



Inspection générale
de l'Administration
n°PAM 07-004-01

Contrôle général
économique et financier
n° PAM 07-02-13

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'organisation du contrôle de légalité

Etabli par

Jacques ANDRIEU

Préfet, Inspecteur général de
l'administration

Werner GAGNERON

Inspecteur général de l'administration

Didier LAVAL

Contrôleur général économique et
financier

Eugène JULIEN

Contrôleur général économique et
financier

Synthèse

L'organisation du contrôle de légalité

Constats

Ministère de l'intérieur

1. Cadre de l'audit

- Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales trouve ses fondements dans l'article 72 de la Constitution. Cette mission relève de la responsabilité des préfets.
- Cette activité porte en 2005 sur plus de 6,8 millions d'actes (hors établissements sanitaires, médico-sociaux, lycées et collèges), elle est dispersée sur environ 420 sites (dont 325 préfetures et sous préfetures) et concerne plus de 1900 ETP.
- Le contrôle de légalité participe à la sécurisation juridique des actes des collectivités et son principe n'est pas remis en cause.

2. Constats

- Considérée comme une prérogative du corps préfectoral l'exercice du contrôle souffre d'une absence de doctrine élaborée dans une dimension interministérielle.
- Cela se traduit par une disparité du contrôle entre départements ou au sein d'un même département, cette activité étant répartie entre préfecture et sous préfetures. Cette disparité relève aussi de la qualité inégale des équipes, de la répartition de la charge et de nombreux éléments de contexte géographiques, culturels et économiques.
- La montée en compétence des administrations des collectivités, la complexité croissante de la matière (aides aux entreprises, dispositions communautaires, règles d'urbanisme, conventions de partenariat, ...) impose aux services préfectoraux une approche plus structurée et mieux en phase.
- Il convient de préserver et de maintenir la qualité de l'activité de conseil aux collectivités développée par les services des préfetures et des sous préfetures, facteur amont de prévention, voire de régulation de l'exercice du contrôle de légalité.
- La mise en place de pôles de compétence nationaux par la direction générale des collectivités locales et la direction générale de la comptabilité publique apporte des solutions prometteuses sur lesquelles une capitalisation doit être envisagée. Il en est de même pour les projets informatiques ACTES et HELIOS.

MINEFI - DGME - 2007

Inspection générale de l'administration - Contrôle général économique et financier

1

Audits de modernisation

L'organisation du contrôle de légalité

Propositions

Ministère de l'intérieur

3. Recommandations

- **Dans une dimension interministérielle**
 - ✓ Définir une approche interministérielle de contrôle en inscrivant l'action et ses objectifs dans les programmes budgétaires concernés. Envisager le cas échéant l'élaboration d'un document de politique transversale sous pilotage du ministère de l'intérieur
 - ✓ Achever le développement et le déploiement des outils d'aide au contrôle (ACTES et HELIOS)
 - ✓ Faciliter l'action des préfets en optimisant l'organisation du travail collaboratif entre les différentes instances d'appui au contrôle (pôles nationaux) tout en veillant à éviter les redondances et la dilution des responsabilités.
- **A l'échelon départemental**
 - ✓ Regrouper dans les préfetures l'ensemble des compétences tout en préservant le rôle des sous préfets en matière de conseil et de contact avec les élus locaux
 - ✓ Renforcer le contrôle de légalité en matière d'urbanisme et de droit des sols en optimisant les synergies entre les préfetures et les services du ministère de l'équipement, en formalisant le dispositif sur les bases d'une convention cadre.
 - ✓ Systématiser le partenariat avec les trésoreries générales pour le contrôle budgétaire / Tirer partie des expériences en cours / Associer les chambres régionales des comptes à la démarche
 - ✓ Favoriser les relations avec la DGCCRF notamment en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Cette action peut être envisagée à l'échelon régional.

4. Impacts attendus

- L'approche interministérielle rendra l'exercice du contrôle plus cohérent notamment dans les domaines les plus complexes mais aussi pour une meilleure prise en compte des priorités. La sécurité juridique qui en résultera aura pour conséquence l'évitement de coûts et de charges pour les collectivités et l'Etat.
- La meilleure organisation du contrôle et son outillage se traduira par des gains de productivité et d'efficience (la télétransmission des actes permet un redéploiement des effectifs sur des activités à plus forte valeur ajoutée). La recherche d'efficience sera renforcée par la mise en place de stratégies de contrôle, dont l'élaboration peut se concevoir dans une dimension interministérielle.

MINEFI - DGME - 2007

Inspection générale de l'administration - Contrôle général économique et financier

2

Audits de modernisation

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

PERIMETRE PHYSIQUE

[Indiquer dans le tableau ci-dessous les principaux éléments utiles à la compréhension du périmètre de l'audit : nombre d'usagers concernés, nombre d'actes administratifs annuels, nombre de sites, d'implantations ...]

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Nombre d'actes transmis aux préfetures et sous-préfetures au titre du contrôle de légalité	6 835 873 en 2005	8 702 486 en 2004, soit une baisse de 21,5 %. Mais cette baisse s'explique par la suppression de l'obligation de contrôle pour un certain nombre d'actes introduite par la loi LRL du 13 août 2004.
Nombre de sites où est exercé le contrôle de légalité	Environ 420	Dont environ 325 préfetures et sous-préfetures et 95 DDE.

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Dépenses de personnel	Environ 80 millions d'€	

EFFECTIFS CONCERNES

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
1 660	Préfetures et sous-préfetures	Le nombre d'agents des services relevant du ministère des finances et qui contribuent au contrôle de l'égalité ou au contrôle budgétaire (TG et DDCCRF) n'a pu être mesuré et n'est d'ailleurs pas significatif.
240	Directions départementales de l'équipement	
13	Pôle national d'aide au contrôle de légalité (PIACL)	

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
01	Intégrer dans les programmes correspondants des autres ministères un objectif en matière d'assistance au contrôle de légalité ou au contrôle budgétaire		Directions concernées (DGUHC, DGCP)	LFI 2008
02	Etudier la faisabilité d'un document de politique transversal relatif au contrôle de légalité		Secrétariat général et DGCL	LFI 2008
03	Elaborer des circulaires conjointes entre les directions centrales concernées par le contrôle (DGCL/DGUHC ; DGCL/DGCP ; DGCL/DGCCRF)		Directions concernées (SG-DMAT, DGCL, DGUHC, DGCP, DGCCRF)	2007
04	Etudier des dispositifs susceptibles d'inciter les collectivités à accélérer le recours à la télétransmission		DGCL	Premier semestre 2007
05	Mettre en chantier l'extension de la télétransmission aux plans et autres documents graphiques		DGCL, DGUHC et DGME (ministère de finances)	Premier semestre 2007
06	Privilégier le niveau national pour l'assistance au contrôle de légalité		SG-DMAT et DGCL	Sans objet
07	Constituer dans les préfectures des « cabinets juridiques » chargés d'effectuer le contrôle sur l'ensemble des collectivités du département		Secrétariat général (DMAT) et DGCL, Préfets	Progressivement à compter de 2007
08	Mettre, dans un premier temps, en réseau les agents et les services des préfectures et des sous-préfectures chargés actuellement du contrôle, pour permettre l'exercice du contrôle sur toutes les collectivités du département, quelle que soit la localisation de ces agents ou de ces services		Préfets	A l'initiative du préfet, en fonction de l'avancement de la télétransmission et de la situation locale
09	Maintenir le rôle du sous-préfet dans sa fonction de contact avec les collectivités en lui laissant la responsabilité de signature des lettres d'observation dans son arrondissement		Préfets	Sans objet
10	Repyramider les équipes chargées en préfecture du contrôle de légalité		Préfectures	A compter de 2007
11	Inscrire le contrôle de légalité des actes d'urbanisme dans une approche plus globale de mise en œuvre des politiques d'aménagement, de prévention des risques et de protection des secteurs sensibles, en s'assurant que les divers documents d'urbanisme (PLU, SCOT, etc.) prennent bien en compte ces politiques (zones inondables, prescriptions de la Loi littoral, etc.)		Circulaire commune SG-DMAT/DGCL/DGUHC	2007
12	Préciser par des conventions, sur le modèle d'une convention-cadre proposée par la DGCL et la DGUHC, les modalités de partage du processus de contrôle entre les préfectures et les DDE		Préfets/DDE sur la base d'un modèle national annexé à une circulaire SG-DMAT/DGCL/DGUHC	2007
13	Faire le bilan de l'expérimentation du partenariat entre préfectures et trésoreries générales en matière de contrôle budgétaire		DGCL et DGCP	1er trimestre 2007
14	Etendre le partenariat Préfecture/TG à l'ensemble des départements, en précisant les règles de partage entre ces deux services		DGCL et DGCP	2 ^{ème} semestre 2007
15	Procéder à une clarification entre DGCL et DGCP, afin de doter rapidement le contrôle budgétaire d'un outil de traitement de masse commun à Hélios et à Actes		DGCL et DGCP	2007
16	Consulter les CRC pour la définition des stratégies en matière de contrôle budgétaire		Préfets/TPG/Présidents de CRC	2007
17	Recentrer le contrôle de la commande publique sur la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles		DGCL et DGCCRF	2007
18	Développer dans certains domaines une approche régionale du contrôle de légalité		Préfets département et de région	2007
19	Encourager les collectivités à mettre en place leurs propres dispositifs de conseil juridique		DGCL	2007-2008

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires				Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents Autres (préciser)		
Contrôle de légalité plus cohérent Meilleure association des services déconcentrés au contrôle de légalité	01	x				7	Nombre de programmes prenant en compte le contrôle de légalité
Idem	02	x				7	Existence du DPT
Intégration du contrôle de légalité dans les politiques générales des ministères concernés	03	x			x	7	Nombre de circulaires interministérielles diffusées aux services
Extension rapide du recours à la télétransmission, possibilité de réorganiser le contrôle de légalité et, à terme, gains de productivité	04				x	2, 4 et 8	Taux d'actes télétransmis
Idem	05				x	2,4 et 8	Taux d'actes comportant des plans ou des documents graphiques télétransmis
Amélioration du contrôle de légalité sur les actes complexes nécessitant une expertise très spécialisée. Meilleure allocation des moyens que si un niveau régional était privilégié	06	x			x	2	Taux de recours au PIACL
Meilleur exercice du contrôle de légalité par mutualisation des compétences. A terme, gains de productivité.	07	x			x	2 et 7	1. Nombre de services départementaux uniques du contrôle de légalité et pourcentage dans le nombre total de départements 2 . Amélioration du taux d'efficacité (nombre d'actes/nombres d'EPT)
Idem	08	x			x	2 et 7	idem
Contrôle de légalité plus adapté	09					2	Sans objet
Renforcement de la capacité d'expertise et de la qualité du contrôle	10				x	2	Taux de cadres A et B chargés du contrôle

Améliorer en amont la qualité des documents et des décisions d'urbanisme	11	x							Nombre de documents d'urbanisme ayant été rendus conformes aux prescriptions qui correspondent aux grands enjeux relevant de l'Etat (protection des espaces sensibles, risques, etc.)
Meilleure organisation du contrôle et meilleure implication des services de la DDE. Gains de productivité	12				x			2	Nombre de conventions signées entre Préfet et DDE
Meilleure organisation du contrôle budgétaire. Eviter les redondances, et donc améliorer l'efficience	13			x				2 et 4	Réalisation du bilan
Renforcer le contrôle budgétaire en le faisant porter sur les collectivités à enjeux Eviter des dérives budgétaires de la part de certaines collectivités	14			x				2 et 4	Nombre de conventions de partenariat signées et nombre d'actes budgétaires examinés dans le cadre du partenariat
Faciliter le contrôle, en repérant facilement les budgets posant problèmes. A terme, gains de productivité	15			x			x	2 et 4	Disponibilité du module de contrôle
Renforcer le contrôle budgétaire en le faisant porter sur les collectivités à enjeux	16			x			x	2	Nombre de départements où cette concertation a été mise en place
Renforcer le contrôle des marchés publics	17			x				2	Nombre de départements ayant organisé une réunion avec les services locaux de la DGGCRRF sur les modalités de cette collaboration
Améliorer le contrôle de légalité	18							2	Nombre de demandes de conseil adressées aux services de l'Etat chargés du contrôle
Recentrer les services de l'Etat sur le conseil juridique complexe	19							2	

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
(2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
(3) Simplification des procédures
(4) Réduction des délais de traitement

- (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
- (6) Meilleur accès à l'information
- (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
- (8) Amélioration des conditions de travail des agents
- (9) Autres (à préciser)

PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Gains financiers attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Montant (en millions d'euros)	Nature			Commentaires
			Augmentation des recettes	Réduction des dépenses	Dépenses évitées ou en moindre progression	
<p>Les gains financiers induits par une modernisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire ne sont, par nature, pas évaluable, car il s'agit avant tout des dépenses évitées (coût pour le contribuable des dérivés budgétaires des collectivités territoriales ou des marchés publics passés sans concurrence suffisante ; coût social de politiques mal maîtrisées (urbanisme, protection de l'environnement, etc.) ; coûts de l'engagement éventuel de la responsabilité de l'Etat pour contrôle mal faits.</p>						
Gains de productivité attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Nombre d'ETP	Masse salariale (en millions d'euros)			Commentaires
<p>Des gains de productivité dans le domaine du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire sont, à terme, certains. Toutefois il est prématuré d'en tenter un chiffrage, car les conditions de leur réalisation ne sont pas encore réunies (notamment montée en charge suffisante de la télétransmission des actes ; extension de la télétransmission aux plans, etc. . . disponibilité d'un module de contrôle budgétaire automatisé). La seule indication disponible est une estimation faite au ministère de l'intérieur sur les gains de productivité rendus possibles sur les tâches de manutention des actes (100 à 200 personnes), mais que la mission n'est pas en mesure de confirmer.</p> <p>Il convient en outre de signaler qu'une bonne part des gains de productivité dégagés devra être consacrée à un renforcement du contrôle, là où il apparaît actuellement insuffisant (contrôle budgétaire, contrôle sur certains actes d'urbanisme, etc)</p>		100 à 200 ETP ont été évoqués, dans un premier temps, lorsque la télétransmission sera quasi exhaustive				

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. LE CONSTAT	5
1.1. L’ABSENCE DE COORDINATION NATIONALE	5
1.2. LA CREATION DE POLES NATIONAUX.	6
1.3. L’ADOPTION RECENTE DE STRATEGIES DE CONTROLE.	7
1.4. LE CARACTERE ENCORE TROP INEGAL DE L’EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE	8
1.4.1. Les disparités du contrôle de légalité à l’intérieur des départements	8
1.4.2. Les disparités du contrôle de légalité entre les départements	9
1.4.3. Les disparités du contrôle de légalité selon les matières	10
1.5. LA COMPLEXITE CROISSANTE DES CHAMPS COUVERTS PAR LE CONTROLE ET SES MODALITES	11
1.6. LE LIEN ENTRE CONTROLE ET CONSEIL RESTE ETROIT	12
1.7. LA LENTE MONTEE EN CHARGE DES OUTILS NOUVEAUX : LES APPLICATIONS « ACTES » ET « HELIOS »	14
1.8. LES MOYENS EN PERSONNEL TROP EPARPILLES, AVEC QUELQUES REDONDANCES DU CONTROLE.	15
1.9. LE PARTENARIAT AVEC LE RESEAU DU TRESOR POUR LE CONTROLE BUDGETAIRE S’EST DEVELOPPE	17
II. LES PRINCIPES A RESPECTER	19
2.1. DEFINIR UNE VERITABLE APPROCHE INTERMINISTERIELLE DE CONTROLE	19
2.2. ACHEVER EN PRIORITE LA MISE A DISPOSITION D’OUTILS D’AIDE AU CONTROLE 19	
2.3. ORGANISER LA COOPERATION ENTRE LES DIFFERENTES INSTANCES D’AIDE AU CONTROLE, EN PRIVILEGIANT LE NIVEAU DEPARTEMENTAL ET LE NIVEAU NATIONAL	20

III.	LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	22
3.1.	REGROUPER DANS LES PREFECTURES L'ENSEMBLE DES MOYENS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR EN MATIERE DE CONTROLE DE LEGALITE.....	22
3.1.1.	En constituant à terme en préfecture des « cabinets juridiques » travaillant pour le compte de l'ensemble des sous-préfets d'arrondissement et pour le compte du SGAR	22
3.1.2.	Mais en préservant pleinement le rôle des sous-préfets.....	23
3.2.	RENFORCER LE CONTROLE DE LEGALITE EN MATIERE D'URBANISME ET DE DROIT DES SOLS	25
3.2.1.	Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme doit s'inscrire dans une approche plus globale de mise en œuvre des politiques d'aménagement.	25
3.2.2.	S'assurer du maintien de l'investissement des DDE dans ces questions...	26
3.2.3.	Maintenir la complémentarité entre les préfectures et les DDE, en en précisant les modalités par une convention.	26
3.3.	RENFORCER LE PARTENARIAT PREFECTURE/TRESORERIE GENERALE EN MATIERE DE CONTROLE BUDGETAIRE.....	28
3.3.1.	Maintenir une compétence forte des préfectures en matière de contrôle budgétaire en faisant le bilan de l'expérimentation actuelle de partenariat préfecture/TG	28
3.3.2.	Doter rapidement le contrôle budgétaire d'un outil de traitement de masse.....	31
3.3.3.	Le positionnement des chambres régionales des comptes mériterait d'être revu.	31
3.4.	RECENTRER LE CONTROLE DE LA « COMMANDE PUBLIQUE » SUR LA LUTTE CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES, EN ASSOCIATION AVEC LES SERVICES DE LA DGCCRF.....	32
3.4.1.	Conforter les compétences des préfectures en matière de marchés publics et confier aux préfets une mission en matière de lutte contre les pratiques anti-concurrentielles.....	32
3.4.2.	Faire le point sur quelques expériences.....	33
3.5.	DEVELOPPER DANS CERTAINS CAS UNE APPROCHE REGIONALE.....	34
	CONCLUSION.....	35
	REMARQUES DES SERVICES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (DMAT ET DGCL) SUR LE PROJET DE RAPPORT SUR L'ORGANISATION DU CONTROLE DE LEGALITE.....	36
	REPONSE DE LA MISSION A CES REMARQUES.....	41
	ANNEXES.....	42

INTRODUCTION

Le contrôle de légalité s'appuie sur un principe constitutionnel confirmé. Les interlocuteurs rencontrés par la mission n'en contestent pas l'utilité. Son renouveau depuis trois ans rend indispensable une réflexion sur les modalités pratiques de son application.

Un principe constitutionnel confirmé.

Le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution confirme le principe du contrôle de légalité : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Cette responsabilité confiée au préfet s'insère aujourd'hui dans une évolution où les collectivités territoriales ont aussi vocation à concourir à la définition de l'intérêt général dans l'exercice des compétences qu'elles sont le mieux à même d'exercer à leur échelon. Elles ont et auront aussi, de plus en plus à mettre en œuvre le droit communautaire et le principe de subsidiarité.

Mais la vision du texte est claire : le préfet contribue à l'unité nationale si cette compétence rappelée concernant le respect des lois et des règlements est convenablement exercée.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés ne conteste pas sa nécessité

La mission a souhaité s'entretenir librement avec des responsables et des membres de juridictions administratives. De ces contacts confiants et précis à Rennes, Lyon ou Paris, il apparaît nettement que ces magistrats connaissent bien les conditions d'exercice du contrôle de légalité par les préfets et le considèrent comme indispensable. Aucun ne plaide en faveur d'une « juridictionnarisation » complète que constituerait une suppression, voire un allègement trop sensible du contrôle de légalité, ne serait-ce que parce que le préfet n'est pas, contrairement à un particulier, soumis à la règle de l'intérêt pour agir.

Parfois, ils rappellent eux-mêmes les difficultés provoquées par l'impossibilité de prévoir dans quels délais la juridiction pourra se prononcer. C'est pour ces magistrats un argument justifiant le rôle utile de conseil préventif des lettres d'observations des équipes préfectorales aux maires ou présidents d'EPCI.

Enfin, dans l'exercice du contrôle de légalité, la responsabilité de l'Etat peut-être engagée pour faute lourde. Un seul cas a été constaté à ce jour (CE, 6 octobre 2000, Ministre de l'intérieur c/Commune de Saint-Florent et autres)

Les informations recueillies auprès de la commission « Lafon » complètent les éléments rassemblés par la mission sur l'attitude des élus locaux face au contrôle de légalité. Une formule résume le constat et les espoirs : « le contrôle de légalité faites le, mais mieux »

Il connaît un renouveau qui doit être organisé et soutenu.

En juillet 2003, sept inspections générales ont été mobilisées pour rédiger un « rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution ». Ce document a contribué à nourrir la préparation de mesures retenues dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : réduction du nombre d'actes soumis à la transmission au représentant de l'Etat, possibilité d'effectuer la transmission par voie électronique (article 139 de la loi).

En outre, une importante circulaire, datée du 17 janvier 2006 et signée par le ministre d'Etat et le ministre délégué, encourage, dans un souci de « maximisation des compétences », l'appui sur un réseau de juristes d'Etat et la mise en place d'outils pour développer cette professionnalisation. Elle confirme surtout la notion de « stratégie de contrôle », déjà mise en œuvre par nombre de préfets, en déterminant trois priorités : l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement. En mars 2006 les préfets ont rendu compte de leurs initiatives.

La lettre de cadrage (cf annexe) de la mission (qui n'incluait pas le contrôle de légalité sur les actes des hôpitaux et des établissements d'enseignement), l'a conduit à engager une enquête (le questionnaire adressé en novembre 2006 figure en annexe) mobilisant personnellement les préfets¹ et leurs équipes et balayant l'ensemble des problèmes d'organisation qui conditionnent l'efficacité concrète du dispositif (en particulier le rôle parfois déterminant des services déconcentrés). Enfin une attention particulière a été portée au « pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité » à Lyon, qui relève de la direction générale des collectivités locales (DGCL), et aux pôles pilotés par le ministère des finances à Rennes et Lyon (fonction publique territoriale, commande publique) qui sont chargés d'assister les comptables des collectivités dans leur mission.

Le constat sur l'organisation du contrôle de légalité (I) conduit à préciser les principes sur lesquels s'appuyer (II) pour retenir les propositions et recommandations les plus adaptées (III).

¹ Le taux de réponse a été de 100%

I. LE CONSTAT

1.1. L'ABSENCE DE COORDINATION NATIONALE

L'exercice du contrôle de légalité a longtemps été considéré comme une prérogative qui ne devait concerner que le corps préfectoral. C'est souvent l'intérêt et l'implication personnelle du préfet et des sous-préfets qui déclenchaient une mobilisation sur ce sujet dans les services déconcentrés de l'Etat. Il n'a notamment jamais été mis en œuvre une véritable coordination entre ministères en ce qui concerne le contrôle de légalité. Aucune circulaire véritablement interministérielle n'a jamais été consacrée à ce sujet, sauf en matière de marchés publics.

Il découle de cette situation soit une absence de doctrine dans les autres ministères intéressés au contrôle, soit une doctrine qui s'éloigne, ou risque de s'éloigner, de celle mise en œuvre par les préfetures.

L'approche privilégiée au ministère de l'équipement, et en particulier à la direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat (DGUHC), est à cet égard révélatrice. La dernière circulaire aux services déconcentrés sur le contrôle de légalité remonte à une vingtaine d'années. La DGUHC semble d'ailleurs tout ignorer des moyens que consacrent les DDE à cette activité. Les priorités que se fixe la DGUHC en matière d'urbanisme sont cependant de même nature que celles mises en œuvre par les préfetures pour le contrôle de légalité proprement dit : mettre l'accent sur le contrôle de l'urbanisme dans les zones à risques, ainsi que sur l'application et le respect des réglementations sur les territoires à enjeux (loi littoral, secteurs protégés, etc.). Simplement la priorité des DDE se situe en amont du contrôle de légalité proprement dit, notamment en privilégiant l'intégration des normes dans les documents d'urbanisme. Il est bien sûr regrettable que ces deux politiques, d'ailleurs complémentaires et non contradictoires, ne fassent pas l'objet d'un cadrage commun des services centraux concernés.

Le recentrage progressif des instances locales de contrôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), au profit de la priorité donnée à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles (tel qu'il ressort très clairement d'une note de service n°2006-36 du 30 août 2006 du DGCCRF) constitue une autre illustration de l'absence de coordination nationale des ministères les plus concernés par le contrôle de légalité : les préfets, sur le terrain, qui n'ont plus bénéficié du soutien traditionnel des DGCCRF pour le contrôle de la légalité des marchés publics ont été placés devant le fait accompli, sans être informés des raisons de ce retrait, sans politique et sans moyens de rechange. Là aussi, une approche commune des deux services centraux concernées (DGCL et DGCCRF) aurait été utile, ne serait-ce que parce les deux visions doivent se conforter l'une l'autre.

Dans la période récente, il semble cependant que les notions de stratégie et de partenariat soient destinées à remplacer une certaine pratique solitaire de l'exercice du contrôle de légalité. C'est le cas de la politique concertée et expérimentale de coordination menée entre la DGCL et la DGCP (direction générale de la comptabilité publique), dans le

cadre de la convention de partenariat sur le contrôle budgétaire², elle-même issue des recommandations de la mission interministérielle d'audit du contrôle de légalité de 2003 : plus d'une vingtaine de départements bénéficient, à titre expérimental, de conventions signées entre le préfet et le trésorier-payeur-général pour un exercice coordonné du contrôle budgétaire, qui comprend notamment la détermination de priorités du contrôle établies en commun.

1.2. LA CREATION DE POLES NATIONAUX.

La notion de pôles nationaux d'aide aux administrations déconcentrées s'est développée récemment et se concrétise par la mise en place, sur un mode souvent délocalisé, de capacités d'expertise très spécialisées à la disposition des administrations de l'Etat. Pour le seul ministère des finances, la mission a recensé neuf pôles d'aide aux réseaux des comptables publics : commande publique (Lyon) ; fonction publique territoriale (Rennes) ; comptabilité, fiscalité (Bordeaux) ; HLM, Hôpitaux (Montpellier) ; recouvrement, produits locaux (Châtellerauld) ; assistance (Metz) ; dématérialisation (Noisy-le-Grand en Seine-Saint-Denis).

La mission a étudié avec attention « le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon » (PIACL) mis en place à Lyon par la DGCL. Connue et appréciée des préfets dans les régions Rhône Alpes, Bourgogne, Franche-Comté, Auvergne depuis 2002, sa compétence a été étendue à Provence-Alpes-Côte-d'Azur en 2004.

Prévu initialement pour une vocation interrégionale, avec à terme comme objectif de dupliquer ce schéma pour d'autres interrégions, l'extension de sa compétence au niveau national à compter du 1^{er} janvier 2007 a été décidée, à la suite notamment d'un rapport d'octobre 2005 de l'IGA³. La mise en place de cette nouvelle étape se poursuit par l'affectation de quatre attachés supplémentaires portant l'effectif à treize personnes avec comme responsable une administratrice civile⁴.

La mission rejoint dans son analyse les conclusions du rapport de l'inspection générale de l'administration précité, très favorable au travail réalisé grâce à ce pôle. L'enquête de la mission auprès des préfets a montré également que ceux qui étaient dans la mouvance géographique du pôle appréciaient le service rendu.

La mission a également étudié deux des pôles du réseau comptable : celui de Rennes sur la fonction publique territoriale et celui de Lyon sur la commande publique. Sous la responsabilité des trésoriers-payeurs-général ces équipes permettent de répondre aux difficultés signalées par les comptables des collectivités publiques, mais ne contribuent que très indirectement à l'information des préfets ou des sous-préfets.

² Dans sa dernière version datée du 18 janvier 2006 : « convention relative au partenariat entre les préfetures et les services déconcentrés du trésor public pour l'exercice du contrôle budgétaire des collectivités territoriales : expérimentation au 1^{er} janvier 2006 ».

³ Rapport IGA n°05-055-01 relatif au pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité -Lyon

⁴ Deux fois sous-préfète et ancienne magistrate des tribunaux administratifs

C'est pourquoi une **convention de partenariat entre le PIACL et le pôle national de soutien au réseau du trésor public (PNSR) « commande publique »** vient d'être signée par les directeurs généraux des collectivités locales et de la comptabilité publique⁵.

Des règles du jeu ont donc été définies, notamment :

- les demandes d'avis à destination du PNSR « commande publique » ne peuvent provenir directement du réseau préfectoral et les demandes d'avis à destination du PIACL ne peuvent provenir directement du réseau du trésor public ;
- chaque pôle assume pleinement son rôle d'intermédiation et d'analyse préalable afin que la coopération entre pôles soit concentrée sur les seules questions à enjeu juridique ;
- des réponses communes au PIACL et au PNSR sont élaborées pour des cas d'espèces soumis simultanément aux réseaux de la DGCL et de la DGCP ;
- la fonction veille et de ressources documentaires sont coordonnées, ainsi qu'une fonction d'alerte des bureaux concernés de la DGCL et de la DGCP dans l'hypothèse d'afflux massif de questions identiques et d'une gravité suffisante, touchant au droit de la commande publique, faisant suite soit à une réforme législative et/ou réglementaire, soit à une décision juridictionnelle ;
- des réunions techniques communes sont organisées « en tant que de besoin » ainsi qu'une réunion au moins une fois par an en présence des représentants des deux directeurs généraux.

1.3. L'ADOPTION RECENTE DE STRATEGIES DE CONTROLE.

Jusqu'à une date récente, le contrôle de légalité était censé être exercé d'une manière exhaustive sur l'ensemble des actes légalement soumis au contrôle. En réalité, un certain nombre de préfetures n'exerçait ce contrôle que sur une partie de ces actes (ainsi 18 préfetures n'exerçaient le contrôle que sur 60 % ou moins de 60% des actes en 2005⁶).

Cette situation était due en partie à l'élaboration de stratégies de contrôle de la part de ces préfetures. La circulaire Nor MCTB0600004C du 17 janvier 2006 du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué aux collectivités territoriales relative à la modernisation du contrôle de légalité est venue pour la première fois entériner et généraliser cette pratique, en demandant que cette stratégie prenne « la forme d'un programme annuel de contrôle, établissant des critères de priorités et déterminant les catégories d'actes les plus sensibles faisant l'objet d'un contrôle plus approfondi ». Cette circulaire retient principalement trois priorités : l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement.

⁵ A noter qu'à l'intérieur du PNSR, existe une cellule d'information juridique des acheteurs publics (CIJAP), de compétence géographique nationale, qui est tournée avant tout vers les élus : ces membres, des cadres A ne répondent qu'au téléphone, jamais par écrit.

⁶ Source : indice IM 508 des indicateurs Indigo du ministère de l'Intérieur

Un premier bilan de mise en œuvre de cette circulaire a été dressé dès le printemps 2006 par la DGCL. La mission a par ailleurs analysé les résultats du questionnaire qu'elle a adressé au préfet au regard des recommandations de cette circulaire.

De cet examen il ressort que :

- pour l'essentiel les stratégies mises en œuvre par les préfetures portent sur les mêmes priorités, mais les préfets ont gardé l'initiative d'adapter le contrôle au contexte local ;
- la première conséquence de la mise en œuvre de stratégies départementales a été d'améliorer l'homogénéité du contrôle à l'intérieur des départements ;
- des ambiguïtés subsistent pour les préfetures quant à la portée à donner à la notion de contrôle prioritaire : s'agit-il d'un contrôle portant uniquement sur les actes considérés comme prioritaires ou d'un contrôle renforcé portant sur ces actes, les autres continuant à faire l'objet d'un contrôle, mais moins approfondi ? Cette question n'est pas seulement théorique, car elle a une incidence non négligeable sur le nombre d'agents nécessaires au contrôle ;
- la mise en place de stratégies a permis de redéployer des agents vers d'autres secteurs du contrôle de légalité, mais n'a quasiment jamais été l'occasion d'une réduction du nombre d'agents chargés globalement du contrôle.

La modernisation du contrôle de légalité a donc été, jusqu'à présent, plutôt l'occasion d'un meilleur exercice de ce contrôle à effectifs globalement constants que d'une « rationalisation » de ce secteur.

1.4. LE CARACTERE ENCORE TROP INEGAL DE L'EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE

1.4.1. Les disparités du contrôle de légalité à l'intérieur des départements

Ces disparités étaient réelles et ont fait souvent l'objet de critiques de la part des élus. L'enquête menée par la mission auprès des préfets montre, comme souligné en 1.3., que la mise en place de stratégies du contrôle de légalité, antérieurement ou suite à la circulaire du 17 janvier 2006, a eu comme premier effet d'en réduire sensiblement l'occurrence, en rapprochant les pratiques entre préfeture et sous-préfetures d'un même département.

Ces disparités portent également sur les moyens affectés au contrôle de légalité :

- les sous-préfetures effectuent le contrôle de légalité d'environ 62,5 % des collectivités avec 47 % des personnels affectés à ce contrôle (les données sur le nombre d'actes contrôlés respectivement par les préfetures et les sous-préfetures ne sont pas disponibles) ;
- la proportion de cadres A chargés du contrôle de légalité est deux fois moins importante en sous-préfeture qu'en préfeture (10% contre 21%), même s'il faut corriger cette donnée par l'implication personnelle des sous-préfets, souvent très forte et par le recours aux préfetures pour certaines questions complexes. A l'inverse,

parmi les personnels chargés du contrôle de légalité en sous-préfecture, le taux d'agents de catégorie C atteint 44%, contre 32% en préfecture ;

- le nombre de jours de formation par agent chargé du contrôle de légalité est sensiblement moins élevé en sous-préfecture qu'en préfecture, alors même que ces agents sont généralement plus polyvalents (-25% pour les années 2003 à 2005).

1.4.2. Les disparités du contrôle de légalité entre les départements

Les réponses apportées en mars dernier par les préfets à l'enquête de la DGCL lancée à la suite de la diffusion de la circulaire du 17 janvier 2006 montrent que si les priorités du contrôle sont relativement homogènes, des différences sensibles existent cependant entre préfectures : ainsi, pour ne retenir que le seul domaine de la fonction publique territoriale, certaines ont maintenu dans leurs priorités l'examen de l'ensemble des actes relatifs à la fonction publique territoriale, d'autres se focalisent sur les contractuels, d'autres sur les décisions relatives au régime indemnitaires, d'autres encore sur les mesures disciplinaires, etc.

Les indicateurs de contrôle de gestion Indigo du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire mettent également en lumière cette inégalité dans la mise en œuvre du contrôle de légalité.

La mission s'est intéressée tout particulièrement à quatre indicateurs⁷.

a) le taux de contrôle des actes budgétaires des collectivités locales et des établissements publics (IM502)

En 2005, ce taux était de 82,17% au niveau national. Mais en réalité, si 15 départements déclaraient contrôler 100% ou quasiment 100 % des budgets, 22 avaient des taux de contrôle inférieurs aux deux tiers des actes, sans qu'il soit possible de dire si cette situation résultait d'une stratégie ciblée sur les collectivités ou budgets à enjeux ou n'était que la conséquence de l'insuffisance des moyens mis en œuvre pour ce contrôle.

b) le taux de contrôle des actes reçus par les préfectures et les sous-préfectures (IM508)

En 2005, le taux national était de 78,76% en 2005. Mais, si 28 départements déclaraient contrôler plus de 90 % des actes, 21 ne contrôlaient que moins des deux tiers des actes.

c) le taux de recours gracieux en matière de contrôle de légalité (IM 509 : ne sont prises en compte que les lettres d'observation s'assimilant à des recours gracieux)

⁷La mission s'est volontairement abstenue d'utiliser l'indicateur relatif au taux de déferé préfectoral (IM 512), excessivement disparate et dont l'interprétation peut être très contradictoire.

Le taux national était, en 2005, de 1,4 mais la dispersion autour de cette moyenne est forte :

- 32 départements avaient un taux inférieur à 1, dont 8 un taux inférieur à 0,5 ;
- 14 départements avaient un taux supérieur à 2, dont 7 un taux supérieur à 3.

Il n'est pas possible de trouver des explications à ces écarts tirés de la typologie des départements⁸.

Les pratiques du contrôle de légalité, et le taux de lettres d'observation qui en résulte, semblent donc être plus le résultat du contexte local et de la plus ou moins grande attention portée par les services préfectoraux à cette question.

d) le ratio d'efficacité du service de contrôle de légalité (IM 515 : actes ayant donné lieu à intervention par ETP).

L'analyse de ce ratio montre là aussi une grande dispersion des pratiques et des résultats en terme de contrôle de légalité. Sa moyenne nationale est de 70. Mais plus du quart des départements présentent un ratio inférieur ou égal à 50 (soit inférieur de près de 30% à la moyenne nationale), dont la moitié un ratio inférieur ou égal à 35 (soit inférieur de 50% à la moyenne nationale).

1.4.3. Les disparités du contrôle de légalité selon les matières

Du questionnaire adressé par la mission aux préfets (novembre - décembre 2006), il ressort qu'un certain nombre de domaines sont moins bien contrôlés que d'autres, soit que l'expertise technique soit jugée insuffisante en préfecture, soit que ces domaines correspondent à des champs d'action nouveaux des collectivités. C'est par exemple le cas des domaines suivants :

- le contrôle des actes des sociétés d'économie mixte ;
- le contrôle des aides apportées par les collectivités à l'économie et en particulier aux entreprises ;
- les baux emphytéotiques ;
- les montages financiers complexes, du type des conventions de partenariat.

La DGUHC regrette pour sa part que le contrôle reste trop pointilliste et ne permette pas d'appréhender des opérations dans leur globalité (notamment les opérations d'aménagement du type ZAC, etc.).

Les présidents de tribunaux administratifs comme les magistrats de ces juridictions rencontrés par la mission font, quant à eux, état d'un nombre non négligeable, pour certains départements, de saisines par des particuliers ou des associations contre des décisions en matière d'urbanisme dont l'illégalité s'avère manifeste, mais qui n'ont pas donné lieu à déféré.

⁸ Des départements comparables se retrouvent aux deux extrêmes de l'indice

1.5. LA COMPLEXITE CROISSANTE DES CHAMPS COUVERTS PAR LE CONTROLE ET SES MODALITES.

En s'appuyant sur les réponses des préfets et l'expérience de ses membres, la mission constate que plusieurs phénomènes se conjuguent.

Le premier est celui de l'intervention dans des secteurs neufs ou renouvelés (certains déjà cités) : les montages financiers complexes du type des conventions de partenariat, les contrôles des aides apportées par les collectivités aux entreprises, le contrôle des sociétés d'économie mixte, les baux emphytéotiques, la multiplicité des organes dépendant de la collectivité⁹.

Le second est la pression croissante des décisions du niveau européen :

- une entreprise ayant bénéficié illégalement d'aides d'une collectivité doit les rembourser et y ajouter des intérêts, la collectivité ayant l'obligation de recouvrer ces sommes (dans son rapport de 2004 « collectivités territoriales et obligations communautaires », le Conseil d'Etat souligne que cette obligation va très loin car la récupération doit être poursuivie alors même qu'elle aurait pour effet de mettre l'entreprise en situation de règlement ou de liquidation judiciaire). Etant donné l'importance de ces aides, notamment dans les régions en difficulté, on mesure le caractère essentiel d'un contrôle approfondi et rapide du respect par les collectivités du droit communautaire ;
- une importante législation européenne concerne l'environnement, souvent mal connue par les collectivités territoriales, et mal appréhendée par le contrôle de légalité, ce qui augmente le risque de « recours en manquement contre la France » devant la Cour de justice des Communautés Européenne. Ceci représente aussi un risque financier, les décisions de la Cour pouvant être assorties d'astreintes ;
- l'amende ou de l'astreinte prononcée de façon globale pour la France peut être répartie entre plusieurs collectivités défailtantes.

Le troisième est paradoxal : le préfet dispose par la loi et l'évolution de la jurisprudence administrative d'un certain nombre de possibilités en matière de référé avec ou sans référence à l'urgence, mais n'est pas toujours en capacité de les utiliser.

Un exemple : l'article L 554-1 du code des juridictions administratives permet d'obtenir la suspension automatique d'un acte en certaines matières, sans avoir à faire la preuve de l'urgence d'une telle mesure. Or cette réforme ne produit pas les effets escomptés par le législateur car beaucoup de préfetures ne parviennent pas à procéder à l'analyse de l'acte et à l'introduction d'un référé-suspension dans les dix jours qui suivent sa réception.

⁹ par exemple pour une station de sport d'hiver : syndicats, régies, société d'économie mixte, délégataire de service public, office de tourisme

1.6. LE LIEN ENTRE CONTROLE ET CONSEIL RESTE ETROIT

Pendant une période de quelques années qui a suivi le mouvement de décentralisation de 1982-1983 les préfetures ont pris leurs distances par rapport aux collectivités, en ayant tendance à se cantonner assez strictement dans leur rôle de contrôle de légalité. Mais peu à peu, elles ont repris toute leur place dans le conseil, notamment à l'égard des petites communes.

Cette fonction de conseil entretient des relations complexes avec le contrôle de légalité. On peut faire un certain nombre de constatations à ce sujet :

- plus la collectivité bénéficie des conseils, voire de l'assistance de la préfecture et de la sous-préfecture en amont des délibérations des collectivités, et plus le contrôle de légalité au sens strict du terme (lettre d'observation et déféré préfectoral) devient inutile ;
- le renforcement du contrôle de légalité dans un domaine donné (et donc l'augmentation des lettres d'observation, voire des déférés) semble avoir tendance à augmenter, au moins dans un premier temps, la demande de conseil des collectivités, qui souhaitent anticiper les observations de la préfecture ;
- à l'inverse, l'allègement, voire la suppression du contrôle de légalité dans d'autres domaines, semble augmenter également le recours des collectivités aux préfetures et sous-préfetures, car elles veulent s'assurer que leurs décisions sont légales (dans le même ordre d'idée, on notera les difficultés rencontrées pour que les collectivités cessent d'envoyer au contrôle de légalité des délibérations qui n'en relèvent plus). Les collectivités utilisent donc parfois le contrôle de légalité comme une instance de sécurisation juridique de leurs décisions ou délibérations ;
- le recours croissant des collectivités à des instances juridiques externes ou internes très étoffées ne supprime pas toujours cette demande de conseil, mais l'introduit dans un autre contexte, les collectivités se plaçant dans une logique de confrontation de leurs analyses avec celles des services chargés du contrôle de légalité, afin de les valider. L'exigence d'expertise est alors d'autant plus forte pour ces services.

La demande de conseil pris en charge par les services préfectoraux couvre en réalité des besoins assez différents. D'une part des conseils de base, assez répétitifs, notamment à destination des petites collectivités dépourvus de services suffisamment étoffés, et qui sont souvent prodigués par téléphone, sans nécessiter une recherche particulière de la part du service chargé du contrôle de légalité. Les préfetures pallient ici les conséquences du très grand nombre de collectivités et suppléent à l'absence d'un réseau véritablement organisé de conseil aux collectivités, voire subissent les conséquences d'habitudes de confort de la part de certains élus. D'autre part une demande portant sur des dossiers complexes ou des problématiques nouvelles, pour lesquels la collectivité n'a pas de solution certaine bien que ses services aient procédé à une étude sérieuse du problème. Ce type de demande donne lieu dans la quasi-totalité des cas à des échanges écrits, voire à des réunions avec les services chargés du contrôle ou le sous-préfet.

On peut bien sûr se demander si la véritable mission des préfetures et des sous-préfetures n'est pas de répondre exclusivement à cette dernière demande. Il y a là des perspectives intéressantes d'allégement des charges : encore faut-il que des dispositifs alternatifs de conseil et d'assistance aux collectivités territoriales se développent.

Dans les préfetures, ce sont les personnels qui procèdent au contrôle de légalité qui conseillent et assistent en même temps les collectivités. Il en est différemment dans les DDE, où une séparation existe en général entre les agents chargés du contrôle de légalité pour le compte de la préfecture et les agents qui assistent les collectivités (souvent les subdivisionnaires). De même, lorsque les trésoreries générales participent au contrôle de légalité, notamment dans le cadre de la convention de partenariat, la fonction de conseil (le comptable de la commune) et de contrôle (en général le service CEPL de la trésorerie générale) sont bien distincts.

Pour cette raison, l'évaluation en ETP du temps passé en conseil aux collectivités reste difficile. Il peut être estimé de l'ordre de plusieurs centaines d'agents, sans qu'il soit possible d'être plus précis¹⁰. Quoi qu'il en soit, l'activité de conseil semble très consommatrice en temps, mais dans une mesure que le ministère de l'intérieur a toujours eu de la peine à mesurer, d'où les hésitations et les fluctuations dans la fixation d'un indicateur de contrôle de gestion prenant en compte cette fonction

De ces différentes constatations, on peut tirer les conséquences suivantes :

- à ce jour, il n'est pas assuré qu'un allégement du contrôle de légalité, que ce soit en diminuant le nombre d'actes soumis à transmission obligatoire ou en ne faisant porter le contrôle que sur certains secteurs prioritaires, réduise la demande de conseil en provenance des collectivités et donc la charge de travail correspondante ;
- dans les préfetures et sous-préfetures le conseil et le contrôle sont consubstantiellement liés, ce qui permet sans doute quelques gains d'échelle. Toute mesure prise visant à déplacer le contrôle (centralisation en préfecture ou à un autre niveau; délégation complète du contrôle à certains services déconcentrés) doit prendre en compte les incidences qu'elle aura sur la fonction de conseil, et en particulier sur le rôle et le positionnement des sous-préfets ;
- une réduction de la fonction de conseil assurée par les services préfectoraux aurait sans doute à terme des conséquences sur la charge de travail pour le contrôle de légalité proprement dit, avec, dans un premier temps au moins, une augmentation du nombre des lettres d'observation ;
- dans certains domaines cependant se mettent en place des services internes de conseil aux collectivités (c'est le cas notamment de la commande publique autour de l'expérimentation de la plate-forme de services E-Bourgogne), services qui pourraient

¹⁰ Selon les données de la sous-direction de l'administration territoriale, 3100 agents équivalents temps plein se consacrent dans les préfetures (y compris les préfetures d'outre-mer) à la mission « relations avec les collectivités locales », qui recouvre le conseil, le contrôle et l'attribution des dotations. Si l'on compare ces données avec celles tirées du questionnaire adressé par la mission aux préfets (1660 personnes chargées du contrôle proprement dit), la différence doit correspondre aux agents qui se chargent des dotations et du conseil aux collectivités locales. Cela signifierait donc que la fonction de conseil et d'attribution des dotations est sensiblement égale, en termes de personnels, à la fonction de contrôle de légalité.

sensiblement alléger la fonction de conseil assumée actuellement par l'Etat. Toute évolution en ce sens reposera donc la question du lien entre le conseil et le contrôle.

1.7. LA LENTE MONTEE EN CHARGE DES OUTILS NOUVEAUX : LES APPLICATIONS « ACTES » ET « HELIOS »

L'article 139 de la loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que les actes des autorités décentralisées soumis au contrôle de légalité peuvent être transmis par voie électronique au représentant de l'Etat. Le décret n°2005-324 du 7 avril 2005 définit les modalités de la télétransmission. Dans ce cadre juridique, le ministère de l'intérieur a élaboré l'application « ACTES » qui permet la télétransmission des actes des collectivités locales. Testée dans quatre départements en 2005, la priorité a été donnée à l'automne 2005 à son déploiement géographique. ACTES devait être disponible sur tout le territoire au plus tard au 31 décembre 2006 (cette date figure dans la circulaire du 17 janvier 2006 précitée). Au 15 novembre 2006, 35 préfetures¹¹ étaient effectivement raccordées et recevaient des actes télétransmis et 30 000 actes avaient été télétransmis depuis le début de l'année 2006.

En théorie, le raccordement des préfetures ne constitue pas une difficulté majeure et les délais devraient être désormais rapides ; c'est la montée en charge de l'utilisation de ce système par les collectivités qui représente le véritable enjeu. **Or, cette montée en charge semble, pour autant que l'on puisse en juger à ce stade, assez lente** pour deux raisons principales :

- le coût et le choix de l'opérateur de télétransmission pour la collectivité (certaines pouvant être tentées d'attendre d'autres offres d'opérateurs en cours d'agrément) ;
- des questions d'organisations préalables internes aux collectivités. Ces questions se posent avant tout pour les collectivités les plus importantes, qui doivent revoir leurs circuits internes de circulation des actes, alors que les petites communes s'adaptent plus facilement.

L'application se heurte par ailleurs à une limite technique : elle n'est pas adaptée à la télétransmission de plans (la limite actuelle est de 20 mégaoctets par fichier) et ne se prête donc pas à la télétransmission d'une bonne part des actes en matière d'urbanisme. La fonction de routage, essentielle comme on le verra plus loin pour modifier l'organisation du contrôle de légalité dans les services de l'Etat est, elle, disponible depuis le 8 décembre 2006¹².

Enfin, la lenteur de la montée en charge d'Actes ne permet pas encore de confirmer les estimations faites par la direction de la modernisation et de l'administration du territoire sur les gains de productivité rendus possibles en préfecture par Actes, estimations qui se situent entre 150 et 300 agents.

La DGCP développe pour sa part l'application comptable Hélios, qui devait comporter, par accord avec la DGCL, un module d'aide au contrôle budgétaire. Le

¹¹ 44 fin janvier 07 (source DGCL)

¹² Information de la DGCL du 5 février 07

développement de ce module a été à plusieurs reprises reporté, et rien ne permet de garantir qu'il sera disponible en 2007 (voir infra sous 3.3.).

1.8. LES MOYENS EN PERSONNEL TROP EPARPILLES, AVEC QUELQUES REDONDANCES DU CONTROLE.

Le contrôle de légalité est assuré actuellement en métropole par environ 1900 agents de l'Etat, dont 1660 en poste dans les préfetures et sous-préfetures et 240 dans les DDE. Les 1660 agents relevant du ministère de l'intérieur se répartissent sur environ 320 sites différents (les 96 préfetures métropolitaines et la quasi-totalité des sous-préfetures). Au sein même de ces sites, le contrôle de légalité peut d'ailleurs relever de plusieurs services différents : SGAR pour les décisions des collectivités et établissements publics régionaux, direction de la réglementation pour le contrôle en matière d'urbanisme par exemple.

Enfin, un nombre important de services exerçant le contrôle de légalité compte moins de deux agents – c'est le cas d'une partie non négligeable des sous-préfetures. Compte tenu de l'importance et de la variété des domaines qui doivent être maîtrisés par ces agents, on comprendra aisément la difficulté de leur tâche, même si le recours à la préfecture se développe.

De l'enquête menée par la mission auprès des préfets, il ressort que la mise en place de stratégies de contrôle, visant à mieux en cerner les priorités pour mieux utiliser les moyens disponibles, n'a pas à ce jour conduit, sauf exception, à redéployer des agents affectés au contrôle de légalité vers d'autres secteurs d'activité des préfetures.

Mais cette enquête montre également une tendance au regroupement du contrôle de légalité dans un même service de la préfecture lorsqu'il ne l'était pas encore. Elle montre surtout que des mesures de mutualisation du contrôle ont d'ores et déjà été prises par un certain nombre de préfets.

Au total dans quinze départements certaines parties du contrôle ont été mutualisées, le plus souvent en le centralisant en préfecture. Dans dix cas, c'est le contrôle de légalité en matière d'urbanisme qui a été ainsi centralisé (par exemple Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Lozère, Yvelines, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Val-d'Oise). La centralisation du contrôle de la commande publique est plus rare (quatre cas, le Doubs, la Drôme, l'Eure et, pour partie, la Seine-et-Marne) de même que celle du contrôle budgétaire (quatre cas également).

S'ajoutent enfin à ces départements trois préfetures où tout le contrôle de légalité a été regroupé en préfecture (l'Indre depuis 2007, la Nièvre et la Saône-et-Loire).

On peut enfin mentionner le cas très intéressant du Cher, où l'intégralité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire était assurée depuis 2005 par la préfecture, mais où il a été décidé de redistribuer à partir de 2007 ce contrôle aux sous-préfetures, l'expérience n'ayant pas été concluante. La raison avancée de cet échec est en elle-même très instructive : les sous-préfetures avaient conservé un rôle de pré-contrôle, qu'il a été difficile d'harmoniser avec la fonction confiée à la préfecture.

Enfin quelques préfetures se sont lancées dans une réflexion de mutualisation (Finistère, Ille-et-Vilaine, Lot)

En matière d'urbanisme, la technicité de la matière a conduit à quatre types d'organisation.

Dans le premier cas de figure, le préfet a décidé de déléguer ce contrôle intégralement à la DDE sous réserve de conserver aux membres du corps préfectoral la signature des actes et courriers destinés aux collectivités locales et découlant du contrôle exécuté. La préfecture est alors en quelque sorte « transparente » ou se contente dans certains cas d'un pré-tri des actes, pour mieux cibler le contrôle.

Dans le second cas, le préfet ou les sous-préfets choisissent de constituer une véritable cellule de contrôle de légalité urbanisme avec les moyens du cadre national des préfectures et de conserver la DDE comme appui technique : les services préfectoraux assurent dans ce cas un filtrage à l'arrivée des dossiers, comme au stade des avis techniques formulés par les DDE. C'est la situation la plus souvent rencontrée. Elle n'apparaît pas toujours satisfaisante, car elle conduit à des redondances du contrôle, si ce n'est parfois à des divergences dans ce contrôle ; elle ne responsabilise pas clairement un seul service et n'est en général pas valorisante pour les agents chargés de cette fonction en DDE qui, trop souvent encore, ignorent même les raisons pour lesquelles leurs propositions ne sont pas suivies.

Existe aussi le cas de figure, assez rare, où la préfecture et les sous-préfectures assurent l'essentiel du contrôle de légalité, le recours au DDE n'étant que ponctuel.

Enfin, deux préfectures ont intégrées dans une même cellule de contrôle de légalité des actes d'urbanisme des agents relevant du cadre national des préfectures et des agents relevant de la DDE.

1.9. LE PARTENARIAT AVEC LE RESEAU DU TRESOR POUR LE CONTROLE BUDGETAIRE S'EST DEVELOPPE

1.9.1. Un partage en principe clair et cohérent

La collaboration entre le préfet et le trésorier-payeur-général est encadrée par les textes et la jurisprudence.

Le principe classique de séparation des ordonnateurs et des comptables a été réaffirmé lors de la décentralisation. L'article 15 de la loi 82-213 du 2 mars 1982, devenu l'article L-1617-2 du code général des collectivités territoriales précise que le comptable « ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ». De jurisprudence administrative constante « *il résulte de ces dispositions que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur la production des justifications mais n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives* » (Conseil d'Etat, 5 février 1971).

Le préfet, quant à lui, exerce son rôle, comme décrit plus haut, au titre de sa responsabilité en matière de contrôle administratif et de respect des lois.

En conséquence, si le trésorier-payeur-général peut apporter sa capacité d'expertise au préfet lorsque ce dernier exerce le contrôle de légalité, il ne peut, en l'état actuel des textes et de la jurisprudence, assumer cette mission régaliennne sur délégation du représentant de l'Etat.

1.9.2. Le partenariat entre le réseau du Trésor s'est développé ces dernières années.

Ce partenariat s'est d'abord développé en matière d'analyse financière pour les collectivités en difficulté, autour du « réseau d'alerte ».

Surtout, depuis 2004, un partenariat expérimental a été établi entre certaines préfectures et trésoreries générales (une vingtaine au total), afin que ces dernières exercent un contrôle approfondi sur un certain nombre de budgets de collectivités.

Ces expérimentations font suite :

- à la demande du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en début d'année 2003 pour améliorer l'efficacité du contrôle et étudier dans quelle mesure le programme HELIOS pourra apporter une aide ;
- aux conclusions du rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et pouvoir de substitution remis en juillet 2003 par la mission interministérielle précitée, qui recommandaient de renforcer la collaboration entre les services du Trésor Public et ceux des préfectures dans l'exercice du contrôle budgétaire.

Cette logique conventionnelle ne remet pas en cause la compétence du préfet en matière de contrôle budgétaire : lui seul reste responsable des sanctions du contrôle prévues

par la loi (saisine de la Chambre régionale des comptes, règlement d'office du budget) ou de l'envoi éventuel de lettres d'observations aux collectivités. Ce dispositif permet, au contraire, au préfet de mieux cibler sur la base de l'accord qu'il a passé avec le trésorier-payeur-général les collectivités qui feront l'objet d'un contrôle approfondi sur la base d'un certain nombre d'indices tels que le réseau d'alerte, des difficultés particulières, des enjeux locaux, des restes à réaliser, des dettes de trésorerie ou des « satellites » importants.

Cette expérimentation devait reposer sur deux piliers :

- un module de contrôle budgétaire intégré à l'application de tenue des comptabilités locales Hélios développée par la DGCP. Ce module devait permettre l'automatisation de certains contrôles arithmétiques (contrôle d'équilibre et de cohérence par exemple) qui relèvent clairement de la mission de contrôle budgétaire telle qu'elle est impartie au préfet ;
- la participation des trésoriers-payeurs-généraux à l'exercice de contrôles approfondis relatifs notamment à la sincérité des prévisions budgétaires.

Seul le second volet a donné lieu à une mise en œuvre, le module budgétaire de l'application Hélios n'ayant pas été développé à ce jour.

La participation directe des services des TPG à l'exercice du contrôle budgétaire aura pour effet de déplacer le centre de gravité entre préfetures et services du Trésor, mais sans permettre pour autant un transfert complet de cette fonction vers ces services.

La ligne de partage telle qu'elle est tracée actuellement dans la convention relative à l'expérimentation est la suivante :

- le préfet peut indiquer un ordre de priorité pour l'examen approfondi des budgets par les services du TPG ;
- les aspects liés à la légalité externe des actes budgétaires restent étudiés par les services préfectoraux (à défaut d'indications contraires dans les accords départementaux). Le contrôle de légalité sur les actes budgétaires (à distinguer du contrôle budgétaire proprement dit) reste également de la compétence exclusive du Préfet ;
- les services de la trésorerie générale examinent en priorité les aspects liés aux implications budgétaires des opérations comptables des collectivités concernés ;
- les résultats des contrôles effectués par les TPG sur ces collectivités sont communiqués aux préfets, accompagnés, le cas échéant, de propositions de lettres d'observations.

Cette répartition n'est pas un transfert et suppose que la préfecture maintienne une cellule de contrôle budgétaire, dont le rôle est certes allégé.

II. LES PRINCIPES A RESPECTER

2.1. DEFINIR UNE VERITABLE APPROCHE INTERMINISTERIELLE DE CONTROLE.

La définition d'une politique concertée entre les ministères les plus concernés pourrait relever de deux outils : l'utilisation de la LOLF et la diffusion de circulaires conjointes entre les services directement concernés par le contrôle.

La mise en œuvre de la LOLF pourrait constituer un point d'ancrage utile. Encore faudrait-il que le contrôle de légalité soit évoqué dans les programmes des différents ministères concernés. Ce n'est pas le cas actuellement, à l'exception bien sûr du programme d'administration territoriale mis en œuvre par le ministère de l'intérieur. On notera en particulier qu'au sein de la mission « Politique des territoires », le programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » qui relève du ministère de l'équipement n'évoque en aucune manière le rôle d'assistance des services déconcentrés de ce ministère au contrôle de légalité, bien qu'il requiert globalement, comme il a été indiqué plus haut, des effectifs non négligeables. L'intégration dans ces programmes d'une approche sous l'angle du contrôle de légalité ou du contrôle budgétaire devrait donc être recherchée pour le prochain exercice budgétaire, de manière à ce que le descriptif des actions au sein des programmes, le recensement des moyens en ETPT, voire les rapports annuels de performance, soient de nature à donner des éclairages sur cette activité au sein de ces ministères. Cette intégration pourrait déboucher dans un second temps sur l'élaboration d'un document de politique transversale, élaboré sous la responsabilité du secrétariat général du ministère de l'intérieur, qui aurait l'avantage tactique de sensibiliser les ministères et prioritairement les directeurs de programmes les plus impliqués et, sans doute, d'ajouter de la clarté et de la cohérence au plan local.

La circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 17 janvier 2006 constitue l'amorce d'une stratégie nationale de contrôle de légalité ; son efficacité pourrait être renforcée si elle se traduisait, secteur par secteur, dans des circulaires interministérielles impliquant les grandes directions qui disposent de réseaux sur le territoire auprès des préfets (DGHUC, DGCP, DGCCRF...).

2.2. ACHEVER EN PRIORITE LA MISE A DISPOSITION D'OUTILS D'AIDE AU CONTROLE

Une réorganisation de la mise en œuvre du contrôle de légalité, telle qu'elle est proposée ci-dessous, serait grandement facilitée si la télétransmission des actes devenait rapidement quasi exhaustive et que la fonction « routage » de Actes était disponible dans les meilleurs délais, et cela pour pouvoir « rerouter » les actes là où ils seront examinés. Dans la négative, elle se heurterait à la difficulté que constitueraient la nécessité de transmettre les actes du lieu de leur dépôt au lieu de leur examen ou de procéder au regroupement de personnels en préfectures, souvent contre leur volonté. Dans ce dernier cas, le risque existerait de voir se perdre une compétence réelle, fortement développée par un effort de formation récent, s'il fallait prendre le parti d'affecter de nouveaux agents au contrôle pour réaliser cette centralisation.

A cet égard, le rythme actuel de montée en charge n'apparaît pas adapté : en 2006, moins de 0,5% des actes ont fait l'objet d'une télétransmission ; l'objectif fixé pour l'année 2007 n'est que de 3%.

Une telle exhaustivité n'est pas hors de portée. Ainsi, dans une région comme la Bourgogne, 85% des communes de moins de 2000 habitants sont connectées à Internet, dont 50% bénéficient de l'ADSL et 100% pour les collectivités de plus de 2000 habitants. Or, comme souligné plus haut, le rythme d'adhésion des collectivités au dispositif ADSL reste très lent, et n'apparaît pas compatible avec les réformes proposées. Il convient donc d'étudier des dispositifs susceptibles d'inciter plus fortement les collectivités à télétransmettre (par exemple étudier la faisabilité d'une aide financière pour les plus petites d'entre elles, en prenant en charge provisoirement les coûts du recours à un tiers de télétransmission).

De même, l'extension de la télétransmission aux plans doit être rendue possible dans les meilleurs délais.

Enfin, le développement d'un dispositif d'aide au contrôle budgétaire, plusieurs fois retardé en ce qui concerne le module prévu à cet effet dans Hélios, doit être accéléré (cf ci-dessous en 3.3.).

2.3. ORGANISER LA COOPERATION ENTRE LES DIFFERENTES INSTANCES D'AIDE AU CONTROLE, EN PRIVILEGIANT LE NIVEAU DEPARTEMENTAL ET LE NIVEAU NATIONAL

Le constat prouve qu'il y a de plus en plus de problèmes nécessitant une expertise juridique très pointue pour laquelle il serait peu efficace de refaire l'analyse dans différentes préfectures et que **le préfet doit être mieux aidé dans l'exercice de ses responsabilités** en matière de contrôle de légalité. Lui-même, doit faire preuve d'un subtil mélange de capacité à mobiliser les compétences, à rechercher sans retard les procédures adaptées, enfin à décider vite. **Une bonne coopération entre les différentes instances d'aide au contrôle est donc indispensable.**

Le niveau national doit rester très actif à travers la mission essentielle de la DGCL appuyée par la DMAT pour aider le préfet dans les dossiers les plus complexes et ceux dépendants d'une approche internationale croissante (aide aux entreprises, transfrontalier...).

C'est également au niveau national que doit être engagé ou poursuivi le travail interministériel permettant la préparation des circulaires conjointes qui conditionneront la pérennité des engagements nécessaires sur le terrain entre administrations.

Une meilleure coopération entre les pôles nationaux des différents ministères devrait être recherchée. La coopération entre le PIACL et le pôle commande publique ouvre des perspectives utiles. Il serait intéressant de l'étendre à d'autres pôles du réseau finances, sans doute sous une forme plus simplifiée, par exemple au pôle spécialisé dans les questions relatives à la fonction publique territoriale. En effet, bien que les pôles de la comptabilité publique n'interviennent pas au même stade ni sous le même angle, il est indéniable que des questions sont communes aux approches comptables et à celles faites en matière de contrôle de légalité. La mission a pu par exemple constater que le pôle « fonction publique territoriale » (Rennes) détectait un nombre non négligeable d'illégalités qui auraient du

relever du contrôle de légalité (15% des questions posées par les comptables révèlent ce type d'illégalité), alors même qu'aucune information en retour n'est faite en direction des préfectures concernées.

Le pôle délocalisé de la DGCL, le PIACL, a su remplir sa mission d'information juridique et de conseil grâce aux règles du jeu qui ont été définies pour sa saisine et ont permis d'éviter engorgement ou déresponsabilisation. L'extension de sa compétence à tout le territoire national n'était pas envisagée dans le projet initial et l'idée de six pôles interrégionaux apparaissait dans les premières circulaires. Aujourd'hui, il est clair qu'une compétence nationale est préférable en limitant les risques d'interprétations contradictoires. Un dispositif régionalisé présenterait en fait peu d'intérêt : il n'aurait ni l'avantage de la proximité du terrain, ni celui de la capacité de trancher définitivement une question ; il poserait en outre des problèmes de positionnement par rapport au PIACL et conduirait sans doute à des déperditions de moyens.

Le niveau régional ne peut être envisagé que pour quelques domaines très précis ; encore s'agit-il plus de développer une approche régionale mise en œuvre ensuite par chaque préfet de département, que d'une mutualisation. L'essentiel doit continuer à être traité au niveau départemental.

Les niveaux national et départemental seront donc privilégiés dans le cadre des propositions et recommandations de la mission.

III. LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

3.1. REGROUPER DANS LES PREFECTURES L'ENSEMBLE DES MOYENS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR EN MATIERE DE CONTROLE DE LEGALITE

3.1.1. En constituant à terme en préfecture des « cabinets juridiques » travaillant pour le compte de l'ensemble des sous-préfets d'arrondissement et pour le compte du SGAR

Le regroupement de l'ensemble du contrôle de légalité au sein d'un service unique est recommandé pour les raisons suivantes :

- l'émiettement du contrôle de légalité souligné dans le constat et les difficultés qui en découlent : exercice trop hétérogène du contrôle, certaines collectivités à l'intérieur d'un même département pouvant faire l'objet d'un contrôle moins strict que d'autres,, voire existence de positions divergentes pouvant être appliquées dans un même département ;
- la nécessité, face à la montée en puissance des capacités d'expertise juridique des collectivités, de disposer de compétences juridiques de même niveau du côté de l'Etat ;
- il permettrait, à terme, de dégager des gains de productivité.

Pour réussir une telle réforme, un certain nombre de conditions devront être respectées.

En premier lieu, il importe de ne pas maintenir en sous-préfecture une fonction de pré-contrôle. Une telle solution apparaît en effet de nature à créer des redondances, sans même évoquer les difficultés qui se poseraient s'il y avait divergence entre les agents chargés du pré-contrôle et ceux chargés du contrôle proprement dit.

Il est ensuite préférable de n'imposer aucune mutation d'agent d'une sous-préfecture vers une préfecture. A cet égard trois solutions sont possibles :

- soit respecter le jeu naturel des départs et mutations pour centraliser le contrôle en préfecture. Mais, dans de nombreux cas, une telle solution repousserait de plusieurs années cette évolution ;
- soit y procéder par reconversion des agents chargés du contrôle de légalité en sous-préfecture. Mais une telle solution, outre qu'elle pose le problème des compétences à confier à ces agents, signifierait une perte de « mémoire » et de compétences très préjudiciable ;
- la meilleure solution serait donc, dans un premier temps, **d'utiliser les compétences là où elles existent actuellement, en mettant en réseau les agents chargés de ce contrôle.** Ainsi un agent en poste dans une sous-préfecture pourrait se voir attribuer le contrôle dans un domaine donné pour toutes les collectivités d'un département. Mais

cette solution ne saurait être que provisoire, car tenant compte des contingences mentionnées ci-dessus, en attendant une véritable centralisation en préfecture.

Pour faire fonctionner, au moins pendant les premières années, un tel service en réseau, il est préférable, de disposer des moyens de transmettre facilement entre les préfectures et les sous-préfectures les actes soumis au contrôle. **Cela suppose que la dématérialisation et la télétransmission des actes soumis au contrôle couvrent sinon l'intégralité, au moins la plus grande partie des actes soumis au contrôle.**

En conséquence, le calendrier de la constitution de tels services uniques devra être laissé à l'appréciation de chaque préfet, en fonction de la configuration locale, du nombre d'agents concernés et, si un service en réseau était privilégié dans un premier temps, en fonction de l'avancement de la dématérialisation des actes.

On notera aussi qu'une telle centralisation du contrôle rend obsolète la question de l'opportunité de constituer des « pôles de compétence » entre services des préfectures et des sous-préfectures dans le domaine du contrôle de légalité.

Enfin, on observera qu'un « repyramidage » des effectifs au profit des catégories B et A, déjà en cours, doit être poursuivi, en raison du caractère de plus en plus complexe du contrôle, à la suite notamment de la mise en œuvre des stratégies de contrôle, mais aussi en raison de la suppression, à terme, d'un certain nombre de tâches matérielles, grâce à la dématérialisation. La centralisation en préfecture, où les équipes chargées du contrôle sont plus largement composées de cadres A et B, devrait permettre de procéder assez facilement à ce repyramidage.

3.1.2. Mais en préservant pleinement le rôle des sous-préfets

De nombreuses raisons conduisent à conserver une place centrale du sous-préfet dans le contrôle de légalité.

Maintenir une fonction de conseil aux collectivités locales tout d'abord.

Cette demande de conseil adressée aux services de l'Etat, et en particulier aux services des préfectures et des sous-préfectures, est une constante depuis la première vague de décentralisation, tout particulièrement pour les petites collectivités. Elle le restera tant que d'autres solutions n'auront pas été trouvées. L'Etat ne peut préjuger des initiatives qui pourraient être prises par les collectivités territoriales entre elles, mais il pourrait alors les soutenir. Force est de constater que le développement de ce type de conseil, qui doit rester désintéressé, reste limité.

Comme cela a été souligné dans le constat, le contrôle de légalité est perçu comme utile et légitime par les élus en ce qu'il contribue à l'assistance juridique dont leurs services ont besoin et sécurise in fine leur action. Un contrôle de légalité qui négligerait cette dimension de conseil s'exposerait à être contesté. En outre le risque existerait d'une multiplication des lettres d'observation, notamment à destination des petites collectivités, des nombreuses illégalités découlant de cette absence de conseil.

Enfin séparer la fonction de conseil, en la laissant au sous-préfet, de celle de contrôle, strictement d'un niveau départemental, présenterait le risque de positions contradictoires de l'Etat et rendrait l'exercice de cette fonction beaucoup plus difficile.

Permettre une approche du contrôle de légalité qui ne soit pas strictement juridique

Le contrôle de légalité doit être exercé par quelqu'un capable d'éclairer les aspects juridiques d'une décision ou d'un acte en connaissant le contexte dans lequel il prend place. Il est donc nécessaire qu'il ait une connaissance suffisante de ce contexte et des enjeux d'une décision, relativement à l'intérêt général, pour apprécier correctement sa portée. C'est ainsi souvent le cas des dossiers d'urbanisme. Cette notion d'opportunité laissée au préfet dans l'exercice du contrôle a été implicitement reconnue par la jurisprudence¹³. Si telle n'était pas le sens du contrôle de légalité, il aurait suffi de le confier directement à une instance juridictionnelle, à laquelle d'ailleurs toute personne ayant intérêt à agir peut s'adresser. Il est fort probable qu'une telle « juridictionnarisation » du contrôle de légalité, multiplierait à terme le nombre d'observations et la charge de travail afférente ; enfin la difficulté de maîtriser les délais des procédures judiciaires risquerait de bloquer le dispositif.

Ne pas dissocier le contrôle de légalité des autres moyens d'action du corps préfectoral à l'égard des collectivités.

Le contrôle de légalité n'est qu'une des facettes du rôle du corps préfectoral à l'égard des collectivités territoriales, qui est aussi de s'assurer de faire prendre en compte les priorités et les engagements de l'Etat et de promouvoir la mise en œuvre de certaines politiques partenariales. Pour permettre au représentant de l'Etat de s'assurer de la bonne application des lois et règlements sur les thèmes à enjeux, il constitue un moyen complémentaire des autres moyens.

Pour toutes ces raisons, la mission estime qu'un regroupement des moyens du contrôle de légalité ne peut être envisagé qu'à la condition expresse de préserver pleinement le rôle des sous-préfets, et notamment en laissant de la responsabilité du sous-préfet territorialement compétent le contact avec les élus et la signature des lettres d'observation proposés par le service unique de contrôle, comme la responsabilité de proposer au préfet les éventuels déférés. Le rapport de 2006 de l'inspection générale de l'administration sur l'avenir des sous-préfets insistait déjà sur l'intérêt qu'il y aurait à laisser les sous-préfets au cœur du dispositif de contrôle de légalité.

Cette recommandation emporte des conséquences quant au positionnement du service unique de contrôle qui doit être à la disposition de l'ensemble des sous-préfets, le secrétaire général veillant, sous l'autorité du préfet, au bon fonctionnement technique du dispositif.

¹³ Par exemple, un jugement du tribunal administratif de Versailles du 17 décembre 1998 – commune d'Athis-Mons – l'indique clairement : « il résulte des dispositions de l'article 72 de la constitution, des articles L 2131-1 et L2131-6 du CGCT et des travaux préparatoires de la loi du 22 juillet 1982 que le représentant de l'Etat dans le département n'est pas tenu de déférer au tribunal administratif les actes soumis à son contrôle qu'il estime contraire à la légalité ».

3.2. RENFORCER LE CONTROLE DE LEGALITE EN MATIERE D'URBANISME ET DE DROIT DES SOLS

L'exemple donné par le ministère de l'Équipement mérite une attention particulière car le contrôle de légalité exercé en matière d'urbanisme est une tâche lourde et complexe. Dans la situation actuelle, les préfetures et sous-préfetures s'appuient sur les cellules constituées au sein des DDE pour recevoir des avis techniques notamment en ce qui concerne le contrôle des permis de construire. Cette mission est plus ou moins étendue selon les départements. Les effectifs en DDE et en préfetures et sous-préfetures devraient normalement tenir compte de cette répartition du travail, notamment pour éviter toute redondance. Mais actuellement la situation n'est pas satisfaisante, car la ligne de partage entre DDE et préfetures n'est pas toujours très nette. Souvent, elle ne responsabilise pas suffisamment les services de la DDE, réduits au rang de simples experts techniques, dont les avis sont repris ou non par la préfeture, pour des raisons dont ils ne sont parfois pas même informés.

3.2.1. Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme doit s'inscrire dans une approche plus globale de mise en œuvre des politiques d'aménagement.

Le contrôle de légalité des actes d'urbanisme n'est qu'un moyen parmi d'autres à la disposition de l'État pour obtenir le respect des réglementations d'urbanisme. En amont, contribuent à cette politique toutes les mesures visant à faire intégrer dans les documents d'urbanisme ou de planification spatiale les prescriptions correspondant aux grands enjeux des territoires. Partant du constat qu'environ 30% du territoire français est constitué de zones dites à risques ou à enjeux (PPRI, loi littoral, SEVESO, ZNIEFF, ZPPAU, etc), il importe prioritairement d'établir une stratégie nationale offensive déclinée au plan local pour pousser à l'intégration dans les documents locaux d'urbanisme des contraintes fixées par les lois dans différents domaines (loi littoral, loi montagne, prescriptions découlant du caractère inondable ou du risque existant, etc.). Ainsi plutôt que d'utiliser le contrôle de légalité comme l'ultime moyen de sanctionner et corriger les erreurs ou les dérives commises au moment de l'instruction et de la délivrance des permis de construire, les préfets et les DDE seraient amenés à mobiliser, de concert, leurs agents sur la nécessité de convaincre les responsables de collectivités locales d'inclure les prescriptions nationales dans leurs documents locaux. L'existence de documents d'urbanisme robustes est en effet la meilleure garantie d'avoir un respect des règles d'urbanisme cohérent et équitable sur l'ensemble du territoire, notamment en ce qui concerne l'urbanisme de risque.

De même, la vérification de la cohérence des documents d'urbanisme entre eux (SCOT, PLU, etc.) et l'élaboration d'outils et de doctrines visant à s'assurer de cette comptabilité seraient un préalable à l'exercice d'un contrôle de légalité efficace.

Une stratégie préventive aurait également deux avantages directs : développer la fonction de conseil notamment des sous-préfets et replacer au centre des préoccupations d'urbanisme la fonction d'aménagement, aujourd'hui appréhendée par les services chargés du contrôle de légalité de manière très parcellaire.

3.2.2. S'assurer du maintien de l'investissement des DDE dans ces questions

Selon l'enquête faite par la mission, environ 240 agents en équivalent temps plein sont affectés en DDE au contrôle de légalité. Mais là encore la situation est très différente entre quelques départements où cette fonction, bien identifiée, bénéficie d'une véritable reconnaissance au sein de la DDE et la majorité des départements où elle est exercée à temps partiel par des « fractions » d'agent. Sur d'autres plans, la situation actuelle, même si elle est en voie de correction avec les stratégies départementales, n'est pas non plus satisfaisante : l'absence de compte rendu vers la DGUHC, les directives propres au ministère de l'Équipement, l'appréciation de la productivité par le DRE en tant que chef de budget opérationnel de programme ne sont pas de nature à favoriser l'expression de politiques départementales du contrôle de légalité en matière d'urbanisme. On peut même craindre que les personnels des DDE qui se consacrent au contrôle de légalité soient à terme moins nombreux, aspirés vers d'autres fonctions, notamment dans les directions interdépartementales des routes.

3.2.3. Maintenir la complémentarité entre les préfetures et les DDE, en en précisant les modalités par une convention.

Le rassemblement des moyens en préfecture pour privilégier la concentration du savoir-faire et de l'expérience, tel qu'il est recommandé par la mission, pose la question de savoir si cette organisation doit inclure, d'une manière ou d'une autre, la cellule de contrôle de légalité qui fonctionne actuellement en DDE pour obtenir un vrai pôle de compétences sur le sujet ou bien se contenter de jouer un rôle de service de contact avec la DDE. Dans cette dernière hypothèse se pose aussi la question de la nature de ce rôle de contact.

En première analyse, il pourrait être tentant de proposer une simplification assez radicale, qui consisterait à confier l'essentiel du contrôle de légalité en matière d'urbanisme aux DDE, les préfetures n'assurant plus qu'un rôle « d'interface », ou au contraire de « rapatrier » en préfecture l'intégralité de ce contrôle, au besoin en affectant dans les préfetures un ou des agents des DDE pour les intégrer dans des cellules de contrôle interministérielles.

Bien qu'il appartienne à chaque préfet d'organiser ses services de la manière la plus adaptée aux contraintes du département, la mission considère qu'il est préférable de conserver un contrôle « partagé » entre la préfecture et les services de la DDE.

Le maintien de cellules chargées du contrôle en DDE se justifie par les raisons suivantes :

- les agents des DDE sont évidemment les mieux placés pour apprécier la conformité des actes aux règles et aux documents d'urbanisme. Il y a là une expertise dont le contrôle de légalité ne saurait se passer ;
- une intégration d'agents de la DDE dans des cellules préfectorales, sous la forme de mises à disposition, présenterait l'inconvénient de couper ces agents de leur milieu professionnel. Ils ne seraient plus suffisamment informés des évolutions réglementaires et des enjeux. De plus, une telle situation pourrait ne pas être valorisante en termes de carrière, avec le risque de voir les meilleurs juristes des DDE éviter systématiquement ce type de poste.

Le maintien d'une compétence propre de la préfecture en la matière est nécessaire, quant à elle, pour les raisons suivantes :

- le contrôle de légalité sur les actes d'urbanisme nécessite le croisement de plusieurs approches ou corps de règles qui ne relèvent pas tous des DDE : il en est ainsi par exemple des règles en matière d'environnement ou de protection du patrimoine naturel ou bâti. Il est donc souhaitable que les préfectures continuent à assurer et développent ce rôle de coordination ;
- comme indiqué plus haut, le contrôle de légalité ne doit être que l'ultime recours dans une politique plus large visant à faire intégrer dans les politiques des collectivités et leurs documents d'urbanisme les enjeux identifiés par l'Etat, notamment ceux qui ont donné lieu à des prescriptions réglementaires. Cette politique, par principe interministérielle, qui relève, dans sa conception et son pilotage, directement du préfet, exige une très bonne complémentarité entre les services de la préfecture et ceux de la direction départementale de l'équipement ;
- le contrôle de légalité des actes d'urbanisme porte sur des actes et des décisions qui sont étroitement liés à un territoire, à ses enjeux et à son développement. C'est donc le contrôle de légalité qu'il serait le plus dommageable de « déterritorialiser ». Il faut encourager des dispositifs permettant d'avoir plus largement recours aux sous-préfets pour aller, le cas échéant, apprécier sur place et avec les élus, des situations complexes et proposer les solutions adaptées.

Afin d'éviter le risque de redondance entre préfectures et DDE, tout en sécurisant la ressource consacrée par chaque service à cette mission, le partage des rôles pourrait donner lieu à une convention entre le Préfet et le DDE (au minimum à une lettre de mission), qui devrait notamment comprendre :

- une définition précise des priorités du contrôle, par domaine et par collectivité ;
- les modalités de saisine par la préfecture (avec mention, le cas échéant, des raisons qui amènent la préfecture à solliciter l'avis de la DDE sur un acte) ;
- une description précise de la forme que doit prendre la prestation attendue des services de la DDE (fiche d'analyse hiérarchisant les illégalités constatées ou projet de lettre d'observations entièrement mis en forme). Cette seconde solution serait préférable pour des questions d'efficience ;
- des engagements réciproques sur les délais (délai de transmission des actes à la DDE ; délai d'examen par ce service) ;
- un engagement de la préfecture d'informer toujours la DDE sur la suite donnée aux observations ;
- **la mention des moyens en personnel que chaque service consacre à ce contrôle.**

Ce dispositif pourrait très opportunément faire l'objet d'une convention-cadre annexée à la future circulaire conjointe DGCL/DGUHC sur le contrôle de légalité en matière d'urbanisme, convention-cadre dont les préfets pourraient s'inspirer. La formalisation des

liens entre la préfecture et la DDE devrait être de nature à alléger dans certains cas le dispositif en place dans les préfectures, et de redéployer les agents sur d'autres contrôles. La meilleure solution serait sans doute, comme on le rencontre déjà dans quelques départements, de se contenter en préfecture d'un correspondant « urbanisme » chargé d'assurer l'interface avec le DDE mais aussi avec les autres services concernés par la légalité en matière d'urbanisme.

Cette formalisation très précise devrait également permettre de faire l'économie de « pôles de compétence », sous réserve que soit fait un bilan annuel de cette convention, permettant notamment de réorienter, si nécessaire, les priorités.

Toutefois, comme indiqué plus haut, au moins deux préfectures ont regroupé dans une cellule unique chargée du contrôle de légalité des actes d'urbanisme des agents issus du cadre national des préfectures et des agents issus des DDE. Il devrait être laissé à l'initiative des préfets de conserver ce type de dispositif, voire de l'étendre, si les conditions locales d'investissement réel de la DDE sont réunies.

Enfin, il convient de noter que sur tout le spectre relevant du ministère de l'Équipement en matière de contrôle de légalité, les nouvelles technologies d'information et communication vont faire franchir un saut qualitatif déterminant pour peu que l'État décide rapidement de s'en donner les moyens. La numérisation peut et doit devenir le moyen de contourner l'immense difficulté que constituent la lourdeur, la complexité et l'enchevêtrement des documents d'urbanisme. Cette difficulté est actuellement préjudiciable à l'exercice du contrôle puisque, comme on l'a vu, l'application « Actes » n'est pas en mesure de permettre la transmission de plans. A partir des nombreuses réflexions et initiative en cours dans les collectivités et certaines DRE/DDE (élaboration de SIG, numérisation des PLU, cadastres, etc.) un bilan devrait être fait de ces expérimentations pour vérifier dans quelles conditions elles permettraient de déboucher sur une transmission dématérialisée des plans, en cohérence avec « Actes ».

3.3. RENFORCER LE PARTENARIAT PREFECTURE/TRESORERIE GENERALE EN MATIERE DE CONTROLE BUDGETAIRE

3.3.1. Maintenir une compétence forte des préfectures en matière de contrôle budgétaire en faisant le bilan de l'expérimentation actuelle de partenariat préfecture/TG

Si les conventions de partenariat ont fait la preuve de leur utilité et devraient donc être rapidement étendues à l'ensemble des départements, il semble difficile d'aller plus loin en matière de partenariat TG/Préfecture pour des raisons à la fois d'opportunité et juridiques :

- transférer l'intégralité du contrôle budgétaire aux TPG reviendrait à ouvrir la question de la compensation, éventuellement sous la forme de reversements, de cette charge qui relève clairement du programme d'administration territoriale ;
- un tel transfert serait difficilement conciliable avec l'article précité L.1617-2 du code général des collectivités territoriales selon lequel « le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région (...) ne peut soumettre [ses actes de paiement] qu'au

contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire » ;

- il reviendrait à dissocier le contrôle budgétaire du contrôle de légalité, alors que ces deux contrôles peuvent être souvent intimement liés et porter sur le même acte budgétaire ;
- il ne faut pas oublier que la compétence d'analyse des budgets est déjà partagée entre la préfecture et la chambre régionale des comptes par le dispositif actuel. Celui-ci repose d'ores et déjà sur un partage entre le Préfet et une instance spécialisée en matière comptable et financière.

Pour toutes ces raisons, la mission estime qu'il ne serait pas opportun d'aller au-delà du schéma actuel des conventions de partenariat entre les préfectures et les TG, par exemple en confiant au TG la quasi-intégralité du contrôle budgétaire.

En revanche, un bilan de ce partenariat devrait être rapidement dressé, pour en préciser dans certains cas les modalités et éviter les risques de redondances, qui apparaissent réels dans certains cas.

La répartition des rôles entre préfecture et TG dans les conventions de partenariat est en effet actuellement variable.

Dans quelques cas, le contrôle budgétaire semble, pour les collectivités faisant partie de l'échantillon retenu, intégralement ou presque pris en charge par les services de la TG, sur la base d'une grille d'analyse arrêtée avec la préfecture. Il s'agit alors plutôt d'un partage du champ du contrôle : les collectivités les plus sensibles – qui sont généralement comprises dans l'échantillon – relèvent du contrôle de la TG ; les autres relèvent du contrôle de la préfecture.

Dans la majorité des cas, il y a répartition des points de contrôle entre la préfecture et les services du trésorier-payeur-général. Cette répartition est elle-même assez diverse : contrôle formel ou contrôle externe pour les préfectures (conditions de vote, contrôle de la présence des pièces), auxquels s'ajoute parfois la vérification des inscriptions en matière de dotations, les points de contrôle sur le fond relevant de la trésorerie générale ; maintien en préfecture d'un certain nombre de contrôles sur le fond (contrôle de l'équilibre, de la couverture de la dette, des restes à réaliser).

Enfin, dans quelques cas, il semble y avoir plutôt double contrôle, les services de la préfecture et de la trésorerie générale confrontant leurs analyses et leurs constatations, parfois dans un groupe de travail institué à cet effet.

On peut craindre, dans certains cas, une réduction excessive des compétences des préfectures, notamment lorsque qu'elles n'assurent plus que le contrôle formel des actes budgétaires. A l'inverse, dans d'autres cas, des risques de redondances existent. Il ne semble pas notamment qu'un partage par groupes de collectivités entre la trésorerie générale et la préfecture soit le plus opportun, car il revient à constituer dans deux services différents des compétences identiques, avec les incidences évidentes en matière d'efficacité globale de l'Etat.

Un bilan des conventions de partenariat devrait donc permettre de proposer une convention-type qui précise mieux les solutions à recommander et les écueils à éviter dans ce type de coopération. Il ne semble pas notamment, pour la mission, que le contrôle de la sincérité des budgets doive être transféré aux services du trésorier-payeur-général, car il suppose une connaissance des projets des collectivités, comme de leurs engagements, de leur financement et de leur calendrier, qui relève aussi et parfois surtout des services de la préfecture.

3.3.2. Doter rapidement le contrôle budgétaire d'un outil de traitement de masse

Le ministère de l'intérieur est depuis longtemps conscient de l'intérêt qu'il y aurait à développer un outil de traitement de masse des budgets (vérification automatisée de certains équilibres ou de certaines données), afin de pouvoir repérer rapidement les véritables difficultés et orienter le contrôle budgétaire sur certaines collectivités ciblées. Le préalable à un tel développement est néanmoins la numérisation des documents budgétaires.

Cette numérisation a été engagée en matière comptable par la DGCP depuis 2004 sous le nom de « Hélios ». Ce projet mobilise quelques 150 personnes et des prestataires privés. Afin de satisfaire les besoins du ministère de l'intérieur en matière d'analyse budgétaire un module *ad hoc*, très modeste (1 à 2% de la taille du projet d'ensemble) a été envisagé par la comptabilité publique à l'intérieur du projet « Hélios ». Mais ce projet d'ensemble qui aurait du être prêt fin 2006 ne le sera vraisemblablement pas à la fin 2007, en raison des difficultés techniques de mise au point, le module d'analyse budgétaire risquant d'être encore plus lent dans sa réalisation.

Devant le retard pris par ce projet et justement parce que c'est une priorité pour le ministère de l'Intérieur, un module « Analyse budgétaire » va être développé par la DGCL à l'intérieur du projet « Actes » qui a l'avantage de concerner, outre les budgets proprement dits, le compte administratif ainsi que, contrairement à « Hélios », toutes les pièces justificatives et les annexes permettant l'analyse du budget présenté. La DGCL entend lancer son projet avec l'aide de partenaires privés en 2007.

Quoi qu'il en soit, il est impératif que la DGCL et la DGCP parviennent rapidement à une clarification sur ce point, afin qu'un module de contrôle budgétaire unique soit disponible dès 2007.

3.3.3. Le positionnement des chambres régionales des comptes mériterait d'être revu.

Les chambres régionales des comptes, qui disposent d'une vision panoramique sur la santé financières des collectivités locales et des établissements publics de leur ressort, sont paradoxalement très peu associées à la définition des orientations et des priorités du contrôle, tant en ce qui concerne les questions faisant difficultés et présentant des enjeux importants qu'en ce qui concerne les collectivités « à risque ».

Si la chambre régionale est bien entendu libre d'établir son programme de contrôle, il serait judicieux que soient recherchées les modalités d'une information mutuelle sur ces programmes et les priorités définies en commun par la préfecture et les services du Trésor. Une rencontre annuelle pourrait être la méthode adéquate (l'idée en a même été suggérée par les présidents de chambre rencontrés).

La mission d'audit suggère donc que soit élargie à la chambre régionale des comptes la consultation au moment de la préparation de la convention départementale d'objectifs entre le préfet et le trésorier-payeur-général.

3.4. RECENTRER LE CONTROLE DE LA « COMMANDE PUBLIQUE » SUR LA LUTTE CONTRE LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES, EN ASSOCIATION AVEC LES SERVICES DE LA DGCCRF.

Le contrôle des marchés publics ne saurait se limiter, pour être bien accepté et bien compris par les collectivités, et avoir un sens « économique », au seul examen formel des procédures et au respect des règles de seuil de passation des marchés. Il faudra certes toujours veiller à déceler les irrégularités, fraudes ou malversations qui ont été rendues possibles par le non respect des règles légales (françaises ou communautaires). C'est le premier rôle du contrôle.

Mais il faut que ce contrôle s'insère dans une vision plus dynamique et plus large, en déjouant les ententes entre professionnels que l'on remarque difficilement par un simple examen formel des procédures et qui ne sont pas décelables par un contrôle « à l'acte ». C'est le second volet implicite du contrôle des marchés. C'est à ce seul volet que se consacrent désormais les services déconcentrés de la DGCCRF (note de service DGCCRF du 30 août 2006 précitée).

Une troisième approche, plus en amont encore, consisterait à améliorer la technique de gestion des marchés, notamment afin d'apporter aux collectivités une assistance dans l'élaboration et la passation de leurs marchés et de renforcer leur capacité de négociation¹⁴.

3.4.1. Conforter les compétences des préfetures en matière de marchés publics et confier aux préfets une mission en matière de lutte contre les pratiques anti-concurrentielles en lien avec les services de la DGCCRF.

Le retrait de la DGCCRF du suivi formel des commissions d'appels d'offres au profit d'une analyse économique et de la détection des indices d'entente et de pratiques anti-concurrentielles a été mal compris par les préfetures, car il n'a donné lieu à aucune explication. Mais, au fond, il ne saurait lui être reproché : la DGCCRF et ses services déconcentrés est la seule administration qui a compétence pour procéder à des enquêtes, souvent longues, difficiles et lourdes, pour mettre à jour des ententes. Il est donc logique et de bonne administration qu'elle se recentre sur son cœur de métier. En conséquence les agents des préfetures ont dû faire des efforts sensibles de formation pour assurer seuls le contrôle de légalité des marchés publics qui leur revient.

La mission estime que le partage de compétences qui s'est instauré doit être entériné et qu'il serait illusoire pour les préfetures d'espérer un retour à une assistance des services de la DGCCRF dans les mêmes conditions qu'auparavant. On doit plutôt se féliciter de l'unicité de responsabilités de chacun dans ce suivi à différents stades de la procédure, qui évite d'ailleurs des redondances dans l'utilisation des moyens¹⁵.

¹⁴ Alors que des progrès ont été réalisés, au moins dans les grandes collectivités pour la gestion optimale de la trésorerie, la gestion des marchés n'a pas fait l'objet de la même attention.

¹⁵ On observera en outre que le maintien en préfeture d'une compétence en matière de marchés publics au titre du contrôle de légalité serait de nature à faciliter le rôle de ce service en matière d'amélioration des conditions d'achats publics par les services de l'Etat.

Même si elles relèvent de deux services et s'exercent selon des modalités différentes – contrôle « à l'acte » sur le respect des règles d'une part, contrôle sur un secteur économique par le rassemblement et la comparaison de données sur un ensemble de marchés ou de soumissionnaires d'autre part – il n'est cependant pas normal que ces politiques de contrôle sur un même domaine s'ignorent presque entièrement et que la mise en œuvre d'une politique publique de l'importance de la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles échappe presque entièrement à la supervision du préfet.

En conséquence, la mission recommande que les politiques de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles fassent l'objet d'une concertation entre les préfets et les services déconcentrés de la DGCCRF afin :

- que la DGCCRF explique mieux sa politique et le sens de son retrait apparent qui est manifestement mal compris, parfois mal accepté par les services des préfectures ;
- que les orientations de la politique de lutte contre les pratiques anti-concurrentielles soient validées en commun ;
- que la DGCCRF, les préfectures mais aussi les services du TPG (qui voient parfois in fine au moment du paiement des illégalités dans la passation des marchés : erreur de procédures, seuils non respectés, etc.) échangent véritablement des informations sur les techniques permettant de soupçonner des ententes et sur les condamnations (judiciaires ou par le conseil de la concurrence), afin notamment que le contrôle de légalité puisse venir conforter la politique de lutte contre les ententes.

Des contacts organisés entre la secrétaire générale du ministère de l'intérieur et le DGCL d'une part, le DGCCRF d'autre part, complétés par une nouvelle circulaire, devrait cadrer ce recentrage du contrôle sur la commande publique, dont la mission a conscience qu'il dépasse le strict contrôle de légalité.

3.4.2. Faire le point sur quelques expériences.

Dans deux régions¹⁶ sont expérimentées des plates formes régionales des marchés publics chargées d'assurer la publicité sur internet des appels d'offres, mais aussi d'aider les collectivités dans la mise en forme et la passation de leur marché, de faciliter les démarches des entreprises (mutualisation de dossiers et de formulaires) et d'offrir aux collectivités une connaissance régionale des conditions de la commande publique, afin de leur permettre d'acheter aux meilleures conditions.

La question des incidences que pourrait avoir un tel service sur les modalités du contrôle de légalité et de la position que doit prendre l'Etat à leur égard est ouverte. On pourrait par exemple considérer qu'il convient d'encourager ces initiatives, qui prendraient partiellement le relais des dispositifs de conseil existant actuellement (rôle de conseil des préfectures et sous-préfectures et du CIJAP de Lyon) voire y trouver une raison de régionaliser à terme ce contrôle. L'expérience conduite en Bourgogne, lancée aussi en Bretagne, repose d'abord sur la dématérialisation de tous les documents. Il conviendrait qu'une analyse fine soit conduite sur les avantages et les limites du système et sur les

¹⁶ Notamment dans le cadre de l'expérience E-Bourgogne

conséquences induites sur le contrôle de légalité (notamment sous l'angle de sa compatibilité avec les règles actuelles de la commande publique), avant d'encourager éventuellement la promotion de tels dispositifs s'ils sont novateurs.

3.5. DEVELOPPER DANS CERTAINS CAS UNE APPROCHE REGIONALE

La mission a explicitement rejeté plus haut la perspective de « régionaliser » le contrôle de légalité, soit en faisant remonter à ce niveau tout ou partie du contrôle actuellement assuré à l'échelle des départements, soit en créant des pôles régionalisés d'assistance au contrôle de légalité.

Il n'en reste pas moins que certains domaines ne peuvent être correctement appréhendés que dans une dimension régionale.

C'est le cas, comme indiqué plus haut, de la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles, dont le contrôle de légalité des marchés publics doit être un des volets, sauf à risquer de devenir trop formel.

Mais c'est aussi le cas pour des domaines très précis, comme par exemple en matière d'interventionnisme économique des collectivités (aides directes ou indirectes aux entreprises,) ou des rapports transfrontaliers entre collectivités et de la coopération décentralisée qui va bénéficier de récentes mesures législatives confortant sa légalité dont le cadrage est essentiellement régional et qui doivent respecter pour certains des règles communautaires complexes, pour lesquels les SGAR sont susceptibles d'apporter un éclairage précieux.

C'est enfin le cas en matière d'aménagement et d'urbanisme, dès lors qu'un problème dépasse le cadre purement départemental (départements littoraux de certaines régions pour une application cohérente de la loi Littoral par exemple).

Sans déplacer le contrôle de légalité à un niveau régional, il apparaît nécessaire que les préfets de Région se saisissent de ces problématiques pour assurer la cohérence du contrôle en la matière.

CONCLUSION

L'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire a connu récemment des évolutions notables :

- systématisation des stratégies de contrôle, à la suite notamment de la circulaire du 17 janvier 2006, avec comme avantage que ce contrôle devient plus un moyen à la disposition des services de l'Etat pour faire passer leurs priorités auprès des collectivités territoriales ;
- expérimentation d'un partenariat entre les préfetures et les trésoreries générales pour le contrôle budgétaire ;
- développement d'applications permettant la dématérialisation des actes soumis au contrôle, et la mise en place d'outils automatisés d'aide au contrôle (module d'aide au contrôle budgétaire).

Ces évolutions sont trop récentes et n'ont pu encore donner lieu à établissement d'un bilan pour pouvoir en tirer des conclusions précises quant aux changements à apporter aux effectifs chargés du contrôle de légalité.

Il est certain qu'à terme des gains de productivité seront rendus possibles, notamment par la mutualisation du contrôle dans une cellule départementale unique et le repositionnement respectif des DDE et des trésoreries générales par rapport aux préfetures. Mais encore faut-il que l'ensemble de ces réformes ait abouti, ce qui loin d'être le cas à ce jour (cf la lenteur actuelle de la montée en charge de dématérialisation ou les retards apportés au développement d'un module informatisé de contrôle budgétaire).

De même, l'adoption, au plan central, d'une doctrine claire en matière de conseil que les préfetures et sous-préfetures doivent apporter aux collectivités, et l'encouragement qui devrait être donné à ces dernières pour constituer leur propre instance de conseil, pourrait à terme modifier la charge de travail comme le positionnement des services préfectoraux qui consacrent, comme on l'a vu, de l'ordre de plusieurs centaines d'agents au conseil proprement dit.

La mission a recommandé des modes d'organisation elle estime qu'une réflexion sur les redéploiements possibles ne pourra être menée qu'à une échéance de deux ou trois ans, et sous réserve d'un bilan précis des réformes en cours et de celles qui auront été lancées à la suite de ce rapport.

Il faut préciser qu'une bonne part de ces redéploiements devra se faire – et se fait d'ailleurs déjà – au profit d'une amélioration du contrôle de légalité, qui dans certains domaines était trop formel ou pour faire face à la complexité croissante de ce contrôle.

REMARQUES DES SERVICES DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (DMAT ET DGCL) SUR LE PROJET DE RAPPORT SUR L'ORGANISATION DU CONTROLE DE LEGALITE

Le projet de rapport présenté par l'Inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier est structuré en trois grandes parties : le constat, les principes à respecter et les propositions.

Le document apparaît équilibré et traduit une bonne appréhension des réalités de terrain.

I- LE CONSTAT

Le constat dressé ne suscite pas d'observations sur le fond. Il montre notamment que l'élaboration de stratégies locales a été de nature à impulser dans les préfetures une véritable réflexion sur l'organisation de l'exercice du contrôle de légalité.

Il convient toutefois d'appeler à une certaine prudence sur l'interprétation qui peut être faite des résultats des indicateurs INDIGO. En effet, un examen attentif de ces indicateurs révèle parfois des incohérences d'une préfecture à l'autre dues sans doute à une mauvaise appropriation des données à renseigner. Un travail de simplification et une mise à jour des définitions a été mené par la DGCL et la DMAT, ce qui devrait améliorer la fiabilité des données transmises. De plus, les actes d'urbanisme contrôlés par les DDE n'ont pas été jusqu'à présent comptabilisés dans de nombreuses préfetures.

S'agissant du programme ACTES, la mission juge lente la montée en charge de l'application dédiée au contrôle de légalité du fait notamment de l'utilisation très progressive de ce nouveau dispositif par les collectivités. Il convient ici de rappeler que conformément aux engagements pris, l'application ACTES est effectivement opérationnelle pour l'ensemble des préfetures depuis 2006. L'utilisation de la plate forme ACTES par ces dernières est néanmoins directement liée à l'engagement des collectivités dans ce programme. Alors que le déploiement a véritablement débuté au mois de mars 2006, au 31 janvier 2007, on comptait 49 préfetures utilisant effectivement l'application et une vingtaine d'autres en cours de raccordement.

Des deux raisons formulées par la mission pour expliquer l'adhésion progressive des collectivités à ce programme, celle liée aux questions d'organisation interne de ces collectivités paraît encore la plus pertinente. En revanche, la question du coût et du choix de l'opérateur de télétransmission semble désormais ne plus être un frein au développement de la télétransmission. En effet, l'homologation par le ministère de cinq dispositifs de télétransmission permet désormais d'offrir aux collectivités une pluralité de solutions dont les tarifs sont devenus très attractifs – notamment pour les collectivités de moins de 2 000 habitants - du fait des vertus de la concurrence. A titre d'exemple, on peut observer qu'au cours de ces trois derniers mois, 20% des conseils généraux et 25% des communes chef-lieu de département ont choisi l'un des opérateurs homologués.

La mission souligne également, au titre du constat, la limite technique du volume des fichiers transmis. Cette limite fixée à 20 Mo par fichier est parue jusqu'à présent adaptée aux besoins de la télétransmission étant constaté que le volume moyen des fichiers transmis depuis ces derniers mois est de l'ordre de 110 Ko. S'agissant de la difficulté de télétransmission des

documents d'urbanisme, celle ci semble moins tenir au volume des fichiers qu'à la difficulté matérielle, en amont, au sein des collectivités, de disposer de ces documents sur un support numérique ou plus encore de les scanner.

Enfin, il convient d'indiquer que la fonction de routage, conformément aux engagements pris auprès des préfetures, a été effectivement mise en service le 8 décembre 2006.

En ce qui concerne le partenariat avec le réseau du Trésor, le module contrôle budgétaire intégré à Hélios, qui devait voir le jour dès 2004, se limitait à un contrôle de l'équilibre à partir des données disponibles pour le comptable. Il n'y avait donc pas de contrôle de cohérence, sachant que ces contrôles impliquent notamment de pouvoir traiter les informations contenues dans les annexes budgétaires (non utilisées par le comptable).

En outre, la mission indique que la répartition des tâches induite par la mise en oeuvre du partenariat se traduit par un allègement du rôle de la "cellule de contrôle budgétaire en préfecture". Ce n'est pas l'objectif poursuivi par la convention, qui vise à permettre au contraire aux agents de la préfecture de se concentrer sur d'autres points de contrôle ou sur le contrôle des collectivités et des établissements qui n'entrent pas dans le champ de l'expérimentation DGCP/DGCL. Comme le note fort justement la mission, le taux de contrôle des actes budgétaires reste perfectible et l'apport d'une telle convention est justement d'accroître les aspects qualitatifs et quantitatifs du contrôle.

II- LES PRINCIPES A RESPECTER

La définition d'une véritable approche interministérielle de contrôle est intéressante avec une déclinaison de la stratégie par thèmes dans des circulaires interministérielles avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère chargé de l'équipement.

A raison, la mission souligne les enjeux de l'application ACTES dans la réorganisation de l'exercice du contrôle de légalité. Outre le fait, que la fonction de routage soit effectivement disponible (*cf. supra*), le principe de cette application est de s'adapter à l'organisation retenue par les préfetures et fournit ainsi l'opportunité de repenser le circuit d'exercice du contrôle de légalité. Certaines préfetures ont d'ailleurs déjà mis à profit les fonctionnalités de l'application pour améliorer leur organisation et le suivi des opérations de contrôle.

En outre on ne peut que souscrire au principe de réserver l'organisation de la coopération des dispositifs d'appui au contrôle aux niveaux départemental et national.

La coopération entre les pôles nationaux des ministères est recommandée : elle est effective entre le PIACL et le pôle commande publique. Le PIACL a par ailleurs pris des contacts avec les deux pôles de Rennes et Bordeaux, afin de lancer une réflexion sur les modalités d'une coopération.

III- LES PROPOSITIONS

✓ Regrouper le contrôle de légalité au sein d'un service unique en préfecture :

Le rapport souligne, à bon escient, la nécessité d'une mise en place progressive d'un tel service en avançant l'idée d'une mise en réseau des agents qui exerceraient leurs missions quel que soit l'endroit où ils travaillent.

Le souhait de voir maintenir en revanche le rôle des sous-préfets en préservant leur responsabilité en matière de contrôle de légalité (signature de lettres d'observations, propositions de déférés) eu égard à leurs missions et à leur positionnement auprès des élus locaux paraît cohérent de même que la montée en puissance de la catégorie A dans les effectifs de contrôle pour faire face à la complexité grandissante des affaires traitées.

La mission souligne avec justesse le rôle que peut jouer l'application ACTES dans cette réorganisation en permettant une répartition des actes par matière entre les agents spécialisés. Dans cette perspective, il convient en effet de faire en sorte que le plus grand nombre d'actes puisse être télétransmis.

✓ **Renforcer l'expertise en matière d'urbanisme**

La fonction de contrôle semble insuffisamment prise en compte par le ministère de l'Équipement. L'idée de conserver la complémentarité entre préfetures et les DDE semble préférable à la fusion des services au risque de démobiliser les agents des DDE.

Mais les préfetures doivent s'investir davantage dans ce secteur à enjeux et savoir utiliser au mieux les compétences des techniciens en les associant tout au long du contrôle comme le préconise le rapport.

✓ **Renforcer le partenariat préfeture/trésorerie générale en matière de contrôle budgétaire**

On ne peut qu'approuver les conclusions de la mission qui relève que le contrôle budgétaire est indissociable du contrôle de légalité, ce dernier pouvant prendre le relais du premier lorsque le délai de saisine de la CRC par le préfet est écoulé.

La mission demande l'établissement d'un bilan de l'expérimentation née du partenariat DGCP/DGCL. Cette expérimentation a été conduite dans 6 départements en 2005 et 19 en 2006. Pour chacun de ces deux exercices budgétaires, une réunion associant l'ensemble des préfetures concernées, mais également les services de la DGCP (administration centrale), a été organisée par la DGCL à l'automne, période qui correspond à la fin de la "campagne de contrôle". Cette réunion a été précédée de l'envoi d'un bilan par chaque préfeture, sur la base d'un modèle proposé par la DGCL. Une synthèse des bilans a été présentée et diffusée au cours de ces deux réunions de 2005 et 2006, qui ont suivies par l'élaboration et la diffusion d'un compte-rendu d'ensemble, comprenant notamment la synthèse des bilans. Ces documents ont été adressés au Secrétaire Général du MIAT ainsi qu'au DGCP. Il convient enfin de souligner que les bilans comportaient des propositions en vue d'un perfectionnement des modalités d'exercice du partenariat. Ces préconisations n'ont pas toutes été mises en oeuvre, étant établi que le préfet et le TPG sont meilleurs juges des besoins locaux.

En dernier lieu, la mission observe qu'il n'est pas pertinent de confier aux TG le contrôle de sincérité des inscriptions budgétaires. Or, c'est justement l'un des points qui avaient motivé la conclusion de ce partenariat. En effet, le contrôle de la sincérité couvre également le contrôle de certaines inscriptions budgétaires plus techniques : dotations aux amortissements, dotations aux provisions, etc...

La DGCL ne peut que souscrire aux orientations retenues par la mission. Il convient toutefois d'indiquer, pour sa parfaite information, que la DGCL vient d'apprendre que la DGCP n'a toujours pas entamé le travail de dématérialisation des maquettes budgétaires, ce qui remet en cause les calendriers avancés par chacune des deux directions.

Par ailleurs, la DGCP a fait état de difficultés budgétaires pour la suite du projet. Dans ces conditions, compte tenu du caractère subsidiaire du projet pour la DGCP dans le cadre plus global d'Hélios, il pourrait être envisagé par la DGCL de réaliser le travail de dématérialisation des maquettes budgétaires, en intégrant les besoins d'Hélios (protocole d'échange standard V2), mais en allant au-delà (dématérialisation des annexes budgétaires et des comptes administratifs), afin d'assurer aux collectivités un seul envoi numérisé de leurs données à la préfecture et au comptable, sans avoir à adresser à ce dernier, comme c'est le cas pour les postes équipés d'Hélios, d'une copie papier revêtue de la signature et d'un CD-ROM ou d'une disquette contenant les données.

✓ **Recentrer le contrôle de la commande publique sur la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles**

Comme le souligne très justement le rapport, les missions des préfets dans ce domaine sont distinctes de celles des services de la DGCCRF : contrôle à « l'acte » sur les règles de droit applicable d'une part, contrôle sur un secteur économique par comparaison de données sur un ensemble de marchés d'autre part.

Dans ces conditions il paraît difficile de considérer à proprement parler que les préfets peuvent avoir, à l'instar des services de la DGCCRF, au titre du contrôle de légalité une mission principale de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles compte tenu des éléments qu'ils doivent contrôler. Le contrôle de légalité se fonde sur un examen de la légalité des actes des collectivités locales alors que l'action à visée économique de la DGCCRF est orientée en direction des entreprises.

L'esprit consiste plutôt à préconiser une concertation entre ces services pour que les préfets dans le cadre du contrôle de légalité puissent venir en appui pour faciliter la lutte contre les ententes.

Sur les modalités de cette concertation le rapport n'est pas très explicite.

Avant de proposer des méthodes de coopération entre préfectures, trésoreries générales et services de la DGCCRF, il conviendra au préalable, au plan central, de cerner les champs communs et le cadre d'action de chacun.

✓ **Développer dans certains cas une approche régionale**

Le rapport, suggère, sans remettre en cause le principe d'un contrôle de légalité au niveau départemental, de mutualiser certaines compétences au niveau régional.

En matière d'intervention économique et d'aménagement, les SGAR ont en effet développé des capacités d'expertise qui pourraient être mises au service des préfectures ;

En matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, une bonne information assurée par les services régionaux de la DGCCRF (au sein du CAR par exemple) sur les secteurs économiques sensibles et sujets à ententes permettrait aux préfets de réorienter le cas échéant leur stratégie de contrôle de la commande publique.

REPONSE DE LA MISSION A CES REMARQUES

Sur le constat

La mission prend acte avec intérêt du travail de simplification et de mise à jour des définitions de certains indicateurs, mené par la DMAT et la DGCL, qui doit améliorer la fiabilité des données transmises.

Elle suggère qu'un effort particulier soit poursuivi pour garantir la qualité des renseignements recueillis compte tenu de la charge de travail que ces procédures représentent et de la nécessité que le personnel en reconnaisse l'utilité.

La mission prend acte des informations complémentaires apportées pour l'application « Actes ». S'ils traduisent une accélération du recours à la télétransmission, ils confirment qu'une action de promotion de cette application et de réflexion sur les moyens d'accélérer encore sa montée en charge serait utile.

En ce qui concerne le contrôle budgétaire, la mission partage le point de vue de la DGCL sur la nécessité de renforcer le contrôle budgétaire, en utilisant à cette fin le dispositif de convention de partenariat avec les services déconcentrés de la DGCP.

Sur les propositions

Pour permettre une bonne complémentarité entre les préfetures et les services de la DDE sur la question du contrôle de légalité de l'urbanisme, la mission propose qu'un modèle de convention de partenariat Préfetures/DDE soit proposé par le secrétariat général (DMAT) et la DGCL d'une part et la DGUHC d'autre part.

La mission prend acte des informations complémentaires apportées sur le contrôle budgétaire et les conventions de partenariat entre les préfetures et les trésoreries générales. Ces informations confirment qu'une extension de ce dernier dispositif à l'ensemble des préfetures semble d'ores et déjà possible. Toutefois, en ce qui concerne le contrôle de la sincérité budgétaire, elle estime que ce point ne saurait relever des seuls services du TPG. Si ce contrôle repose en partie sur la vérification de la cohérence interne de certaines inscriptions comptables (dotations aux amortissements, etc.), il suppose également d'avoir une bonne connaissance d'ensemble des politiques, des projets et de leurs sources de financement (subventions, etc.) des collectivités territoriales.

Enfin, concernant les pratiques anti-concurrentielles, le recentrage suggéré par la mission va au-delà du seul contrôle de légalité qui ne peut, en effet, appréhender à lui seul cette matière. Il ne consiste pas à dessaisir les services de la DGCCRF de leur compétence, mais à assurer un minimum de communication avec les services des préfetures sur ces politiques. C'est pourquoi la mission a proposé, au-delà du contrôle de légalité, mais en lien avec ce dernier, que les préfets soient impliqués dans la mise en œuvre de cette politique.

ANNEXES

- Annexe 1 :** Lettre de cadrage de la mission d'audit sur
« l'organisation du contrôle de légalité »
- Annexe 2 :** Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 :** Note et questionnaire aux préfets de métropole
- Annexe 4 :** Les effectifs chargés du contrôle de légalité

Annexe 1 :
Lettre de cadrage de la mission

MISSION D'AUDIT DE MODERNISATION SUR L'ORGANISATION DU CONTROLE DE LEGALITE IGA – CEGEFI

Lettre de cadrage

L'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire effectué par les préfets de la République est prévu par l'article 72 de la Constitution. Dans ce cadre, le préfet en tant que chef des services de l'Etat au plan local, peut avoir recours, en tant que de besoin, aux services déconcentrés.

Cette tâche est considérable en volume et en complexité : préfetures et sous-préfetures ont reçu, en 2005, 6,8 millions d'actes et la multiplication des normes (y compris les normes communautaires) s'accompagne d'un développement du contentieux des particuliers sur les actes des collectivités territoriales.

Le contrôle de légalité **nécessite donc des personnels formés, réactifs et parfois très spécialisés**. C'est pourquoi l'association des services déconcentrés de l'Etat constitue une nécessité qui a déjà été prise en compte mais qui doit être approfondie.

L'historique du traitement du sujet témoigne d'une réelle préoccupation tant à l'échelon central, qu'interrégional ou local :

- La directive nationale d'orientation du MIAT incite les Préfets à mutualiser les expertises partagées entre Préfetures et sous-préfetures ; la DGCL précise par circulaire (celle du 17 janvier 2006) les cibles prioritaires du contrôle et modernise son appui aux Préfets ; elle s'efforce aussi de développer l'interministérialité au niveau des administrations centrales.
- Le pôle interrégional de Lyon constitue une nouveauté et son rapprochement, sur la base d'une convention avec la DGCP, avec le pôle d'expertise des marchés publics représente une avancée significative.
- Enfin, au plan local, la mise en œuvre de pôles interministériels départementaux dédiés au contrôle de légalité ainsi qu'un partenariat renforcé entre les préfetures et les trésoreries générales ouvrent des pistes très intéressantes.

La définition de la problématique devrait s'organiser autour de deux axes :

- au niveau territorial, les actions de mutualisation et de mobilisation des compétences au sein des services de l'Etat demeurent limitées et la réorganisation des tâches au sein même du réseau préfeture-sous préfetures rencontre des réticences ; l'attention de la mission se portera si nécessaire sur la prise en compte de la démarche stratégique du contrôle.
- au titre de la LOLF, l'activité de contrôle de légalité n'est intégrée que dans les programmes du MIAT, notamment les programmes 108, « administration territoriale », et 122 « concours spécifiques et administration ». Les autres ministères n'ont pas ou très peu pris en compte cette activité en ce qui concerne les missions de leurs services déconcentrés ; cet élément est particulièrement sensible pour le ministère de l'Equipement et probablement aussi pour le ministère des Affaires sociales.

Parmi les éléments susceptibles de délimiter le périmètre de l'étude, on peut déjà relever des thèmes à enjeux forts pour le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : la commande publique, l'urbanisme et l'environnement, l'intercommunalité, l'équilibre des finances locales. D'autres thèmes entrent dans la problématique de pilotage des préfets comme la fonction publique territoriale et la coopération décentralisée et transfrontalière.

Les directions et services concernés, outre naturellement ceux relevant du MIAT, sont principalement ceux qui pilotent le réseau des DDE et les services des Finances (DGCCRF et DGCP). S'agissant des **effectifs concernés** et du périmètre financier, seuls ceux du MIAT sont connus ; il semble nécessaire d'interroger les préfetures pour tenter d'obtenir une vision élargie des effectifs impliqués dans l'activité.

Les enjeux de l'audit relèvent autant de **l'amélioration de la qualité et de l'efficacité** du dispositif notamment par l'intégration de capacités d'expertise que de l'économie de moyens qui pourrait ressortir de la mutualisation et de la mise en réseau ; les enjeux de productivité sont a priori bien cernés par les treize ratios de suivi d'activité mis en place au MIAT, mais l'intégration dans les remontées d'information des contributions des services déconcentrés mériterait expertise ; les **enjeux financiers relèvent surtout du risque de dépenses très lourdes en contentieux (national et communautaire) que fait courir un contrôle de légalité insuffisamment exercé ou de mauvaise qualité susceptible de se traduire par une mise en cause de la responsabilité de l'Etat.**

Les questions clés de l'audit seront notamment :

1. quelles mesures sont localement mises en œuvre pour mieux organiser l'exercice du contrôle (préfetures, sous-préfetures, services déconcentrés) afin d'éviter les doublons et valoriser les capacités d'expertise ?
2. quelles sont les difficultés qui freinent ces réorganisations ?
3. quels sont les moyens : de combien d'ETPT les préfets disposent-ils, tous services compris ?
4. quels sont les besoins : combien d'ETPT seraient nécessaires ?
5. quelles mesures sont localement mises en œuvre pour augmenter le niveau de l'expertise locale ?
6. quels sont les besoins d'expertise (par thème) qui ne peuvent être satisfaits localement, et pour ces besoins, à quel niveau la mutualisation devrait-elle être envisagée ?

Les méthodes d'investigation s'appuieront :

- au plan national, sur les ministères et au premier chef sur le MIAT. A cet égard, les membres de la mission ont constaté que les inspections générales de l'Équipement, de l'Agriculture et de l'Environnement qui avaient, dans un premier temps, été annoncées dans la mission ne figurent pas dans la composition finale. Il apparaît néanmoins essentiel que des contacts puissent être pris avec les administrations centrales concernées. De même, les membres de la mission n'écartent pas la possibilité de recourir sur des points précis à un cabinet de consultant.
- au plan local, il conviendra d'établir des contacts avec le pôle de Lyon, de se rendre dans des SGAR et des préfetures de département : un échantillon de 2 préfetures de région et de 3 ou 4 préfetures de département présentant des caractéristiques différentes du point de vue de l'organisation de l'activité, sera établi en liaison avec la DGCL et la DMAT; lors de ces déplacements la mission entend élargir les rencontres aux juridictions administratives compétentes (tribunal administratif et chambre régionale des comptes).
- En outre, la mission envisage de lancer rapidement une enquête auprès des préfetures de région et de département sur les six questions clé évoquées plus haut.

Jacques ANDRIEU
Inspecteur Général de
l'administration

Werner GAGNERON
Inspecteur Général de
l'administration

Didier LAVAL
Contrôleur général
économique et financier

Annexe 2 :
Personnes rencontrées

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Mme Malgorn, secrétaire générale du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Mailhos, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)

M. Prévost, sous-directeur de l'administration territoriale (DMAT)

M. André, sous-directeur du recrutement et de la formation au ministère de l'intérieur (SDRF)

M. Péhaut, adjoint au SDRF, chef du bureau des formations

M. Jossa, directeur général des collectivités locales (DGCL)

M. Barnier, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Mme Pascale Hébert, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

M. Moraud, sous-directeur des finances locales et de l'action économique (DGCL)

M. Dauvé, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière (DGCL)

M. Chambon, chef de projet « actes »(DGCL)

M. Masse, directeur de la défense et de la sécurité civile (DDSC)

M. Cadiot, sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours (DDSC)

Ministère des finances

M. Soulié, sous-directeur de l'organisation comptable et de la modernisation de la dépense publique à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), et ses collaborateurs

M. Reutschmann, direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)

M. Amand, sous-directeur de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

M. Eberstein chef du bureau des marchés publics (DGCCRF)

Ministère de l'équipement

M. Lelarge, directeur-adjoint de la direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat (DGUHC) ;

M. Chavarot, Inspecteur général de l'équipement

Conseil d'Etat

M. Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat

M. Stirn, président de la section du contentieux

M. Frydman, secrétaire général du Conseil d'Etat

Région, Ile-de-France

Les directeurs des relations avec les collectivités locales des préfetures de la Région Ile-de-France

Rennes

M. Robert, trésorier payeur général de Bretagne

M. Neuville, responsable du département secteur public local (TG de Bertagne)

L'équipe de la trésorerie générale et du pôle national « fonction publique territoriale »

M. Saluden, président du Tribunal administratif de Rennes

Mme Coënt-Bochard, MM. Iselin, Gazio, Coënt et Report, magistrats du TA de Rennes

M. Mariotto, directeur des relations avec les collectivités locales à la préfecture d'Ille-et-Vilaine

Les agents de la préfecture d'Ille-et-Vilaine chargés du contrôle de légalité

M. Rasera, président de la chambre régionale des comptes, ainsi que des magistrats de la Chambre régionale des comptes

M. Daubigny, préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine

M. Lagarde, secrétaire général de la préfecture d'Ille-et-Vilaine

Lyon

Mme Bourcet, « responsable du pôle de compétence inter-régional en matière de contrôle de légalité »

M. Lopez, président du tribunal administratif de Lyon, ainsi que des magistrats du tribunal administratif de Lyon ;

M. Bay, secrétaire général de la préfecture du Rhône

Mme Taillardat, directrice des relations avec les collectivités locales à la préfecture du Rhône et l'équipe de sa direction

M. Bouleau, responsable du pôle « commande publique » pour le ministère des finances

M. Levallois, président de la chambre régionale des comptes, ainsi que des magistrats de la chambre régionale des comptes

M. Watine, trésorier payeur général de la région Rhône-Alpes

Annexe 3 :
Note et questionnaire aux préfets de métropole

Le 7 novembre 2006

Note à Mmes et Messieurs les Préfets

L'inspection générale de l'administration et le contrôle général économique et financier ont été chargés de réaliser dans le cadre du programme d'audit de modernisation (PAM) un audit sur les conditions de réalisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire au sein des services de l'Etat dans les départements.

Afin de mener à bien cet audit la mission doit disposer d'un certain nombre d'appréciations et de données de votre part sur la mise en œuvre de ces contrôles, étant entendu que sont exclus du champ de cette étude les actes des établissements sanitaires et sociaux ainsi que ceux des établissements scolaires.

En conséquence vous voudrez bien faire renseigner par vos services le questionnaire joint en annexe, dont les données sont indispensables à la mission d'audit.

Nous souhaitons en outre recueillir, en complément du bilan sur la modernisation du contrôle de légalité que vous avez adressé à la DGCL et à la DMAT au printemps dernier, votre appréciation personnelle sur les points suivants :

- 1) en quoi l'application d'une stratégie a-t-elle modifié les pratiques du contrôle de légalité ? (modification des pratiques des collectivités territoriales, évolution du nombre de lettres d'observation et/ou de déférés, etc.) ?
- 2) dans le cas où un pôle de compétence « contrôle de légalité » a été mis en place dans votre département, quelle appréciation portez vous sur sa contribution au bon exercice de ce contrôle (amélioration qualitative, amélioration de l'efficacité, etc.) ?
- 3) quelles sont les évolutions de l'organisation du contrôle de légalité que vous jugez souhaitables dans votre département, notamment dans la répartition des tâches entre les différents services de l'Etat concernés ? Quelles en sont les motivations et quels sont, le cas échéant, les difficultés ou les facteurs de blocage rencontrés avec les services concernés (DDE, TG, DDCCRF, Préfecture, sous-préfectures) ?

- 4) existe-t-il selon vous des besoins d'expertise (en dehors des cas relevant de la saisine du pôle de Lyon ou de la DGCL) qui ne peuvent être satisfaits à l'échelon départemental et si oui lesquels (sujets et services concernés) ?
- 5) quelles sont vos propositions d'amélioration du dispositif national ?

J'appelle votre attention sur la nécessité d'associer le cas échéant le SGAR aux réponses à apporter à cette enquête en ce qui concerne le contrôle de légalité qu'il exerce.

Compte tenu des délais très stricts impartis dans un audit PAM, il est nécessaire que votre réponse parvienne par mèl au contrôle général économique et financier (didier.laval@industrie.gouv.fr) et à l'inspection générale de l'administration (jacques.andrieu@interieur.gouv.fr et werner.gagneron@interieur.gouv.fr) pour le 22 novembre 2006 au plus tard.

Jacques Andrieu
Inspecteur général de l'administration

Didier Laval
Contrôleur général économique et financier

Werner Gagneron
Inspecteur général de l'administration

AUDIT PAM SUR L'ORGANISATION DU CONTRÔLE DE LEGALITE ET DU CONTRÔLE BUDGETAIRE

QUESTIONNAIRE A RENSEIGNER AVANT LE 22 novembre 2006

1. Evolution de l'organisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire (hors contrôle des établissements sanitaires et sociaux et des établissements d'enseignement)

	tâches actuellement confiées aux services	Le cas échéant, évolution de cette répartition au cours des 3 dernières années
En préfecture		
En sous-préfectures		
En DDE		
A la TG		
En DDCCRF		
Autres : précisez		

Si des tâches sont partagées entre les services déconcentrés et l'administration préfectorale, précisez le rôle exact de cette dernière : tri préalable des dossiers envoyés aux services déconcentrés ? signalement des dossiers à examiner en priorité ? réexamen par les services de la préfecture ou des sous-préfectures des propositions des services déconcentrés ? simple mise en signature ? etc.

Si un pôle de compétence « contrôle de légalité » a été mis en place, précisez son organisation et son fonctionnement

Avez-vous d'autres précisions à apporter sur les mesures localement mises en œuvre pour éviter les doublons et valoriser les capacités d'expertise ?

2. Quels sont les moyens affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire (hors contrôle des établissements sanitaires et sociaux et des établissements d'enseignement)

	En Préfecture	En sous-préfectures	En DDE	A la TG	En DDCCRF	Autres services : précisez
ETP cat A						
ETP cat B						
ETP cat C						

Le cas échéant précisez si vos services s'appuient sur des ressources autres (pôle juridique...) :

3. Si vos objectifs de contrôle ne sont pas atteints, attribuez vous les difficultés rencontrées à un manque de moyens consacrés par les services déconcentrés à cette fonction et pouvez vous le quantifier ?

	ETP supplémentaires qui seraient indispensables	Qualification supplémentaire qui serait indispensable	Justifiez ce besoin
En DDE			
A la TG			
En DDCCRF			
Autres : précisez			

Estimez vous que la mise en oeuvre de la Lolf a été à l'origine d'un moindre investissement des services déconcentrés sur la question du contrôle de légalité ?

4. La formation des personnels

	Nombre de jours de formation (*) sur les 3 dernières années	Nombre d'agents ayant participé à ces formations	Thèmes des formations
En préfecture			
En sous-préfectures			
En DDE			
En DDCCRF			
A la TG			

(*) toutes formations ayant pour objet ou pour conséquence d'augmenter la compétence en matière de contrôle de légalité

Le cas échéant précisez les autres mesures mises en œuvre pour augmenter le niveau de l'expertise locale ?

5 Disposez vous dans vos services (tous services compris) de personnes expertes sollicitées par d'autres départements ?

domaine	Sujets d'expertise parfaitement maîtrisés localement et donnant lieu à consultation par d'autres départements	Service d'affectation

Le cas échéant préciser si ces personnes ont été amenées à assurer des formations dans d'autres départements et sur quels sujets.

Annexe 4 :
Exploitation de l'enquête faite par la mission auprès des préfets
(novembre 2006)

Répartition entre préfectures et sous-préfectures des personnels chargés du contrôle de légalité (données portant sur les 96 départements de métropole)

	préfectures	sous-préfectures	Total
Catégorie A	186,12	84,45	270,57
<i>Catégorie A en %</i>	21,27%	10,73%	16,09%
Catégorie B	410,48	360,30	770,78
<i>Catégorie B en %</i>	46,92%	45,80%	46,32%
Catégorie C	278,30	341,98	620,28
<i>Catégorie C en %</i>	31,81%	43,47%	37,59
Total	874,90 (100%)	786,73 (100%)	1661,63
Pourcentage en préfectures et sous-préfectures	52,65%	47,35%	100%

53 % des personnels chargés au ministère de l'intérieur du contrôle de légalité se trouvent en préfecture et 47% en sous-préfectures. Les arrondissement chefs-lieux de département comportent environ 50% de la population française, les autres 50% relevant des autres arrondissements : la répartition des personnels chargés du contrôle de légalité est donc globalement proportionnelle à la répartition de la population. Mais si l'on raisonne en nombre de communes, la réalité est différente : 37,5 % seulement des communes se trouvent dans les arrondissements chefs-lieux et 62,5 % dans les autres arrondissements.

Si l'on fait abstraction des collectivités départementales et régionales et des établissements publics relevant de ces niveaux (SDIS ou autres), on peut donc faire les observations suivantes :

- les sous-préfectures assurent le contrôle de légalité pour 62,5 % des collectivités avec 47% des personnels. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'assistance au contrôle de légalité d'ores et déjà apportée par les préfectures aux sous-préfectures ;
- la forte dispersion du contrôle de légalité, entre près de 300 sites, ne semble donc pas être synonyme de gaspillage de moyens, à supposer bien sûr que le contrôle exercé en sous-préfecture soit de même qualité que celui exercé en préfecture et que les problèmes qui y sont traités soient de même complexité que ceux traités en préfecture;
- **a contrario, on ne peut pas prouver à partir de ces seuls chiffres qu'un rapatriement du contrôle de légalité en préfecture serait de nature à économiser des moyens. Il convient en tout état de cause de rester prudent sur ce point ;**
- le proportion de cadre A chargés du contrôle de légalité est deux fois plus importante en préfecture qu'en sous-préfecture (21% contre 10%). Mais cette comparaison est sans doute faussée par la forte implication des sous-préfets dans le contrôle (ils ne sont pas comptés, même en partie, dans les effectifs de cadres A chargés du contrôle en sous-préfecture) et par le recours des sous-préfectures aux préfectures sur ces questions.

- compte tenu de la nature juridique de cette fonction et de la complexification croissante du contrôle, un repyramidage au bénéfice des catégories B et A est très certainement nécessaire, notamment en sous-préfecture (44% de catégorie C)
- selon les données de la sous-direction de l'administration territoriale, 3100 agents équivalents temps plein se consacrent dans les préfectures (y compris les préfectures d'outre-mer) à la mission « relations avec les collectivités locales ». Si l'on compare ces données avec celles obtenues par le questionnaire (1660 personnes chargées du contrôle proprement dit), la différence doit correspondre aux agents qui se chargent des dotations et du conseil aux collectivités locales. Cela signifierait donc que la fonction de conseil et d'attribution des dotations est sensiblement égale, en termes de personnels, à la fonction de contrôle de légalité.

Effectifs chargés du contrôle de légalité en DDE
(données portant sur 86 départements de métropole)

Effectifs totaux chargés du contrôle de légalité en DDE (en ETP)	216,70
Dont catégorie A	37,65 (17,37%)
Dont catégorie B	114,85 (53,00%)
Dont catégorie C	64,2 (29,63%)

En extrapolant ces données sur 96 départementaux de métropole, on peut considérer que le contrôle de légalité mobilise environ 240 agents dans les DDE.

