



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DGCL

Direction générale
des collectivités locales

**Rapport du Gouvernement
au Parlement sur le contrôle a
posteriori exercé par le
représentant de l'Etat sur les
actes des collectivités
territoriales
2016 - 2018**

Publication mai 2022

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, les régions et les collectivités à statut particulier, à qui il est confié par l'article 72 de la Constitution « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Ce vingt-quatrième rapport, qui porte sur les années 2016, 2017 et 2018 concerne d'une part, le contrôle de légalité et, d'autre part, le contrôle budgétaire. Il souligne les faits et les évolutions notables sur la période de référence et s'appuie sur des réponses apportées par les préfetures saisies par questionnaire.

S'agissant du contrôle de légalité, ce rapport s'inscrit dans un contexte marqué par :

- le déploiement du plan préfetures nouvelle génération (PPNG) et la mise en œuvre des directives arrêtées dans ce cadre, notamment la hausse progressive des effectifs dédiés au contrôle de légalité et la mise en place de nouvelles formations à l'attention des agents contrôleurs ;
- la dématérialisation croissante de la transmission des actes au représentant de l'Etat ;
- l'essor des communes nouvelles et le renforcement de l'intercommunalité.

Le rapport aborde également l'organisation structurelle du contrôle de légalité, en insistant sur les moyens qui sont dévolus à cette mission et sur le rôle des services déconcentrés intervenant en appui des préfetures et sous-préfetures.

S'agissant du contrôle budgétaire, le rapport rappelle le cadre réglementaire qui lui est propre et les procédures de contrôle qui en découlent. L'activité liée au contrôle budgétaire a évolué sur la période considérée, marquée par :

- le contrôle partenarial, généralisé depuis 2016, entre les préfetures et le réseau de la DGFIP qui participe à l'orientation des stratégies de contrôle au niveau local, permettant de prioriser selon la nature ou la situation des entités ;
- la création d'une chambre budgétaire au Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité qui offre aux préfetures un interlocuteur supplémentaire capable de leur fournir expertises et conseils sur des points doctrinaux et pour des questions pratiques ;
- la progression de la transmission dématérialisée des documents budgétaires au préfet via Actes budgétaires qui permet aux services préfectoraux de disposer de contrôles automatiques sur les actes budgétaires.

Chapitre I – Le contrôle de légalité

1.	Le contexte 2016 - 2017 - 2018	7
1.1	Evolution du contexte institutionnel	7
1.1.1	L’essor des communes nouvelles à partir de 2016	7
1.1.2	Le renforcement de l’intercommunalité au 1er janvier 2017.....	7
1.2	Evolution du contexte juridique	8
1.2.1	L’instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel (RIFSEEP) à compter de 2016	8
1.2.2	La réforme de la commande publique entrée en vigueur le 1 ^{er} avril 2016.....	8
1.2.3	La prise en compte des actions des collectivités territoriales en matière de développement économique et d’aides aux entreprises au titre du contrôle de légalité	8
1.3	Evolution du contexte organisationnel.....	9
1.3.1	Le déploiement opérationnel du plan préfectures nouvelle génération (PPNG) à partir de 2016.....	9
1.3.2	La nouvelle organisation des préfectures induite par la directive nationale d’orientation (DNO) des préfectures 2016-2018	10
2.	L’organisation du contrôle de légalité.....	11
2.1	Une organisation interne stabilisée dans le cadre du PPNG.....	11
2.1.1	Une mission de coordination	11
2.1.2	Une mission de contrôle	12
2.1.3	Une mission de conseil	12
2.1.4	Une mission de pilotage	12
2.2	Des sous-préfectures qui demeurent impliquées dans la mission de contrôle de légalité, notamment à travers le conseil aux collectivités territoriales.....	13
2.3	L’articulation avec les autres services de l’Etat est essentielle.....	14
2.3.1	La DDT(M) joue le plus souvent un rôle important auprès des préfectures en matière d’urbanisme.....	14
2.3.2	D’autres services de l’Etat apportent leur contribution selon les informations dont ils disposent.....	14
3.	Les moyens du contrôle de légalité	16
3.1	Les renforts d’effectifs alloués au titre du PPNG se déploient progressivement.....	16
3.2	Un plan de formation spécifique a été élaboré à l’attention des agents en charge du contrôle de légalité.....	17
3.3	La télétransmission des actes est en progression constante.....	17
3.4	Le pôle interrégional d’appui au contrôle de légalité (PIACL) a étoffé son offre de service	19
4.	L’exercice du contrôle de légalité.....	21

4.1	Le nombre d'actes reçus est en hausse	21
4.2	Le nombre d'actes contrôlés est en hausse	22
4.2.1	Une tendance générale à la hausse du volume d'actes contrôlés.....	22
4.2.2	Un taux de contrôle des actes prioritaires qui se stabilise autour de 90%.....	22
4.2.3	La part des actes non prioritaires parmi les actes contrôlés augmente.....	24
4.2.4	Le préfet recourt de façon limitée à son pouvoir d'évocation.....	24
4.3	Le nombre d'actes faisant l'objet d'un recours est en hausse	24
4.3.1	Stabilité du nombre de recours gracieux qui s'établit à un niveau élevé.....	25
4.3.2	Progression très marquée du nombre d'affaires portées devant le juge administratif corrélée à une hausse, dans une moindre mesure, du nombre de demandes de suspension.....	25

Chapitre II - Le contrôle budgétaire

1.	Le contrôle budgétaire est un contrôle spécifique de la légalité des actes budgétaires locaux.....	28
1.1.	Un contrôle spécifique dont l'objet est, dans des cas limitativement prévus par la loi, la réformation des actes budgétaires irréguliers.....	28
1.2.	Les conditions de mise en œuvre des procédures spéciales prévues dans le cadre du contrôle budgétaire	28
2.	L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2016, 2017, 2018.....	29
2.1.	La fiabilité des modes de comptabilisation s'est accrue	29
2.2.	Le nombre des actes budgétaires transmis au représentant de l'Etat diminue significativement mais demeure important.....	29
2.3.	Le respect des délais légaux pour l'adoption des actes budgétaires locaux s'est amélioré.....	30
2.3.1.	Cette amélioration est très marquée en ce qui concerne l'adoption du budget primitif.....	30
2.3.2.	Le terme légal d'adoption du compte administratif est mieux respecté.....	33
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 grâce à l'action préventive des préfetures.....	36
2.4.1.	La définition de l'équilibre.....	36
2.4.2.	Le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis plusieurs exercices	37
2.5.	Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel diminue nettement à partir de 2012.....	38
2.5.1.	La définition du déséquilibre du compte administratif.....	38
2.5.2.	Le nombre total des comptes administratifs en déficit tend à diminuer contrairement au nombre des saisines de la CRC pour déficit excessif en hausse.	39
2.6.	Le contrôle de l'inscription et du mandatement d'office des dépenses obligatoires.....	40

2.6.1.	Les cas de non-inscription d'une dépense obligatoire sont globalement stables et limités depuis 2005	40
2.6.2.	Les saisines de la CRC pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais résiduelles.....	41
2.6.3.	La procédure de mandatement d'office (article L. 1612-16 du CGCT)	42
2.6.4.	Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du CGCT restent exceptionnels	44
2.7.	L'action des services préfectoraux permet de régulariser la majorité des actes budgétaires locaux non-conformes sans intervention du juge	45
2.8.	Le déploiement graduel d'Actes budgétaires entraîne une dématérialisation croissante des documents budgétaires par les collectivités locales.....	46
3.	La mission de contrôle budgétaire s'exerce dans un cadre contraint.....	48
3.1.	Les délais fixés par la loi pour l'exercice du contrôle budgétaire sont particulièrement contraints	48
3.2.	Les outils mis en place par les préfetures.....	49
3.3.	La complexité du droit applicable en matière de contrôle budgétaire peut susciter des difficultés d'interprétation.....	49
3.3.1.	Les difficultés d'appréciation de l'équilibre budgétaire	50
3.3.2.	La mise en œuvre des procédures de mandatement et d'inscription d'office ..	51
3.3.3.	Le calcul du déficit du compte administratif	52
3.4.	La maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable demeure perfectible.....	52
3.4.1.	La détermination des restes à réaliser	53
3.4.2.	Les procédures de reprise et d'affectation des résultats	53
3.4.3.	Des annexes mal appréhendées par les collectivités	54
4.	Les actions menées pour améliorer l'exercice du contrôle budgétaire.....	55
4.1.	L'optimisation et la modernisation de la mission de contrôle budgétaire.....	55
4.1.1.	La centralisation de la mission de contrôle budgétaire dans les préfetures....	55
4.1.2.	La priorisation des contrôles.....	56
4.1.3.	La collaboration des services préfectoraux avec les directions départementales des finances publiques renforcée par la mise en place du contrôle budgétaire partenarial.....	56
4.2.	L'appui apporté aux services préfectoraux pour l'exercice du contrôle budgétaire.....	58
4.2.1.	Les actions de formation et les supports pédagogiques.....	58
4.2.2.	La création d'une chambre budgétaire au PIACL	59
4.2.3.	L'application Actes budgétaires est désormais opérationnelle et constitue une nouvelle étape vers l'automatisation des contrôles.....	59
Annexes		
Annexe 1 : l'organisation du contrôle des actes.....		62
Annexe 2 : les chiffres du contrôle de légalité.....		64

Chapitre I – Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, prévu par l'article 72 de la Constitution, est l'une des pierres angulaires de l'organisation territoriale de la République. Il constitue une garantie fondamentale de l'Etat de droit en permettant que les normes soient appliquées de manière homogène sur l'ensemble du territoire national.

Cette mission répond à une logique propre, qui n'est ni celle du contrôle juridictionnel, ni celle du contrôle confié aux corps d'inspection. Il s'agit d'une compétence propre au préfet, qui s'entend comme l'exercice d'un contrôle de régularité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, proportionné aux risques juridiques identifiés et adapté aux enjeux des territoires. La mise en œuvre de cette mission ne doit pas obligatoirement aboutir à une demande d'annulation contentieuse d'un acte pris par une autorité locale. Elle recouvre également une phase préalable et nécessaire de conseil et d'échange avec les collectivités territoriales.

L'efficacité de la politique de contrôle de légalité repose sur le juste équilibre dans l'appréciation, la compréhension et l'articulation des logiques d'action contentieuse et de conseil aux collectivités territoriales.

Pour répondre aux évolutions récentes des structures et périmètres d'intervention des collectivités territoriales issues de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), il est apparu indispensable pour l'Etat de s'engager dans une nouvelle étape de modernisation de son administration territoriale, qui s'est traduite, à l'été 2015, par l'élaboration d'une nouvelle charte de la déconcentration et d'un programme de révision des missions de l'Etat. A partir de 2016, le plan « préfetures nouvelle génération » (PPNG) vient recentrer les préfetures sur leurs missions essentielles, parmi lesquelles le contrôle de légalité.

C'est dans ce cadre global de réforme que s'inscrit la rédaction du présent rapport qui exposera successivement le contexte propre aux années 2016 à 2018 puis l'organisation, les moyens et l'exercice de la mission de contrôle de légalité par les préfetures.

1. Le contexte 2016 - 2017 - 2018

Diverses évolutions d'ordre institutionnel, juridique ou organisationnel ont eu un impact sur l'exercice de la mission de contrôle de légalité entre 2016 et 2018.

1.1 Evolution du contexte institutionnel

1.1.1 L'essor des communes nouvelles à partir de 2016

La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes visait à améliorer le dispositif de la commune nouvelle, instauré par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et jusque-là peu utilisé.

Afin d'encourager la création de communes nouvelles, la loi a complété le dispositif en revoyant l'architecture institutionnelle de la nouvelle commune afin de donner plus de place aux conseillers municipaux des anciennes communes. Un pacte financier a également garanti pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016 au sein de communes nouvelles de moins de 10 000 habitants.

1.1.2 Le renforcement de l'intercommunalité au 1er janvier 2017

- Refonte de la carte intercommunale

La loi NOTRe du 7 août 2015 prévoyait une évolution de la carte intercommunale par un double mouvement :

- de relèvement de 5 000 à 15 000 habitants du seuil minimal de constitution d'un EPCI ;
- de réduction du nombre de structures syndicales.

Cette réforme visait à améliorer l'efficacité de l'action publique et garantir un meilleur service aux usagers. Elle s'est appuyée sur une révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) tendant à la création d'EPCI plus peuplés, notamment par des fusions. Ainsi, au 1er janvier 2017, la carte de l'intercommunalité a été réorganisée : on recense ainsi 1 266 EPCI à cette date, contre 2062 en 2016.

- Transferts et restitutions de compétences entre communes et EPCI

Le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes a été complété par :

- la promotion du tourisme, la collecte et le traitement des déchets, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage au 1^{er} janvier 2017 ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) au 1^{er} janvier 2018.

Les compétences optionnelles ont, quant à elles, été complétées avec l'ajout de compétences relatives à la création et la gestion de maisons de services au public.

Dans le même temps, la loi a prévu une période transitoire pour permettre aux EPCI issus d'une fusion d'harmoniser les compétences des anciens EPCI et de fixer les modalités selon lesquelles ils souhaitent exercer ou restituer leurs compétences aux communes.

Le contexte institutionnel de la période 2016-2018 a eu pour conséquences sur l'exercice du contrôle de légalité :

- d'une part, de provoquer l'adoption de nombreuses délibérations dans le cadre de la création des nouveaux EPCI et des transferts et éventuelles restitutions de compétences prévus par la loi NOTRe, qui ont généré un afflux d'actes en préfecture ;

- d'autre part, d'entraîner une relative diminution, dans quelques départements, des actes reçus au titre du contrôle de légalité, du fait de la création de communes nouvelles.

1.2 Evolution du contexte juridique

1.2.1 L'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter de 2016

Les dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, telles que modifiées par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, prévoyaient que les régimes indemnitaires fixés par les organes délibérants prennent désormais en compte les conditions d'exercice des fonctions et l'engagement professionnel des agents.

Ce nouveau dispositif indemnitaire de référence a remplacé la plupart des primes et indemnités existantes, sans perte de rémunération pour les agents concernés. Il est composé de deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement et un complément indemnitaire annuel (CIA).

1.2.2 La réforme de la commande publique entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016

Le Gouvernement a engagé, dans la continuité de la transposition des directives européennes du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et des contrats de concession, une codification du droit des contrats de la commande publique, en rassemblant en un seul corpus des dispositions jusqu'alors dispersées dans différents textes. Cette modernisation du cadre juridique de la commande publique visait à mettre davantage cette dernière au service de l'économie, en rendant le droit qui lui est applicable plus accessible et plus lisible.

En outre, le décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics a procédé au relèvement de 15 000 à 25 000 euros du seuil de dispense de procédure de publicité et de mise en concurrence préalables.

1.2.3 La prise en compte des actions des collectivités territoriales en matière de développement économique et d'aides aux entreprises au titre du contrôle de légalité

La loi NOTRe a confirmé une nouvelle répartition des compétences en matière d'aides aux entreprises et d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Ainsi, afin de veiller à la bonne mise en œuvre de cette nouvelle législation, il a été demandé aux préfets, par instruction du Gouvernement en date du 26 janvier 2017, de faire figurer

dans leurs priorités de contrôle les actes des collectivités territoriales en matière de développement économique.

Le contexte juridique de la période 2016-2018 a eu pour conséquences sur l'exercice du contrôle de légalité :

- de conduire les collectivités territoriales et leurs établissements publics à délibérer afin de mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois. L'adoption de ces délibérations, transmissibles au titre du contrôle de légalité, a généré un afflux d'actes en préfecture ;

- du fait du relèvement du seuil de dispense de procédure, de réduire le nombre d'actes relevant de la commande publique reçus par les préfectures ;

- conformément à l'instruction reçue, d'amener les préfets à intégrer les actions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de développement économique ainsi que les aides aux entreprises dans leur stratégie départementale annuelle de contrôle.

1.3 Evolution du contexte organisationnel

1.3.1 Le déploiement opérationnel du plan préfectures nouvelle génération (PPNG) à partir de 2016

Le ministre de l'intérieur a engagé, le 9 juin 2015, le plan « Préfectures Nouvelle Génération » (PPNG) dont l'objectif était de repenser l'action des préfectures en cohérence avec l'évolution des territoires, pour renforcer leurs missions prioritaires, dont le contrôle de légalité.

Cette approche a été confortée par les conclusions de la Cour des Comptes qui, dans un rapport de 2015, a mis en avant la nécessité de donner aux services des préfectures la capacité d'exercer plus efficacement cette mission constitutionnelle, afin d'être plus présente dans l'appui apporté aux élus.

C'est dans ce double contexte qu'un plan de renforcement du contrôle de légalité a été élaboré et s'est déployé à partir de 2016. Il poursuivait les ambitions suivantes :

- renforcer de la capacité d'expertise des services ;
- rationaliser le traitement des actes ;
- renforcer l'animation du réseau et l'appui aux préfectures ;
- optimiser l'activité de contrôle en renforçant les moyens humains et matériels des services afin de les adapter aux exigences de l'exercice de cette mission et aux impératifs de modernisation de l'administration ;
- structurer et améliorer la mission de conseil aux collectivités, notamment à l'égard des plus petites d'entre elles, tout en les responsabilisant davantage dans l'amélioration de la sécurité juridique de leurs actes.

1.3.2 La nouvelle organisation des préfectures induite par la directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures 2016-2018

La DNO a posé les priorités d'action du réseau territorial du ministère de l'intérieur et a défini en conséquence les nouveaux principes d'organisation issus des orientations retenues dans le cadre du PPNG. Les préfectures ont été ainsi invitées, du fait des effets des réformes des services d'accueil du public, à refondre leurs organigrammes. De nouvelles directions ont été créées soit par fusion de services, soit par rattachement d'attributions nouvelles à celles existantes.

S'agissant des services en charge du contrôle de légalité, qui relevaient auparavant des directions des relations avec les collectivités territoriales, ceux-ci sont désormais inclus au sein d'une nouvelle direction de la légalité et de la citoyenneté (DCL), laquelle a vocation à exercer toutes les missions présentant un caractère juridique marqué, en lien ou non avec une mission d'accueil du public (organisation des élections, mise en œuvre de réglementations, ...).

Ainsi, dans les nouveaux organigrammes, les préfectures ont maintenu, au sein du bureau en charge du contrôle de légalité, la mission propre de contrôle des actes et la mission de conseil aux élus, ainsi que le suivi des dossiers d'intercommunalité. Une telle organisation se justifie par le fait que la connaissance institutionnelle des intercommunalités se révèle essentielle pour assurer *a posteriori* un contrôle efficace sur leurs actes.

Pour ce qui tient à l'organisation interne de l'activité de contrôle, si celle-ci repose sur la spécialisation et l'expertise des agents par thématiques, l'instauration de règles de polyvalence des agents par binôme tend à se généraliser. De même, se développe la mise en place de cellules dédiées à la réception, au tri, à l'orientation et au pré-contrôle des actes, fonctionnant à la manière d'un greffe. Cette structuration présente l'avantage de rationaliser l'examen des actes au niveau des agents contrôleurs et de décharger ceux-ci des fonctions administratives liées à la réception des actes.

Le contexte organisationnel de la période 2016-2018 est ainsi marqué par :

- la réaffirmation de la mission de contrôle de légalité au titre des missions prioritaires des préfectures, qui bénéficient à ce titre d'un plan de renforcement des effectifs, de l'élaboration d'un programme de formation spécifique à l'attention des agents contrôleurs, d'un renforcement de la mission d'appui et d'animation par l'administration centrale ainsi que de l'amélioration matérielle des conditions de travail des agents en préfecture ;

- la réorganisation des services en charge du contrôle de légalité en préfecture en vue d'une centralisation du contrôle des actes et d'une structuration de la mission de conseil.

2. L'organisation du contrôle de légalité

2.1 Une organisation interne stabilisée dans le cadre du PPNG

Le bureau en charge du contrôle de légalité dans chacune des préfectures exerce quatre types de missions :

2.1.1 Une mission de coordination

Le bureau du contrôle de légalité met en œuvre, anime et coordonne la politique départementale du contrôle de légalité, en prenant en compte les priorités arrêtées par le préfet dans le cadre de sa stratégie annuelle. En effet, la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de la légalité précise que les préfets exercent le contrôle de légalité dans le cadre d'un plan stratégique départemental de contrôle.

Le contenu de ce plan doit être conforme aux orientations de la circulaire du 25 janvier 2012, laquelle distingue trois niveaux de contrôle des actes soumis à l'obligation de transmission :

- 1) Les priorités nationales, qui constituent un socle commun de contrôle harmonisé sur l'ensemble du territoire et ciblent les dossiers à enjeux dans les trois domaines que sont la commande publique (marchés publics et délégations de service public), l'urbanisme (les documents d'urbanisme et les autorisations d'occupation des sols) et la fonction publique territoriale (agents titulaires et non titulaires) ;
- 2) Les priorités locales, qui viennent compléter les précédentes : les préfets disposent ainsi de la capacité d'ajuster leur contrôle en fonction du contexte local et des caractéristiques propres à chaque département, notamment d'un point de vue géographique et socio-économique ;
- 3) Les autres actes pour lesquels les préfets ont, au regard des moyens disponibles, la capacité d'arrêter les conditions et modalités de leur examen.

Par instruction du Gouvernement en date du 26 janvier 2017, les préfets ont été également invités à porter une attention particulière aux actes des collectivités territoriales en matière de développement économique au titre de l'accompagnement de la mise en œuvre de la loi NOTRe en la matière.

La stratégie de contrôle est élaborée chaque année par le préfet, en lien avec les services déconcentrés concernés. Elle est ajustée en fonction des changements du contexte local ou en cas d'évolutions législatives et réglementaires impliquant une attention particulière vis-à-vis de certains actes. Les préfets soulignent par ailleurs la forte corrélation entre l'ambition affichée de leur stratégie et les effectifs dont elles disposent. En effet, l'extension des priorités locales nécessite d'avoir suffisamment d'agents pour ensuite contrôler les actes concernés.

Enfin, le bureau du contrôle de légalité assure la coordination des relations institutionnelles avec les partenaires de l'Etat.

2.1.2 Une mission de contrôle

Le bureau du contrôle de légalité est chargé de la réception des actes papier et électroniques. Il assure les tâches matérielles pour les rendre exécutoires.

Il rédige les lettres de demandes de pièces complémentaires, les lettres d'observations pour l'avenir et les recours gracieux.

Il assure, le cas échéant avec le service juridique de la préfecture, la production contentieuse et la défense orale des dossiers devant les juridictions.

Les différentes étapes du tri et du contrôle des actes sont détaillées à l'annexe 1.

2.1.3 Une mission de conseil

La structuration de la mission de conseil constitue l'un des axes du plan de renforcement du contrôle de légalité dans le cadre du PPNG. A ce titre, le conseil occupe une place de plus en plus importante que les agents en charge du contrôle de légalité estiment à 36% de leur temps de travail.

En effet, l'exercice du contrôle de légalité implique, à travers le dialogue avec les collectivités, une mission de conseil en vue de réformer les décisions irrégulièrement élaborées ou d'en corriger les effets pour l'avenir, la réponse contentieuse ne devant pas être la voie à emprunter de manière systématique.

Les préfectures indiquent que les échanges dans le cadre de demandes de conseil sont relativement fluides dans la mesure où, le plus souvent, les interlocuteurs sont identifiés de part et d'autre, permettant ainsi un contact direct. Lorsque ce n'est pas le cas, de nombreux moyens sont utilisés afin de formaliser la demande de conseil, que ce soit *via* une boîte fonctionnelle, un formulaire mis à disposition sur le site de la préfecture ou encore par courrier.

Par ailleurs, dans cette logique d'accompagnement des collectivités, un peu plus de la moitié des préfectures précise envoyer régulièrement la liste des principales irrégularités constatées afin d'aider les collectivités à sécuriser leurs actes pour l'avenir (circulaire annuelle de bilan de l'exercice du contrôle de légalité, synthèse annuelle des irrégularités constatées, fiches thématiques relatives aux points de vigilance à prendre en compte, lettres d'observations pédagogiques).

2.1.4 Une mission de pilotage

Dans le cadre d'un contrôle centralisé, le bureau du contrôle de légalité assure l'interface avec les sous-préfectures au profit desquelles il assure une prestation de services en matière de conseil et de contrôle.

Il administre l'application @CTES et assure la promotion de cet outil auprès des collectivités territoriales.

Il est chargé, en lien avec les sous-préfectures et les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)), de la collecte des données chiffrées sur le volume de l'activité nécessaires au renseignement des indicateurs INDIGO. Il en assure le suivi et participe aux analyses trimestrielles avec le contrôleur de gestion de la préfecture.

2.2 Des sous-préfectures qui demeurent impliquées dans la mission de contrôle de légalité, notamment à travers le conseil aux collectivités territoriales

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture, engagée en 2010 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), s'est progressivement imposée, même si les schémas retenus localement peuvent être différents (centralisation des contrôles par thématique ou par territoire) :

- dans 65% des départements, les sous-préfectures assurent la réception des actes ;
- dans 25% des départements, les sous-préfectures exercent un contrôle de légalité centré sur des thématiques bien précises (biens de sections, intercommunalité...).

En tout état de cause, si la centralisation a impliqué dans le temps une forte réduction en sous-préfecture des effectifs dédiés au contrôle *stricto sensu*, les sous-préfets n'ont pas pour autant perdu leur rôle auprès des élus en la matière.

En application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, les sous-préfets participent au contrôle de légalité et à la mission de conseil aux collectivités territoriales. Ce positionnement a été successivement réaffirmé dans les différentes directives nationales d'orientation des préfectures, qui précisent que le sous-préfet demeure l'interlocuteur de proximité des élus à l'échelle de son arrondissement. En effet, il a :

- une expertise en matière d'ingénierie territoriale,
- un rôle fondamental de mise en œuvre et de coordination interministérielle des politiques publiques,
- un rôle de facilitateur auprès des élus dans l'accompagnement et le soutien au développement de leurs projets innovants et structurants.

A ce titre il demeure un acteur clé du contrôle de légalité et reste généralement, dans son arrondissement, l'autorité signataire des lettres d'observations valant recours gracieux.

Les missions des sous-préfectures en matière de contrôle de légalité consistent à :

- contribuer à l'élaboration de la stratégie locale en faisant remonter des enjeux à prendre en compte ;
- contribuer au bilan annuel de l'exercice de la mission de contrôle de légalité ;
- accompagner les collectivités territoriales dans la sécurisation juridique de leurs décisions au travers d'une mission de conseil, dans le cadre de la mission confiée aux sous-préfets en matière d'ingénierie territoriale ;
- assister les agents du contrôle de légalité centralisé à la préfecture dans les tâches matérielles de réception, de tri et d'envoi des actes entrant dans le champ des priorités de contrôle, mais aussi dans la détection des irrégularités par des opérations de pré-contrôle sur les actes pouvant donner lieu à signalement ;
- adresser aux collectivités territoriales des recours gracieux via des lettres d'observations préparées par les services préfectoraux chargés du contrôle de légalité, le préfet étant seul chargé de déférer les actes.

2.3 L'articulation avec les autres services de l'Etat est essentielle

2.3.1 La DDT(M) joue le plus souvent un rôle important auprès des préfetures en matière d'urbanisme

Selon les départements, les types d'organisation diffèrent, la DDT(M) étant plus ou moins impliquée dans l'exercice de la mission de contrôle de légalité. Ainsi, lorsqu'elle intervient dans cette mission, la DDT(M) peut être amenée à :

- réaliser l'ensemble du contrôle des actes, préparer les projets de recours gracieux (ou proposer parfois simplement un appui) et exercer la mission de conseil en matière d'urbanisme ;
- contrôler les actes des collectivités régies par le règlement national d'urbanisme (RNU) et les demandes relevant de l'Etat ;
- contrôler les seuls documents d'urbanisme et formuler une proposition de suite à donner ;
- jouer un rôle d'aide à la décision et n'intervenir qu'en matière de conseil sur des questions techniques ainsi qu'en appui juridique.

Dans les cas où l'organisation est la plus intégrée, les préfetures s'appuient sur les DDT(M), y compris dans la phase pré-contentieuse et contentieuse :

	Signature par la DDT(M) des lettres pédagogiques ne valant pas recours gracieux		Préparation des recours gracieux par la DDT(M)		Préparation des déférés par la DDT(M)	
	Documents d'urbanisme	Autorisations du droit des sols	Documents d'urbanisme	Autorisations du droit des sols	Documents d'urbanisme	Autorisations du droit des sols
Nombre de départements concernés	30	18	62	42	58	42

Source : réponses des préfetures au questionnaire adressé pour l'élaboration du rapport

Enfin, dans 20 départements, les préfetures précisent que, si ce sont bien leurs services qui effectuent le contrôle des actes d'urbanisme, elles bénéficient pour ce faire d'un agent de la DDT(M) mis à leur disposition.

2.3.2 D'autres services de l'Etat apportent leur contribution selon les informations dont ils disposent

Dans 53 départements, les préfetures font part de contacts réguliers avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP). Celle-ci peut intervenir, à la demande d'une préfeture, pour fournir un avis sur des délégations de service public, pour analyser des délibérations à caractère fiscal ou encore pour apporter un éclairage en matière d'intercommunalité (liquidations de syndicats). Elle peut également être amenée à signaler certains actes grâce aux alertes des comptables publics.

Dans 19 départements, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) fournit, si nécessaire, des informations sur les pratiques anti-concurrentielles ainsi que sur les dérogations au repos dominical. Les préfetures ont également parfois recours à son expertise en matière de commande publique.

De manière moins fréquente, la direction départementale de la protection des populations (DDPP) est également un interlocuteur privilégié dans 17 départements. Il s'agit moins de contacts établis lors d'échanges réguliers formalisés que de signalements à l'initiative de la

DDPP. Elle est par ailleurs compétente en cas de questions relatives aux animaux (abattoirs), à la concurrence dans le cadre des délégations de service public et à la répression des fraudes en matière de commande publique.

Des échanges très ponctuels se tiennent avec l'agence régionale de santé (ARS) dans 10 départements concernant les domaines de l'eau et l'assainissement (questions sur les captages d'eau en particulier).

D'autres services procurent également un appui ponctuel aux préfetures. Il s'agit de France Domaine pour ce qui relève des évaluations lors de l'achat ou de la vente de biens, ou de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) pour des questions de participation aux frais de fonctionnement des écoles et de dérogations scolaires.

- L'organisation des services en charge du contrôle de légalité est désormais stabilisée dans un contexte de finalisation du processus de centralisation du contrôle en préfeture :

** les préfetures assurent au titre du contrôle de légalité une mission de coordination, de contrôle, de conseil et de pilotage incitant à la polyvalence des agents ;*

** la fonction de conseil inhérente à la mission constitutionnelle qu'est le contrôle de légalité continue à monter en puissance et fait partie intégrante des missions quotidiennes des agents contrôleurs qui sont placés dans une relation de dialogue et de pédagogie vis-à-vis des collectivités territoriales. Cette fonction de conseil a un double effet bénéfique à savoir, sécuriser en droit l'action des collectivités et préserver la situation juridique des administrés dans leurs relations avec ces dernières ;*

** 60% des préfetures considèrent que les priorités nationales de contrôle sont adaptées ; d'autres suggèrent des ajouts : fonctionnement des institutions locales, intercommunalité ou encore police administrative par exemple.*

- Les sous-préfetures assurent un important travail de tri des actes qu'elles reçoivent. Les sous-préfets, en tant qu'interlocuteurs de proximité des élus, signent les recours gracieux.

- Les services déconcentrés de l'Etat constituent quant à eux une aide précieuse pour les préfetures qui s'appuient sur leur expertise pour mener à bien leur mission de contrôle de légalité :

** les DDT(M) sont le plus souvent un acteur incontournable du contrôle des actes d'urbanisme, en propre ou par la mise à disposition d'un agent en préfeture ;*

** d'autres services (DDFiP, DDPP, DIRECCTE...) interviennent en tant que de besoin et davantage par le biais de signalements que dans le cadre de réunions formalisées.*

3. Les moyens du contrôle de légalité

Les moyens mis à disposition des préfetures font l'objet d'un renforcement tant humain que matériel.

3.1 Les renforts d'effectifs alloués au titre du PPNG se déploient progressivement

Dans le cadre du PPNG, la fermeture des services accueillant du public a généré des économies d'emplois à hauteur de 1 300 ETP, dont une partie avait vocation à venir renforcer des missions prioritaires telles que le contrôle de légalité en préfecture. Ce déploiement était prévu de manière progressive, entre 2016 et 2020.

Evolution du nombre d'ETPT dévolus au contrôle de légalité	2016	2017	2018
ETPT en préfecture	704,48	746,65	780,04
ETPT en sous-préfecture	174,74	173,66	182,35
ETPT en DDT(M)	6,02	3,85	7,21
TOTAL	885,24	924,16	969,60

Source : ANAPREF

Les premiers effets du renforcement sont perceptibles dans la mesure où les effectifs chargés du contrôle de légalité augmentent de 10,28 % entre 2016 et 2018. Les effectifs en sous-préfecture restent stables, en cohérence avec la mission de réception et de tri des actes qui leur est confiée dans la majorité des départements.

	ETPT 2016	ETPT 2017	ETPT 2018
AM510 Contrôle de légalité	885,24	924,16	969,60
<i>AM511 Réception et tri stratégique des actes</i>	267,16	259,76	279,59
<i>AM512 Domanialité, fonctionnement des institutions locales et police municipale</i>	175,48	187,09	199,31
<i>AM513 Fonction publique territoriale</i>	106,69	123,46	119,34
<i>AM514 Urbanisme</i>	147,05	158,63	162,65
<i>AM515 Marchés publics</i>	188,86	195,22	208,71

Source : ANAPREF

Les préfetures font néanmoins état de difficultés de recrutement, la moitié d'entre elles affirmant que les postes dans les services en charge du contrôle de légalité seraient peu attractifs. Ce chiffre est cependant à nuancer car certaines préfetures précisent que c'est le département lui-même qui ne serait pas attractif, ce qui nuirait au recrutement pour l'ensemble des postes proposés.

3.2 Un plan de formation spécifique a été élaboré à l'attention des agents en charge du contrôle de légalité

Au-delà des actions de formations déjà engagées à l'égard des agents présents dans les services de préfecture, un plan de formation pérenne et spécifique pour le contrôle de légalité a été conçu dans le cadre du PPNG. Il est aujourd'hui intégré au catalogue de formation du ministère de l'intérieur et opérationnel depuis janvier 2018. Il comprend :

- une formation juridique de base (tronc commun) adaptée au contrôle de légalité et une initiation au greffe ;
- une formation à l'application @CTES ;
- une formation sur les techniques du contrôle de légalité ;
- des formations thématiques (marchés publics, commande publique, fonction publique, aides et interventions économiques des collectivités territoriales) ;
- des formations aux techniques contentieuses et à la défense orale des dossiers.

Ce plan répond à un réel besoin dans la mesure où les préfectures souhaitent bénéficier d'un meilleur accès à la formation, 78 d'entre elles ayant même demandé des formations supplémentaires.

Les préfectures font également état de pistes d'amélioration dans ce domaine afin de :

- avoir accès aux formations rapidement après la prise de poste ;
- alterner entre formations de type « prise de poste » et formations plus poussées au vu de la technicité des sujets traités ;
- proposer de nouvelles formations dans des domaines techniques tels que l'intercommunalité, le fonctionnement des institutions locales, la domanialité, les concessions, les autorisations du droit des sols, les interventions économiques etc.

3.3 La télétransmission des actes est en progression constante

Les données relatives à la télétransmission montrent sa progression régulière :

	Taux d'actes télétransmis via le système d'information @CTES
2015	46,08
2016	53,24
2017	56,05
2018	60,47

Source : DMAT- Indicateurs INDIGO IM514

Au-delà de l'obligation de télétransmission introduite par la loi NOTRe en 2015, cette progression s'explique aussi grâce aux développements dont l'application @CTES a fait l'objet dans le cadre du PPNG :

- en 2016, de nouvelles fonctionnalités de recherche et de statistiques ont été incluses dans l'outil. L'ergonomie a également été renforcée pour gagner en efficacité et améliorer les conditions de travail des agents qui ont, par ailleurs, été équipés d'un « double écran » ;
- en 2017, pour faciliter l'envoi d'actes d'urbanisme et de marchés publics dématérialisés, un module d'aide au contrôle a été instauré. Il opère un tri automatique des actes soumis à une obligation de transmission au titre du contrôle de légalité.

Les préfectures pointent néanmoins le fait que, si le contrôle sur écran a de nombreux avantages, il présente également des inconvénients non négligeables qui peuvent altérer les conditions de travail des agents :

Avantages	Inconvénients
Classement facilité	Lourdeur des téléchargements en cas d'actes volumineux (documents d'urbanisme notamment)
Gain de temps	Module de recherche non optimal
Gain de place (archives)	Un acte ouvert est considéré comme contrôlé
Fiabilité renforcée dans le traitement des données	Démultiplication du temps de contrôle due à de nombreuses manipulations d'ouverture et d'enregistrement pièce par pièce
Immédiateté du transfert des actes entre contrôleurs	Problèmes de visualisation des documents volumineux (notamment marchés publics)
Immédiateté de l'envoi des accusés réceptions générés automatiquement	Impossibilité d'annoter les documents
Accès facilité aux actes	Obligation de réorienter les actes mal nommés par les collectivités

Des freins à la télétransmission persistent bien que les collectivités territoriales hésitant à transmettre leurs actes par voie électronique sont souvent celles qui adoptent peu d'actes (centres communaux d'action sociale, petits syndicats de communes...). Ces freins sont d'ordre :

- financier :
 - refus d'investir dans une clé de télétransmission ;
- technique :
 - problème de réseau internet pour les zones rurales ;
 - formalisme dissuasif du processus de raccordement ;
 - manque de personnel pour scanner les pièces, qui sont nombreuses en matière d'urbanisme ;
 - authentification informatique considérée comme moins fiable par certaines collectivités ;
 - freins psychologiques tenant à une réticence au changement et/ou à une crainte liée aux capacités à utiliser l'application ;
- organisationnel :
 - manque de moyens matériels et humains des petites collectivités ;
 - souhait de secrétaires de mairie de ne pas changer leurs méthodes de travail ;
- politique :
 - volonté de certains élus locaux de conserver un lien physique avec la préfecture et/ou les sous-préfectures.

En réponse à ces freins, des actions de promotion et de sensibilisation sont menées auprès des collectivités territoriales par les préfectures pour inciter au raccordement à l'application @CTES, au moyen de courriers, de réunions et de circulaires d'information, de l'attribution de subventions au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de guides pédagogiques de la télétransmission ou encore de propositions de tests dans le cadre du processus de raccordement.

L'un des obstacles majeurs à une dématérialisation encore plus importante demeure cependant, selon les préfetures, l'absence de moyens coercitifs prévus à l'encontre des collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants qui ne respecteraient pas, à terme, l'obligation de télétransmission à laquelle elles sont soumises.

3.4 Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) a étoffé son offre de service

Dans le cadre du PPNG, les missions du PIACL ont évolué afin de répondre aux besoins d'appui des préfetures dans des dossiers juridiques complexes, comportant des enjeux financiers importants ou une technicité particulière nécessitant de maîtriser l'application de réglementations spécialisées (droit de l'urbanisme, droit de la domanialité, droit de l'environnement, droit de la commande publique, droit de la concurrence, droit des aides économiques, etc.).

En 2016, le PIACL a été doté d'une chambre des « dossiers complexes ». En effet, les préfetures s'interrogent souvent sur des montages contractuels particuliers (bail emphytéotique, vente en l'état futur d'achèvement, crédit-bail, partenariat public-privé ou encore concession d'aménagement) ainsi que sur le portage de certains projets par des sociétés publiques locales, des sociétés d'économie mixte, des sociétés coopératives d'intérêt collectif ou des groupements d'intérêt public.

Cette nouvelle chambre propose :

- une prestation intégrée : le pôle est en mesure de faire l'analyse complète d'un dossier ;
- une transversalité : chaque dossier fait l'objet d'un suivi individualisé ;
- une continuité : le chargé de mission est en mesure de proposer un accompagnement tout au long de la démarche (conseil, éventuellement dès la phase de la conception, contrôle, dialogue, contentieux).

Cette chambre ne concerne donc pas uniquement le contrôle de légalité *stricto sensu*, mais a vocation à être au service des préfetures lorsqu'elles accompagnent ou conseillent les collectivités dans la réalisation de leurs montages ou opérations. Elle propose ainsi aux préfets un appui à l'ingénierie territoriale pour permettre aux projets des territoires d'aboutir dans de bonnes conditions de sécurité juridique, technique et financière.

Le PIACL assure en outre des formations dans les domaines liés au contrôle de légalité.

Les préfetures sont très satisfaites de l'accompagnement proposé par le PIACL. Elles considèrent sa base de données (SIACL) comme une ressource essentielle à laquelle elles recourent presque quotidiennement.

Quelques pistes d'amélioration ont néanmoins été avancées par les préfetures, telles que :

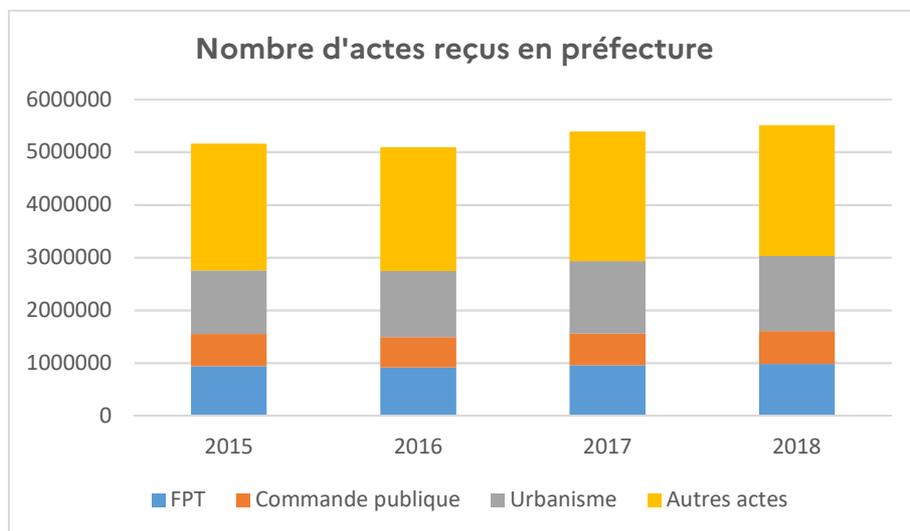
- la mise en place de permanences téléphoniques pour les questions ne nécessitant pas une analyse juridique approfondie ;
- s'agissant du SIACL, l'amélioration du moteur de recherche, le retrait des avis obsolètes, la présentation sur la page d'accueil des derniers avis rendus ;
- l'extension du champ d'action du PIACL aux préfetures de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
- l'accès à des fiches de contrôle thématiques.

- Les moyens humains dédiés au contrôle de légalité font l'objet d'un renforcement dans le cadre du PPNG (2015-2020) et ce de manière progressive et selon les besoins propres à chaque département. Une corrélation forte existe entre le nombre d'ETP dédiés au contrôle de légalité et l'ambition affichée dans la stratégie de contrôle de chaque préfecture.
- Un plan national de formation structurant a été élaboré afin d'accompagner au mieux dans leur mission les agents de préfecture.
- La télétransmission des actes au contrôle de légalité est en constante progression et les préfectures développent des stratégies proactives afin de convaincre les collectivités non encore raccordées à l'application @CTES.
- Le PIACL est un appui essentiel pour les préfectures et renforce régulièrement son offre de services.

4. L'exercice du contrôle de légalité

4.1 Le nombre d'actes reçus est en hausse

On constate une augmentation continue du nombre global d'actes reçus en préfecture : 5 094 960 en 2016, 5 387 886 en 2017 et 5 512 064 en 2018, soit une hausse globale de 8,19% sur la période. Les chiffres détaillés sont présentés en annexe 2.



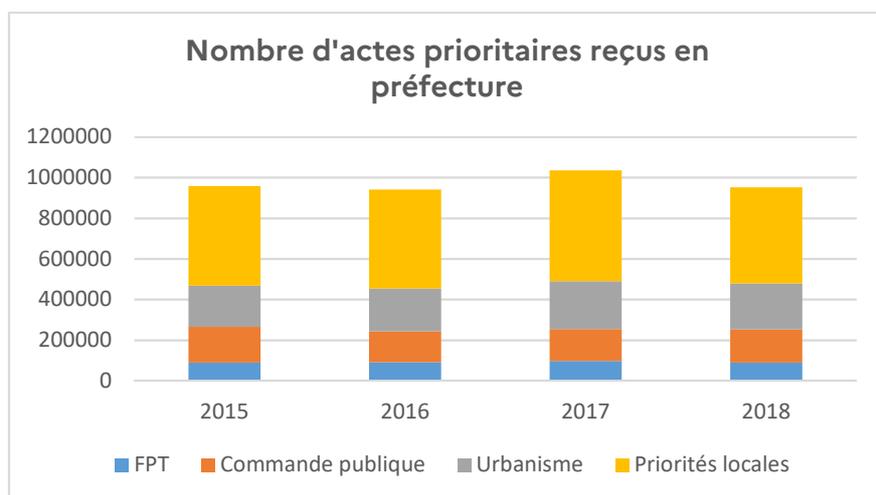
Source : DMAT - Indigo

Plus précisément :

- pour les actes relevant de la fonction publique territoriale, on note une hausse (+7,42 %) liée en partie à la réorganisation de certaines collectivités du fait de la création des nouveaux EPCI au 1^{er} janvier 2017, à l'instauration du RIFSEEP et au recrutement croissant d'agents contractuels (cf. 1^{ère} partie du rapport) ;
- en matière de commande publique, on constate une augmentation globale du nombre d'actes transmis (+8,5 %), bien que certaines préfectures aient constaté localement une baisse liée à la fois au fléchissement des contrats passés par les collectivités à partir de la seconde moitié du mandat de leur organe délibérant et au relèvement du seuil de dispense de procédure de passation des marchés publics (cf. p. 3). A l'inverse, de nombreuses préfectures évoquent quant à elles une hausse des actes de la commande publique reçus et ce, principalement par un recours accru à l'allotissement des marchés publics ;
- les actes d'urbanisme sont également plus nombreux parmi les actes reçus (+13,55 %), en raison, notamment, de l'augmentation des périmètres de protection définis dans certains départements (crues de 2016) ;
- on constate également une stabilisation du nombre d'actes prioritaires (priorités nationales et locales) reçus en préfecture : 941 076 actes prioritaires en 2016, 1 035 610 en 2017 et 951 564 en 2018, soit une hausse globale de 1,11 % sur la période.

Au sein des actes prioritaires, le contrôle de ceux relevant des priorités locales est en baisse (-3,30 %). L'une des explications se trouve, pour quelques départements, dans la création de nombreuses communes nouvelles. Certaines préfectures ont quant à elles constaté une hausse liée à l'adoption de délibérations de prise et de restitution de compétences en application de la loi NOTRe et du SDCI au 1er janvier 2017 ainsi qu'au fonctionnement interne des nouveaux EPCI (désignation des nouveaux exécutifs, délégations d'attributions à l'exécutif, de fonctions aux élus et de signature aux agents territoriaux...).

En tout état de cause, le volume d'actes contrôlés relevant des priorités locales est directement lié au périmètre, plus ou moins ambitieux, défini dans la stratégie locale.



Source : DMAT - Indigo

Les préfectures pointent l'aspect chronophage des actions qu'elles doivent mettre en œuvre suite à l'envoi massif par les collectivités d'actes non soumis à obligation de transmission.

Afin de limiter cette dérive, elles procèdent à une information générale et à des rappels réguliers auprès des collectivités au sujet de la liste des actes transmissibles (envoi d'une circulaire annuelle ou d'une synthèse annuelle du contrôle de légalité, envoi d'une circulaire aux élus en début de mandat avec un rappel sur les actes transmissibles, liste des actes transmissibles accessibles sur l'intranet, organisation régulière de réunions de sensibilisation, mise à disposition d'un mémento...).

Par ailleurs, lors de la réception d'actes non transmissibles, certaines préfectures renvoient les actes avec une notice explicative, d'autres les archivent directement puis les détruisent.

4.2 Le nombre d'actes contrôlés est en hausse

4.2.1 Une tendance générale à la hausse du volume d'actes contrôlés

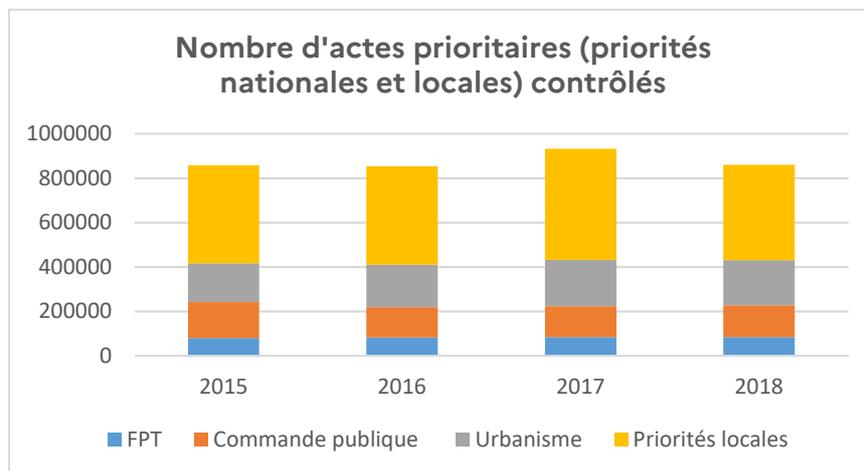
Le volume d'actes contrôlés connaît une tendance générale à la hausse sur la période 2016-2018 : il passe de 1 039 425 actes en 2016 à 1 139 344 en 2017 et 1 075 382 en 2018, soit une hausse de 3,46 % sur la période.

4.2.2 Un taux de contrôle des actes prioritaires qui se stabilise autour de 90%

L'objectif assigné aux préfectures en termes de taux de contrôle des actes prioritaires a été revu : fixé à 100 % entre 2013 et 2016, il a été ramené à 92 % dès 2017.

En effet, pour des raisons tenant à la nature constitutionnelle du contrôle de légalité et au risque d'engagement de la responsabilité de l'Etat, le principe selon lequel aucune catégorie d'actes ne doit être exclue du contrôle de légalité a été réaffirmé dans la circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité. Les préfetures sont donc désormais invitées, en vue de garantir un contrôle le plus exhaustif possible sur l'ensemble des actes transmissibles, à assurer le contrôle d'au moins 5 % des actes dits non prioritaires.

Le taux de contrôle des actes prioritaires a ainsi oscillé entre 90,02 et 90,61 % sur la période 2016-2018.

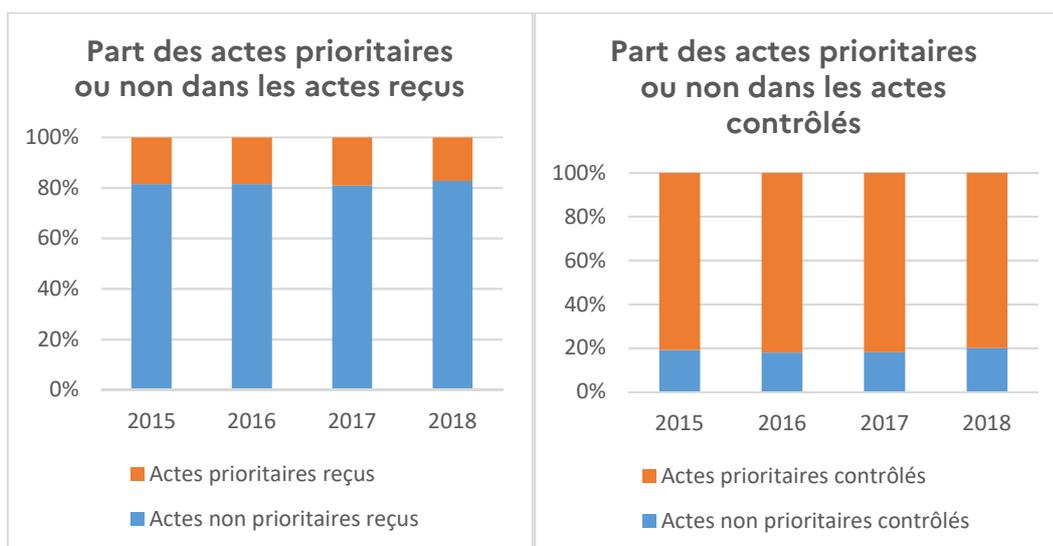


Source : DMAT - Indigo

Plusieurs raisons expliquent que le taux de contrôle des actes prioritaires soit, en moyenne, légèrement en dessous de la cible :

- la faiblesse des effectifs affectés à l'exercice du contrôle de légalité au regard du volume d'actes concernés, malgré le renforcement en ETP au titre du PPNG sur cette période ;
- les nombreuses vacances de postes et le « turn-over » important dans les services et la perte d'expertise concomitante ;
- un défaut d'actualisation des stratégies locales, qui sont parfois trop ambitieuses en ce qu'elles comprennent de trop nombreuses priorités locales et, par conséquent, un nombre important d'actes à contrôler ;
- la priorisation d'autres activités au détriment du contrôle lui-même (contentieux, coordination, conseil, actes non prioritaires mais signalés, contexte récent de la réforme territoriale qui s'est accompagnée d'une montée en charge des demandes d'expertise en matière d'intercommunalité impliquant une mobilisation accrue des services sur le conseil, la gestion et le suivi de ces sujets...);
- le nombre croissant d'actes reçus dans certaines préfetures ;
- l'oubli de cocher la case « prioritaire » dans l'application @CTES.

4.2.3 La part des actes non prioritaires parmi les actes contrôlés augmente



Source : DMAT - Indicateurs Indigo IM518 et 519

La part des actes non prioritaires dans les actes contrôlés passe de 17,96 % en 2016 à 18,17 % en 2017 et à 19,99 % en 2018. Cette progression illustre la volonté des préfets de procéder à un contrôle le plus exhaustif possible.

Les modalités de contrôle de ces actes non prioritaires sont variables selon les préfetures :

- contrôle aléatoire ;
- contrôle par échantillonnage ;
- contrôle sur signalement de tiers, d'élus ou du corps préfectoral ;
- contrôle automatique pour les collectivités les plus sensibles ;
- contrôle suite à une évocation dans la presse.

4.2.4 Le préfet recourt de façon limitée à son pouvoir d'évocation

Les préfetures indiquent que la mise en œuvre de son pouvoir d'évocation (article L. 2131-3 du CGCT) par le préfet est rare.

L'usage de ce pouvoir intervient en général à la suite d'un signalement ou de la parution d'une information dans la presse.

4.3 Le nombre d'actes faisant l'objet d'un recours est en hausse

Dans le cadre des suites à donner au contrôle d'un acte ayant permis de relever une irrégularité, les préfetures ont recours, en fonction de la nature de l'irrégularité constatée, à :

- des moyens informels tels que les appels téléphoniques ou les échanges par courrier électronique pour régulariser ou retirer les actes comportant des irrégularités mineures ou des imprécisions, voire des maladroites rédactionnelles ;
- des lettres d'observations pédagogiques en cas d'irrégularités mineures peu sensibles, qui permettent d'attirer l'attention de l'exécutif local tout en proposant des solutions ;

- les recours gracieux lorsque l'irrégularité est substantielle et/ou présente un caractère répété de la part d'une collectivité territoriale. Les recours gracieux permettent une phase d'échanges amiables tout en préservant les délais de recours. Les collectivités territoriales peuvent ainsi apporter des explications et des éléments contradictoires ;
- le déféré, accompagné d'une demande de suspension, qui est par exemple formé en cas d'extrême urgence, d'atteinte à une liberté fondamentale, de risque d'atteinte à l'ordre public. Le déféré sans recours gracieux demeure néanmoins rare.

La première question que se posent les agents contrôleurs est de savoir si l'irrégularité décelée implique nécessairement l'annulation de l'acte ou s'il est régularisable. C'est pourquoi la suite d'un contrôle se traduit généralement, dans un premier temps, par l'exercice d'un recours gracieux auprès de la collectivité territoriale, préalablement à l'engagement d'un déféré.

Les préfetures insistent sur la nécessité de communiquer systématiquement les irrégularités par écrit (courrier électronique, lettre d'observations ou recours gracieux), y compris lorsqu'elles sont mineures.

L'exercice du déféré à la demande d'un tiers (article L. 2131-8 du CGCT) repose quant à lui rarement sur un fondement juridique suffisamment solide et n'est donc que peu usité, bien que les saisines du préfet par des tiers soient fréquentes (en particulier par les oppositions municipales).

4.3.1 Stabilité du nombre de recours gracieux qui s'établit à un niveau élevé

Si, au cours de l'année 2018, contrairement aux deux années précédentes, une légère diminution de nombre de recours gracieux adressés aux élus a été constatée (21 627 contre 22 365 en 2017, 20 788 en 2016 et 20 182 en 2015); le nombre de recours gracieux en 2018 demeure toutefois supérieur au nombre de recours formés tant en 2016 qu'en 2015.

Le taux de recours gracieux des actes contrôlés s'établit ainsi à 2,01% en 2018, soit un niveau similaire à celui enregistré en 2017 (1,96 %) et en 2016 (2 %).

En 2018, comme en 2017, les actes ont été régularisés ou retirés dans 57,21% des cas, ce qui est assez stable. En 2016, le préfet obtenait satisfaction sur ces recours gracieux dans 55% des cas.

4.3.2 Progression très marquée du nombre d'affaires portées devant le juge administratif corrélée à une hausse, dans une moindre mesure, du nombre de demandes de suspension

S'agissant de la phase contentieuse, on observe une nouvelle progression, marquée, du nombre d'affaires portées devant le juge administratif avec 1 348 déférés en 2018, contre 1 027 en 2017 et 650 déférés en moyenne déposés les années précédentes (697 en 2016), hors année d'élections locales (soit une progression de 94,40 % sur la période).

Ainsi, le nombre de déférés a, depuis 2015, quasiment doublé. La tendance est la même, mais dans des proportions moindres, pour les demandes de suspension, qui augmentent globalement de 25,60 %, passant de 336 en 2016 à 361 en 2017 et à 422 en 2018.

Plus largement, sur l'ensemble des actions contentieuses (procédures au fond et demandes de suspension) engagées par le préfet, 86,63 % des décisions juridictionnelles rendues en 2018 ont connu une issue favorable, soit parce que le jugement ou l'ordonnance a été favorable au préfet, soit parce que le préfet s'est désisté, généralement à la suite d'un retrait de l'acte contesté. Ce taux atteint ainsi un niveau jamais égalé depuis 2014 (85,84 % en 2017 et 79,60 % en 2016).

Le bilan du contrôle de légalité des actes pour la période 2016-2018 est marqué par les tendances suivantes :

- le volume d'actes reçus et contrôlés est en hausse mais de nombreux actes non transmissibles sont encore trop souvent envoyés à la préfecture, générant une charge de travail supplémentaire ;

- le taux de contrôle des actes prioritaires atteint le niveau satisfaisant de 90 %, permettant ainsi le contrôle d'une partie des actes non prioritaires dans un souci d'exhaustivité du contrôle de légalité exercé par le préfet ;

- l'année 2018 a confirmé la tendance de 2017 concernant l'activité précontentieuse et contentieuse, qui progresse ;

- dans leur très grande majorité, les actions contentieuses connaissent une issue favorable pour l'Etat.

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 des 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, les groupements de collectivités territoriales et les collectivités territoriales à statut particulier.

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.

1.2. Les conditions de mise en œuvre des procédures spéciales prévues dans le cadre du contrôle budgétaire

Les procédures propres au contrôle budgétaire donnant lieu à la saisine de la chambre régionale des comptes, sont au nombre de quatre :

- le retard dans l'adoption ou la 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).

Par ailleurs, le préfet peut, lorsque les crédits inscrits au budget sont suffisants, 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 2016, 2017, 2018

2.1. La fiabilité des modes de comptabilisation s'est accrue

L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2016, 2017 et 2018 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 recueillies auprès des contrôleurs de gestion en préfecture et font l'objet d'une consolidation annuelle. Ces indicateurs permettent de rendre compte de l'activité et de l'efficacité des préfetures sur l'exécution de leur contrôle budgétaire sur les collectivités et leurs établissements publics compte-tenu d'objectifs ciblés établis en amont.

Depuis 2007, ces indicateurs font l'objet d'un renseignement trimestriel, afin d'accroître la fiabilité des données. Ils évoluent régulièrement dans le but d'améliorer leur pertinence.

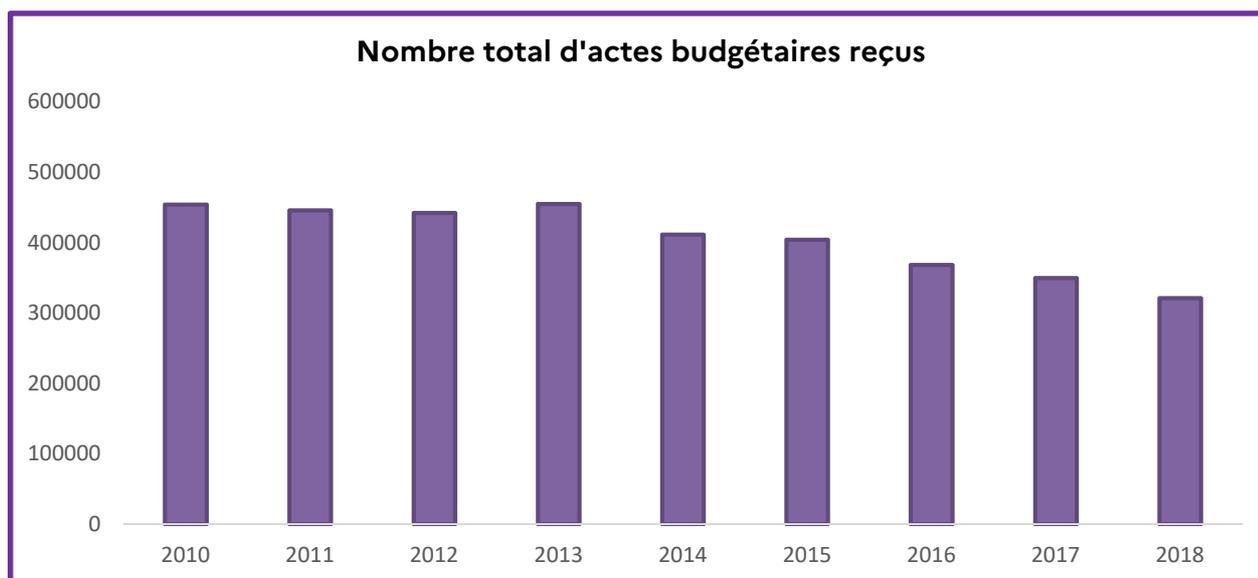
Depuis l'édition précédente (2013-2015), les données chiffrées utilisées pour le présent rapport, au titre des années 2016, 2017 et 2018 comprennent désormais celles relatives aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

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

Le nombre des actes relevant du contrôle budgétaire prévu par les articles L.1612-1 à L.1612-20 du CGCT et transmis au représentant de l'Etat s'est élevé à 368 500 en 2016 (soit une diminution de 8,90% par rapport à 2015), 349 780 en 2017 (soit une diminution de 5,08% par rapport à 2016) et 321 579 en 2018 (soit une diminution de 8,06% par rapport à 2017).

La diminution du nombre d'acte peut résulter de plusieurs facteurs. Elle découle en particulier de la baisse tendancielle du nombre d'entités locales sur la période, qu'il s'agisse du nombre de communes, d'EPCI ou de syndicats notamment.

Graphique n°1:



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50211 et IM50212

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. L'activité de contrôle des préfetures s'inscrit ainsi dans ce calendrier budgétaire dont les délais de contrôle peuvent s'avérer restreints.

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 la date limite fixée par l'article L. 1612-2 du CGCT. En la matière, la jurisprudence des chambres régionales des comptes 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.

La date limite de vote du budget primitif est fixée au 15 avril. 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 30 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 31 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^{er} juin, et 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 d'adoption 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 motivée, sous peine d'irrecevabilité (CRC Ile-de-France, 5 novembre 1982, *Commune de Morsang-sur-Orge*).

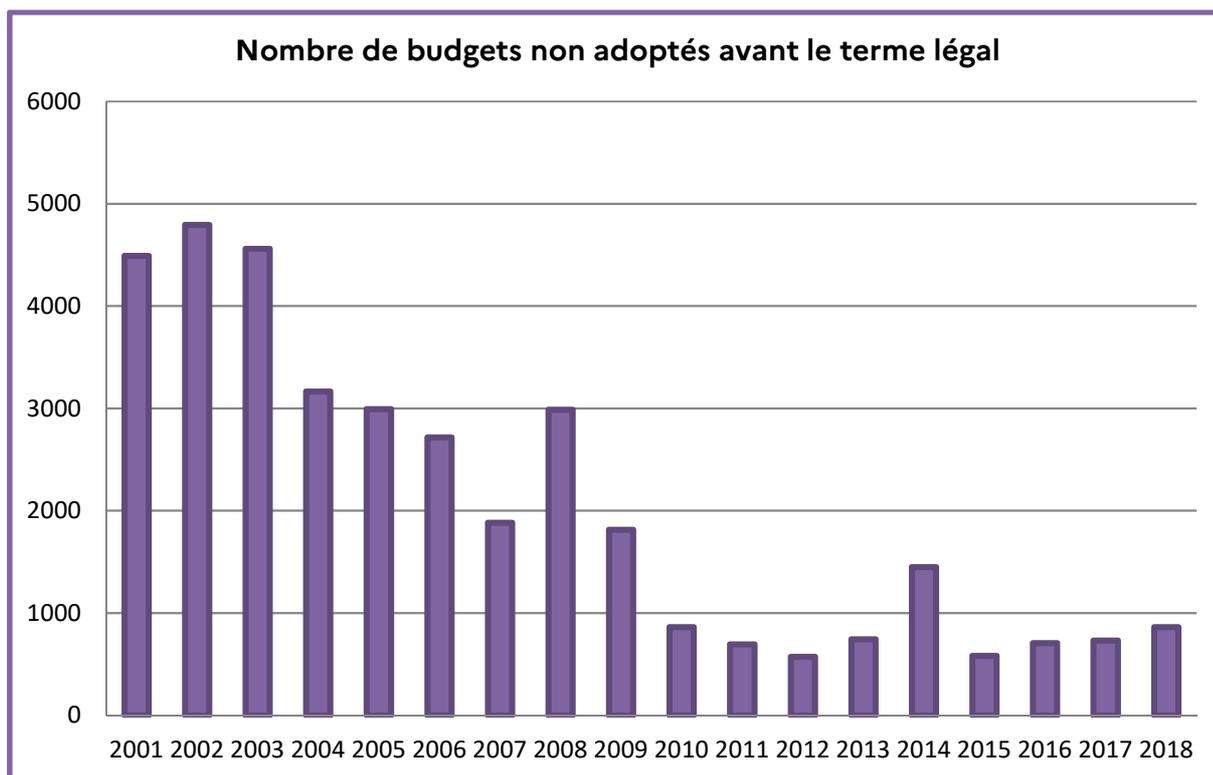
La chambre formule des propositions pour le règlement du budget dans un délai d'un mois à compter de sa saisine par un avis public. Le préfet règle alors par arrêté le budget et le rend exécutoire dans un délai de 20 jours. S'il s'est écarté des propositions de la CRC, il a l'obligation d'assortir sa 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°2 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50313

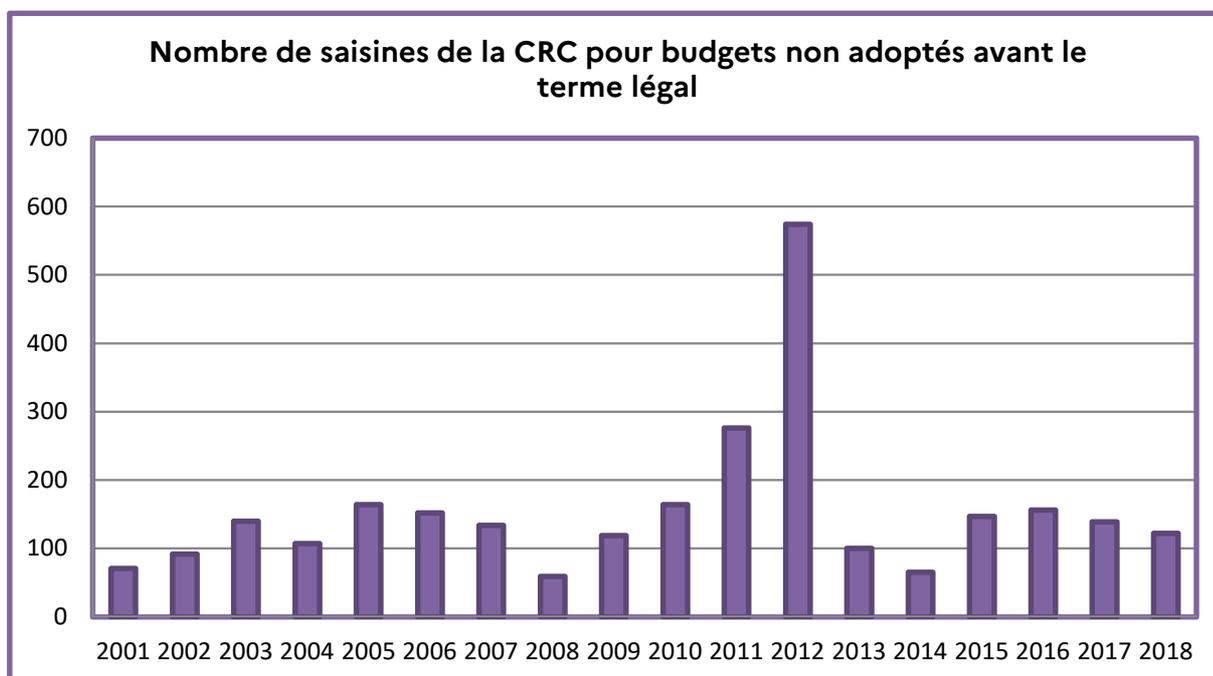
A partir de 2003, on observe une amélioration sensible du respect des délais d'adoption des budgets primitifs. Cette tendance se confirme très nettement à compter de l'exercice 2010. En effet, le nombre moyen de budgets non adoptés avant le terme légal sur la période 2016 à 2018 est désormais de 763 contre 924 sur la période 2013 à 2015 (707 pour 2016, 731 pour 2017 et 864 pour 2018). La part de budgets primitifs adoptés hors des délais légaux n'a représenté au cours de cette période que moins d'1% du total de budgets primitifs reçus durant cette période. Ainsi, sur les 108 635 budgets primitifs reçus en moyenne entre 2016 et 2018, seuls 0,71% des budgets n'étaient pas votés dans les temps (0,63% en 2016, 0,67% en 2017 et 0,83% en 2018). La hausse constatée en 2014 semble conjoncturelle et s'explique par l'organisation des élections municipales (avec un niveau atteint qui est moindre que celui constaté par exemple en 2008, lors du précédent renouvellement municipal des assemblées délibérantes).

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 harmonisation a par ailleurs vocation à se renforcer par le biais de l'article 106 modifié de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRE, qui offre la possibilité aux collectivités d'opter pour un cadre budgétaire et comptable commun. Néanmoins, sur la période 2016-2018, l'usage de ce droit d'option est resté limité.

Cette amélioration peut également être liée à la publication sur le site internet de la DGCL, par nature plus rapide, des informations relatives aux concours financiers de l'Etat et à une diffusion accélérée des états fiscaux¹.

Graphique n°3 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52101

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 gestion², 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 dérogée 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

¹ L'accroissement des saisines constaté en 2010, 2011 et 2012 est dû au contexte de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle, malgré le report de la date limite d'adoption des budgets locaux prévu notamment par l'art. 77 de la loi de finance initiale pour 2010.

² Le compte de gestion doit être transmis par le comptable de la collectivité au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice clos.

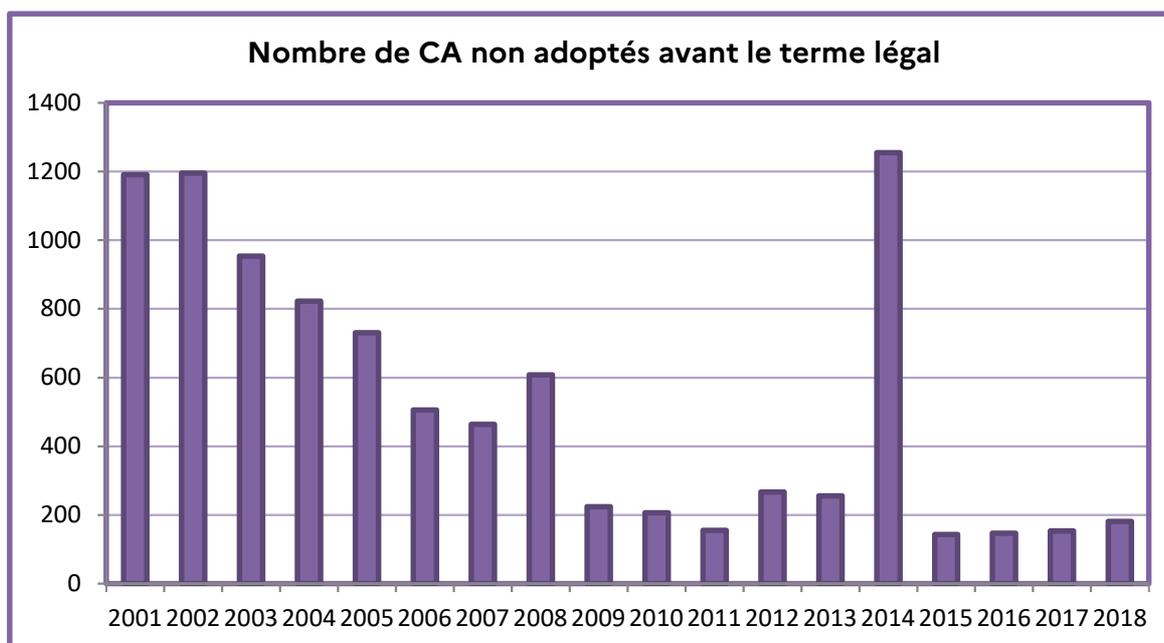
apparu en exécution soit repris dès ce budget primitif. Le vote de l'organe délibérant devra alors intervenir avant le 1^{er} juin (ou le 15 juin pour les années de renouvellement des assemblées délibérantes), date fixée pour l'adoption du budget primitif suivant. Ce dernier sera alors transmis à la 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 2002. Le pic constaté en 2014 s'explique par le renouvellement des assemblées délibérantes des communes et intercommunalités et la mise en place des nouveaux organes exécutifs à la suite des élections municipales. Afin d'améliorer l'enchaînement des exercices, les collectivités territoriales sont de plus en plus encouragées 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.

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 à des difficultés politiques locales, la non-adoption du compte administratif constituant alors un acte de défiance vis-à-vis de l'exécutif. Ces non adoptions peuvent également résulter de difficultés à atteindre le quorum, phénomène qui peut être plus facilement observé dans les syndicats intercommunaux.

Entre 2016 et 2018, l'adoption tardive des comptes administratifs est au plus bas et ce de façon stable. Ainsi, en 2016, 147 comptes administratifs n'étaient pas adoptés dans les délais légaux contre 153 en 2017 et 181 en 2018.

Graphique n°4 :



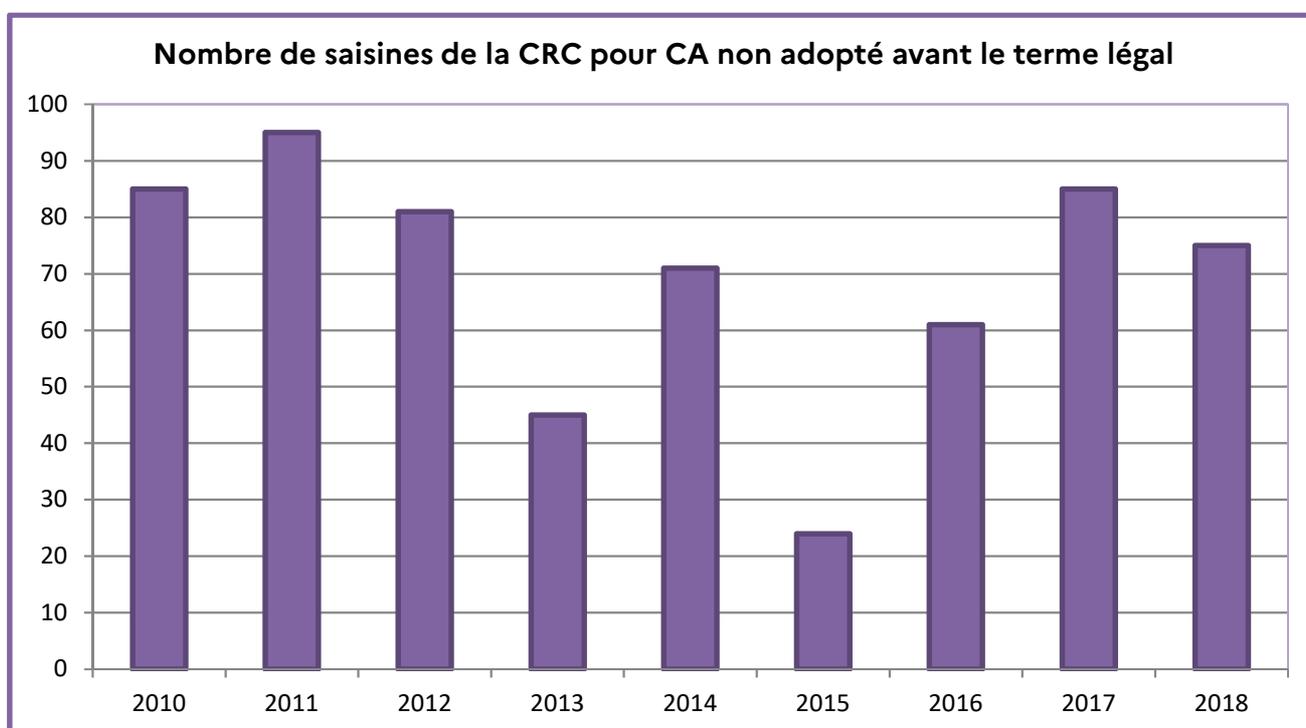
Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50315

Cette baisse tendancielle du nombre de comptes administratifs non adoptés dans les délais légaux se retrouve également dans le nombre de saisines des chambres régionales des

comptes. En effet, alors que de 2010 à 2012 le nombre de saisines est plutôt stable, entre 80 et 95, ce nombre a diminué en 2013, passant à 45 saisines. En 2014, on retrouve le pic constaté en nombre de comptes administratifs adoptés hors délais puisque le nombre de saisines des chambres régionales des comptes pour ce motif est monté à 71. Pour autant, 2015 enregistre la plus forte baisse du nombre de saisines, on en comptabilise seulement 24. L'action des préfetures dans une phase précontentieuse doit être prise en compte. Celle-ci permet d'éviter une saisine systématique de la CRC afin que les collectivités adoptent au plus vite leur compte administratif par elles-mêmes.

La période 2016-2018 présente un niveau stable de saisines de la CRC pour la non adoption dans les délais du compte administratif. Après 2015, la baisse sensible constatée n'a pas été reproduite. Ainsi, en 2016, il y a eu 61 saisines de la CRC, 85 en 2017 et 75 en 2018.

Graphique n°5 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52103

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 grâce à l'action préventive des préfetures.

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. Si la CRC constate un déséquilibre, elle propose alors, 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

Depuis 2008, on constate une diminution progressive du nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre. Cette tendance se confirme et se stabilise sur les exercices 2016, 2017 et 2018 puisqu'en moyenne 1214 actes budgétaires sont votés en déséquilibre. En effet, on comptait 1304 actes en déséquilibre en 2016 contre 1229 en 2017 et 1110 actes votés en déséquilibre en 2018.

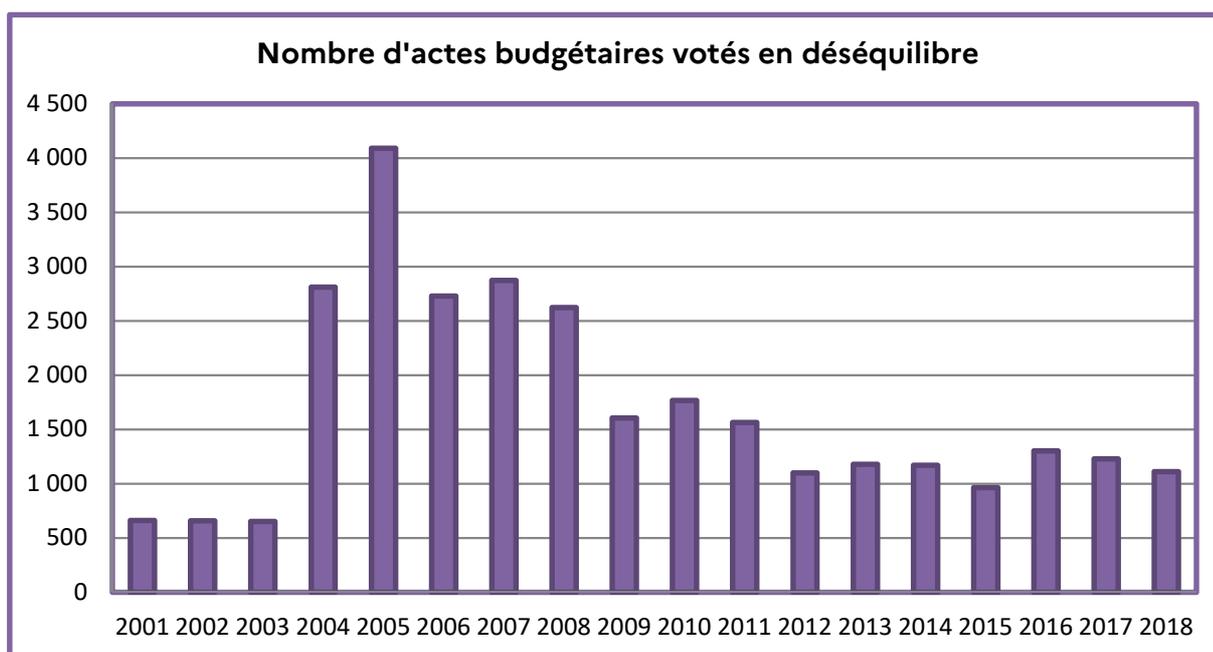
Cette évolution résulte des actions d'alerte, d'information et de conseil que les services préfectoraux mènent auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux ainsi que de la professionnalisation de la fonction financière au sein des collectivités.

Il s'agit du contrôle le plus exigeant pour les préfetures au regard du délai pour signaler le déséquilibre de l'acte. Elles ne disposent en effet que de 30 jours à compter de la réception de l'acte budgétaire pour saisir la CRC et permettre un retour à la conformité de l'acte adopté.

Toutefois, l'envoi de lettres d'observations préalables à une saisine permet souvent de remédier à la situation. Ainsi, les préfetures relèvent que la plupart des recommandations qu'elles préconisent auprès des collectivités sont suivies d'effet, ce qu'elles vérifient par un suivi sur tableaux de bord.

La mission de conseil de la part des préfetures et des sous-préfetures permet d'ailleurs aux collectivités de se professionnaliser en matière budgétaire. Cette plus-value des services de l'Etat est particulièrement nécessaire aux plus petites collectivités dont les moyens humains sont restreints.

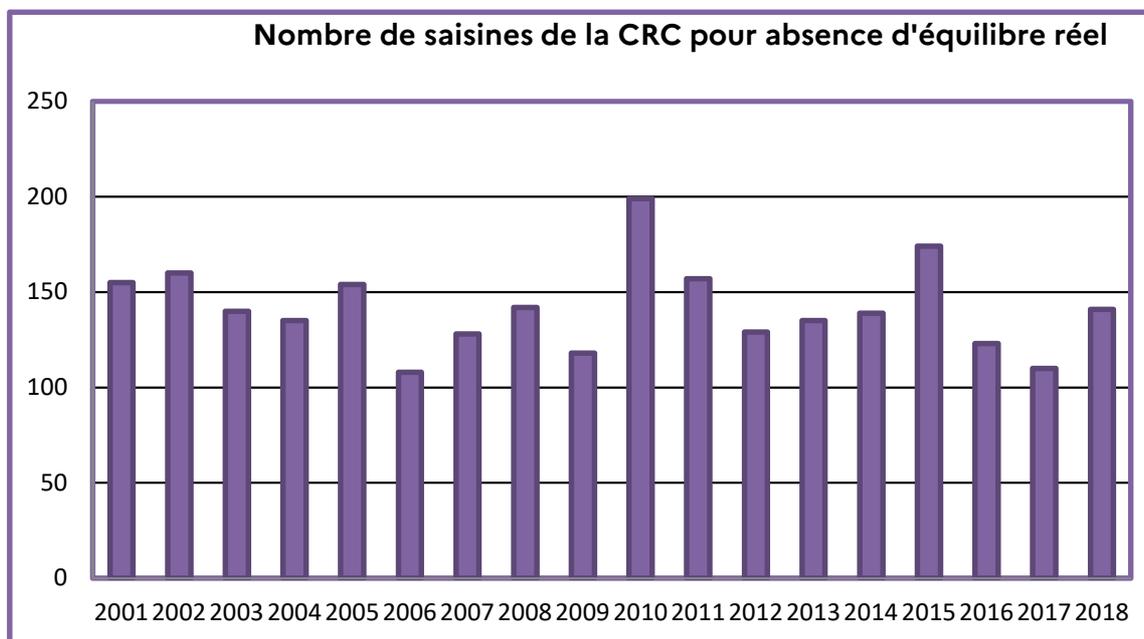
Graphique n°6 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50314

En conséquence, le nombre des saisines de la CRC pour non-respect des règles d'équilibre réel diminue globalement depuis 2009. En moyenne, il apparaît qu'il fluctue entre 120 et 170 saisines par an. Entre 2016 et 2018, le nombre de saisines est resté relativement bas avec une baisse plus sensible en 2017 où celui-ci s'établissait à 110 saisines.

Graphique n°7 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52102

2.5. Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel diminue nettement à partir de 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.

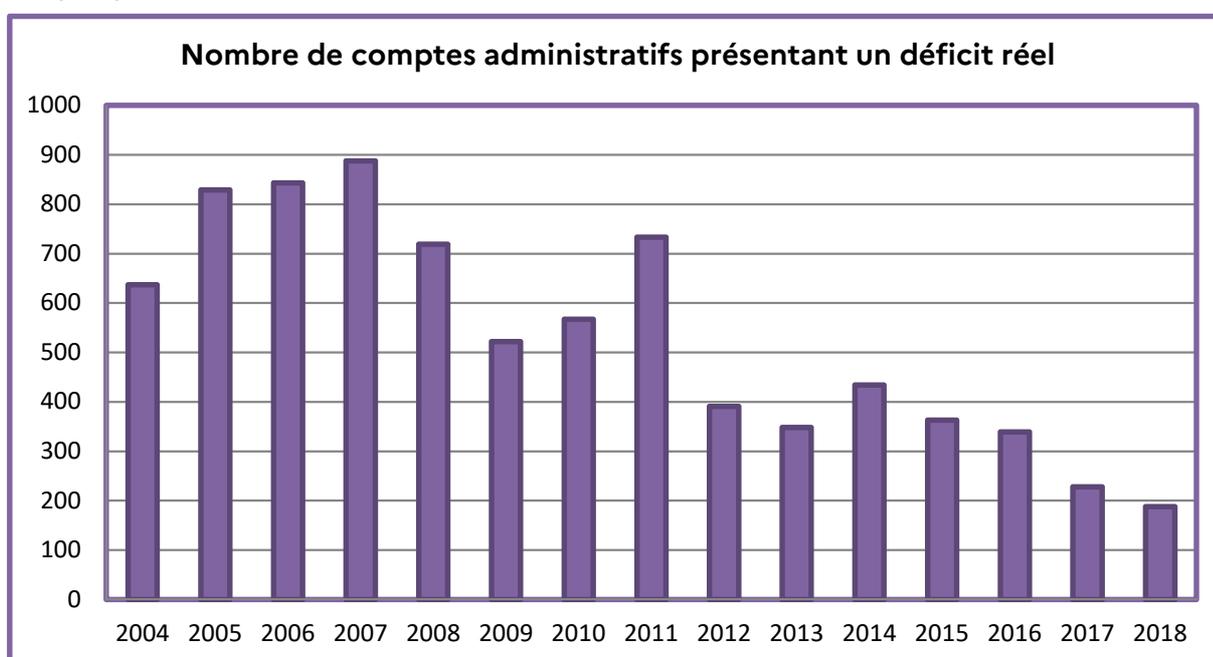
En cas de déficit excessif, la CRC, saisie par le préfet, propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre qui peuvent intervenir soit dans le cadre du budget supplémentaire, soit plus vraisemblablement dans le cadre du budget primitif de l'exercice suivant. Le budget primitif de l'exercice 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 tend à diminuer contrairement au nombre des saisines de la CRC pour déficit excessif en hausse

Depuis 2007, le nombre des comptes administratifs présentant un déficit a diminué de façon significative, passant de 900 par an en 2007 à 363 en 2015. Cette baisse significative des comptes administratifs déficitaires s'est confirmée sur la période 2016 à 2018, puisqu'en 2016 en comptabilisait 339 et 228 en 2017 pour n'en compter plus que 188 en 2018. Ce nombre très faible, eu égard au nombre total des comptes publics locaux, montre l'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°8 :

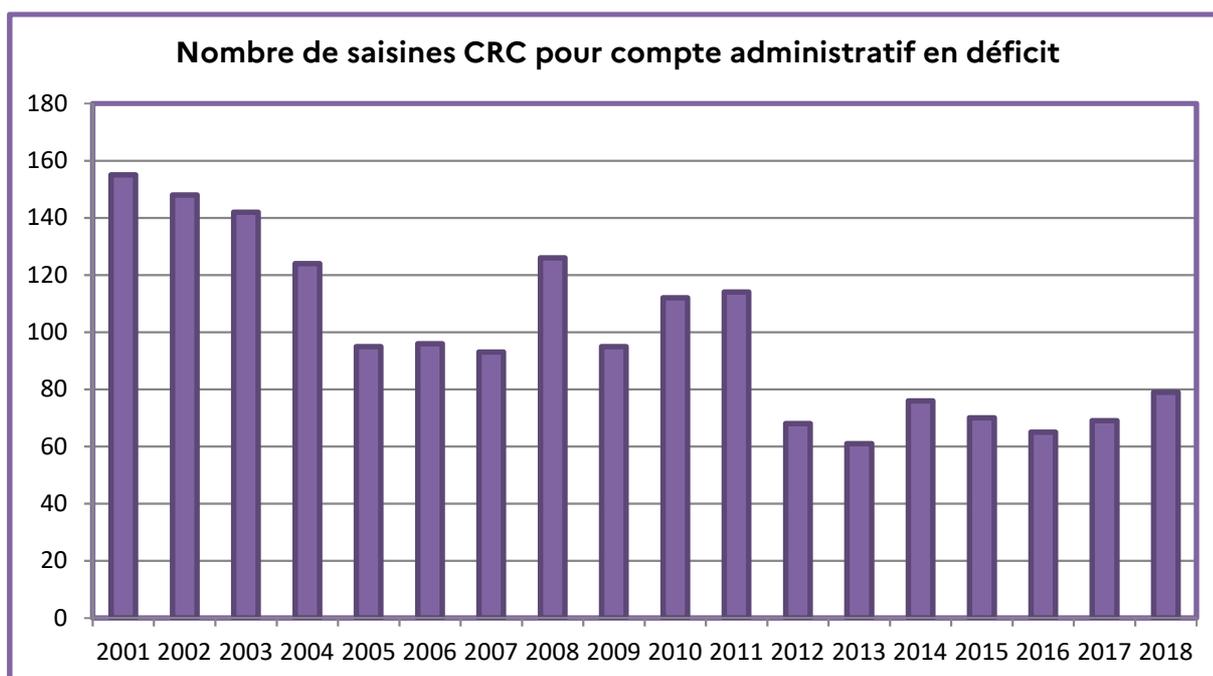


Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50316

Le nombre de saisines de la CRC pour un compte administratif en déficit excessif connaît également une inflexion depuis 2001 passant de 155 à 70 en 2015 (- 55%) et reste à des niveaux assez bas entre 2016 et 2018. En moyenne, sur cette période on compte 71 saisines de la CRC. On notera toutefois sur cette période une dynamique à la hausse des saisines.

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 (déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas), 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.

Graphique n°9 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52104

2.6. Le contrôle de l'inscription et du mandatement d'office des dépenses obligatoires

2.6.1. Les cas de non-inscription d'une dépense obligatoire sont globalement stables et limités depuis 2005

Les collectivités locales sont tenues d'inscrire dans leur budget les crédits correspondant aux dépenses que la loi ou toute autre forme d'obligation reconnaît comme obligatoire et de les mandater conformément à l'article L.1612-15 du CGCT qui dispose que : « 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).

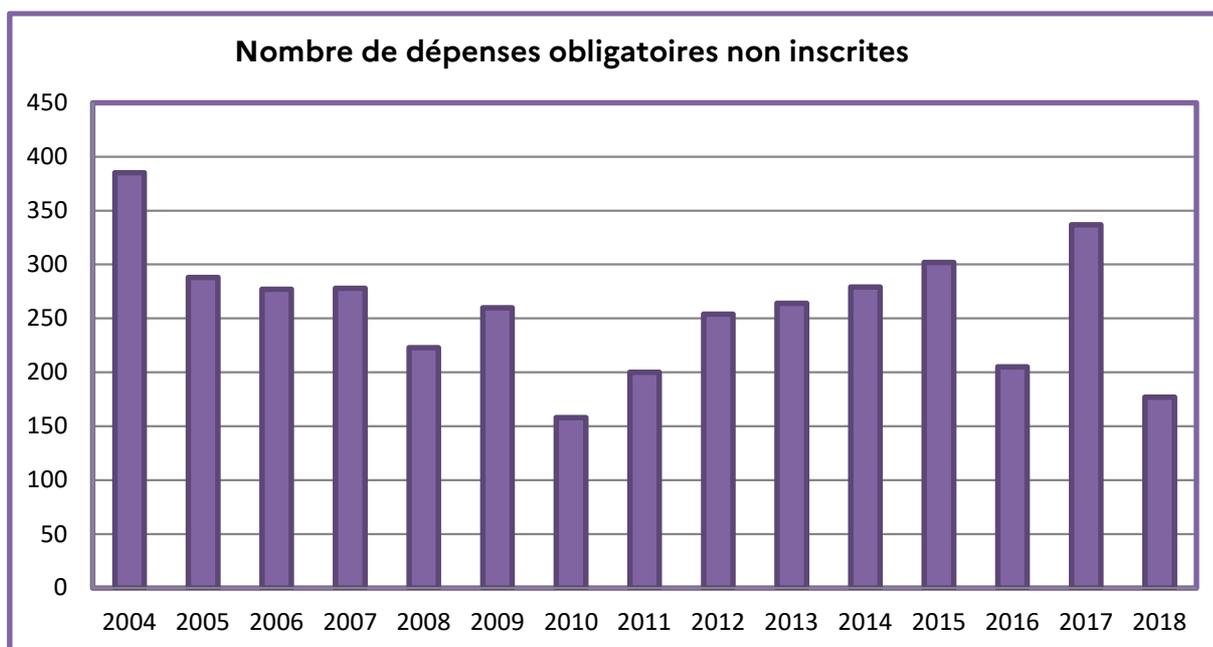
Si la Constitution dispose en son article 72 que les collectivités locales s'administrent librement, le préfet dispose du pouvoir de se substituer à la collectivité locale afin d'inscrire et/ou de mandater d'office les dépenses obligatoires de celle-ci lorsque la collectivité manque à cette obligation.

A cet égard, 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 %). Néanmoins, la période 2016-2018 signe de fortes variations. Ainsi, entre 2015 et 2016, on constate une baisse de 32%, puis une hausse de 64% entre 2016 et 2017 pour finir avec une baisse de 47% en 2018. A ce titre, on comptabilisait 177 dépenses obligatoires non inscrites contre 337 en 2017.

Graphique n°10 :



Source :

DMAT- Indicateur INDIGO IM50317

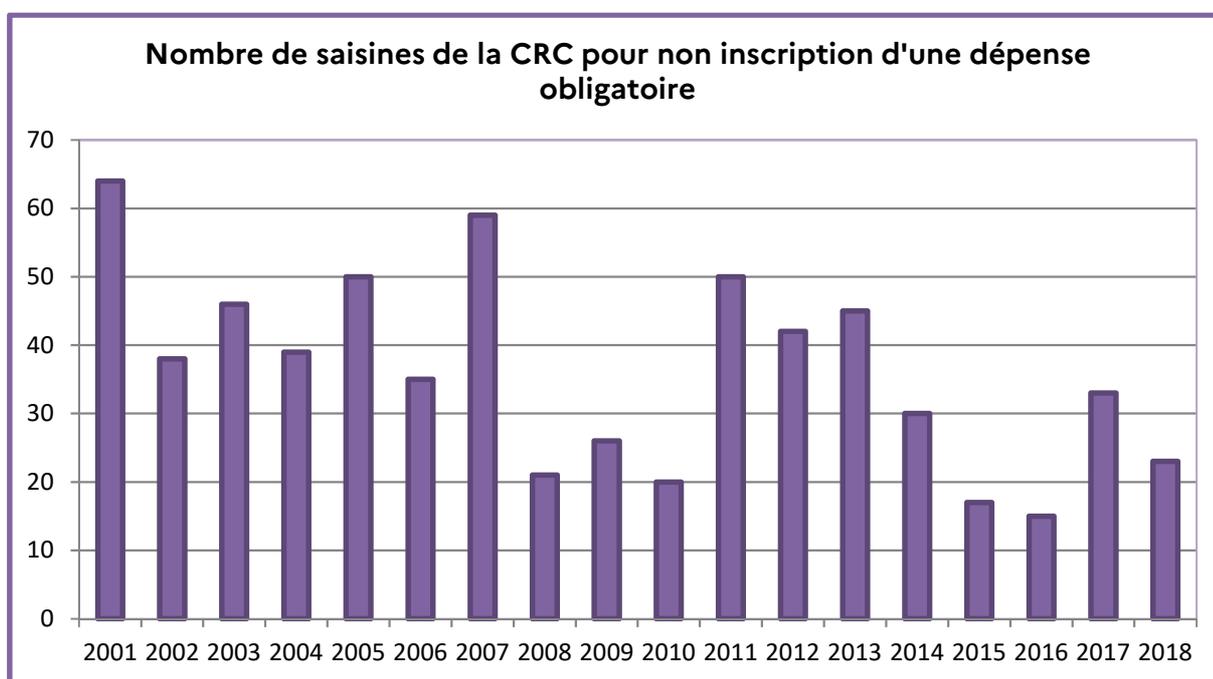
2.6.2. Les saisines de la CRC pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais résiduelles

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 puis a significativement diminué. Il s'établit ainsi à 71 saisines au total pour les exercices 2016, 2017 et 2018, dont 23 saisines en 2018³, et apparaît faible au regard du nombre des dépenses

obligatoires non inscrites qui est de l'ordre de 719 pour la période 2016 à 2018 contre 845 pour les exercices 2013 à 2015. Le préfet est à l'origine de 70% des saisines pour inscription d'office et reste le principal acteur initiant la procédure d'inscription d'office. Toutefois, 27% des saisines sont l'œuvre des créanciers eux-mêmes qui peuvent s'affranchir du préfet et saisir directement la CRC. Le comptable a également la faculté de saisir la CRC mais cette hypothèse ne concerne que 3% des saisines comptabilisées sur cette période.

Ce faible nombre de saisines au regard du nombre de dépenses obligatoires non inscrites recensées s'expliquent également par l'attitude des collectivités locales qui répondent généralement favorablement aux demandes des services préfectoraux tendant à l'inscription d'une dépense obligatoire. Ainsi, la saisine de la CRC par le préfet n'intervient qu'en dernier recours.

Graphique n°11:



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52105

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 mais peut intervenir à sa suite. Lorsqu'une collectivité locale ne mandate pas une dépense obligatoire, toute personne qui y a intérêt peut saisir le préfet. Celui-ci est tenu de procéder au mandatement d'office de toute dépense obligatoire qui n'a pas été mandatée par une collectivité locale au risque d'engager sa responsabilité pour faute lourde.

Contrairement à la procédure d'inscription d'office, le préfet n'est pas tenu de saisir la CRC pour enclencher la procédure et déterminer si la dépense pour laquelle il est saisi est obligatoire. Il doit procéder seul à l'examen de la dépense et s'assurer que celle-ci présente bien les caractéristiques d'une dépense obligatoire. Ces critères ont été précisés par la

jurisprudence en application de l'article L.1612-15 du CGCT et correspondent à une dette échue, certaine, liquide, exigible, non sérieusement contestée dans son montant et son principe et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit ou de toute autre source d'obligations.

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 mandatant 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.

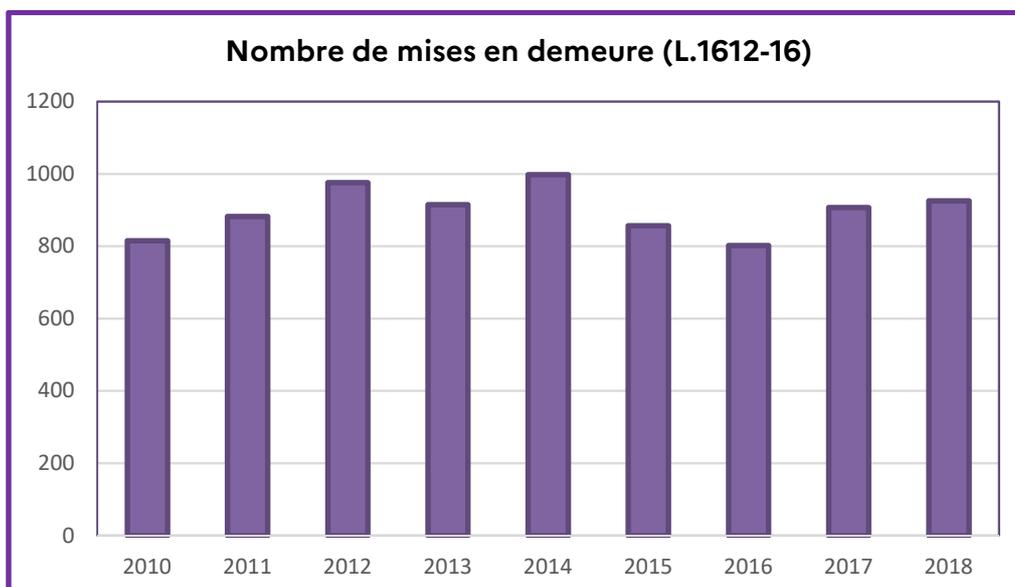
Dans un second temps, si dans un délai d'un mois suivant la mise en demeure, l'exécutif de la collectivité refuse toujours de mandater les crédits en cause, il revient au préfet d'y procéder d'office par arrêté. Si la dépense est égale ou supérieure à 5% de la section de fonctionnement du budget primitif,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

Au titre de la procédure de mandatement d'office le préfet peut voir sa responsabilité engagée devant le juge administratif s'il refuse de mandater.

En général, l'envoi de la mise en demeure suffit à faire agir la collectivité locale qui mandate alors d'elle-même la dépense obligatoire.

Entre 2010 et 2018, le nombre des mises en demeure de mandater une dépense obligatoire adressées par les préfets aux collectivités locales s'est élevé en moyenne à 889 par an. Leur nombre a oscillé durant la période entre environ 800 et 1 000 et reste relativement stable.

Graphique n°12 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50603

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'ordonnancement 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 compétence du préfet est liée dans le cadre des procédures prévues par la loi n°80-539 du 16 juillet 1980. Ainsi, contrairement aux procédures de droit commun, il ne peut refuser de mandater d'office une somme pour laquelle a été condamnée de payer une collectivité locale. Par ailleurs, en cas de ressources insuffisantes, il dispose de larges prérogatives de puissance publique puisque le juge a reconnu au préfet le devoir de prendre les mesures nécessaires au nombre desquelles figure le pouvoir de céder les biens de la collectivité non indispensables au bon fonctionnement des services publics⁴.

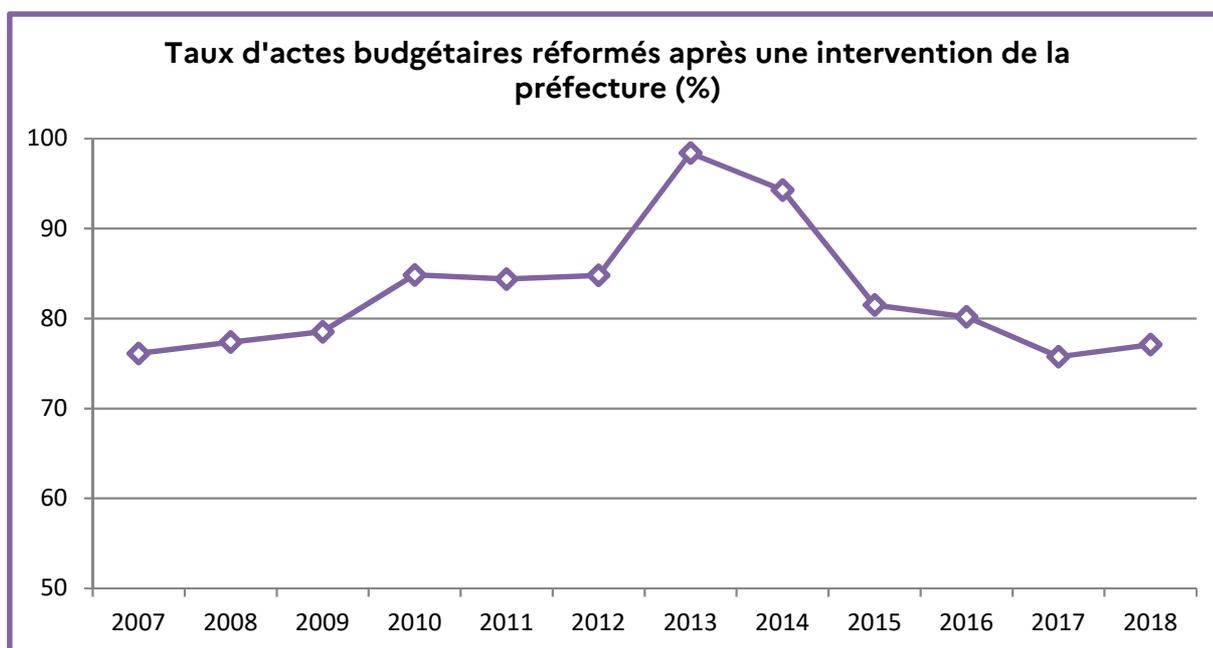
⁴ CE Sect. 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et autres*, req. 271898.

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'action des préfetures se révèle efficace grâce notamment à leur réactivité et la mise en place au niveau local d'une stratégie de contrôle. En effet, depuis 2009, plus de 80% des actes budgétaires non-conformes sont réformés après intervention de la préfecture. Après une très bonne performance sur la période 2013-2015, le taux d'actes réformés après une intervention de la préfecture a légèrement reculé mais reste stable et à un très bon niveau entre 2016 et 2018 de sorte qu'en 2015, ce taux atteignait les 80%, 75% en 2016 et s'élevait à 77% en 2018. L'action préventive des services préfectoraux permet donc de réserver aux situations les plus litigieuses la saisine du juge financier ou du juge administratif. A cet égard, le nombre de saisines de la CRC ou du juge administratif s'établissait en moyenne à 440 saisines par exercice entre 2016 et 2018.

Graphique n°13 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM503

2.8. Le déploiement graduel d'Actes budgétaires entraîne une dématérialisation croissante des documents budgétaires par les collectivités locales

Depuis 2012, a été mise en service l'application Actes budgétaires qui recense l'ensemble des documents budgétaires dématérialisés des collectivités et réalise au bénéfice des préfetures, des contrôles budgétaires automatisés.

La DGCL a mis à disposition des collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements l'outil gratuit TotEM, qui leur permet de dématérialiser sous format réglementaires leurs actes budgétaires et assurer la compatibilité de ces documents avec Actes budgétaires et ses contrôles.

La mise en place de la dématérialisation des actes budgétaires nécessite la conclusion d'une convention avec la préfecture et relève d'une démarche volontariste des collectivités. Si les débuts ont été timides, la période 2016-2018 signe une bonne progression, puisque la part de collectivités dématérialisant leurs actes budgétaires est passée de 21% à 35%. Toutefois, le déploiement d'Actes budgétaires a vocation à s'accélérer avec d'une part l'article 74 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles⁵ et d'autre part l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République⁶. La première rend obligatoire la dématérialisation des actes budgétaires des métropoles à compter de 2017 et la seconde ceux des collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants à compter de l'exercice 2020. Au regard de cette obligation, certaines collectivités ont anticipé la dématérialisation de leurs documents budgétaires.

Fin 2015, le taux de collectivités de plus de 50 000 habitants dématérialisant leurs actes budgétaires s'élevait à 25%. En 2017, celui-ci était à 40% et en 2018, ce taux s'établissait à 55%. Pour les métropoles, toutes dématérialisaient leurs documents budgétaires en 2018.

Dans l'ensemble, s'agissant de collectivités à plus forts enjeux, cette obligation a permis de contribuer à l'amélioration des conditions d'exercice du contrôle budgétaire. L'effort de promouvoir la dématérialisation continue à être porté par les préfetures.

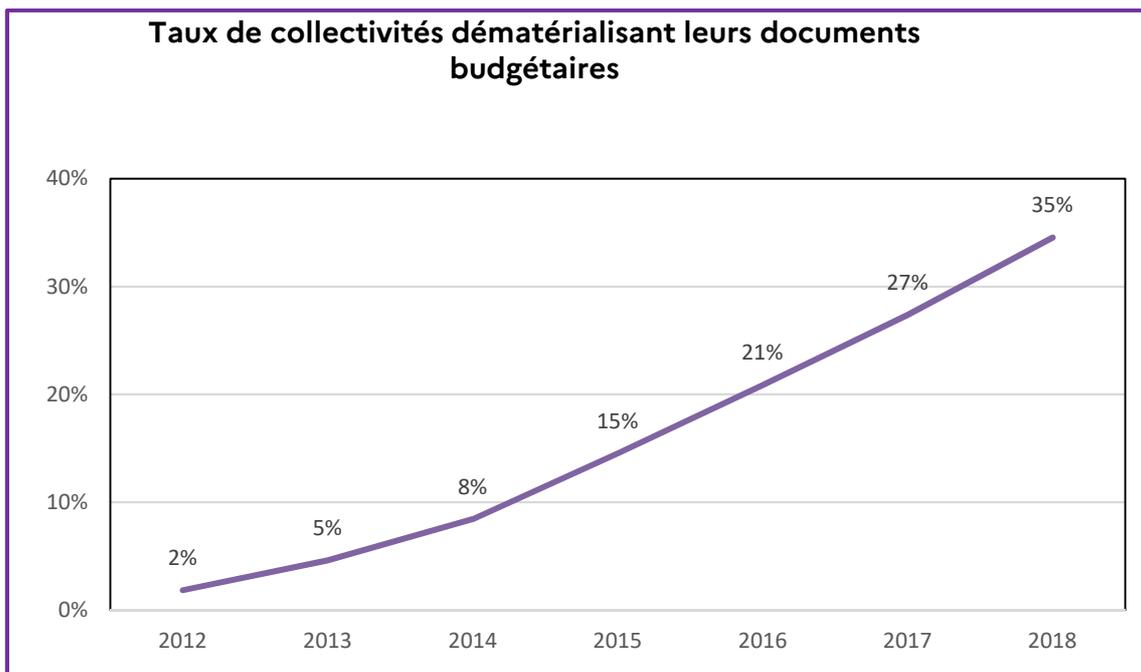
Par ailleurs, le taux d'actes budgétaires télétransmis s'améliore et s'impose progressivement comme mode de transmission = des documents budgétaires aux préfetures. Ainsi, en 2016 ce taux atteignait 18%, puis en 2017 il était de 24%, pour s'établir en 2018 à 31%⁷. A cet égard, près d'un tiers des documents budgétaires des collectivités sont aujourd'hui dématérialisés.

⁵ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM

⁶ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRe

⁷ Indicateur INDIGO IM531

Graphique 14 :



Source : DGCL – Actes budgétaires

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 et désormais codifiées dans le CGCT. Ces procédures 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.

Bien que la tendance soit légèrement à la baisse, le nombre d'actes budgétaires reçus par les préfectures restent très important. En moyenne, par exercice sur la période 2016-2018, le nombre d'actes reçus par les préfectures était de 346 619 contre 423 802 entre 2013 et 2015. Comme le permettent les textes, la plupart des budgets locaux sont transmis aux services préfectoraux à la fin de la période légale d'adoption, soit entre mars et la mi-avril. L'activité des services concernés est donc concentrée sur une période relativement courte. Le respect du délai de saisine de la CRC constitue de fait une contrainte forte pour l'activité de contrôle.

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, les mesures mises en œuvre ont contribué à faciliter l'exercice du contrôle budgétaire. Elles ont renforcé l'efficacité du contrôle budgétaire. Il s'agit en particulier de la mise en œuvre d'une stratégie de priorisation des contrôles mise en place dans l'ensemble des préfectures. Cette priorisation repose sur des critères liés à la taille des collectivités (les entités de grande taille sont ciblées), leur présence dans le réseau d'alerte, celles ayant déjà fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes et celles ayant souscrit des emprunts à risque. Par ailleurs, l'amélioration continue de l'application Actes budgétaires permet aux services préfectoraux de disposer de données relatives aux contrôles basiques, automatiquement générées.

3.2. Les outils mis en place par les préfectures

Pour faciliter leur mission de contrôle budgétaire, les préfectures ont mis en place différents outils. Ainsi, elles déterminent dans un document mis à jour régulièrement une stratégie de contrôle permettant de cibler des catégories de collectivités et des points de vigilance.

En amont également, les préfectures diffusent auprès des collectivités des notes d'information relatives au contrôle budgétaire de manière à diffuser plus largement les règles que celles-ci doivent appliquer.

Pour la mise en œuvre pratique du contrôle, sont élaborées des fiches de procédures et des grilles de contrôles permettant en outre des calculs automatisés. Elles tiennent également des tableaux de suivi permettant d'avoir une vision précise sur leur avancée et la situation des collectivités qu'elles contrôlent.

En outre, 45% des préfectures ont réalisés des analyses financières sur cette période, pour des besoins plus ponctuels.

Ces outils ont tendance à être rationalisés avec l'avancée de la dématérialisation et de l'automatisation concomitante d'une partie des contrôles.

3.3. 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.

3.3.1. 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.

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.

3.3.1.1 *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. L'analyse des seuls documents budgétaires peut parfois s'avérer insuffisante pour déceler l'insincérité des dépenses et recettes. Or 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. En la matière, les vérifications les plus complexes portent sur la sincérité des restes à réaliser, renseignés ou justifiés de façon insuffisante par les collectivités, des produits des cessions, des recettes d'emprunts et des subventions attendues.

Dans ces conditions, ce type de contrôle se révèle parfois 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 fixé à 30 jours.

3.3.1.2 *La couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres*

Les ressources propres d'investissement nécessaires à la couverture des annuités de la dette et qui conditionnent le respect de l'équilibre budgétaire, ne font pas l'objet d'une définition légale notamment de l'article L.1612-4 du CGCT.

L'article R.2321-3 du CGCT dans sa version en vigueur entre le 9 avril 2000 et le 29 décembre 2005 avait pour un temps défini la notion de ressources propres. Si cette rédaction de l'article n'existe plus, elle a permis d'en délimiter les contours et de sécuriser la jurisprudence et l'interprétation retenue par l'administration en la matière.

Néanmoins, en l'absence d'un texte légal sur lequel s'appuyer, il existe entre les CRC et les préfetures des différences d'interprétations sur la composition des ressources propres et les sommes à couvrir par celles-ci notamment concernant les résultats des exercices antérieurs. En effet, sous les recommandations de la circulaire du 6 décembre 2002 LBLB0210036C relative au contrôle budgétaire et à l'application de l'article L.1612-4 du CGCT, les préfetures appliquent un contrôle prudentiel du contrôle de l'équilibre budgétaire. Il a pour but de déceler au plus tôt les risques de fragilité financière des collectivités de sorte que ne puissent se détériorer de manière significative les finances des collectivités. A cet égard, il est considéré que les ressources propres doivent couvrir des dépenses qui ne sont pas forcément des annuités de la dette mais qui permettent d'assurer un maintien de l'équilibre financier des collectivités.

A l'inverse, les CRC ont une interprétation stricte de l'article L.1612-4 du CGCT et des annuités de la dette. Ainsi, seules les annuités de la dette doivent faire l'objet d'une couverture par les ressources propres. Ces différences peuvent conduire au rejet des saisines des préfetures, la CRC ne décelant pas de déséquilibre au sens de l'article L.1612-4 du CGCT. Ce point constitue le principal désaccord.

3.3.2. 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* »⁸.

La principale difficulté rencontrée par les préfetures tient à l'appréciation du caractère obligatoire de la dépense. Dans ce cadre, 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.

⁸ CE, 17 décembre 2003, *Sté Natexis-Banques populaires* ; CE, 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves*.

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 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 charge⁹. Cette position a été confortée par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰. Lorsqu'ils sont confrontés à un tel cas de figure, il revient donc aux services préfectoraux de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les biens qui peuvent être aliénés.

3.3.3. Le calcul du déficit du compte administratif

Depuis 2016, la doctrine en matière de contrôle du déficit du compte administratif a été revue de manière à être harmonisée avec l'interprétation des CRC. Celle-ci a été diffusée par voie de note d'informations aux préfetures.

Pour rappel, l'article L.1612-14 du CGCT prévoit la saisine de la CRC lorsque le compte administratif présente un déficit excessif qui correspond à au moins 10% des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants ou 5% pour les autres collectivités.

Jusqu'ici, seules les recettes réelles de fonctionnement étaient comptabilisées pour déterminer le déficit du compte administratif. Désormais ce calcul du déficit s'opère sur le total des recettes de fonctionnement ce qui correspond à l'intégration des opérations d'ordre.

Par ailleurs, le calcul du déficit s'effectue de manière consolidée c'est-à-dire sur l'ensemble des résultats découlant de l'exécution du budget principal et des budgets annexes.

3.4. La maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable demeure perfectible

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, à la reprise et à l'affectation des résultats ainsi qu'à la prise en compte des budgets annexes.

⁹ CE Sect. 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et autres*, req. 271898.

¹⁰ CEDH, 26 septembre 2006, no 57516/00, *Société fermière de Campoloro c. France*.

3.4.1. La détermination des restes à réaliser

Partie intégrante du résultat cumulé 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.

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.

3.4.2. 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.

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.

Il est également possible pour les collectivités de procéder à la reprise anticipée de leurs résultats à l'issue de la journée complémentaire et la date limite de vote des taux et avant l'adoption du compte administratif. Une décision modificative est adoptée si les prévisions de résultats diffèrent du compte administratif.

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 d'investissement ;
- pour le solde et selon la décision de l'assemblée délibérante, en excédent de fonctionnement reporté.

Très souvent, ces règles ne sont pas correctement appliquées. Pourtant, le bon respect des règles relative à l'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.

3.4.3. Des annexes mal appréhendées par les collectivités

Les annexes aux documents budgétaires sont obligatoires notamment par application des articles L.2313-1, L.3313-1, 4313-1 et L.5211-36 du CGCT.

Ainsi, elles doivent être remplies et transmises avec les documents budgétaires auxquelles elles sont jointes aux préfectures. Or, celles-ci constatent que les annexes sont souvent mal renseignées voire absentes lorsqu'elles sont transmises au contrôle budgétaire ce qui donne lieu, la plupart des cas, à des relances pour obtenir ces pièces.

Ces irrégularités dans l'envoi des documents budgétaires compliquent la conduite du contrôle budgétaire par les préfectures car les annexes comportent des informations indispensables à celui-ci.

4. Les actions menées pour améliorer l'exercice du contrôle budgétaire

La directive nationale d'orientation (DNO) 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* ». Celle pour la période 2016-2018 a souligné le rôle d'animation qui revient à l'administration centrale notamment par le biais du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) dont les missions ont été élargies au contrôle budgétaire. Cet appui juridique complété d'un objectif de rénovation de la formation des préfetures a pour but de développer la fonction de conseil des préfetures auprès des collectivités.

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

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 prévoyait 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.

A ce jour une quinzaine de préfetures a conservé un système où la mission de contrôle budgétaire est déléguée, soit partiellement soit entièrement, à leurs sous-préfetures.

Ainsi, selon la stratégie de contrôle adoptée, les sous-préfetures peuvent être chargées d'effectuer des 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.

Cette organisation s'explique principalement par l'éloignement géographique de certaines communes vis-à-vis de la préfeture, du nombre de collectivités à couvrir et par la connaissance du terrain de la part des sous-préfetures.

La signature des lettres d'observations reste de la compétence des sous-préfets qui disposent du lien de proximité avec les élus de leur arrondissement.

4.1.2. La priorisation des contrôles

Les délais impartis aux services préfectoraux pour exercer le contrôle budgétaire étant particulièrement courts, les préfetures sont fortement incitées à établir 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 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 collectivités ayant souscrit des emprunts à risque.

Les thématiques prioritaires ont notamment trait aux emprunts structurés ou encore aux engagements souscrits auprès des organismes satellites (subventions versées, garanties d'emprunts, etc.).

La nature du contrôle varie en fonction de la collectivité concernée et de la typologie 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 renforcée par la mise en place du contrôle budgétaire partenarial

Même si la responsabilité du contrôle budgétaire appartient exclusivement au préfet, la collaboration avec la DDFiP constitue un soutien important qui contribue à son amélioration.

A cet égard, outre les dispositifs existants, la mise en place du contrôle budgétaire partenarial entre la préfecture et la direction départementale des finances publiques contribue au renforcement de la collaboration entre ces deux services.

- **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 renouvelé 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.

- **Le contrôle budgétaire partenarial : un 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 préfectures 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 donné lieu à la signature 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 préfectures 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.

Une expérimentation a alors été mise en place. Elle 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 préfectures, comptable et analyse financière pour ce qui est du réseau de la DGFIP. La généralisation de l'expérimentation a été actée dans une convention nationale par le

directeur général des finances publiques et le directeur général des collectivités locales signée le 22 octobre 2013. Initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2015, la généralisation des contrats de partenariat a été repoussée au 1^{er} janvier 2016. Ces contrats ont pour objet de décrire la répartition des missions de chacun des services départementaux et la stratégie de contrôle selon les points qui ont été mis en avant par circulaire nationale. On y trouve les collectivités dites prioritaires et les thématiques sur lesquelles une vigilance accrue est nécessaire.

Cela se traduit dans les faits par des signalements des DDFiP sur des anomalies qu'elles repèrent et que la convention locale leur indique de contrôler. Ainsi, elles peuvent avoir comme instruction de contrôler les amortissements et les provisions, l'équilibre du budget ou offrir un renfort en analyse financière notamment sur les collectivités inscrites dans le réseau d'alerte ou pour les collectivités à forts enjeux.

Ce contrôle partenarial donne lieu en outre à des rencontres et des échanges plus étroits avec les DDFiP. La réactualisation des stratégies de contrôle se fait de manière commune au regard des conventions partenariales.

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.

Depuis la directive nationale d'orientation du ministère de l'Intérieur pour la période 2016-2018 a été lancée une action en rénovation de la formation en contrôle budgétaire.

Ainsi, les mallettes pédagogiques servant aux formateurs internes au contrôle budgétaire ont été revus par la DGCL qui a également participé à délivrer des sessions de formation directement en préfecture sur cette période.

En outre, grâce à la généralisation des conventions de contrôle partenarial avec les DDFiP a été ouvert la possibilité de formation commune dans le but de renforcer les compétences et l'expertise de tous les agents liés au contrôle budgétaire. A ce titre, les formations au contrôle budgétaire ont été ouvertes aux agents des DDFiP/DRFiP et inversement, les agents en préfectures auraient désormais accès à des formations thématiques assurées par le

ministère de l'économie et des finances. 80% des préfetures ont suivi une formation en contrôle budgétaire sur la période 2016-2018.

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.

Les préfetures peuvent également s'appuyer sur les instructions budgétaires et comptables pour connaître toutes les règles que doivent appliquer les collectivités et mieux appréhender les documents budgétaires des collectivités.

4.2.2. La création d'une chambre budgétaire au PIACL

Depuis le 3 avril 2017, a été déployée une chambre budgétaire au pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité à Lyon dans la continuité de la DNO pour 2016-2018 et au regard des objectifs prioritaires déterminés par le PPNG. Cette création vise à réaffirmer notamment le rôle constitutionnel du Préfet comme garant de l'Etat de droit et conforte la mission prioritaire des préfetures en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire.

Celle-ci est composée de 3 juristes en charge de fournir expertises et avis sur des problématiques de contrôle budgétaire rencontrées par les préfetures afin de renforcer l'assistance qu'elles obtenaient de l'administration centrale. De cette manière, la réactivité aux différentes sollicitations des préfetures a été améliorée.

Par ailleurs, le PIACL dispose d'une base de données, SIACL, où sont recensées les avis qu'il délivre. Ainsi, les préfetures ont accès à des solutions par thématiques qui peuvent répondre aux difficultés qu'elles rencontrent et qui leur permettent de se mettre à jour des pratiques. A cet égard, la doctrine administrative fait l'objet d'une meilleure diffusion et application.

Depuis son lancement et sur la période 2016-2018, les préfetures ont déjà eu l'occasion de saisir au moins une fois le PIACL dont un tiers estimait le faire souvent. En 2018, le nombre de réponses apportées à des saisines des préfetures touchant le contrôle budgétaire s'établissait à 209.

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

Aboutissement d'une longue réflexion sous-jacente à l'amélioration des contrôles du préfet et allant dans le sens de la modernisation des moyens mis à disposition des services de l'Etat, le déploiement de l'application Actes budgétaires à partir de 2012 a permis de répondre 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. 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.

Actes budgétaires se révèle être un outil globalement apprécié des préfetures, 53,5% d'entre elles déclarent avoir trouvé l'application satisfaisante. Les préfetures notent qu'Actes budgétaires est une aide au pré-contrôle des documents qu'elles reçoivent, améliore l'archivage et l'historicité des actes budgétaires des collectivités. L'application permet de leur donner une indication sur le niveau de contrôle qu'elles doivent effectuer sur la collectivité et effectuer un contrôle allégé quand les indicateurs sont favorables. Elles considèrent ainsi qu'Actes budgétaires les aide à améliorer l'efficacité de leur contrôle bien que l'application gagnerait à être plus ergonomique. A ce titre, 66% déclarent que les contrôles de cohérence et les fiches alerte les aident dans leur contrôle.

Les collectivités ne souhaitant pas encore dématérialiser évoquent principalement un manque de formation à l'outil, le coût supplémentaire induit et la priorité donnée à d'autres outils de dématérialisation.

Annexes

Annexe 1 : l'organisation du contrôle des actes

Schéma illustrant les différentes étapes à suivre lors du tri des actes :

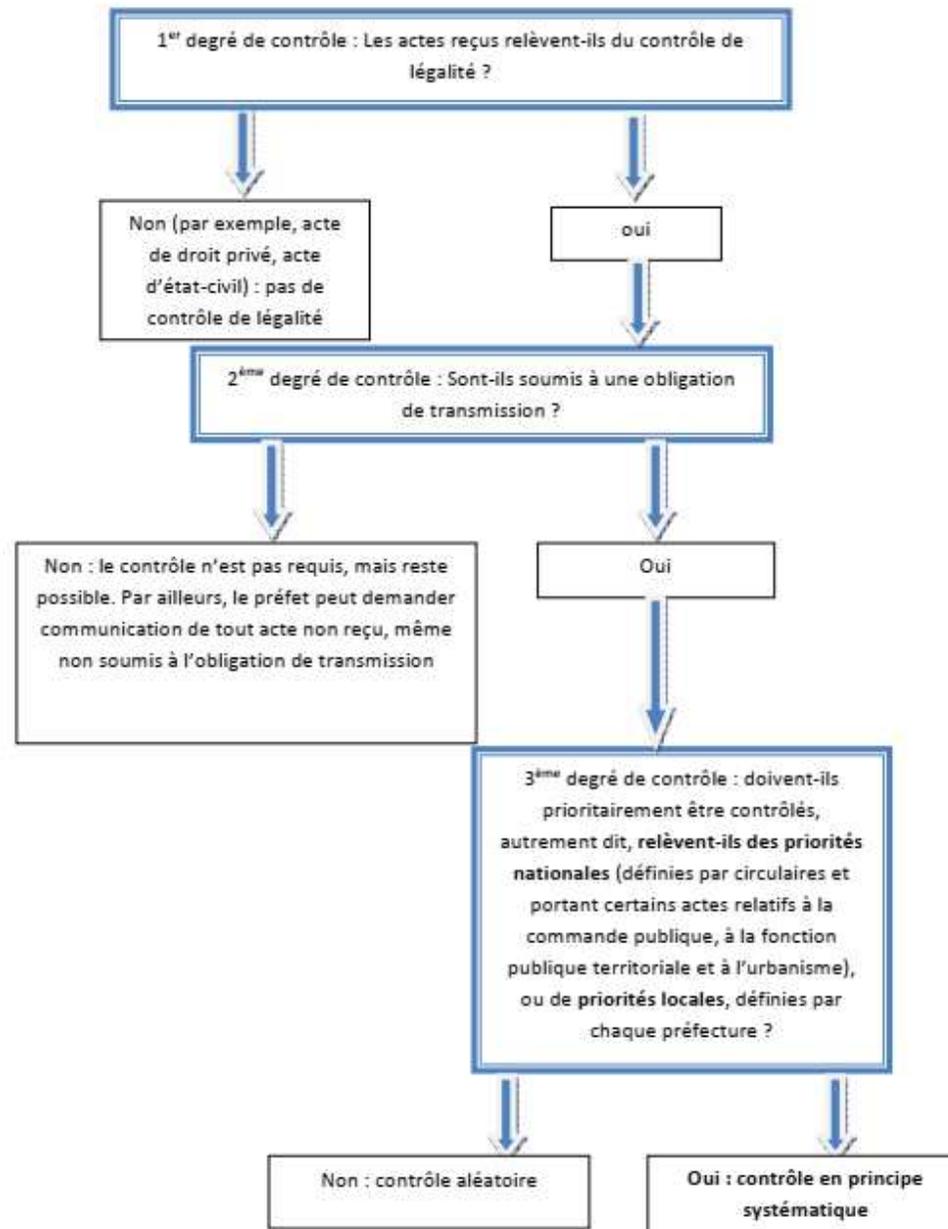
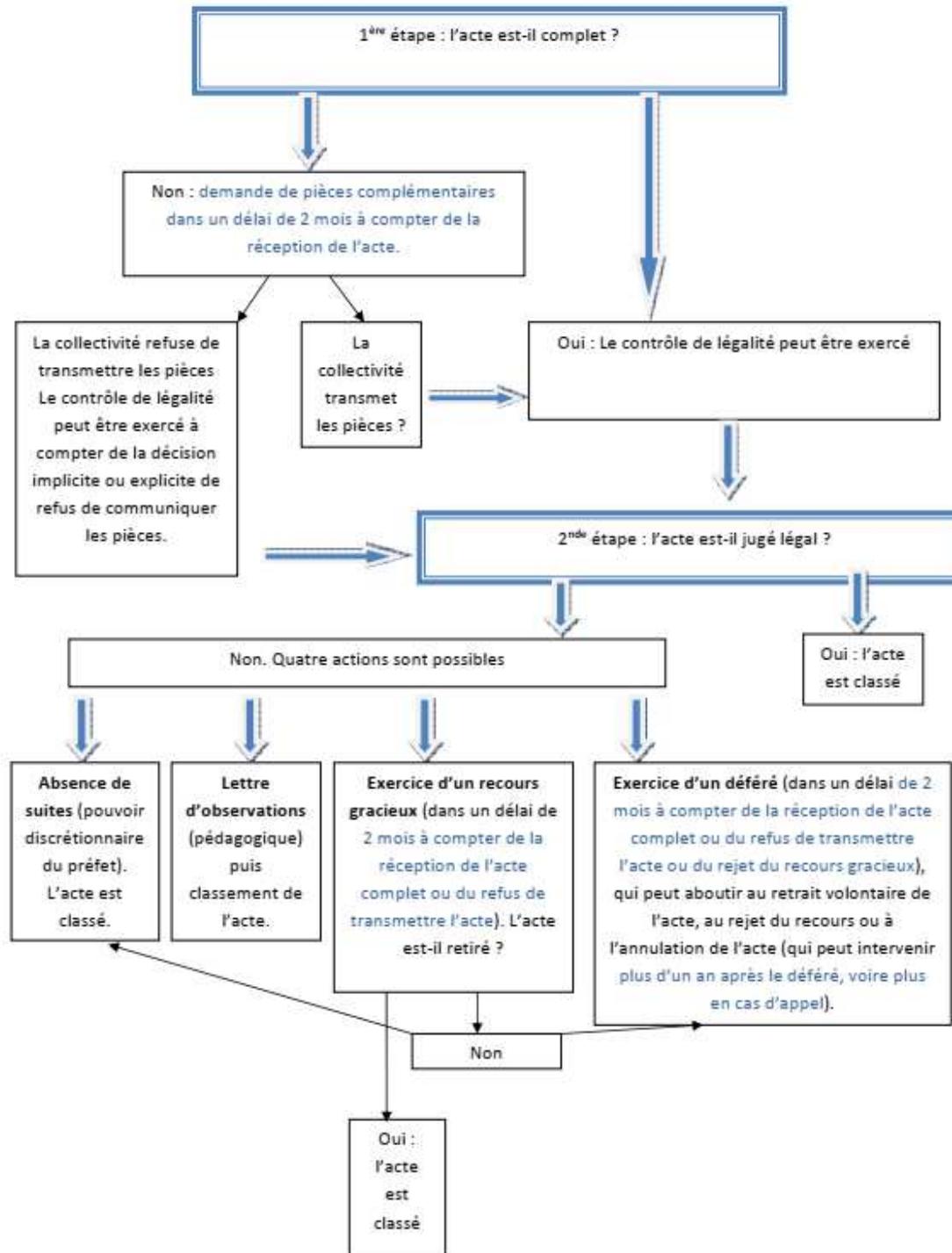


Schéma illustrant les différentes étapes à suivre lors du contrôle effectif des actes :



Annexe 2 : les chiffres du contrôle de légalité

	2018	2017	2016	2015	2014	2013
PHASE DE RECEPTION DES ACTES						
Nombre d'actes reçus	5 512 064	5 387 886	5 094 960	5 156 958	5 728 959	5 242 948
dont priorités nationales	479 722	490 275	453 144	467 220	473 688	538 298
dont priorités nationales + locales	951 564	1 035 610	941 076	957 775	1 280 925	828 836
part des actes prioritaires parmi les actes reçus (%)	17,26	19,22	18,47	18,57	22,36	15,81
Commande publique	625 024	598 882	576 075	612 030	625 370	662 417
dont prioritaires	163 221	156 967	151 821	176 292	201 852	224 637
Fonction publique territoriale	980 801	957 860	913 077	939 619	1 003 245	957 280
dont prioritaires	89 261	96 951	91 393	89 624	93 976	107 710
Urbanisme	1 423 064	1 374 339	1 253 276	1 204 981	1 152 935	1 237 678
dont prioritaires	227 240	236 357	209 930	201 304	177 860	205 951
Autres actes reçus	2 483 175	2 456 805	2 352 532	2 400 328	2 947 409	2 385 573
dont priorités locales	471 842	545 335	487 932	490 555	807 237	290 538
Taux de télétransmission	60,47	56,05	53,24	46,08	/	/
PHASE DE CONTROLE DES ACTES						
Nombre d'actes contrôlés	1 075 382	1 139 344	1 039 425	1 059 856	1 394 487	1 183 232
dont priorités nationales	429 350	431 312	409 550	415 498	426 818	500 256
dont priorités nationales + locales	860 421	932 303	852 715	857 553	1 147 093	773 985
Prioritaires commande publique	144 258	140 461	136 892	161 575	187 060	208 195
Prioritaires fonction publique territoriale	82 372	83 117	81 281	79 098	82 685	103 414
Prioritaires urbanisme	202 720	207 734	191 377	174 825	157 073	188 647
Priorités locales	431 071	500 991	443 165	442 055	720 275	273 729
Autres (non prioritaires)	214 961	207 041	186 710	202 303	247 394	409 247
Nombre d'EIPT dédiés au contrôle de légalité (préfectures, sous-préfectures et DDI)	969,60	924,16	879,22	687,94	NC	NC
Taux de contrôle des actes reçus (%)	19,51	21,15	20,40	20,55	24,30	22,60
Part actes prioritaires / actes contrôlés (%)	80,01	81,83	82,04	80,91	82,26	77,70
Taux de contrôle des actes prioritaires (%)	90,42	90,02	90,61	89,54	89,55	93,38
PHASE PRE-CONTENTIEUSE ET CONTENTIEUSE						
Recours gracieux	21 627	22 365	20 788	20 182	40 900	28 466
Nombre d'actes réformés ou retirés après recours gracieux	12 374	12 701	11 502	11 761	28 602	35 570
Nombre de contentieux						
Nombre de déférés déposés	1 348	1 027	697	636	1 940	696
Nombre de déférés gagnés	443	566	358	331	1 225	392
Demandes de suspension déposées	422	361	336	243	404	407
Demandes de suspension gagnées	308	269	223	196	286	315
Taux de déférés et de demandes de suspensions gagnés sur le nombre d'affaires jugées dans l'année	86,63%	85,84%	79,60 %	80,49 %	87,80 %	73,30 %