

Rapport
du Gouvernement au Parlement
sur le contrôle a posteriori
des actes des collectivités locales
et des établissements publics locaux

Vingtième rapport
Années 2004-2005-2006

CHAPITRE I

LE CONTROLE DE LEGALITE

1. LE REGIME JURIDIQUE DU CONTROLE DE LEGALITE, FIXE PAR LA LOI, A ETE PROGRESSIVEMENT PRECISE PAR LA JURISPRUDENCE.....	7
1.1. Le régime juridique du contrôle de légalité a été fixé par les lois de décentralisation.....	7
1.1.1. Une énumération limitative des actes soumis au contrôle.....	7
1.1.2. Un contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales.....	8
1.1.3. Un contrôle qui fait intervenir le représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif.....	9
1.2. Le régime juridique du contrôle de légalité a été précisé par la jurisprudence.....	10
1.2.1. L'importance de la phase administrative du contrôle a été consacrée.....	10
1.2.2. L'aménagement de la procédure contentieuse traduit la fonction éminente du préfet au service de l'État de droit.....	11
2. ANALYSE STATISTIQUE DE L'EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE EN 2004, 2005 et 2006.....	12
2.1. Les résultats globaux mettent en évidence le rôle essentiel de la phase précontentieuse du contrôle de légalité.....	12
2.1.1. Une diminution importante du volume d'actes transmis au contrôle de légalité.....	11
2.1.2. Le nombre des observations enregistre une diminution sensible.....	13
2.1.3. Le nombre de recours déposés devant les juridictions administratives ne marque pas d'évolution linéaire.....	15
2.1.4. Observations sur les procédures contentieuses.....	17
2.2. Les grands domaines sur lesquels porte le contrôle de légalité présentent des dynamiques de contrôle différentes.....	18
2.2.1. La répartition des actes transmis fait apparaître plusieurs grands domaines.....	19
2.2.2. L'évolution dans le temps de la répartition des observations par domaine met en évidence des dynamiques différentes.....	22
2.2.3. L'évolution dans le temps de la répartition des recours par domaine confirme pour l'essentiel ces dynamiques d'évolution.....	25
3. LES PREFECTURES ONT DEVELOPPE LE CONSEIL JURIDIQUE, L'INTERMINISTERIALITE ET LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE LOCALE DANS L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LEGALITE.....	28
3.1. L'exercice du contrôle de légalité par les préfets devient de plus en plus difficile.....	28
3.1.1. L'environnement juridique requiert désormais des capacités développées d'expertise juridique.....	28
3.1.2. Les irrégularités constatées lors de l'exercice du contrôle de légalité.....	29
3.1.2.1 <i>En matière d'urbanisme.....</i>	29
3.1.2.2 <i>Les marchés publics et les contrats.....</i>	30
3.1.2.3 <i>Les observations relatives à la fonction publique territoriale portent sur plusieurs points.....</i>	30
3.1.2.4 <i>Le développement de l'intercommunalité fait apparaître de nouvelles questions.....</i>	31
3.1.2.5 <i>Les interventions économiques et la domanialité.....</i>	31
3.2. La complémentarité des missions de conseil et de contrôle opérées en interministérialité s'est renforcée.....	32
3.2.1. Le rôle croissant d'expertise juridique des préfetures tend à marginaliser l'aspect contentieux du contrôle de légalité.....	32
3.2.2. Le contrôle de légalité revêt une dimension interministérielle accrue, permettant la mobilisation de l'ensemble des capacités d'expertise juridique de l'Etat.....	33
3.2.2.1 <i>Le recours aux services déconcentrés.....</i>	33
3.2.2.2 <i>Le développement des pôles de compétences.....</i>	34
3.2.3. Une stratégie locale du contrôle de légalité par la définition de priorités.....	34
3.3. La réforme du contrôle de légalité.....	35
3.3.1. La réduction des actes transmissibles et une stratégie locale optimisée.....	35
3.3.2. Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon.....	35
3.3.3. Le développement de la télétransmission (ACTES).....	36

CHAPITRE II

LE CONTRÔLE BUDGETAIRE

1. LE CONTROLE BUDGETAIRE EST UN CONTROLE SPECIFIQUE DE LA LEGALITE DES ACTES BUDGETAIRES DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS.....	43
1.1. Un contrôle spécifique dont l'objectif est la réformation de l'acte budgétaire en cas de non-respect des règles.....	43
1.2. Les quatre objets du contrôle budgétaire.....	44
2. L'ANALYSE QUANTITATIVE DES EXERCICES BUDGETAIRES 2004, 2005, 2006.....	44
2.1. La fiabilité des modes de comptabilisation s'est accrue.....	44
2.2. Le respect du terme légal d'adoption des documents budgétaires par les collectivités territoriales et leurs établissements publics s'est amélioré.....	44
2.2.1. Cette amélioration concerne l'adoption du budget primitif.....	44
2.2.2. Le respect du terme légal d'adoption du compte administratif connaît également une amélioration.....	47
2.3. Malgré une hausse significative du nombre de budgets primitifs votés en déséquilibre, le nombre de saisines de la C.R.C reste stable.....	49
2.3.1. La définition de l'équilibre.....	49
2.3.2. Le nombre de lettres d'observations pour non-respect de l'équilibre réel reste pourtant globalement stable.....	51
2.3.3 Le nombre de saisines des C.R.C. reste peu élevé et s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis 10 ans.....	51
2.4. Le nombre de compte administratif présentant un déficit réel est stable.....	52
2.4.1. La définition du déséquilibre du compte administratif.....	52
2.4.2. Les lettres d'observations pour déficit du compte administratif sont en nette augmentation.....	53
2.4.3. Toutefois, le nombre de saisines de la C.R.C. pour déficit au compte administratif est en baisse constante.....	53
2.5. A la différence de la procédure d'inscription d'office, la procédure de mandatement d'office des dépenses obligatoires est d'un usage de plus en plus fréquent.....	54
2.5.1. Les cas d'absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont en diminution depuis 2004.....	54
2.5.1.1. Les lettres d'observations pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire ont suivi une évolution parallèle au nombre de cas recensés.....	55
2.5.1.2. Les saisines de C.R.C. pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais beaucoup moins fréquentes.....	55
2.5.2. Les cas de mandatement d'office des dépenses obligatoires connaissent en revanche une nette augmentation.....	56
2.5.3. Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du C.G.C.T restent exceptionnels.....	57
3. UN CONTRÔLE BUDGETAIRE QUI DOIT ENCORE SURMONTER CERTAINES DIFFICULTES.....	58
3.1. Des difficultés d'ordre pratique et matériel.....	58
3.1.1. La brièveté des délais légaux de réalisation du contrôle budgétaire.....	58
3.1.2. Les moyens humains.....	59
3.1.2.1. D'un point de vue quantitatif.....	59
3.1.2.2. D'un point de vue qualitatif.....	60
3.2. Des difficultés d'appréhension des règles budgétaires et comptables, en dépit des efforts d'harmonisation et de simplification entrepris.....	60
3.2.1. Certaines règles budgétaires et comptables restent difficiles à appréhender en dépit des efforts d'harmonisation et de simplification entrepris ces dernières années.....	60
3.2.1.1. L'harmonisation et la simplification des instructions budgétaires et comptables.....	60

3.2.1.2 Certaines règles budgétaires et comptables restent complexes et difficiles à appréhender.....	62
3.2.2. Des difficultés dans la mise en œuvre du contrôle budgétaire.....	63
3.2.2.1. L'appréciation de la sincérité reste difficile.....	63
3.2.2.2. Le développement de l'intercommunalité complexifie le contrôle budgétaire.....	65
4. LES EFFORTS MENES PAR LES SERVICES DE L'ETAT ET LES SERVICES DECONCENTRES AFIN D'AMELIORER LE CONTRÔLE BUDGETAIRE.....	65
4.1. L'organisation du contrôle budgétaire.....	65
4.1.1. L'harmonisation préfecture/ sous-préfectures.....	65
4.1.2. La coopération avec les services du trésor.....	66
4.2. La communication à l'égard des élus.....	67
4.3. La formation des agents en charge du contrôle budgétaire.....	68
4.3.1. Les formations organisées au niveau central et local.....	68
4.3.2. Les supports pédagogiques.....	68
5. LA MODERNISATION DU CONTRÔLE BUDGETAIRE.....	69
5.1. Les suites du rapport de la mission interministérielle de juillet 2003 : la signature d'une convention de partenariat avec les services du Trésor public.....	69
5.2. L'extension du projet ACTES : « ACTES BUDGETAIRES ».....	72

INTRODUCTION

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dont les dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales, a changé en profondeur la nature des relations entre l'État et les collectivités locales. Elle a donné une portée nouvelle au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a conforté le contrôle de légalité et la mission propre du préfet pour l'assurer.

Le respect de la légalité est en effet à la base de l'État de droit qui régit les rapports des citoyens avec l'administration. Dans notre Etat décentralisé, il contribue également à garantir l'équilibre des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales.

En juillet 2003, une mission interministérielle sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire a présenté son rapport de synthèse. Elle a confirmé le rôle déterminant du contrôle de légalité dans l'équilibre des pouvoirs, le respect des libertés locales et l'égalité du citoyen devant la loi, dans un contexte de décentralisation approfondie.

Vingt-cinq ans après la mise en place de la décentralisation, le contrôle de légalité a assis sa légitimité. Si la démocratie doit s'exprimer pleinement dans la vie locale, un contrôle de légalité mieux assuré est la contrepartie des responsabilités essentielles exercées par les collectivités territoriales.

Ce contrôle recèle en conséquence des enjeux majeurs dans un contexte marqué par plusieurs évolutions notables.

En premier lieu, l'exigence croissante d'éthique et de respect du droit qui émane du corps social a pour conséquence la nécessité d'assurer la transparence du processus de décision publique. La transparence financière dans le domaine de la commande publique, le respect du droit à l'information des citoyens et des élus, sont devenus des conditions essentielles de la légitimité des décisions.

En second lieu, la complexité, et parfois les incertitudes, du droit en vigueur exige un renforcement de la capacité d'expertise juridique de l'État comme des collectivités locales, dans un contexte marqué par la diversification des pratiques et des champs d'intervention de ces collectivités.

En vertu de l'article L. 2131-7 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement soumet tous les trois ans au Parlement un rapport sur le contrôle a posteriori exercé à l'égard des actes des communes par les représentants de l'État dans les départements. Des dispositions analogues sont prévues aux articles L. 3132-2 et L. 4142-2 de ce code pour les départements et les régions. Le bilan quantitatif et qualitatif dressé dans ce vingtième rapport a été établi sur la base des informations recueillies dans le cadre d'une enquête menée auprès de tous les préfets, sur les trois dernières années.

Pour permettre d'apprécier de façon aussi complète que possible le contrôle exercé par les préfets à l'égard des actes des collectivités locales, sont exposés, d'une part, le régime juridique du contrôle de légalité et l'analyse quantitative et qualitative de l'exercice de ce contrôle (chapitre I), d'autre part les règles applicables au contrôle budgétaire et le bilan quantitatif et qualitatif de l'exercice du contrôle budgétaire (chapitre II).

Le présent rapport porte sur les exercices 2004, 2005 et 2006. Il intègre en conséquence les modifications des textes et de la jurisprudence relatifs à cette période.

CHAPITRE I

LE CONTROLE DE LEGALITE

1. LE REGIME JURIDIQUE DU CONTROLE DE LEGALITE, FIXE PAR LA LOI, A ETE PROGRESSIVEMENT PRECISE PAR LA JURISPRUDENCE.

1.1. Le régime juridique du contrôle de légalité a été fixé par les lois de décentralisation.

Les règles du contrôle de légalité instituées par les lois des 2 mars 1982 et 22 juillet 1982 ont été complétées par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 afin de tenir compte du caractère particulier de certaines décisions prises par les communes en matière d'urbanisme. Des dispositions spécifiques ont, par ailleurs, été prévues par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 en ce qui concerne le contrôle de légalité des actes des établissements publics locaux d'enseignement et par l'ordonnance du 24 avril 1996 qui a modifié le code de la santé publique pour les établissements hospitaliers.

Le contrôle de légalité est fondé sur trois principes :

- une énumération limitative des actes soumis au contrôle ;
- un contrôle a posteriori portant sur la seule légalité des actes ;
- l'intervention du représentant de l'État et, le cas échéant, le juge administratif.

1.1.1. Une énumération limitative des actes soumis au contrôle

La loi a opéré une distinction entre les actes les moins importants, exécutoires dès leur publication ou leur notification, et certaines catégories limitativement énumérées d'actes, qui doivent être également transmis au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement pour devenir exécutoires.

Les actes soumis à l'obligation de transmission sont les suivants :

- les délibérations des assemblées locales ;
- les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante : il s'agit de décisions prises par le maire, par délégation du conseil municipal, dans les domaines et les conditions prévus par l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ; des décisions prises par la commission permanente du conseil général, par délégation du conseil général, en application de l'article L. 3211-2 du code précité ; des décisions prises par la commission permanente du conseil régional, en vertu de l'article L. 4221-5 du même code ;
- les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, tel qu'il est notamment défini par les articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ou prises par le président du conseil général dans l'exercice du pouvoir de police qui lui est conféré par l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;

- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales ou régionales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, aux emprunts et les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel.

La liste des actes soumis à l'obligation de transmission a été complétée pour tenir compte des transferts de compétences opérés en différentes matières :

- en ce qui concerne l'urbanisme, sont soumis à l'obligation de transmission le permis de construire, les autres autorisations d'utilisation du sol, le certificat d'urbanisme délivré par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L 2131-2 du code général des collectivités territoriales ;
- en ce qui concerne l'enseignement public, la loi du 25 janvier 1985 a introduit un article 15-12 dans la loi du 22 juillet 1983 qui précise, pour les établissements publics locaux d'enseignement, la liste des actes soumis au contrôle de légalité et les modalités du contrôle ;
- par ailleurs, la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale précise, dans son article 19, les actes des centres de gestion soumis à l'obligation de transmission. Il s'agit des actes relatifs à «l'organisation des concours, à l'inscription des candidats admis à ces concours sur une liste d'aptitude, à la publicité des créations et vacances d'emplois, et au budget de ces centres» ;
- enfin la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dispose, dans son article 82, que les actes émis par les sociétés d'économie mixte locales, dans le cadre de l'exercice de prérogatives de puissance publique, sont désormais soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. Ces dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales.

En revanche, tous les autres actes des collectivités locales n'ont pas à être transmis (actes de gestion courante, actes d'administration interne, conventions autres que celles mentionnées ci-dessus).

1.1.2. Un contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales

Les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été publiés ou notifiés et, pour les actes énumérés au paragraphe précédent, transmis au représentant de l'Etat. Le contrôle s'exerce a posteriori, c'est-à-dire après que l'acte est devenu exécutoire :

- pour les actes soumis à l'obligation de transmission, le contrôle s'exerce dès la réception de l'acte.

- pour les actes non soumis à l'obligation de transmission, le contrôle ne peut s'exercer que si le préfet ou le sous-préfet a connaissance de l'acte, ce qui est le cas dans les hypothèses suivantes :
 - actes transmis par l'autorité locale malgré l'absence d'obligation de transmission ;
 - actes dont le contrôle de légalité est demandé par une personne lésée ;
 - actes dont le représentant de l'État a connaissance par toute autre voie, par exemple, par un tiers qui n'est pas une personne lésée.

Ce contrôle porte sur la légalité, c'est-à-dire sur le respect de l'ensemble des règles de droit qui s'imposent à l'acte en cause.

1.1.3. Un contrôle qui fait intervenir le représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif

Conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution et du code général des collectivités territoriales, la mission du contrôle de légalité incombe au représentant de l'État, qui est seul habilité à introduire un recours en annulation auprès du juge administratif.

Un arrêt du Conseil d'État du 15 octobre 1999 (Commune de Savigny-le-Temple contre ministère de l'intérieur), confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, en date du 28 mars 2003 (Centre hospitalier universitaire de Caen contre préfet du Calvados), est venu préciser que la signature de recours gracieux et la demande de pièces complémentaires peuvent être confiées aux agents du cadre national des préfetures. De même, le décret no 2004-374 du 29 avril 2004 a étendu cette possibilité aux chefs des services des administrations civiles de l'Etat dans le département.

Le recours du représentant de l'État présenté au juge administratif en vue d'obtenir l'annulation d'un acte d'une collectivité locale est soumis à certaines règles particulières en raison des caractères propres de la mission de contrôle administratif prévue par la Constitution.

Si le délai de recours imparti au représentant de l'État est le délai de droit commun de deux mois (avec un point de départ différent selon que l'acte est soumis ou non à l'obligation de transmission, ou que le représentant de l'État est saisi ou non par une personne lésée), le code général des collectivités territoriales prévoit, en revanche, plusieurs règles particulières de procédure :

- la demande de suspension de l'acte présentée par le représentant de l'État est accordée par le juge administratif, dès lors qu'un des moyens d'illégalité invoqué est sérieux, sans que la gravité du préjudice ait à être prise en compte ;
- une procédure de référé exceptionnelle est prévue pour les actes de nature à porter atteinte à une liberté publique ou individuelle ; en ce cas, la suspension de l'acte est accordée dans les quarante-huit heures ;
- le représentant de l'État est tenu d'informer immédiatement l'autorité locale concernée, en cas de saisine du juge administratif.
- La loi du 30 juin 2000 a donné aux procédures d'urgence, une efficacité nouvelle, notamment en augmentant les pouvoirs du juge de l'urgence, et le champ d'application de ces procédures d'urgence.

Toutefois, le recours à ces procédures par le préfet demeure marginal.

Pour agir en urgence au titre du contrôle de légalité, des procédures spécifiques, portant des aménagements dérogatoires au droit commun (notamment, le préfet n'a pas à démontrer l'urgence)

ont été prévues pour le préfet (articles L.554-1 à L.554-9 du code de justice administrative – CJA-, et articles L.2131-6, L.3132-1 et L.4142-1 du CGCT), qui permettent notamment :

- la demande de suspension d'un acte (article L.554-1 du CJA), le cas échéant avec un effet de suspension automatique en matière d'urbanisme, de marchés ou de délégations de service public (article L.554-2 du CJA), lorsque le référé est introduit dans les 10 jours de la réception de l'acte,
- la demande de suspension d'un acte de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle (article L.554-3 du CJA).

Par ailleurs, le préfet dispose également de la possibilité d'introduire un référé précontractuel (article L.551-1 et L.551-2 du CJA) afin de demander la suspension ou différer la signature d'un contrat.

1.2. Le régime juridique du contrôle de légalité a été précisé par la jurisprudence

De nombreuses décisions juridictionnelles ont précisé les modalités d'exercice du contrôle, aussi bien en ce qui concerne la phase administrative qu'en ce qui concerne la procédure contentieuse.

1.2.1. L'importance de la phase administrative du contrôle a été consacrée

Le principe de droit commun selon lequel l'exercice d'un recours administratif préalable conserve le délai de recours juridictionnel est applicable au contrôle de légalité.

Ainsi, l'exercice d'un recours gracieux conserve le délai de recours juridictionnel de deux mois. Le Conseil d'État a estimé, dans un arrêt du 18 avril 1986 «Commissaire de la République du département d'Ille-et-Vilaine», qu'une lettre d'observations du préfet, ou de son délégué dans l'arrondissement, adressée à la collectivité locale, vaut recours gracieux et interrompt le délai de recours contentieux jusqu'à ce que la collectivité concernée fasse connaître sa position. Un nouveau délai de deux mois court à compter de la date de réception du rejet de la collectivité, exprès ou implicite. Selon l'article R. 421-2 du code de justice administrative, le silence gardé pendant deux mois vaut décision implicite de rejet.

La demande par le préfet de documents annexes nécessaires à l'appréciation de la légalité d'un acte proroge également le délai de recours juridictionnel. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982, la transmission des actes des collectivités locales doit permettre au représentant de l'État de disposer des éléments nécessaires à l'appréciation de la légalité des actes à la date où ceux-ci deviennent exécutoires. Dans la ligne de cette décision, le Conseil d'État a reconnu au préfet, dans un arrêt du 13 janvier 1988 «Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements», la possibilité de demander à l'autorité locale, dans le délai de deux mois à compter de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission par celle des documents annexes nécessaires pour mettre le préfet à même d'apprécier la portée de la légalité de cet acte. Ainsi, en matière de marchés, la possibilité de demander des pièces complémentaires est expressément reconnue au préfet par l'article R. 2131-3 du code général des collectivités territoriales.

La jurisprudence admet désormais une double prorogation du délai de recours par le cumul d'une demande de pièces complémentaires et d'un recours gracieux, depuis la décision du Conseil d'État «Département de la Dordogne» du 4 novembre 1996. La jurisprudence a donc consacré l'importance du dialogue préalable à l'engagement d'une procédure contentieuse entre les préfets et les collectivités locales, en adoptant des solutions qui permettent un allongement significatif des délais de recevabilité des déférés.

Concernant les décisions individuelles, une décision de l'assemblée du Conseil d'État du 26 octobre 2001, M.Ternon, a apporté des précisions qui ont des conséquences importantes pour l'exercice du contrôle de légalité. Le Conseil d'État précise que l'administration auteur d'une décision individuelle explicite créatrice de droits dispose d'un délai de quatre mois à compter de sa prise de décision (c'est à dire la signature de l'acte ou la délibération de l'assemblée) pour retirer cet acte, que le délai de recours ait couru ou non à l'égard des tiers, ou que la décision soit devenue définitive à leur égard.

Il faut noter que les actes (décisions individuelles explicites créatrices de droit) concernés sont nombreux, en matière de fonction publique territoriale, d'urbanisme et de pouvoirs de police. Afin de préserver au maximum la phase pré-contentieuse du contrôle de légalité, la loi no 2004-809 du 13 août 2004 a institué un délai obligatoire de transmission au préfet de quinze jours pour ces actes.

En effet, si l'acte n'a pas été transmis à la préfecture dans les meilleurs délais, il ne sera pas possible concrètement pour le préfet de demander le retrait de l'acte, par un recours gracieux, avant l'introduction d'un éventuel recours.

1.2.2. L'aménagement de la procédure contentieuse traduit la fonction éminente du préfet au service de l'État de droit

Ces aménagements consistent, en premier lieu, en une interprétation large du champ d'application du déferé préfectoral quant aux actes concernés. Ainsi, les actes non soumis à l'obligation de transmission peuvent faire l'objet d'un déferé préfectoral, comme l'a jugé le Conseil d'État dans un arrêt du 4 novembre 1994, «Département de la Sarthe».

De même, le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt du 28 février 1997, «Commune du Port», qu'une décision implicite d'une collectivité locale, sans acte préalable, peut faire l'objet d'un déferé.

En second lieu, des exceptions aux règles ordinaires de la procédure contentieuse ont été aménagées en faveur du préfet.

Ainsi, le préfet peut intenter un recours en annulation contre un contrat, par dérogation à la règle selon laquelle seules les parties au contrat peuvent contester cet acte devant le juge. Le préfet a la possibilité de déférer, non seulement l'acte unilatéral détachable du contrat, la délibération autorisant la passation du contrat par exemple, mais également le contrat lui-même.

Le préfet est également habilité à déférer des délibérations constituant de simples mesures préparatoires en raison des vices propres qui les entachent. Cette solution a été consacrée par l'arrêt du Conseil d'État du 15 avril 1996 «Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux».

Par ailleurs, le Conseil d'État dans son arrêt du 21 juin 2000 «ministre de l'équipement, des transports et du logement contre commune de Roquebrune-Cap-Martin» a considéré que les carences de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics engagent la responsabilité de l'État dès lors qu'elles constituent une faute lourde.

Cette jurisprudence a été confirmée dans l'arrêt du 6 octobre 2000 «ministre de l'intérieur contre commune de Saint Florent».

Cette jurisprudence, eu égard à ses conséquences tant juridiques que financières, a contribué à accroître la vigilance des services investis des missions de contrôle de légalité et budgétaire.

2. ANALYSE STATISTIQUE DE L'EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE EN 2004, 2005 et 2006.

UN NOUVEAU MODE DE COLLECTE DES DONNEES

Dans le cadre de la généralisation de la globalisation budgétaire à l'ensemble des préfectures en 2004, l'outil informatique de collecte des données, nécessaire au pilotage de leur activité et en particulier au contrôle de gestion, a été amélioré.

Cet outil accroît l'autonomie et la responsabilité des préfectures en matière de gestion, mais est également un outil mutualisé d'information des administrations centrales.

C'est dans ce cadre que sont désormais collectées les données relatives au contrôle de légalité, nécessaires à la fois pour la mesure de l'activité des préfectures et pour l'élaboration du présent rapport.

Cette mesure permet de mieux appréhender en tendance les évolutions et les modalités d'exercice du contrôle de légalité dans les départements et les régions.

L'analyse s'appuie sur les tableaux 1 à 4 joints en annexe. Des tableaux complémentaires sont insérés ci-dessous à l'appui des développements.

2.1. Les résultats globaux mettent en évidence le rôle essentiel de la phase précontentieuse du contrôle de légalité

2.1.1. Une diminution importante du volume d'actes transmis au contrôle de légalité

Le nombre d'actes transmis par les collectivités locales et leurs établissements publics, qui était de 7 735 473 au titre de l'exercice 2003, s'est considérablement accru en 2004 (8 311 681) pour s'établir à 6 517 802 en 2005 et 6 347 752 en 2006(cf. tableau 1, ligne 1 en annexe). Les tableaux en annexe détaillent la répartition de ces nombres entre les différentes catégories d'actes soumis à l'obligation de transmission en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales.

La hausse importante observée en 2004, a été suivie d'une très forte baisse à partir de 2005.

Evolution annuelle du nombre d'actes transmis

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
nombre total d'actes transmis	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756	7 871 379
évolution annuelle en %	–	+4,3%	+12,8%	+5,8%	+5,6%	+1,74%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
nombre total d'actes transmis	7 734 832	7 735 473	8 311 681	6 517 802	6 347 752
évolution annuelle en %	-1,74%	+0,083%	+10,80%	-23,80%	-2,60%

Il s'agit d'une inflexion très significative.

Cette évolution est la conséquence directe de la diminution de la liste des actes obligatoirement transmis au représentant de l'Etat, suivant les dispositions de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 et de la modification des seuils introduite par le décret no 2004-15 du 7 janvier 2004, dans le Code des Marchés Publics.

Il est enregistré une diminution importante du nombre d'actes transmis dans le domaine de la fonction publique territoriale (-39,2% en 2006 par rapport à 2003) et surtout dans le domaine des décisions de police (-61,4% pendant la même période).

Le volume d'actes transmis dans le domaine de la commande publique a également diminué depuis l'année 2003 (-12,2%), de même que dans le domaine de l'urbanisme(-7,3%).

Le tableau suivant présente l'évolution de 2004 à 2006 de la répartition des actes transmis selon les principales catégories énumérées aux articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales.

Evolution de la répartition des actes transmis en 2004,2005 et 2006

Actes transmis	Nombre d'actes transmis en 2004	% du total des actes transmis en 2004	Nombre d'actes transmis en 2005	% du total des actes transmis en 2005	Nombre d'actes transmis en 2006	% du total des actes transmis en 2006
Délibérations	2 776 613	33,40%	2 564 267	39,35%	2 585 232	40,70%
Décisions de police	859 523	10,35%	386 127	5,92 %	331 889	5,23%
Commande publique	476 942	5,74%	418 291	6,40%	418 761	6,60%
Gestion du personnel	2 508 679	39,70%	1 625 072	24,95%	1 523 977	24%
Urbanisme	922 353	11,10%	840 472	12,90%	855 253	13,47%
Autres actes	767 571	9,24%	683 573	10,48%	632 640	9,97%
TOTAL	8 311 681		6 517 802		6 347 752	

2.1.2. Le nombre des observations enregistre une diminution sensible

Au titre de l'exercice 2004, 99 370 lettres d'observations ont été émises par les services chargés du contrôle de légalité 80 319 en 2005 et 81 803 en 2006. Les tableaux pour l'exercice 2004, pour l'exercice 2005 et pour l'exercice 2006 en annexe détaillent la répartition de ces observations selon les principales catégories d'actes soumis à l'obligation de transmission en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Evolution annuelle du nombre d'observations

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'observations	176 420	178 748	178 442	175 933	173 000	112 114
Evolution annuelle en % des observations	-	+1,32%	-0,17%	-1,41%	-1,17%	-35,10%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'observations	96 041	95 947	99 370	80 319	81 803
Evolution annuelle en % des observations	-15,00%	-0,09%	+3,55%	-19,65%	+1,80%

Alors que le nombre des actes transmis au contrôle de légalité a fortement diminué pendant la période 2004-2006, le nombre d'observations formulées a connu des évolutions disparates, augmentant de 3,55% en 2004, puis diminuant de 19,65% en 2005 pour augmenter légèrement à nouveau de 1,80% en 2006.

L'évolution globale à la baisse du nombre d'observations par rapport à 2003 résulte, pour partie, de la diminution de la liste des actes soumis à l'obligation de transmission au préfet

Toutefois, l'approfondissement du contrôle, généré par la mise en œuvre de stratégies locales de contrôle de légalité, conformément aux dispositions de la circulaire ministérielle du 17 janvier 2006, a parfois été, dans certains départements, à l'origine d'une augmentation du nombre de lettres d'observations.

Une forte diminution du nombre d'observations concerne les actes relatifs à la gestion du personnel. Le nombre de lettres d'observation pour cette matière s'élève en 2004 à 17 756 contre 13 339 en 2006, soit une différence de 4417 représentant une baisse de -24,7 %.

Les lettres d'observations afférentes aux décisions individuelles en matière d'urbanisme enregistrent également une diminution de -25,5 %, pendant la même période. Le nombre d'observations diminue également sensiblement dans le domaine de la commande publique (-17,76%)

Evolution de la répartition des observations en 2004,2005 et 2006

Observations par matières	nombre d'observations en 2004	% du total des observations en 2004	nombre d'observations en 2005	% du total des observations en 2005	Nombre d'observations en 2006 et % du total en 2006	Pourcentage du total des observations en 2006
Délibérations	32 134	32,35%	27 577	34,30%	27 890/	34%
Décisions de police	3 473	3,49%	3 428	4,27%	2 931/	3,60%
Commande publique	17 467	17,50%	14 016	17,50%	13 928/	17%
Personnel	17 756	17,85%	14 929	18,60%	13 339/	16,30%
Urbanisme	20188	20,30%	15 030	18,75%	15 692/	19,20%
Autres actes	8 352	8,40%	5 339	6,65%	8 023	9,80%
TOTAL	99 370		80 319		81 803	

· Comparaison des évolutions annuelles du nombre d'actes transmis et du nombre d'observations : les taux d'observations

Le tableau ci-dessous compare les évolutions annuelles en pourcentages des nombres d'actes transmis et d'observations. Les évolutions annuelles du nombre d'actes transmis et du nombre d'observations montrent, en tendance de longue durée, une diminution du nombre d'observations malgré un pic en 1996 par rapport à celle du nombre d'actes transmis.

Cette tendance s'est fortement accélérée depuis l'année 2000.

Evolution annuelle du nombre d'actes transmis et du nombre d'observations et taux d'observations

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'actes transmis	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756	7 871 379
Nombre total d'observations	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875	112 114
Taux d'observations (% / nb total actes)	3,00%	2,91%	2,57%	2,40%	2,25%	1,43%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'actes transmis	7 734 832	7 735 4736	8 311 681	6 517 802	6 347 752
Nombre total d'observations	96 041	95 947	99370	80 319	81 803
Evolution annuelle en % des actes	1,24%	1,24%	1,20%	1,23%	1,85%

Toutefois, le contrôle de légalité, pour être plus performant, a été recentré sur les actes comportant des enjeux majeurs, en fonction d'une stratégie de contrôle.

Les stratégies locales, mises en place, depuis plusieurs années par les préfets et systématisées en 2006, expliquent cette tendance qui se traduit par une augmentation du taux d'observation, en 2006 (1,85%), taux le plus élevé depuis 2000.

On peut, en effet, considérer que le recentrage du contrôle sur des actes représentant un fort enjeu génère davantage d'observations.

2.1.3. Le nombre de recours déposés devant les juridictions administratives ne marque pas d'évolution linéaire.

Le nombre de recours intentés s'est élevé à 1 411 en 2006, contre 1 236 au titre de l'année 2005 et 1 424 au titre de l'année 2004.

Il demeure à peu près stable sur l'ensemble de la période, après un creux en 2005.

La tendance générale sur une plus longue durée est néanmoins à la baisse.

Il convient de noter que le taux de retrait (pourcentage d'actes retirés ou réformés par rapport au total des lettres d'observations) est, en moyenne, de 80% sur toute la période.

Ce taux souligne l'importance de la phase précontentieuse du contrôle de légalité et de la fonction de conseil aux collectivités exercée par les préfetures.

Évolution annuelle du nombre de recours depuis 1996

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total de recours	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713	1 652
Evolution annuelle en % des recours par rapport à l'année précédente	-	-17,24%	+6,53%	+8,04%	-8,30%	-3,60%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de recours	1 264	1 605	1 424	1 236	1 411
Evolution annuelle en % des recours par rapport à l'année précédente	-23,50%	+27,00%	-11,28%	-13,20%	+14,16%

· Comparaison des évolutions annuelles du nombre d'actes transmis et du nombre de recours : les taux de recours par rapport aux actes

Le calcul des taux de recours par rapport au nombre d'actes transmis (nombre de recours rapporté au nombre d'actes transmis) montre sur dix ans qu'ils varient à l'intérieur d'une fourchette dont la valeur haute est 0,033 % (en 1996) et dont la valeur basse est 0,016 % (en 2002) comme le montre le tableau suivant.

Le taux de recours par rapport aux actes se redresse en 2006 : ce redressement est, s'il est confirmé, la conséquence d'un contrôle plus ciblé et plus approfondi des actes classés comme prioritaires dans le cadre des stratégies locales.

Évolution annuelle des taux de recours par rapport aux actes

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'actes transmis	5 890 000	6 145 000	5 007 000	7 329 272	7 736 756	7 871 379
Nombre total de recours	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713	1 652
Taux %	0,033%	0,026%	0,025%	0,025%	0,022%	0,021%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'actes transmis	7 734 832	7 735 473	8 311 861	6 517 802	6 347 752
Nombre total de recours	1 264	1 605	1 424	1 236	1 411
Taux %	0,016%	0,020%	0,017%	0,019%	0,022%

· Comparaison des évolutions annuelles du nombre d'observations et du nombre de recours : les taux de recours par rapport aux observations

Ce taux permet de déterminer la proportion des actes ayant donné lieu à observation qui sont finalement déferés par le préfet.

Le taux de recours par rapport au nombre d'observations (nombre de recours rapporté au nombre d'observations) permet d'apprécier l'incidence des déferés préfectoraux portant sur les actes ayant donné lieu à une lettre d'observations. Il évolue à l'intérieur d'une fourchette dont la valeur haute est 1,73 % (en 2006) et la valeur basse 0,91 % (en 1997) comme le montre le tableau ci-dessous.

L'augmentation de ce taux, qui se stabilise depuis 2001 aux environs de 1,5 % en moyenne, constitue une inflexion notable de la tendance constatée lors de la décennie précédente. Si le nombre d'observations est en diminution, celles qui demeurent semblent concerner davantage des affaires complexes ou conflictuelles, possible résultante d'un contrôle plus centré sur des domaines d'enjeux.

Evolution annuelle des taux de recours par rapport aux observations

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'observations	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875	112 1142
Nombre total de recours	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713	1 652
Taux %	1,11%	0,91%	0,97%	1,06%	0,99%	1,47%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'observations	96 041	95 947	99370	80 139	81 803
Nombre total de recours	1 264	1 605	1 424	1 236	1 411
Taux %	1,32%	1,67%	1,44%	1,54%	1,73%

2.1.4. Observations sur les procédures contentieuses

• Le nombre de jugements rendus par les tribunaux administratifs sur recours des préfets s'est élevé au titre de l'exercice 2004 à 834, à 893 au titre de l'exercice 2005 et à 679 au titre de l'exercice 2006.

Le tableau présente l'évolution annuelle du nombre de jugements rendus par les tribunaux administratifs.

Il s'agit du nombre de décisions rendu dans l'année civile qui ne correspond pas au nombre de recours introduits dans la même période et qui ne tient pas compte des désistements opérés par les préfets.

• Le sens des décisions des tribunaux administratifs enregistre une légère inflexion des décisions favorables aux préfets, qui reviennent, pour la période 2004-2006, à un niveau moyen de 80%, alors qu'elles dépassaient les 90 % pendant les années 2001-2003. Les taux de succès du tableau ci-dessous concernent les jugements rendus dans l'année civile, quelle que soit l'année où le recours a été introduit.

• L'exercice du contrôle de légalité souffre parfois de la longueur des délais de jugement. Il faut toutefois noter une amélioration notable dans un certain nombre de départements. Des décisions en matière de marché public, ou concernant des autorisations d'occupation du sol, sont rendues après l'exécution du marché ou la réalisation des travaux et perdent ainsi de leur efficacité. La même remarque peut être formulée pour les référés-suspensions.

Il est donc souhaitable que les préfets, en particulier pour les marchés publics ainsi que pour les délégations de service public, recourent à la procédure du 4^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales qui permet de suspendre l'exécution d'un contrat ou d'une convention durant un mois maximum ou jusqu'au jugement de la juridiction administrative.

Evolution annuelle des taux de succès en première instance

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Jugements rendus par le tribunal administratif	1 020	948	794	966	1 027	613
Jugements favorables aux préfets	840	683	618	736	745	576
Taux de succès en %	82,35%	72,05%	77,83%	76,19%	72,54%	94,00%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Jugements rendus par le tribunal administratif	645	546	834	893	679
Jugements favorables aux préfets	606	502	655	738	561
Taux de succès en %	94,00%	92,00%	78,50%	82,70%	82,50%

· Le nombre de procédures d'urgence (référés) s'est élevé à 495 en 2004, 392 en 2005 et 311 en 2006 contre 555 en 1997. On enregistre ainsi une diminution des procédures d'urgence. Elles accompagnaient un tiers des déférés en 1998, elles ne concernaient plus que 21 % des requêtes au titre des exercices 1999 et 2000. Elles restent en moyenne à ce niveau depuis lors.

Cette évolution traduit, certes, la mise en œuvre d'une procédure de conseil et de coopération renforcée des divers services de l'État permettant de prévenir, en amont de la prise de décisions, les collectivités locales de l'illégalité de leurs actes.

Toutefois, la mise en œuvre de ces procédures est souvent rendue difficile par le court délai imparti aux préfets, notamment pour les marchés publics.

2.2. Les grands domaines sur lesquels porte le contrôle de légalité présentent des dynamiques de contrôle différentes

Après l'analyse globale de l'exercice du contrôle de légalité, l'analyse par domaines (gestion du personnel, urbanisme et commande publique) a pour objet de présenter, pour chacun d'entre eux, les principales données chiffrées et les conclusions qui peuvent en être tirées.

Les tableaux en annexe présentent les statistiques relatives aux actes transmis et aux observations émises sur leur légalité répartis selon la nature des actes soumis à transmission au préfet.

2.2.1. La répartition des actes transmis fait apparaître plusieurs grands domaines

· Observations générales

Répartition des actes transmis

Actes transmis	Nombre d'actes transmis en 2004	% du total des actes transmis en 2004	Nombre d'actes transmis en 2005	% du total des actes transmis en 2005	Nombre d'actes transmis en 2006	% du total des actes transmis
Délibérations	2 776 603	33,40%	2 564 267	39,40%	2 585 232/	40,70%
Décisions de police	859 523	10,30-%	386 127	5,93%	331 889/	5,23%
Gestion du personnel	2 508 679	30,20%	1 625 072	24,95%	1 523 977/	24%
Commande publique	476 952	5,70%	418 291	6,42%	418761/	6,60%
Urbanisme	922 353	11,10%	840 472	12,90%	855 253/	13,47%
Autres actes	767 571	8,82%	683 573	10,50%	632 640/	9,97%
TOTAL	8 311 681		6 517 802		6 347 752	

En dehors des délibérations, les principaux domaines sur lesquels portent les actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité sont, au titre de l'exercice 2006, les décisions individuelles relatives à la gestion du personnel (24 % des actes transmis), les décisions individuelles en matière d'urbanisme (13,47 %), l'exercice des pouvoirs de police (5,23 %) et la commande publique (6,60 %).

Une baisse sensible est enregistrée, pour la période 2004-2006, en ce qui concerne la gestion du personnel (-6%) et les décisions de police (-5%).

En revanche, le volume global des délibérations augmente fortement (+7%)

· L'évolution du nombre de décisions individuelles transmises en matière de fonction publique territoriale est marquée par une diminution notable.

La part des actes relatifs à la gestion du personnel, par rapport au total des actes transmis, est passée de 30% en 2004 à 24% en 2006.

C'est la conséquence de la réduction du nombre d'actes obligatoirement transmis, opérée par la loi no 2004-809 du 13 août 2004. En effet, ne sont plus soumis à l'obligation de transmission les avancements d'échelon les recrutements pour des besoins saisonniers occasionnels, les sanctions disciplinaires mineures.

On notera ainsi que le volume des actes transmis relatifs à la fonction publique territoriale a chuté de 35 % en 2005 par rapport à 2004 et que cette réduction perdure encore en 2006 par rapport à 2005 (- 6 %).

Evolution annuelle du nombre de décisions individuelles transmises en matière de fonction publique territoriale et du nombre d'observations afférents

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'actes transmis	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756	7 871 379
Nombre d'actes relatifs à la gestion du personnel transmis	1 155 000	1 163 000	1 133 325	1 375 503	1 475 580	2 029 431
Part des actes relatifs à la gestion du personnel sur le total des actes transmis	19,61%	18,93%	19,24%	18,77%	19,07%	25,78%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-	+4,33%	+12,77%	+5,76%	+5,56%	+1,74%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à la gestion du personnel transmis	-	+0,69%	-2,60%	+1,67%	+3,16%	+7,28%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'actes transmis	7 734 832	7 735 473	8 311 681	6 517 802	6 347 752
Nombre d'actes relatifs à la gestion du personnel transmis	2 147 794	2 169 800	2 508 675	1 625 072	1 523 977
Part des actes relatifs à la gestion du personnel sur le total des actes transmis	27,76%	28,05%	30,20%	24,95%	24%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-1,74%	+0,08%	+10,80%	-23,80%	-2,60%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à la gestion du personnel transmis	+5,83%	+1,02%	+15,60%	-35,30%	-6,20%

· Le nombre de décisions individuelles transmises en matière d'urbanisme

Les évolutions à la baisse ou à la hausse sont influencées par l'activité économique, mais la part du nombre de décisions individuelles transmises en matière d'urbanisme représente de manière constante entre 10 et 14% des actes transmis au contrôle de légalité.

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'actes transmis	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756	7 871 379
Nombre d'actes relatifs à l'urbanisme transmis	732 000	775 000	830 145	861 708	924 567	758 134
Part des actes relatifs à l'urbanisme sur le total des actes transmis	12,43%	12,61%	11,98%	11,76%	11,95%	9,65%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-	+4,33%	+12,77%	+3,8%	+7,3%	+1,74%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à l'urbanisme transmis	-	+5,87%	+7,12%	+3,80%	+7,29%	-22%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'actes transmis	7 734 832	7 735 473	8 311 681	6 517 802	6 347 752
Nombre d'actes relatifs à l'urbanisme transmis	758 953	799 384	922 353	840 473	855 253
Part des actes relatifs à l'urbanisme sur le total des actes transmis	9,81%	10,40%	11,10%	12,90%	13,47%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-1,74%	+0,08%	+10,80%	-23,80%	-2,60%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à l'urbanisme transmis	+0,01%	+5,60%	+12,30%	-8,60%	+1,75%

Evolution annuelle du nombre de décisions individuelles transmises en matière d'urbanisme représentée de manière constante entre 10 et 14 % des actes transmis au contrôle de légalité.

· Le nombre d'actes transmis en matière de commande publique baisse constamment depuis 2003

Les actes transmis en matière de commande publique représentent de manière constante 6 % environ du nombre total des actes transmis. Le rehaussement des seuils au-delà desquels les marchés sont transmissibles explique la diminution en valeur absolue depuis 2004 des actes de commande publique soumis au contrôle.

Evolution annuelle du nombre d'actes transmis. Marchés et contrats

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'actes transmis	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756	7 871 379
Nombre d'actes relatifs aux marchés transmis	329000	356 000	411 901	449 012	482 606	494 805
Part des actes relatifs aux marchés sur le total des actes transmis	5,59. %	5,79%	5,94%	6,13%	6,24%	6,28%
Evolution annuelle en % des actes transmis	+17,64%	+4,33%	+12,77%	+5,76%	+5,56%	+1,74%
Evolution annuelle en % des actes relatifs aux marchés transmis	+4,44%	+8,21%	+15,70%	+9,01%	+7,48%	+2,50%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'actes transmis	7 734 832	7 735 473	8 311 861	6 517 802	6 347 752
Nombre d'actes relatifs aux marchés transmis	447 548	490 480	476 952	418 929	418 761
Part des actes relatifs aux marchés sur le total des actes transmis	5,79%	6,34%	5,70%	6,42%	6,60%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-1,74%	+0,083%	+10,80%	-23,80%	-2,60%
Evolution annuelle en % des actes relatifs aux marchés transmis	-9,50%	+9,60%	-2,76%	-12,20%	-0,04%

2.2.2. L'évolution dans le temps de la répartition des observations par domaine met en évidence des dynamiques différentes.

· Observations générales

Il convient de constater que si les délibérations, qui représentent en 2006, 40,7 % des actes transmis, donnent lieu à 34 % des observations, les marchés publics, qui ne représentent que 6,60 % des actes transmis, génèrent 17 % des observations.

Répartition des observations

Observations par matières	Nombre d'observations en 2004	% du total des observations en 2004	Nombre d'observations en 2005	% du total des observations en 2005	Nombre d'observations en 2006	% du total des observations en 2006
Délibérations	32 134	32,03%	27 577	34,33%	27 890/	34%
Décisions de police	3 473	3,50%	3 428	4,27%	2 931/	3,59%
Commande publique	17 467	17,57%	14 016	17,50%	13 928/	17%
Gestion du personnel	17 756	17,85%	14 929	18,60%	13 339/	16,3%
Urbanisme	20 188	20,20%	15 030	18,80%	15 692/	19,1%
Autres actes	8 352	8,41%	5 339	6,70%	8023/	9,8%
TOTAL	99 370		80 319		81 803	

· La diminution du taux d'observations des décisions individuelles en matière de fonction publique territoriale

De 2004 à 2006, la part des observations en matière de gestion du personnel s'établit dans une fourchette de 16 à 18 % du nombre total des observations.

L'évolution annuelle du nombre d'observations concernant les décisions individuelles relatives à la gestion du personnel est en constante diminution depuis 2001 suivant la tendance générale observée. Aussi, au titre de 2006, l'évolution annuelle des observations afférentes à la gestion du personnel est de -10,6 % alors qu'elle s'établit à +1,8 % pour l'ensemble des actes.

Le taux d'observations (nombre d'observations rapporté au nombre des actes reçus) qui se stabilisait, jusqu'en 1999 autour de 2%, n'a cessé de diminuer depuis l'année 2000, s'établissant à 0,85% en 2003 et à 0,16% en 2006.

Cette diminution est liée à la réduction des catégories d'actes transmissibles en matière de fonction publique territoriale instaurée par la loi « libertés et responsabilités locales » et le recentrage de la stratégie de contrôle sur d'autres domaines prioritaires.

Évolution annuelle de la part des décisions individuelles relatives à la gestion du personnel dans les observations

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'observations	176 420	178 748	178 442	175 933	173875	112 114
Nombre d'observations afférentes à la gestion du personnel	28 005	29 072	31 103	26 447	25 907	20 563
Part des observations relatives à la gestion du personnel dans le total des observations	15,87%	16,26%	17,43%	15,03%	14,90%	18,30%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à la gestion du personnel	–	+3,81%	+6,99%	-14,97%	-2,04%	-20,60%
Taux d'observations en matière de gestion du personnel par rapport aux actes reçus	–	2,50%	2,33%	1,92%	1,76%	1,01%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'observations	96 041	95 947	99 370	80 319	81 803
Nombre d'observations afférentes à la gestion du personnel	20 374	18 521	17 756	14 929	13 339
Part des observations relatives à la gestion du personnel sur le total des observations	21,20%	19,30%	17,85%	18,60%	16,30%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à la gestion du personnel	-0,91%	-9,10%	-4,14%	-16,00%	-10,60%
Taux d'observations en matière de gestion du personnel par rapport aux actes reçus	0,94%	0,85%	0,21%	0,23%	0,16%

• L'évolution des décisions individuelles en matière d'urbanisme.

La part des décisions individuelles en matière d'urbanisme dans le total des actes transmis remonte depuis 2004 pour se situer autour de 13%, alors qu'elle était de 10%. Leur part dans le nombre total des observations remonte également au cours de la même période à hauteur de 19%, elle se situait depuis 1996 autour de 7%.

Le nombre de lettres d'observations, toutes matières confondues, enregistre depuis 1998 une diminution constante. Cette diminution s'est accélérée de manière importante : -19% en 2005, -4% en 2006. En revanche, le nombre de lettres d'observations relatives aux décisions individuelles en matière d'urbanisme fluctue sur les trois années, mais avec une très nette tendance à la hausse par rapport à l'année 2003. Il enregistre une très forte hausse au titre de l'exercice 2004 (+96 %) suivie d'une baisse à l'exercice suivant (-25,5%) et d'une nouvelle hausse en 2006 (+4,4%).

Le taux d'observations afférent aux décisions individuelles en matière d'urbanisme (par rapport au total des actes transmis) qui, de 1994 à 1997, oscillait entre 1,85 % et 2,11 %, a chuté au titre de 1998 à 1,52 %, soit 1 % de moins que le taux d'observations total. Il a continué de diminuer (1,29% en 2003).

Il se redresse à 2,43 % en 2004, 2,23 % en 2005 pour redescendre légèrement à 1,83 % en 2006.

L'augmentation de la part des lettres d'observations en matière d'urbanisme (environ 20 % des lettres d'observations) peut s'expliquer, par la mise en place de stratégies locales du contrôle de légalité axées tant sur la conformité aux documents d'urbanisme que sur les catégories d'édifices représentant des risques particuliers (ERP, bâtiment de grande hauteur) et les zones dites sensibles (zones inondables, littorales). Compte tenu des enjeux en terme d'environnement, la vigilance des services s'est accentuée sur les actes d'urbanisme.

Évolution annuelle de la part des décisions individuelles en matière d'urbanisme dans les observations

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'observations	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875	112 114
Nombre d'observations afférentes à l'urbanisme	13 650	16 378	12 584	11 556	12 635	9 188
Part des observations relatives à l'urbanisme sur le total des observations	7,74%	9,16%	7,05%	6,57%	7,27%	8,20%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à l'urbanisme	–	+19,99%	-23,17%	-8,17%	+9,34%	-27%
Taux d'observations en matière d'urbanisme par rapport au total des actes transmis	–	2,11%	1,52%	1,34%	1,37%	1,48%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'observations	96 041	95 947	99 370	80 319	81 803
Nombre d'observations afférentes à l'urbanisme	10 601	10 354	20 188	15 030	15 692
Part des observations relatives à l'urbanisme sur le total des observations	11%	10,80%	20,20%	18,80%	19,10%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à l'urbanisme	+15,40%	-2,34%	+96%	-25,50%	+4,4%
Taux d'observations en matière d'urbanisme par rapport au total des actes transmis	1,10%	1,29%	2,43%	2,23%	1,83%

· Les observations relatives à la commande publique diminuent de manière très importante.

Elles ne représentent qu'environ 6 % du total des actes transmis mais génèrent, en moyenne depuis 2004, 17 % des observations émises.

Cette situation révèle l'importance du conseil et du contrôle en matière de marchés publics effectués par les préfetures, fasse aux réformes successives du code des marchés publics (2001, 2004 et 2006).

Il est ainsi à noter, par ailleurs, que le taux d'observations d'actes de commande publique est supérieur (2,2%) au taux d'observations total (1,85 %).

Évolution annuelle de la part des marchés et contrats dans les observations

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'observations	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875	112 114
Nombre d'observations afférentes aux marchés	32 952	33 759	36 365	39 022	39 531	22 862
Part des observations relatives aux marchés sur le total des observations	18,68%	18,89%	20,38%	22,18%	22,74%	20,39%
Evolution annuelle en % des observations afférentes aux marchés	-	+2,45%	+7,72%	+7,31%	+1,30%	-57,79%
Taux d'observations en matière de marchés par rapport au total des actes transmis	-	9,48%	8,83%	8,69%	8,19%	4,62%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total d'observations	96 041	95 947	99 370	80 319	81 803
Nombre d'observations afférentes aux marchés	16 084	19 551	17 467	14 016	13 928
Part des observations relatives aux marchés sur le total des observations	16,75%	20,38%	17,57%	17,50%	17,00%
Evolution annuelle en % des observations afférentes aux marchés	-29,90%	+21,60%	-10,60%	-19,70%	-0,63%
Taux d'observations en matière de marchés par rapport au total des actes transmis	3,59%	3,98%	1,19%	2,15%	2,20%

2.2.3. L'évolution dans le temps de la répartition des recours par domaine confirme pour l'essentiel ces dynamiques d'évolution

• En 2004, 2005 et 2006

Le tableau ci-dessous montre que les recours concernent par ordre d'importance en 2006 la gestion du personnel (34,50%), l'urbanisme (26,70%) et la commande publique (10,90%). Ces trois domaines représentent, en 2006, 72 % des recours exercés par les préfets.

Comparaison de la répartition par domaine des recours

Recours par matières	Nombre des recours en 2004	% du total des recours en 2004	Nombre des recours en 2005	% du total des recours	Nombre des recours en 2006	% du total des recours en 2006
Personnel	354	24,90%	222	18,00%	487	34,50%
Urbanisme	355	24,90%	384	31,10%	377	26,70%
Commande publique	111	7,80%	100	8,10%	153	10,90%
Autres actes	604	42,40%	530	42,90%	394	27,90%
TOTAL		1424		1236		1411

· Une augmentation des recours en 2006 en matière de fonction publique territoriale

La gestion du personnel voit sa part augmenter dans le total des recours, passant de 24,90 % en 2004 à 34,50 % en 2006.

Cette évolution peut s'expliquer par une combinaison de facteurs :

- le recrutement et l'emploi de contractuels reste une source importante de contentieux ;
- les emplois fonctionnels et les régimes indemnitaires font l'objet de nombreux recours ;
- La réforme de la catégorie C a généré de nombreuses difficultés.

Evolution annuelle des recours. Fonction publique territoriale

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total de recours	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713	1 652
Nombre de recours relatifs à la fonction publique	704	607	616	565	508	476
Evolution annuelle en % de tous les recours	-	-17,24%	+6,53%	+8,04%	-8,30%	-3,56%
Evolution annuelle en % des recours afférents à la fonction publique	-	-13,78%	+1,48%	-8,28%	-10,09%	-9,37%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de recours	1 264	1 605	1 424	1 236	1 411
Nombre de recours relatifs à la fonction publique	313	769	354	222	487
Evolution annuelle en % de tous les recours	-23,50%	+27,00%	-11,28%	-13,20%	+14,16%
Evolution annuelle en % des recours afférents à la fonction publique	-34,30%	+145,60%	-5,40%	-37,30%	+119,40%

· L'urbanisme se situe entre 2004 et 2006 à environ 25 % du total des recours

Le tableau ci-dessous présente l'évolution annuelle de la part du total des recours ayant pour objet des actes en matière d'urbanisme.

Le nombre de recours annuels a présenté une forte diminution en 2001 et 2002 Il est devenu constant (entre 355 et 384) depuis 2003.

Il convient par ailleurs de remarquer que la baisse sensible du total des recours en 2005 ne soit pas traduite cette année là par une diminution des recours en matière d'urbanisme : au contraire, on enregistre une augmentation de plus de 8 %. En matière d'urbanisme, il convient de souligner que les tendances peuvent être très variables, car elles sont très liées à la conjoncture économique (à savoir les mises en chantier et projets de constructions).

Évolution annuelle des recours. Urbanisme

Année	1996	1997	1998	2000	2001	2002
Nombre total de recours	1 961	1 623	1 729	1 713	1 652	1 264
Nombre de recours relatifs à l'urbanisme	529	397	376	478	221	227
Evolution annuelle en % de tous les recours	–	-17,24%	+6,53%	+8,04%	-8,30%	-3,56%
Evolution annuelle en % des recours afférents à l'urbanisme	–	-24,95%	-5,29%	+13,83%	+11,68%	-53,75%

Année	2003	2004	2005	2006	
Nombre total de recours	1 605	1 424	1 236	1 411	
Nombre de recours relatifs à l'urbanisme	369	355	384	377	
Evolution annuelle en % de tous les recours	+27%	-11,28%	-13,20%	+14,16%	
Evolution annuelle en % des recours afférents à l'urbanisme	+62,60%	-3,70%	+8,40%	-1,82%	

• Les marchés et contrats sont passés sur la période de 8 % à 11 % du nombre total des recours

Le tableau ci-dessous présente l'évolution annuelle de la part du total des recours ayant pour objet un marché ou un contrat.

Le nombre de recours a fortement diminué en 2001 (-37%). Un redressement s'opère en 2006 (+53%).

Cette progression peut s'expliquer, comme en matière d'actes transmis et de lettres d'observations, par les difficultés d'adaptation consécutives aux deux nouveaux codes des Marchés publics (2004 et 2006) et par un recentrage de la stratégie du contrôle de légalité sur le domaine de la commande publique.

Évolution annuelle des recours. Marchés et contrats

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total de recours	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713	1 652
Nombre de recours relatifs aux marchés et contrats	376	302	414	594	476	300
Evolution annuelle en % de tous les recours	–	-17,24%	+6,53%	+8,04%	-8,30%	-3,56%
Evolution annuelle en % des recours afférents aux marchés et contrats	–	-19,68%	+37,09%	+43,48%	-19,87%	-37,00%

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de recours	1 264	1 605	1 424	1 236	1 411
Nombre de recours relatifs aux marchés et contrats	164	178	111	100	153
Evolution annuelle en % de tous les recours	-23,50%	+27,00%	-11,28%	-13,20%	+14,16%
Evolution annuelle en % des recours afférents aux marchés et contrats	-45,33%	+8,54%	-37,60%	-9,01%	+53,00%

3. LES PREFECTURES ONT DEVELOPPE LE CONSEIL JURIDIQUE, L'INTERMINISTERIALITE ET LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE LOCALE DANS L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LEGALITE.

3.1. L'exercice du contrôle de légalité par les préfets devient de plus en plus difficile.

3.1.1. L'environnement juridique requiert désormais des capacités développées d'expertise juridique.

Le droit applicable aux actes des collectivités territoriales est un droit en évolution constante. La jurisprudence y tient un rôle important, par sa fonction d'interprétation du droit. La doctrine administrative joue également un rôle essentiel d'explicitation de la règle de droit.

Ceci est particulièrement vérifié en matière de fonction publique territoriale dont l'interprétation précise des règles suscite des difficultés récurrentes, par exemple en matière de régimes indemnitaires ou de recrutement d'agents contractuels. C'est également le cas pour les marchés publics, et dans une moindre mesure pour les délégations de service public. En outre, le code des marchés publics accueille désormais largement le droit communautaire. L'urbanisme est concerné lorsque les dispositions relatives à l'eau, aux paysages, aux espaces remarquables, au littoral, par exemple, doivent être appliquées sur un même territoire.

La complexité du droit requiert de la part des collectivités locales une capacité d'expertise juridique qui peut faire défaut, notamment dans les petites collectivités. La même remarque peut parfois être faite pour les services de l'État chargés du contrôle de légalité, notamment dans les sous-préfectures d'arrondissements ruraux. Par exemple, la réforme des procédures d'urgences par la loi du 30 juin 2000, qui permet notamment d'obtenir la suspension automatique d'un acte en certaines matières sans avoir à démontrer l'urgence d'une telle mesure (art. L. 554-1 du CJA), loin de produire les effets escomptés, est très peu utilisée par les préfetures, qui considèrent souvent comme impossible l'analyse de l'acte et l'introduction d'un référé suspension dans les dix jours suivant sa réception.

Il en résulte, pour les collectivités comme pour les services qui les contrôlent, la nécessité de mobiliser et d'améliorer les compétences juridiques dont ils disposent afin de donner au concept d'État de droit toute sa portée.

A cet effet, la formation des agents des préfetures participant à l'exercice du contrôle de légalité est assurée par des stages, nationaux ou déconcentrés, dont le contenu s'efforce de répondre à la demande des agents sur des domaines particulièrement précis, tels les marchés publics. De plus, l'accès aux documentations sur support papier, numérique (CD-Rom) et Internet s'est développé.

Dans ce contexte, la mission de conseil des services préfectoraux au profit des collectivités locales s'est encore développée ces trois dernières années et peut être estimé à environ 50% de l'activité des agents de l'État en charge du contrôle. Il s'agit ainsi d'apporter une expertise juridique quant à l'interprétation des textes de plus en plus nombreux (en droit interne et en droit communautaire) et complexes (par exemple en matière de marchés publics ou d'intercommunalité et de lien entre les

communes et les EPCI dont elles sont membres). Cependant cette évolution ne peut pas conduire à assimiler le contrôle de légalité à une certification de la légalité des actes des collectivités locales, ce qui ne correspond pas à son objet, sauf à engager un transfert de responsabilité des collectivités décentralisées vers l'État.

Il relève de l'opportunité de chacun des préfets d'apprécier, en fonction du contexte et des enjeux locaux, la frontière entre les deux missions, étant précisé que le conseil s'effectue a priori et le contrôle, toujours a posteriori de la prise de décision.

3.1.2. Les irrégularités constatées lors de l'exercice du contrôle de légalité

3.1.2.1 En matière d'urbanisme

Les irrégularités constatées concernent les documents d'urbanisme aussi bien que les autorisations d'occupation du sol.

Les irrégularités relatives aux permis de construire et aux certificats d'urbanisme concernent pour la plupart la méconnaissance des documents d'urbanisme (SCOT-PLU-PPRI) notamment en termes de hauteurs des bâtiments et de mitoyenneté. Certaines collectivités font un usage abusif de la notion d'adaptation mineure et les illégalités par rapport au règlement ou à la vocation de la zone sont fréquentes.

Les plans locaux d'urbanisme sont parfois rédigés de manière trop imprécise pour en permettre ensuite une bonne application et font naître des divergences d'interprétation entre les collectivités locales et les services de l'État.

Par ailleurs, dans les documents généraux d'urbanisme (notamment le plan local d'urbanisme), les risques naturels (inondations notamment) et technologiques sont insuffisamment pris en compte. Ainsi, les plans de prévention des risques ne sont pas suffisamment intégrés dans ces documents.

Les lois protectrices de l'environnement ou du paysage (loi littoral, loi montagne) sont parfois mal appliquées. Dans les départements ayant un littoral, des difficultés d'interprétation de notions de la loi littoral telles que par exemple celle d'«espace proche du rivage» ou encore celle de «paysage remarquable» suscitent de nombreux contentieux mal acceptés par les élus. A ce titre, les citoyens demandent souvent que le préfet exerce le contrôle de légalité, que ce soit par intérêt personnel ou par souci des questions environnementales.

Enfin, des manquements formels restent constatés notamment quant à la publicité des documents d'urbanisme d'une part et à la complétude des dossiers soumis au contrôle de légalité d'autre part.

Pour répondre aux difficultés d'ordre technique de la matière, le contrôle de légalité s'effectue souvent de manière conjointe avec les services de l'équipement. Dans la majorité des préfectures, le contrôle est entièrement délégué aux DDE. Dans d'autres, il est partagé avec la préfecture. Cette organisation a, dans quelques départements, été matérialisée par une convention. A signaler, dans les départements du CHER et de l'ORNE, la mise à disposition de la préfecture d'un agent de la DDE, qui vient épauler les équipes préfectorales.

Les difficultés ressortant du contrôle des actes en matière d'urbanisme sont également liées aux délais contentieux.

La majorité des préfectures déplore que la suspension automatique d'un mois prévue à l'appui d'une demande de sursis à exécution par l'article L 2131-6 du code général des collectivités territoriales soit en pratique inapplicable compte tenu de la brièveté du délai de dix jours à compter de la réception de l'acte dont dispose le préfet pour saisir le tribunal administratif.

Par ailleurs, les délais de jugement de la juridiction administrative (même si ceux-ci ont tendance à se raccourcir) rendent parfois inopérants leurs déférés dans la mesure où l'acte illégal est

entièrement exécuté lorsque la juridiction statue, et qu'il est ensuite particulièrement difficile d'exécuter un jugement de TGI ordonnant la démolition d'une construction devenue illégale.

3.1.2.2 Les marchés publics et les contrats

Le code des marchés publics a pour objet de garantir la liberté et l'égalité d'accès à la commande publique, ainsi que le bon emploi des deniers publics. Il développe à cette fin un ensemble de règles de procédure qui privilégient la transparence et la collégialité dans la prise de décision. Cet ensemble, parfois complexe, de règles est à l'origine d'irrégularités de procédure.

Il convient de relever, comme en fait état un certain nombre de préfets, que la distinction entre marchés publics et délégations de service public, provoque fréquemment des incertitudes aussi bien au sein des collectivités locales que pour les services chargés du contrôle de légalité.

L'entrée en vigueur successive de deux nouveaux codes des marchés publics, issus du décret du 7 janvier 2004, puis du décret du 1^{er} août 2006, a été la source de difficultés d'interprétation. Ainsi, même si l'évolution de la norme est en la matière jugée positive, celle-ci a posé incontestablement un vrai problème d'adaptation et donc d'insécurité juridique temporaire.

Les irrégularités constatées affectent très souvent le respect des procédures elles-mêmes et portent atteinte à la liberté et à l'égalité d'accès aux marchés.

La mise en œuvre de la concurrence peut également être affectée par la modification des critères d'attribution ou l'introduction de critères nouveaux par la collectivité locale.

Le caractère laconique des procès verbaux des commissions d'appel d'offres rend parfois l'exercice du contrôle de légalité malaisé.

Par ailleurs, les préfectures rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre du recours contentieux

Lorsqu'un marché public fait l'objet d'une annulation par le juge administratif, il est dans la plupart des cas entièrement exécuté.

La procédure du référé suspension, qui serait de nature à éviter cet inconvénient est peu utilisée par les préfectures, car elle exige que la suspension soit sollicitée dans les dix jours suivant la réception de l'acte. En effet, ce délai très court est difficilement compatible avec la capacité à réagir des préfectures pour détecter en si peu de temps les irrégularités éventuelles au regard d'une réglementation très complexe.

Les conseils juridiques, dispensés en amont, par les préfectures, au bénéfice des collectivités peuvent contribuer à diminuer les difficultés qui en résultent.

3.1.2.3 Les observations relatives à la fonction publique territoriale portent sur plusieurs points

Les domaines sur lesquels portent les observations restent les mêmes que les années précédentes.

Ainsi, le recrutement et la prolongation des contrats des contractuels demeurent un souci majeur. En effet, les collectivités territoriales engagent des agents contractuels, alors même qu'un cadre d'emplois existe, qu'un concours est organisé, et que l'emploi créé correspond à celui défini par le statut. De même, les contrats sont reconduits de façon ininterrompue, ce qui revient de fait à pourvoir un emploi permanent par le recours à un agent contractuel.

Les emplois de cabinet, les emplois fonctionnels et les rémunérations afférentes, ainsi que la mise en œuvre des régimes indemnitaires restent un domaine important d'émission d'observations.

3.1.2.4 Le développement de l'intercommunalité fait apparaître de nouvelles questions.

L'incitation à une intercommunalité rationalisée, dont les règles ont été clarifiées et uniformisées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a suscité une demande croissante de conseil juridique.

Les principales difficultés relevées par les préfetures portent sur quatre thèmes :

- le défaut de prise en compte par certaines communes de leur dessaisissement au profit de la structure intercommunale dès lors qu'une compétence lui a été transférée ;
- la difficulté de définir clairement les compétences transférées, qui conduit à l'intervention d'établissements publics de coopération intercommunale en dehors de leurs compétences statutaires ou de leur périmètre, au profit de communes membres ou non-membres. Cette pratique, qui s'accompagne du développement de la pratique contractuelle entre communes et structures intercommunales, suscite des interrogations au regard non seulement des règles de compétence fixées par le code général des collectivités territoriales mais également de leur compatibilité avec le respect de l'initiative privée dans des secteurs concurrentiels ;
- la coexistence de plusieurs structures intercommunales sur un même territoire qui entraîne des chevauchements de compétences ou des transferts en cascade dans le cadre d'une chaîne de syndicats dont certains n'exercent plus d'activité ;
- le manque de précision de la rédaction des statuts, générateur d'incertitudes.

Ainsi, les irrégularités relevées en ce domaine tiennent essentiellement à l'imprécision des statuts relatifs aux compétences transférées, à une mauvaise appréhension de l'intérêt communautaire, aux demandes réitérées de possibilités d'exercer des attributions de maîtrise d'ouvrage déléguée et de prestation de services, aux financements croisés des investissements. Ces irrégularités reposent toutes sur le souci de pouvoir introduire plus de souplesse dans le fonctionnement de ces structures.

Cependant, il convient de noter que l'intercommunalité suscite de nombreuses demandes de conseils lors des modifications statutaires des établissements publics de coopération intercommunale notamment. Aussi, la très grande majorité des problèmes est-elle résolue en amont de la prise de décision.

3.1.2.5 Les interventions économiques et la domanialité.

Dans ce domaine particulièrement complexe, le conseil régional et le conseil général interviennent dans le cadre de dispositifs bien établis et stables. Les communes et les EPCI (notamment les communautés de communes) interviennent essentiellement dans le champ de l'immobilier d'entreprise, sous la forme de mise à disposition de terrains et de bâtiments (location ou vente). Les principales irrégularités relevées concernent l'octroi d'aides en l'absence de conventions passées entre le département et la région ou l'État, d'une part, et de notification du régime des aides aux services de la commission européenne, d'autre part.

Les règles relatives aux cessions et acquisitions sont peu connues et obligent à d'incessants rappels. L'aliénation des chemins ruraux, les cessions de terrains assorties de conditions préférentielles dans le cadre des aides indirectes aux entreprises, font parfois l'objet d'observations.

3.2. La complémentarité des missions de conseil et de contrôle opérées en interministérialité s'est renforcée.

3.2.1. Le rôle croissant d'expertise juridique des préfetures tend à marginaliser l'aspect contentieux du contrôle de légalité.

La complexité des procédures, la multiplication des contentieux engagés à l'initiative de tiers (personnes physiques ou morales), l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que la judiciarisation croissante de l'activité publique suscitent tant de la part des administrations d'État que des collectivités territoriales un besoin de sécurité juridique.

Le contrôle de légalité ne saurait donc être dissocié du rôle de conseil très fréquemment sollicité par les collectivités territoriales puisque aussi bien les deux missions souvent alternatives et parfois cumulatives sont effectuées par les mêmes services.

Le préfet exerce en effet, en amont de la phase juridictionnelle, une mission de conseil et d'assistance qui doit contribuer à aider les élus, dans l'exercice de leurs responsabilités décentralisées, à édicter des actes et à prendre des décisions conformes aux lois et règlements en vigueur.

Néanmoins, cette évolution ne saurait conduire à assimiler le contrôle de légalité à une certification de la légalité des actes des collectivités territoriales. Ainsi, ce double rôle du préfet ne saurait être invoqué pour justifier d'une éventuelle légalité acquise par principe quand l'acte a été élaboré avec l'aide d'un service déconcentré.

La demande de conseil émanant des collectivités territoriales a connu une augmentation générale sur la période 2004-2006 mais demeure très variable d'un département à l'autre. Elle concerne toutes les préfetures, quelle qu'en soit la taille. Son évaluation quantitative, bien que délicate, est raisonnablement estimée selon les préfetures entre 25 et 50 % de la charge de travail pour les services du contrôle de légalité, alors qu'elle représente jusqu'à 80 % dans certaines sous-préfetures en milieu rural.

Les collectivités les plus importantes ont mis en place ou étoffé des cellules juridiques en procédant souvent au recrutement de juristes de haut niveau, affectés plus particulièrement sur les secteurs sensibles que constituent les marchés publics, délégation de service public, constitution de sociétés d'économie mixte locales ou élaboration et suivi des documents d'urbanisme. Les collectivités territoriales ont également de plus en plus recours à l'expertise juridique de cabinets d'avocat, de conseils juridiques ou de professeurs d'université, tout en adressant également une demande auprès des services préfectoraux.

Les collectivités moyennes ou rurales sollicitent de plus en plus fréquemment les associations départementales des maires, ainsi que, pour ce qui concerne les questions de personnels, les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Ceci étant, le conseil converge in fine vers les services préfectoraux soit directement saisis, soit informés ou sollicités aux fins de validation ou de confirmation des avis préalablement recueillis auprès d'organismes divers.

La circulaire ministérielle du 17 janvier 2006 recommande aux préfets d'opérer une véritable mutualisation des capacités d'expertise de l'Etat par la constitution, dans les préfetures, de « cabinets juridiques » associant tous les spécialistes du contrôle de légalité au niveau interministériel.

Durant ces trois dernières années, la demande de conseil a particulièrement porté sur la démocratie et la vie locale, la police des maires, l'organisation interne des services municipaux ainsi que sur la communication des documents administratifs. Les réformes successives du code des marchés publics et la réforme de la catégorie C de la Fonction Publique Territoriale ont fortement mobilisé la capacité d'expertise des services.

De même, les services du contrôle de légalité ont été sollicités pour des opérations complexes en matière d'intercommunalité (définition de l'intérêt communautaire), et d'urbanisme.

L'activité de conseil s'effectue en grande partie oralement, par téléphone le plus souvent ou lors de la venue des élus ou des secrétaires de mairies dans les services. Elle s'effectue aussi par l'organisation par les préfetures de réunions thématiques ou sur des dossiers spécifiques. Des données réglementaires et modèles de délibérations sont fréquemment transmises. Les cas les plus complexes se traduisent par l'envoi de circulaires (souvent implantées sur les sites internet des préfetures), qui permettent d'anticiper les interrogations que pourrait susciter l'application des textes, mais aussi par des courriers ou des lettres d'observation. Il faut noter, à cet égard, le développement des lettres d'observation « pédagogiques », adressées aux collectivités pour contribuer à redresser des erreurs mineures ou pour expliquer des procédures. Outre l'information dispensée par circulaire ou diffusée sur internet, certaines préfetures éditent périodiquement, à l'intention des collectivités locales, un bulletin d'information ou des fiches thématiques, qui permettent de communiquer sur des thèmes d'actualité.

Par ailleurs, la généralisation des technologies de l'information et de la communication permet un accès facile aux sites d'information juridique, ou aux sites institutionnels (sites des préfetures, de la DGCL ou du MINEFE) qui mettent à la disposition des collectivités comme des services de l'État des informations, voire dans certains départements des analyses juridiques.

Enfin, de nombreuses préfetures organisent des réunions d'information avec les représentants des collectivités, notamment en matière de commande publique. Dans cette logique certaines préfetures se sont dotées d'un pôle juridique, indépendant du contrôle de légalité, et dont les animateurs fournissent des conseils aux élus, en collaboration avec les services déconcentrés.

Si les modalités de l'organisation du contrôle de légalité dépendent encore de la taille et des spécificités des départements, de la fréquence des contacts entre élus et administrations d'État et des options privilégiant approche géographique ou thématique, la pratique de son exercice tend, sinon à l'uniformisation, du moins à une homogénéisation progressive que les années à venir devraient encore confirmer. Ces remarques valent plus particulièrement pour les procédures relatives aux marchés publics, délégations de service public et, dans une moindre mesure, pour les actes relatifs au droit de l'urbanisme.

3.2.2. Le contrôle de légalité revêt une dimension interministérielle accrue, permettant la mobilisation de l'ensemble des capacités d'expertise juridique de l'Etat.

3.2.2.1. Le recours aux services déconcentrés.

Compte tenu de la complexité croissante des textes, de la grande technicité requise dans le contrôle de certains actes spécifiques et sensibles (urbanisme, budgets marchés publics,...) les agents chargés du contrôle de légalité ont recours aux expertises techniques données par les services déconcentrés de l'État dans le département.

Généralement, la consultation des services déconcentrés est ponctuelle et n'intervient que sur des actes complexes. Il n'est pas rare que ces consultations débouchent sur des rapports constants inter services.

Dans de nombreux départements, les services déconcentrés assurent, dans la pratique, le contrôle de légalité des actes en matière d'urbanisme, de santé, d'éducation. De même, en matière budgétaire, les trésoreries générales peuvent contribuer au contrôle des actes budgétaires et les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes peuvent apporter leur concours pour le contrôle de certains marchés publics.

3.2.2.2. Le développement des pôles de compétences.

Ainsi que le leur recommande la circulaire ministérielle du 17 janvier 2006, la plupart des préfetures ont créé des pôles de compétence interministériels structurés ou informels auxquels sont notamment associés au niveau départemental les services de l'équipement, de la trésorerie générale, de la direction des affaires sanitaires et sociales et de la direction de la concurrence et de la répression des fraudes. Dans la majorité des départements, les membres de ces pôles se réunissent plusieurs fois par an et demeurent en contact régulier par messagerie électronique.

Plus qu'une véritable structure opérationnelle, ils constituent encore essentiellement un lieu d'échange d'informations, d'harmonisation des pratiques de contrôle, de veille juridique et de mise en commun des documentations ;

En outre, dans le cadre de la circulaire du 23 février 2000, des préfetures disposent d'un pôle de compétence «marchés publics et urbanisme» qui permet non seulement d'harmoniser la politique de contrôle au sein des arrondissements mais aussi d'assurer une veille juridique et de créer un lien entre les agents des différents services de l'État. En matière d'urbanisme, ils alertent les services du contrôle de légalité pour des projets situés dans des zones à risques. Ces pôles permettent ainsi de mener une réflexion collective sur les dossiers complexes.

3.2.3. Une stratégie locale du contrôle de légalité par la définition de priorités

La circulaire ministérielle du 17 janvier 2006 a demandé aux préfets de mettre en place une stratégie locale de contrôle. Cette stratégie prend la forme d'un programme annuel de contrôle, établissant des critères de priorité et déterminant les catégories d'actes les plus sensibles qui doivent faire l'objet d'un contrôle plus approfondi.

Il est notamment recommandé de recentrer le contrôle de légalité sur les actes comportant des enjeux majeurs, en particulier : l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement.

A partir de ces orientations, il appartient à chaque préfet, en fonction des spécificités de son département, d'arrêter chaque année, en liaison avec les chefs de services de l'Etat, un programme de contrôle, après avoir fait le bilan de l'exercice du contrôle de légalité pendant l'année écoulée.

La plupart des préfets ont repris les orientations nationales, mais certains y ont ajouté des priorités locales, en particulier la fonction publique territoriale.

Le recentrage du contrôle ainsi effectué, associé à la diminution de la liste des actes soumis à obligation de transmission, opéré par la loi no 2004-809 du 13 août 2004, a permis un contrôle plus approfondi et s'est traduit dans certains départements par une augmentation du nombre de lettres d'observation sur les actes classés prioritaires.

Cette hiérarchisation du travail est ressentie très positivement par les agents en charge du contrôle qui y voient une reconnaissance plus grande de leurs difficultés et une amélioration qualitative de leurs tâches.

3.3. La réforme du contrôle de légalité.

3.3.1. La réduction des actes transmissibles et une stratégie locale optimisée

L'accroissement du nombre d'actes émis par les collectivités locales (8,3 millions en 2004 contre 4,6 millions en 1988) ainsi que la complexité des procédures, l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que la judiciarisation croissante de l'activité publique rendent l'exercice du contrôle de légalité par les préfetures de plus en plus lourd et difficile.

La demande d'une plus grande adéquation des textes aux réalités financières, économiques et sociales des territoires est très fortement exprimée. Cette préconisation a été confirmée, en 2004, par la mission interministérielle d'audit sur l'exercice du contrôle de légalité.

La loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales en a tiré les conséquences en supprimant de la liste des actes obligatoirement transmis :

- les décisions des maires ou présidents des Conseils Généraux en matière de police de la circulation et du stationnement ;
- les certificats de conformité, en matière d'urbanisme.

Pour la fonction publique territoriale :

- les décisions individuelles concernant les avancements d'échelon, les sanctions disciplinaires des trois premiers groupes (les plus mineures)
- les recrutements sur des emplois contractuels répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel.

Les effets de cet allègement se sont traduits par une forte diminution du volume d'actes transmis (8,3 millions en 2004, 6,3 en 2006).

Toutefois, force est de constater que certaines collectivités (souvent de petites communes) continuent de transmettre des actes qui sont à présent dispensés de l'obligation.

3.3.2. Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon..

Dans le contexte de la réforme de l'État comme celui de la politique de renforcement qualitatif du contrôle de légalité, la Direction générale des collectivités locales a décidé la création d'un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

Ce pôle interrégional, service délocalisé de la direction générale des collectivités locales, créé, à titre expérimental en juin 2002, permet d'apporter aux préfets une expertise juridique pour les questions complexes, prestation que la forte activité normative des services centraux de la DGCL ne permet plus d'assurer de manière satisfaisante.

Les préfetures se voient ainsi dotées d'une structure d'assistance et d'expertise juridique de plus grande proximité, de nature à faciliter l'exercice de leur mission de contrôle de légalité dans des délais satisfaisants. Outre une mission d'information permanente et de formation au profit des préfetures, une des missions essentielles du pôle interrégional réside dans l'assistance juridique en diverses matières : commande publique, pouvoirs de police des autorités décentralisées, intercommunalité et structures territoriales, urbanisme et habitat, budgets locaux et finances locales, environnement, affaires sanitaires et sociales, fonction publique.

A la suite d'un audit effectué par l'inspection générale de l'administration et ayant mis en évidence la qualité des prestations rendues par le pôle, son ressort a été étendu à l'ensemble du territoire national (à l'exclusion des départements de la région Ile- de- France et de l'outre-mer) depuis le 1^{er} janvier 2007.

Au 13 juillet 2007, le pôle interrégional a traité 3582 dossiers à la demande des préfetures (63,7%), des sous-préfetures (30,9%), des SGAR et autres services (5,3%). Le délai moyen de réponse s'établit à 15 jours.

Les préfetures ont sollicité le pôle dans le domaine du conseil aux collectivités locales (78,48%) plus que dans celui du contrôle de légalité (20%).

3.3.3. Le développement de la télétransmission (ACTES).

Dans le cadre de la modernisation du contrôle de légalité et du développement de l'administration électronique, le ministère de l'intérieur a engagé un programme de dématérialisation du contrôle de légalité qui prend la forme d'une application dénommée ACTES (*Aide au contrôle de légalité dématérialisé*). Ce programme comporte deux volets :

- il vise à permettre aux collectivités territoriales qui le souhaitent de transmettre par voie électronique, aux représentants de l'Etat, les actes soumis au contrôle de légalité ;
- il met à la disposition des services des préfetures et des sous-préfetures une application « métier » destinée à dématérialiser une série de tâches répétitives et à fournir des fonctionnalités nouvelles (émission automatique de l'accusé de réception, calcul des délais de recours, fiche de suivi des actes, suivi dénombrement statistique des actes...).

Au 1^{er} septembre 2007, soixante-treize préfetures utilisent l'application ACTES et une quinzaine d'autres s'appête à le faire. Depuis le début de 2006, plus de 111 000 actes ont ainsi été transmis par la voie électronique (plus de 14 500 pour le seul mois de juillet 2007). Dix dispositifs de télétransmission ont été homologués par le ministère de l'intérieur pour assurer la relation entre les collectivités et les services des préfetures.

Désormais, la pleine réussite du programme ACTES passe par une augmentation progressive du nombre de collectivités utilisatrices et un emploi optimal de l'application « métier » par les équipes en charge du contrôle de légalité.

L'engagement des collectivités devrait continuer à se développer du fait notamment du caractère attractif des tarifs proposés par les opérateurs, tiers de télétransmission. Les élus locaux seront d'autant plus motivés à s'engager dans ce programme si une chaîne complète de dématérialisation incluant notamment la publicité, le recueil et l'archivage des actes devient possible.

De surcroît, les collectivités perçoivent désormais l'intérêt de ce programme au-delà du seul contrôle de légalité dès lors que son architecture leur permet de participer à d'autres projets d'administration électronique en matière d'état-civil, de flux sociaux et d'échanges financiers et comptables.

L'utilisation de l'application « métier » par les équipes en charge du contrôle de légalité devrait quant à elle être encouragée par les améliorations et les évolutions fonctionnelles en cours de réalisation ainsi que par la livraison du module de contrôle budgétaire d'ici quelques mois. Le programmes ACTES a donc vocation à constituer un support utile de la modernisation du contrôle de légalité.

PRINCIPALES DONNEES STATISTIQUES RELATIVES A L'ACTIVITE DU CONTROLE DE LEGALITE

EXERCICES	2004		2005		2006	
Nombre d'actes transmis	8 311 681	+10,80%	6 517 802	-23,80%	6 347 752	-2,60%
Nombre d'observations	99 370	+3,55%	80 319	-19,65%	81 803	+1,80%
Taux d'actes retirés ou réformés				51,86%		49,37%
Nombre de référés	495	+1,02%	392	-21,00%	311	-20,70%
Nombre de recours contentieux	1 424	-11,28%	1 236	-13,20%	1 411	+14,16%
<i>Par collectivités</i>						
Communes et établissements publics communaux	1 148	-4,40%	934	-18,60%	898	-3,90%
Etablissements publics de coopération intercommunale	173	+10,90%	165	-4,10%	382	+130,20%
Autres collectivités et établissements	103	-36,70%	137	+33,00%	131	-4,40%
<i>Par domaines</i>						
- personnels	354	-44,00%	222	-37,30%	487	+111,90%
- urbanisme	355	-3,80%	606	+70,10%	377	-37,80%
-commande publique	111	-38,00%	100	-10,00%	153	+53,00%
- autres	316	+9,40%	226	-28,50%	119	-47,50%

TABLEAU EN POURCENTAGE DES RECOURS SELON LEUR OBJET

OBJET	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personnel	36	37,4	35,6	30,2	29,7,	28,8	38,2	47,9	24,9	18	34,5
Urbanisme	21	37,5	27,5	27	25,4	21,7	22,9	27,9	24,9	31,1	26,7
Commande publique	10	13	20,5	19	18,6	23,9	31,8	27,8	7,8	8,1	10,9

REPARTITION EN POURCENTAGE DES RECOURS SELON LES PRINCIPALES COLLECTIVITES

COLLECTIVITES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Communes et Etablissements publics de coopération intercommunale	82	84,7	82,7	82,4	86,5	73,7	72,4	84,5	92,8	88,9	90,7
Autres collectivités et établissements	18	15,3	17,3	17,6	13,5	26,3	27,6	15,5	7,2	11,1	9,3

RECAPITULATIF DES PRINCIPALES DONNEES STATISTIQUES

MATIERES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'actes transmis	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473	8 311 681	6 517 802	6 347 752
Nombre d'observations sur la légalité	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947	99 370	80 319	81 803
Nombre de recours déposés devant les tribunaux administratifs	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605	1 424	1 236	1 411
Nombre de jugements toutes juridictions	1135	1028	857	1043	1057	613	645	546	1489	1631	1240
favorables au préfet	847	897	796	944	696	660	782	764	655	738	561

STATISTIQUES RELATIVES AUX ACTES TRANSMIS AUX PREFETS EN 2004

Nature des actes	Actes reçus		Observations sur la légalité	
	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés
<u>a - Délibérations</u>	2 776 613	1 984 131	32 134	23 828
<u>b-Décisions de police</u>	859 523	idem	3 473	idem
<u>c-Commande publique</u>	476 942	253 347	17 467	11 710
<u>d-Décisions relatives à la gestion du personnel</u>	2 508 679	1 732 955	17 756	11 211
<u>e-Urbanisme</u>	922 353		20 188	
Autres actes	767 571	489 840	8 352	6 196
TOTAL	8 311 861		99 370	idem

STATISTIQUES RELATIVES AUX ACTES TRANSMIS AUX PREFETS EN 2005

Nature des actes	Actes reçus		Observations sur la légalité	
	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés
<u>a - Délibérations</u>	2 564 267	1 857 579	27 577	19 878
<u>b- Décisions de police</u>	386 127		3 428	
<u>c- Commande publique</u>	418 291	219 458	14 016	8 196
<u>d- Décisions relatives à la gestion du personnel</u>	1 625 072	1 107 404	14 929	9 020
<u>e- Urbanisme</u> - <u>actes relatifs à l'utilisation du sol</u>	840 472		15 030	
<u>f- Autres actes</u>	683 573	461 413	5 339	3 749
TOTAL	6 517 802		80 319	

STATISTIQUES RELATIVES AUX ACTES TRANSMIS AUX PREFETS EN 2006

Nature des actes	Actes reçus		Observations sur la légalité	
	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés
<u>a - Délibérations</u>	2 585 231	1 851 655	27 890	20 161
<u>b- Décisions de police</u>	331 889		2 931	
<u>c- Commande publique</u>	418 761	229 530	13 928	8 196
<u>d- Décisions relatives à la gestion du personnel</u>	1 523 977	993 988	13 339	8 505
<u>e- Urbanisme</u> - <u>actes relatifs à l'utilisation du sol dont permis de construire</u>	855 253		8 023	5 011
<u>f- Autres actes</u>	632 640		81 803	
TOTAL	6 347 752		81 803	

CHAPITRE II

LE CONTRÔLE BUDGETAIRE

1. LE CONTROLE BUDGETAIRE EST UN CONTROLE SPECIFIQUE DE LA LEGALITE DES ACTES BUDGETAIRES DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS.

1.1. Un contrôle spécifique dont l'objectif est la réformation de l'acte budgétaire en cas de non-respect des règles.

Parallèlement au contrôle de légalité, les collectivités territoriales sont également soumises à un contrôle a posteriori spécifique, le contrôle budgétaire. Prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (C.G.C.T.), ce contrôle est exercé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (C.R.C.).

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

Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet en application de l'article 72 de la Constitution et du C.G.C.T. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le C.G.C.T. et après avis de la C.R.C., à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité.

Les Associations Foncières d'Aménagement Foncier Agricole et Forestier et les Associations Syndicales Autorisées (A.S.A.), établissements publics à caractère administratif non rattachés à une collectivité territoriale, ne sont pas assujetties aux procédures du contrôle budgétaire de droit commun puisqu'elles demeurent sous la tutelle du représentant de l'Etat dans le département. Ces deux types d'établissements publics sont soumis à un contrôle spécifique prévu par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux Associations Syndicales Autorisées et le décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance précitée. Ce nouvel ordonnancement juridique a permis de combler les lacunes du régime budgétaire et comptable applicable à ces établissements. Les précisions apportées se sont inspirées des règles budgétaires et comptables applicables aux établissements publics administratifs communaux codifiées dans le Code général des collectivités territoriales.

1.2. Les quatre objets du contrôle budgétaire.

Quatre points essentiels sont abordés et étudiés lors du contrôle budgétaire :

- la date de vote et de transmission du budget primitif (article L. 1612-2 du C.G.C.T.) ;
- l'équilibre réel du budget (article L. 1612-4 et 5 du C.G.C.T.) ;
- la date du vote du compte administratif et son équilibre (article L. 1612-12 et 14 du C.G.C.T.) ;
- l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires (article L. 1612-15, 16 et 17 du C.G.C.T.).

2. L'ANALYSE QUANTITATIVE DES EXERCICES BUDGETAIRES 2004, 2005, 2006.

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

L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2004, 2005 et 2006 a été réalisée sur la base des données chiffrées standardisées utilisées par les préfetures pour renseigner les indicateurs de contrôle de gestion (indicateurs INDIGO).

Le recours à des données régulièrement actualisées par les préfetures constitue, pour ce rapport portant sur les exercices 2004, 2005 et 2006, une source d'informations beaucoup plus fiable que pour le précédent rapport, en permettant notamment d'écarter tout risque de double compte.

Jusqu'en 2007, ces indicateurs, qui avaient fait l'objet de quelques révisions, étaient renseignés annuellement par les préfetures et transmis pour exploitation des données au Ministère de l'Intérieur. Pour l'année 2007, ces indicateurs ont été substantiellement réformés et font désormais l'objet d'un renseignement trimestriel, afin d'accroître davantage encore la fiabilité des données.

2.2. Le respect du terme légal d'adoption des documents budgétaires par les collectivités territoriales et leurs établissements publics s'est amélioré.

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

2.2.1. Cette amélioration concerne l'adoption du budget primitif

Autorisation prévisionnelle de dépenser et de percevoir des recettes, le budget primitif d'une collectivité territoriale doit, aux termes de l'article L. 1612-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, être voté au plus tard au 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. La jurisprudence des C.R.C. a en outre clairement indiqué que l'adoption du budget devait se comprendre comme étant l'adoption du budget complet, c'est-à-dire aussi bien du budget primitif que des budgets annexes.

La loi fixe cependant trois exceptions à ce principe :

Tout d'abord et toujours selon l'article L. 1612-2 du C.G.C.T., lors de l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, la date limite est repoussée au 15 avril de l'exercice concerné.

L'article L. 1612-2 du C.G.C.T. dispose également qu'en cas d'absence de communication par l'Etat à l'organe délibérant, avant le 15 mars de l'exercice, d'informations indispensables à l'établissement du budget, ce même organe délibérant dispose de 15 jours à compter de la transmission effective de ces données pour arrêter le budget.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1612-9 du C.G.C.T., lorsque le budget de l'exercice précédent d'une collectivité a été réglé d'office par le représentant de l'Etat suite à une saisine de la C.R.C pour déséquilibre au titre de l'article L. 1612-5, la date limite de vote du budget est reportée au 1^{er} juin ou 15 juin lors des années de renouvellement des assemblées délibérantes.

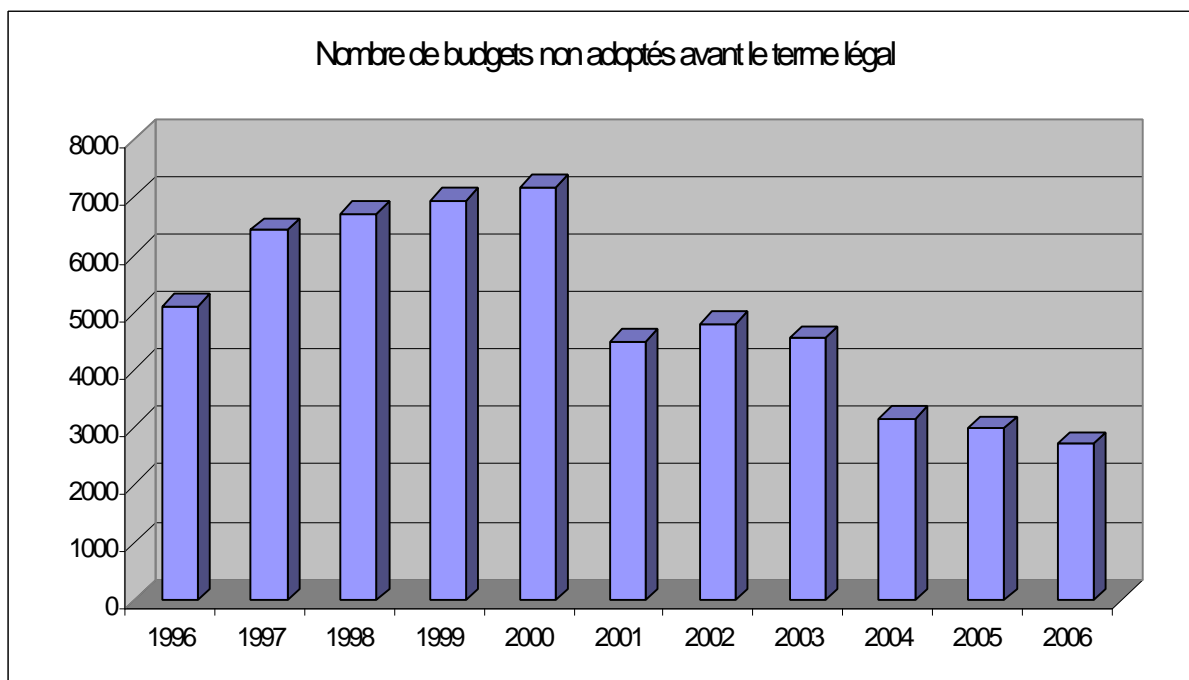
Le budget voté devient exécutoire dès lors qu'il est transmis au préfet. Cette transmission doit se faire dans les 15 jours suivant son adoption. En cas de non-respect de l'obligation de vote du budget avant le terme légal, le préfet doit alors entamer la procédure prévue à l'article L. 1612-2 du C.G.C.T. Il saisit sans délai la C.R.C. 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 C.G.C.T). La saisine du préfet doit être obligatoirement motivée, sous peine de voir celle-ci déclarée irrecevable pour défaut de motivation (C.R.C Ile-de-France, 5 novembre 1982, Commune de Morsang-sur-Orge).

La chambre formule des propositions pour le règlement du budget dans un délai d'un mois par un avis public. Le préfet règle par arrêté le budget et le rend exécutoire dans un délai de 20 jours. S'il s'est écarté des propositions de la C.R.C., il est dans l'obligation d'assortir sa décision de motivations explicites (article R.1612-11 du CGCT).

Dès la saisine de la C.R.C et en application de l'article L.1612-2 du CGCT, 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 l'évolution du nombre de budgets non adoptés avant le terme légal.



A partir de 2001, on observe une nette amélioration du respect des délais d'adoption des budgets primitifs. Cette amélioration est encore plus visible sur les trois derniers exercices. En effet, le nombre de budgets non adoptés avant le terme légal n'a jamais été aussi bas.

Sans pouvoir exclure un effet induit par le changement de mode de comptabilisation des données, l'explication de cette évolution tient en partie à une meilleure maîtrise des instructions budgétaires et comptables par les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux, y compris par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.). L'harmonisation des règles budgétaires et comptables des différents niveaux de collectivités et surtout leur stabilisation, pour le secteur communal et intercommunal, entre 1997 et 2005, a en effet facilité leur appropriation.

Toutefois, ce jugement paraît devoir être nuancé au regard du nombre de lettres d'observations pour non respect du délai légal d'adoption du budget.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de lettres d'observations	1954	2412	1321	1312	2703	2784	2288	3058	2834	2564

En effet, l'année 2004 a constitué un pic en matière de lettres d'observations pour non-respect du délai légal d'adoption, avec le franchissement de la barre des 3000 lettres d'observations, bien que des effets induits par les changements de mode de comptabilisation ne soient pas à écarter¹.

¹Comme en témoigne la brutale augmentation constatée entre l'année 2000 et l'année 2001, cette dernière ayant fait l'objet du premier rapport triennal, établi en 2004. Ainsi, sont comptabilisées dans cette rubrique depuis 2005 l'ensemble des interventions des préfectures, qu'elles soient formelles (lettres d'observations) ou non (appel des services préfectoraux, prise de rendez-vous avec le sous-préfet, etc...).

Sur les trois derniers exercices, de 2004 à 2006, on observe toutefois une diminution de 16% du nombre de lettres d'observations (et autres interventions informelles) adressées par les préfetures aux collectivités territoriales et à leurs établissements pour non-respect des dispositions de l'article L.1612-2 du Code général des collectivités territoriales. L'impact de ces lettres d'observations, qui n'ont pas pour effet d'interrompre les délais de saisine de la C.R.C. par le préfet, est manifestement positif, puisque le nombre de saisines de la C.R.C. tend à rester relativement faible.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de saisines C.R.C.	80	161	143	175	71	92	140	107	164	152

Ce constat résulte également d'une volonté affichée par plusieurs C.R.C. de ne plus être saisies par le représentant de l'Etat pour ce motif, notamment lorsque le budget est adopté hors délais mais dans une période de temps assez courte après la fin de ce délai. Le contrôle de l'équilibre budgétaire apparaît en effet comme davantage prioritaire pour le juge financier.

2.2.2. Le respect du terme légal d'adoption du compte administratif connaît également une amélioration.

Si le budget possède un caractère largement prévisionnel, le compte administratif, présenté par l'exécutif de la collectivité, tient lieu d'arrêté des comptes à la clôture de l'exercice. Il retrace toutes les recettes et dépenses réalisées au cours d'une année, y compris celles qui ont été engagées mais non payées, c'est à dire les restes à réaliser. Le compte administratif doit faire l'objet d'un vote après réception du compte de gestion² et ce, avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire. Il 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 C.G.C.T. dispose que le compte administratif est réputé arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

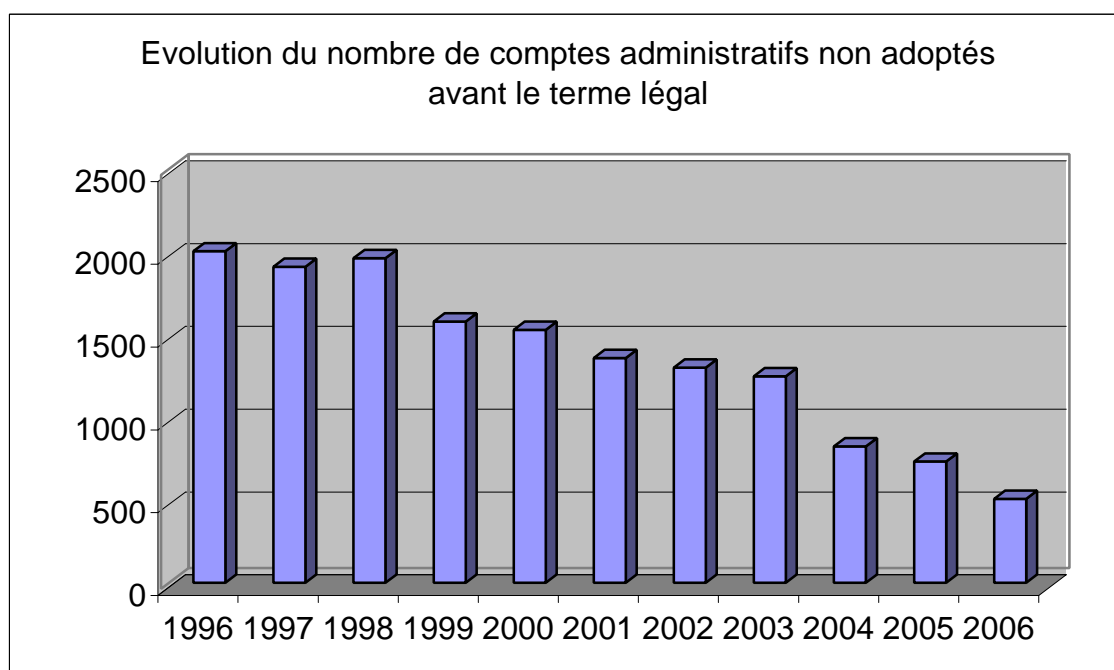
Par dérogation, le vote du compte administratif afférent à un exercice dont le budget a été réglé et rendu exécutoire par le préfet, dans le cadre de l'article L.1612-5, devra intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant, afin que le déficit éventuellement apparu en exécution soit repris dès ce budget primitif. Le vote de l'organe délibérant devra alors intervenir avant le 1^{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 C.R.C 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 s'inscrit dans une tendance sensible de diminution depuis 1996. Pour avoir une meilleure liaison entre les exercices, les collectivités territoriales sont de plus en plus enclines à adopter plus précocement leur compte administratif, si possible avant le vote du budget de l'exercice suivant. Il s'agit là d'une

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

mesure de bonne gestion, permettant une reprise immédiate des résultats de l'exercice antérieure dans le budget primitif de l'année.

Il n'en demeure pas moins que les services préfectoraux observent toujours des cas, certes peu fréquents mais emblématiques, pour lesquels la non-adoption du compte administratif avant le terme légal résulte d'interférences politiques locales, cette non-adoption étant perçue comme un acte de défiance vis-à-vis de l'exécutif.



Entre 1997 et 2006, le nombre de lettres d'observations adressées par les services de la préfecture est volatile mais on observe qu'il a été globalement divisé par deux sur la période étudiée.

De plus, le nombre de lettres d'observations adressées par les services préfectoraux évolue dans les mêmes proportions que le nombre de comptes administratifs non adoptés avant le terme légal.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de lettres d'observations	842	1021	965	1072	687	811	538	747	624	404

2.3. Malgré une hausse significative du nombre de budgets primitifs votés en déséquilibre, le nombre de saisines de la C.R.C reste stable.

2.3.1. La définition de l'équilibre.

L'article L. 1612-5 du C.G.C.T. impose aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre réel. En application de l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales, 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.

L'équilibre réel du budget, en vertu de la jurisprudence, doit, en outre, se comprendre comme devant s'appliquer aux budgets supplémentaires, décisions modificatives ainsi qu'aux budgets annexes.

La loi précise également un certain nombre d'hypothèses où un budget n'est pas considéré comme étant en déséquilibre.

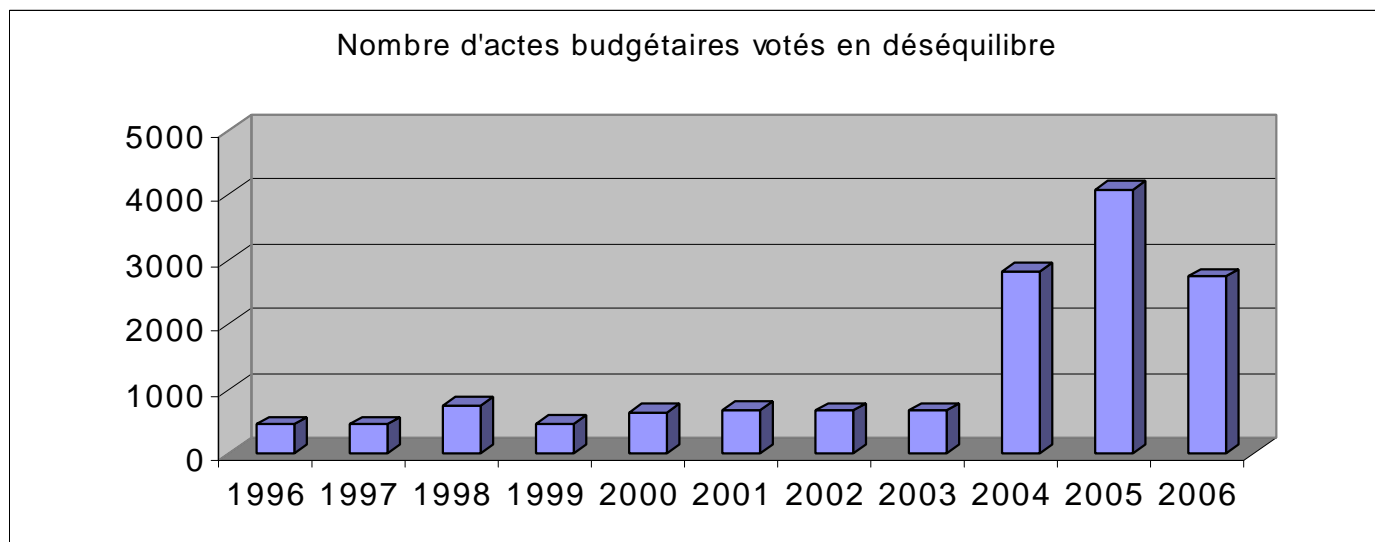
Il s'agit ainsi d'un budget :

- dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont 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 C.G.C.T.) ;
- d'une commune dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées (article L. 1612-7 du C.G.C.T.).

En cas de constatation d'un déséquilibre budgétaire, le représentant de l'Etat doit saisir la C.R.C. dans un délai de 30 jours suivant la transmission du budget. La C.R.C., si elle constate un déséquilibre, propose, dans les 30 jours à compter de sa saisine, toutes les mesures nécessaires au retour à l'équilibre réel. Conformément à l'article L. 1612-9 du C.G.C.T., 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, le budget est alors définitivement adopté. Dans ces conditions, si les modifications acceptées par la collectivité demeurent insuffisantes ou si l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit, le budget est alors réglé et rendu exécutoire par le préfet. Si ce dernier décide de s'écarter des propositions de la C.R.C., il doit expressément motiver sa décision.

Si le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre est resté stable jusqu'en 2003, on observe à partir de l'exercice budgétaire 2004 une forte augmentation du nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre.



Cette évolution doit être interprétée avec beaucoup de prudence, au regard d'une nouvelle méthode plus efficace de recensement des données. Son interprétation la plus plausible réside dans le fait que les données communiquées dans les précédents rapports – et reprises ici in extenso – minimisaient très largement le nombre d'actes votés en déséquilibre, peut-être en ne retenant que les budgets qui, à l'issue de toutes les procédures, étaient exécutés en dépit d'un déséquilibre réel³.

Les données communiquées ci-après confortent cette analyse, puisqu'en dépit de cette hausse apparente du nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre entre 2004 et 2006, tant le nombre de lettres d'observations que le nombre de saisines de la C.R.C. pour non-respect des règles d'équilibre réel s'inscrivent, pour la même période, dans les tendances générales observées lors des précédents rapports.

³ A cet égard, il convient de rappeler que le préfet a la possibilité, à l'issue d'une procédure de saisine de la C.R.C., d'arrêter d'office un budget en déséquilibre.

2.3.2. Le nombre de lettres d'observations pour non-respect de l'équilibre réel reste pourtant globalement stable.

Depuis 2002, le nombre de lettres d'observations adressées par les services préfectoraux pour non-respect de l'équilibre réel reste globalement stable.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Le nombre de lettres d'observations pour non-respect de l'équilibre.	3 443	2 706	2 641	2 676	2 844	2 622

Il n'en demeure pas moins une incohérence formelle pour les données antérieures à 2004, qui sont reprises des précédents rapports et qui mettent en évidence un nombre de lettres d'observations supérieur au nombre d'actes votés en déséquilibre.

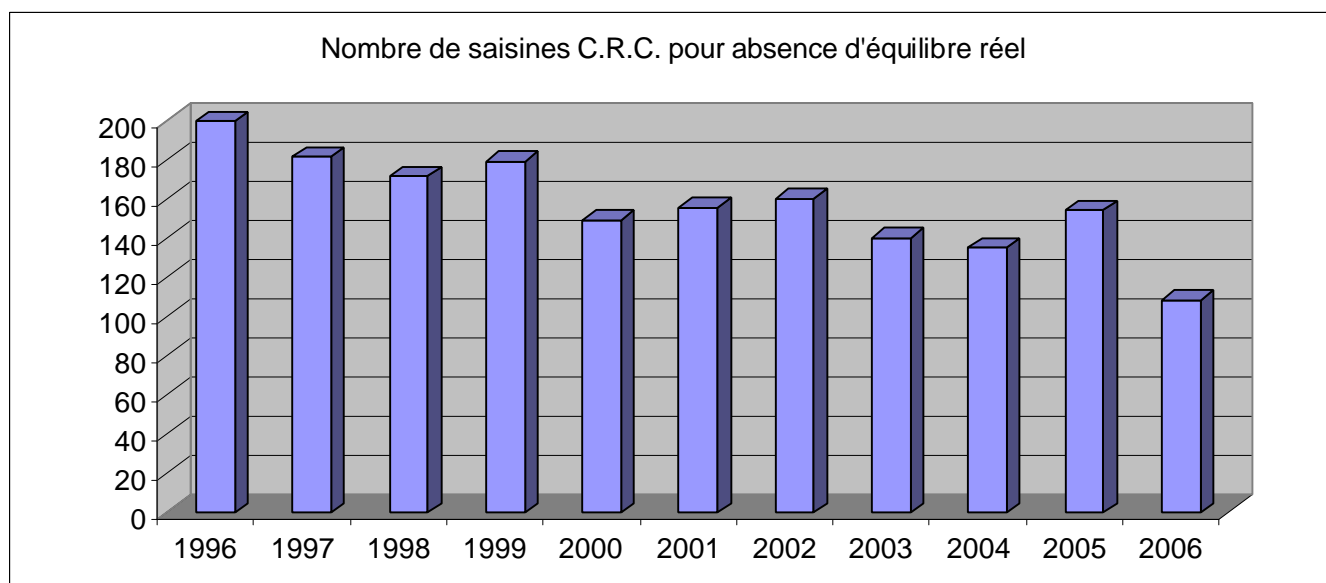
2.3.3 Le nombre de saisines des C.R.C. reste peu élevé et s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis 10 ans.

Les actions d'alerte, d'information et de conseil conduites par les services préfectoraux auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux prouvent toute leur efficacité au regard du nombre de saisines effectives des C.R.C.

Hormis une légère hausse pour l'exercice 2005, le nombre de saisines est, sur longue période en diminution et atteint des niveaux largement inférieurs au nombre d'actes budgétaires initialement votés en déséquilibre (135 saisines en 2004 pour 2811 actes votés en déséquilibre et 108 saisines en 2006 pour 2100 actes votés en déséquilibre).

Ainsi, seuls 4,8% des budgets votés en déséquilibres ont fait l'objet d'une saisine par la Chambre Régionale des Comptes en 2004. Ce chiffre tend à montrer que les situations de déséquilibre réels sont réglées avant la phase "contentieux", ce qui constitue indéniablement un indicateur positif.

Pour 2006, ce taux diminue de 7% : 4,1 % des budgets votés en déséquilibre ont donc fait l'objet d'une saisine de la C.R.C.



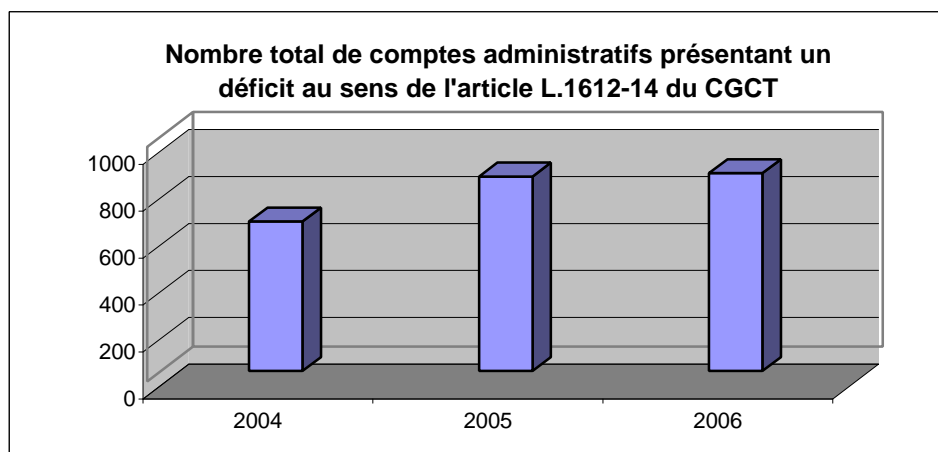
2.4. Le nombre de compte administratif présentant un déficit réel est stable.

2.4.1. 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 C.G.C.T. 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, doit amener le préfet à saisir la C.R.C.. 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, majoré le cas échéant du déficit global du ou 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 saisine par le préfet de la C.R.C sur le compte administratif, celle-ci propose alors 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. Ces propositions portent uniquement sur des mesures dont la réalisation relève de la seule collectivité ou de l'établissement public concerné. Le budget primitif de l'exercice suivant doit obligatoirement être transmis par le représentant de l'Etat à la C.R.C. 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.

De 2004 à 2006, le nombre total de comptes administratifs présentant un déficit réel a augmenté de 32%. Afin d'apprécier de manière objective cette évolution⁴, il est utile de rappeler que le déficit du compte administratif tient compte du déficit du compte administratif principal et le cas échéant, du déficit des comptes administratifs annexes.



⁴ Ces données ne figuraient pas dans les précédents rapports.

2.4.2. Les lettres d'observations pour déficit du compte administratif sont en nette augmentation.

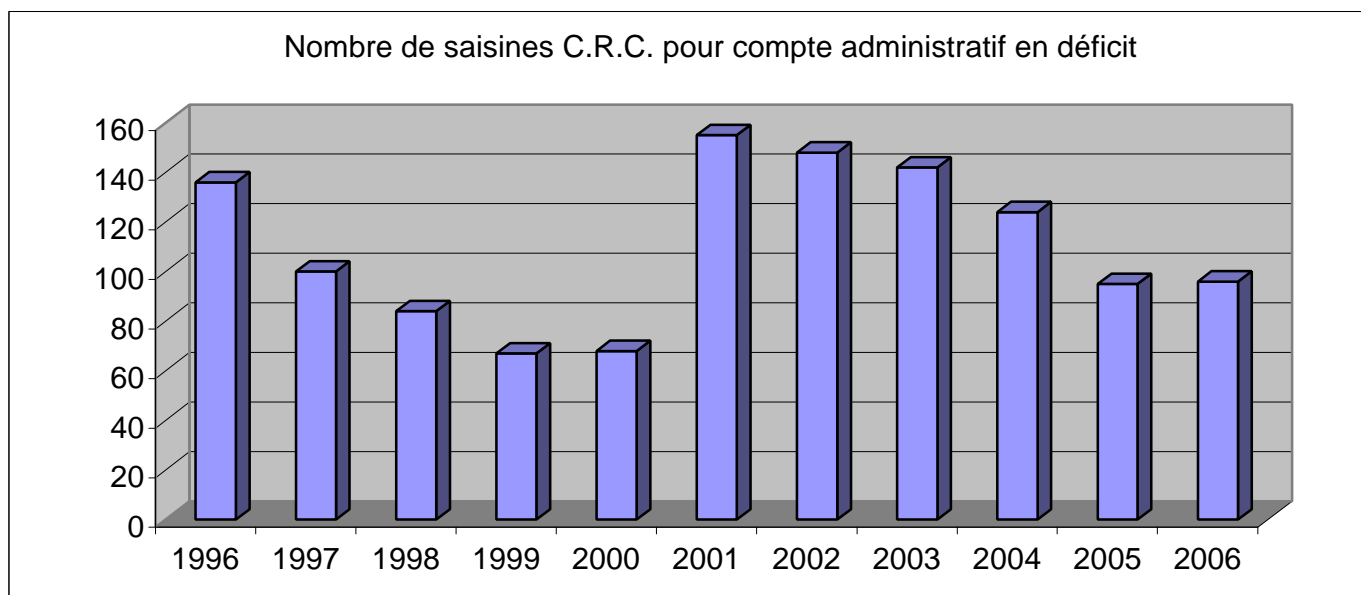
Les déficits des comptes administratifs ont ainsi beaucoup mobilisé les préfetures. Le nombre de lettres d'observations atteint ainsi un volume relativement plus important (plus de 500 pour 2004 et un peu plus de 700 pour 2005 et 2006).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de lettres d'observations pour non-respect du déficit du compte administratif.	462	509	463	513	734	747

2.4.3. Toutefois, le nombre de saisines de la C.R.C. pour déficit au compte administratif est en baisse constante.

Depuis 2001, le nombre de saisines des Chambres Régionales des Comptes pour compte administratif en déficit connaît une inflexion constante. Les services préfectoraux apprécient donc les cas nécessitant véritablement une intervention de la C.R.C., cette dernière préconisant les mesures de redressement à mettre en œuvre pour les prochains budgets.

En effet, un déficit important du compte administratif peut résulter non pas d'une fragilité financière structurelle mais d'évènements ponctuels, qui ne remettent d'ailleurs pas en cause la solvabilité de la collectivité.



2.5. A la différence de la procédure d'inscription d'office, la procédure de mandatement d'office des dépenses obligatoires est d'un usage de plus en plus fréquent.

2.5.1. Les cas d'absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont en diminution depuis 2004.

Si la Constitution dispose en son article 72 que les collectivités locales s'administrent librement, elles sont néanmoins tenues d'inscrire à leur budget les crédits correspondant aux dépenses obligatoires et l'ordonnateur doit les mandater. La notion de dépenses obligatoires est précisée à l'article L. 1612-15 du C.G.C.T. de la façon suivante : « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. »

Pour chaque type de collectivité, le Code Général des Collectivités Territoriales présente une liste non exhaustive de ces dépenses. Celle concernant les communes figure ainsi à l'article L. 2321-2, celles pour les départements et les régions figurent respectivement aux articles L. 3321-1 et L. 4321-1 du C.G.C.T.

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'initiation de la procédure ne relève pas du monopole exclusif du représentant de l'Etat. Le comptable public mais également toute personne ayant intérêt à agir peut saisir la C.R.C. pour non-inscription d'une dépense obligatoire. La C.R.C dispose alors d'un délai d'un mois pour se prononcer. Soit elle décide que la dépense n'est pas obligatoire, et la procédure prend alors fin, soit elle reconnaît le caractère obligatoire de la dépense et met ainsi 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 C.R.C. 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 pouvoir couvrir la dépense obligatoire en question. 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 C.R.C. mais doit alors motiver sa décision.

Après une augmentation sensible du nombre de ces dépenses obligatoires non inscrites de 2001 à 2003, ce nombre chute de 46% en 2004 puis poursuit une nette décroissance (-28% entre 2003 et 2006).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de dépenses obligatoires non inscrites	318	701	721	385	288	277

2.5.1.1. Les lettres d'observations pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire ont suivi une évolution parallèle au nombre de cas recensés.

Après la hausse enregistrée en 2002 et 2003, le nombre de lettres d'observations pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire est en baisse et suit bien entendu la même tendance que le nombre de dépenses obligatoires non inscrites.

Toutefois, un léger décalage peut être observé. Il résulte notamment des divers modes de constatation de la non-inscription d'une dépense obligatoire, dont la saisine du préfet par le créancier pour un mandatement d'office (cf. infra), qui peut intervenir à tout moment, y compris pour des exercices budgétaires ultérieurs à celui de l'exigibilité de la dépense obligatoire.

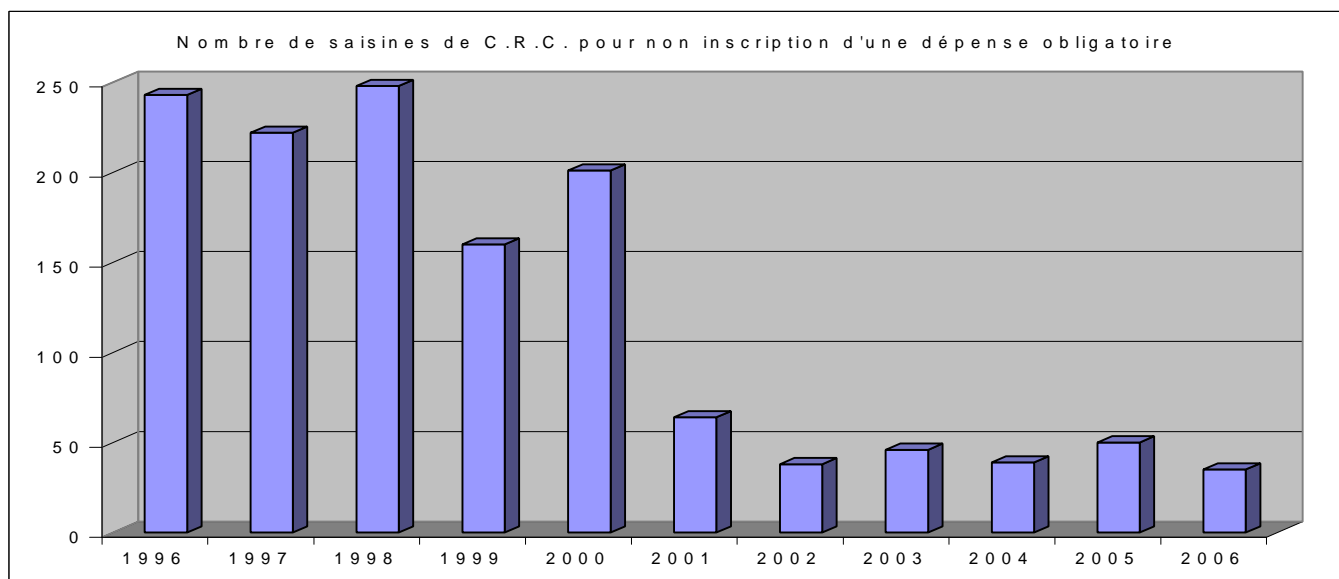
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de lettres d'observations pour non-inscription d'une dépense obligatoire	400	747	756	346	238	242

2.5.1.2. Les saisines de C.R.C. pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais beaucoup moins fréquentes

Le nombre de saisines de C.R.C. pour non-inscription d'une dépense obligatoire chute en effet considérablement, -68% entre 2000 et 2001, ce qui met en évidence, une fois encore, l'effet de la fiabilisation du recueil des données.

A partir de 2001, la tendance semble se stabiliser avec un nombre annuel de saisines inférieur à 50. Il en résulte que la quasi-totalité des cas de non-inscription d'une dépense obligatoire ne donne pas lieu à une saisine de la Chambre Régionale des Comptes, au titre de l'article L.1612-15 du Code général des collectivités territoriales.

La plupart des collectivités locales et des établissements publics répondent ainsi favorablement aux mises en demeure adressées par les services préfectoraux.



2.5.2. Les cas de mandatement d'office des dépenses obligatoires connaissent en revanche une nette augmentation.

L'article L.1612-16 du Code général des collectivités territoriales prévoit que cette procédure de mandatement d'office est indépendante de l'inscription d'office.

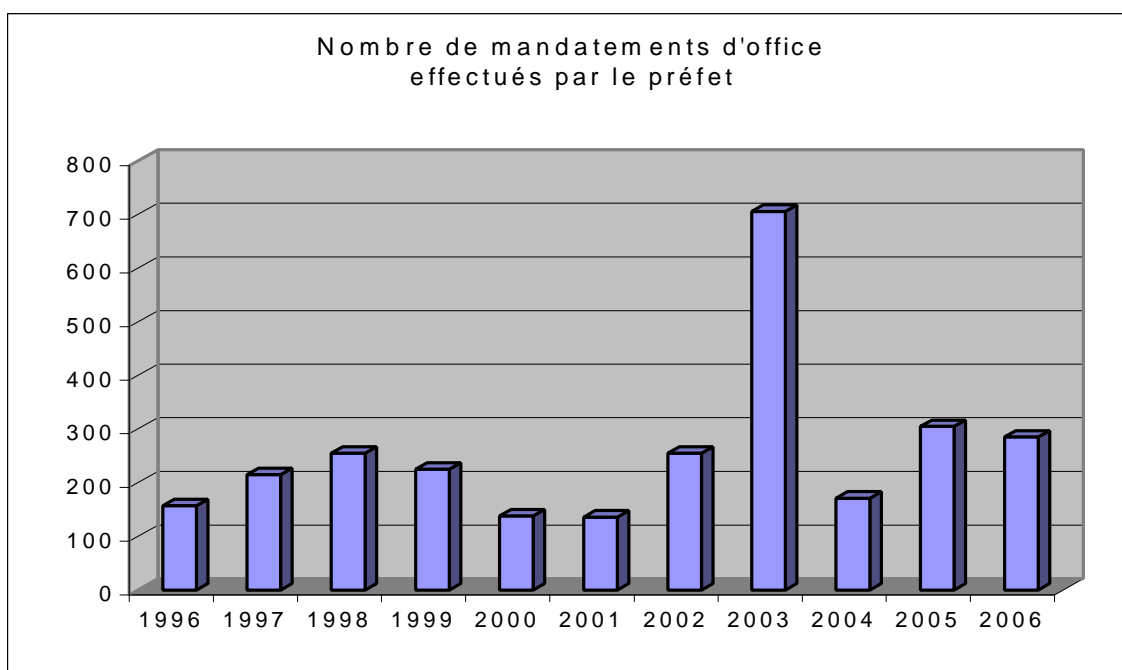
Le préfet, s'il constate que les crédits nécessaires au paiement d'une dépense obligatoire inscrite au budget sont disponibles, peut engager la procédure du mandatement d'office directement. Il constate lui-même le caractère obligatoire de la dépense.

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

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

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

Après une forte augmentation du nombre de mandatements d'office effectués par le préfet en 2003, celui-ci chute de plus de 75 % en 2004, pour ensuite connaître une nouvelle hausse en 2005 et une quasi-stabilisation en 2006. Cette fluctuation observée du nombre de mandatements d'office s'explique en partie du fait du changement des exécutifs locaux, suite aux élections. En effet, certains nouveaux ordonnateurs peuvent être amenés à contester des créances résultant d'engagements antérieurs.



2.5.3. Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du C.G.C.T restent exceptionnels.

Parallèlement à ce dispositif de droit commun, doit être mentionnée la procédure dérogatoire prévue à l'article L. 1612-17 du C.G.C.T. et résultant de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, modifiée par la loi n°93-122 du 29 janvier 1993.

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 la chose jugée. Elle est mise en œuvre, à l'instar de la procédure de mandatement prévue à l'article L. 1612-16 du C.G.C.T, par le seul préfet, mais sans l'intervention de la C.R.C., qui est incompétente pour apprécier d'éventuelles saisines en la matière.

Deux conditions subordonnent l'application de la procédure énoncée par la loi du 16 juillet 1980, d'une part, la décision de justice doit être passée en force de chose jugée et, d'autre part 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 alors intervenir et procéder à l'inscription ou au mandatement d'office de la condamnation. Ainsi, en cas d'insuffisance de crédits disponibles pour couvrir la dépense constatée dans le délai d'un mois, c'est au préfet qu'il appartient d'adresser à la collectivité ou à l'établissement public une mise en demeure de dégager les ressources nécessaires. 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.

Ainsi, cette procédure offre en théorie des délais plus courts d'inscription et de mandatement d'une dépense que dans le cadre de la procédure de droit commun prévue par les articles L.1612-15 et 1612-16 du Code général des collectivités territoriales.

Pour autant, cette procédure, qui demeure exceptionnelle, peut poser d'autres difficultés, qui ont été récemment mises en lumière avec l'arrêt rendu le 26 septembre 2006 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), condamnant la France au paiement d'une somme de 17 millions d'euros pour défaut d'exécution d'une décision de justice dans l'affaire opposant la commune de Santa-Maria-Poggio (Haute-Corse) aux sociétés fermière et de gestion du port de Campoloro.

3. Un contrôle budgétaire qui doit encore surmonter certaines difficultés

Les difficultés rencontrées dans l'exercice du contrôle budgétaire sont de deux ordres. D'une part, il s'agit de difficultés matérielles qui tendent à réduire l'efficacité du contrôle budgétaire. D'autre part, certaines règles budgétaires et comptables font toujours l'objet d'une appréhension délicate.

3.1. Des difficultés d'ordre pratique et matériel.

3.1.1. La brièveté des délais légaux de réalisation du contrôle budgétaire.

Parmi les difficultés soulevées par les préfetures, celle des délais est sans aucun doute la plus récurrente. Le préfet est en effet tenu de respecter des délais très stricts pour déférer un document budgétaire à la Chambre Régionale des Comptes. Ainsi, lorsqu'il constate qu'un budget n'a pas été voté en équilibre, il dispose d'un délai de 30 jours à compter de la date de réception des actes budgétaires pour pouvoir saisir la Chambre Régionale des Comptes compétente.

L'impression de brièveté du délai s'est d'autant plus accentuée que les collectivités tendent de plus en plus systématiquement à voter de façon concomitante leur budget et leur compte administratif. Transmis quasi-simultanément aux préfetures, les budgets primitifs et les comptes administratifs requièrent des contrôles qui ne peuvent pas tous être effectués, à moyen humain constant, dans un délai d'un mois. Le manque de personnel formé et le non-respect du délai d'un mois pour le contrôle des documents budgétaires sont ainsi des difficultés fréquemment rapportées. Elles expliquent, en grande partie, la nécessité de mettre en œuvre une stratégie de contrôle prioritaire des actes budgétaires, compte tenu du volume de documents budgétaires reçus.

Par ailleurs, le nombre d'actes à contrôler augmente de façon importante du fait de la hausse du nombre de budgets annexes. Si le principe d'unité budgétaire implique que toutes les opérations d'un organisme public soient en effet dûment retracées dans un document unique, les textes législatifs ou réglementaires peuvent prévoir des exceptions à ce principe.

Les budgets annexes sont ainsi limités à quatre catégories de services publics:

- Les services publics à caractère industriel et commercial (S.P.I.C.) font l'objet d'un budget annexe lorsqu'ils sont gérés par la collectivité en « régie simple, directe ou sans forme assimilée, ainsi qu'en régie dotée de la seule autonomie financière ». Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière disposent d'un budget distinct de celui de la commune.
- Les services publics à caractère administratif (S.P.A) font l'objet d'un budget annexe lorsqu'ils sont dotés de l'autonomie financière.
- Les services assujettis à la T.V.A., qu'ils aient un caractère administratif ou industriel et commercial. L'article 201 octies de l'annexe II du Code général des impôts impose à ces

services une comptabilité distincte adaptée du plan comptable général de 1982. Il s'agit en fait d'individualiser les opérations en vue de déterminer l'assiette de la T.V.A.

- Les interventions à but social et médico-social visées à l'article 1^{er} de la loi n°75-535 du 30 janvier 1975 modifié peuvent être gérées par des services non personnalisés créés par la collectivité intéressée, éventuellement après autorisation délivrée par l'autorité compétente de l'Etat. Conformément aux décrets n°61-9 du 3 janvier 1961 et n°99-316 du 26 avril 1999, la nomenclature budgétaire et comptable de ces services est celle applicable aux établissements sociaux et médico-sociaux.

En outre, une réception tardive des documents nécessaires à l'élaboration des budgets (dotations de l'Etat, bases prévisionnelles des impôts locaux...) peut entraîner également des votes tardifs et donc une concentration des budgets transmis sur une période très courte. Toutefois, en règle générale, on note que depuis 2003, date de la mise en ligne des dotations sur le site internet de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, une grande partie des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre votent plus promptement leur budget.

Dans la mesure où les collectivités et leurs établissements sont ainsi en mesure d'adopter plus précocement leurs budgets primitifs, une transmission moins tardive des états 1259 évaluant les bases d'imposition devrait être envisagée, afin de permettre aux collectivités et à leurs établissements de voter le taux des contributions directes en même temps que le budget primitif.

Enfin, face aux difficultés rencontrées, les services préfectoraux émettent fréquemment le souhait d'un alignement du délai de contrôle budgétaire (30 jours) sur le délai existant en matière de contrôle de légalité (2 mois), sachant par ailleurs que les lettres d'observations émises en matière de contrôle budgétaire ne suspendent pas le délai ouvert pour la saisine de la C.R.C.

Cette proposition, si elle mérite d'être examinée, ne doit toutefois pas avoir pour conséquence de trop différer l'adoption définitive des budgets qui sont mis en cause, sachant que le délai actuel d'une procédure de saisine de la C.R.C. pour déséquilibre peut s'échelonner en pratique sur quatre à cinq mois, entre la transmission du budget par la collectivité (ou l'EPCI) et le règlement du budget par le préfet (à l'issue du second avis de la C.R.C.).

Cela étant, il convient de souligner que les budgets locaux sont d'ores et déjà soumis aux règles usuelles du contrôle de légalité (délai de 2 mois pouvant être interrompu par une lettre d'observations) pour l'ensemble des irrégularités de forme (respect des maquettes réglementaires par exemple) ou de fond qui ne concernent pas stricto sensu le contrôle budgétaire (c'est-à-dire les dispositions des articles L. 1612-1 et suivants du C.G.C.T.).

3.1.2. Les moyens humains.

3.1.2.1. D'un point de vue quantitatif.

En l'absence d'un outil de traitement de masse, et compte tenu de la brièveté des délais de saisine de la C.R.C., on peut s'interroger sur l'adéquation des effectifs des agents chargés du contrôle budgétaire au regard du nombre très élevé et croissant d'actes à contrôler. De fait, les services préfectoraux ont été amenés à élaborer des stratégies de contrôle ciblées, reposant sur

l'inscription au réseau d'alerte, sur l'importance de la collectivité et des enjeux mais également sur les informations qui ont pu être recueillies par les services préfectoraux à l'occasion de l'exercice du contrôle de légalité.

La forte saisonnalité de l'activité de contrôle budgétaire implique également que les agents chargés du contrôle budgétaire soient chargés, tout au long de l'année, d'autres dossiers : en premier lieu l'activité de conseil aux collectivités en matière budgétaire, mais aussi la gestion des dotations de l'Etat aux collectivités (FCTVA, DGE), le contrôle de légalité, etc...

Cette polyvalence s'est particulièrement renforcée du fait de la réduction des effectifs dans les services préfectoraux.

Cette réduction des effectifs, conjuguée à l'accroissement du nombre d'actes budgétaires transmis, plaide en faveur de la mise en place d'un outil d'aide au contrôle budgétaire, permettant d'effectuer des contrôles automatiques et dématérialisés (cf. infra).

3.1.2.2. D'un point de vue qualitatif.

La participation au contrôle budgétaire nécessite une certaine technicité qui ne peut se révéler que par l'exercice quotidien et approfondi du contrôle. Ceci ne va pas sans créer quelques difficultés, notamment en termes de formation lorsque la mobilité au sein des services est importante.

Les collectivités locales et leurs établissements publics locaux rencontrent la même difficulté à recruter des personnels de haute technicité, ce qui entraîne un certain nombre d'erreurs dans l'élaboration et l'exécution des budgets de ces entités.

3.2. Des difficultés d'appréhension des règles budgétaires et comptables, en dépit des efforts d'harmonisation et de simplification entrepris.

3.2.1. Certaines règles budgétaires et comptables restent difficiles à appréhender en dépit des efforts d'harmonisation et de simplification entrepris ces dernières années.

Lors de l'exercice du contrôle, les services des préfetures ont été amenés à soulever un certain nombre de difficultés qui se posent aux élus locaux. Plus que des tentatives délibérées de contourner les règles, ces questions révèlent en fait un degré d'incompréhension, parmi les élus et leurs agents, de certaines règles budgétaires et comptables qu'ils doivent appliquer.

3.2.1.1. L'harmonisation et la simplification des instructions budgétaires et comptables.

L'ordonnance n°2005-1027 du 26 août 2006 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés et ses deux décrets d'application sont venus modifier, à compter de l'exercice 2006, les règles budgétaires et comptables applicables aux communes et à leurs établissements (M14), aux départements (M52), aux services départementaux d'incendie et de secours (M61) et aux régions (M71).

L'instruction M14 a été la plus impactée par les textes, conformément aux vœux des élus et aux recommandations du groupe de travail constitué dès mars 2003 au sein du Comité des

finances locales. La première des simplifications a été la création d'une maquette budgétaire unique applicable à tous les types de communes et d'établissements communaux.

Pour chacune de ces instructions, la réflexion sur la simplification et l'amélioration des règles budgétaires et comptables a été menée dans un objectif de cohérence d'ensemble avec les autres comptabilités du secteur public local.

Ainsi, l'instruction M14 a été rénovée notamment au vu des réformes conduites ces dernières années en direction des départements et des régions.

A ce titre, les communes et leurs établissements peuvent, depuis l'exercice 2006, à l'instar des départements et des régions, gérer leurs dépenses de fonctionnement de manière pluriannuelle et évaluer eux-mêmes les risques réels encourus grâce à un nouveau régime de provisions.

La M14 oblige désormais également les communes et leurs établissements publics à imputer directement en section d'investissement les subventions d'équipement qu'ils versent à des tiers et globalise dans les documents budgétaires les opérations d'ordre au sein de chapitres spécifiques distincts.

En outre, certaines mesures simplifiant les écritures budgétaires et comptables et améliorant la lisibilité des documents budgétaires ont été également introduites dans les autres comptabilités locales.

En l'occurrence, les départements et les services départementaux d'incendie et de secours bénéficient depuis 2006 de la débudgétisation des opérations d'ordre patrimoniales, de la simplification de la comptabilisation des produits de cession et de la simplification des annexes aux documents budgétaires. Ces simplifications seront étendues aux régions lors de l'adoption définitive de l'instruction M71, à l'exception de la simplification des annexes d'ores et déjà applicable.

D'autres instructions budgétaires et comptables, notamment celle applicable aux services publics industriels et commerciaux (M4), vont bénéficier dès 2008 des mesures de simplification introduites par la rénovation des instructions locales, initiée par la réforme de la M14.

L'enjeu de ces réformes est désormais, pour les élus comme pour les praticiens et les tiers observateurs, de s'approprier les nouveaux cadres budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales et à leurs établissements. De là dépendent la transparence et la sincérité de la situation financière du monde local, garanties par ces nouvelles règles budgétaires et comptables.

L'harmonisation des différentes nomenclatures facilite indéniablement l'exercice du contrôle budgétaire. Les préfetures soulignent notamment la lisibilité apportée par la nouvelle présentation M14 (modalités de vote du budget, détail par article pour la section d'investissement). Cependant, les préfetures relèvent aussi certains effets ambivalents de la réforme comme la débudgétisation de certaines opérations (cession d'immobilisation, les intérêts courus non échus, les provisions) et une perte de lisibilité sur certains documents (suppression de la page d'équilibre financier du compte administratif).

De plus, l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements soulignent les effets pervers du changement systématique des règles budgétaires et comptables et des maquettes budgétaires.

3.2.1.2 Certaines règles budgétaires et comptables restent complexes et difficiles à appréhender.

Les dernières réformes budgétaires entrées en vigueur en 2004 et 2006 ont globalement facilité l'exercice du contrôle budgétaire mais certaines opérations budgétaires, au regard de leurs complexités, continuent de poser des difficultés.

De plus, il s'avère que quelques collectivités et établissements publics continuent de présenter certaines opérations budgétaires sous le format applicable avant la réforme. Il apparaît ainsi que ces derniers ont besoin d'un temps nécessaire à l'apprentissage et à la maîtrise des opérations budgétaires.

- Les opérations budgétaires et comptables posant le plus de difficultés sont les provisions et les cessions.

L'ordonnance n°2005-1027 relative à la simplification et l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés a simplifié le régime des cessions. Désormais, seul le montant de la cession est retracé dans le budget primitif au chapitre 024 « produits des cessions des immobilisations. En revanche, est retracé au compte administratif l'exécution complète de la cession. Les collectivités territoriales n'ont alors plus de crédit à prévoir au budget afin de passer les opérations d'exécution. Ce mécanisme automatique d'ouverture des crédits reste encore mal appréhendé par la majeure partie des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Cette ordonnance a également réformé le régime des provisions. Désormais, les communes ont le choix entre réaliser des provisions semi-budgétaires ou des provisions classiques.

- Des procédures de reprise et d'affectation des résultats restent également mal appréhendées.

L'affectation et la reprise des résultats sont en effet l'une des principales difficultés rencontrées lors de l'exercice du contrôle budgétaire. La détermination du résultat d'un exercice clos s'effectue au moment du vote du compte administratif de cet exercice qui intervient 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.

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

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

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

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

Les préfetures veillent particulièrement à la bonne application des règles d'affectation du résultat, en raison de son rôle stratégique dans la construction de l'équilibre budgétaire et de la sincérité des budgets. Ainsi, certaines préfetures recensent dans les circulaires préfectorales les anomalies constatées lors des contrôles effectués.

Par ailleurs, on observe que de nombreuses demandes de rectifications sont liées à la reprise et à l'affectation des résultats, ces mécanismes n'étant pas toujours bien maîtrisés, en particulier dans les petites communes ou les syndicats.

3.2.2. Des difficultés dans la mise en œuvre du contrôle budgétaire.

Les préfetures rencontrent un certain nombre d'obstacles dans la réalisation du contrôle budgétaire.

3.2.2.1. L'appréciation de la sincérité reste difficile.

L'appréciation de la sincérité du budget, principe essentiel des règles budgétaires et comptables, reste malheureusement souvent aléatoire. L'un des obstacles majeur à cette appréciation de la sincérité est celui de la justification des restes à réaliser.

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

? En section d'investissement :

- En dépenses d'investissement, toutes catégories de collectivités confondues, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice,
- En recettes d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

? En section de fonctionnement :

- En dépenses de fonctionnement, pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et régions, les restes à réaliser correspondent 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,
- En recettes de fonctionnement, aux recettes de fonctionnement certaines non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Toute la difficulté pour les services des préfetures en charge du contrôle budgétaire est de pouvoir apprécier la sincérité de ces restes à réaliser. Bien que la tenue d'une comptabilité d'engagement par les collectivités soit obligatoire en vertu de la loi (articles L. 2342-2 en ce qui concerne les communes, L. 3341-1 pour les départements et L. 4341-1 pour les régions), nombreuses sont les préfetures qui dénoncent une mauvaise tenue de celle-ci voire son inexistence.

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

Les restes à réaliser étant un élément du calcul de l'équilibre du compte administratif, leur manque de sincérité entraîne mécaniquement un défaut de sincérité du compte administratif. Les erreurs constatées par les services préfectoraux conduisent ainsi fréquemment à des majorations excessives de ressources anticipées par la collectivité.

Les restes à réaliser en dépenses sont justifiés par l'état des dépenses engagées non mandatées dont un exemplaire est joint au compte administratif, auquel est assorti un état des restes à réaliser en recettes lequel prévoit de façon certaine mais non réalisé le financement des dépenses concernées. Un certain nombre de pièces peuvent être apportées à la justification des restes à réaliser : contrats, conventions, marchés délibérations pour les restes à réaliser en dépenses, décision de réservation de crédit, lettre d'engagement de l'organisme prêteur, contrat d'emprunt, contrat, convention avec des tiers ou d'autres collectivités, arrêté attributif de subvention ou tout acte prouvant leur caractère certain pour les restes à réaliser en recettes.

Il est également difficile de pouvoir toujours vérifier le rattachement des charges et des produits à l'exercice qui est obligatoire pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Cette procédure prévoit que sont rattachés à l'exercice tant les dépenses engagées pour lesquelles le service fait a été constaté mais sans réception de la facture au cours de l'exercice, que les produits dès l'intervention du fait générateur et ce, même si leur recouvrement effectif n'intervient qu'au cours de l'exercice suivant.

De plus, très souvent, les préfetures ne disposent pas du compte de gestion, document pourtant essentiel pour pouvoir apprécier la sincérité du compte administratif.

Ce document synthétique rassemble en effet tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice ainsi que les pièces justificatives y afférents. Il répond à un double objectif :

justifier l'exécution du budget et présenter l'évolution de la situation patrimoniale et financière de la collectivité ou de l'établissement public. Etabli par le comptable, il doit être transmis à l'exécutif local au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice clos afin d'être présenté à l'assemblée délibérante.

3.2.2.2. Le développement de l'intercommunalité complexifie le contrôle budgétaire.

Le développement de la coopération intercommunale a accru et complexifié le travail des agents en charge du contrôle budgétaire.

En effet, leur création amène un certain nombre de documents supplémentaires et des opérations plus lourdes à contrôler comme par exemple les règles relatives à la fiscalité (Taxes directes locales : TH, TP et taxes foncières ; Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères) et à son reversement (Attributions de Compensation (AC), Dotation de Solidarité Communautaires (DSC).

De plus, les agents en charge du contrôle budgétaire sont confrontés à des problématiques relatives à la définition de l'intérêt communautaire. L'intérêt communautaire constitue la ligne de partage, au sein d'une compétence transférée, entre les actions qui ont vocation à être mises en œuvre par l'EPCI et celles qui demeurent de la compétence de ses communes membres. Afin de clarifier l'exercice des compétences transférées et d'éviter les enchevêtrements de compétences entre les compétences des communes et les compétences des établissements publics de coopération intercommunale, une circulaire du 23 novembre 2005 du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire précisait que la notion d'intérêt communautaire devait être définie avant le 18 août 2006.

Afin de faciliter l'exercice du contrôle budgétaire, les préfetures disposent d'un dispositif d'alerte dénommé OSIRIS leur permettant de cibler les groupements de communes présentant des difficultés financières et nécessitant de ce fait une attention particulière. Les agents en charge du contrôle budgétaire souhaitent également l'insertion dans les maquettes budgétaires d'informations relatives aux communes adhérentes à l'EPCI, à leur population ainsi qu'aux compétences qu'il exerce.

4. LES EFFORTS MENES PAR LES SERVICES DE L'ETAT ET LES SERVICES DECONCENTRES AFIN D'AMELIORER LE CONTRÔLE BUDGETAIRE.

4.1. L'organisation du contrôle budgétaire.

4.1.1. L'harmonisation préfecture/ sous-préfectures.

Au sein de chaque département, la préfecture et les différentes sous-préfectures se partagent l'exercice du contrôle budgétaire par arrondissement. La stratégie de contrôle est définie pour l'ensemble du département par le bureau chargé des finances locales de la préfecture et est appliquée par les sous-préfectures. Le bureau chargé des finances locales joue également un rôle d'information vis-à-vis des sous-préfectures et d'harmonisation de la pratique du contrôle budgétaire dans le département. Ainsi des lettres d'observations sur des situations budgétaires particulières ou complexes sont le plus souvent diffusées aux sous-préfectures. Des réunions d'harmonisation, au cours desquelles les stratégies départementales de contrôle sont définies, sont également organisées chaque année.

De plus, ce bureau peut jouer un rôle formateur vis-à-vis des agents chargés du contrôle budgétaire en sous-préfectures, et apporter son expertise en la matière quant aux situations plus complexes.

Auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les préfetures et les sous-préfectures jouent un rôle de conseil. Le conseil intervient en amont par circulaires, par messagerie ou par téléphone, mais aussi au moment des opérations de contrôle. Il s'effectue donc régulièrement et fait partie du quotidien des services, en particulier pour les petites collectivités territoriales et leurs syndicats, dont le personnel manque de formation.

4.1.2. La coopération avec les services du trésor.

Bien que n'étant pas formellement associés au contrôle budgétaire au regard des dispositions du C.G.C.T., un certain nombre de services déconcentrés de l'Etat n'en joue pas moins un rôle primordial en la matière.

Principal collaborateur de la préfecture, la trésorerie générale participe activement à la bonne marche du réseau d'alerte des finances locales, ce qui s'avère être une précieuse aide technique.

L'objectif du réseau d'alerte, mis en place par la D.G.C.L. et la D.G.C.P. en 1993, est de pouvoir déceler de façon préventive les difficultés financières des collectivités locales et des établissements publics locaux.

En 2001, ce mécanisme a fait l'objet d'un important réaménagement dans le sens d'une plus grande simplification pour se baser sur une méthode de scoring. Quatre ratios sont dégagés pour assurer la détection :

- Le coefficient d'autofinancement courant,
- Le ratio de rigidité des charges structurelles,
- Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal,
- Le surendettement.

De plus, le dispositif a été largement déconcentré pour donner plus de place à l'échelon local et notamment au trésorier payeur général qui présélectionne les collectivités en calculant les quatre ratios dès la fin de la journée complémentaire à partir des balances des comptes de l'exercice. Cette présélection donne ensuite lieu à une analyse plus poussée pouvant déboucher sur une démarche commune du préfet et du trésorier payeur général auprès de la collectivité concernée.

Depuis 2001 également, l'ensemble des collectivités locales sont concernées, y compris les communes de moins de 10 000 habitants et les collectivités d'outre-mer, auparavant non intégrées dans le réseau d'alerte. Depuis 2006, le réseau d'alerte OSIRIS a été mis en place afin de détecter les EPCI présentant des difficultés financières particulières. Certaines préfetures soulèvent le manque de déploiement du réseau d'alerte OSIRIS par les trésoreries générales.

C'est à partir des données du réseau que sont, la plupart du temps, établies les stratégies de contrôle ciblé par les préfetures. Concrètement, des courriers co-signés par le préfet et le trésorier payeur général sont envoyés aux collectivités en difficulté afin de mieux les sensibiliser à leur situation. Ces courriers donnent souvent lieu à des réunions également communes avec les collectivités ainsi désignées.

Les trésoreries générales ne sont toutefois pas les seuls partenaires des services préfectoraux en matière de contrôle budgétaire. Les percepteurs sont également souvent associés, dans le cadre de « pôles interministériels », ainsi que, le cas échéant, les directions départementales de l'équipement, etc....

Au regard de l'importance de ce dispositif, les préfetures souhaitent que les différents réseaux d'alerte aient en plus d'une approche rétrospective une approche prospective de la situation financière des collectivités locales et de leurs établissements publics.

De plus, les préfetures souhaitent également la mise en place d'un dispositif de réseau d'alerte prenant en compte la situation des « satellites » des collectivités locales comme les sociétés d'économie mixte locale.

4.2. La communication à l'égard des élus.

L'efficacité du contrôle budgétaire passe également par la qualité des relations entre les préfetures et les élus locaux. Plus que sur le contrôle stricto sensu, l'accent est particulièrement mis sur les fonctions de conseil qu'exercent les services préfectoraux auprès des collectivités locales et de leurs établissements publics.

Le conseil aux collectivités locales et aux établissements publics locaux prend des formes diverses et variées.

Cela passe tout d'abord par la transmission soit de circulaires ou guides émanant des différentes administrations centrales concernées (Direction Générale des Collectivités Locales, Direction de la Comptabilité Publique...), soit de circulaires ou guides élaborées localement par les services préfectoraux. A minima, il s'agit d'une circulaire annuelle rappelant les principales règles régissant l'élaboration des actes budgétaires. Le plus souvent, une dizaine de documents sont ainsi envoyés par an aux collectivités et à leurs établissements publics. De plus en plus, c'est au moyen du réseau Internet que sont envoyées ces circulaires. Différents sites Internet, notamment ceux de la D.G.C.L., du ministère des finances ou du journal officiel, sont en outre particulièrement appréciés et régulièrement consultés.

Outre cette transmission de l'information, des échanges plus personnalisés ont également lieu, principalement sous la forme de contacts téléphoniques. Une fois encore, l'utilisation croissante d'Internet est à souligner. Le courriel tend en effet à devenir un moyen privilégié d'échanges entre les préfetures et les collectivités.

Les contacts directs en préfecture ou sous-préfecture sont également privilégiés. Les élus n'hésitent en effet pas à se déplacer pour régler un problème ou soumettre une question afin d'obtenir un maximum de sécurité juridique pour leurs actes. De manière générale, des réunions plus formelles sont organisées pour les collectivités en difficultés. Il s'agit alors la

plupart du temps de démarches entreprises dans le cadre du réseau d'alerte des finances locales en collaboration avec la Trésorerie Générale.

Grâce à ces échanges s'instaure un climat de confiance entre les préfetures et les instances locales qui, à la quasi-unanimité, acceptent parfaitement bien le contrôle des premières. Il est important de souligner, à ce titre, qu'une grande partie du contrôle budgétaire s'effectue au travers de cette mission d'information et de conseil auprès des élus et de leurs services.

4.3. La formation des agents en charge du contrôle budgétaire.

4.3.1. Les formations organisées au niveau central et local.

La quasi-totalité des agents des préfetures a eu l'opportunité de suivre des stages de formation au contrôle budgétaire. Pour une part, ces stages ont été organisés au niveau central par la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au centre de Lognes. Ces formations se sont déroulées suivant différents formats. Certaines d'entre elles ne comportent qu'un seul module tandis que d'autres incluent des modules d'approfondissement afférent notamment à l'analyse financière notamment. Une fois par an au moins, des agents participent également aux journées organisées par la Direction Générale des Collectivités Locales au ministère de l'intérieur.

Parallèlement à ces formations au niveau national, d'autres formations sont également organisées au niveau interrégional regroupant ainsi des agents de différentes préfetures.

Au niveau local, des journées de formation et d'information sont parfois mises en place avec des magistrats de la chambre régionale des comptes ou des agents des trésoreries. Ces journées représentent un complément idéal aux formations plus classiques en permettant un échange intéressant de points de vue différents sur une même activité.

4.3.2. Les supports pédagogiques.

Les documents mis à disposition par la Direction Générale des Collectivités Territoriales sont particulièrement appréciés par les services de la préfeture et des sous-préfetures. Ils considèrent qu'ils facilitent considérablement l'exercice du contrôle budgétaire.

Les documents les plus utilisés sont le guide pratique du contrôle budgétaire et financier, mis à jour annuellement, reprenant les principes juridiques du contrôle budgétaire et la méthodologie du contrôle des documents et actes budgétaires obligatoires, les commentaires des maquettes réglementaires des budgets votés par nature reprenant les points de réforme de la maquette budgétaire M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics et les différentes instructions budgétaires et comptables applicables aux régions, départements, communes et services départementaux d'incendies et de secours..

Le site Intranet est également très apprécié, de même que le « flash finances locales », lettre d'information hebdomadaire mise en place le 3 février 2006, qui constitue un véritable outil de veille juridique. Le « flash finances locales » permet aux agents des bureaux du contrôle budgétaire des préfetures et sous-préfetures d'être alertés en temps réel de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires récentes, de l'actualisation des plans de comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements.

5. LA MODERNISATION DU CONTRÔLE BUDGETAIRE.

5.1. Les suites du rapport de la mission interministérielle de juillet 2003 : la signature d'une convention de partenariat avec les services du Trésor public.

Dans le cadre de la Directive Nationale d'Orientation (DNO), et suite au rapport de la mission interministérielle sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire de juillet 2003, a été lancé un mouvement de modernisation à moyen terme de la procédure du contrôle budgétaire, mode spécifique de contrôle de légalité opéré par le représentant de l'Etat dans le département.

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 en termes de papiers, il s'agit également de bâtir un véritable outil d'exploitation automatisée des budgets qui permettra aux préfetures de repérer plus facilement les collectivités à risques sur lesquelles il convient d'effectuer les contrôles approfondis ;
- l'expérimentation d'un partenariat associant les services du Trésor public à l'exercice du contrôle budgétaire.

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

Ce partenariat, dans son principe, ne faisait qu'institutionnaliser la coopération informelle existante entre le réseau des préfetures et le réseau de la DGCP (trésoreries générales), s'agissant notamment de dossiers complexes relatifs à la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics⁵.

Il comprenait toutefois deux volets innovants :

- d'une part, la mise en place d'un module de contrôle de l'équilibre budgétaire intégré à l'application de tenue des comptabilités locales Hélios alors en cours de développement par la DGCP, et dont les résultats devaient être mis à disposition des préfetures,
- d'autre part, la participation expérimentale, pour les exercices 2005 et 2006, des services de la trésorerie générale, dans un nombre de départements limités, à l'exercice du contrôle budgétaire pour un échantillon de collectivités définies d'un commun accord.

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

⁵ Il convient, à ce titre, de rappeler l'existence des deux réseaux d'alerte des finances locales, copilotés par la DGCL et la DGCP (« SCORE » pour les communes et « OSIRIS » pour les EPCI).

L'expérimentation initiale, lancée en 2005, n'avait concerné que six départements⁶, rejoints par treize autres⁷ en 2006. L'expérimentation a été prolongée en 2007 d'une année supplémentaire, mais n'a été étendue qu'à un nombre plus réduit de nouveaux départements⁸. En effet, les premiers bilans de cette expérimentation, réalisés fin 2005 et fin 2006, en dressent un constat mitigé, qui explique le peu d'intérêt des autres préfetures et des autres trésoreries générales à entrer dans une expérimentation à leur tour.

Tout d'abord, le développement du projet Hélios a rencontré des difficultés qui ont généré des retards de déploiement importants, rendant largement secondaire et inopérant, en l'état du déploiement, un module de calcul de l'équilibre budgétaire. Dans ces conditions, et compte tenu du fait que le module de contrôle budgétaire sous Hélios constitue une fonctionnalité largement subsidiaire, l'application Hélios n'a pas pu être utilisée dans le cadre de l'expérimentation⁹.

En outre, l'expérimentation a mis en lumière plusieurs difficultés :

- le partenariat n'a concerné, dans chaque département, qu'un nombre limité de collectivités et d'établissements publics (en pratique les plus importants), sans permettre de tester la profitabilité de cette association pour un contrôle exhaustif de l'ensemble des collectivités et des EPCI ;
- sont apparues des difficultés de positionnement pour les agents du trésor public dans le cadre des missions très diverses et parfois contradictoires qu'ils exercent (tenue des comptabilités, contrôle comptable, conseil aux collectivités et - de manière expérimentale - participation à l'exercice du contrôle budgétaire), aboutissant à la mise en exergue de divergences parfois lourdes en matière de contrôle budgétaire, ce dernier contrôle – qui n'est qu'un démembrement du contrôle de légalité – ayant finalement peu en commun avec les contrôles réalisés par le comptable (disponibilité des crédits, régularité des pièces justificatives, etc...). En outre, l'audit de modernisation relatif au contrôle budgétaire, dont les conclusions ont été rendues publiques au début de l'année 2007, a souligné que le contrôle de la sincérité des inscriptions budgétaires ne pouvait être réalisé que par les agents des préfetures, alors même que l'un des objectifs principaux du partenariat était d'accroître la qualité et la profondeur de ce contrôle avec l'appui de personnels complémentaires ;
- le travail de deux services de l'Etat, dans un esprit de complémentarité, sur des documents budgétaires en format papier et dans des délais beaucoup plus stricts (afin de respecter le délai d'un mois imparti au préfet pour saisir la chambre régionale des comptes), ont mis en évidence la nécessité d'une modernisation du contrôle reposant sur une transmission et

⁶ Le Calvados, le Finistère, l'Indre-et-Loire, la Moselle, le Rhône et les Vosges

⁷ L'Allier, l'Ariège, le Cher, la Dordogne, la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, la Haute-Marne, l'Orne, le Pas-de-Calais, la Saône-et-Loire, la Sarthe, le Var et les Hauts-de-Seine.

⁸ les Alpes-Maritimes, l'Aveyron, les Côtes d'Armor, la Lozère et le Val-de-Marne

⁹ Ce module ne sera a priori pas développé à l'avenir, étant largement sous-dimensionné pour les besoins du contrôle budgétaires et n'exploitant pas les données issues des comptes administratifs des collectivités et de leurs établissements publics. En outre, Hélios demeure une application du Trésor public, qui n'a pas vocation à être déployée dans les services préfectoraux.

un examen de documents dématérialisés. En effet, au-delà des modalités pratiques¹⁰ qui ont illustré les limites d'un tel partenariat, cette convention a mis en évidence les besoins existants en matière d'outil d'aide au contrôle budgétaire en préfecture.

Sur ce dernier point, la mise à disposition des données des budgets primitifs figurant dans l'application Hélios ne saurait suffire pour réaliser un véritable contrôle budgétaire, ce qui a motivé une réflexion sur la mise en œuvre d'un outil permettant à la fois la télétransmission des budgets et des comptes administratifs et leur analyse automatique (cf. la partie consacrée au projet « Actes budgétaires »).

Enfin, l'expérimentation a mis en lumière l'extrême spécialisation et la qualité des agents des préfectures au regard des tâches demandées en charge du contrôle budgétaire, illustrant ainsi la difficulté de confier cette mission à d'autres agents, fussent-ils dotés d'une compétence comptable. En effet, la mission de contrôle budgétaire nécessite également une parfaite maîtrise de la gestion des dotations de l'Etat aux collectivités locales, afin d'être mieux à même de détecter d'éventuelles insincérités budgétaires, tout comme elle requiert une qualité d'analyse au regard du contrôle de la légalité des délibérations (respect des maquettes, régularité des annexes budgétaires, ou encore de certaines formalités substantielles, à l'instar du débat d'orientation budgétaire, etc...).

10 Dont, par exemple, l'augmentation des frais d'affranchissement, l'accroissement des coûts de reproduction en raison de la duplication des budgets, l'organisation de réunions de concertation, la perte de documents, les analyses hors délais, la re-rédaction des lettres d'observations par les services préfectoraux, la correction d'observations non fondées, etc...

5.2. L'extension du projet ACTES : « ACTES BUDGETAIRES ».

Jusqu'à présent, le contrôle budgétaire ne faisait l'objet que d'une informatisation toute relative. Les seules applications utilisées sont en fait le produit de développements internes à chaque préfecture. Il s'agit de fichiers Excel permettant de faciliter la tâche des personnels. Le plus souvent, ces mini-applications ont pour but de suivre les différentes collectivités locales et établissements publics locaux dans leur calendrier budgétaire ou encore de calculer de façon sommaire l'équilibre du budget.

Les fortes attentes exprimées par les préfectures en matière de dématérialisation et d'automatisation des contrôles, conjuguées aux possibilités offertes par le vaste mouvement de dématérialisation des délibérations transmises au contrôle de légalité, ont conduit la DGCL à s'interroger sur une extension du projet Actes visant à dématérialiser, à l'instar des délibérations courantes, les documents budgétaires, pour ensuite en exploiter les données numériques par un système expert dédié. C'est ainsi qu'est né le projet d'application « Actes budgétaires », dont le développement a été lancé en 2007, en concertation avec les équipes chargées du projet Hélios ainsi qu'avec les éditeurs des progiciels budgétaires utilisés par les collectivités territoriales.

Exploitant le même format¹ que l'application Hélios du trésor public, mais traitant l'intégralité des documents budgétaires (budgets et comptes administratifs), ainsi que leurs annexes², cette extension de l'application Actes va permettre, à moyens humains constants, d'étendre et d'approfondir l'exercice du contrôle budgétaire par les services préfectoraux, grâce à des fonctionnalités de vérification des équilibres, de contrôle de cohérence et de pré-détection d'anomalies en vue d'un contrôle manuel plus approfondi.

De plus, l'aboutissement de ce projet constituerait un progrès très sensible en vue d'une mise à disposition rapide des données budgétaires des collectivités locales pour leur exploitation statistique, mais aussi dans le cadre de missions d'expertise sur les finances locales.

Par ailleurs, cet outil, qui participe pleinement à la stratégie de modernisation du ministère de l'intérieur, des collectivités territoriales et de l'outre-mer, devrait permettre de libérer davantage de moyens humains en préfecture pour l'examen des « zones grises » (l'intercommunalité) et des risques « périphériques » (induits par les sociétés d'économie mixte notamment), pour lesquelles l'effectivité du contrôle demeure perfectible.

¹ Le format « XML »

² L'application Hélios n'est pas alimentée par les données issues des comptes administratifs (la comptabilité de l'ordonnateur), ni par les informations contenues dans les annexes budgétaires (état de la dette, état des engagements reçus ou donnés, etc...)