux suites à lui donner. Il peut ainsi choisir de déférer, ou non, l'acte au tribunal administratif. Peuvent alors entrer en considération le degré de gravité de l'illégalité commise, l'intérêt général ou le coût d'une éventuelle annulation (enjeux financiers).

### • Une phase contentieuse

L'action contentieuse peut concerner non seulement les actes soumis à l'obligation de transmission, mais également tout acte non transmissible dont le préfet peut demander communication.

---

<sup>2</sup> Cette mission est dévolue au directeur général de l'agence régionale de santé pour les actes des établissements publics de santé et pour certains actes des établissements publics sociaux et médico-sociaux soumis à son autorisation, à l'autorité académique pour les actes ayant trait à l'action éducatrice des établissements publics locaux d'enseignement.

<sup>3</sup> Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, articles 39 et 43.

<sup>4</sup> Légalité externe : contrôle de la compétence de l'auteur de l'acte et des règles de forme. Légalité interne : contrôle du respect de la hiérarchie des normes, des motifs et du but de l'acte.

<sup>5</sup> CE, 25 janvier 1991, n°80969 (Brasseur) ; CE, 28 février 1997, n°167483 (commune du Port).



Deux procédures complémentaires peuvent être utilisées par le préfet :

- le déféré, à son initiative ou à la demande d'une personne lésée, qui vise à demander l'annulation de l'acte. Dans l'attente de l'instruction, l'acte continue à être exécutoire et à produire des effets juridiques.
- ce déféré peut être, le cas échéant, accompagné d'une demande de suspension. Cette demande, si elle est accordée par le juge, neutralise l'exécution de l'acte en attendant le règlement du litige sur le fond. Plusieurs types de demandes de suspension existent et obéissent à des règles particulières (notamment, suspension automatique en matière de marchés, de délégations de service public et d'urbanisme, suspension en matière de liberté publique, suspension en matière de défense nationale).

Le préfet a la possibilité de se désister<sup>6</sup>, notamment si l'acte en cause a, en cours d'instruction, été modifié ou retiré par la collectivité ou l'établissement.

### 1.3 La modernisation du contrôle de légalité

Les circulaires du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité et du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires ont arrêté les principes qui animent aujourd'hui l'exercice du contrôle de légalité : la définition d'une stratégie départementale axée sur la notion d'actes prioritaires et la centralisation du contrôle en préfecture. Celles-ci se sont accompagnées d'évolutions législatives (la réduction du nombre d'actes transmissibles) et techniques (le développement de l'application ACTES) visant à compléter la démarche de modernisation.

La modernisation du contrôle de légalité comporte quatre volets :

- la réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat ;
- la définition de priorités de contrôle ;
- la centralisation du contrôle de légalité en préfecture ;
- la dématérialisation de la transmission des actes.

#### • **La réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat**

La liste des actes transmissibles a été réduite, à plusieurs reprises, permettant ainsi un recentrage du contrôle sur les actes les plus significatifs. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 140) a soustrait à l'obligation de transmission les décisions relatives à la circulation et au stationnement prises par le maire ou le président du conseil général, les décisions individuelles d'avancement d'échelon et de sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et les certificats de conformité en matière d'urbanisme, tandis que la loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (article 13) a retiré de la liste les décisions du maire relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent.

Néanmoins, la période de référence du rapport a essentiellement été impactée par l'ordonnance n°2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité. Celle-ci a supprimé, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'obligation de transmission pour les délibérations du conseil municipal et du conseil général relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans

---

<sup>6</sup> CE, 16 juin 1989, n°103661 (commune de Belcodène).

d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales et départementales. En matière de fonction publique territoriale, cet allègement a concerné les délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi que les conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion et les décisions individuelles relatives à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires.

En dépit de la réduction importante de la liste des actes transmissibles ces dernières années, quelques ajustements pourraient encore être opérés, notamment vis-à-vis d'actes pour lesquels l'intérêt général n'est pas en jeu et vis-à-vis d'actes pour lesquels les tiers concernés seraient les mieux à même d'évaluer l'opportunité d'un recours pour défendre leurs droits (par exemple : reprise de concessions funéraires abandonnées, remplacement temporaire de fonctionnaires en congés maladie).

Par ailleurs, les réductions successives du périmètre n'empêchent pas la persistance de la transmission d'actes échappant à cette obligation, par sécurité ou par facilité de la part des collectivités territoriales, avec pour conséquence, un surcoût administratif lié au tri pesant fortement sur les préfetures.

#### • **La définition de priorités de contrôle**

Plusieurs circulaires sont venues préciser dans les domaines de l'urbanisme (circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 2009), de la commande publique (circulaire du 10 septembre 2010) puis de la fonction publique territoriale (circulaire du 2 mars 2012) les actes sur lesquels doit porter le contrôle de légalité de façon non exclusive mais prioritaire.

Conformément à la circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires, trois strates de contrôle sont désormais identifiables :

- les priorités nationales : trois domaines ont été ciblés (la commande publique, l'urbanisme, la fonction publique territoriale) pour lesquels chaque circulaire thématique a défini plus précisément les actes à enjeux et les points les plus importants à vérifier ;
- les priorités locales : elles sont basées sur les caractéristiques du département (géographiques, socio-économiques...) qui orientent les contrôles, particulièrement en matière d'urbanisme et de commande publique, et sur les risques particuliers attachés à certaines collectivités compte-tenu de leur taille, de leur situation financière, des irrégularités antérieures qu'elles ont pu commettre, des relations au sein des assemblées délibérantes ;
- les actes non prioritaires : il s'agit d'actes soumis à l'obligation de transmission sans entrer dans le champ des priorités précédentes. Aucun acte ne devant par principe être exclu, il appartient au préfet de déterminer, avec l'ensemble des services de l'Etat, les modalités du contrôle de ces actes (échantillon prélevé au hasard, ratio d'actes par collectivité ou par domaine, sur signalement uniquement...).

Ainsi, en tenant compte des orientations fixées par les circulaires successives, le préfet est chargé d'arrêter chaque année une stratégie de contrôle en adéquation avec les moyens dont il dispose, après les concertations nécessaires avec les sous-préfets et, le cas échéant, avec les chefs de services déconcentrés.

La mise en place d'une politique ciblée a conduit à une homogénéisation du contrôle sur le territoire national.

- **L'évolution du rôle de l'administration centrale**

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) a défini, à la suite d'échanges avec les préfetures, une politique axée sur la notion d'actes prioritaires. Au-delà de son rôle habituel d'élaboration et d'explication des normes applicables aux collectivités territoriales, elle a entrepris de développer le pilotage de l'activité liée au contrôle de légalité et l'animation d'un réseau pour mieux appuyer les préfetures.

A cet égard, un suivi de la mise en œuvre des directives nationales stratégiques est effectué par ses services, par l'intermédiaire de documents de synthèse demandés annuellement aux préfetures sur les stratégies de contrôle départementales (stratégie en matière de commande publique en 2011, stratégie globale sur les trois strates de contrôle depuis 2012). Les remontées statistiques, via les indicateurs INDIGO, font également l'objet d'un examen particulier, notamment s'agissant du taux de contrôle des actes prioritaires, afin de veiller à l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre du programme annuel de performance concernant l'administration territoriale de l'Etat.

Depuis 2010, l'organisation d'une journée d'information annuelle à Paris, réunissant les directeurs des relations avec les collectivités locales et les chefs de bureau du contrôle de légalité, participe à l'animation du réseau, en permettant de communiquer sur les directives stratégiques, d'échanger sur les thèmes d'actualité du contrôle de légalité et de faire intervenir des partenaires ministériels extérieurs (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

- **La centralisation du contrôle de légalité en préfecture**

En cohérence avec la directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, la circulaire du 23 juillet 2009 a redessiné le rôle respectif des préfetures et des sous-préfetures :

- les sous-préfetures conservent un rôle de réception et de sélection des actes de leur arrondissement, dans le cadre des priorités arrêtées au niveau départemental, avant transmission à la préfecture, ainsi qu'une fonction de conseil auprès des élus locaux, en tant qu'échelon de proximité.
- les préfetures sont chargées du contrôle des actes pour l'ensemble du département et de l'appui juridique auprès des sous-préfetures ; les sous-préfets restent signataires des lettres d'observations préparées par la préfecture s'agissant des actes de leur arrondissement.

La centralisation de l'exercice du contrôle de légalité en préfecture a visé à la réalisation de gains d'efficience, à la constitution de services suffisamment étoffés pour assurer la continuité des opérations de contrôle et au renforcement des capacités d'expertise des services en charge du contrôle, sachant qu'une structure unique – le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) – assure également un deuxième niveau d'expertise juridique, venant en appui des préfetures.

Les préfetures et les sous-préfetures ont donc vécu une période de réorganisation importante entre 2009 et 2012 impliquant le développement du fonctionnement en réseau entre elles, le renouvellement des équipes, l'évolution des procédures et des méthodes de travail.

La mise en place de cette nouvelle organisation dans la majorité des départements conduit toutefois à s'interroger désormais sur les possibilités d'approfondissement de la centralisation du contrôle de légalité, envisageables au niveau de la réception et du tri des actes.

- **La dématérialisation de la transmission des actes**

La dématérialisation mise en œuvre depuis 2002, par l'intermédiaire de l'application ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé), constitue un facteur de modernisation de la relation avec les collectivités locales. L'outil technique ne permet pas seulement de fluidifier les circuits de transmission et de réception des actes. Il induit également des changements de méthode de travail dans les services en charge du contrôle.

Même si l'envoi par voie papier, par courrier ou par portage, reste majoritaire à l'heure actuelle, la progression de la télétransmission est constante et atteint aujourd'hui un niveau significatif. Des améliorations techniques de l'application sont en préparation et seront de nature à inciter les acteurs locaux à se raccorder.

Dans un contexte de complexité normative et de contraintes budgétaires qui ont pesé sur le niveau d'effectif consacré à l'exercice de cette mission, pendant la période triennale, l'objectif de la modernisation du contrôle de légalité reste triple :

- assurer une application homogène du droit sur le territoire national,
- concentrer le contrôle sur des actes à enjeux,
- améliorer la sécurité juridique des actes notamment par le conseil aux collectivités territoriales.

## 2. UNE ORGANISATION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ MODERNISÉE MAIS QUI NÉCESSITE D'ÊTRE CONSOLIDÉE

Le présent rapport portant sur les années 2010, 2011 et 2012 permet de dresser un premier bilan de la mise en œuvre de la circulaire du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité.

### **2.1 La centralisation du contrôle en préfecture**

- **Une centralisation largement effective**

La concentration en préfecture des moyens nécessaires au contrôle de légalité a conduit à une nouvelle répartition des rôles entre préfectures et sous-préfectures :

- les sous-préfectures, destinataires des actes des collectivités territoriales de l'arrondissement, sélectionnent les actes prioritaires et les transmettent au service de la préfecture placé sous l'autorité fonctionnelle du sous-préfet pour le contrôle ; elles conservent une fonction de conseil auprès des collectivités de l'arrondissement ;
- les préfectures contrôlent les actes prioritaires de l'ensemble des arrondissements et soumettent, le cas échéant, les recours gracieux à la signature du sous-préfet ; elles reçoivent et assurent en outre le tri et le contrôle des actes de l'arrondissement chef-lieu.

La centralisation du contrôle a été mise en place par les préfectures progressivement de 2009 à 2012. Son degré d'aboutissement n'est toutefois pas identique dans tous les départements dans la mesure où le contrôle des actes n'a pas été nécessairement centralisé dans l'ensemble des domaines. Dans ce dernier cas, des sous-préfectures ont pu conserver une fonction de contrôle partielle, parfois significative.

Ainsi, trois grands types d'organisation sont identifiables :

#### **1. Une centralisation complète (76 départements)**

Le contrôle des actes (priorités nationales, priorités locales, actes non prioritaires) est entièrement effectué en préfecture dans la majorité des départements (67) ou presque entièrement (5). Dans ce dernier cas, une sous-préfecture a pu conserver une fonction de contrôle dans un domaine circonscrit lié à une situation locale spécifique (par exemple : biens de section ou sociétés d'économie mixte gérant des stations de ski).

Alternativement, dans 4 autres départements, la centralisation est intervenue avec une spécialisation entre préfecture et sous-préfecture. Ainsi, le contrôle est départementalisé mais une sous-préfecture a pris en charge une catégorie d'actes prioritaires, en raison d'une meilleure maîtrise de la matière ou de la volonté de maintenir un effectif dans un arrondissement.

#### **2. Une centralisation partielle (17 départements)**

Même si la centralisation du contrôle en préfecture a été mise en œuvre, tous les actes prioritaires n'y sont pas contrôlés (14 départements). Les arrondissements continuent d'exercer un contrôle dans un ou plusieurs domaines importants. Généralement, ils conservent le contrôle des actes dans des matières comme l'intercommunalité ou le fonctionnement des assemblées locales en se fondant sur une plus grande proximité.

Outre le maintien d'une fonction de contrôle dans un ou plusieurs domaines dans les arrondissements, la centralisation du contrôle a donné lieu à une spécialisation entre préfecture et sous-préfectures dans 3 départements, motivée principalement par la volonté de maintenir une expertise sur place et les effectifs correspondants.

### 3. Une centralisation inachevée (10 départements)

La préfecture centralise le contrôle dans un seul domaine prioritaire, les arrondissements conservent le contrôle des autres actes. La justification réside principalement dans des particularités géographiques qui ne permettent pas un acheminement des actes dans un délai suffisamment court ou dans une mise en œuvre plus progressive de la centralisation.

Bien que la centralisation n'ait été conduite ni au même rythme, ni selon un schéma uniforme sur l'ensemble du territoire national, une majorité des départements a respecté les lignes directrices de la circulaire du 23 juillet 2009. Les effets positifs de la centralisation pour les préfectures l'ayant mise en œuvre dès 2009-2010 sont réels. Elle a permis de substituer au contrôle de masse sur des actes d'importance inégale un contrôle ciblé sur les actes à enjeux, de renforcer la capacité d'expertise dans des domaines complexes et d'harmoniser le contrôle au niveau départemental.

#### 2.2 Les services en charge du contrôle

- **Une réduction des effectifs conséquente**

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la centralisation du contrôle en préfecture avait pour corollaire de ne conserver en sous-préfecture que l'effectif nécessaire à la réception et au tri des actes. L'objectif de réduction d'emplois en préfectures et en sous-préfectures était de 450 ETPT au titre de la modernisation du contrôle dont 150 au titre du volet « centralisation ».

Sur la période 2008-2012, les effectifs dédiés au contrôle de légalité ont diminué de 36,5%, du même ordre que ceux du contrôle budgétaire (-40,4%), alors que les effectifs dans les domaines de l'intercommunalité et des dotations aux collectivités ont augmenté de 7,8% et de 10,9% au sein de la mission des relations avec les collectivités locales.

ETPT annualisés	2008 <sup>7</sup>	2009	2010	2011	2012
Contrôle de légalité	1 350	1 173	1 019	927	857
Contrôle budgétaire	490	418	343	312	292
Intercommunalité	230	235	235	237	248
Dotations aux collectivités	430	428	477	466	477
<b>Total : Relations avec les collectivités locales</b>	<b>2 500</b>	<b>2 254</b>	<b>2 074</b>	<b>1 942</b>	<b>1 873</b>

Sources : pour 2009 à 2012 : ANAPREF, pour 2008 : estimation

ETPT annualisés	2008	2009	2010	2011	2012
Préfectures + DDI	ND	ND	750	723	683
Sous-préfectures	ND	ND	269	203	174
<b>Total : Contrôle de légalité</b>	<b>1 350</b>	<b>1 173</b>	<b>1 019</b>	<b>927</b>	<b>857</b>

Sources : pour 2009 à 2012 : ANAPREF, pour 2008 : estimation

<sup>7</sup> Pour 2008, seul le total « relations avec les collectivités locales » est disponible. La reconstitution entre les sous-fonctions n'est pas disponible. Elle a été reconstituée en postulant que l'effectif consacré à l'intercommunalité et aux dotations n'a pas changé entre 2008 et 2009 et que la part respective du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire est restée constante.

- **Le renforcement de la qualification des agents par une meilleure satisfaction des besoins de formation**

La concentration des moyens en préfecture visait à renforcer la capacité d'expertise des équipes et à harmoniser les pratiques de contrôle à l'échelle départementale voire interdépartementale dans des domaines prioritaires où la réglementation est multiple et complexe (urbanisme, commande publique).

L'affectation d'agents de catégorie A et B est vivement souhaitée par les préfectures compte-tenu de la technicité des matières. Elles soulignent par ailleurs l'implication et les capacités d'agents de catégorie C qui pourraient être mieux reconnues au titre de la promotion interne. Elles insistent également sur la nécessité de renforcer la formation continue et de répondre de manière plus adaptée aux besoins toutes catégories confondus.

L'élévation de la qualification passe donc avant tout par la satisfaction des besoins en formation. Le recensement des formations suivies et demandées fait apparaître une disparité dans le nombre de jours de formation recensés par les préfectures (de quelques jours à plus d'une centaine sur trois ans), un effort notable dans l'offre proposée dans le domaine de la commande publique sur la période 2010-2012, une situation inégale dans l'accès à des formations en matière d'urbanisme et une forte demande sur les thématiques de l'intercommunalité et de la fonction publique territoriale.

Ainsi, la moyenne de jours de formation par agent et par an est proche de 3 jours. Ce chiffre n'est toutefois pas pondéré par la répartition du contrôle entre un ou plusieurs bureaux, par la durée de chaque formation selon la complexité du sujet (principes de base, approfondissement, thématique pointue) ou par la proximité des lieux de formation.

Sur la période de référence, des stages de base relatifs aux marchés publics (en particulier en procédure adaptée), aux délégations de service public (DSP) et aux avenants ont été suivis dans près de la moitié des préfectures. La demande se porte désormais sur des contrats plus complexes (partenariat public privé, bail emphytéotique administratif), des marchés ou des aspects précis (maîtrise d'œuvre et d'ouvrage, procédures spécifiques des marchés, clauses financières des DSP).

Dans un tiers des préfectures, les agents ont participé à des formations en matière d'urbanisme, en majorité sur le droit et le contentieux de l'urbanisme (lois Grenelle) et sur l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Les liens plus étroits avec certaines DDT[M] permettent aux agents de participer à des réunions d'information (club « ADS »<sup>8</sup>) ou à des stages plus techniques. Néanmoins, cette facilité n'est pas uniformément accessible à tous les agents de préfecture. De ce fait, le manque d'offre de formations en urbanisme au niveau central et régional se ressent de façon plus ou moins intense selon les départements. Les besoins sont essentiellement axés sur les procédures des documents d'urbanisme (PLU et SCOT) et les opérations d'aménagement (ZAC), ainsi que sur la connaissance des dernières évolutions juridiques (réforme sur les lotissements).

La fonction publique territoriale reste, au plan national, le domaine prioritaire dans lequel les formations suivies ont été les moins nombreuses. Une douzaine de préfectures en a recensé. La demande porte presque exclusivement sur les nouvelles dispositions issues de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique et, dans une moindre mesure, sur les régimes indemnitaires.

---

<sup>8</sup> Club « ADS » : réunions relatives à l'application du droit des sols



L'attente est également importante dans le champ de l'intercommunalité avec des besoins exprimés sur les mutualisations et transferts de compétences, les relations financières entre EPCI et communes et les dernières évolutions législatives.

En dehors des secteurs précédemment évoqués, la mise en place de formations sur les sociétés d'économie mixte, les sociétés publiques locales et les interventions économiques revient de façon récurrente.

Une douzaine de préfectures signalent des demandes en droit et contentieux administratif. En effet, en dehors du contrôle de légalité, les bureaux peuvent également intervenir dans des recours contre des arrêtés du préfet, notamment en matière d'intercommunalité.

Par ailleurs, un besoin est plus occasionnellement exprimé, au moment de la prise de poste, en termes de méthodologie du contrôle des actes. Sur ce plan, les méthodes de contrôle se sont rationalisées puisque les agents en charge du contrôle utilisent des fiches ou des grilles de contrôle type, dans un ou plusieurs domaines, dans 74 préfectures (59 % pour le contrôle des marchés ou des délégations de service public, 24 % pour les actes d'urbanisme, 13,5% pour les actes de fonction publique territoriale et moins de 5% dans d'autres domaines). Soit ces grilles ont été élaborées en interne et enrichies au fil de l'expérience des agents, soit elles proviennent des annexes des circulaires ministérielles thématiques ou des modèles conçus par le PIACL, en particulier pour la commande publique. Ce type d'outils participe à l'harmonisation du contrôle en garantissant que les mêmes points sont contrôlés pour chaque acte identique.

- **L'évolution contrastée des postes entre préfectures et sous-préfectures**

La majeure partie des préfectures estime que les postes de chargés de contrôle de légalité sont attractifs et valorisants dans un parcours professionnel, en raison des capacités d'analyse et de rédaction et des compétences juridiques que les agents y développent. A quelques exceptions près, elles connaissent peu ou pas de difficultés à pourvoir les postes vacants et la rotation n'est pas extrêmement importante. Au vu de la complexité des réglementations à mobiliser pour le contrôle, une ancienneté supérieure dans ce type de postes est d'ailleurs jugée préférable pour permettre une montée en puissance du contrôle et pour rentabiliser les actions de formation.

Par ailleurs, la professionnalisation du contrôle suppose une spécialisation. Généralement, le ou les bureaux en charge du contrôle sont organisés en sections thématiques. La polyvalence, c'est-à-dire le contrôle d'actes de différents domaines par un même agent, est donc rare. Dans cette configuration, l'organisation retenue affecte les agents sur le contrôle des actes à l'échelle d'un arrondissement et non pas par thématique.

La centralisation du contrôle en préfecture n'a pas conduit à un transfert en nombre des personnels des sous-préfectures vers les préfectures. Le renouvellement des équipes qui s'en est suivi a donc pu obérer les résultats (taux de contrôle des actes, taux de recours gracieux) dans certains départements, la formation des arrivants nécessitant plusieurs mois.

Le constat est plus paradoxal s'agissant des postes, essentiellement de catégorie C, maintenus en sous-préfectures pour la réception, le tri et l'archivage des actes lorsque la centralisation est effective. D'un côté, ces tâches sont perçues comme répétitives et peu intéressantes, de l'autre, la sélection des actes prioritaires constitue une opération essentielle dans le processus. En effet, la sélection requiert un niveau de connaissances suffisant dans des domaines variés pour identifier correctement les actes prioritaires et ne pas transmettre en préfecture trop d'actes non prioritaires ou n'entrant pas dans le cadre du contrôle aléatoire. En cas de difficultés constatées, les préfectures ont élaboré des tableaux ou des fiches pour faciliter l'appropriation de la stratégie et la reconnaissance des actes



prioritaires et, au besoin, des réunions sur place ont eu lieu. Peu de préfectures font état de difficultés persistantes concernant les opérations de tri effectuées en sous-préfectures.

Néanmoins, les agents des sous-préfectures consacrent rarement la totalité de leur temps de travail à cette mission. Ils n'effectuent plus de contrôle de fond. Il en résulte souvent une perte de compétences qui limite aux sollicitations les plus simples leur participation à la fonction « conseil aux collectivités locales » qui, de fait, est de plus en plus assurée par les préfectures.

### **2.3 Une coopération d'une étendue variable avec les autres services déconcentrés**

Certaines préfectures associent ou consultent les autres services déconcentrés pour la définition de la stratégie de contrôle départementale. En revanche, elles s'appuient à des degrés divers sur ces derniers pour les aider dans le contrôle ou pour repérer en amont les situations à risques ou à enjeux.

- **La délégation du contrôle dans le domaine de l'urbanisme**

L'urbanisme est le domaine dans lequel la collaboration avec d'autres services déconcentrés de l'Etat est la plus développée. Outre la mise à disposition d'effectifs au sein du service de la préfecture en charge du contrôle, le choix de déléguer directement le contrôle de tout ou partie des actes à la direction départementale des territoires [et de la mer], à l'une des unités territoriales de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France ou à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (collectivités d'outre-mer) a été entériné dans 39 départements :

- 20 préfectures ont transféré la totalité du contrôle ;
- 17 préfectures ont délégué uniquement le contrôle des documents de planification ;
- 2 préfectures ont délégué le contrôle des seules autorisations individuelles.

Dans un souci de rationalisation des circuits et de sécurité juridique, la possibilité de recevoir les actes directement en service déconcentré lorsque le contrôle est délégué par le préfet mériterait d'être expertisée. Actuellement, seuls le préfet et son délégué dans l'arrondissement sont reconnus comme autorités habilitées à recevoir les actes<sup>9</sup>, ou par dérogation législative, dans le cadre d'une délégation, l'autorité académique pour certains actes des établissements publics locaux d'enseignement.

Les réunions entre la préfecture et la DDT[M] sont organisées selon une fréquence plus soutenue qu'avec les autres services déconcentrés. La DDT[M] étant le service instructeur des demandes individuelles lorsque les communes ne sont pas autonomes, l'octroi ou le refus de permis ne suivant pas son avis font l'objet de signalements. L'enjeu est de garantir une cohérence dans les positions de l'Etat entre l'instruction et le contrôle. Son appui technique est également sollicité par les préfectures dans les dossiers d'eau et d'assainissement.

Certaines préfectures font néanmoins part de leurs craintes concernant les effectifs de ces services déconcentrés affectés à cette mission. Or, les collectivités territoriales sont amenées à se doter de plus en plus de plans locaux d'urbanisme, de schémas de cohérence territoriale et de plans de prévention des risques ainsi qu'à les faire évoluer.

---

<sup>9</sup> CE, 6 juillet 2007, n°298744, Saint-Paul-Trois-Châteaux

Parallèlement, la perspective d'un moindre recours aux services des DDT[M] en tant que service instructeur des ADS, position qui facilite le signalement de situations auprès de la préfecture, est également perçue comme appelant un renforcement du contrôle de légalité.

- **Les autres domaines et formes de coopération**

Après l'urbanisme, les domaines dans lesquels les échanges interviennent le plus fréquemment entre services concernent l'intercommunalité (aspects financiers et comptables), la fiscalité locale et la commande publique. A ce titre, viennent en première ligne les directions départementales ou régionales des finances publiques (DDFIP ou DRFIP), puis les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

En revanche, le degré de formalisation est très variable : échanges par mel sur des dossiers, réunions ponctuelles ou à périodicité fixe, groupes de travail mis en place. Des conventions ont été signées dans 8 départements pour encadrer le fonctionnement et les échanges d'informations (urbanisme, commande publique, contrôle financier et budgétaire). La constitution de pôles interministériels de compétences, sous la forme de structures opérationnelles, est restée marginale (8 départements et 1 collectivité d'outre-mer). Ces pôles concernent exclusivement l'urbanisme ou la commande publique et, par conséquent, peuvent comprendre des représentants des DDT[M], des DDPP ou DDCSPP, des DDFIP ou des DIRECCTE.

Les mutualisations entre services départementaux par la constitution de pôles interservices ou l'intégration d'agents spécialisés, ainsi que le préconisait la circulaire du 23 juillet 2009, n'ont pas été opérées de façon large et se sont concentrées sur l'urbanisme. Des relations plus souples et informelles ont été privilégiées dont l'intensité varie en fonction de l'actualité et des enjeux des dossiers (par exemple, renforcement des échanges ou groupe de travail temporaire au moment de la mise en place du schéma départemental de coopération intercommunale).

Ce constat n'est pas sans lien avec la situation des autres services également impactés par une réduction de leurs effectifs et la fixation d'objectifs propres. Ces facteurs ne permettent pas toujours d'envisager une mise en commun des capacités respectives pour améliorer l'efficacité du contrôle. Ainsi, les préfectures signalent-elles une moindre présence de représentants du service en charge de la concurrence dans les commissions d'appel d'offres<sup>10</sup> qui se révélait utile en termes de signalements. Un renforcement de la coordination interministérielle serait hautement souhaitable en matière de commande publique à la fois pour cibler les marchés à enjeux, mais également pour détecter et lutter plus efficacement contre les pratiques anticoncurrentielles.

## **2.4 Un recours apprécié au pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité**

Créé à titre expérimental en 2002 au bénéfice de cinq régions et rattaché à la DGCL, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) a vu son champ d'action étendu à l'ensemble des départements métropolitains, hors Ile-de-France, en 2007, puis à ceux de l'outre-mer en 2009. Son ressort s'étend désormais à 93 départements.

---

<sup>10</sup> Article 23-II du code des marchés publics : « Lorsqu'ils y sont invités par le président de la commission d'appel d'offres, le comptable public et un représentant du service en charge de la concurrence peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission d'appel d'offres. Leurs observations sont consignées au procès-verbal. »

Le PIACL remplit une triple mission :

- à titre principal, l'assistance juridique qui englobe le conseil dans les domaines de l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et la domanialité, la fonction publique territoriale, les institutions locales, les pouvoirs de police des autorités locales, les interventions économiques et les services publics locaux, ainsi que, le cas échéant, l'accompagnement dans le contrôle et la phase contentieuse ;
- l'information par l'intermédiaire notamment de son site intranet accessible à toutes les préfectures ainsi que des grilles de contrôle ou encore par la diffusion de veilles juridiques en matière de commande publique, de fonction publique territoriale et prochainement d'urbanisme et domanialité ;
- la formation, notamment par des actions sollicitées par les préfets pour répondre à des besoins précis.

<b>Nombre de saisines et réponses par nature de demande</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Conseil	1088	1042	1219
Contrôle	307	317	279
Contentieux	36	42	26
<b>TOTAL</b>	<b>1431</b>	<b>1401</b>	<b>1524</b>

Le recours au PIACL s'effectue principalement en cas de difficultés juridiques qui peuvent s'exprimer par la complexité d'un dossier ou le caractère inédit d'une problématique, par des incertitudes sur l'interprétation de textes ou de la jurisprudence, par la contestation par une collectivité de l'analyse juridique menée par une préfecture ou, dans une moindre mesure, pour conforter une expertise juridique avant une éventuelle poursuite précontentieuse ou contentieuse. Par ses réponses accessibles pour l'ensemble des préfectures, le PIACL contribue à l'harmonisation de l'interprétation des textes guidant le contrôle.

Les saisines des préfectures portent majoritairement sur l'intercommunalité, la commande publique et la fonction publique territoriale. Le domaine de l'urbanisme apparaît un peu plus en retrait, ce qui s'explique par le rôle d'accompagnement et de conseil joué par les DDT[M] auprès des collectivités et d'appui et d'expertise auprès des préfectures.

<b>Nombre de saisines et réponses par thématique</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Commande publique	248	228	221
Urbanisme et intervention foncière	75	143	141
Fonction publique territoriale (agents publics)	240	231	246
Intercommunalité	320	249	382
Institutions locales	186	195	198
Interventions économiques	65	59	72
Domanialité et biens	68	71	52
Services publics locaux	72	47	62
Police	35	41	39
Action sociale	35	34	36
Budgets, finances, gestion	41	68	40
Autres	27	35	35
<b>TOTAL</b>	<b>1431</b>	<b>1401</b>	<b>1524</b>

Les préfectures font unanimement part de leur satisfaction de disposer d'un service comme le PIACL dont le contenu et le délai des réponses sont largement appréciés. Le délai de

traitement moyen des saisines correspondait à 11,4 jours en 2010, à 11,1 jours en 2011 et à 11,9 jours en 2012. La consultation de la base des réponses permet également d'obtenir, sans besoin de saisine, des précisions sur des problématiques similaires d'un département à l'autre.

Les services parisiens de la DGCL sont eux-mêmes saisis des dossiers les plus sensibles par les préfetures, le nombre de demandes ayant également tendance à croître.

## **2.5 La progression de la télétransmission : l'application ACTES**

L'application ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé), développée au ministère de l'intérieur par une maîtrise d'ouvrage DGCL et une maîtrise d'œuvre DSIC a pour objet de permettre aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics locaux et à leurs groupements, dont les établissements publics de coopération intercommunale ou interdépartementale, de télétransmettre aux services préfectoraux les actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire. L'application est également conçue pour gérer le prolongement de cet échange en offrant au préfet la possibilité de répondre aux émetteurs initiaux par l'envoi de courriers (notamment de demandes d'informations complémentaires, de lettre d'observations valant recours gracieux et d'avis d'intention de déférer) et pour télétransmettre les déférés préfectoraux aux juridictions administratives.

Depuis son entrée en production, en 2004, l'application ACTES permet de télétransmettre tous les actes soumis au contrôle de légalité, les actes réglementaires, les actes individuels, les actes contractuels, les délibérations parmi lesquelles les actes budgétaires (délibérations arrêtant le budget primitif, les décisions modificatives, les comptes administratifs et les budgets supplémentaires). Depuis le début de l'année 2012, l'application peut aussi contrôler automatiquement les documents budgétaires au format XML joints aux délibérations grâce à l'implémentation d'un module appelé « ACTES budgétaires ».

L'envoi automatique de l'accusé de réception qui contribue à rendre l'acte exécutoire - sous réserve des formalités de publication et de notification constitue l'intérêt essentiel présenté par l'application pour les collectivités qui en sont les usagers, lesquelles le reçoivent quasiment en temps réel. Par ailleurs, l'application s'interface très facilement avec tous les outils bureautiques ou de bases de données utilisés dans les collectivités.

Les textes législatifs et réglementaires autorisant la transmission par la voie électronique ont été codifiés au sein du CGCT par modification des articles relatifs au régime juridique des actes pris par les autorités communales, départementales, régionales, par leurs établissements publics locaux et par les EPCI. Ces articles s'appliquent aux collectivités de métropole et aux DOM<sup>11</sup>. L'architecture juridique a été complétée par l'arrêté du 26 octobre 2005 modifié portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs : les collectivités doivent passer par un service, le plus souvent externalisé chez des entreprises privées ou, plus rarement, chez des personnes publiques, appelées « tiers de télétransmission ». Le tiers de télétransmission est une sorte de « postier électronique » chargé d'acheminer l'acte vers le serveur du ministère. Il est responsable de l'authentification des émetteurs et de l'intégrité du flux de données.

Le dispositif de télétransmission peut cependant être internalisé dans le cas rare où la collectivité fait homologuer son propre dispositif ; certains départements ont fait ce choix et le mettent à la disposition des communes, de leurs établissements publics et des EPCI désireux de télétransmettre à la préfecture de leur ressort territorial commun.

---

<sup>11</sup> Outre l'article L2131-1 du CGCT, le texte fondamental est le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 relatif à la transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité codifié aux articles R. 2131-1 à R. 2131-4. Des textes spécifiques encadrent la télétransmission des actes des collectivités d'outre-mer.

A l'heure actuelle, les collectivités ont une totale liberté d'adhésion et de raccordement à l'application ACTES<sup>12</sup>.

Le résultat obtenu en 2012 pour l'indicateur portant sur le nombre d'actes télétransmis (27,9 %) est supérieur à l'objectif fixé et actualisé (24 %) pour 2012 et atteint déjà quasiment l'objectif fixé pour l'année 2013 (28 %).

Parallèlement, le nombre d'actes télétransmis continue sa progression, passant de 815 393 en 2010 à 1 161 543 en 2011 (+ 42,5 %) pour atteindre 1 447 592 en 2012 (+ 24,6 % entre 2011 et 2012), alors même que le nombre d'actes transmis en préfectures et en sous-préfectures au titre du contrôle de légalité – que ce soit sous format papier ou sous format électronique – est resté stable sur cette période.

La progression, plus rapide que prévue, du nombre d'actes télétransmis est en lien étroit avec l'augmentation importante, sur la même période, du nombre de collectivités raccordées qui s'élevait en 2012 à 32,4% (contre 21 % en 2011) d'une cible évaluée à 56 000 collectivités. Le nombre de collectivités utilisant l'application ACTES fin 2012 s'établit à 16 829. Pour mémoire, il s'élevait à 10 580 en 2010 et 12 100 en 2011. Il a donc connu une variation de + 39 % entre 2011 et 2012.

L'application ACTES s'oriente vers une extension du périmètre national par le souhait des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie de s'y raccorder. Les derniers textes réglementaires permettant la télétransmission sont en cours d'adoption. Le dispositif législatif et réglementaire devrait être achevé pour chacune de ces COM courant 2013.

A cette extension territoriale s'ajoute l'augmentation du périmètre institutionnel en dehors du cœur de cible initialement assigné à l'application ACTES. En effet, d'autres structures souhaitent se raccorder à ACTES parmi lesquelles :

- le ministère de l'Education nationale dans le cadre du contrôle spécifique effectué par le préfet sur les EPLE.
- les chambres régionales des comptes qui souhaiteraient avoir accès directement à la base de données ACTES dans le cadre de leurs contrôles.
- les juridictions administratives, prolongement normal vers l'aval du contrôle de légalité, prévu dès la conception du programme ACTES.

D'autres services administratifs, dépourvus de toute fonction de contrôle de quelque nature qu'il soit sur les actes des collectivités territoriales, souhaiteraient également communiquer avec elles grâce à l'application ACTES, la faisant ainsi évoluer vers une « application sur étagère », c'est-à-dire en en faisant un outil qui se prête à de multiples usages informatiques, y compris des usages éloignés de son objet métier initial.

Pour autant, l'augmentation du nombre des émetteurs est très dépendante des capacités d'infrastructure technique ; l'augmentation « naturelle » de la volumétrie sur l'application, même en restant dans le périmètre actuel (même type d'actes et même type d'émetteurs, hors demandes de raccordement des EPLE et des COM), est très forte. Des émetteurs choisissent de transmettre aux services du préfet des actes et documents réputés non soumis à l'obligation de transmission, ce qui accroît la difficulté de faire des prévisions stables car il est malaisé de modéliser l'évolution de ce type de transmission.

L'objectif assigné à la future version V2 de l'application ACTES dont l'entrée en production étalée sur plus de quatre années aura pour effet d'automatiser une partie des contrôles diligentés sur certains actes dits « prioritaires » tels que les actes d'urbanisme ou de commande publique (autorisations d'occupation du sol, marchés publics...), d'améliorer les

---

<sup>12</sup> Selon les termes des articles L. 2131-1 et R. 2131-1 du CGCT relatifs aux communes, repris par des dispositions similaires pour les départements régions et EPCI (ainsi que leurs établissements publics locaux et les EPCI).

fonctionnalités « recherche » et « statistiques / *reporting* », et de refondre globalement l'ergonomie générale de l'application en liaison avec les autres applications du ministère de l'intérieur.

A plus long terme, il est une autre perspective d'évolution, encore plus fondamentale pour le devenir de l'application ACTES. On peut en effet envisager que, sous l'effet de l'évolution de la demande sociale dans le domaine de la transparence de l'action institutionnelle, l'outil de télétransmission se transforme en outil de stockage rationnel des décisions des collectivités (celles auxquelles le public a, en tout état de cause, un droit d'accès). La base de données de ACTES deviendrait alors un outil *d'open data*, particulièrement adapté à toutes les demandes d'extraction et de compilation.

Ainsi, l'application ACTES constitue un axe majeur de la modernisation de l'action publique.

### 3. UN CONTROLE PLUS CIBLÉ ET PLUS PÉDAGOGIQUE

Le contrôle de légalité connaît, dans sa pratique, une double évolution de fond : d'une part, un ciblage du contrôle sur les actes comportant les plus forts enjeux et d'autre part, le développement d'une dimension préventive et pédagogique qui rejoint l'activité de conseil et limite la nécessité de recourir à la phase contentieuse.

#### **3.1 Une période triennale marquée par une concentration des efforts de contrôle sur les actes prioritaires**

- **La transmission d'actes non soumis à l'obligation de transmission : une habitude difficile à résorber**

Les préfetures continuent à être destinataires d'actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. Les collectivités territoriales les envoient, la plupart du temps, par habitude, par méconnaissance de la liste des actes soumis à obligation de transmission, ou dans un souci de sécurité juridique.

Outre la diffusion régulière de circulaires rappelant la liste des actes transmissibles aux élus locaux et des contacts téléphoniques auprès des collectivités particulièrement concernées, plus d'un quart des préfetures (29) a organisé un retour systématique ou fréquent de ce type d'actes (renvoi sans cachet de la préfeture, mention du caractère non transmissible sur l'acte, bordereau ou papillon avec la référence à la dernière circulaire sur le sujet).

Bien qu'aucun recensement statistique précis ne puisse être effectué, une estimation conduit à établir la proportion d'actes non transmissibles réceptionnés de l'ordre de 5%, même si elle peut aller jusqu'à 35% dans quelques départements. Cette transmission concerne essentiellement des actes de la fonction publique territoriale et de police, secteurs où se sont portés les principaux efforts de réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au cours des dernières années.

Même si la tendance générale correspond plutôt à une baisse de ce type d'envois, la persistance de ce comportement consomme un temps précieux en traitement administratif pour les services de préfeture.

- **Le volume des actes reçus : une stabilité globale et un resserrement pour les actes prioritaires**

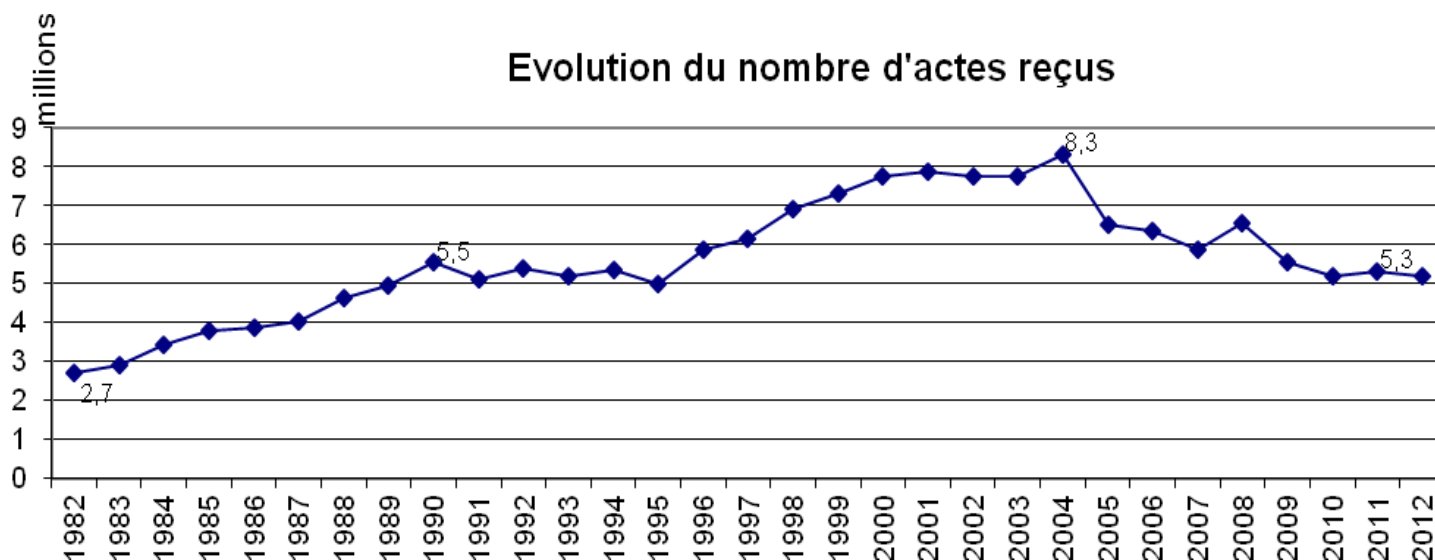
##### **1. Les actes reçus**

Dans un contexte où le nombre d'actes pris par les collectivités territoriales a augmenté du fait de la multiplication de leurs activités et de leurs compétences, le nombre d'actes reçus en préfetures et sous-préfetures est resté relativement stable entre 2010 et 2012, oscillant entre 5,2 et 5,3 millions.

Dans une perspective plus historique, ce chiffre confirme la baisse progressive, mais régulière, du volume d'actes reçus par les préfetures depuis le pic atteint en 2004 avec 8,3 millions d'actes. Il est actuellement comparable à celui enregistré au début des années 1990 (5,1 millions en 1991, 5,3 en 1992, près de 5,2 en 1993).



## Evolution du nombre d'actes reçus



ACTES REÇUS	Nombre 2010	Evolution 2010/2011	Nombre 2011	Evolution 2011/2012	Nombre 2012	Evolution 2010/2012	Part 2010	Part 2011	Part 2012
Commande publique	628 319	2,3%	642 599	0,3%	644 830	2,6%	12%	12%	12%
Urbanisme	1 246 006	7,8%	1 343 456	-4,6%	1 281 061	2,8%	24%	25%	25%
Fonction publique territoriale	1 011 165	-2,8%	982 474	-3,1%	951 834	-5,9%	19%	18%	18%
Actes de police	178 876	-15,4%	151 335	-4,3%	144 785	-19,1%	3%	3%	3%
Autres	2 143 786	3,1%	2 210 869	-1,4%	2 179 655	1,7%	41%	41%	42%
<b>TOTAL</b>	<b>5 208 152</b>	<b>2,4%</b>	<b>5 330 733</b>	<b>-2,4%</b>	<b>5 202 165</b>	<b>-0,1%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : INDIGO

Au sein des grandes catégories d'actes, les variations les plus significatives sont enregistrées dans les domaines de la fonction publique territoriale et des actes de police. Le nombre d'actes reçus diminue respectivement de près de 6% et de 19%. Cette évolution est cohérente puisque les modifications législatives intervenues pour réduire le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission, en particulier l'ordonnance n°2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité, ont affecté principalement ces domaines. Dans les secteurs de la commande publique et de l'urbanisme, la progression reste mesurée en étant inférieure à 3%.

Au-delà de la moyenne nationale, à l'échelle des départements, les préfetures n'ont pas relevé de variations statistiques majeures. Elles ont toutefois pu identifier certains facteurs expliquant des baisses ou des hausses intermédiaires sur les trois exercices.

Ainsi, dans les domaines de la commande publique et de l'urbanisme, l'impact de la crise économique a ralenti les investissements ainsi que les projets de construction des collectivités comme des particuliers, ce qui s'est ressenti surtout entre 2011 et 2012 en termes de nombre de marchés et de permis de construire reçus. A l'inverse, en réponse à la crise, le remboursement avec un an d'avance par le fonds de compensation sur la taxe à valeur ajoutée (FCTVA) a favorisé le maintien d'opérations d'investissement par les collectivités et l'augmentation des interventions économiques de leur part (garanties d'emprunts, aides directes aux entreprises, achats de bâtiments pour la location à des entreprises) a généré plus d'actes.



Le relèvement du seuil de transmission des marchés, de 193 000€ H.T. à 200 000€ H.T au 1<sup>er</sup> janvier 2012, n'a eu que peu d'effets sur le volume d'actes de la commande publique.

En matière d'urbanisme, la volonté des collectivités territoriales d'accélérer certaines procédures avant des échéances liées à la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) a contribué à alimenter le nombre d'actes relatifs aux documents d'urbanisme (PLU, SCOT). La mise en place de la taxe d'aménagement, résultant de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, a également été source d'actes supplémentaires sur l'année 2012.

Dans le domaine de la fonction publique territoriale, la tendance générale de baisse, due à la réduction du périmètre des actes transmissibles, n'a pas été remise en cause malgré la mise en œuvre, dans son volet « CDIsation », de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

La mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale a généré des consultations nombreuses des assemblées délibérantes et de multiples modifications institutionnelles (périmètre, statut, compétences) des EPCI. La croissance du nombre d'actes reçus en matière d'intercommunalité n'est pas réellement perceptible car cette catégorie est comprise au sein des « autres actes ».

Parmi les facteurs organisationnels, la réorganisation des services, avec la centralisation du contrôle en préfecture, a conduit à une période d'ajustement dans les modes de comptabilisation des actes (rectification des doublons entre préfecture et sous-préfectures et de la répartition dans les catégories d'actes).

## 2. Les actes prioritaires reçus

<b>ACTES PRIORITAIRES REÇUS</b>	Nombre 2010	Evolution 2010/2011	Nombre 2011	Evolution 2011/2012	Nombre 2012	Evolution 2010/2012	Part 2010	Part 2011	Part 2012
Commande publique	250 981	-6,1%	235 761	-4,0%	226 293	-9,8%	23%	22%	23%
Urbanisme	265 515	-4,3%	254 137	-13,8%	218 995	-17,5%	24%	23%	22%
Fonction publique territoriale	170 484	-15,2%	144 626	-10,0%	130 168	-23,6%	16%	13%	13%
Actes de police	40 731	-29,5%	28 722	-17,6%	23 670	-41,9%	4%	3%	2%
Autres	367 715	14,8%	422 085	-8,4%	386 725	5,2%	34%	39%	39%

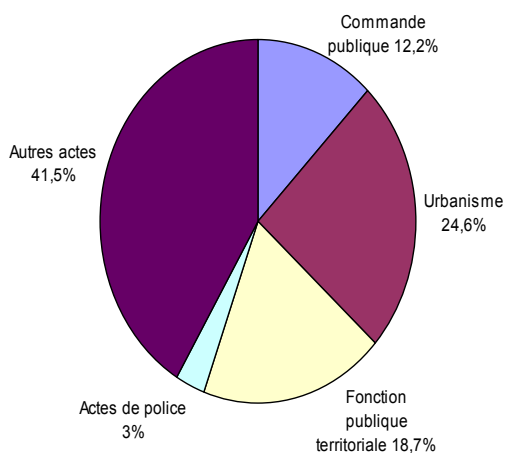
Source : INDIGO

Le nombre d'actes prioritaires reçus a connu une contraction, en passant de près d'1,1 million en 2010 et 2011 à 985 851 actes en 2012. En dehors des facteurs conjoncturels précédemment évoqués qui ont pesé globalement sur le nombre d'actes reçus dans chaque domaine, cette réduction est à mettre sur le compte d'un meilleur ciblage des stratégies de contrôle annuelles arrêtées par les préfets.

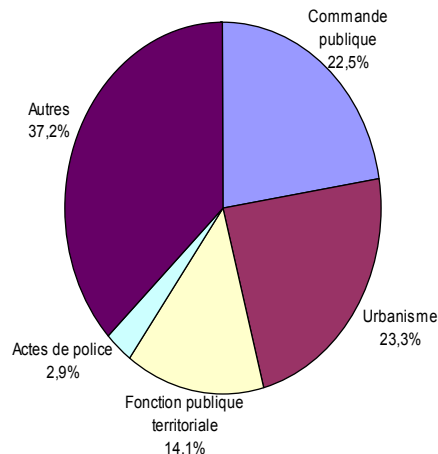
En termes de poids moyen, l'urbanisme, avec près d'un quart des actes reçus (24,6%), reste en tête. La fonction publique territoriale représente le deuxième secteur pourvoyeur d'actes prioritaires (18,7%), avant la commande publique (12,2%). La comparaison de leur part respective dans le total des actes reçus et le total des actes reçus prioritaires montre que la

classification prioritaire profite à la commande publique en raison des enjeux financiers et concurrentiels qu'elle comporte. Celle-ci devient aussi importante que l'urbanisme dans le champ prioritaire avec 22,5%. Les autres secteurs sont quasiment équivalents dans les deux ensembles avec, toutefois, un léger retrait de la part de la fonction publique territoriale dans le total des actes prioritaires reçus.

Représentation moyenne des catégories d'actes dans la totalité reçue entre 2010 et 2012



Représentation moyenne des catégories d'actes parmi les prioritaires reçus entre 2010 et 2012



- **Le volume d'actes contrôlés : une baisse globale et une stabilisation dans le champ prioritaire**

Le contrôle des actes peut s'apprécier à partir des deux ensembles constitués par les actes reçus et les actes prioritaires.

ACTES CONTROLES	Données nationales						Evolution		
	2010		2011		2012		2010/2011	2011/2012	2010/2012
Actes reçus	5 208 152		5 330 733		5 202 165		2,4%	-2,4%	-0,1%
Actes contrôlés	1 734 558	33,3%	1 317 321	24,7%	1 177 874	22,6%	-24,1%	-10,6%	-32,1%
Actes prioritaires reçus	1 095 426		1 085 331		985 851		-0,9%	-9,2%	-10,0%
Actes prioritaires contrôlés	995 739	90,9%	995 793	91,8%	902 143	91,5%	0,0%	-9,4%	-9,4%

Source : INDIGO

Le taux global de contrôle des actes a diminué en passant de 33,3% en 2010, à 24,7% en 2011 et à 22,6% en 2012. Cette baisse est principalement la conséquence de la politique de plus en plus ciblée sur les actes prioritaires qui a été menée au cours de la période. Une circulaire en a précisé les contours en urbanisme en septembre 2009, dans la commande publique en septembre 2010 et dans la fonction publique territoriale en mars 2012. Les actes prioritaires représentent de façon constante 1/5<sup>ème</sup> des actes reçus sur les trois années de référence (21% en 2010, 20,4% en 2011, 19% en 2012). Si le nombre d'actes prioritaires contrôlés baisse de 9,4%, cette diminution est proche de celle du nombre d'actes prioritaires reçus (-10%). Le contrôle prioritaire n'a donc pas reculé dans son intensité.

Le détail par domaine montre, d'ailleurs, que l'effort de contrôle est plus soutenu dans la commande publique et en urbanisme puisque le contrôle diminue dans une proportion plus faible que le volume reçu. En revanche, dans la fonction publique territoriale, la baisse du nombre d'actes contrôlés est plus accentuée que celle du nombre d'actes reçus, ce qui marque un certain recul. Le constat est identique pour les actes de police. Néanmoins, il ne

s'agit pas dans ce cas d'une des priorités nationales. Seule la catégorie des « autres actes » augmente de 5% dans les deux composantes, ce qui semble imputable aux actes liés à l'intercommunalité et, dans une moindre mesure, au fonctionnement des assemblées délibérantes.

ACTES PRIORITAIRES	Données nationales						Evolution	
	2010		2011		2012		2010-2012	
	Reçus	Contrôlés	Reçus	Contrôlés	Reçus	Contrôlés	Reçus	Contrôlés
Commande publique	250 981	227 441	235 761	214 957	226 293	213 058	-9,8%	-6,3%
Urbanisme	265 515	236 162	254 137	231 972	218 995	199 193	-17,5%	-15,7%
Fonction publique territoriale	170 484	154 588	144 626	134 346	130 168	112 055	-23,6%	-27,5%
Actes de police	40 731	37 677	28 722	27 432	23 670	20 728	-41,9%	-45,0%
Autres actes	367 715	339 871	422 085	387 086	386 725	357 109	5,2%	5,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1 095 426</b>	<b>995 739</b>	<b>1 085 331</b>	<b>995 793</b>	<b>985 851</b>	<b>902 143</b>	<b>-10,0%</b>	<b>-9,4%</b>

Source : INDIGO

Par ailleurs, les actes prioritaires présentent souvent un caractère complexe (documents d'urbanisme, zones d'aménagement concerté, délégations de service public, partenariats public-privé...) par le croisement d'informations et de réglementations qu'ils supposent. S'ils ne comptent en eux-mêmes que pour un acte, ils requièrent d'y consacrer un temps de contrôle supérieur (en heures voire en jours) à celui des autres actes. La période de référence est, de plus, marquée par le renouvellement partiel des équipes en charge du contrôle en préfecture, ainsi que par la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunal occupant une partie des effectifs. C'est pourquoi le taux de contrôle des actes prioritaires, indicateur de performance figurant dans le programme « administration territoriale de l'Etat », n'a pas autant progressé qu'attendu en restant situé entre 91% et 92% sur les trois exercices.

	2010	2011	2012
Objectif	95%	96%	96%
Résultat (arrondi à l'unité)	91%	92%	92%

### 3.2 La mise en œuvre des trois strates de contrôle : une politique adaptée avec quelques points de vigilance

- **Une identification des actes prioritaires parfois délicate**

Le tri des actes est une étape importante dans le processus de contrôle, notamment pour éviter un nouvel examen à l'arrivée en préfecture. Or, l'identification des actes prioritaires soulève plusieurs difficultés. Si l'ancienneté et la qualification des agents en sous-préfecture entrent en ligne de compte dans le bon déroulement de cette opération, les actions d'accompagnement ponctuelles des préfectures (grilles ou fiches permettant de s'approprier les caractéristiques des actes prioritaires, explications téléphoniques voire sur place) ont permis de lever assez rapidement cette difficulté.

L'obstacle principal est intrinsèque à certains des actes. A titre d'exemples, les permis situés dans les zones agricoles ou naturelles des plans locaux d'urbanisme (PLU) ne sont pas détectables par un simple balayage visuel, de même que la catégorie dont relève une autorisation relative à un établissement recevant du public (ERP). S'agissant des marchés et de leurs avenants, des calculs peuvent s'imposer pour déterminer s'ils franchissent le seuil défini pour le contrôle prioritaire. La transmission échelonnée de pièces se rapportant à un

même acte peut également entraver la classification. De facto, le tri se transforme alors en lecture approfondie ; quelques préfectures évoquent même un « pré-contrôle ».

Par ailleurs, le résumé du document dans l'application ACTES ne suffit souvent pas à définir son caractère prioritaire, nécessitant une ouverture acte par acte pour le vérifier.

- **Une adhésion aux priorités nationales avec des ajustements locaux prévus par les textes**

La politique de priorisation des actes a rencontré une large adhésion des services car elle met en adéquation la nécessité du contrôle, garant du respect du droit et de l'égalité devant la règle de droit, avec les enjeux qui s'attachent aux actes et elle rend l'activité en elle-même plus intéressante pour les agents.

Les stratégies de contrôle départementales pour l'année 2012 ont démontré que les priorités nationales ont été bien intégrées. Les préfectures de la strate 4 (départements avec une population supérieure à un million d'habitants) ont utilisé les dérogations permises par la circulaire du 25 janvier 2012 en ajustant les seuils ou les montants déclenchant le contrôle prioritaire<sup>13</sup>. Symétriquement, les départements avec une faible densité démographique ont adapté ces seuils en sens inverse pour ne pas exclure du contrôle un nombre trop grand d'actes (abaissement des seuils démographiques pour les actes de fonction publique territoriale, du montant des marchés de travaux).

La liste des priorités nationales est considérée comme pertinente et correspond aux préoccupations locales. Deux nuances doivent cependant être apportées.

D'une part, au sein des critères de priorité, le seuil de 5% du montant initial du marché pour déclarer un avenant prioritaire est perçu comme trop bas par rapport à l'état de la jurisprudence.

D'autre part, si les circulaires du 25 janvier et du 2 mars 2012 ont remis l'accent sur les actes de la fonction publique territoriale et conduit des départements à réinvestir ce champ, cette priorité a soulevé quelques réserves. Ses enjeux restent jugés moindres (actes individuels, impact budgétaire réel mais plus limité) que ceux attachés aux actes d'urbanisme (enjeux vitaux, environnementaux, infrastructurels) ou de la commande publique (enjeux financiers, socio-économiques). Comparativement, l'intercommunalité, dans ses aspects institutionnels et de fonctionnement, apparaît plus prioritaire que la fonction publique territoriale sur la période triennale. Ceci se reflète d'ailleurs dans le fait que plus de 80% des préfectures l'ont inscrite en tant que priorité locale, renouant avec la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité où elle apparaissait comme priorité nationale aux côtés de la commande publique et de l'urbanisme-environnement. Cette situation est pour autant surtout liée à l'impact de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et à la mise en œuvre du SDCI dans les départements.

En matière de priorités locales, la latitude laissée aux préfectures ne semble pas autant utilisée qu'elle pourrait l'être pour ajuster le périmètre des actes prioritaires à la réalité locale et aux moyens à disposition. En effet, leur nombre est souvent important et elles ne sont sans doute pas définies de façon assez restrictive ou précise dans des domaines comme les affaires générales et les actes de police. Sur l'année 2012, les priorités locales retenues ont correspondu aux actes liés à l'intercommunalité (statuts, compétences) et à la vie

---

<sup>13</sup> Concernant la commande publique, 200 000€ H.T. pour les marchés de fournitures, de service, de maîtrise d'œuvre, 1 million d'euros pour les marchés de travaux, supérieur à 5% du montant initial du marché transmissible pour les avenants. Concernant la fonction publique territoriale, à population des communes et des EPCI supérieure à 10 000 habitants pour les actes de recrutement sur les emplois fonctionnels et les délibérations relatives au régime indemnitaire.

démocratique locale (près de 83% des préfectures), aux actes de police (59%), aux interventions économiques (48%), à la domanialité et aux biens de section (33%).

Outre la marge de manœuvre existante sur les priorités locales, le contrôle différencié est également pratiqué pour permettre d'atteindre les objectifs fixés dans les domaines prioritaires en distinguant un niveau allégé de contrôle (vérification des mentions formelles, de la compétence de l'auteur, de l'existence de motivations, complétude des dossiers) et un niveau approfondi (en plus des points du contrôle allégé, vérification détaillée des points de fond).

- **Un contrôle des actes non prioritaires d'une intensité variable**

Pour des raisons constitutionnelles et d'engagement de la responsabilité de l'Etat, le principe selon lequel aucun acte ne doit être exclu du contrôle de légalité a été réaffirmé dans la circulaire du 25 janvier 2012 précitée. Il est la raison d'être de la troisième strate de contrôle : la définition d'une méthode pour contrôler les actes ne relevant ni des priorités nationales, ni des priorités locales.

Au titre de l'indicateur « part des actes prioritaires dans le total des actes contrôlés », l'objectif est de se situer à  $\frac{3}{4}$  d'actes prioritaires pour  $\frac{1}{4}$  d'actes non prioritaires examinés, avec une marge de plus ou moins 5%. La part des actes prioritaires dans le total contrôlé a bondi de 18 points entre 2010 (57,4%) et 2011 (75,6%). Elle est restée au même niveau en 2012 (76,6%) qu'en 2011. Ce saut correspond à la montée en puissance du contrôle ciblé, traduisant l'application des premières circulaires. Cette part permet également de vérifier la réalité du contrôle non prioritaire.

Si globalement l'objectif est atteint, des disparités existent dans la mise en œuvre du contrôle des actes non prioritaires au niveau des départements. En effet, une dizaine de préfectures indiquent ne pas l'effectuer faute d'effectif et de temps suffisants. La plupart le subordonne au temps disponible éventuellement restant à l'issue du contrôle prioritaire. Une minorité a arrêté une méthodologie précise pour ce troisième étage de la stratégie (nombre prédéfini d'actes prélevés par mois ou par semaine, par domaine et/ou par collectivité, roulement alphabétique par collectivité, échantillon sélectionné par la sous-préfecture).

Le contrôle non prioritaire repose le plus souvent sur des signalements par les sous-préfets ou par des tiers en raison d'une actualité sur un dossier ou d'un litige plutôt que sur un contrôle aléatoire ou sur un échantillonnage.

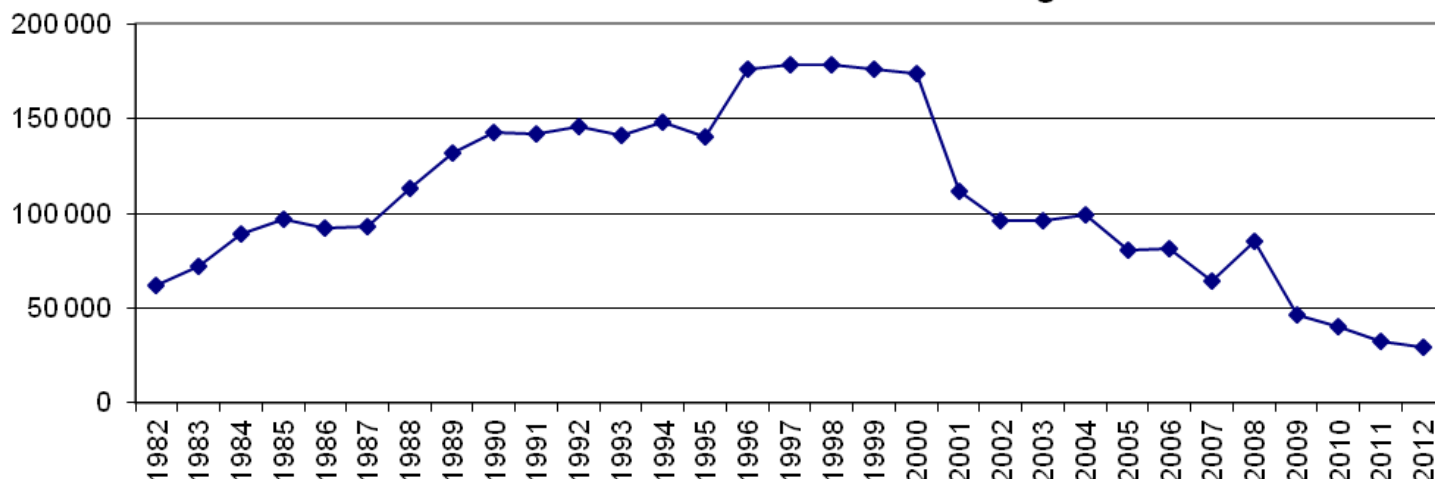
### **3.3 Une démarche précontentieuse évoluant vers le conseil**

- **Recours gracieux et lettres pédagogiques : entre alternative et complémentarité**

La phase précontentieuse du contrôle de légalité intervient lorsqu'à l'issue du contrôle des actes, des irrégularités de forme comme de fond ont été décelées. En fonction de leur nombre ou de leur degré de gravité, il appartient au représentant de l'Etat de décider de l'envoi d'une lettre d'observations à l'exécutif local visant à demander soit la modification soit le retrait de l'acte en cause. La lettre d'observations équivaut alors à un recours gracieux ayant un effet juridique en termes de délais dans l'optique d'une éventuelle procédure contentieuse.

Sur la période triennale, le nombre total de recours gracieux est passé d'environ 40 000 à près de 30 000, soit une baisse de 25%. Ce chiffre s'inscrit dans une évolution déflationniste perceptible depuis le tournant des années 2000 (niveau de l'ordre de 170 000 lettres d'observations). A l'exception de la commande publique, secteur où ils sont les plus nombreux (10 000), tous les domaines enregistrent une diminution significative des recours gracieux sur la période 2010-2012.

## Evolution du nombre de recours gracieux



RECOURS GRACIEUX	Données nationales			Evolution		
	2010	2011	2012	2010/2011	2011/2012	2010/2012
Commande publique	10 393	10 638	10 041	2,4%	-5,6%	-3,4%
Urbanisme	9 375	7 512	6 503	-19,9%	-13,4%	-30,6%
Fonction publique territoriale	6 690	4 501	4 250	-32,7%	-5,6%	-36,5%
Actes de police	1 202	680	680	-43,4%	0%	-43,4%
Autres	12 833	8 895	8 033	-30,7%	-9,7%	-37,4%
<b>TOTAL</b>	<b>40 493</b>	<b>32 226</b>	<b>29 507</b>	<b>-20,4%</b>	<b>-8,4%</b>	<b>-27,1%</b>

Source : INDIGO

Ce constat n'est pas surprenant dans la mesure où, parallèlement, la pratique des lettres d'observations ne valant pas recours gracieux se développe. Ces lettres, dont la terminologie peut varier (lettres dites pédagogiques ou pour l'avenir), visent à appeler l'attention des autorités locales sur des irrégularités de moindre importance, sur des faiblesses ou risques juridiques contenus dans leurs actes en leur demandant d'en tenir compte pour les prochains actes similaires. Elles peuvent toutefois amener les collectivités locales à modifier ou à reprendre les actes visés sans attendre. Elles se distinguent des recours gracieux par l'absence de conséquence juridique sur le plan contentieux.

Dans 36% des préfectures, les lettres d'observation ne valant pas recours gracieux sont majoritairement utilisées (de l'ordre de 60 à 80% de l'ensemble des lettres). Si ce type de lettres est privilégié lorsque la nature de l'irrégularité n'est pas substantielle ou que la complexité de la réglementation appelle une démarche d'explication plus que de sanction, il concerne également davantage la commande publique. En effet, les observations sur les marchés interviennent fréquemment alors qu'ils sont en cours d'exécution. L'analyse « coûts-avantages » amène alors à rechercher une réponse proportionnée aux risques encourus par les collectivités territoriales, notamment sur le plan financier.

Dans 25% des préfectures, les recours gracieux demeurent la modalité dominante. Ils sont favorisés parce qu'ils sont jugés plus efficaces et débouchant sur des résultats tangibles et qu'ils préservent une issue contentieuse. Ils s'exercent plus particulièrement dans les dossiers d'urbanisme et dans les cas d'atteinte aux principes fondamentaux de la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures).

En dehors de ces préfectures qui semblent avoir effectué un choix marqué, la prédominance de la lettre pédagogique ou du recours gracieux peut varier d'un exercice à l'autre, en



fonction des dossiers et des circonstances. Néanmoins, des critères de mise en œuvre de la première ou du second se dégagent assez naturellement :

- la lettre pédagogique porte sur des actes, prioritaires ou non, avec des irrégularités mineures ou des actes mettant en œuvre des réglementations nouvelles nécessitant un accompagnement ;
- le recours gracieux porte davantage sur des actes prioritaires comportant des irrégularités substantielles et, dans une moindre part, sur des actes de collectivités commettant des illégalités répétées.

La politique ciblée de contrôle a, dans une certaine mesure, eu un impact sur la « politique » des lettres d'observations valant ou non recours gracieux. Néanmoins, celle-ci n'est pas formalisée comme peut l'être désormais la stratégie de contrôle.

#### • Des observations récurrentes sur les mêmes thématiques

38% des préfetures adressent des circulaires annuelles aux exécutifs locaux synthétisant les principales observations de l'année écoulée et les recommandations pour l'exercice en cours, soit dans le cadre de la démarche Qualipref (15 préfetures) en pleine expansion actuellement, soit par initiative personnelle (24).

Si quelques observations sont liées aux caractéristiques propres à certains départements (l'application de la loi « littoral », les biens de section, les subventions à des associations et clubs sportifs), la plupart de celles effectuées sont communes à l'ensemble du territoire et se rapportent aux mêmes thèmes et points de droit (cf : tableau annexé). Les points saillants par domaine sont les suivants :

- commande publique : le manquement aux règles de publicité, le manque de clarté des critères et de l'analyse des offres, le recours à une procédure non adaptée, les avenants abusifs ;
- urbanisme : le non respect du zonage et de ses implications sur la délivrance des permis, l'incomplétude des dossiers ;
- fonction publique territoriale : le recours non justifié au recrutement contractuel, le manquement aux règles de publicité des vacances de poste ;
- intercommunalité : l'exercice et les limites de compétences entre les communes et les EPCI ;
- vie démocratique locale : la gestion des délégations et les règles de base de réunion des assemblées ;
- domanialité : l'absence ou la non prise en compte de l'avis de France Domaine.

Le taux de retrait des actes après intervention de la préfeture fournit une indication partielle de l'efficacité des lettres d'observations dans la mesure où les lettres pédagogiques sont prises en compte sans toujours savoir si les collectivités ont suivi ou non les observations pour l'acte immédiat ou ultérieur. A l'inverse, l'issue est connue dans un délai maximal de deux mois pour le recours gracieux (suite favorable, refus, rejet implicite). Il est donc probable que cet indicateur minore le niveau de retrait et de modification des actes effectivement obtenu, les préfetures estimant que les lettres pédagogiques produisent également des retombées positives même si elles n'ont pas d'effet contraignant. En l'occurrence, le taux de retrait des actes est resté stable à 54% sur la période (54,5% en 2010 et 2011, 53,7% en 2012).

Les communes de petite et moyenne taille paraissent plus réactives et attentives aux lettres d'observations, soucieuses d'éviter toute insécurité juridique. Les collectivités de plus grande taille, disposant de plus grandes ressources juridiques, contestent plus fréquemment le bien-fondé de certaines remarques et voient dans les lettres d'observations un frein à leur action.

Thématiques	Observations principales et récurrentes	Proportion des préfectures
<b>Commande publique</b>		
Marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manquement aux règles de publicité (délais, support)</li> <li>- non-conformité entre l'avis publié et le règlement de consultation</li> <li>- mauvaise définition de l'objet et des besoins du marché</li> <li>- commission d'appel d'offres : problème dans l'élection, la composition, les règles de fonctionnement</li> <li>- critères et analyse des offres : définition imprécise, recours au critère unique du prix, nouveaux critères ou modification en cours de procédure, erreur de notation, non respect au moment du choix, difficultés d'appréciation de la valeur technique des offres des entreprises</li> <li>- méconnaissance des procédures : recours à la négociation non prévue initialement, non respect de l'allotissement, recours non motivé au marché global, confusion entre classement sans suite et marché infructueux, non respect du délai <i>standstill</i>, recours abusif à la procédure de conception-réalisation, aux mesures dérogatoires (marché négocié ou de régularisation), possibilité de résiliation, non respect de la procédure contradictoire en cas d'offre anormalement basse</li> <li>- absence de mise en concurrence: reconduction tacite des contrats</li> <li>- défaut d'information des candidats évincés</li> <li>- autorité signataire de l'acte d'engagement : incompétence</li> <li>- pièces manquantes (attestations fiscales et sociales)</li> <li>- notification au titulaire du marché avant sa transmission au contrôle de légalité (absence de caractère exécutoire)</li> </ul>	77%
Délégations de service public	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manquement aux règles de publicité (délais, support)</li> <li>- mauvaise définition de l'objet et des besoins du marché</li> <li>- commission DSP : problème dans la composition, les règles de fonctionnement</li> <li>- méconnaissance des procédures : choix entre procédure normale ou simplifiée, utilisation abusive à la procédure simplifiée</li> <li>- durée : fixation, renouvellement indu pour le sortant, prolongation obtenue sans raison valable</li> </ul>	18%
Avenants	<ul style="list-style-type: none"> <li>- montants qui bouleversent l'économie du marché, &gt;15% du montant initial</li> <li>- multiplication d'avenants non justifiés due à une mauvaise définition initiale des besoins</li> <li>- recours non approprié à l'avenant pour contourner d'autres possibilités (marché complémentaire)</li> <li>- changement d'objet avec le marché initial</li> </ul>	45%
<b>Urbanisme</b>		
Documents de planification	<ul style="list-style-type: none"> <li>- procédure d'élaboration ou de révision des documents viciée</li> <li>- incohérence entre documents, entre règlement écrit et plans</li> <li>- documents incomplets : absence de plans de servitude, d'étude d'impact et d'évaluation environnementale, des avis requis</li> <li>- non respect des dispositions des plans de risques, du zonage agricole et naturel, des coefficients d'occupation du sol ou d'espaces verts, de la densité de l'urbanisation</li> <li>- interprétation erronée de notions : adaptations mineures, reconstruction à l'identique</li> <li>- non respect ou absence des conclusions ou avis (architecte des bâtiments de France, commission sécurité et accessibilité, commissaire enquêteur)</li> </ul>	47%
Lois littoral et montagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- construction dans la bande des 100 m du rivage</li> <li>- extension d'urbanisation non en continuité avec les agglomérations et villages existants</li> <li>- mauvaise prise en compte du risque de submersion marine</li> </ul>	13%



Permis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- motivation insuffisante des permis notamment pour les constructions hors parties urbanisées, les projets en zone agricole</li> <li>- délivrance illégale de permis en zone agricole, en zone de risques, permis tacites irréguliers</li> <li>- non transmission de permis de construire</li> <li>- dossier incomplet: absence de l'autorisation ICPE, des consultations requises (avis architecte)</li> <li>- autorité de délivrance incompétente : problème de délégation de signature, actes délivrés au nom de l'Etat alors qu'ils auraient dû l'être au nom de la commune:</li> <li>- changement de destination des bâtiments</li> <li>- non respect des règles de hauteur, d'implantation, de distances et de limites séparatives, d'aspects extérieurs</li> <li>- mauvaise application de la réglementation des lotissements</li> </ul>	44%
Droit de préemption urbain	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en œuvre trop étendue</li> <li>- absence ou insuffisance de motivation</li> <li>- problème de compétences (conseil municipal ou maire)</li> <li>- dossiers incomplets : information des propriétaires, avis services fiscaux, déclaration d'intention d'aliéner</li> </ul>	7%
<b>Fonction publique territoriale</b>		
Titulaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vacance de postes: absence ou délai insuffisant de publicité</li> <li>- création, transformation ou suppression d'emplois sans avis du comité technique</li> <li>- avancements: non respect des quotas au titre de la promotion interne (grade administrateur notamment)</li> <li>- nomination d'administrateur territorial avant publication de liste d'aptitude au journal officiel</li> <li>- méconnaissance des procédures de réintégration, de détachement de fonctionnaires sur des emplois contractuels, procédure</li> </ul>	21%
Contractuels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manquement aux règles de publicité : absence ou délai insuffisant des avis de vacance</li> <li>- non respect des conditions de recours à des contractuels, surtout en catégorie A alors que le cadre d'emploi existe (emplois de chargés de mission)</li> <li>- absence de recherche de titulaires pour occuper le poste, absence de justification sur l'écartement de candidatures de fonctionnaires</li> <li>- non respect des critères de transformation de CDD en CDI</li> <li>- recours abusif au renouvellement de CDD</li> </ul>	63%
Rémunération Régime indemnitaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niveau initial ou augmentation de la rémunération d'agents contractuels disproportionnés compte-tenu des diplômes, de l'expérience ou des responsabilités du poste</li> <li>- institution de primes sans base légale, cumul de primes illégal</li> <li>- octroi illégal d'avantages en nature</li> <li>- manque de précision des délibérations fixant le régime indemnitaire</li> </ul>	36%
Rétroactivité des actes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- problème touchant tous les actes de la catégorie</li> </ul>	21%
<b>Intercommunalité</b>		
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non respect des principes de spécialité et exclusivité</li> <li>- imprécision des statuts : conflit de compétences</li> <li>- incompétence de l'auteur de l'acte</li> </ul>	30%
Procédures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vices de procédure en matière de création, fusion, adhésion, retrait ou dissolution</li> <li>- mise en œuvre de mutualisation de services, de transferts de moyens</li> <li>- problème dans l'élection et la désignation des délégués communautaires</li> </ul>	10%
Relations financières	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fonds de concours : versement en dehors des possibilités prévues par la loi</li> </ul>	10%
<b>Vie démocratique locale</b>		
Délégations de signature ou de fonction	<ul style="list-style-type: none"> <li>- délégations imprécises ou identiques pour plusieurs adjoints</li> <li>- décisions prises par l'organe délibérant malgré délégation à l'exécutif</li> <li>- délégation à des agents n'ayant pas la compétence</li> <li>- problème de retrait de délégation et des conséquences à en tirer</li> </ul>	31%

Statut et indemnités de l'élu	- indemnités : non respect du plafonnement, absence de base légale - prise en charge induue de frais - mandats spéciaux attribués rétroactivement	13%
Fonctionnement des organes délibérants	- manquement aux règles de convocation, quorum, vote, désignation secrétaire de séance - non respect du droit d'expression et d'information des élus et groupes (bulletins, panneaux) - problème de composition des commissions communales, des CCAS - impact des démissions d'adjoints ou de conseillers - participation d'un conseiller intéressé à une délibération - publicité et mise à disposition des comptes-rendus de séance, des délibérations	23%
<b>Actes de police</b>		
	- motivation insuffisante - absence de limitation dans le temps et l'espace	19%
<b>Domanialité</b>		
	- absence de l'avis France Domaine ou non respect de l'évaluation effectuée - non respect des dispositions de désaffectation et de déclassement de biens - fixation du prix contestable : vente à l'euro symbolique, biens du domaine privé - contrats de location: problème de bénéficiaires, de montant de loyer, de durée et d'effet rétroactif - mauvaise maîtrise des procédures : chemins ruraux, biens sans maître ou abandonnés	27%
<b>Interventions économiques</b>		
	- non respect des montants autorisés, des plafonds ou taux pour l'octroi d'aides - recours abusif au crédit-bail - mauvaise prise en compte des textes communautaires - octroi de subventions supérieures à 23 000€ sans convention - création et objet social non conformes des sociétés publiques locales - rabais trop important consenti pour la cession de bâtiments industriels	13%
<b>Fiscalité</b>		
	- non-respect des délais de vote pour l'institution de taxes - exonérations illégales et non respect des plafonds ou des barèmes - non respect de dispositions relatives à la taxe d'aménagement, à la taxe de publicité extérieure, à la suppression TP/CFE	16%

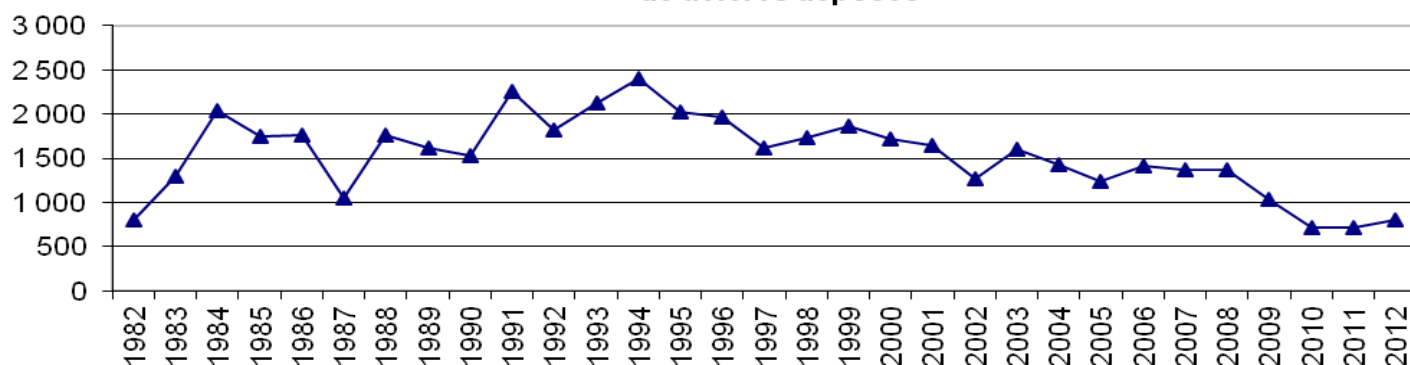
Source : enquête DGCL 2013 auprès des préfetures

### 3.4 Le maintien du recours contentieux malgré des déférés peu nombreux au regard du nombre d'actes contrôlés

- **Une tendance à la hausse sur la période triennale**

Sur le plan national, compte-tenu du volume d'actes contrôlés (entre 1,1 et 1,7 million sur la période triennale) et de recours gracieux (entre 30 000 et 40 000), le nombre de déférés et de demandes de suspension déposés, de l'ordre de quelques centaines chacun, apparaît réduit. Ces chiffres se situent dans une tendance de fond à la baisse depuis le milieu des années 1990 (pic à 2 403 déférés en 1994), avec des variations ponctuelles de 100 à 300 d'une année sur l'autre depuis cette date.

### Evolution du nombre de déférés déposés

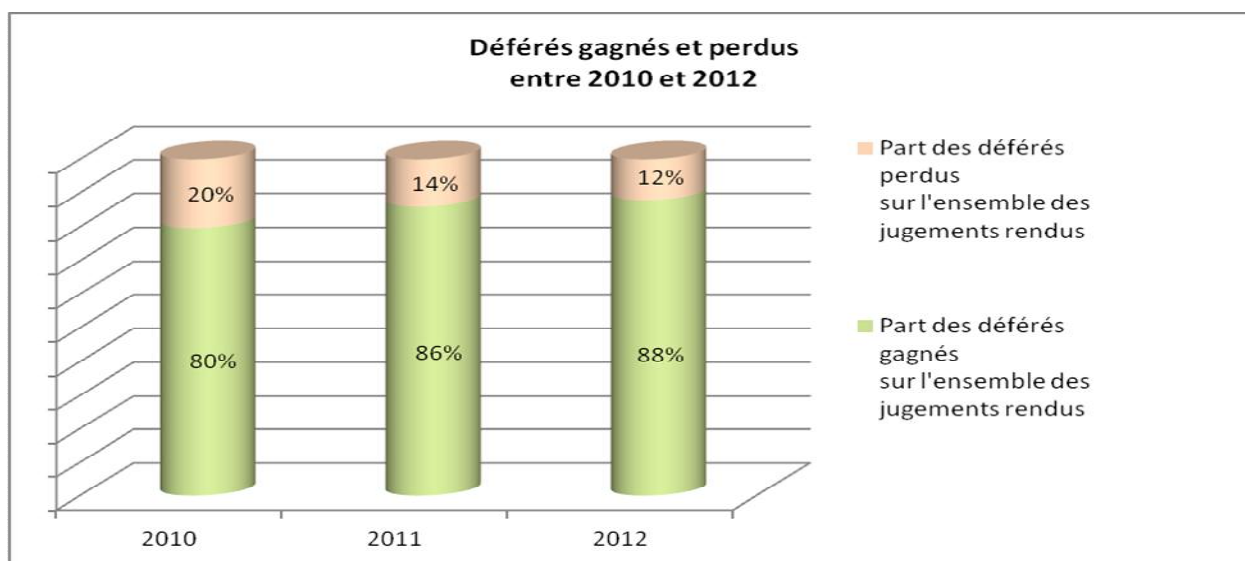


Cette évolution s'explique, dans une certaine mesure, par la prise en compte en amont des conséquences de l'annulation d'un acte pour les collectivités (pénalisation financière lourde, perte de financements pour des projets, redémarrage de procédures longues avant une échéance impérative, emplois en jeu), mais également par la volonté de plus en plus de sécuriser les actes en amont de la part des collectivités comme des services de l'Etat (élaboration des documents d'urbanisme, conseil demandé avant le lancement de procédures en matière de marchés et de délégations de service public).

ACTIVITÉ CONTENTIEUSE	Données nationales			Evolution		
	2010	2011	2012	2010-2011	2011-2012	2010-2012
Déférés déposés	721	709	804	-1,7%	13,4%	11,5%
Demandes de suspension déposées	282	298	369	5,7%	23,8%	30,9%
Désistements ou non lieux à statuer	107	140	157	31%	12,1%	46,7%

Source : enquête DGCL 2013 auprès des préfetures

Pour autant, sur la période de référence, le nombre de déférés et de demandes de suspension déposés a progressé respectivement de 11,5% et de près de 31%, ce qui indique que l'action contentieuse n'a pas été délaissée par les services préfectoraux.



L'issue des déférés est largement favorable au représentant de l'Etat. En effet, si l'on rapporte le nombre de déférés gagnés sur l'année au nombre de jugements rendus (gagnés et perdus) sur le même exercice, le taux de réussite est de 80% en 2010, de 86% en 2011 et de 88% en 2012. Cette proportion importante montre que le recours au déferé est enclenché si les moyens juridiques sont solides et que les chances de réussite sont élevées.

En outre, les désistements interviennent généralement à la suite du retrait de l'acte en cours d'instruction, ce qui prouve alors le « succès » du déferé même s'il ne s'est pas conclu par un jugement favorable.

En matière de production de déférés, une caractéristique géographique apparaît notable. Dans la majorité des départements, leur nombre est de quelques unités. Néanmoins, des départements du sud de la France affichent jusqu'à plusieurs dizaines de déférés par an. Ce différentiel est essentiellement imputable aux déférés déposés en matière d'urbanisme dus à la pression foncière et à l'attractivité du rivage méditerranéen. Il se vérifie également mais de façon plus limitée pour le littoral atlantique (Vendée, Charente-Maritime), dans la région francilienne (Essonne) et à proximité d'une grande agglomération (Nord, Rhône).

Le déferé « provoqué », c'est-à-dire à la demande d'un tiers (article L.2131-8 CGCT), concerne plutôt les domaines de l'urbanisme (permis refusés, voisins hostiles à un projet) et de la commande publique (candidats évincés), mais il demeure très peu mis en œuvre. Soit l'analyse de la demande conclut qu'il n'y a pas matière à poursuivre ou que les arguments juridiques ont peu de chance de prospérer, soit les enjeux du dossier ne sont pas suffisamment importants pour y consacrer des moyens sachant que le tiers n'est par ailleurs aucunement privé de son droit à effectuer lui-même un recours contentieux.

S'agissant des demandes de suspension, des préfetures soulignent une quasi-impossibilité pratique d'utiliser la suspension automatique à l'encontre des marchés et des délégations de service public ainsi qu'en urbanisme (alinéa 4 de l'article L.2131-6 CGCT). En effet, la computation des délais de tri en sous-préfecture, d'envoi à la préfeture puis de contrôle de l'acte, éventuellement avec une phase d'échanges avec la collectivité concernée, dépasse les 10 jours, délai à respecter pour obtenir la suspension automatique à compter de la réception de l'acte. Cette procédure juridique devient, dans les faits, souvent inopérante en raison des délais de traitement administratif.

Quelques préfetures mentionnent un travail du service du contrôle de légalité en commun avec le pôle juridique interministériel, lorsqu'il existe, sur les requêtes et les mémoires lorsqu'un acte est déferé au tribunal administratif. Ce mode de fonctionnement ne semble toutefois pas généralisé, la fréquence des relations de travail entre ces services étant dépendante de la fréquence des déférés déposés. Toutefois, l'activité contentieuse des services en charge du contrôle de légalité ne se limite pas aux déférés. Ils sont amenés à défendre des arrêtés du préfet attaqués (intercommunalité, utilité publique).

- **L'évolution récente du cadre du déferé préfectoral à l'encontre des contrats de la commande publique**

En termes de jurisprudence, il faut retenir une évolution dans le contentieux relatif aux contrats de la commande publique. En effet, des arrêts du Conseil d'Etat (CE, 23 décembre 2011, n° 348647 et 348648) ont inscrit des déférés exercés contre des marchés publics dans le cadre du plein contentieux et non plus de l'excès de pouvoir. Ainsi, l'issue n'est plus obligatoirement l'annulation du contrat. Le juge peut moduler les effets de sa décision. En fonction de la gravité de l'illégalité commise, il peut soit prononcer la résiliation du contrat ou modifier certaines de ses clauses, soit décider de la poursuite de son exécution, assortie d'éventuelles mesures de régularisation par la collectivité contractante, soit, après avoir vérifié que l'annulation du contrat ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général ou

aux droits des cocontractants, annuler, totalement ou partiellement, le contrat, avec, le cas échéant, un effet différé.

Dans ce nouveau contexte, s'est posée la question de la nature des conclusions du préfet à l'encontre des contrats déferés. Considérant que, dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité, il n'appartient pas au préfet de s'immiscer dans les relations contractuelles des parties, ni de limiter l'office du juge, mais de veiller au respect des principes fondamentaux de la commande publique, la recommandation est de continuer à demander l'annulation des contrats de la commande publique litigieux. Cette orientation sera à confirmer ou à réviser à la lumière de l'expérience.

- **Une mise en cause de la responsabilité de l'Etat encadrée**

Le représentant de l'Etat dispose d'un pouvoir d'appréciation en matière de contrôle de légalité. Déferer un acte devant le tribunal administratif en cas d'illégalité est une faculté et non une obligation. Ce caractère facultatif du déferé n'empêche pas l'engagement de la responsabilité de l'Etat. Celle-ci a d'ailleurs été mise en cause à plusieurs reprises<sup>14</sup> et a fait l'objet de l'attention des corps de contrôle à l'occasion d'événements particuliers (tempête Xynthia en 2010).

La jurisprudence a permis de définir les critères établissant une faute lourde de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité :

- le caractère aisément décelable de l'illégalité commise au moment du contrôle ;
- l'abstention prolongée et répétée de déferer.

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'évolution de jurisprudence durcissant ou assouplissant ces critères. Ils doivent être rappelés et pris en compte au moment des choix arrêtés dans la stratégie de contrôle et, le cas échéant, au moment des signalements effectués par des tiers, pour éviter toute carence dans l'exercice du contrôle de légalité.

---

<sup>14</sup> CE, n°202058, 21 juin 2000 (commune de Roquebrune-Cap-Martin) ; CE, n°205959, 6 octobre 2000 (commune de Saint-Florent) ; CE, n°328972, 30 mars 2011(SIVOM Cinarca Liamone) et CE, n°356699, 17 juillet 2013 (SIVOM Cinarca Liamone)

#### 4. UNE MISSION DE CONSEIL CROISSANTE DONT LES LIMITES RESTENT A DÉFINIR

Rappelée dans la directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, une fonction de conseil doit être assurée par le préfet et les sous-préfets des différents arrondissements, compte-tenu de leur connaissance des problématiques des territoires et des élus locaux.

Les fonctions de contrôle et de conseil sont totalement indissociables. Les élus reconnaissent généralement au conseil apporté par les préfetures des avantages en termes de proximité, de réactivité, de compréhension des enjeux et d'objectivité. Pour autant, les préfetures ne détiennent, évidemment, aucune sorte de monopole dans ce domaine. La légitimité de leur intervention tient essentiellement à l'articulation du conseil avec le contrôle. Les qualifications techniques requises sont les mêmes. C'est pourquoi l'idée d'une dissociation des missions de conseil et de contrôle a été écartée.

Le constat unanime de la croissance des sollicitations en matière de conseil amène à s'interroger sur la répartition du temps consacré aux deux activités et l'ordre des priorités à suivre par les préfetures en prise directe avec les demandes des autorités locales.

##### **4.1 Des demandes basiques aux prestations juridiques pointues**

- **L'homogénéité des thèmes et de la nature des sollicitations des collectivités territoriales**

Les préfetures sont susceptibles d'être sollicitées sur des sujets très variés. Il existe cependant des thèmes principaux qui se recoupent pour partie avec ceux faisant l'objet d'observations récurrentes.

Parmi les priorités nationales, la commande publique et la fonction publique territoriale sont celles qui entraînent le plus de demandes. Dans le premier domaine, les demandes vont du seuil de transmission, des pièces constitutives des marchés ou des règles de publicité jusqu'à la mise en œuvre ou au choix des procédures (surtout les procédures adaptées), aux conditions de recours à l'avenant, aux prolongations ou résiliations de marchés et de délégations de service public, aux obligations d'information vis-à-vis des candidats évincés, aux conséquences en cas de redressement ou de liquidation judiciaire d'entreprises titulaires de marchés, ou encore aux marchés infructueux.

Dans le deuxième domaine, les interrogations des collectivités sont tournées vers les possibilités de recrutement de contractuels, la transformation de CDD en CDI, l'explicitation des dispositions de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, les régimes indemnitaires et les conditions de création d'emplois fonctionnels.

L'urbanisme suscite, quant à lui, moins de questions auprès des services préfectoraux du fait de l'implication des DDT[M]. Toutefois, lorsque c'est le cas, elles se concentrent sur les procédures d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme, sur les procédures d'enquête publique et la mise en œuvre du droit de préemption.

La recrudescence des questions liées à la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et du schéma départemental de coopération intercommunale est très souvent mise en avant. Les principales sollicitations portent sur les modifications statutaires et leur rédaction, la détermination exacte des compétences entre communes et EPCI, les incidences financières des changements de structure et la composition des conseils communautaires.

La période a été partiellement marquée par des élections locales (élections régionales en mars 2010, élections cantonales en 2011). Les questions relatives au fonctionnement des organes délibérants se maintiennent (convocation, ordre du jour, quorum et vote, absences et remplacements), ainsi que celles relatives aux conséquences des démissions des adjoints et conseillers et aux retraits de délégations de signature et de fonction.

Dans les autres domaines (pouvoirs de police et domanialité essentiellement), la demande de conseil concerne les procédures de péril et d'immeubles menaçant ruine, la législation funéraire, en particulier le régime des concessions, l'aliénation de biens et le déclassement de voies communales et de chemins ruraux, les biens de section.

Deux niveaux de conseil se dégagent du type de sollicitations enregistrées par les préfectures :

- un conseil pratique par le rappel de règles de base sur le fonctionnement des assemblées locales, par la mise à disposition de modèles d'actes (arrêtés essentiellement, délibérations plus rarement), par des conseils rédactionnels ;
- un conseil technique et juridique par l'explicitation des normes (intercommunalité), l'accompagnement dans l'application d'une réforme (taxe d'aménagement) ou dans les étapes d'une procédure (marchés).

Le conseil peut s'exercer sur un champ plus large que les aspects du contrôle de légalité stricto sensu. Il touche tous les aspects de l'activité des collectivités et fait appel également à des connaissances de droit privé (droit des contrats, droit de la propriété privée, droit du travail).

#### • Une dichotomie entre les collectivités selon leur taille

Si toutes les collectivités sont amenées à solliciter les services préfectoraux, en particulier lorsqu'il s'agit de trouver des solutions pour régulariser des actes déjà pris et des procédures déjà lancées, une ligne de partage s'établit néanmoins entre celles-ci en fonction de leur taille pour le conseil en amont.

Les collectivités de petite taille ne disposent pas ou peu de services juridiques. Leurs demandes portent d'une part, essentiellement, sur des règles touchant notamment au fonctionnement du conseil municipal, au statut de l'élu, d'autre part, sur des procédures moins habituelles pour elles comme la passation de marchés. Elles recherchent donc auprès des services de l'Etat une assistance quotidienne destinée à sécuriser leurs actes. Les observations qui peuvent leur être faites reposent d'ailleurs principalement sur la méconnaissance des règles applicables.

Cette démarche qui tend à se renforcer est une révélation de la difficulté pour de nombreuses collectivités de très petite taille à faire face à un environnement juridique de plus en plus complexe. Elle montre aussi la nécessité de développer fortement l'appui intercommunal. Les EPCI à fiscalité propre ont en effet pour vocation la mutualisation de compétences notamment juridiques, dont de petites communes ne peuvent disposer.

Les collectivités de taille plus importante font appel à la préfecture pour des demandes généralement plus complexes dans l'optique d'obtenir la validation de projets sans craindre le contrôle de légalité ultérieur. La demande peut s'étendre jusqu'à l'ingénierie de projets, notamment en matière d'aménagement, de développement économique ou de gestion de services publics locaux.

Outre les collectivités territoriales, certaines préfectures constatent également une évolution de fond : les administrés (communication de documents administratifs, arrêtés de police), les



associations ou les entreprises (candidates à des marchés) n'hésitent plus à s'adresser aux services préfectoraux pour obtenir des conseils dans leurs relations avec les collectivités.

- **Les formes du conseil**

La formalisation des demandes initiales reste limitée, l'appel téléphonique étant le moyen privilégié par les collectivités. Ce mode de saisine, particulièrement intrusif, ne favorise pas l'efficacité des services. Le développement de boîtes fonctionnelles dédiées ne produit pas encore pleinement ses effets, même si leur utilisation est encouragée par les services préfectoraux. L'envoi d'un mel à un interlocuteur précis est toutefois requis lorsque la demande s'avère compliquée et nécessite d'obtenir des précisions avant d'être en mesure de répondre.

La gradation des formes de conseil mises en œuvre répond aux caractéristiques de la demande (son degré de difficulté, l'ampleur du dossier). Elle peut schématiquement être résumée par le tableau ci-après :

<b>Vecteur du conseil</b>	<b>Caractéristiques de la demande et de la réponse</b>	<b>Nombre de collectivités concernées</b>	<b>Appréciation en termes d'efficacité</b>
Téléphone	Demande basique, réponse simple (articles du CGCT explicites) ou premier contact sur une demande complexe	Une collectivité	Efficacité relative car demandes récurrentes
Mel	Demande plus ou moins complexe portant sur un ou quelques points, nécessitant une vérification ou des recherches, réponse écrite sécurisante des deux côtés	Une collectivité	Efficacité réelle car réponse ciblée et conservation dans les dossiers
Courrier		Une collectivité	
Réunion	Multiplicité ou urgence des questions, dossier important, nécessité d'expliquer en détail et d'avoir un échange contradictoire	Une ou quelques collectivités	Efficacité réelle, déblocage de situations favorisé par le contact direct
Circulaire, guide pratique	Problématique générale, souvent liée à une réforme récente, à un changement réglementaire	Toutes les collectivités	Efficacité de court terme, car lecture, appropriation et conservation aléatoire sur la durée
Fiches mises en ligne, lettre électronique			

Les retombées du conseil en matière de qualité des actes sont difficilement mesurables. La corrélation avec l'évolution du nombre d'observations est plus intuitive que statistiquement établie. Cependant, le conseil ciblé et écrit semble davantage concourir à l'amélioration quotidienne de la qualité des actes que les actions d'information à plus large échelle.

Certaines préfectures considèrent que les lettres pédagogiques font partie intégrante de l'activité de conseil. Elles ont effectivement une particularité : consécutives au contrôle, elles relèvent de la phase précontentieuse, non contraignantes, elles indiquent quel devrait être le cadre conforme pour les prochains actes ce qui correspond à une forme de conseil pour l'avenir. Elles représentent concrètement l'imbrication entre le contrôle et le conseil.



## 4.2 Une activité qui se prête difficilement à l'évaluation quantitative

- **Une estimation empirique**

Aucun instrument de mesure n'existant en termes de répartition du temps de travail, l'appréciation de l'importance du conseil par rapport au contrôle repose sur le ressenti et l'expérience des agents. La charge de travail consacrée au conseil était évaluée entre 25% et 60% du temps d'activité au cours de la période 2007-2009. La fourchette générale s'étend de 5-10% à 60% sur la période 2010-2012.

Néanmoins, par domaine, les variations sont sensibles. L'intercommunalité concentre les pourcentages de temps de conseil les plus élevés, allant jusqu'à 70% ou 80%. La commande publique et la fonction publique territoriale occupent la deuxième place, avec des estimations situées entre 10% et 60%. Le fonctionnement des institutions locales, même s'il génère de nombreuses questions, mobilise moins de temps pour y répondre.

Certaines préfectures ont distingué, non par domaine, mais par catégorie statutaire des agents. En l'occurrence, il ressort que l'activité de conseil, du moins dans ses aspects complexes, est prise en charge principalement par les agents de catégorie A. Elle occupe alors au minimum la moitié du temps de travail.

- **Un indicateur qui demeure difficile à mettre au point**

Compte-tenu de la place prise par l'activité de conseil, la volonté manifestée par les préfectures de la retracer au niveau des indicateurs INDIGO a semblé légitime. L'indicateur mis en place relatif à l'importance du conseil a été modifié chaque année afin d'en améliorer son caractère opérationnel :

- en 2010, il a comptabilisé le nombre de réunions, de circulaires, de lettres pour l'avenir, de fiches mises en ligne émanant de la préfecture à l'attention des collectivités territoriales et élus (valeur absolue) ;
- en 2011, il a totalisé le nombre de courriers électroniques et postaux reçus par la préfecture (valeur absolue);
- en 2012 : il a rapporté le nombre de courriers électroniques et postaux reçus par la préfecture et de réunions avec relevé de conclusions au nombre d'actes ayant fait l'objet d'une intervention (taux).

Les résultats obtenus se sont révélés peu interprétables et comparables, d'où les changements successifs opérés. La principale critique émanant des préfectures est l'absence de prise en compte des échanges téléphoniques. En effet, le conseil intervient de façon importante par téléphone et par mel. La mise en place de tableaux Excel, retraçant les demandes et les réponses orales, apporte une relative garantie. Néanmoins, leur remplissage, exhaustif ou ponctuel, prend un temps précieux, s'additionnant aux autres remontées statistiques. Cela témoigne de la difficulté à construire un indicateur fiable et représentatif avec une traçabilité variable des formes de conseil et à trouver un équilibre entre fiabilité de l'indicateur et coût de production des données.

Par ailleurs, de même que les indicateurs de contrôle ne reflètent pas le degré de complexité de l'examen d'un acte et du temps qui y est consacré, l'indicateur de conseil ne prend pas en compte ceux des demandes de conseil. Par sa nature même, le conseil est une activité dont la dimension essentielle est qualitative.

Malgré les difficultés à aboutir à un indicateur satisfaisant, le maintien d'un indicateur quantitatif semble intéressant pour mesurer l'évolution du conseil par rapport au contrôle. Un tel indicateur n'a pas vocation à retracer l'ensemble de la charge d'activité des services en parvenant artificiellement à une quotité de temps de travail de 100%. Une réflexion est en cours pour améliorer sa construction. Il pourrait exclusivement recenser les prestations de

conseil qui nécessitent un minimum de temps, toutes les préfectures apportant des conseils de base ne nécessitant pas de longues recherches ou analyses. Il pourrait également s'appuyer sur les outils mis en place dans le cadre de démarches qualité (Qualipref).

Toutefois, le conseil et sa mesure ne doivent pas prendre le pas sur l'activité de contrôle, mission constitutionnellement consacrée.

- **L'orientation vers une démarche plus qualitative**

Le renouvellement des demandes dans tous les domaines tend plutôt à indiquer que les collectivités territoriales sont satisfaites de la prestation de conseil des préfectures. Elles restent des interlocuteurs privilégiés même lorsque leurs analyses sont mises en concurrence avec celles d'autres structures (cabinets d'avocats, agences techniques départementales, centres de gestion de la fonction publique territoriale). Les retours de la part des élus, en particulier des communes de petite taille, sont généralement positifs.

Dans le cadre de la certification Qualipref, les préfectures ayant choisi le module « relations avec les collectivités locales » s'engagent, notamment, à adresser une réponse sous dix jours aux demandes écrites d'information et de conseil des élus et à envoyer aux responsables locaux une circulaire recensant les principales observations et recommandations de l'année écoulée. Des enquêtes de satisfaction sont également menées.

Bien que toutes les préfectures n'aient pas souscrit au module « relations avec les collectivités locales », elles sont de plus en plus nombreuses à s'engager dans la démarche ou à mettre en œuvre l'une des composantes (par exemple, l'envoi de circulaires annuelles sur les observations et recommandations). Il pourrait s'avérer utile de s'appuyer sur le dispositif Qualipref pour mieux évaluer l'activité de conseil.

#### **4.3 Le rôle des sous-préfectures en matière de conseil**

- **L'appui des préfectures aux sous-préfets**

La réorganisation des services en charge du contrôle de légalité a redéfini le rôle respectif des préfectures et des sous-préfectures, en centrant la fonction de ces dernières sur le conseil auprès des élus locaux. Si la réforme a produit les effets escomptés dans son volet « centralisation du contrôle », les résultats sont plus contrastés concernant la mission de conseil en sous-préfecture.

Dans les départements où la centralisation est pleinement réalisée ou avancée, le transfert de la mission de contrôle a induit progressivement un redéploiement d'une partie des effectifs sur d'autres activités et une perte de compétences des agents relevant de la mission « relations avec les collectivités locales » en sous-préfecture. Le contrôle permet en effet une connaissance des dossiers et des réglementations incontournable pour être en mesure de délivrer du conseil et donc d'appuyer efficacement le sous-préfet dans ce rôle. Ce dernier est de plus en plus amené à s'adresser directement au service chef-lieu du département. La réalité de l'exercice du conseil repose alors sur les préfectures.

Ce constat ne concerne pas, ou moins, les départements où des arrondissements ont conservé une fonction de contrôle au titre soit de priorités nationales, soit de priorités locales. Elles disposent de capacités juridiques encore suffisantes pour assurer un rôle de conseil plus ou moins étendu. D'ailleurs, le nombre des saisines des sous-préfectures auprès du PIACL et qui portent presque exclusivement sur du conseil ne subit pas de variation significative (242 en 2010, 230 en 2011 et 236 en 2012), ce qui laisse penser qu'elles restent confrontées à des problématiques de conseil plus ou moins complexes pour y répondre directement.

- **La présence d'autres acteurs du conseil**

Le PIACL appuie les services préfectoraux dans l'exercice de la mission de conseil. D'ailleurs, les saisines relèvent principalement de cette fonction (76% en 2010, 74,4% en 2011 et 80% en 2012) et non du contrôle ou du contentieux. Le PIACL, tout comme les autres services de la DGCL, apporte une expertise fiable face aux services juridiques des collectivités les plus importantes et aux analyses de prestataires extérieurs. Ses liens avec le pôle national de soutien au réseau des comptables publics (PNSR) compétent en matière de commande publique consolident le soutien apporté aux préfetures et en garantissent la cohérence avec l'appui dispensé par le PNSR aux DDFiP en matière de contrôle de régularité. A cet égard, l'extension de la convention de partenariat entre la DGCL et la DGFIP est engagée pour favoriser les échanges entre le PIACL et les PNSR compétents en matière d'intercommunalité et de finances locales d'une part et de fonction publique d'autre part.

Par ailleurs, des possibilités de partenariats extérieurs en matière de conseil mériteraient d'être davantage exploitées. Une meilleure articulation avec les centres de gestion de la fonction publique territoriale est à rechercher, en particulier pour les actes liés à la gestion du personnel. En effet, si dans certains départements, les centres de gestion appuient pleinement les collectivités, il semble que d'autres renvoient davantage les demandes vers les préfetures. Alors que les sollicitations sont croissantes, un conseil de premier niveau pourrait être assuré par les centres de gestion visant à orienter vers les préfetures les seuls cas les plus complexes.

Quelques préfetures assistent à des journées organisées par des associations locales d'élus ou de secrétaires de mairie pendant lesquelles elles peuvent intervenir sur un thème d'actualité et diffuser des informations plus générales. Ce type d'interventions permet de toucher un large spectre de collectivités et semble un bon investissement pour les préfetures.

La mission de conseil est de plus en plus présente au sein des services en charge du contrôle de légalité avec une frontière parfois ténue entre conseil et contrôle. Il y a lieu de s'interroger sur les limites de cette mission et les obligations de réponse qui pèsent sur les services préfectoraux vis-à-vis des collectivités territoriales. L'enjeu pour les préfetures est de délimiter de façon raisonnable la délivrance de cette « prestation de service » afin de ne pas l'accomplir au détriment du contrôle prioritaire. En effet, aussi paradoxal que cela puisse paraître, la recrudescence du conseil ne signifie pas automatiquement un moindre besoin de contrôle. La demande de conseil s'élargit et se complexifie, mettant en lumière des montages juridiques et financiers qui renouvellent le champ et la portée du contrôle.

## CHAPITRE II - LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

### 1. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EST UN CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES BUDGÉTAIRES LOCAUX

#### **1.1. Un contrôle spécifique dont l'objet est, dans quatre cas limitativement prévus par la loi, la réformation des actes budgétaires irréguliers**

Parallèlement au contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dans le département est également chargé d'un contrôle *a posteriori* spécifique qui porte exclusivement sur les actes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics : prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le contrôle budgétaire est exercé avec le concours des chambres régionales des comptes (CRC).

L'objet de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets locaux (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif). Sont concernés : les communes, les départements, les régions, leurs établissements publics et les groupements de collectivités territoriales.

Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet, en application de l'article 72 de la Constitution et du CGCT. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le CGCT et après avis de la CRC, à réformer les actes budgétaires dans le cadre du pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité territoriale.

Les associations foncières urbaines et rurales et les autres associations syndicales autorisées (ASA), établissements publics à caractère administratif non rattachés à une collectivité territoriale, ne sont pas assujetties aux procédures du contrôle budgétaire de droit commun puisqu'elles demeurent sous la tutelle du représentant de l'Etat dans le département. Ces établissements publics sont soumis à un contrôle spécifique prévu par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 pris pour son application. Le régime budgétaire et comptable applicable à ces établissements est inspiré des règles applicables aux établissements publics administratifs communaux codifiées dans le CGCT.

#### **1.2 Les cas d'ouverture du contrôle budgétaire**

Les cas d'ouverture du contrôle budgétaire sont principalement au nombre de quatre :

- le retard dans l'adoption ou transmission du budget primitif (articles L. 1612-2 et L.1612-8 du CGCT) ;
- le déséquilibre du budget (articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du CGCT) ;
- le déficit excessif du compte administratif (article L.1612-14 du CGCT) ;
- l'absence de crédits suffisants pour les dépenses obligatoires (article L. 1612-15 du CGCT).

En outre, le préfet doit saisir la CRC en cas de rejet du compte administratif par l'assemblée délibérante (article L. 1612-12 du CGCT) et en cas de retard dans la transmission du compte administratif (article L. 1612-13 du CGCT).

De plus, le préfet peut, lorsque des crédits suffisants sont inscrits au budget, procéder au mandatement d'office des dépenses obligatoires (articles L. 1612-16 et L. 1612-17 du CGCT), sans saisine préalable de la CRC.

## 2. L'ANALYSE QUANTITATIVE DES EXERCICES BUDGÉTAIRES 2010, 2011, 2012

### **2.1 La fiabilité des modes de comptabilisation s'est accrue**

L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2010, 2011 et 2012 a été réalisée sur la base des données chiffrées standardisées utilisées par les préfetures pour renseigner les indicateurs de contrôle de gestion (indicateurs INDIGO).

Ces données sont régulièrement actualisées et permettent ainsi de rendre compte de l'activité des services préfectoraux en matière de contrôle budgétaire.

Jusqu'en 2007, ces indicateurs étaient renseignés annuellement par les préfetures et transmis pour exploitation au ministère de l'intérieur.

Depuis 2007, ces indicateurs ont été substantiellement réformés et font l'objet d'un renseignement trimestriel, afin d'accroître la fiabilité des données. Ils ont connu une nouvelle évolution en 2010, afin d'en améliorer la pertinence.

Enfin, les données chiffrées utilisées pour le présent rapport, au titre des années 2010, 2011 et 2012, ne comprennent pas celles relatives aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

### **2.2 Le nombre des actes budgétaires transmis au représentant de l'Etat diminue mais demeure important**

Le nombre des actes relevant du contrôle budgétaire prévu par les articles L.1612-1 à L.1612-20 du CGCT transmis au représentant de l'Etat s'est élevé à 454 226 en 2010, 446 045 en 2011 (soit une diminution de 0,80% par rapport à 2010) et 442 701 en 2012 (soit une diminution de 0,75% par rapport à 2011).

### **2.3 Le respect des délais légaux pour l'adoption des actes budgétaires locaux s'est amélioré**

Le calendrier légal rythme l'exercice budgétaire en posant des dates limites pour le vote des actes budgétaires.

#### **2.3.1 Cette amélioration est très marquée en ce qui concerne l'adoption du budget primitif**

Acte d'autorisation et de prévision se rapportant aux recettes et aux dépenses annuelles, le budget primitif d'une collectivité territoriale doit être voté avant une date limite fixée par l'article L. 1612-2 du CGCT. En la matière, la jurisprudence des CRC a clairement établi que l'adoption du budget devait s'entendre comme l'adoption du budget complet, c'est-à-dire non seulement du budget principal mais également de l'ensemble des budgets annexes.

Jusqu'à l'exercice 2012, les collectivités locales étaient tenues de voter leur budget avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. En raison de la réforme de la fiscalité directe locale, la date limite de vote des budgets locaux a toutefois été reportée à trois reprises : elle a ainsi été fixée au 15 avril pour l'exercice 2010, au 30 avril pour l'exercice 2011 et au 15 avril pour l'exercice 2012.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, la date limite de vote des budgets et la date limite de vote des taux des impôts locaux est fixée au 15 avril au lieu du 31 mars. Les articles L. 1612-1 et L. 1612-2 du CGCT ont été modifiés en ce sens par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012.

La loi fixe cependant trois exceptions à ce principe.

L'article L. 1612-2 du CGCT prévoit, tout d'abord, que lors de l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, la date limite de vote du budget est reportée au 15 avril de l'exercice concerné.

Il dispose en outre qu'en cas d'absence de communication par l'Etat à l'organe délibérant, avant le 15 mars de l'exercice, des informations indispensables à l'établissement du budget, le même organe délibérant dispose de quinze jours à compter de la transmission effective de ces informations pour arrêter le budget.

Enfin, l'article L. 1612-9 du CGCT énonce que, lorsque le budget de l'exercice précédent a été réglé d'office par le représentant de l'Etat sur le fondement de l'article L. 1612-5, la date limite de vote du budget primitif est reportée au 1<sup>er</sup> juin, voire au 15 juin l'année du renouvellement des assemblées délibérantes.

Le budget voté devient exécutoire dès lors qu'il a été transmis au préfet. Cette transmission doit se faire dans les 15 jours suivant son adoption. En cas de non-respect de l'obligation de vote du budget avant le terme légal, le préfet doit engager la procédure prévue à l'article L. 1612-2 du CGCT et saisir sans délai la CRC. Il joint à cette saisine l'ensemble des informations et documents indispensables à l'établissement du budget, ainsi que les pièces établissant que ces informations et documents ont été communiqués à la collectivité ou l'établissement intéressé. L'ensemble des budgets et décisions budgétaires afférents à l'exercice précédent sont également joints à la saisine (article R.1612-16 du CGCT). La saisine du préfet doit être obligatoirement motivée, sous peine d'irrecevabilité (CRC Ile-de-France, 5 novembre 1982, *Commune de Morsang-sur-Orge*).

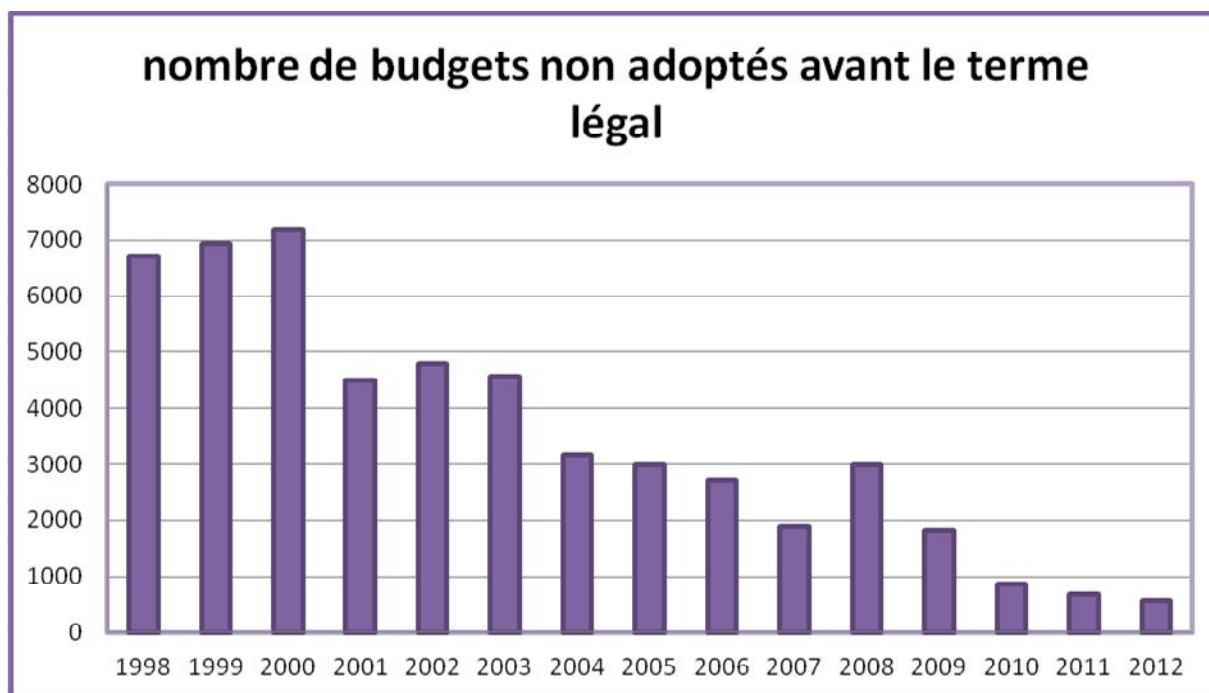
La chambre formule des propositions pour le règlement du budget dans un délai d'un mois par un avis public. Le préfet règle par arrêté le budget et le rend exécutoire dans un délai de 20 jours. S'il s'est écarté des propositions de la CRC, il a l'obligation d'assortir sa décision de motivations explicites (article L.1612-2 du CGCT).

Dès la saisine de la CRC et en application de ce même article, les pouvoirs budgétaires de l'assemblée délibérante, portant sur toute délibération budgétaire, sont suspendus jusqu'au terme de la procédure, c'est-à-dire jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat. Cette suspension porte à la fois sur le budget principal et sur les budgets annexes.

Cependant, ce dessaisissement n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire à l'assemblée délibérante et à son organe exécutif de prendre les actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité (TA Paris, 9 octobre 1985, *Bodin et autres*).

Le graphique suivant permet d'observer la baisse significative du nombre de budgets non adoptés avant le terme légal sur une longue période.

Graphique n°1 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

A partir de 2001, on observe une amélioration sensible du respect des délais d'adoption des budgets primitifs. Cette tendance se confirme très nettement à compter de l'exercice 2010. En effet, le nombre de budgets non adoptés avant le terme légal est désormais inférieur à 1000 (881 pour 2010, 746 pour 2011 et 576 pour 2012) alors que le nombre total des budgets primitifs votés s'élève à environ 130 000 par an.

Cette évolution tient en partie à une meilleure maîtrise des instructions budgétaires et comptables par les entités publiques locales. L'harmonisation des règles applicables aux différentes catégories de collectivités a, en effet, facilité leur appropriation.

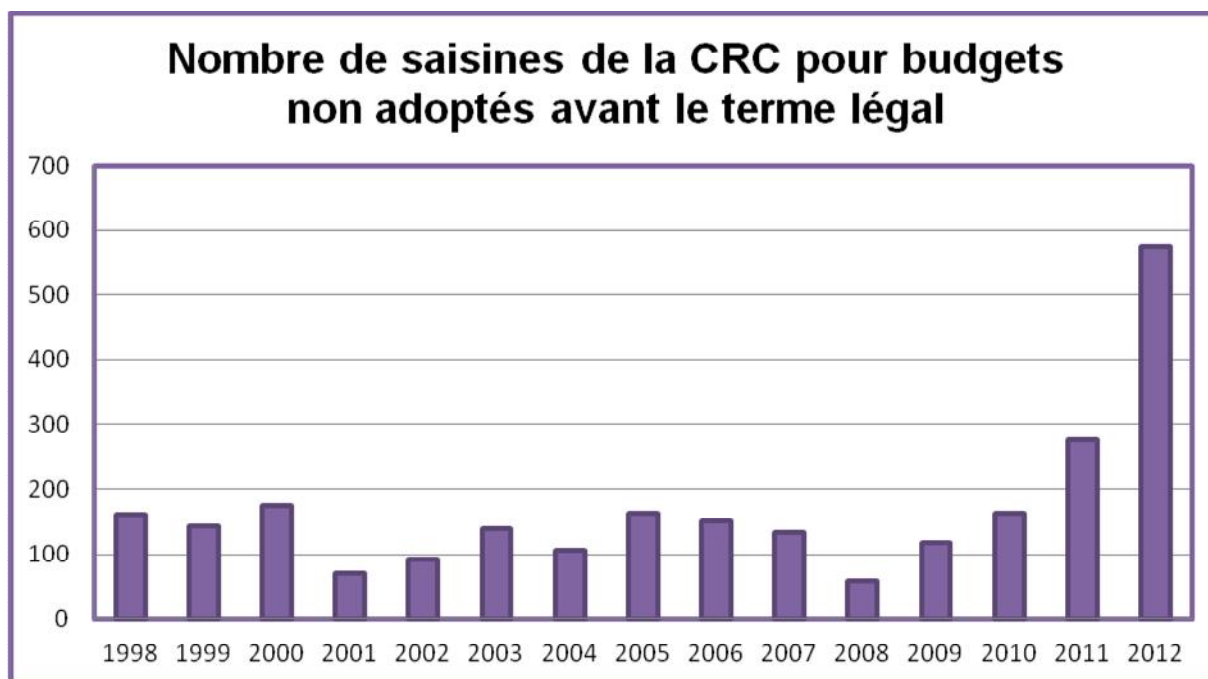
Cette amélioration est également due à la publication sur le site internet de la DGCL des informations relatives aux concours financiers de l'Etat ainsi qu'au report de la date limite de vote des budgets primitifs pour les exercices 2010, 2011 et 2012.

Dorénavant, le retard dans l'adoption du budget primitif résulte principalement de dysfonctionnements des systèmes d'information ou de tensions politiques survenant au sein des organes délibérants.

Malgré cette amélioration, les préfets demeurent particulièrement vigilants. En effet, dès lors que l'adoption des budgets locaux intervient plus tardivement, en raison du report de la date limite de vote, il importe que le terme légal soit scrupuleusement respecté. Cette préoccupation a entraîné, à partir de 2010, une augmentation significative des saisines de CRC pour retard dans l'adoption du budget, ainsi qu'il ressort du graphique suivant.



Graphique n°2 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

### **2.3.2 Le terme légal d'adoption du compte administratif est mieux respecté**

Si le budget possède un caractère prévisionnel, le compte administratif, établi par l'exécutif de la collectivité, a pour objet de retracer les dépenses et les recettes réalisées au cours d'un exercice clos ainsi que les restes à réaliser. Son adoption tient lieu d'arrêté des comptes de la collectivité à la clôture de l'exercice. Elle doit intervenir, après réception du compte de gestion<sup>16</sup>, avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire. Le compte administratif doit ensuite, conformément à l'article L. 1612-13, être transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze jours après la date limite fixée pour son adoption.

L'article L. 1612-12 du CGCT dispose que le compte administratif est réputé arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

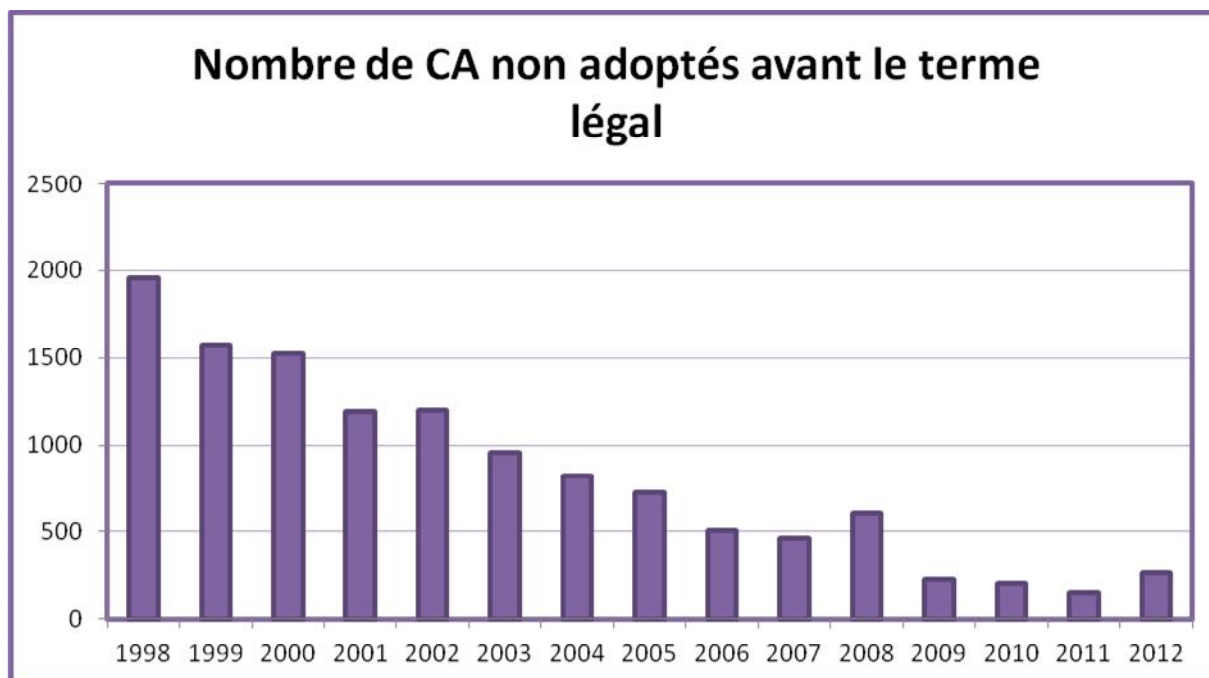
Par dérogation, le vote du compte administratif afférent à un exercice dont le budget a été réglé et rendu exécutoire par le préfet, dans le cadre de l'article L.1612-5, devra intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant, afin que le déficit éventuellement apparu en exécution soit repris dès ce budget primitif. Le vote de l'organe délibérant devra alors intervenir avant le 1<sup>er</sup> juin (ou le 15 juin pour les années de renouvellement des assemblées délibérantes), date fixée pour l'adoption du budget primitif suivant. Ce dernier sera alors transmis à la CRC par le représentant de l'Etat dans le département, en application de l'article L.1612-9 du CGCT.

Le nombre de comptes administratifs votés au-delà du terme légal diminue sensiblement depuis 1998. Afin d'améliorer l'enchaînement des exercices, les collectivités territoriales sont de plus en plus enclines à adopter plus précocement leur compte administratif, si possible avant le vote du budget de l'exercice suivant. Il s'agit là d'une mesure de bonne gestion, permettant une reprise immédiate des résultats de l'exercice antérieur dans le budget primitif de l'année. On note à nouveau une légère augmentation en 2008 due au calendrier électoral.

<sup>16</sup> Le compte de gestion doit être transmis par le comptable de la collectivité au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exercice clos

Compte tenu de cette tendance favorable, les services préfectoraux constatent que les cas résiduels de non-adoption du compte administratif avant le terme légal tiennent, soit à des dysfonctionnements des systèmes d'information, soit à des difficultés politiques locales, la non-adoption du compte administratif constituant alors un acte de défiance vis-à-vis de l'exécutif.

Graphique n°3 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## **2.4 Le nombre des budgets votés en déséquilibre tend à diminuer et le nombre des saisines de la CRC pour ce motif demeure faible.**

### **2.4.1 La définition de l'équilibre**

L'article L. 1612-5 du CGCT impose aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre réel. En application de l'article L.1612-4 du CGCT, l'équilibre budgétaire est atteint lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- La section d'investissement et la section de fonctionnement sont respectivement votées en équilibre,
- Les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère,
- Le financement du remboursement du capital des emprunts est couvert par les ressources propres de la section d'investissement (prélèvement sur la section de fonctionnement + autres ressources propres). Cette règle correspond à l'interdiction pour la collectivité d'emprunter pour rembourser des emprunts antérieurs.

En outre, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, la condition d'équilibre réel du budget doit être vérifiée non seulement pour le budget principal, mais également pour les budgets annexes, et s'applique tant au budget primitif qu'à chacune des étapes budgétaires suivantes (budget supplémentaire puis décisions modificatives).

Dans deux hypothèses, la loi autorise l'adoption d'un budget en suréquilibre :

- pour toutes les collectivités, lorsque la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et que la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats de l'exercice précédent apparaissant au compte administratif (article L. 1612-6 du CGCT) ;

- pour les seules communes, lorsque la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou que la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées (article L. 1612-7 du CGCT).

En cas de constatation d'un déséquilibre budgétaire, le représentant de l'Etat doit saisir la CRC dans un délai de trente jours suivant la transmission du budget. La CRC, si elle constate un déséquilibre, propose, dans les trente jours à compter de sa saisine, toutes les mesures nécessaires au retour à l'équilibre réel. Conformément à l'article L. 1612-9 du CGCT, à compter de la saisine de la chambre, les prérogatives de la collectivité en matière budgétaire sont suspendues jusqu'au terme de la procédure engagée.

Si les modifications apportées par la collectivité sont jugées suffisantes par la CRC, le budget est alors définitivement adopté. Au contraire, si les modifications acceptées par la collectivité demeurent insuffisantes ou si l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit de trente jours, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet sur la base des propositions de la CRC. Si ce dernier décide de s'écarter des propositions de la CRC, il doit expressément motiver sa décision.

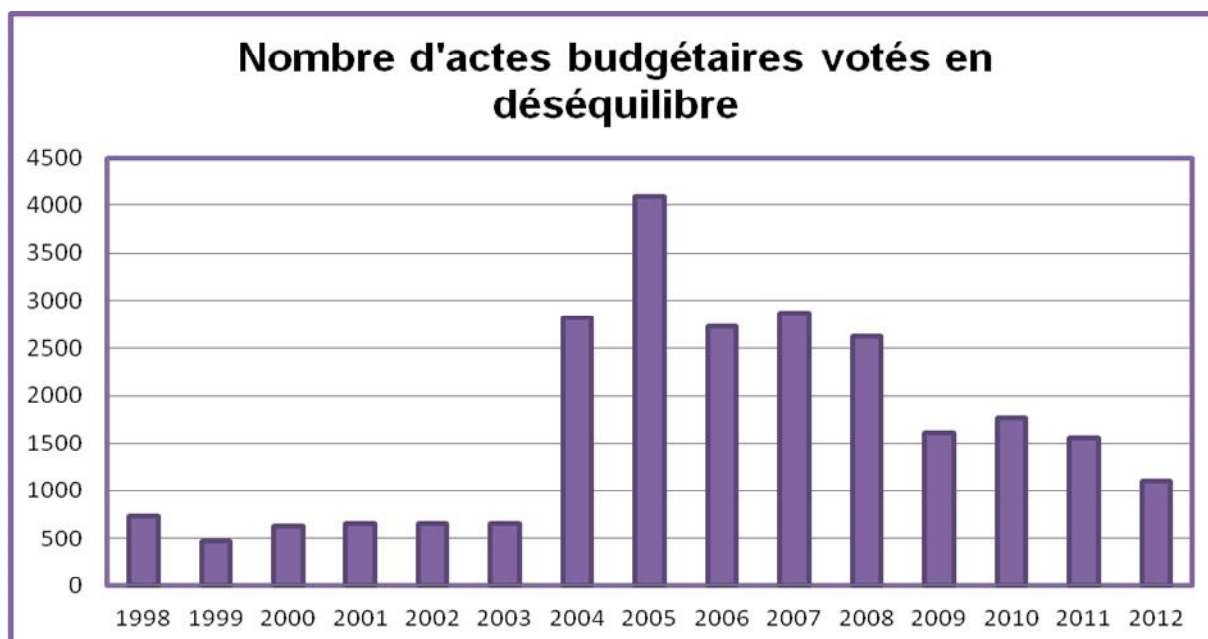
#### **2.4.2 Le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis plusieurs exercices**

L'adoption d'une nouvelle méthode de recensement des données fait apparaître, à partir de 2004, une augmentation significative du nombre des actes budgétaires votés en déséquilibre. Cette évolution tient essentiellement à l'amélioration de la méthode de comptabilisation qui a permis à partir de 2004 de disposer de données exhaustives et fiables.

Depuis 2007, on constate une diminution progressive du nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre, la baisse étant plus marquée en 2009 et s'accroissant en 2012.

Cette évolution résulte des actions d'alerte, d'information et de conseil que les services préfectoraux mènent auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux.

Graphique n°4 :

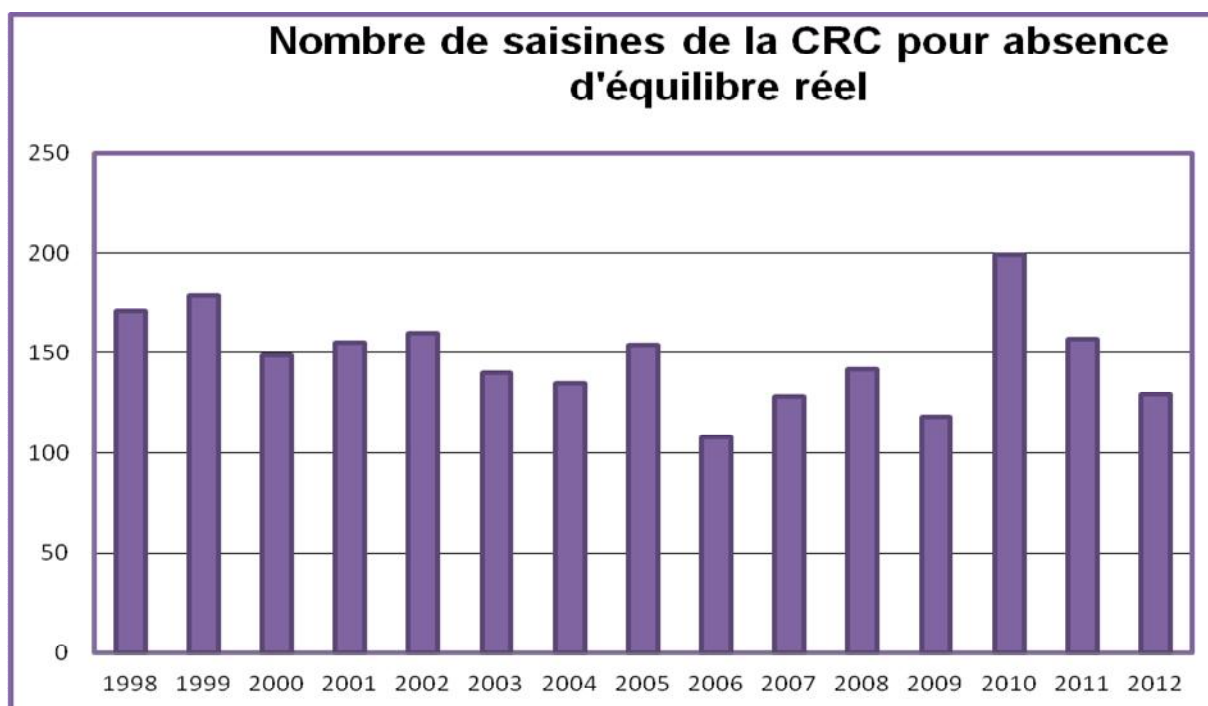


Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

De même, le nombre des saisines de la CRC pour non-respect des règles d'équilibre réel diminue de façon significative de 2010 à 2012. Sur une plus longue période, il apparaît qu'il fluctue entre 120 et 170 saisines par an.

Pour 2012, le nombre des saisines de la CRC représente environ 12 % du nombre des actes budgétaires votés en déséquilibre. Cela montre que l'action des services préfectoraux permet d'obtenir la régularisation des situations de déséquilibre avant la mise en œuvre de la procédure de rétablissement de l'équilibre budgétaire prévue par l'article L. 1612-5 du CGCT.

Graphique n°5 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## 2.5 Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel progresse entre 2009 et 2011 puis diminue nettement en 2012

### 2.5.1 La définition du déséquilibre du compte administratif

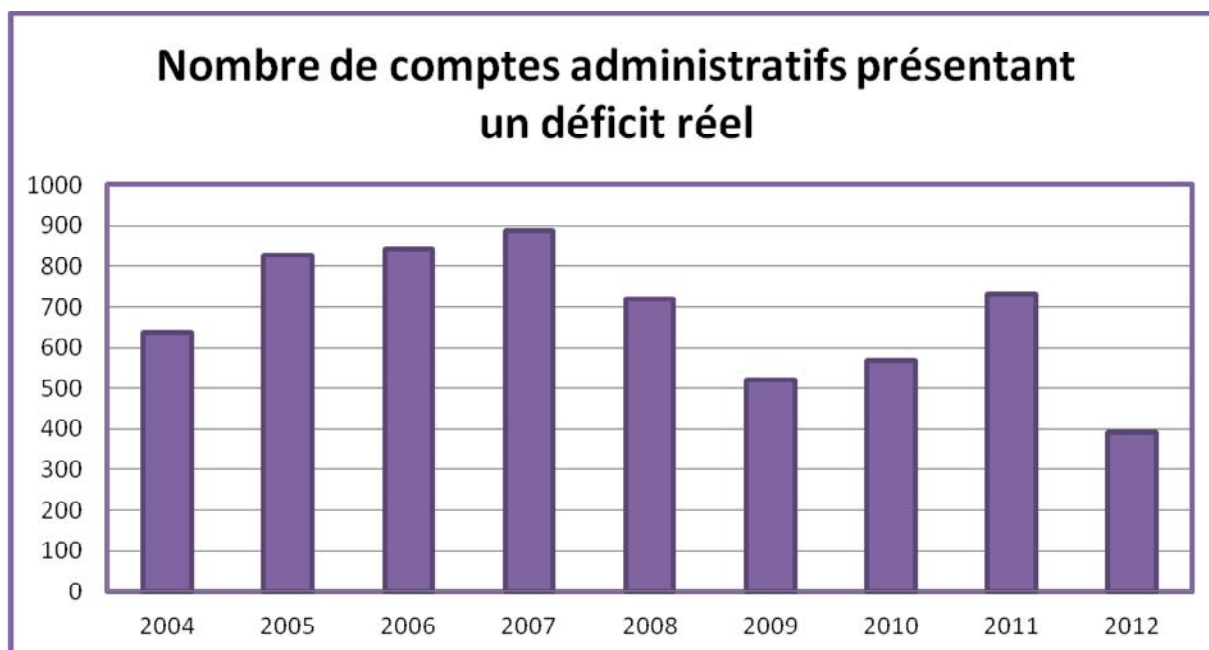
Le contrôle du déficit du compte administratif est régi par les dispositions de l'article L. 1612-14 du CGCT. Ainsi, tout déficit du compte administratif égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, et à 5% pour les autres collectivités, doit amener le préfet à saisir la CRC. Ce déficit doit correspondre au résultat d'ensemble de l'exercice considéré : il résulte de la somme algébrique des soldes des sections de fonctionnement et d'investissement du compte administratif principal et des comptes administratifs annexes. Les résultats à prendre en considération comprennent également les restes à réaliser (en recettes et en dépenses) des deux sections.

En cas de déficit excessif, la CRC, saisie par le préfet, propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre qui peuvent intervenir soit dans le cadre du budget supplémentaire, soit plus vraisemblablement dans le cadre du budget primitif de l'exercice suivant. Le budget primitif de l'exercice suivant doit obligatoirement être transmis par le représentant de l'Etat à la CRC afin de vérifier la bonne prise en compte des mesures de redressement. Si les mesures ne sont pas jugées suffisantes, le préfet règle alors d'office le budget et le rend exécutoire.

### 2.5.2 Le nombre total des comptes administratifs en déficit comme celui des saisines de la CRC pour déficit excessif tendent à diminuer

Depuis 2007, le nombre des comptes administratifs présentant un déficit a diminué de façon significative, passant de 900 par an en 2007 à 400 en 2012. Ce nombre très faible, eu égard au nombre total des comptes publics locaux, montre la grande efficacité de la règle d'équilibre budgétaire très stricte qui s'applique au secteur public local et des procédures de contrôle qui associent les services préfectoraux et les CRC.

Graphique n°6 :



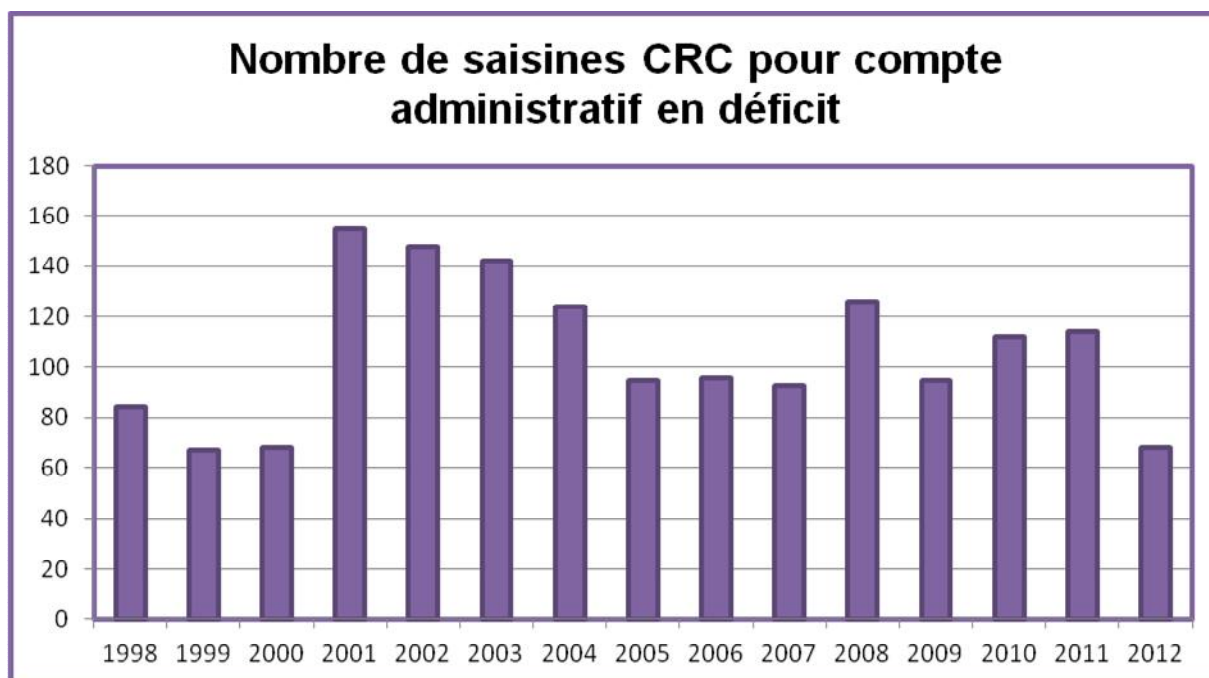
Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

Le nombre de saisines de la CRC pour un compte administratif en déficit excessif connaît une inflexion depuis 2001 (- 26 % entre 2001 et 2011) et régresse de 40 % en 2012.

Globalement, le nombre des saisines des juridictions financières apparaît limité au regard du nombre des comptes administratifs adoptés en déficit. Cela tient d'abord au seuil au-delà duquel le déficit est considéré comme excessif, le préfet ne pouvant mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L. 1612-14 du CGCT et saisir la CRC que lorsque le seuil du déficit excessif est atteint.

En outre, les services préfectoraux apprécient les cas nécessitant véritablement une intervention de la CRC, dans la mesure où la juridiction se prononcera sur les mesures de redressement à appliquer au prochain budget. Il peut ainsi apparaître qu'un déficit important du compte administratif résulte non pas d'une fragilité financière structurelle mais d'événements ponctuels, et ne compromet pas la solvabilité de la collectivité. Dans une telle hypothèse et dès lors qu'il ressort du budget primitif de l'exercice suivant que les résultats antérieurs ont été correctement repris et le déficit résorbé, la saisine de la CRC devient sans objet.

Graphique n°7 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## 2.6 Le contrôle de l'inscription et du mandatement des dépenses obligatoires

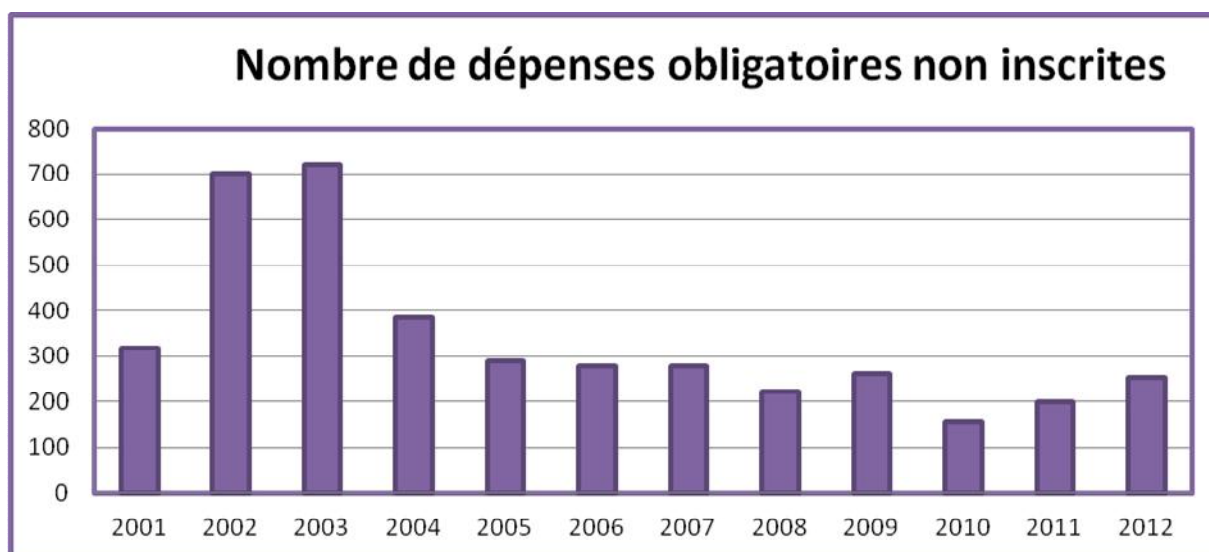
### 2.6.1 Les cas de non-inscription d'une dépense obligatoire sont globalement stables et limités depuis 2004

Si la Constitution dispose en son article 72 que les collectivités locales s'administrent librement, elles sont néanmoins tenues d'inscrire à leur budget les crédits correspondant aux dépenses obligatoires et l'ordonnateur doit les mandater. La notion de dépenses obligatoires est précisée à l'article L. 1612-15 du CGCT de la façon suivante : « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.* » Pour chaque type de collectivité, le CGCT présente une liste non exhaustive des dépenses concernées (cf. articles L. 2321-2 pour les communes, L. 3321-1 pour les départements et L. 4321-1 pour les régions).

Dans le cas où l'une de ces dépenses ne figurerait pas au budget voté, le préfet, au terme d'une procédure définie à l'article L.1612-15, peut inscrire d'office cette dépense au budget en lieu et place de l'ordonnateur de la collectivité concernée. L'initiative de la procédure n'appartient pas au seul représentant de l'Etat. Le comptable public ainsi que toute personne ayant intérêt à agir peuvent également saisir la CRC pour défaut d'inscription d'une dépense obligatoire. La CRC dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. Si elle constate que la dépense n'est pas obligatoire, la procédure prend fin. Si, au contraire, elle reconnaît le caractère obligatoire de la dépense, elle met en demeure la collectivité de l'inscrire à son budget. Dans l'hypothèse où la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet, la CRC demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget, proposant, si besoin est, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives afin de couvrir la dépense obligatoire à inscrire. Il appartient dès lors au représentant de l'Etat, dans un délai de 20 jours, de rendre exécutoire le budget ainsi rectifié. Le préfet n'est pas tenu de suivre les modifications proposées par la CRC mais doit alors motiver sa décision.

Le nombre des dépenses obligatoires non inscrites au budget d'une collectivité territoriale a connu une diminution constante entre 2004 et 2010 : il a été divisé par 2,4 pendant cette période. Il a toutefois fortement progressé en 2011 (+22 %) et 2012 (+28 %). Cette évolution témoigne des difficultés auxquelles sont confrontées certaines collectivités en raison de la crise économique. Eu égard au nombre des entités publiques locales, ce nombre – environ deux cent cinquante en 2012 – apparaît cependant très limité.

Graphique n°8 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

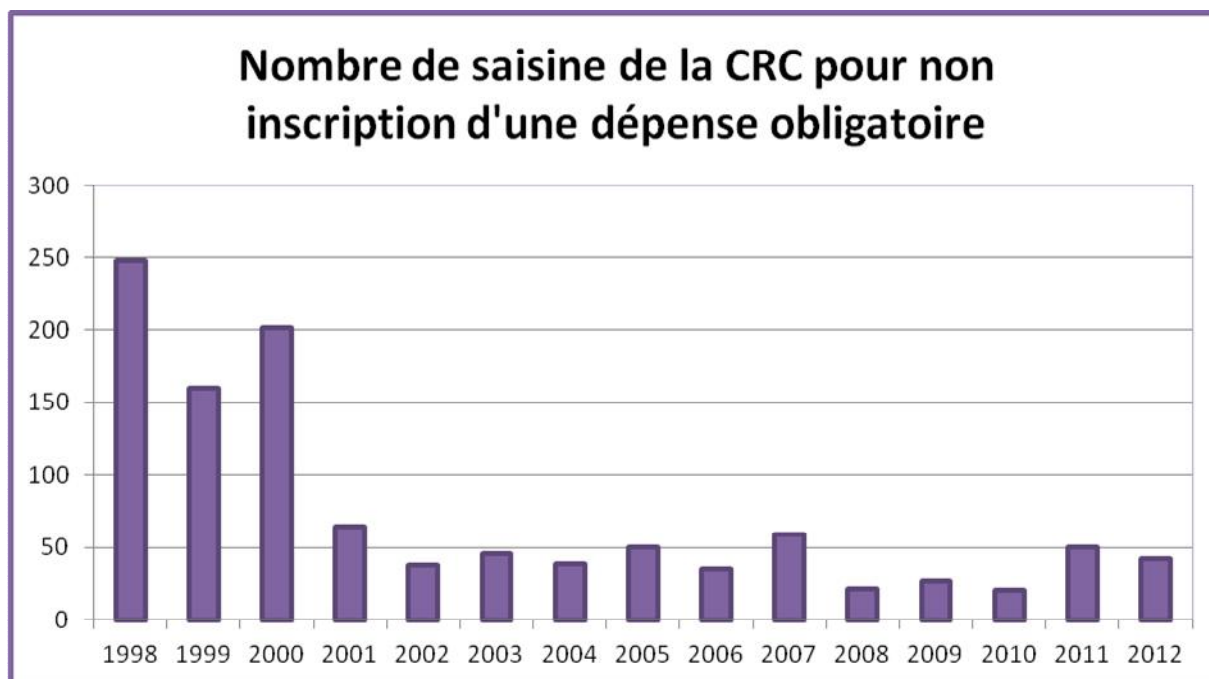
### **2.6.2 Les saisines de la CRC pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais beaucoup moins fréquentes**

Le nombre des saisines de la chambre régionale des comptes effectuées par le représentant de l'Etat en vue de l'inscription d'office d'une dépense obligatoire a doublé en 2011 et s'est maintenu en 2012. Il s'établit ainsi à une cinquantaine de saisines par an et apparaît faible au regard du nombre, déjà réduit, des dépenses obligatoires non inscrites. Il convient cependant de rappeler que la CRC peut également être saisie par le comptable ou par le créancier.



En outre, dans la plupart des cas, les collectivités locales répondent favorablement aux demandes des services préfectoraux tendant à l'inscription d'une dépense obligatoire, avant que le préfet ait à saisir la CRC.

Graphique n°9 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

### **2.6.3 La procédure de mandatement d'office (article L. 1612-16 du CGCT)**

La procédure de mandatement d'office, prévue par l'article L. 1612-16 du CGCT, est indépendante de la procédure d'inscription d'office.

Le préfet, s'il constate que les crédits nécessaires au paiement d'une dépense obligatoire sont inscrits au budget et disponibles, peut engager la procédure du mandatement d'office sans saisine préalable de la CRC. Il constate lui-même le caractère obligatoire de la dépense.

Toute personne y ayant intérêt peut saisir le préfet. Le préfet est tenu de procéder au mandatement d'office si l'ordonnateur refuse de mandater une dépense inscrite d'office au budget de la collectivité. Cette procédure se déroule en deux étapes.

Dans un premier temps, le préfet met en demeure l'ordonnateur local de mandater les crédits en cause. L'absence de cette mise en demeure préalable entache d'illégalité l'arrêté préfectoral mandant la dépense obligatoire. En outre, cette mise en demeure n'est pas, en elle-même, une décision susceptible d'être déférée au juge administratif puisqu'elle ne constitue que le premier acte de la procédure qui pourra éventuellement aboutir au mandatement de la dépense par le préfet.

Dans un second temps, si dans un délai d'un mois suivant la mise en demeure, l'exécutif de la collectivité refuse toujours de mandater les crédits en cause, il revient au préfet d'y procéder d'office par arrêté. Si la dépense est égale ou supérieure à 5% de la section de fonctionnement du budget primitif, le délai dont dispose l'organe exécutif après la mise en demeure est de deux mois.

Lorsqu'une mise en demeure ne suffit pas, ce qui est assez rare, le représentant de l'Etat prend un arrêté de mandatement d'office.

Entre 2010 et 2012, le nombre des mises en demeure de mandater une dépense obligatoire adressées par les préfets aux collectivités locales s'est élevé en moyenne à neuf cents par an.

#### **2.6.4 Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du CGCT restent exceptionnels**

Parallèlement à ce dispositif de droit commun, il existe une procédure dérogatoire prévue à l'article L. 1612-17 du CGCT et résultant de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Cette procédure concerne exclusivement l'inscription et le mandatement de dépenses obligatoires résultant, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Elle est mise en œuvre, à l'instar de la procédure de mandatement prévue à l'article L. 1612-16 du CGCT, par le seul préfet, sans intervention de la CRC.

Deux conditions sont requises : la décision de justice doit être passée en force de chose jugée et le montant de la dépense doit être précisé par la décision de justice.

Dans l'hypothèse d'une condamnation pécuniaire passée en force de chose jugée d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, le mandatement ou l'ordonnement de cette somme doit se faire dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

En cas de défaillance de l'ordonnateur, le représentant de l'Etat doit procéder à l'inscription ou au mandatement d'office de la somme due. En cas d'insuffisance de crédits disponibles, il appartient au préfet d'adresser à la collectivité ou à l'établissement public une mise en demeure de dégager les ressources nécessaires dans le délai d'un mois. Si l'ordonnateur n'a pas dégagé ou créé ces ressources dans ce délai, le préfet se substitue à l'ordonnateur et procède à l'inscription d'office de la somme due en dégageant les ressources nécessaires. La collectivité ou l'établissement public dispose alors de huit jours suivant la notification de l'inscription d'office pour mandater la dépense, sous peine de voir le préfet procéder à un mandatement d'office.

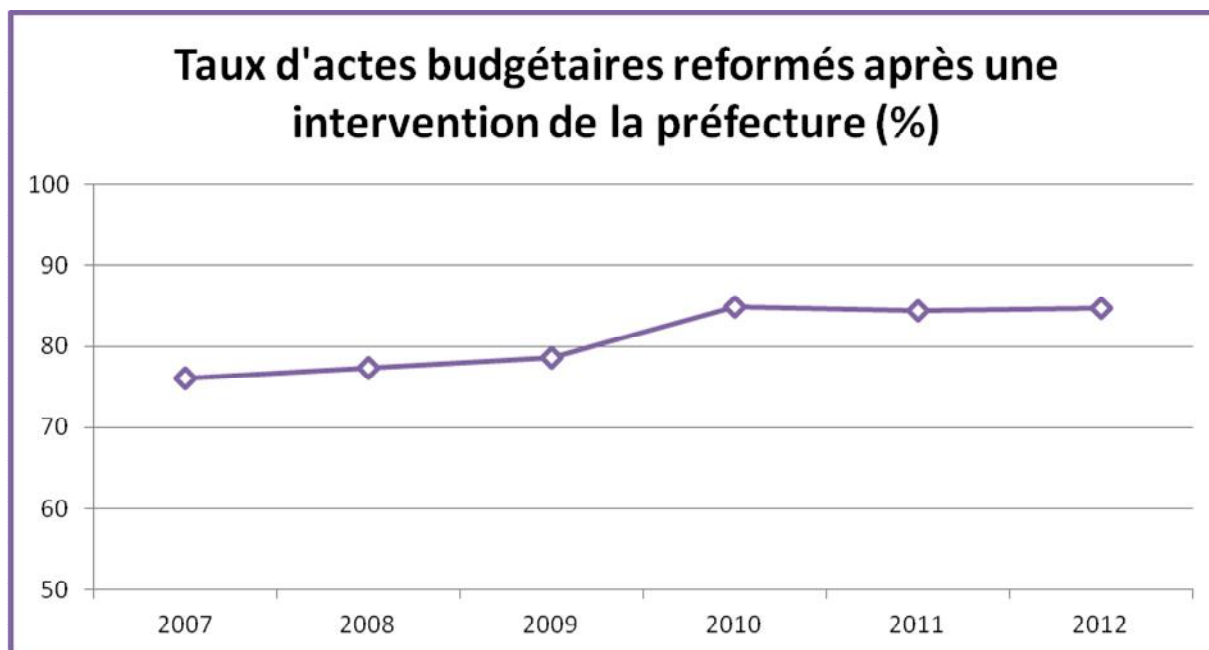
Pour cette procédure, les délais d'inscription et de mandatement d'office de la dépense en cause sont donc plus courts que dans le cadre de la procédure de droit commun prévue par les articles L.1612-15 et 1612-16 du CGCT.

La mise en œuvre de cette procédure demeure exceptionnelle. Les services préfectoraux doivent toutefois faire preuve de la plus grande vigilance en la matière, compte tenu du risque d'engagement de la responsabilité de l'Etat pour défaut d'exécution d'une décision de justice : par un arrêt du 26 septembre 2006, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a pour ce motif condamné la France au paiement des sommes dues par la collectivité débitrice dans l'affaire opposant la commune de Santa-Maria-Poggio (Haute-Corse) aux sociétés fermières et de gestion du port de Campoloro.

## 2.7 L'action des services préfectoraux permet de régulariser la majorité des actes budgétaires locaux non-conformes sans intervention du juge

L'indicateur INDIGO « taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture » permet de mesurer l'efficacité des services préfectoraux pour obtenir la régularisation d'un acte budgétaire non-conforme avant toute saisine de la CRC ou du tribunal administratif. Depuis 2009, plus de 80% des actes budgétaires non-conformes sont réformés après intervention de la préfecture. L'action préventive des services préfectoraux permet donc de réserver aux situations les plus litigieuses la saisine du juge financier ou du juge administratif.

Graphique n°10 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

### 3. LA MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE S'EXERCE DANS UN CADRE CONTRAINT

Dans l'exercice de leur mission de contrôle budgétaire, les services préfectoraux sont confrontés aux contraintes qui tiennent à la brièveté des délais légaux (3.1), à la complexité du droit applicable (3.2) et à l'insuffisante maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable (3.3).

#### **3.1. Les délais fixés par la loi pour l'exercice du contrôle budgétaire sont particulièrement contraints**

Afin d'assurer la continuité et la pérennité de l'action des collectivités locales, il importe que leur budget ne soit pas adopté de façon tardive au cours de l'exercice auquel il s'applique et qu'il respecte les principes d'équilibre et de sincérité. Le préfet est chargé d'y veiller, avec le concours de la CRC, et peut à cette fin recourir aux procédures spéciales instaurées par la loi du 2 mars 1982. Ces procédures énergiques permettent au préfet, après saisine de la CRC, de réformer les actes budgétaires irréguliers sans devoir recourir au juge administratif.

Pour garantir l'efficacité de ces procédures, la loi a enfermé chacune des phases dans des délais courts : en cas de retard dans l'adoption du budget, le préfet doit saisir la CRC sans délai ; lorsqu'il constate qu'un budget n'a pas été voté en équilibre, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la réception des actes budgétaires pour saisir la CRC. De même, dans tous les cas de saisine, la CRC dispose d'un délai d'un mois pour rendre son premier avis et le notifier au préfet et à la collectivité concernée. S'il y a lieu, en fin de procédure, le préfet dispose de vingt jours pour régler le budget et l'adresser à la collectivité concernée et à la CRC.

Compte tenu du nombre des actes à contrôler et des moyens affectés au contrôle budgétaire, la contrainte tenant aux délais de saisine de la CRC est celle qui pèse le plus fortement sur les services préfectoraux compétents.

En raison de leur très grand nombre, les entités publiques locales transmettent chaque année environ 400 000 actes budgétaires aux représentants de l'Etat. Bien que les collectivités territoriales aient la faculté de voter leur budget avant le début de l'exercice concerné, la plupart des budgets locaux sont transmis aux services préfectoraux à la fin de la période légale d'adoption. L'activité des services concernés est donc concentrée sur une période relativement courte, ce qui rend plus difficile le respect du délai de saisine de la CRC.

En la matière, la difficulté est plus grande encore lorsque les collectivités ont adopté de façon concomitante le compte administratif de l'exercice antérieur et le budget de l'exercice en cours. Il faut, en effet, que les services compétents procèdent simultanément au contrôle du compte administratif et du budget primitif.

De même, pour un certain nombre d'actes, les services préfectoraux doivent demander la communication de pièces justificatives complémentaires. Tel est notamment le cas pour le contrôle de la sincérité des inscriptions budgétaires en matière d'emprunt ou de cession d'immobilisations ou pour le contrôle de la sincérité des restes à réaliser. Or, en matière de contrôle budgétaire, contrairement à ce qui prévaut en matière de contrôle de légalité, les lettres d'observation ou les demandes de pièces complémentaires n'ont pas pour effet de suspendre ou de proroger le délai de saisine de la CRC.

Au cours de la période considérée, des mesures ont été mises en œuvre qui ont contribué à faciliter l'exercice du contrôle budgétaire. La mise en ligne des informations relatives aux concours financiers de l'Etat a ainsi pu favoriser une adoption plus précoce des budgets locaux. En outre, le report en 2010, 2011 et 2012 de la date limite de vote des budgets locaux a pu permettre une meilleure répartition dans le temps de la transmission des budgets primitifs aux services préfectoraux.

D'autres solutions devraient permettre à moyen terme de remédier aux difficultés tenant aux délais très contraints. Il s'agit, d'une part, de la généralisation dans les services préfectoraux des stratégies de priorisation des contrôles sur la base de critères liés à la situation financière des collectivités, aux enjeux financiers en cause ou aux informations collectées dans le cadre du contrôle de légalité. D'autre part, avec le déploiement, à partir de 2012, de l'application Actes budgétaires, les services préfectoraux vont progressivement être en mesure de réaliser le contrôle budgétaire dans un environnement dématérialisé et vont disposer d'un outil d'aide au contrôle permettant l'automatisation des contrôles basiques.

### **3.2. La complexité du droit applicable en matière de contrôle budgétaire peut susciter des difficultés d'interprétation**

Les principales difficultés d'interprétation auxquelles les services préfectoraux sont confrontés portent sur la notion d'équilibre budgétaire et sur le caractère obligatoire de certaines dépenses locales.

#### **3.2.1. Les difficultés d'appréciation de l'équilibre budgétaire**

L'article L. 1612-4 du CGCT pose le principe selon lequel les collectivités locales doivent voter leurs actes budgétaires en équilibre réel. Ce principe implique que les trois conditions suivantes soient réalisées :

- les sections d'investissement et de fonctionnement doivent être respectivement en équilibre ;
- les crédits inscrits au budget doivent être évalués de façon sincère ;
- le remboursement en capital des annuités de la dette doit être couvert par des ressources propres.

Pour les services préfectoraux, la vérification du respect de la sincérité des inscriptions budgétaires, d'une part, et le contrôle de la couverture des annuités de la dette par des ressources propres, d'autre part, peuvent être source de difficultés.

##### **3.2.1.1. Le principe de sincérité budgétaire**

L'appréciation de la sincérité des prévisions budgétaires, condition de l'équilibre et principe budgétaire essentiel, constitue l'un des points de contrôle les plus délicats. A défaut d'une évaluation sincère des inscriptions budgétaires, il y a lieu de considérer que le budget n'a pas été voté en équilibre et de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 1612-5 du CGCT. En outre, lorsque l'insincérité des inscriptions budgétaires n'entraîne pas un déséquilibre du budget au sens des dispositions précitées du CGCT, elle constitue une erreur de droit relevant du juge administratif.

C'est en raison du caractère prévisionnel des inscriptions budgétaires que l'appréciation de leur sincérité peut s'avérer délicate. En la matière, les vérifications les plus complexes portent sur la sincérité des produits des cessions, des recettes d'emprunts, des subventions attendues, de certaines opérations d'ordre (dotations aux amortissements et aux provisions) ou des charges de personnel. Il ressort de la jurisprudence administrative que les services préfectoraux doivent se livrer à un examen circonstancié de la situation de l'entité en cause pour apprécier la sincérité des inscriptions budgétaires.

Dans ces conditions, ce type contrôle se révèle particulièrement chronophage puisqu'il implique non seulement un examen détaillé des prévisions budgétaires mais également le recueil de pièces justificatives complémentaires auprès des collectivités concernées. Cet examen approfondi peut s'avérer difficilement compatible avec le respect du délai de saisine de la CRC.

### **3.2.1.2. La couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres**

En la matière, la première difficulté tient à l'absence d'une définition légale des ressources propres disponibles pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Il revient, en particulier, aux services préfectoraux d'apprécier si les subventions inscrites au budget en section d'investissement sont libres d'emploi ou si elles sont affectées au financement d'une opération déterminée. Si tel est le cas, en effet, ces recettes doivent conserver leur affectation et ne sauraient servir à rembourser des emprunts.

En outre, l'évaluation du montant des ressources propres provenant des exercices antérieurs peut se révéler particulièrement ardue. En effet, en cas de reprise anticipée des résultats ou lorsque le budget primitif est adopté après le vote du compte administratif, il y a lieu d'intégrer au titre des ressources propres, celles provenant des exercices antérieurs. Il s'agit, en particulier, de prendre en compte le solde des restes à réaliser et le solde d'exécution qui, selon qu'ils sont positifs ou négatifs, peuvent accroître ou diminuer le montant total des ressources propres disponibles. Il convient donc de vérifier la sincérité des restes à réaliser et il peut être nécessaire de s'assurer que les ressources propres provenant des exercices antérieurs correspondent effectivement à des ressources disponibles pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Elles ne pourront être prises en considération si elles proviennent de subventions affectées ou de recettes d'emprunt.

### **3.2.2. La mise en œuvre des procédures de mandatement et d'inscription d'office**

Les collectivités locales sont tenues d'inscrire à leur budget les dépenses obligatoires et de les mandater ; à défaut, le préfet met en œuvre les procédures d'inscription et de mandatement d'office prévues par la loi (article L. 1612-15, L. 1612-16 et L. 1612-17 du CGCT).

La définition des dépenses obligatoires a été précisée par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé qu'une dépense ne peut être regardée comme obligatoire et faire l'objet d'une procédure de mandatement ou d'inscription d'office que si elle correspond à une dette « *échue, certaine, liquide et non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant* »<sup>17</sup>.

L'appréciation la plus difficile à porter concerne la condition exigeant que la dette ne soit pas sérieusement contestée. Le principe est, en effet, que l'existence d'une contestation ne suffit pas à priver d'exigibilité une dette : ainsi, le préfet ne peut refuser l'inscription d'office au seul motif d'un recours pendant devant le tribunal administratif. Pour que la contestation soit considérée comme sérieuse, il faut constater un faisceau d'indices concordants tenant en particulier à une attitude non équivoque, cohérente ou persistante de la collectivité locale supposée débitrice. Cet exercice est d'autant plus délicat pour le préfet qu'il s'agit d'apprécier le caractère sérieux de la contestation sans apprécier le bien-fondé de cette contestation.

En ce qui concerne la procédure spécifique relative à l'exécution des décisions de justice (article L. 1612-17 du CGCT), la principale difficulté tient au fait que la responsabilité de l'État peut être engagée si, compte tenu des circonstances, le préfet ne fait pas tout ce qui est en son pouvoir pour assurer l'exécution des décisions de justice, en particulier en mettant

---

<sup>17</sup> CE, 17 décembre 2003, *Sté Natexis-Banques populaires* ; CE, 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves*.

en œuvre les prérogatives qui lui sont conférées par la loi du 16 juillet 1980. En la matière, le Conseil d'Etat a jugé qu'afin de créer les ressources nécessaires au paiement de la dépense obligatoire, le préfet peut procéder à la vente de biens appartenant à la collectivité locale débitrice dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge<sup>18</sup>. Cette position a été confortée par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>19</sup>. Lorsqu'ils sont confrontés à un tel cas de figure, il revient donc aux services préfectoraux de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, quels sont les biens qui peuvent être aliénés.

### **3.3. La maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable demeure insuffisante**

Dans le cadre du contrôle budgétaire, les services préfectoraux constatent que les collectivités locales rencontrent des difficultés particulières pour appliquer les règles relatives à la détermination des restes à réaliser ainsi qu'à la reprise et à l'affectation des résultats.

#### **3.3.1. La détermination des restes à réaliser**

Partie intégrante du résultat présenté dans le compte administratif, les restes à réaliser correspondent :

- pour la section d'investissement, aux dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.
- pour la section de fonctionnement aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu au rattachement, soit en l'absence de service fait au 31 décembre de l'exercice, soit parce que l'incidence de ces charges sur le résultat n'est pas significative et aux recettes certaines non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire.

Bien que la tenue d'une comptabilité d'engagement soit obligatoire pour les collectivités territoriales en vertu de la loi (articles L. 2342-2 du CGCT en ce qui concerne les communes, L. 3341-1 pour les départements et L. 4341-1 pour les régions), les services préfectoraux relèvent de nombreuses défaillances en la matière.

Très souvent, les restes à réaliser inscrits au compte administratif ne résultent que de la différence entre, d'une part, les prévisions budgétaires et, d'autre part, les opérations de dépenses ou de recettes effectivement réalisées.

Pour les services chargés du contrôle budgétaire, il convient donc de vérifier la sincérité des restes à réaliser. En effet, leur éventuelle insincérité peut entraîner celle des résultats constatés au compte administratif. Les erreurs constatées par les services préfectoraux conduisent ainsi fréquemment à une surévaluation des résultats.

#### **3.3.2. Les procédures de reprise et d'affectation des résultats**

La détermination du résultat d'un exercice clos s'effectue au moment du vote du compte administratif et après réception du compte de gestion transmis par le comptable public de la collectivité. Son affectation et sa reprise sont strictement encadrées.

Pour la détermination du résultat à affecter, il n'est pas tenu compte des restes à réaliser de la section de fonctionnement, à la différence de l'appréciation de l'équilibre visé à l'article L.1612-14 du CGCT. Seul le besoin de financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser de cette section en dépenses et en recettes.

---

<sup>18</sup> CE Sect. 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et autres*, req. 271898.

<sup>19</sup> CEDH, 26 septembre 2006, no 57516/00, *Société fermière de Campoloro c. France*.



Après constatation du résultat de fonctionnement, l'assemblée délibérante peut affecter ce résultat en tout ou partie :

- soit au financement de la section d'investissement ;
- soit au financement de la section de fonctionnement.

Le résultat tel qu'il vient d'être défini doit être affecté en priorité :

- à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur ;
- à la couverture du besoin de financement dégagé par la section ;
- pour le solde et selon la décision de l'assemblée délibérante, en excédent de fonctionnement reporté.

Toutefois, lorsque le compte administratif ne fait pas apparaître de besoin de financement en section d'investissement, le résultat reporté excédentaire de la section de fonctionnement est ajouté automatiquement aux recettes de fonctionnement au budget, sauf si l'assemblée en décide autrement. Ceci évite la réunion systématique de l'assemblée délibérante pour procéder à l'affectation des résultats (article L. 2311-5 du CGCT).

En tout état de cause, l'assemblée délibérante n'est tenue de se réunir pour affecter son résultat excédentaire que si le compte administratif de l'exercice clos fait apparaître un besoin de financement.

Très souvent, ces règles ne sont pas correctement appliquées. Pourtant, la correcte affectation du résultat joue un rôle déterminant dans la construction de l'équilibre budgétaire. Il revient donc aux services préfectoraux d'être particulièrement vigilants en la matière. Afin de prévenir les difficultés d'application, des circulaires préfectorales sont diffusées qui, à partir du recensement des anomalies constatées, s'efforcent de faciliter l'appropriation des règles en vigueur. Un effort particulier doit être consenti en ce qui concerne la reprise anticipée des résultats, compte tenu des nombreuses irrégularités constatées en la matière.

## 4. LES ACTIONS MENÉES POUR AMÉLIORER L'EXERCICE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

La directive nationale d'orientation des préfetures élaborée par le ministère de l'intérieur pour la période 2010-2015 rappelle qu' « un contrôle budgétaire attentif et réactif est indispensable pour prévenir une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales. »

### **4.1. L'optimisation et la modernisation de la mission de contrôle budgétaire**

#### **4.1.1 La centralisation de la mission de contrôle budgétaire dans les préfetures**

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la circulaire du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité fixe le principe et les modalités de la centralisation du contrôle des actes des collectivités locales en préfeture.

La circulaire de 2009 prévoit une organisation des contrôles comme suit :

- réception et tri des actes en sous-préfeture en fonction des priorités définies conjointement (stratégie de contrôle),
- transmission des actes à la préfeture qui contrôle et transmet à la sous-préfeture les lettres d'observations et les recours rédigés pour signature par le sous-préfet,
- important rôle de conseil en sous-préfeture et conservation des dossiers.

Cette organisation connaît certaines adaptations. Selon la stratégie de contrôle qui a été adoptée, les sous-préfetures peuvent être chargées d'effectuer les contrôles préliminaires (vote, quorum, présence des annexes obligatoires...) ou de contrôler les budgets non prioritaires. Elles se voient également confier le contrôle de certains types de structures (section de communes, association foncière de remembrement, sociétés d'économie mixte...) ou de certaines opérations (taux d'imposition, dette...) en particulier dans les départements qui ont mis en place des pôles de compétences.

A la fin de l'année 2012, la centralisation en préfeture du contrôle budgétaire est effective dans quatre-vingts départements.

#### **4.1.2. La priorisation des contrôles**

Les délais impartis aux services préfectoraux pour exercer le contrôle budgétaire étant particulièrement courts, il convient de définir une stratégie de contrôle reposant sur la priorisation des travaux à effectuer.

Les stratégies locales de contrôle sont généralement définies annuellement, le cas échéant en partenariat avec les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

Les priorités sont établies sur la base des orientations nationales en matière de contrôle budgétaire fixées par la DGCL, des spécificités locales ainsi que du bilan de la campagne de contrôle précédente. Elles portent sur certaines collectivités et certaines thématiques spécifiques.

Les collectivités retenues comme prioritaires sont :

- les collectivités connaissant des difficultés financières. Il s'agit des collectivités inscrites au réseau d'alerte ou de celles qui, sans être inscrites au réseau d'alerte, connaissent des tensions financières en raison d'un endettement important, d'une trésorerie insuffisante ou de difficultés de gouvernance.

- les collectivités de taille importante, pour lesquelles les enjeux financiers sont les plus significatifs (régions, départements, grandes villes et grandes intercommunalités)
- les collectivités locales ayant fait l'objet d'une saisine de la CRC ou de lettres d'observations.

Les thématiques prioritaires ont notamment trait aux emprunts structurés, aux engagements souscrits auprès des organismes satellites (subventions versées, garanties d'emprunts, ...), ou aux suites de la réforme de la fiscalité professionnelle.

L'intensité du contrôle varie en fonction de la collectivité concernée et de la nature des actes à contrôler. Le contrôle approfondi est réservé aux collectivités retenues comme prioritaires tandis que les collectivités non prioritaires font l'objet d'un contrôle restreint portant sur le respect des règles de vote et d'équilibre des budgets. Dans certains départements, le contrôle des entités non prioritaires peut être réalisé selon un rythme pluriannuel.

#### **4.1.3. La collaboration des services préfectoraux avec les directions départementales des finances publiques**

Bien que n'étant pas formellement associées au contrôle budgétaire au regard des dispositions du CGCT, les DDFiP constituent un soutien important en la matière.

##### **Le réseau d'alerte des finances locales :**

Le réseau d'alerte des finances locales mis en place en 1993 par la DGCL et la DGFIP a été rénové en 2013.

Le dispositif SCORE permet de déceler de façon préventive les difficultés financières des communes à partir d'une méthode de scoring. Depuis 2006, le réseau d'alerte OSIRIS a été mis en place afin de détecter les EPCI présentant des difficultés financières particulières.

Ce dispositif est largement déconcentré et permet la mise en œuvre d'une démarche concertée du préfet et du DDFiP auprès de la collectivité dont la situation se dégrade.

En 2012, une rénovation du dispositif a été entreprise par les services centraux afin, notamment, de fusionner SCORE et OSIRIS et d'assurer une meilleure coordination du dispositif avec le contrôle budgétaire. Le dispositif rénové prend également davantage en compte la situation des satellites des collectivités locales tels que les sociétés d'économie mixte ainsi que la situation financière consolidée des collectivités en intégrant les données des budgets annexes.

#### **Les cellules départementales de suivi de la gestion de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**

Afin de répondre aux difficultés rencontrées par le secteur public local à la suite de la crise financière de 2008, notamment en ce qui concerne la dégradation des conditions de financement et les difficultés financières liées à la souscription d'emprunts structurés, des cellules locales de suivi de la gestion de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ont été créées dans chaque département à compter du mois de mars 2012. L'objet de ces cellules est de favoriser une action concertée des services de l'Etat en matière d'endettement local.

Instituées sous la responsabilité du préfet et du directeur régional ou départemental des finances publiques, ces cellules ont pour principales missions d'assurer un suivi des risques liés aux emprunts structurés souscrits par les collectivités du département et une veille sur les conditions auxquelles les collectivités accèdent aux financements bancaires.

## **Le partenariat associant les services de la DGFIP à l'exercice du contrôle budgétaire**

Dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO), et à la suite du rapport de la mission interministérielle sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire de juillet 2003, un mouvement de modernisation du contrôle budgétaire a été engagé.

Deux axes d'amélioration ont été définis :

- la dématérialisation des documents budgétaires sous un format permettant leur exploitation : au-delà de la simple dématérialisation des budgets qui permet déjà un gain substantiel au plan matériel, il s'agit également de bâtir un véritable outil d'exploitation automatisée des budgets permettant aux préfetures de repérer plus facilement les collectivités à risque pour lesquelles des contrôles approfondis doivent être effectués ;
- l'expérimentation d'un partenariat associant les services du Trésor public à l'exercice du contrôle budgétaire.

Ce deuxième axe a été immédiatement formalisé, donnant lieu à la signature, le 14 septembre 2004, d'une convention cadre nationale par le secrétaire général du ministère de l'intérieur, le directeur général des collectivités locales et le directeur général de la comptabilité publique.

Ce partenariat, dans son principe, visait à institutionnaliser la coopération informelle existante entre le réseau des préfetures et le réseau de la DGFIP, s'agissant notamment de dossiers complexes relatifs à la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il prévoyait en outre la participation expérimentale, pour les exercices 2005 et 2006, des DDFiP, dans un nombre de départements limités, à l'exercice du contrôle budgétaire pour un échantillon de collectivités définies d'un commun accord.

Cette expérimentation avait pour objectif de préparer une éventuelle généralisation et un approfondissement sur l'ensemble du territoire des solutions envisagées.

L'expérimentation initiale, lancée en 2005, n'avait concerné que six départements<sup>20</sup>, rejoints par treize autres<sup>21</sup> en 2006. L'expérimentation a été prolongée en 2007 d'une année supplémentaire, mais n'a été étendue qu'à un nombre plus réduit de nouveaux départements<sup>22</sup>. En effet, les premiers bilans de cette expérimentation, réalisés fin 2005 et fin 2006, en dressent un constat nuancé, en fonction des situations locales et du fait des retards pris dans le développement d'Hélios.

En dépit de certaines difficultés, l'expérimentation a montré la grande utilité des échanges entre les deux réseaux. En effet, le partenariat permet de tirer le meilleur parti des compétences et de l'expertise de chacun des deux réseaux : juridique et budgétaire du côté des préfetures ; comptable pour ce qui est du réseau de la DGFIP.

Si les services préfectoraux sont les mieux armés pour évaluer la sincérité des inscriptions budgétaires des collectivités territoriales, l'association du réseau de la DGFIP permet d'apporter une expertise complémentaire sur la gestion de la dette, les opérations de fin d'exercice ou le contrôle de structures particulières telles que les SEM ou les associations syndicales de propriétaires.

---

20 Le Calvados, le Finistère, l'Indre-et-Loire, la Moselle, le Rhône et les Vosges

21 L'Allier, l'Ariège, le Cher, la Dordogne, la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, la Haute-Marne, l'Orne, le Pas-de-Calais, la Saône-et-Loire, la Sarthe, le Var et les Hauts-de-Seine.

22 Les Alpes-Maritimes, l'Aveyron, les Côtes d'Armor, la Lozère et le Val-de-Marne

Sans attendre la généralisation du partenariat qui devrait intervenir dès 2015, un nombre significatif de préfetures ont poursuivi leur collaboration active avec la DDFiP dans un cadre conventionnel régulièrement actualisé. Au-delà des partenariats formalisés, une coopération étroite existe dans de nombreux départements qui ne se limite pas au seul cadre du réseau d'alerte.

## **4.2. L'appui apporté aux services préfectoraux pour l'exercice du contrôle budgétaire**

### **4.2.1. Les actions de formation et les supports pédagogiques**

Afin de favoriser l'accès aux formations sur l'ensemble du territoire, la très grande majorité des sessions de formation relatives au contrôle budgétaire se déroulent désormais dans les régions, qu'il s'agisse des modules consacrés à la prise de poste ou des modules d'approfondissement. Depuis 2011, le ministère de l'intérieur a mobilisé une équipe de onze formateurs internes occasionnels qui sont des agents des services préfectoraux chargés du contrôle budgétaire.

Au niveau national, une fois par an au moins, les nouveaux chefs de bureau en charge des relations avec les collectivités locales participent aux actions de formation organisées par la DGCL.

Un guide pratique du contrôle budgétaire et financier a été élaboré à l'intention des services préfectoraux. Il expose les principes juridiques du contrôle budgétaire et la méthodologie du contrôle des actes budgétaires.

En outre, une lettre d'information hebdomadaire a été mise en place depuis le début de l'année 2006, qui constitue un véritable outil de veille juridique.

### **4.2.2. L'application Actes budgétaires est désormais opérationnelle et constitue une nouvelle étape vers l'automatisation des contrôles**

Le déploiement de l'application Actes budgétaires à partir de 2012 doit permettre de répondre à moyen terme aux attentes des services préfectoraux en matière d'automatisation des contrôles :

- De la même façon que pour la transmission dématérialisée des actes soumis au contrôle de légalité via l'application ACTES, les préfetures peuvent recevoir, via Actes budgétaires, les actes budgétaires dématérialisés des entités publiques locales volontaires.
- La dématérialisation des actes budgétaires s'étend jusqu'à la source des données: en effet, les maquettes budgétaires réglementaires sont mises à la disposition des entités publiques locales sous forme dématérialisée de sorte qu'elles peuvent, au moyen d'une application mise gratuitement à leur disposition par l'administration, générer leurs documents budgétaires dématérialisés selon la norme en vigueur. C'est cette dématérialisation des données qui permet à Actes budgétaires de réaliser automatiquement les contrôles de cohérence sans nouvelle saisie.
- Tous les actes budgétaires (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives et compte administratif) sont dématérialisés dans leur intégralité (annexes de la partie IV incluses). Les préfetures disposent ainsi dans l'application de l'ensemble des étapes budgétaires et de l'ensemble des informations requises par la nomenclature.

- Le choix du format de fichier dématérialisé (le format XML) a été dicté par la volonté de ne retenir qu'un unique format d'échange entre administrations : les documents budgétaires dématérialisés pour transmission au préfet peuvent également être transmis au comptable sans subir de transformation.
- L'application Actes budgétaires automatise et synthétise le contrôle de l'équilibre, le contrôle des dépenses imprévues et le contrôle des chapitres d'ordre, ce qui permet aux services préfectoraux de se consacrer au contrôle approfondi. En outre, d'autres contrôles sont réalisés, reposant sur des critères d'alerte (évolution des recettes réelles de fonctionnement, évolution de l'autofinancement, capacité de désendettement, ...), qui permettent de détecter les entités présentant des risques particuliers.

La généralisation à moyen terme de la transmission par voie électronique des actes budgétaires permettra d'améliorer de façon significative les conditions d'exercice du contrôle budgétaire. En outre, elle facilitera la centralisation et l'exploitation des données financières locales figurant dans les annexes budgétaires.