

QUATRIÈME CHAMBRE

S2022-1762

PREMIÈRE SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

CONTROLE DE LEGALITE ET CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES EN PREFECTURE

Exercices 2015-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 septembre 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	10
1 DEUX CONTROLES UTILES MAIS A CONFORTER.....	12
1.1 Conçus comme une contrepartie à la décentralisation, les modalités des contrôles de légalité et des actes budgétaires ont peu évolué depuis dix ans et sont aujourd’hui rodées	12
1.1.1 Le contrôle de légalité	12
1.1.2 Le contrôle des actes budgétaires.....	14
1.2 Plutôt bien acceptés des collectivités territoriales, les deux contrôles gardent leur pertinence et doivent être confortés	16
1.2.1 Deux contrôles utiles aux acteurs locaux et perçus comme tels.....	16
1.2.2 Deux contrôles qui participent à la préservation de l’intérêt général.....	17
1.2.3 Des moyens humains limités au regard des enjeux	19
2 UN CONTROLE DONT LA QUALITE N’EST PAS SUFFISANTE, AU REGARD DE SES OBJECTIFS CONSTITUTIONNELS	20
2.1 Les priorités du contrôle de légalité laissent subsister des failles significatives 20	
2.1.1 Des priorités nationales donnant lieu à une application hétérogène.....	20
2.1.2 Des priorités locales pertinentes.....	22
2.1.3 Des failles sur des actes à risques, principalement à cause de l’application Actes.....	23
2.1.4 Des contrôles d’intensité variable	24
2.2 L’attrition des moyens consacrés au contrôle des actes budgétaires rend son exercice particulièrement dégradé compte tenu des délais de procédure.....	25
2.3 La répartition des compétences entre les différents échelons préfectoraux mériterait d’être assouplie	27
2.3.1 Une centralisation du contrôle en préfecture qui s’est accrue	27
2.3.2 La question d’un contrôle de légalité interdépartemental ou régional	29
2.4 Les partenariats entre services déconcentrés de l’État se rarifient en dépit de leur utilité	30
2.4.1 Les mutualisations entre préfectures et DDT(M).....	30
2.4.2 Les mutualisations entre préfectures et DDFIP/DRFIP	33
2.4.3 Les relations avec les juridictions administratives et financières.....	36
2.5 La posture de conseil aux collectivités territoriales constitue une démarche constructive mais masque aussi une réticence du corps préfectoral à former des recours juridictionnels.....	37
2.5.1 Une posture constructive de conseil aux collectivités territoriales	37
2.5.2 Un contentieux peu nombreux mais de qualité	38
2.5.3 Une réticence parfois forte à former des recours contentieux.....	39

3 DES RESSOURCES HUMAINES PLUTOT STABLES MAIS QUI ONT ATTEINT LEUR POINT DE RUPTURE DANS DE NOMBREUX DEPARTEMENTS	44
3.1 Les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle des actes budgétaires ont peu évolué, malgré les promesses du PPNG, conduisant à des situations intenable dans de nombreux départements	44
3.1.1 Le plan préfecture nouvelle génération n'a conduit ni à une hausse ni à un repyramidage des effectifs	44
3.1.2 La mauvaise répartition des effectifs entre départements témoigne d'un défaut de pilotage au niveau national	46
3.2 La faible attractivité de ces missions de contrôle et la difficulté à accroître les compétences des agents nuisent à la qualité du contrôle	49
3.2.1 Les services de contrôle de légalité et des actes budgétaires attirent peu, alors que la satisfaction des personnels y travaillant est élevée	49
3.2.2 Les vacances de poste et le système de formation encore sommaire nuisent à une montée en compétences	50
4 L'ADMINISTRATION CENTRALE A AMELIORE SON OFFRE D'APPUI AUX PREFECTURES, MAIS SON ANIMATION DU RESEAU DEMEURE TROP IRREGULIERE	53
4.1 L'offre d'appui aux services de contrôle est qualitative et utile	53
4.2 L'animation du réseau pourrait être améliorée et devenir plus interministérielle.....	55
4.2.1 Une exploitation limitée des informations recueillies et une animation insuffisante du réseau territorial par le ministère de l'intérieur	55
4.2.2 La nécessaire responsabilisation des autres ministères pour le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires.....	57
4.3 La dématérialisation progresse mais ses effets sur la qualité des contrôles restent décevants du fait d'une faible ergonomie des systèmes d'information	58
4.3.1 Une dématérialisation en progrès, mais qui fait face aux comportements non-coopératifs de certaines collectivités.....	58
4.3.2 Des systèmes d'informations peu ergonomiques, qui tardent à devenir des outils d'aide au contrôle	60
4.3.3 Une conduite de projet à renforcer	62
4.3.3.1 L'amélioration de l'ergonomie : un objectif délaissé face à la priorisation d'autres chantiers	62
4.3.3.2 Une gouvernance interne à revoir, malgré le recours à de coûteux prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage.....	64
4.3.3.3 L'échec du projet d'intelligence artificielle : un exemple des difficultés de la conduite de projet par la DGCL	65
ANNEXES.....	67

SYNTHÈSE

Une mission constitutionnelle essentielle à la sauvegarde de l'intérêt général et à l'égalité de tous devant la loi

Le contrôle de légalité des actes réglementaires et le contrôle des actes budgétaires constituent l'une des rares missions confiées directement par l'article 72 de la Constitution au préfet de département. En pratique, les collectivités locales doivent transmettre leurs actes au préfet de département qui en contrôle la légalité *a posteriori*. Ces modalités établies en 1982, lors de l'acte I de décentralisation, ont succédé à la tutelle qui était un contrôle s'exerçant *a priori*, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'acte. Si le représentant de l'État détecte une possible irrégularité, il peut avoir recours à des outils précontentieux (recours gracieux) pour encourager la collectivité à modifier son acte. Il peut également attaquer l'acte, soit en le déférant au tribunal administratif (acte réglementaire), soit en saisissant la chambre régionale des comptes (acte budgétaire).

En 2021, les préfetures ont été destinataires de 6,12 millions d'actes réglementaires et 288 000 actes budgétaires¹. Chaque année, entre 14 000 et 27 000 recours gracieux sont adressés aux collectivités. En 2021, 754 déférés ont été formés devant les tribunaux administratifs tandis que les chambres régionales des comptes ont été saisies à 148 reprises.

Ces deux contrôles sont utiles à plusieurs titres. En premier lieu, ils contribuent à préserver l'égalité de tous devant la loi et à prévenir les irrégularités commises au niveau local. L'expertise des services préfectoraux bénéficie aux collectivités locales, demandeuses de conseils juridiques, notamment les plus petites d'entre elles. Ces contrôles améliorent ainsi la sécurité juridique des actes des collectivités territoriales. Enfin, ces contrôles garantissent la bonne mise en œuvre des réformes engagées par l'État, à l'heure où les collectivités prennent part à de nombreuses politiques publiques.

Le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires constituent l'un des outils les plus rapides et les moins coûteux permettant de faire appliquer le droit. Ils sont assurés par environ 1 400 agents, à titre principal en préfecture, en direction départementale des territoires et, dans une moindre proportion, en direction départementale des finances publiques. Représentant un montant annuel inférieur à 100 M€, le coût de cette politique publique est très limité au regard de ses enjeux budgétaires et légaux. Loin des propositions visant à supprimer ces contrôles considérés comme obsolètes, il est au contraire essentiel de conforter cette mission constitutionnelle.

Une érosion des moyens humains devenue intenable

Le contrôle administratif est aujourd'hui en difficulté du fait d'un effet de ciseau entre la croissance des actes reçus chaque année (+22 % sur six ans) et l'érosion des moyens humains.

¹ Toutes les statistiques ne recouvrent que la France métropolitaine

Après avoir connu une baisse de près de 30 % entre 2011 et 2014, les effectifs du contrôle de légalité sont restés stables tandis que ceux affectés au contrôle des actes budgétaires ont continué à décroître (-13 % entre 2015 et 2021). Aujourd'hui, un tiers des préfetures consacre moins de six agents au contrôle de légalité, tandis que 37 préfetures affectent moins de deux équivalents temps plein au contrôle budgétaire. La situation est devenue intenable dans de nombreux départements.

Le « Plan Préfetures Nouvelle Génération » (PPNG), déployé en 2016, faisait pourtant du contrôle de légalité et des actes budgétaires l'une des quatre missions prioritaires des préfetures, dont il visait à renforcer et à professionnaliser les effectifs. Aucun de ses objectifs n'a été atteint, du fait de schémas d'emplois s'avérant irréalistes, de la concurrence d'autres priorités (dont l'immigration) et d'une absence de pilotage de la masse salariale par l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Cette politique publique apparaît comme atrophée du fait de l'attrition de ses moyens et de l'absence de réformes effectives.

Malgré un *turn over* réduit, les services de contrôle souffrent de nombreuses vacances de postes et d'une attractivité faible, à l'origine d'une perte de compétences juridiques, même si le système de formation s'est renforcé depuis 2016.

Un contrôle dont la qualité n'est plus suffisante au regard des obligations constitutionnelles de l'État

La qualité du contrôle de légalité est hétérogène en fonction des territoires, tandis que le contrôle budgétaire est en grande difficulté dans la quasi-totalité des préfetures de France métropolitaine. Dès lors, une partie des contrôles réalisés sont superficiels ou interviennent trop tardivement, ce qui affaiblit la portée de la mission constitutionnelle des préfets. Dans certaines préfetures, des priorités nationales ne sont plus contrôlées, faute d'expertise.

En parallèle, les ministères ont tendance à se retirer de plus en plus de leurs missions de contrôle de légalité et des actes budgétaires, pour reporter leur charge sur les services territoriaux du seul ministère de l'intérieur. Or, le contrôle de légalité fait face à de nouveaux enjeux, notamment en matière de protection de l'environnement et d'interventions économiques des collectivités territoriales, pour lesquels l'expertise du ministère de l'intérieur est moindre. À ressources humaines équivalentes, la charge de travail a donc augmenté.

Toutefois, le contrôle administratif continue d'agir comme un outil de dissuasion efficace, qui incite les collectivités territoriales à sécuriser spontanément leurs actes réglementaires et budgétaires. Dans la grande majorité des cas, l'intervention précontentieuse des préfetures est suivie d'effets, 60 % des recours gracieux formulés par le représentant de l'État donnant lieu à retrait ou réformation de l'acte litigieux.

Néanmoins, comme cela a déjà été le cas en 2016, la Cour constate une frilosité à utiliser l'outil contentieux (le déféré ou la saisine de la CRC) face à une collectivité refusant de donner suite au recours gracieux, en particulier quand il s'agit d'une grande collectivité. La logique croissante de la contractualisation de l'État avec les collectivités territoriales crée parfois une dissonance entre la mission de contrôle de la préfeture et la logique partenariale État-collectivités. Près de 38 % des actes irréguliers détectés par le contrôle de légalité et signalés par un recours gracieux ne sont ni retirés, ni déferés pour autant. Pour le contrôle budgétaire, moins de 10 % des irrégularités relevées par les services donnent lieu à une saisine de la CRC.

L'appui au réseau : seul progrès significatif depuis 2016

Cette fragilité a déjà été relevée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2016. Quasiment aucune de ses recommandations n'a été mise en œuvre, tandis que les mêmes difficultés continuent d'être observées, parfois dans les mêmes préfetures.

Exception à relever, la DGCL a développé avec succès son offre d'appui aux préfetures. Véritable tête de réseau, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), constitué de 22 agents, permet d'épauler efficacement les préfetures lorsque des difficultés d'analyse juridique ou budgétaire apparaissent. La réduction progressive du nombre de saisines du PIACL devrait permettre d'élargir encore son mandat et multiplier ses missions d'appui, en matière de formation, de veille juridique et de conduite des contrôles.

L'offre de formation a été, par ailleurs, consolidée sur la période, permettant d'offrir à l'ensemble des agents des modules facilitant la prise de poste, et une documentation juridique dense et régulièrement actualisée.

Une administration centrale qui anime trop peu son réseau territorial

Malgré ses progrès en matière d'appui au réseau, la DGCL peine à assumer son rôle d'animation. Les indicateurs de performance, pourtant très nombreux, ne sont presque jamais exploités, si bien que des dysfonctionnements persistent localement sans qu'elle n'agisse. La masse salariale dédiée au contrôle de légalité et des actes budgétaires n'est pas plus pilotée par la DMAT, préférant attribuer une complète autonomie aux préfets de région, qui eux-mêmes n'organisent aucun dialogue de gestion pour identifier et combler les lacunes de personnels sur leur ressort. Le ministère de la transition écologique comme la DGFIP n'ont aucune visibilité sur la participation de leurs réseaux respectifs à cette mission. Les préfetures de département se trouvent donc seules pour résoudre les difficultés de personnels qu'elles rencontrent.

Le taux de dématérialisation a fortement crû depuis 2014 : 73 % des actes réglementaires et 50 % des actes budgétaires sont désormais télétransmis aux préfetures. Néanmoins, les logiciels Actes et Actes budgétaires constituent toujours un irritant important pour les agents contrôleurs, du fait d'une mauvaise ergonomie et d'une faible flexibilité, aggravées par un manque de formation sur ses fonctionnalités. Les deux applications sont seulement utilisées comme des leviers de transmission d'actes, malgré un coût de plus de 4 M€ sur 4 ans. Ceci s'explique par une conduite de projets défectueuse de la DGCL.

Trois axes pour revivifier le contrôle de légalité et des actes budgétaires

La Cour des comptes formule trois axes de recommandations pour donner toute sa portée à cette mission constitutionnelle.

Il convient dans un premier temps de renforcer et de professionnaliser les services de contrôle en préfecture. Cela doit passer par une augmentation des moyens humains, selon un besoin évalué par la Cour à 190 postes, effort tout à fait réalisable pour le ministère de l'intérieur

qui prévoit une hausse de son budget de 1,3 Md€ en 2023. Ces agents doivent également être mieux formés, en accélérant le déploiement en cours de formation de perfectionnement.

En parallèle, l'offre de soutien au réseau des administrations territoriales de l'État peut encore s'accroître, via l'expérimentation de plateformes régionales d'appui et un élargissement du mandat du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité. Les systèmes d'information Actes et Actes budgétaires doivent quant à eux devenir de véritables « logiciels métiers », susceptibles d'apporter une aide au contrôle aux agents et plus seulement une « boîte de dépôt » des actes pour les collectivités territoriales.

Enfin, le caractère interministériel de cette politique publique doit être rappelé. Ceci implique, au niveau territorial, de confier certains contrôles de légalité thématiques aux directions départementales des territoires (actes d'urbanisme) et aux directions départementales des finances publiques (délibérations fiscales) – pour le compte du préfet – afin de profiter de leur expertise. Au niveau national, un comité de pilotage interministériel devrait être animé par la DGCL, afin de mieux responsabiliser les autres ministères.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Renforcer et professionnaliser les services du contrôle de légalité et des actes budgétaires

Recommandation n° 4 (DGCL, DMAT) : Instaurer, au niveau des préfectures de région, un dialogue de gestion spécifique sur les effectifs en charge des contrôles de légalité et des actes budgétaires, sur la base de valeurs cibles en fonction du niveau d'activité.

Recommandation n° 5 (DMAT) : Renforcer le contrôle de légalité et des actes budgétaires d'environ 190 ETP, dont une partie devra être fléchée vers les préfectures les moins dotées et l'autre partie répartie au niveau national selon les indicateurs d'activité.

Recommandation n° 6 (DRH MI, PIACL) Accroître l'offre de formation de perfectionnement en variant les formats (distanciel / présentiel) et en mobilisant davantage les délégués régionaux à la formation pour identifier un vivier local de formateurs, en particulier dans les administrations, les juridictions et les universités.

Accroître l'offre de soutien au réseau

Recommandation n° 1 (DMAT, DGCL) : Expérimenter dans une ou plusieurs préfectures de région la constitution d'une plateforme spécialisée d'appui en matière d'interventions économiques et de commande publique complexe, afin d'apporter son aide, si cela est nécessaire, aux préfectures de département.

Recommandation n° 7 (DGCL, PIACL) : Confier trois nouvelles missions au PIACL : l'élaboration de nouveaux outils d'appui au contrôle ; l'appui aux autres services de l'ATE intervenant dans le contrôle de légalité ; et un rôle de chef-de-file en matière de formation.

Recommandation n° 9 (DGCL, DNUM) : Réorganiser la gouvernance des projets informatiques Actes et Actes budgétaires, en réinternalisant certaines tâches et en faisant de l'amélioration de l'expérience-utilisateur une priorité.

Inscrire davantage cette politique publique dans un cadre interministériel, via une meilleure répartition des missions

Recommandation n° 2 (DGCL, DGALN) : Confier aux DDT(M) la mission d'examiner, pour avis, l'ensemble des actes d'urbanisme relevant du contrôle de légalité, sous la responsabilité du préfet, et pour son compte.

Recommandation n° 3 (DGCL, DGFIP) : Confier, par une nouvelle convention, aux DDFIP/DRFIP l'examen de l'ensemble des délibérations fiscales soumises au contrôle de légalité, sous la responsabilité et pour le compte du préfet, ainsi que la mise en œuvre d'un contrôle budgétaire partenarial.

Recommandation n° 8 (DGCL, DMAT, DGFIP, DGALN) : Affirmer le caractère interministériel du contrôle de légalité et des actes budgétaires, en organisant un comité de pilotage annuel par la DGCL, qui doit permettre la fixation d'objectifs communs, un partage des responsabilités et la mise en adéquation avec les moyens humains et financiers.

INTRODUCTION

Le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales sont l'une des rares missions confiées aux préfets directement par la Constitution, en son article 72. Mis en place au moment de la suppression de la tutelle préfectorale en 1982, ce double contrôle a pour objectif d'assurer l'application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire national, en prévenant les irrégularités dans les actes des collectivités.

Les collectivités territoriales ont l'obligation de transmettre au représentant de l'État une partie des actes qu'elles adoptent pour les rendre exécutoires. Les services de l'État disposent alors de deux mois pour effectuer un contrôle *a posteriori* de l'acte, et jusqu'à un mois pour le contrôle d'un acte budgétaire. Si une irrégularité est décelée, elle peut donner lieu à un recours gracieux du préfet auprès de la collectivité ou à une saisine, selon les cas, du tribunal administratif ou de la chambre régionale des comptes.

Au fur et à mesure des vagues de décentralisation et des transferts de compétences, ce contrôle s'est massifié. En 2021, 6,12 millions d'actes règlementaires ont été réceptionnés en préfecture, en hausse de 22 % sur six ans. Environ 20 % de ces actes sont contrôlés par les services du contrôle de légalité, qui comptent 841 ETPT² en 2021, renforcés par 239 ETPT des directions départementales interministérielles. Entre 14 000 et 27 000 recours gracieux sont adressés chaque année aux collectivités territoriales. Les services du contrôle des actes budgétaires – 243 ETPT en préfecture – ont quant à eux reçus près de 288 000 actes budgétaires à contrôler en 2021.

Afin de traiter cette masse grandissante d'actes, les agents priorisent ceux qu'ils étudient au regard d'une analyse des risques, en se concentrant principalement sur les trois priorités nationales que sont la commande publique, la fonction publique territoriale et l'urbanisme, ainsi que sur les interventions économiques qui ont fait l'objet d'une attention particulière depuis la loi NOTRe de 2015.

Cette politique publique souffre aujourd'hui d'un paradoxe.

En 2020 et 2021, le regain d'attention pour le contrôle de légalité témoigne de son utilité persistante, malgré la montée en compétence des collectivités territoriales. Il a été mobilisé par les gouvernements successifs pour garantir la bonne mise en œuvre des lois récemment votées : le ministère de la transformation publique a diffusé une circulaire en 2021 demandant aux préfets de déférer systématiquement les délibérations des collectivités territoriales qui ne respecteraient pas la réforme du temps de travail de la fonction publique territoriale issue de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a étendu le champ du déféré préfectoral en matière de laïcité. Les saisines de la CRC ou les déférés des préfets sont parfois abondamment relayés par la presse, à l'image du déféré contre le plan « Bouclier de sécurité » de la région Ile-de-France en février 2022, contre les arrêtés anti-pesticides en Val-de-Marne en septembre 2019 ou contre le règlement intérieur des piscines de Grenoble autorisant le burkini en mai 2022.

² Équivalent temps-plein travaillé

Malgré ce dynamisme apparent, le contrôle de légalité et des actes budgétaires apparaît de plus en plus atrophié. Peu d'évolutions notables ont pu être relevées par la Cour depuis son dernier rapport sur le sujet, c'est-à-dire l'insertion au rapport public annuel de 2016 intitulée *Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État*³, dont le présent rapport assure le suivi des recommandations.

Les effectifs, qui avaient fortement baissé entre 2009 et 2014, sont restés stables voire en diminution. Les autres ministères participant aux missions de contrôle de légalité et de contrôle des actes budgétaires ont de plus en plus tendance à se retirer de ces missions, pour en faire peser la responsabilité sur les seuls services préfectoraux. L'effort de professionnalisation de ces derniers, recommandé par la Cour, a été insuffisant, en l'absence d'un robuste système de formation de niveau « approfondissement ». Les systèmes d'information n'ont pas connu un développement à la hauteur des attentes.

Le « plan préfecture nouvelle génération » (PPNG) de 2016 s'engageait pourtant à renforcer cette politique publique, qualifiée de mission prioritaire des préfectures, mais aucun de ses objectifs n'a été atteint. En l'état, la mission constitutionnelle confiée aux préfets voit sa portée sensiblement amoindrie, alors même que de nouveaux sujets sensibles émergent, comme la protection de l'environnement ou la régulation des interventions économiques des collectivités territoriales.

Le présent rapport vise à démontrer que le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires demeurent des instruments utiles qui doivent être sauvegardés et renforcés (I). Néanmoins, l'organisation actuelle de ces contrôles ne permet pas d'assurer une qualité suffisante, à la hauteur de cette mission constitutionnelle (II), d'autant que les ressources humaines, certes stables sur la période, atteignent une situation critique dans de nombreux départements (III). L'administration centrale a déployé quelques nouveaux outils d'appui aux préfectures sur la période, mais doit renforcer son rôle d'animation du réseau (IV).

Précision méthodologique

A l'instar de l'insertion au rapport public annuel de 2016, le présent rapport se concentre exclusivement sur le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires de France métropolitaine. Les spécificités ultra-marines, nombreuses dans ces domaines, seront traitées dans des travaux à venir de la Cour. Elles sont évoquées dans l'encadré n° 1 du présent rapport. Dès lors, l'intégralité des statistiques présentées dans le présent rapport a trait à la France métropolitaine.

³ Cour des comptes, [*Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État*](#), rapport public annuel, 2016.

1 DEUX CONTROLES UTILES MAIS A CONFORTER

1.1 Conçus comme une contrepartie à la décentralisation, les modalités des contrôles de légalité et des actes budgétaires ont peu évolué depuis dix ans et sont aujourd'hui rodées

1.1.1 Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité *a posteriori* des actes des collectivités locales a été instauré en 1982 en remplacement des contrôles *a priori* précédemment exercés par le préfet, dans le cadre de son exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales. Ce contrôle, qui se concentre uniquement sur la légalité de l'acte vise à prévenir les dérives que peut entraîner le transfert de compétences aux exécutifs locaux, comme les atteintes à la probité, la rupture de l'égalité de tous les citoyens devant la loi ou le détournement des prérogatives de police administrative. Le contrôle de légalité constitue l'une des rares compétences du préfet à être consacrée dans la Constitution, en son article 72 alinéa 6⁴.

L'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales énumère les actes des communes devant être transmis préalablement au représentant de l'État⁵, condition préalable pour les rendre exécutoires. Cette liste a été restreinte entre 2003 et 2009, faisant ainsi chuter le nombre d'actes transmis de 38%⁶. Elle n'a plus évolué depuis 2013⁷, malgré les engagements pris en ce sens dans le plan préfecture nouvelle génération en 2016.

À ce stade, la liste des actes transmissibles du code général des collectivités territoriales est difficilement réductible, sauf à renoncer à contrôler certaines thématiques ou à générer des confusions au niveau local (cf. liste des actes transmissibles en annexe n°1). Le gisement de simplification apparaît donc faible. L'enjeu principal est plutôt de prioriser plus finement les actes contrôlés parmi les actes reçus (cf. partie 2.1) et de renforcer leur dématérialisation.

Le représentant de l'État dispose également d'un pouvoir d'évocation conféré par l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales, lui permettant de demander communication de tout acte pris par une collectivité et dont la transmission préalable au représentant de l'État n'est pas obligatoire. Les conditions de déféré sont alors plus restrictives. Cette prérogative est peu usitée mais peut se révéler utile dans certaines situations comme le « déféré-laïcité » (voir encadré n° 2).

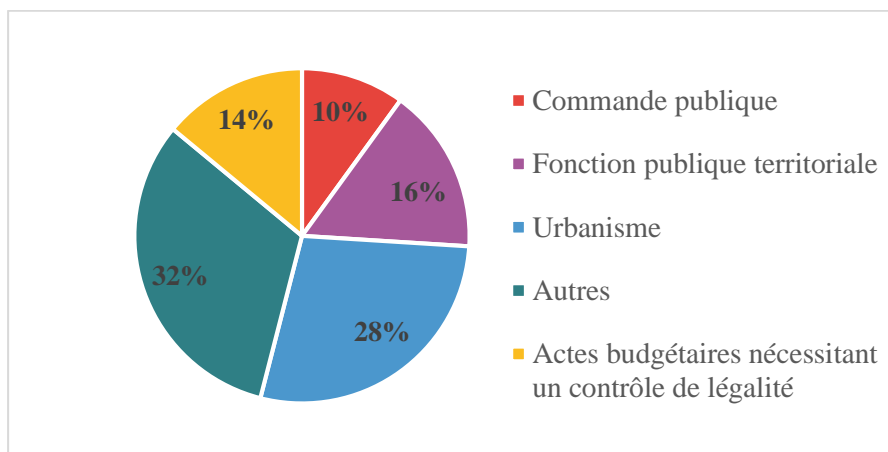
⁴ « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État (...) a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

⁵ Les actes transmissibles des départements et de leurs établissements publics sont listés à l'article L. 3131-2 du même code, et les actes des régions et de leurs établissements publics sont énumérés au L. 4141-2.

⁶ Passant de 8,3 millions d'actes transmis en 2004 à 5,1 millions en 2013.

⁷ A l'exception mineure du retrait de la mention à l'article L. 2212-2-1 CGCT relatif aux amendes administratives sur la sécurité de la voie publique pendant un chantier et d'une évolution de formulation par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021.

Graphique n° 1 : Thèmes des actes reçus par le contrôle de légalité en 2021

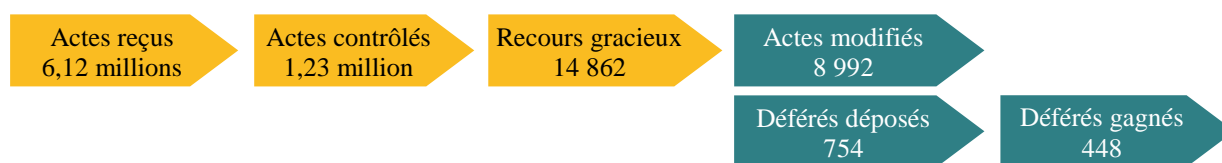


Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL, pour la France métropolitaine

Les services de l'État bénéficient de deux mois à compter de la réception d'un acte pour en étudier la légalité. Si l'examen du fond (légalité interne) ou de la forme (légalité externe) révèle des irrégularités, le représentant de l'État dispose de deux outils. L'outil précontentieux consiste à adresser à la collectivité une lettre d'observation valant recours gracieux, suspensive du délai de recours contentieux. La collectivité dispose à son tour de deux mois pour modifier ou retirer son acte. Le préfet peut également utiliser directement l'outil contentieux, c'est-à-dire déférer l'acte au tribunal administratif⁸, éventuellement associé à un référé, en particulier pour demander une suspension provisoire. Dans les faits, sauf irrégularité grave, les préfets privilégient toujours une phase précontentieuse avant de déférer. Lorsqu'une irrégularité est découverte au-delà du délai légal, les préfetures pratiquent l'envoi de « lettres pédagogiques valant pour l'avenir », courrier sans valeur juridique mais permettant de signaler l'illégalité à la collectivité.

Entre 2015 et 2021, le nombre d'actes reçus a augmenté de 22 %, passant de 5,01 à 6,12 millions. Le nombre d'actes contrôlés a crû de 21 % pour s'établir à 1,23 million.

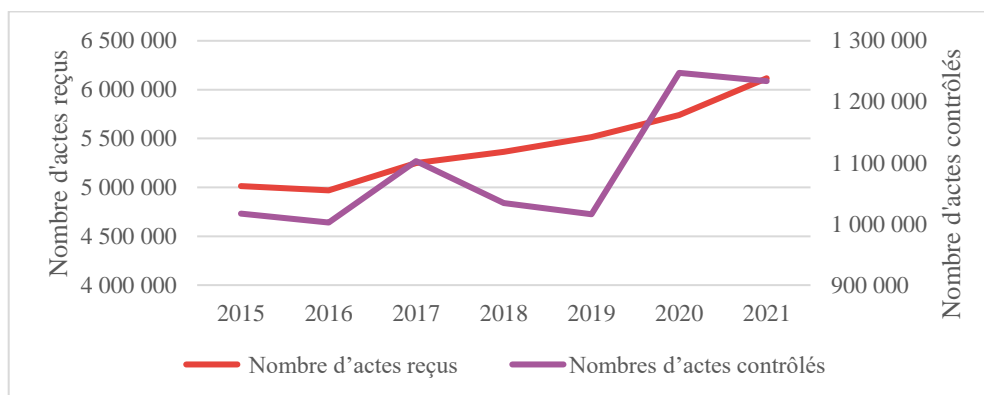
Schéma n° 1 : Statistiques du contrôle de légalité en 2021



⁸ En 2021, cinq types de procédures ont en réalité été mobilisés par les préfets : 676 déférés « classiques » (article L. 2131-6 CGCT) ; 1 déferé pour les centres de gestion ; 102 déferé-urbanisme (article R. 811-1-1 du code de justice administrative) ; 275 référés suspension et 4 référés liberté.

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL

Graphique n° 2 : Évolution des actes reçus et contrôlés depuis 2015



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL pour la France métropolitaine

1.1.2 Le contrôle des actes budgétaires

Par symétrie avec le contrôle de légalité, le contrôle des actes budgétaires par le représentant de l'État intervient *a posteriori* depuis 1982 et non plus *a priori*. Il vise à contrôler le respect des règles budgétaires, notamment en matière de date limite du vote du budget primitif, d'équilibre réel des budgets et du compte administratif ou de l'inscription des dépenses obligatoires.

A la réception des documents budgétaires, le préfet dispose de trente jours pour procéder aux contrôles adéquats. Contrairement au contrôle de légalité, il n'existe normalement pas de phase précontentieuse en cas de découverte d'irrégularité, en raison du calendrier budgétaire contraint. Le représentant de l'État doit directement saisir la chambre régionale des comptes (CRC) sur le fondement des procédures prévues aux articles L. 1612-2 et suivants du code général des collectivités territoriales. Cette saisine est une compétence liée pour laquelle il ne dispose théoriquement pas de marge d'appréciation. Il dispose en revanche de cette marge dans l'exécution des recommandations de la CRC lorsqu'il est amené à régler le budget de la collectivité.

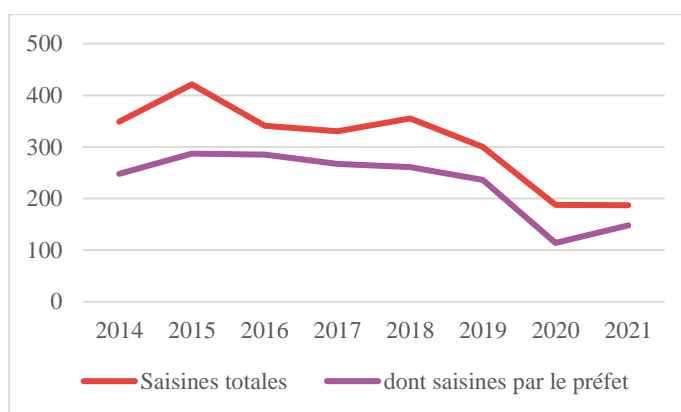
Dans les faits, il est fréquent que la préfecture privilégie un dialogue avec la collectivité en question, en lui adressant une lettre d'observation l'incitant à adopter une décision modificative pour faire cesser l'irrégularité constatée. D'après les données du ministère de l'intérieur, entre 75 % et 80 % de ces interventions donnent lieu à une modification du budget par la collectivité territoriale. Au total, d'après les indicateurs du ministère de l'intérieur, 9 646 irrégularités budgétaires ont été détectées en 2021, dont 1 186 relatives à un déficit réel du compte administratif ou d'un déséquilibre du budget.

Les évolutions et expérimentations récentes en matière de finances locales ont aussi des incidences sur l'exercice du contrôle des actes budgétaires. Le déploiement de la nomenclature

budgétaire et comptable M57 (260 budgets principaux en 2021)⁹ contribue à simplifier le contrôle en harmonisant plusieurs autres maquettes. Elle devrait être généralisée en 2024. L'expérimentation de la certification des comptes locaux – qui concerne 25 collectivités en 2022 – apporte également un complément au contrôle des actes budgétaires, en vérifiant *a posteriori* la régularité, la sincérité et la fiabilité des comptes, même si sa portée est limitée car elle ne permet pas de rétablir une situation déséquilibrée.

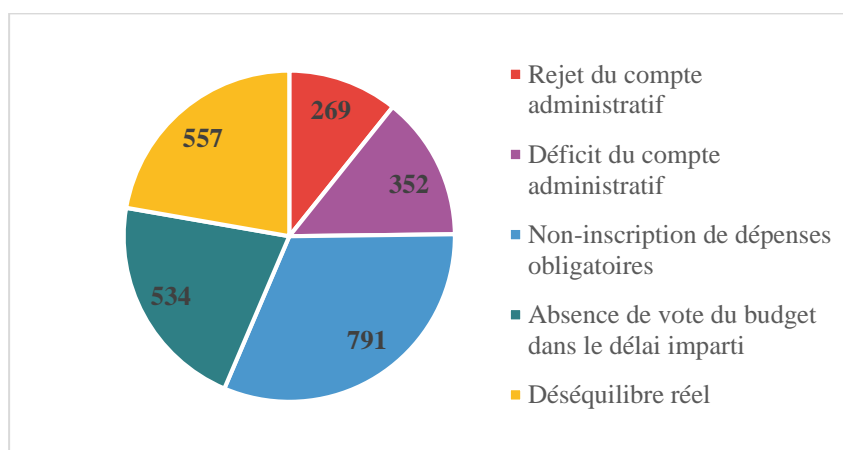
En 2021, 57 % des 288 552 actes budgétaires reçus en préfecture ont été contrôlés, soit 165 743 actes, donnant lieu à 148 saisines de la CRC par le représentant de l'État.

Graphique n° 3 : Évolution du nombre de saisines annuelles des CRC de France métropolitaine



Source : Cour des comptes, d'après les données des chambres régionales des comptes de France métropolitaine.
NB : la CRC peut être saisie dans certains cas par le comptable public, par l'ARS ou encore par des particuliers. Le préfet est à l'origine d'environ 80 % des saisines des CRC en France métropolitaine.

Graphique n° 4 : Principaux motifs de saisines des CRC entre 2014 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après les données des chambres régionales des comptes de France métropolitaine.

⁹ 7 200 budgets principaux l'adopteront en 2022

Encadré n° 1 : les spécificités du contrôle administratif en outre-mer

Le présent rapport ne traite pas des territoires d’outre-mer, dont les spécificités – abordées dans d’autres publications de la Cour des comptes – sont peu comparables à la France métropolitaine en matière de contrôle des actes budgétaires et réglementaires.

Les 199 collectivités territoriales des départements et régions d’outre-mer (DROM) présentent traditionnellement une épargne insuffisante, étant donné que leurs charges de fonctionnement sont grevées par de fortes dépenses de personnel. Les chambres régionales des comptes relèvent régulièrement des insincérités. Dès lors, comme la Cour le notait en 2017 et en 2022, une proportion importante des collectivités territoriales des DROM ne parviennent pas à respecter les règles d’équilibre réel. En 2021, 33 d’entre elles ont fait l’objet d’un contrôle de la CRC dans le cadre du suivi de leur plan de redressement, prévu à l’article L. 1612-14 du CGCT.

En 2021, les CRC d’Antilles-Guyane et de La Réunion-Mayotte ont été saisies à 93 reprises, ce qui représente plus de 35 % des saisines au niveau national. Ceci inclut 10 saisines pour déséquilibre réel (soit 20 % des saisines nationales) et à 46 saisines pour défaut d’inscription des dépenses obligatoires, témoignant des difficultés de trésorerie de ces collectivités.

Par ailleurs, les comparaisons en matière de contrôle de légalité peuvent être biaisées par le contexte juridique des DROM, marqué de spécificités en matière de répartition des compétences État-collectivités et d’adaptation locale du droit national. Entre 2015 et 2021, les préfetures des DROM ont reçu en moyenne 75 000 actes à contrôler par an et déclarent en avoir contrôlé 36 %. Chaque année, environ 1 390 recours gracieux sont formés, soit 5 % des actes contrôlés (contre 1,2 % en France métropolitaine), donnant lieu en moyenne à 134 déférés.

1.2 Plutôt bien acceptés des collectivités territoriales, les deux contrôles gardent leur pertinence et doivent être confortés

1.2.1 Deux contrôles utiles aux acteurs locaux et perçus comme tels

Malgré la montée en expertise des collectivités territoriales, la France reste marquée par l’éclatement de son bloc communal, divisé en 34 955 communes¹⁰ avec une population communale moyenne de 1 900 habitants. Il existe dès lors une cassure entre, d’une part, les grandes collectivités dont le niveau d’ingénierie comparable ou parfois supérieur à l’État territorial leur permet de s’affranchir du soutien de la préfeture, et d’autre part la vaste multitude de petites collectivités pour lesquelles le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires constituent une aide. Ainsi, en Indre-et-Loire, la préfeture reçoit annuellement 750 demandes de conseil. De même, le bureau du contrôle de légalité et de l’intercommunalité de la préfeture de l’Orne estime consacrer 50 % de son temps-agent à répondre aux demandes de

¹⁰ Chiffre au 1^{er} janvier 2022

conseil des collectivités de ce département très rural, comptant en moyenne 720 habitants par commune. Ces ratios varient entre 10 % et 50 % selon les départements. Or, l'activité de contrôle est essentielle pour générer et maintenir cette capacité de conseil. En effet, en l'absence de formations suffisantes et eu égard à l'éclatement du réseau territorial de l'État, les agents de préfecture développent leurs compétences juridiques grâce à l'instruction ou au contrôle d'actes réglementaires nombreux et variés. Les services du contrôle de légalité et du contrôle des actes budgétaires offrent donc un service public de conseil juridique aux collectivités territoriales, en particulier pour les plus démunies.

Par ailleurs, le contrôle de légalité est un outil qui protège les élus locaux, notamment vis-à-vis d'un risque pénal dans le cas des marchés publics. Plus largement, il agit comme une « arme potentielle et préventive » incitant les collectivités à vérifier en amont la légalité de leurs actes. Dans la grande majorité des cas, l'intervention de l'État au titre du contrôle est bien accueillie par les collectivités : entre 2015 et 2021, 59 % des recours gracieux au titre du contrôle de légalité ont donné lieu à une modification ou à un retrait de l'acte. En 2021, 80 % des interventions de l'État en matière de contrôle budgétaire ont donné lieu à une modification de budget.

Ces deux contrôles participent de la vie démocratique locale. Ils permettent aux citoyens et aux oppositions de saisir facilement le préfet pour lui signaler des irrégularités : la préfecture de Moselle a été saisie par courrier à 52 reprises en 2021, donnant lieu systématiquement à un contrôle et à un courrier de réponse¹¹. Il permet aussi de fluidifier la vie politique locale étant donné que la préfecture, mais surtout le tribunal administratif et la chambre régionale des comptes, agissent comme des « tiers de confiance » pour débloquer des situations. Ainsi, dans la Drôme, en dépit de la mise en place par l'Association des maires d'un système gratuit de conseil juridique aux communes, ces dernières continuent de contacter la préfecture pour se faire confirmer l'analyse juridique produite.

Enfin, le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires enrichissent d'autres politiques publiques déployées par la préfecture. Par exemple, le contrôle budgétaire a permis à la préfecture d'ajuster les dotations budgétaires versées aux collectivités et d'alimenter le processus de contractualisation, à l'image des contrats de Cahors désormais suspendus. Ce contrôle rend plus efficace le suivi des collectivités inscrites dans le réseau d'alerte des finances locales (cf. partie 2.4.2). Il permet de disposer de données fiables sur les dépenses des collectivités territoriales.

1.2.2 Deux contrôles qui participent à la préservation de l'intérêt général

Tout d'abord, le contrôle de légalité comme le contrôle des actes budgétaires présentent l'intérêt de la rapidité. Tous deux interviennent en amont ou au début de l'exécution d'un acte. Dès lors, le représentant de l'État peut faire cesser rapidement une illégalité ou un dérapage budgétaire, là où la saisine d'une juridiction par un justiciable peut intervenir avec un

¹¹ Le préfet dispose d'une marge d'appréciation pour déférer. Sa décision de ne pas déférer ne peut faire l'objet d'un recours (voir la décision du CE, section, 25 janvier 1991, *Brasseur*, n° 80969)

décalage¹². Les tribunaux administratifs tendent d'ailleurs à traiter en priorité les déférés préfectoraux. Cette vélocité permet de prévenir les conséquences potentiellement irrémédiables de certains actes irréguliers (exemples : début de construction en zone fragile à la suite d'un acte d'urbanisme, dépenses trop élevées après l'adoption d'un budget primitif).

Le nombre de recours gracieux formés (entre 14 000 et 27 000 entre 2015 et 2021) combiné à un taux élevé de succès de ces recours (entre 56 % et 61 %) et des déférés (86 %) témoigne de l'utilité d'un tel contrôle.

Par ailleurs, en l'état du droit, il existe de nombreux actes irréguliers pour lesquels aucun particulier ne dispose de l'intérêt à agir en justice. C'est le cas par exemple du régime indemnitaire de la fonction publique territoriale qui, s'il est illégal, ne sera pas contesté par l'agent en bénéficiant ni par la collectivité le mettant en œuvre. On assiste également à une réduction progressive du champ de l'intérêt à agir admis par le juge administratif en matière d'urbanisme. Enfin les relations locales peuvent aussi empêcher dans les faits une personnalité morale d'ester en justice, par exemple pour une association environnementale recevant des subventions d'une collectivité. Dès lors, le représentant de l'État, grâce à son large intérêt à agir, constitue un maillon essentiel pour préserver l'intérêt général.

Ainsi, sur les 16 décisions du Conseil d'État publiées en 2020 et 2021 trouvant leur origine dans l'exercice du contrôle de légalité, sept sont relatives à des permis de construire potentiellement irréguliers et pour lesquels aucun particulier n'a intenté d'action contentieuse. cinq décisions ont quant à elles porté sur le régime indemnitaire des collectivités territoriales, pour lequel il est probable qu'aucun recours n'aurait été formé par un particulier.

En complément voire en remplacement du contrôle de légalité et des actes budgétaires, un élargissement de l'intérêt à agir des justiciables et des contribuables aurait pu être envisagé, mais est à écarter à ce stade. En effet, il engendrerait vraisemblablement un grand nombre de saisines infondées engorgeant les juridictions. Par ailleurs, une part significative des actes individuels n'est pas publique, privant le justiciable de sa connaissance et donc de sa capacité à s'y opposer. La publication de ces actes individuels (notamment en matière de fonction publique territoriale et de commande publique) n'est pas envisageable eu égard aux exigences de confidentialité.

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 réformant le régime de responsabilité des gestionnaires publics confère aux préfets et DDFIP/DRFIP, à compter du 1^{er} janvier 2023, un pouvoir de déférer une partie des irrégularités comptables et budgétaires au parquet général de la Cour des comptes en vue d'un traitement contentieux. Les services du contrôle de légalité et des actes budgétaires constitueront donc, à compter du 1^{er} janvier 2023, des maillons utiles pour alimenter le contentieux vers les juridictions financières.

Enfin, le contrôle de légalité est autant un moyen de garantir l'égalité de tous devant la loi que d'assurer l'effectivité de la mise en œuvre des lois récemment votées, dans un contexte où les collectivités territoriales sont des parties prenantes des politiques publiques déployées. Dans sa décision DC n° 82-137 du 25 février 1982, le Conseil constitutionnel fait du contrôle de légalité une condition essentielle à l'application effective des lois votées, en proclamant que « *l'intervention du législateur est subordonnée à la condition que le contrôle administratif*

¹² Pour mémoire, le délai moyen de jugement d'un acte par un tribunal administratif est de 9 mois et 16 jours en 2021 (source : rapport d'activité du Conseil d'État pour 2021).

prévu par l'article 72 [de la Constitution] [...] permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin », ce qui le conduit d'ailleurs à censurer plusieurs dispositions de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions¹³ car elles tendaient à réduire l'effectivité de ce contrôle de légalité. À titre d'exemple, le contrôle de légalité a été mobilisé à la fin de l'année 2021 pour assurer l'exécution de l'article 47 de la loi du 6 août 2019, obligeant les collectivités à assurer un temps de travail effectif minimum de 1607 heures pour l'ensemble des agents. Le contrôle de légalité a contraint les exécutifs locaux à s'y conformer, malgré la pression d'une partie des organisations syndicales s'opposant à cette disposition législative¹⁴.

Symétriquement, les défaillances du contrôle de légalité peuvent engager la responsabilité de l'État, à condition que cette carence soit constitutive d'une faute lourde¹⁵.

Le 22 avril 2022, le secrétaire général du ministère de l'intérieur a diffusé le nouveau plan « Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 ». Ce plan réaffirme le contrôle de légalité comme l'une des missions prioritaires des préfetures, en proposant sept axes d'améliorations. Le contrôle des actes budgétaires n'est toutefois que brièvement abordé.

1.2.3 Des moyens humains limités au regard des enjeux

La politique publique du contrôle de légalité et du contrôle des actes budgétaires est peu coûteuse. Elle nécessite peu de matériel et repose *in fine* sur un faible volume d'agents : en 2021, on compte 243 ETPT pour le contrôle des actes budgétaires et 1 080 ETPT pour le contrôle de légalité¹⁶. Le coût de l'ensemble des effectifs peut être estimé à 65 M€ hors CAS pensions¹⁷, ce qui est faible au regard de la mission constitutionnelle à satisfaire.

Le contrôle administratif représente en moyenne 4 % des effectifs d'une préfeture de France métropolitaine, et 0,5 % des effectifs totaux du ministère de l'intérieur¹⁸. Cette politique publique pèse 0,5 % du budget du ministère.

Cette politique publique a un effet essentiellement préventif, si bien que ses résultats sont parfois difficiles à mesurer avec précision. Cependant, son coût complet peut être mis en regard avec les enjeux budgétaires des collectivités territoriales (104 Md€ de transferts financiers prévus par la loi de finances pour 2021)¹⁹ qu'elles participent à sécuriser. Le contrôle des actes budgétaires permet de prévenir de potentielles situations de dérapages budgétaires. Par exemple, les services de la préfeture et de la DRFIP d'Ille-et-Vilaine ont constaté plus de 4 M€ de déficit réel cumulés sur 21 actes budgétaires en 2021. Sur cette même période, le coût

¹³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982

¹⁴ Par exemple, une ordonnance du 25 octobre 2021 du tribunal administratif de Paris, saisi par le préfet de région, a suspendu le nouveau règlement de travail des agents de la ville de Paris.

¹⁵ CE, section, 6 octobre 2000, *commune de Saint-Florent*, n° 205959

¹⁶ Dont les ETPT des DDI mais sans compter les ETPT des DDFIP/DRFIP

¹⁷ Compte d'affectation spéciale pour les pensions. Le calcul prend en compte les personnels des DDI, DDFIP/DRFIP et DGCL dont PIACL

¹⁸ DGAFP, *Fonction publique, chiffres clés 2021*

¹⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021 – Fascicule 2*, novembre 2021, page 41

global des agents chargés de ce contrôle dans le département peut être estimé à 250 000 €, soit 16 fois moins. De même, le contrôle de légalité peut permettre de prévenir des situations d'irrégularités coûteuses, notamment en matière d'aides d'État, à l'image de l'amende de 86,3 M€ infligée à la Collectivité de Corse pour le subventionnement de la Société nationale Corse-Méditerranée (SNCM).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec des procédures bien comprises des exécutifs locaux, le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires participent d'un dialogue constructif entre acteurs locaux. Ils répondent à un besoin fort à la fois de conseil pour les collectivités territoriales et de prévention des illégalités. Ils doivent donc être confortés.

2 UN CONTROLE DONT LA QUALITE N'EST PAS SUFFISANTE, AU REGARD DE SES OBJECTIFS CONSTITUTIONNELS

2.1 Les priorités du contrôle de légalité laissent subsister des failles significatives

2.1.1 Des priorités nationales donnant lieu à une application hétérogène

La circulaire du 25 janvier 2012 définit trois niveaux de priorisation du contrôle de légalité :

- **Les actes relevant des trois priorités nationales** que sont la fonction publique territoriale, l'urbanisme et la commune publique, qui, chacune, contiennent des actes prioritaires dont le taux de contrôle doit tendre vers 90 %²⁰. Ce taux atteint en moyenne 82 % en France métropolitaine en 2021²¹, et varie entre 17 % (Indre-et-Loire) et 109 % (Somme), témoignant des limites statistiques du fichier INDIGO. 52 départements atteignent un taux de contrôle de plus de 90 % ;
- **Les actes relevant des priorités locales** déterminées librement par le préfet ;
- **Les actes non-prioritaires** devant faire l'objet d'un contrôle aléatoire.

²⁰ Projet annuel de performance 2022 du programme 354

²¹ 626 208 actes prioritaires contrôlés – y compris priorités locales – pour 764 550 actes reçus.

Cette priorisation n'a presque pas évolué depuis 2012. Les actes et méthodes des contrôles sont toujours définis par trois circulaires du 2 mars 2012 (fonction publique territoriale), du 10 septembre 2010 (commande publique) et du 1^{er} janvier 2009 (urbanisme), sans que les évolutions législatives postérieures n'aient fait l'objet d'une réflexion quant à cette priorisation. Seuls certains domaines d'actualité ont fait l'objet de circulaires ponctuelles, par exemple pour l'application des nouveaux rythmes de travail dans la fonction publique territoriale à partir de 2021. La liste des actes transmissibles n'a pas été modifiée depuis 2014²².

Le contrôle des actes de développement économique et d'aides aux entreprises a été ajouté au rang des priorités par la circulaire du 26 janvier 2017, afin de s'assurer du respect par les collectivités territoriales de la nouvelle répartition des compétences en la matière²³. Son statut de priorité nationale n'est pas établi, d'autant que sa mention ne figure pas dans la liste des priorités en vigueur dans le document « Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 ». Une partie des préfetures de l'échantillon se sont organisées pour répondre à cette nouvelle priorité sur le long terme (Drôme, Ille-et-Vilaine, Moselle), tandis que d'autres estiment ne pas avoir les compétences internes pour traiter ce nouveau champ de droit (Orne) ou considèrent que cela n'est pas une priorité nationale en propre (Val d'Oise, Var). Les formations en la matière ont été notoirement insuffisantes. Ces contrôles ont été accentués pendant la crise sanitaire, sur directive du ministère de la cohésion des territoires, conduisant à déferer les délibérations des conseils départementaux en matière de soutien aux entreprises (Orne et Drôme par exemple).

Cette difficulté s'observe aussi pour la mise en œuvre du déferé-laïcité (cf. encadré n° 2) créé par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Les agents du contrôle de légalité n'ont pas reçu de formation en la matière et cette nouvelle procédure n'a pas été mise en cohérence avec la liste des actes transmissibles. Les préfetures essaient de la prendre en charge : dans le Val d'Oise, une meilleure répartition des compétences avec le cabinet du préfet va être testée. En tout état de cause, cette sédimentation progressive des priorités crée un effet de ciseau avec les effectifs stables voire en diminution, d'autant que les préfetures récupèrent de plus en plus la responsabilité du contrôle des actes qui étaient préalablement gérés par les DDT(M) et les DDFIP/DRFIP (voir partie 2.4).

Encadré n° 2 : le déferé-laïcité, un nouvel outil complexe à déployer

L'article 5 de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République permet au représentant de l'État de déposer au tribunal administratif une demande de suspension en urgence de tout acte de nature « à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics », dans l'attente d'un jugement au fond. Cette procédure existe déjà pour les actes qui compromettraient une liberté publique ou individuelle (le déferé-liberté). Le juge administratif se prononce sous 48 heures.

Comme le rappelle l'instruction interministérielle du 31 décembre 2021, une partie des actes susceptibles de porter atteinte au principe de laïcité n'est pas soumise à une obligation de transmission, à l'image de la mise à disposition d'une salle polyvalente pour l'usage d'un culte (via une convention). Dans ce cas, le préfet est invité à faire usage de son droit

²² A l'exception du retrait de la mention à l'article L. 2212-1-2 du CGCT, disposition mineure.

²³ La loi NOTRE a réduit sensiblement la compétence économique des départements, avec la suppression de la clause de compétence générale aux articles L. 3211-1 et L. 4221-1 CGCT.

d'évocation prévu à l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales, dans les deux mois à compter de leur publication. Ceci implique un travail de veille fine de la part des services préfectoraux.

En outre, ces deux exemples du déferé-laïcité et des interventions économiques démontrent la faible mutabilité des services de contrôle de légalité. Eu égard à la technicité et au manque de formation, il est ardu de monter en compétences rapidement sur un nouveau thème.

Les nouvelles « Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 » promettent que les priorités nationales du contrôle de légalité seront revues et actualisées, disposition qui avait déjà été prévue par le PPNG en 2016, sans mise en œuvre. Dans les faits, les préfetures pratiquent déjà une priorisation des contrôles en fonction de la sensibilité des actes et leur potentiel d'illégalité. En tout état de cause, ces quatre priorités nationales sont adaptées aux domaines de compétences les plus à risque des collectivités territoriales. Leurs circulaires respectives mériteraient d'être actualisées pour intégrer les évolutions du droit et recentrées si cela est nécessaire. Une plus grande sélectivité dans les actes de la fonction publique territoriale qualifiés de prioritaires pourrait être retenue.

Ces priorités nationales paraissent désormais bien identifiées et prises en compte par les préfetures, à la différence des constats formulés par la Cour en 2016. Néanmoins, elles restent appliquées de façon divergentes selon les départements. Certains ont perdu la compétence sur l'une des priorités, à l'image de l'Orne qui a contrôlé seulement 5 actes de la fonction publique territoriale au premier semestre 2021 ou de l'Indre-et-Loire qui ne dispose plus d'agent en mesure de contrôler la commande publique, étant donné que les effectifs du contrôle de légalité de la préfecture ont été divisés par trois en sept ans. D'autres départements usent de leur faculté à moduler les seuils de contrôle afin d'adapter le nombre d'actes contrôlés à leurs moyens de contrôle, à l'image du Val d'Oise qui ne contrôle pas les marchés publics de travaux d'un montant inférieur à 2 M€ et les marchés de fourniture de moins de 600 000 €, alors que les seuils de transmission sont respectivement de 1 M€ et de 214 000 €.

2.1.2 Des priorités locales pertinentes

Bien que n'étant pas une priorité nationale, l'ensemble des préfetures de l'échantillon pratique un contrôle sur les actes relatifs aux institutions locales, à la vie démocratique et aux pouvoirs de police administrative du maire.

Tous les départements de l'échantillon ont établi des priorités locales adaptées à leurs spécificités : lutte contre l'artificialisation des sols (Val d'Oise, Somme, Orne, Drôme), loi Littoral (Var, Somme, Ille-et-Vilaine, Pyrénées-Atlantiques), refus de construction de logements sociaux (Val d'Oise, Drôme), concessions de plage (Var), risques miniers (Moselle), foncier des collectivités (Ille-et-Vilaine), capacités d'assainissement en eau (Moselle). De plus, les préfetures exercent une vigilance particulière sur certaines collectivités territoriales dont les actes sont davantage à risque.

Les contrôles aléatoires sont réalisés avec des techniques variables par préfecture : soit ils font suite à une saisine du préfet par courrier (52 cas en Moselle en 2021) ; soit ils sont réalisés par sondage. Dans la Drôme, le contrôle aléatoire est centré annuellement sur une thématique

particulière, par exemple le transfert de la compétence Eau aux EPCI à compter de 2020. Il n'empêche que ce contrôle aléatoire est erratique : dans 18 départements de France métropolitaine, moins de 10 % des contrôles sont consacrés à des actes non-prioritaires. Cela peut concerner des petits départements en manque d'effectifs (Cantal, Dordogne) ou des départements très peuplés comme les Yvelines, la Seine-Saint-Denis et le Vaucluse.

2.1.3 Des failles sur des actes à risques, principalement à cause de l'application Actes

La dématérialisation accrue de la transmission des actes au contrôle de légalité, qui atteint 73 % des actes transmis en 2021 contre 34 % en 2013, génère des failles dans leur contrôle par les services compétents, du fait de l'architecture du système d'information Actes.

Certains actes sont particulièrement difficiles à identifier et à suivre via l'application. Ils ne sont, à de rares exceptions près, pas contrôlés par les préfetures en l'absence de fonctionnalités adaptées ou de maîtrise suffisante de l'application par les agents contrôleurs. C'est sensible en matière d'urbanisme, pour les refus de permis de construire de logements sociaux et pour les permis de construire tacites, alors même que ces deux types d'actes concentrent de nombreux risques d'illégalité et qu'une intervention rapide, c'est-à-dire avant le début de la construction, est nécessaire pour la faire cesser. Le déploiement en cours de l'application PLAT'AU devrait permettre d'identifier une partie de ces actes plus facilement.

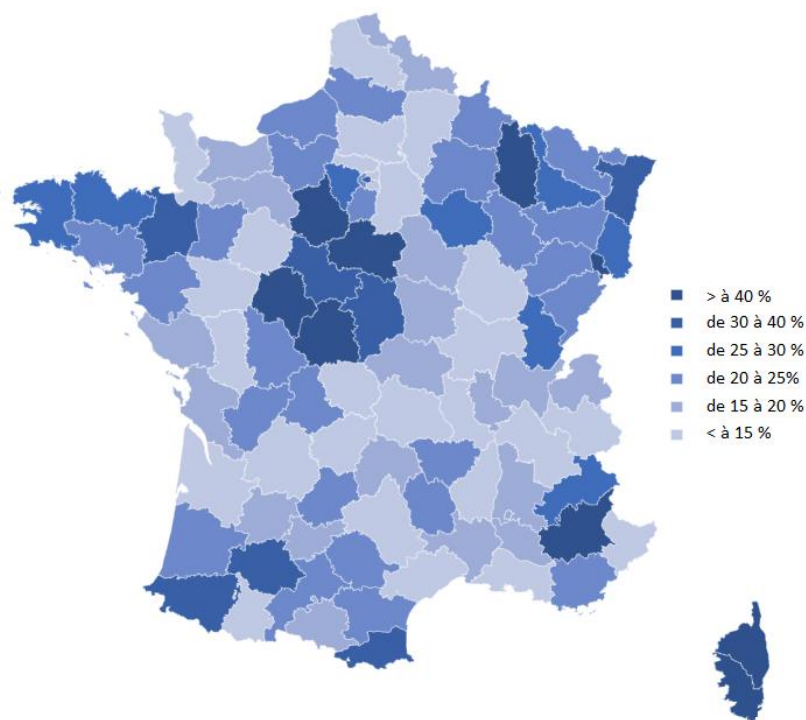
Par ailleurs, chaque contrôleur ne peut visualiser que les actes relevant de son propre département. Or, il arrive que le territoire des EPCI s'étende sur plusieurs départements (à l'image de la communauté de communes de l'Enclave des Papes partagée entre le Vaucluse et la Drôme), si bien que les préfetures sont « aveugles » sur les actes applicables sur le territoire de leur département et qui peuvent fonder la légalité d'autres actes pris par les communes. Les dispositifs techniques pour récupérer ces actes sont difficiles à utiliser et mal-connus des préfetures. Cela pose particulièrement problème en matière d'intervention économique, dont la compétence échoit principalement au conseil régional. Il est par exemple difficile de contrôler certaines règles de non-cumul des subventions quand l'on n'est pas affecté à la préfeture de région.

Enfin, les comportements non-coopératifs des collectivités sont difficiles à déceler et à endiguer pour les préfetures. Le système d'information Actes ne permet pas de recenser les comportements suspects. Par exemple, il ne recense pas les collectivités qui n'auraient pas transmis d'actes depuis plusieurs semaines, ce qui pousse certains services, comme la DDT de la Drôme, à procéder au comptage manuel pour identifier les absentes. Ces comportements, certes très minoritaires, procèdent parfois d'une volonté délibérée de la collectivité, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, afin de ne pas bloquer le début de construction malgré une illégalité connue, par exemple dans le Var où plusieurs communes ont adopté de telles pratiques. La DGCL indique dans sa réponse être consciente des limites de l'outil Actes en cas de manipulations erronées de la part des collectivités territoriales (volontaires ou non), mais n'envisage pas à ce stade d'enrichir cet outil pour s'assurer que les collectivités respectent leurs obligations légales.

2.1.4 Des contrôles d'intensité variable

Au niveau national, environ 20 % des actes reçus donnent lieu à un contrôle de légalité²⁴, soit un niveau à peu près similaire à la période 2011-2014 (24 %). Entre 2014 et 2021, 1,8 % des actes contrôlés fait l'objet d'un recours gracieux, contre 2,9 % entre 2011 et 2014. Depuis 2011, la proportion d'actes déferés est en revanche stable, autour de 0,1 % du nombre d'actes contrôlés²⁵. En volume absolu, la situation a donc peu évolué depuis le dernier rapport de la Cour en la matière.

Carte n° 1 : Taux de contrôle des actes règlementaires reçus – moyenne 2015-2021



Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par la DGCL.

Contrairement au contrôle des actes budgétaires, en difficulté dans la quasi-totalité des départements, le contrôle de légalité est pratiqué inégalement, certaines préfectures ayant réussi à maintenir un bon degré d'expertise et une organisation efficace. C'est le cas par exemple de la Moselle, qui contrôle les actes prioritaires en urbanisme et adresse les éventuels recours gracieux en 24 jours, alors qu'elle dispose au maximum de 60 jours pour former de tels recours gracieux. Les préfectures réalisent souvent des grilles de contrôle internes, à défaut de bénéficier de grilles nationales²⁶. Certaines de ces grilles témoignent d'une volonté d'un

²⁴ D'après les indicateurs IM51902 et IM51903 fournis par la DGCL

²⁵ Le nombre de déferés s'est accru de 33 % entre 2015 et 2021, suivant à peu près la croissance du nombre d'actes reçus (+22 %) et d'actes contrôlés (+21 %).

²⁶ à l'exception des 11 grilles de contrôle sur la commande publique élaborées par le PIACL

contrôle qualitatif, à l'image de la Moselle, où la grille de contrôle pour les permis de construire de maisons individuelles invitent les contrôleurs à vérifier 28 points de droit différents.

A contrario, d'autres préfetures s'intéressent essentiellement à la légalité externe de l'acte, ce qui leur permet d'afficher de confortables taux de contrôle. Dans 17 préfetures de France métropolitaine, le nombre d'actes contrôlés par agent dépasse 2 000 par an, soit un acte contrôlé toutes les 45 minutes voire moins²⁷. Ces chiffres s'expliquent à la fois par une pratique de contrôles allégés, mais aussi par des critères de comptabilisation des actes variables selon les départements (cf. partie 4.2). La moyenne nationale se situe à 1 318 actes/agent.

Plus largement, les indicateurs invitent à la prudence quant à leur fiabilité et les réalités qu'ils recouvrent d'un département à l'autre. La Cour a pu observer que les objectifs fixés dans le projet annuel de performance du programme 354 – *Administration générale et territoriale de l'État* conduisent aussi certaines préfetures à « sur-déclarer » leurs contrôles ou à augmenter la part de leurs contrôles allégés, peu qualitatifs, pour atteindre ces objectifs chiffrés.

2.2 L'attrition des moyens consacrés au contrôle des actes budgétaires rend son exercice particulièrement dégradé compte tenu des délais de procédure

Tout comme le contrôle de légalité, la quantité et la qualité des contrôles des actes budgétaires a souffert de la réduction de ses effectifs. Ce contrôle est affaibli dans la grande majorité des préfetures. Cette réduction s'avère d'autant plus critique que ce contrôle a une temporalité resserrée par rapport au contrôle de légalité.

En effet, parmi les motifs principaux de saisine de la chambre régionale des comptes²⁸, le cas de l'absence d'équilibre réel du budget est le plus porteur d'enjeux car il s'agit d'intervenir suffisamment en amont pour éviter un dérapage budgétaire. Cela représente 22 % des saisines des CRC de France métropolitaine²⁹. Or, en cas de constat d'un déséquilibre réel, l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes sous un délai de 30 jours, elle-même disposant alors de 30 jours pour proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre réel. L'organe délibérant doit alors adopter une nouvelle délibération et la transmettre à la CRC. Si celle-ci constate dans les quinze jours que les mesures de redressement ne sont pas suffisantes, le représentant de l'État se substitue à l'organe délibérant et règle le budget sur proposition de la CRC³⁰.

²⁷ Ratio indicatif obtenu en divisant le nombre d'actes contrôlés par la durée normale de travail annuel, soit 1 607 heures.

²⁸ Les articles L. 1612-2 ; L. 1612-5 ; L. 1612-12 à 15 du code général des collectivités territoriales

²⁹ Dans les territoires ultra-marins, le contrôle des actes budgétaires recouvre des enjeux très spécifiques, du fait de la masse des collectivités territoriales faisant l'objet d'une saisine de la CRC.

³⁰ Le préfet peut s'écarter des recommandations de la CRC à condition de motiver son arrêté

Pour faire face à ce pic d'activité autour du mois d'avril, les préfetures réorganisent souvent leurs services : dans la Somme, les agents chargés du FCTVA³¹ viennent en renfort et un vacataire est recruté sur la période. Le contrôle partenarial avec la DDFIP/DRFIP, lorsqu'il existe, permet également de répartir la charge de travail. Ce schéma présente l'inconvénient de créer un effet d'éviction en cas de suractivité dans les services supposés venir en soutien du contrôle budgétaire. En 2021, la distribution des dotations exceptionnelles au titre de France Relance a privé les services de contrôle des actes budgétaires de renforts suffisants. D'après un sondage de février 2021 réalisé par la DGCL, 93 % des agents du contrôle des actes budgétaires partagent ces tâches avec d'autres missions.

Face à l'attrition des moyens humains du contrôle des actes budgétaires (-13 % entre 2014 et 2021), ces renforts ne sont pas toujours suffisants pour faire face au pic d'activité. En 2021, 21 départements de France métropolitaine ont reçu plus de 2 000 actes budgétaires par agent, y compris des départements dépourvus de partenariat actif avec la DDFIP, comme la Somme. Dès lors, sur les 6 784 actes budgétaires que la préfecture de la Somme déclare avoir contrôlé, seuls 99 ont fait l'objet d'un contrôle approfondi, soit 1 % des actes reçus. Le reste est soumis à un contrôle allégé, essentiellement sur la base des ratios contrôlés automatiquement par le système d'information Actes budgétaires, pas toujours fiables. Dans l'Orne, les grilles de contrôle contiennent presque exclusivement des critères de forme, seuls 6 contrôles approfondis ont été réalisés par la DDFIP. Dès lors, l'objectif d'atteindre un taux de contrôle de 63 % des actes budgétaires reçus en 2023³² est largement théorique et pousse les préfetures à réaliser un contrôle allégé, qui ne respecte même pas les points de contrôle normaux sur l'équilibre réel ou le déficit du compte administratif.

Le contrôle de la sincérité budgétaire (article L. 1612-4 du CGCT) n'est plus assuré par les préfetures, faute de ressources.

Cette temporalité trop courte combinée aux moyens limités affaiblit la portée de l'article L. 1612-5 car les déséquilibres réels sont souvent découverts après l'extinction du délai de saisine de la CRC. En Ille-et-Vilaine, la DRFIP et la préfecture³³ ont détecté 22 cas de déséquilibres réels ou déficits réels, dont certains supérieurs à 1 M€. Le délai moyen de signalement aux collectivités territoriales y est cependant supérieur à 3 mois et peut atteindre 6 mois et demi. Seuls deux déséquilibres réels ont été détectés en moins d'un mois. Ils ont été signalés aux collectivités concernées par un courrier sans valeur juridique, alors que le préfet est dans l'obligation de saisir la CRC.

Dans sa réponse, la DGCL indique ne pas partager le constat de la Cour sur le caractère dégradé du contrôle budgétaire, sans pour autant apporter d'éléments nouveaux susceptibles d'étayer sa position.

Un allongement des délais de contrôle des préfetures n'est pas possible en l'état du calendrier budgétaire, car il retarderait trop l'exécution des budgets votés et conduirait à régler administrativement le budget des collectivités locales à la fin du mois d'août.

Pour mieux assumer cette temporalité, il est nécessaire de procéder à un renforcement des effectifs du contrôle des actes budgétaires (cf. recommandation n° 5), de mutualiser les

³¹ Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

³² Cible de l'indicateur 3.1 du projet annuel de performance pour 2022 du programme 354

³³ Qui y consacre moins de 3 ETPT par an, soit 8 agents au moment de la « saison budgétaire »

moyens de contrôle avec les DDFIP/DRFIP (cf. recommandation n° 3) et de développer les outils automatisés d'aide au contrôle (cf. recommandation n° 9).

2.3 La répartition des compétences entre les différents échelons préfectoraux mériterait d'être assouplie

2.3.1 Une centralisation du contrôle en préfecture qui s'est accrue

La Cour a recommandé en 2016 d'achever la centralisation des contrôles au niveau de la préfecture de département, conformément à la circulaire du 23 juillet 2009 qui visait à redéfinir le rôle des sous-préfectures. Cette centralisation, dans un contexte de réduction des effectifs, devait permettre de professionnaliser les services de contrôle de légalité et des actes budgétaires, en leur assurant une masse critique.

En 2021, rares sont les départements où le contrôle est intégralement centralisé en préfecture (Drôme et Indre-et-Loire). Les sous-préfectures restent globalement actives dans le domaine du contrôle de légalité et des actes budgétaires, selon des modalités diverses. Certaines sont chargées de la réception³⁴ voire du pré-tri des actes issus de leur arrondissement (parfois uniquement des actes papier, parfois également des actes dématérialisés). Plus rarement, les sous-préfectures assurent encore des missions de contrôle. En Moselle et en Ile-et-Vilaine, les différents rôles sont formalisés par une note de service. D'après l'enquête 2016-2018 de la DGCL, 10 % des départements sont totalement centralisés, 65 % ont centralisé uniquement les activités de contrôle et 25 % ont maintenu des activités de contrôle en sous-préfecture.

Tableau n° 1 : Rôle des sous-préfectures dans les départements de l'échantillon

Département	Activités de contrôle	Réception voire pré-tri des actes	Signature des courriers de recours
<i>Drôme</i>	Aucune (centralisation totale)		
<i>Ile-et-Vilaine</i>	X	X	X
<i>Indre-et-Loire</i>	Aucune (centralisation totale)		
<i>Moselle</i>		X	X
<i>Orne</i>		X	X
<i>Rhône</i>			X
<i>Somme</i>		X	X
<i>Pyrénées-Atlantiques</i>	X	X	X
<i>Val d'Oise</i>		X	
<i>Var</i>			X

³⁴ L'article L. 2131-1 CGCT prévoit en effet que les actes peuvent être envoyés au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement (le sous-préfet)

Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par les préfetures.

Témoignant de l'activité des sous-préfetures, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité a été saisi d'une demande d'avis juridique par 52 sous-préfetures en 2021. Certains de ces avis ne portent cependant pas sur du contrôle de légalité *stricto sensu*, mais plutôt sur une demande de conseil juridique de la part des collectivités, relayée par la sous-préfeture. Ce fut le cas à deux reprises pour la sous-préfeture de Péronne (Somme) en 2021, bien qu'elle ne pratique pas de contrôle de légalité.

Le maintien d'activités de contrôle au sein des sous-préfetures est porteur de risques qui ne sont pas toujours bien identifiés par les autorités préfectorales. Le faible effectif de certaines sous-préfetures ne permet pas d'assurer la résilience du service. Ainsi, dans les Pyrénées-Atlantiques, un agent par sous-préfeture est chargé du contrôle des actes budgétaires de son arrondissement. En cas d'absence, cette mission n'est plus assurée. Il en va de même pour la sous-préfeture de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine) où un agent assure le contrôle de légalité des actes d'urbanisme des communes littorales de l'arrondissement. Or, l'attrition des effectifs en préfeture et les méthodes de travail « en silo » ne permettent pas aux préfetures étudiées de se substituer aux sous-préfetures en cas d'absence, et donc d'assurer la continuité du contrôle. Ce système ne permet pas, en outre, une montée en compétences durable et une veille juridique efficace sur un segment de droit particulièrement complexe.

Le maintien d'activités de réception et de pré-tri en sous-préfeture est justifié du fait du caractère chronophage de cette mission, dans un contexte de réduction d'effectifs et du choix du ministère de l'intérieur de n'imposer aucun transfert d'agents des sous-préfetures vers la préfeture. Par exemple, la préfeture de Moselle, handicapée par le grand nombre de ses communes (725), consacre 6,33 ETPT en sous-préfeture pour réceptionner et pré-trier les actes, car elle ne dispose pas de ressources au niveau de la préfeture pour assurer ces tâches de greffe. Cela représente 30 % des ressources humaines consacrées au contrôle de légalité. Néanmoins, ce système conduit parfois à doubler les contrôles effectués et rallonge les délais entre la réception d'un acte et son contrôle effectif par un agent, ce qui doit être un point d'attention des gestionnaires locaux.

Les sous-préfetures présentent en revanche une force : leur proximité avec leur territoire. Les personnes rencontrées lors de l'instruction indiquent que la sous-préfeture peut aussi repérer plus facilement les dossiers à risque voire intervenir rapidement auprès des élus en cas de difficulté. Cette exigence de proximité avec les collectivités motive aussi le choix de certaines préfetures de confier au sous-préfet d'arrondissement la signature des courriers valant recours gracieux, après une instruction par le bureau du contrôle de légalité de la préfeture. Enfin, il arrive que des sous-préfetures profitent de la proximité avec les services des DDT(M) situés dans les mêmes villes et qui peuvent les épauler par leur expertise, à l'image des délégations à la mer et au littoral de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), de Bayonne-Anglet (Pyrénées-Atlantiques) et de Dunkerque (Nord). Dans d'autres cas, les sous-préfetures font office de pôle expert pour l'ensemble du département, à l'image de la sous-préfeture de Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées) spécialisée dans les actes de société d'économie mixte.

Il est donc essentiel que le corps préfectoral s'assure de la fluidité des échanges entre préfetures et sous-préfetures et de la bonne répartition des responsabilités. Le travail en réseau doit être promu pour garantir la continuité des activités de contrôle et la polyvalence des agents.

2.3.2 La question d'un contrôle de légalité interdépartemental ou régional

Le plan « Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 » propose d'expérimenter la coopération interdépartementale en matière de contrôle de légalité, en confiant par exemple une compétence spécifique à une préfeture pour constituer une « cellule experte » sur laquelle les préfetures voisines s'appuieraient. Cela présenterait l'avantage de renforcer la qualité du contrôle pratiqué dans les préfetures les moins dotées.

Quoique minoritaires, de telles bonnes pratiques existent déjà en partie. Outre le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité, les services de contrôle de légalité des quatre départements de Bretagne ont constitué un réseau d'échanges de manière à partager questions et bonnes pratiques, avec une rencontre annuelle. La préfeture du Var, quant à elle, conduit des échanges informels avec d'autres départements portuaires de façon à se renforcer sur les délégations de service public. De tels réseaux gagneraient à être reproduits dans d'autres régions, sous l'impulsion de la préfeture de région.

Des mutualisations plus poussées entre départements pourraient être envisagées, même si la compétence du contrôle de légalité et du contrôle des actes budgétaires est attribuée par la loi au seul préfet de département. Cela pourrait passer par la répartition des thèmes de contrôle entre plusieurs préfetures. Néanmoins, une telle option ne saurait constituer une réponse pertinente aux difficultés actuelles car elle risquerait simplement de les déplacer, en l'absence de renforts en agents. Cela éloignerait le service instructeur à la fois du pouvoir décisionnaire (le préfet de département) et de la connaissance du terrain et pourrait être source de complexité. Cela pourrait nuire à l'activité de conseil de proximité rempli dans les départements les moins peuplés.

Le plan « Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 » présente en revanche une autre piste intéressante de mutualisation visant à constituer des plateformes spécialisées au niveau interdépartemental³⁵, pour venir en appui des préfetures de département le souhaitant. À leur demande, cette plateforme pourrait réaliser elle-même le contrôle des actes complexes pour lesquels les préfetures ne se sentiraient pas assez compétentes. La Cour estime que la création au niveau des préfetures de région de plateformes spécialisées en matière d'interventions économiques et de commande publique serait le plus pertinent dans un premier temps et pourrait faire l'objet d'une expérimentation. En effet, ce positionnement au niveau régional permettrait de bénéficier de l'expertise de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités tout en étant capable de contrôler l'action du conseil régional, principal acteur compétent dans le domaine économique. Ceci encouragerait la professionnalisation sur un champ juridique complexe, alliant droit national et droit européen, et porteur de risques financiers et juridiques majeurs, en témoigne la condamnation définitive en septembre 2021 de la Collectivité de Corse à une amende de 86,3 millions pour le subventionnement illégal de la SNCM. Ceci permettrait en outre de disposer d'un échelon complémentaire au PIACL, car ce dernier est conçu seulement comme un conseil juridique mais

³⁵ D'après le plan MPP 2022-2025, ces plateformes spécialisées « pourraient être saisies par les préfetures concernant des actes à forts enjeux, les préfetures initiatrices de la saisine conservant une fonction préalable de tri, dans le respect des priorités arrêtées localement, ainsi que la décision finale en opportunité conformément à la législation. »

n'instruit aucun acte. Un protocole entre la préfecture de région et les préfectures de départements concernés permettrait de clarifier la répartition des rôles.

Recommandation n° 1. (DMAT, DGCL) : Expérimenter dans une ou plusieurs préfectures de région la constitution d'une plateforme spécialisée d'appui en matière d'interventions économiques et de commande publique complexe, afin d'apporter son aide, si cela est nécessaire, aux préfectures de département.

2.4 Les partenariats entre services déconcentrés de l'État se rarifient en dépit de leur utilité

La Cour recommandait en 2016 de généraliser et de formaliser les partenariats avec les directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) pour le contrôle de légalité des actes d'urbanisme, et avec les directions départementales ou régionales des finances publiques (DDFIP/DRFIP) pour le contrôle des actes budgétaires et des délibérations fiscales. Le nombre de ces partenariats tend pourtant à se réduire depuis 2016. Ainsi, si les effectifs consacrés à ces deux contrôles sont à peu près stables sur la période, le nombre de leurs missions a tendance à s'accroître, dégradant la qualité de leurs contrôles.

2.4.1 Les mutualisations entre préfectures et DDT(M)

Dans le domaine de l'urbanisme, une coopération souvent étroite existe entre les services préfectoraux et les DDT(M) (directions départementales des territoires, et de la mer le cas échéant)³⁶. Elle peut prendre deux formes : soit par la mise à disposition d'agents de la DDT(M) à la préfecture, de manière à armer un service de contrôle des actes d'urbanisme³⁷ (Moselle, Rhône)³⁸, soit par le transfert de la responsabilité du contrôle aux DDT(M) (Drôme, Indre-et-Loire, Somme, Pyrénées-Atlantiques et Var). En 2021, d'après les statistiques fournies par le ministère de l'intérieur, 239 ETPT ont été consacrés par les directions départementales interministérielles au contrôle de légalité, dont l'immense majorité concerne les DDT(M)³⁹.

Ce modèle confiant le rôle du contrôle de légalité aux DDT(M) est plus efficace qu'en préfecture, car il permet de s'appuyer sur un degré d'expertise élevé. En effet, les agents des DDT(M) chargés du contrôle de légalité partagent souvent cette mission avec d'autres tâches

³⁶ Possibilité prévue par le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

³⁷ Le terme d'acte d'urbanisme recouvre à la fois les documents d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme

³⁸ Cela concerne 20 départements d'après le rapport triennal 2016-2018 sur le contrôle de légalité

³⁹ Ce chiffre doit être considéré prudemment, car il est déclaratif. La DGALN n'a pas de vision claire du nombre d'agents consacrés à cette mission en DDT(M).

d’instruction de permis de construire (pour les communes classées RNU)⁴⁰ ou d’avis sur les documents d’urbanisme. Cela leur permet de réduire fortement le coût d’entrée sur cette matière complexe et de disposer de connaissances exhaustives sur leur département. Ainsi, entre 2018 et 2020, la DDTM du Var, chargée du contrôle de légalité des actes d’urbanisme, a introduit environ 70 % des 319 déférés reçus sur la période par le tribunal administratif de Toulon.

Le détachement d’agents des DDT(M) au sein des préfectures est moins efficace car cela a tendance à les couper de l’expertise de leur administration d’origine. Plus largement, ce partenariat est inexistant dans 31 départements de France métropolitaine, ce qui a pour conséquence de reporter la charge du contrôle des actes d’urbanisme sur les agents de la préfecture, disposant généralement d’une moindre expertise. Cela concerne des préfectures déjà peu pourvues en termes d’effectifs, comme l’Ardèche (5,26 ETPT pour le contrôle de légalité en 2021), l’Aveyron (5,35), la Haute-Marne (5,6) ou encore l’Orne (5,8), ce qui fait douter quant à leur capacité à réellement investir ce domaine.

Tableau n° 2 : État des partenariats préfectures-DDT(M) dans les départements de l’échantillon

<i>Département</i>	Partenariat avec DDT(M)
<i>Drôme</i>	Actif
<i>Ille-et-Vilaine</i>	Interrompu
<i>Indre-et-Loire</i>	Actif
<i>Moselle</i>	Mise à disposition d’agents de la DDT
<i>Orne</i>	Interrompu
<i>Rhône</i>	Mise à disposition d’agents de la DDT
<i>Somme</i>	Actif
<i>Pyrénées-Atlantiques</i>	Actif
<i>Val d’Oise</i>	Inexistant
<i>Var</i>	Actif avec mise à disposition d’un agent de la préfecture auprès de la DDTM

Source : Cour des comptes, d’après les données transmises par les préfectures.

Les DDT(M) ont eu tendance à se mettre de plus en plus en retrait par rapport à ces missions de contrôle de légalité, ayant perdu 38 % de leurs effectifs au niveau national sur les dix dernières années. Le partenariat est interrompu depuis 2018 en Ille-et-Vilaine et dans l’Orne, car les DDT(M) estimaient ne plus avoir les effectifs nécessaires pour assurer ces tâches qui ne relèvent formellement pas de leur ressort mais de la préfecture. Cela a forcé les préfectures à réinternaliser cette compétence, avec de grandes difficultés à monter en expertise dans les deux cas. Ainsi, la préfecture de l’Orne consacre un agent, qui n’était pas spécialiste à l’origine, au contrôle des actes d’urbanisme, alors même que le département subit depuis la pandémie une pression foncière à la hausse dans le Perche, portant des risques importants d’artificialisation des sols.

Par ailleurs, l’article 134 de la loi du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a transféré aux EPCI de plus de 10 000 habitants la charge de

⁴⁰ Conformément à l’article L. 422-8 du code de l’urbanisme

l’instruction des autorisations d’urbanisme. Les DDT(M) ont donc vu fondre le volume des autorisations d’urbanisme à instruire. Cela a conduit à une perte partielle de compétences au sein de ces administrations et cela a privé les services préfectoraux des signalements que pouvaient leur adresser les services instructeurs. Pour réaliser le contrôle de légalité, les DDT(M) capitalisent encore sur les compétences des agents qui pratiquaient auparavant de l’instruction, au prix d’un élèvement significatif de la moyenne d’âge de ces services, à l’image de la DDTM du Var. Au fur et à mesure des départs à la retraite, le maintien de cette expertise sera un défi majeur pour ces directions.

Enfin, les DDT(M) sont mal intégrées au réseau du contrôle de légalité. Elles n’ont pas accès au système d’informations d’appui au contrôle de légalité (SIACL) et ne peuvent saisir le PIACL. L’intégration de leur activité aux indicateurs renseignés par les préfetures est hétérogène.

Encadré n° 3 : Var et Drôme : deux modèles de partenariat préfecture-DDT(M)

Dans le Var, la DDTM assure l’ensemble de la chaîne de contrôle des autorisations d’urbanisme, y compris les suites contentieuses après accord du préfet. Elle y consacre 9 ETP (4,2 cat. C, 2,6 cat. B et 2,2 cat. A). La plupart des agents était chargée de l’instruction des permis de construire avant le transfert de cette compétence aux collectivités territoriales à partir de 2014. Recevant environ 500 actes par semaine soit 26 000 par an, un tri est assuré en interne. Un contrôle renforcé est pratiqué sur l’ensemble des documents d’urbanisme, sur les autorisations d’urbanisme des 51 communes classées à risque, ainsi que sur les actes d’urbanisme à enjeux (ERP, logements collectifs, permis de construire tacites). Les autres actes sont contrôlés de façon aléatoire, à un ratio d’un pour dix. Grâce à cette organisation, la DDTM est à l’origine de 70 % des déférés du département.

Dans la Drôme, la DDT assure le contrôle de légalité des actes d’urbanisme reçus en préfecture, mais ne gère pas les recours. L’ensemble des agents du service Autorisation du droit des sols (ADS) cumule une double fonction d’instruction et de contrôle. La majeure partie de leur temps se consacre à l’instruction des autorisations d’urbanisme relevant de la compétence de la DDT, à raison de 1 600 actes par an, soit 15 % des autorisations d’urbanisme du département. Ils consacrent environ 20 % de leur temps de travail au contrôle des 13 000 actes d’urbanisme soumis au contrôle de légalité, avec un volume de 2,4 ETP. Ce cumul de fonction permet un bon niveau de professionnalisme. En outre, la DDT a développé localement deux systèmes d’information : une base de données recensant tous les actes reçus, qui lui permet, deux fois par an, d’identifier les communes qui ne respectent pas leurs obligations de transmission ; et une cartographie locale identifiant rapidement les zonages d’urbanisme et les risques de chaque acte d’urbanisme⁴¹.

Au total, l’urbanisme est la priorité nationale la plus en difficulté, alors qu’elle est soumise à une pression grandissante. Dans son étude annuelle sur le prix des terres parue en mai 2022, la société d’aménagement foncier et d’établissement rural relève que le rythme des constructions – et donc l’artificialisation des sols – sur des terrains agricoles s’est accru de

⁴¹ Qui sera remplacée à terme par le déploiement en cours du Géoportail d’Urbanisme (GPU)

23,5 % sur l'année 2021, avec 33 600 hectares artificialisés pour un montant d'achat de 6 Md€⁴². L'importance de ce domaine va encore s'accroître dans les prochaines années, avec l'adoption de la loi du 22 août 2021 dite loi Climat et résilience. Le nouvel article L. 101-2 du code de l'urbanisme promeut l'objectif, à terme, d'absence d'artificialisation nette, qui a rencontré une certaine réticence de la part d'associations représentantes des collectivités territoriales⁴³. L'application dans la durée de cet objectif, et plus largement la question de la protection de l'environnement, nécessitent une solidification du contrôle de légalité en la matière, outil préventif bien adapté aux enjeux environnementaux. Ce caractère critique est confirmé par la DGALN, dans sa réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour.

La Cour recommande donc d'attribuer aux DDT(M) la mission d'instruire le contrôle de légalité des autorisations et des documents d'urbanisme, par délégation du préfet. Ce dernier conserverait les missions de réception des actes en amont et de contentieux en aval. La mise en œuvre de cette recommandation nécessite deux conditions cumulatives : d'une part, la DGCL doit intégrer pleinement les DDT(M) dans le réseau du contrôle de légalité (possibilité de saisine du PIACL, accès à Actes et au SIACL, réception du matériel pédagogique généré par la DGCL, ouverture des formations du ministère de l'intérieur). D'autre part, un transfert d'agents vers les DDT(M) sera nécessaire, soit par détachement des agents de préfecture déjà en charge de ce sujet, soit par une augmentation des effectifs dans le cadre de la recommandation n° 5.

Recommandation n° 2. (DGCL, DGALN) : Confier aux DDT(M) la mission d'examiner, pour avis, l'ensemble des actes d'urbanisme relevant du contrôle de légalité, sous la responsabilité du préfet, et pour son compte.

À noter qu'aux côtés des DDT(M), d'autres directions départementales interministérielles participent parfois aux missions de contrôle de légalité, mais de façon très limitée. Dans les départements du Var et du Val d'Oise, les directions départementales de la protection des populations (DDPP) sont sensibilisées aux enjeux du contrôle de légalité et adressent des signalements à la préfecture s'ils détectent de possibles irrégularités à l'occasion des commissions d'appel d'offres. La DDPP du Var a accès à Actes.

2.4.2 Les mutualisations entre préfectures et DDFIP/DRFIP

Tout comme pour les DDT(M), l'expertise des DDFIP/DRFIP est utile aux services préfectoraux. La convention entre la DGCL et la DGFIP du 7 novembre 2013 prévoyait la diffusion de ce contrôle partenarial. En 2017, date du dernier comptage réalisé par la DGFIP, 92 conventions départementales avaient été signées, contre 25 en 2014.

Dans la grande majorité des cas, la convention locale prévoit un contrôle partenarial. Les services de la DDFIP/DRFIP sont chargés de contrôler certains actes budgétaires pour le compte du préfet, portant souvent sur les collectivités les plus à risque. Cela permet d'assurer

⁴² Safer, *L'essentiel des marchés fonciers ruraux en 2021*, mai 2021

⁴³ Voir par exemple <https://www.lagazettedescommunes.com/800082/les-zangoisses-des-elus-locaux/?abo=1>

un contrôle approfondi, de recourir aux outils internes de l'administration fiscale et de mutualiser les efforts pendant la courte période budgétaire. Un plan d'action annuel est généralement établi pour partager les responsabilités.

Ce contrôle partenarial repose sur le réseau d'alerte des finances locales, créé en 1993 et profondément rénové depuis 2013. La DGFIP réalise chaque année, entre janvier et mars, un *scoring* automatisé de la situation financière du bloc communal, et depuis 2020 des départements et régions. Il repose sur quatre ratios⁴⁴. Les scores sont transmis aux DDFIP/DRFIP. En 2022, ce *scoring* est enrichi d'un modèle prédictif basé sur une intelligence artificielle. Des réunions sont ensuite organisées avec les préfetures pour déterminer quelles collectivités, parmi cette liste, sont à inscrire dans ce réseau d'alerte, faisant ainsi l'objet d'un suivi plus attentif dans le cadre du contrôle des actes budgétaires. Ce classement est confidentiel. Ainsi, dans le Rhône, la DRFIP assure le contrôle approfondi des actes budgétaires de l'ensemble des collectivités territoriales placées dans le réseau d'alerte. Ces contrôles par la DDFIP/DRFIP sont généralement de très bonne qualité.

Ce partenariat se concrétise aussi par des ouvertures d'accès aux systèmes d'informations respectifs : les préfetures des Pyrénées-Atlantiques, de la Drôme, du Val d'Oise et de l'Ille-et-Vilaine ont accès au module « contrôle de gestion dématérialisé » (CDG-D) du système d'information HELIOS de la DGFIP, ce qui constitue une aide à leur contrôle⁴⁵. Symétriquement, 62 % des DDFIP/DRFIP de France sont directement raccordées à Actes budgétaires pour faciliter la transmission des actes. L'avenant du 27 mai 2015 à la convention de 2013 visait à accroître ces ouvertures croisées d'accès, effort qui doit être poursuivi.

Néanmoins, comme les DDT(M), le réseau des finances publiques a connu une réduction de ses effectifs de 2,8 % par an entre 2011 et 2019, soit 20 % sur huit ans⁴⁶. De plus en plus de DDFIP/DRFIP se retirent de cette mission de contrôle des actes budgétaires, créant un report de charge sur les préfetures, comme en Pyrénées-Atlantiques ou dans la Somme⁴⁷. La Cour a parfois constaté des dysfonctionnements majeurs du fait de ce désengagement : dans la Drôme, le réseau d'alerte des finances locales n'est plus réalisé depuis 2019 à cause de désaccords persistants entre la préfeture et la DDFIP⁴⁸. Au total, d'après les données de la DGCL, à la question « *quels sont les autres services de l'État qui participent au contrôle des actes ?* », 48 % des préfetures ne mentionnent pas les DDFIP/DRFIP.

⁴⁴ Coefficient d'autofinancement courant ; ratio de rigidité des charges structurelles ; ratio d'endettement ; coefficient de mobilisation du potentiel fiscal rénové.

⁴⁵ Par différence, l'Orne et la Somme n'y ont pas accès

⁴⁶ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2021. Une nouvelle évolution des implantations et du nombre des postes comptables locaux est prévue pour 2023.

⁴⁷ L'absence de contrôle partenarial n'empêche pas aux préfetures d'avoir des échanges avec les DDFIP/DRFIP, souvent sous forme de demande de conseils.

⁴⁸ À noter qu'au début de la crise sanitaire, il a été décidé de rendre facultatif de renseignement de l'application SCORE par les DDFIP/DRFIP, afin d'alléger les tâches du réseau, ce qui explique que certains départements ont formellement suspendu le réseau d'alerte des finances locales. L'arrêt des échanges entre la DDFIP de la Drôme et la préfeture n'est pas lié à cette suspension.

Tableau n° 3 : État des partenariats préfetures-DDFIP dans les départements de l'échantillon

<i>Département</i>	<i>État du partenariat</i>
<i>Drôme</i>	Convention inactive
<i>Ille-et-Vilaine</i>	Contrôle partenarial actif
<i>Indre-et-Loire</i>	Convention inactive
<i>Moselle</i>	Contrôle partenarial actif
<i>Orne</i>	Contrôle partenarial actif
<i>Rhône</i>	Contrôle partenarial actif
<i>Somme</i>	Convention inactive
<i>Pyrénées-Atlantiques</i>	Convention inactive
<i>Val d'Oise</i>	Convention active mais sans contrôle partenarial
<i>Var</i>	Contrôle partenarial actif

Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par les préfetures.

Par ailleurs, contrairement à la recommandation de la Cour, la répartition des responsabilités pour le contrôle de légalité des délibérations fiscales⁴⁹ n'a pas été clarifiée. Les situations divergent selon les départements (cf. tableau ci-dessous), donnant parfois lieu à des contrôles redondants comme dans le Var, constat déjà posé par la Cour en 2016. Dans une enquête de la DGFIP menée auprès de son réseau en 2019, plusieurs DDFIP déclaraient devoir prendre en compte des délibérations fiscales illégales, pourtant contrôlées par les préfetures.

Dans la Drôme, la DDFIP refuse son raccordement au système d'information Actes et demande donc que l'ensemble des délibérations soit réceptionné en préfeture, trié puis envoyé à la DDFIP pour effectuer le contrôle de légalité. L'accès à Actes devrait être donné aux DDFIP afin de décharger les préfetures de ces tâches de transmission inefficentes.

Tableau n° 4 : Répartition des responsabilités pour le contrôle de légalité des délibérations fiscales dans les départements de l'échantillon

<i>Département</i>	<i>Préfeture</i>	<i>DDFIP/DRFIP</i>
<i>Drôme</i>		X
<i>Ille-et-Vilaine</i>		X
<i>Indre-et-Loire</i>	X	
<i>Moselle</i>	X	
<i>Orne</i>		X
<i>Rhône</i>		X
<i>Somme</i>		X
<i>Pyrénées-Atlantiques</i>	X	
<i>Val d'Oise</i>	X	
<i>Var</i>	X (contrôles redondants)	

Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par les préfetures et des DDFIP/DRFIP.

⁴⁹ Ensemble des actes adoptés par les collectivités en matière de fiscalité locale

Dans la continuité de la recommandation n° 2 relative aux DDT(M), la Cour préconise de rendre obligatoire la participation des DDFIP/DRFIP au contrôle de légalité et au contrôle des actes budgétaires. Elles interviendraient alors en délégation du préfet, pour assurer le contrôle au fond des actes, tout en laissant au représentant de l'État la responsabilité de la réception en amont et du contentieux en aval, conformément à l'article 72 de la Constitution. Les DDFIP/DRFIP seraient responsables d'une part du contrôle de légalité de l'ensemble des délibérations fiscales, tâche complémentaire de leur mission d'exécution de ces délibérations fiscales, et d'autre part devraient assister la préfecture lors de la saison du contrôle des actes budgétaires.

La DGFIP indique dans sa réponse son souhait de renforcer le partenariat entre le réseau territorial de l'administration fiscale et le réseau du ministère de l'intérieur, sans se prononcer sur le caractère obligatoire de ce partenariat. La DGCL indique quant à elle ne pas être favorable à rendre obligatoire cette délégation de contrôle, arguant du caractère satisfaisant de la situation actuelle – ce que les constats de la Cour démentent – et de l'autonomie des DDFIP/DRFIP par rapport au préfet⁵⁰. C'est justement cette autonomie qui permet aux DDFIP/DRFIP de se dessaisir facilement de ces contrôles administratifs, entraînant un affaiblissement du contrôle des actes budgétaires.

Enfin, les comptables publics disposent d'un autre outil de contrôle de légalité : leur devoir d'alerte, en cas de détection d'une illégalité à l'occasion de leurs activités. Ce devoir d'alerte est plutôt rarement employé, mais constitue une corde de rappel supplémentaire en la matière. La préfecture de la Drôme a ainsi reçu huit signalements du comptable en 2021⁵¹.

Recommandation n° 3. (DGCL, DGFIP) : Confier, par une nouvelle convention, aux DDFIP/DRFIP l'examen de l'ensemble des délibérations fiscales soumises au contrôle de légalité, sous la responsabilité et pour le compte du préfet, ainsi que la mise en œuvre d'un contrôle budgétaire partenarial.

2.4.3 Les relations avec les juridictions administratives et financières

Les relations avec les tribunaux administratifs sont plutôt distantes. Ces derniers doivent garantir leur indépendance dans la mesure où ils sont amenés à juger de recours pouvant concerner la préfecture. La demande d'avis au tribunal administratif semble peu usitée par les préfectures de l'échantillon.

A contrario, les chambres régionales des comptes sont compétentes sur les actes des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers et non de l'État, ce qui permet d'envisager des échanges plus suivis avec les services préfectoraux. Ainsi, dans le Grand-Est et en Auvergne-Rhône-Alpes, la chambre régionale des comptes organise une réunion annuelle avec chaque préfet de département afin d'échanger sur leurs priorités respectives, sur les

⁵⁰ Prévue à l'article 33 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs du préfet

⁵¹ L'instruction n°10-020-M0 du 6 août 2010 encourage les DDFIP/DRFIP à solliciter les préfets en cas de détection d'une irrégularité pour l'inciter à se positionner par écrit et le cas échéant à déférer l'acte.

enseignements des contrôles passés de la CRC et sur les collectivités les plus à risque. Dans certains départements, la CRC est associée de façon informelle à l'élaboration du réseau d'alerte des finances locales, étant observé que les CRC disposent elles-mêmes d'un outil de détection des communes à risque (*Anafi*).

Des échanges ont souvent lieu en amont d'une saisine de la CRC pour en évaluer la recevabilité.

La CRC de Provence-Alpes-Côte-d'Azur a signé une convention avec la préfecture des Bouches-du-Rhône pour promouvoir des relations plus intégrées. Ce partenariat prévoit notamment le développement de la fonction conseil de la CRC ; l'échange d'informations (comme la liste des SEM et SPL du département) ; et de doter le préfet des Bouches-du-Rhône d'un droit de tirage pour un audit flash de la CRC par an. Cette convention a aussi vocation à prévenir les saisines peu pertinentes.

L'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales permet au représentant de l'État de saisir la CRC pour avis sur des délégations de service public, en amont de l'exercice du contrôle de légalité. Cette faculté est peu utilisée.

Des formations peuvent être assurées par les CRC au profit des agents de préfecture, comme en Indre-et-Loire et dans les Bouches-du-Rhône. Elles sont appréciées des personnels.

2.5 La posture de conseil aux collectivités territoriales constitue une démarche constructive mais masque aussi une réticence du corps préfectoral à former des recours juridictionnels

2.5.1 Une posture constructive de conseil aux collectivités territoriales

Le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires génèrent deux types d'interactions non-contentieuses avec les collectivités territoriales : le conseil en amont et la lettre d'observation en aval.

Consécutivement à la masse d'actes contrôlés chaque année par les agents, et avec l'aide des outils d'appui au contrôle auxquels ces agents ont accès, ces derniers sont en mesure d'apporter des conseils de qualité aux collectivités territoriales. La préfecture d'Indre-et-Loire a ainsi été sollicitée à 750 reprises en 2021. La menace potentielle du contrôle de légalité pousse les collectivités à faire le lien avec la préfecture, permettant de prévenir un grand nombre d'illégalités. Cette démarche peut être formalisée, le cas échéant, par une demande de « rescrit préfectoral ».

Encadré n° 4 : un « rescrit préfectoral » à la lente diffusion

La loi du 27 décembre 2019 dite loi Engagement et proximité a créé la procédure de prise de position formelle par la préfecture, dite aussi « rescrit préfectoral ». En vertu de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales, une collectivité territoriale peut demander au représentant de l'État de se positionner sur un projet d'acte qu'elle envisage de

prendre. Si, dans les trois mois, la préfecture indique à la collectivité que l'acte n'est pas irrégulier, la collectivité peut adopter l'acte et le représentant de l'État est alors privé de sa faculté de déférer l'acte s'il est conforme à la version soumise pour avis.

Cette procédure est encore peu mobilisée, avec 32 prises de position formelle en 2021. Outre sa temporalité considérée trop longue par les collectivités territoriales, ces dernières n'ont pas l'assurance d'obtenir une réponse de la part des préfectures, qui ne sont pas obligées de se positionner. Si cette nouvelle procédure peut être utile pour des projets de grande envergure, elle n'empêche pas les recours par des tiers comme les associations. Les collectivités territoriales continuent de privilégier l'appel téléphonique ou la demande de conseil par courriel pour obtenir une position de principe de la part de la préfecture.

En aval, la lettre d'observation valant recours gracieux constitue un acte précontentieux qui, dans les faits, permet d'éteindre rapidement la plupart des illégalités car elle donne lieu à une reformation ou un retrait de l'acte dans 59 % des cas. Rares sont les cas où un préfet défère un acte sans l'avoir fait précéder d'un recours gracieux.

Enfin, il est fréquent que les services préfectoraux détectent une illégalité ou une atteinte aux règles budgétaires hors du délai de recours. Ils peuvent alors faire parvenir à la collectivité un courrier pédagogique « valant pour l'avenir ». Il est dépourvu de valeur juridique et peut être ignoré par l'exécutif concerné, mais permet d'attirer l'attention et d'entretenir un dialogue. Dans l'Orne, une centaine de ces courriers sont envoyés chaque année tandis qu'en Ille-et-Vilaine, environ 62 sont rédigées par an. Cette pratique des courriers « valant pour l'avenir », déviation par rapport à la procédure de droit commun, est le révélateur soit de défauts d'organisation au niveau local, soit d'insuffisances dans les effectifs, soit d'une trop grande frilosité du corps préfectoral à saisir les juridictions compétentes.

Encadré n° 5 : les bonnes pratiques en matière de conseil aux collectivités territoriales

Les services territoriaux de l'État mettent en œuvre des démarches proactives de conseil à destination des collectivités territoriales. Dans l'Orne et en Ille-et-Vilaine, une circulaire est adressée chaque année aux collectivités territoriales pour les informer sur les irrégularités les plus constatées l'an passé dans le contrôle de légalité, afin de les y sensibiliser. Dans le Rhône, la DRFIP publie le catalogue des délibérations fiscales pour permettre aux collectivités de s'en inspirer. En Indre-et-Loire, la préfecture va mettre à disposition des communes une base de données recensant les conseils déjà prodigués. Enfin, en Ille-et-Vilaine, la préfecture propose des sessions de formation à l'usage d'Actes pour les collectivités.

2.5.2 Un contentieux peu nombreux mais de qualité

Les juridictions administratives constatent que les déférés et référés déposés par les autorités préfectorales sont globalement de bonne qualité. En 2020, 86 % des déférés jugés ont été remportés par l'État. Ainsi, le tribunal administratif de Lyon a donné raison à l'État dans

100 % des déférés déposés en 2020 et 2021⁵². La préfecture du Var – qui défère le plus d’actes en France métropolitaine – est responsable de la moitié du contentieux de l’urbanisme traité par le tribunal administratif de Toulon. Ce taux de succès élevé participe aussi au caractère dissuasif du contrôle de légalité. Il n’est pas rare que le simple dépôt d’un déferé entraîne le désistement de la collectivité attaquée. Près d’un tiers des déférés de la Moselle depuis 2014 n’a pas été jugé car les collectivités ont retiré l’acte avant le terme de la procédure.

Néanmoins, le déferé préfectoral constitue aujourd’hui une activité très minoritaire des tribunaux administratifs. Sur les 233 254 recours formés devant les tribunaux administratifs en 2021, seuls 754 sont des recours formés par les préfectures dans le cadre du contrôle de légalité. Au niveau de la cassation, moins de 1/1000^e des affaires jugées par le Conseil d’État ont pour origine l’exercice du contrôle de légalité : neuf décisions en 2021⁵³, sept en 2020 et dix en 2019⁵⁴.

2.5.3 Une réticence parfois forte à former des recours contentieux

Les membres du corps préfectoral, seuls signataires possibles des déférés, n’hésitent généralement pas à adresser un courrier valant recours gracieux en cas de découverte d’une irrégularité, en témoigne leur nombre significatif chaque année : entre 14 000 et 27 000 entre 2015 et 2021, soit environ 2 % des actes contrôlés. Cela représente en moyenne 211 recours gracieux par département et par an.

On constate en revanche une forte hétérogénéité, selon les départements, dans les recours contentieux réalisés si la collectivité territoriale ne souhaite pas modifier ou retirer son acte irrégulier, ou à saisir la CRC en cas de non-respect des règles budgétaires.

En 2021, seuls 10 départements ont déposé 20 déférés ou plus, réalisant à eux seuls 58 % des déférés de France métropolitaine alors qu’ils ne pèsent que 14 % des actes reçus au niveau national. Ce sont des départements peuplés (1 055 000 habitants en moyenne)⁵⁵ et dont le nombre d’agents (17,9 ETP en préfectures et en DDI) est très supérieur à la moyenne française, qui est de 11,25 ETP. *A contrario*, 64 préfectures ont réalisé moins de cinq déférés en 2021 alors qu’elles représentent 58 % des actes reçus au niveau national. Ces préfectures consacrent en moyenne 9,1 ETP au contrôle de légalité. Il existe donc une corrélation partielle entre le nombre d’agents et le nombre de déférés réalisés, même si cela explique seulement une partie des écarts de déférés entre départements (cf. graphique n°5).

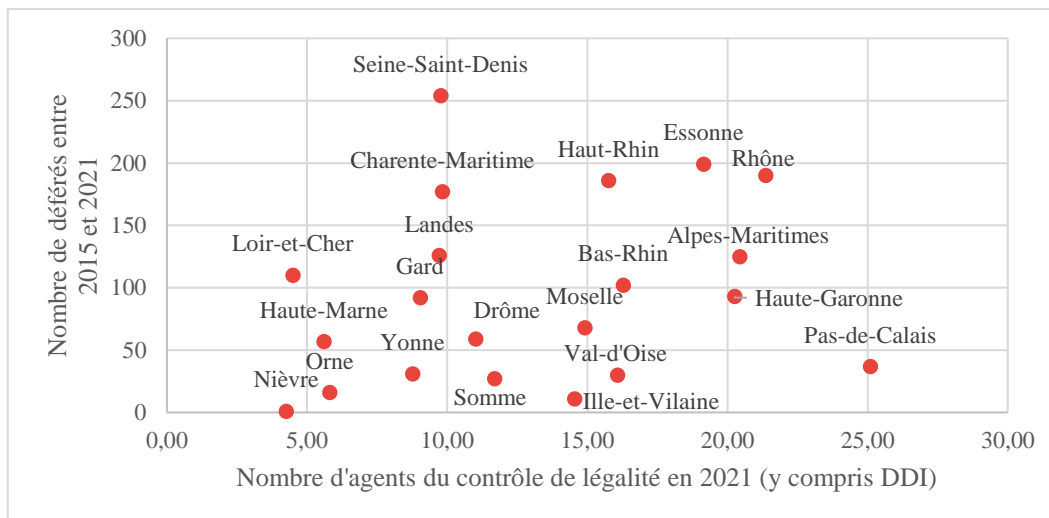
⁵² 30 déférés par la préfecture du Rhône, 2 par celle de l’Ardèche, 7 par celle de la Loire.

⁵³ En 2021, le Conseil d’État a rendu au total 11 633 décisions (hors fonction consultative).

⁵⁴ Source : Conseil d’État, section du contentieux

⁵⁵ Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Gironde, Hérault, Isère, Seine-Maritime, Var, Corse-du-Sud et Haute-Corse

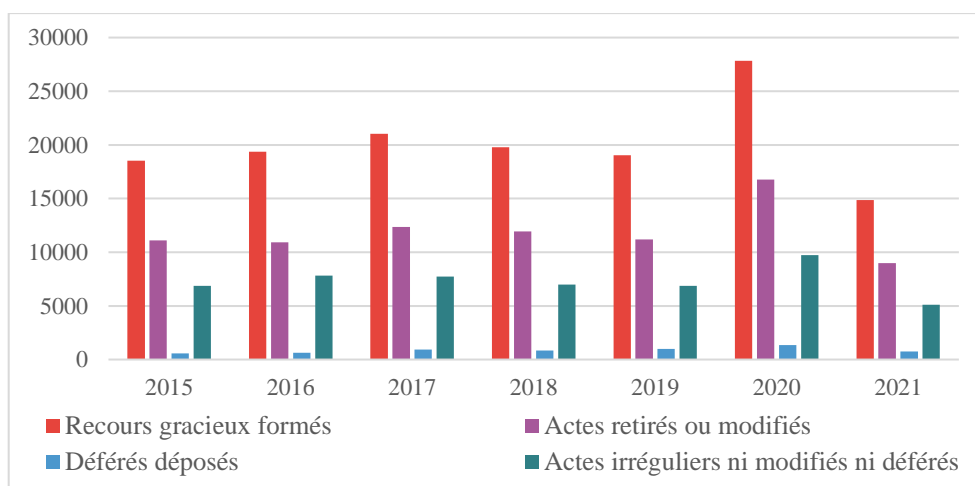
Graphique n° 5 : Relation entre le nombre d’agents consacrés au contrôle de légalité en 2021 et le nombre de déférés déposés



Source : Cour des comptes, d’après les données du ministère de l’intérieur. Il s’agit ici d’un échantillon.

D’après les statistiques transmises par les préfetures, environ 36 % des actes ayant fait l’objet d’un recours gracieux entre 2015 et 2021 n’ont été ni modifiés, ni déférés, si bien qu’ils subsistent malgré leur illégalité.

Graphique n° 6 : Nombre de recours précontentieux et contentieux formés par les préfetures après la découverte d’une irrégularité



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de l’intérieur.

Note méthodologique : le nombre d’actes irréguliers ni modifiés ni déférés est issu d’une soustraction entre le nombre de recours gracieux d’une part, et la somme des actes réformés ou déférés d’autre part.

Note de lecture : la forte hausse des recours en 2020 est liée à la fois à la crise sanitaire (nombreux actes illégaux pris par les collectivités territoriales, en particulier en matière d’interventions économiques et de police administrative) et à une année d’élections municipales.

Cette situation a de nombreuses explications. Cela peut être dû à un dysfonctionnement des services préfectoraux, qui manquent la date limite de recours⁵⁶. Il arrive également que les préfetures comptabilisent comme recours gracieux des lettres pédagogiques « valant pour l'avenir », car envoyées trop tardivement. Le recours gracieux peut aussi porter sur un point de droit considéré comme mineur, si bien que le corps préfectoral préfère ne pas engager une lourde action contentieuse. Il arrive *a contrario* que les collectivités parviennent à prouver la légalité de leur acte à la préfeture.

Selon les préfetures, cet écart peut aussi être dû à une réticence du corps préfectoral à activer l'outil contentieux. En effet, un déféré, et *a fortiori* une saisine de la CRC, sont des procédures lourdes, qui nécessitent du temps et qui peuvent être mal perçues par les collectivités en cause. Celles-ci sont par ailleurs des partenaires de la préfeture sur de nombreuses politiques publiques partagées, en témoigne l'accroissement de la contractualisation (contrat de relance et de transition écologique, contrat de Cahors, contrat de sécurité intégrée, etc.). La qualité des relations avec les collectivités territoriales est d'ailleurs l'un des critères pour l'évaluation individuelle des préfets.

Cette faible appétence à engager des recours contentieux, source de démotivation pour les agents chargés du contrôle, est hétérogène selon les départements. Par exemple, l'Ille-et-Vilaine a émis 992 recours gracieux entre 2014 et le 1^{er} semestre 2021. 449 de ces recours n'ont pas été suivis d'un retrait ou d'une modification de l'acte incriminé. Or, sur la période, la préfeture n'a formé que 11 déférés. En 2021, 59 préfetures ont déféré moins de 10 % des actes dont le recours gracieux n'avait pourtant pas été suivi d'effet.

Les juridictions administratives constatent par ailleurs que, dans la grande majorité des cas, les déférés ne portent pas sur des projets massifs et complexes mais sur des contentieux plutôt simples. Sur le ressort du tribunal administratif de Lyon, aucun des grands projets d'infrastructures n'a été déféré par l'un des trois préfets⁵⁷, alors même que des recours ont été formés et parfois gagnés par des associations locales.

Cette réticence à saisir la juridiction compétente s'observe également en matière de contrôle des actes budgétaires, alors même que le représentant de l'État ne dispose pas de marge d'appréciation en cas de déséquilibre réel, contrairement au contrôle de légalité. Les saisines de la CRC par les préfets ont chuté de 40 % entre 2014 et 2021. Sur les cinq premiers mois de 2022, 153 saisines ont été reçues par les CRC, marquant un retour au niveau de 2019 (167 saisines sur cinq mois) après un effondrement en 2020 (40) et 2021 (115 saisines). Le niveau de 2019 est lui-même inférieur de 17 % au niveau de 2015. En 2021, les préfetures déclarent avoir décelé 977 budgets primitifs (BP) en déséquilibre réel et 209 comptes d'administratifs (CA) avec un déficit réel⁵⁸. Or, sur la période, seules 39 saisines de la CRC ont été déposées pour déficit réel du BP (soit 4 % des irrégularités) et 16 pour déséquilibre du CA (8 %).

⁵⁶ Cette situation a été observée à plusieurs reprises par la Cour, notamment en raison du temps perdu dans les échanges avec les sous-préfetures (soit en amont avec le pré-tri, soit en aval pour la signature des recours)

⁵⁷ Le ressort du tribunal de Lyon recouvre le Rhône, l'Ardèche et la Loire.

⁵⁸ Indicateurs IM50314 et IM50315 agrégés par la DGCL. Ces indicateurs ne présentent pas le nombre de déficits ou déséquilibres réels dépassant les seuils de saisine de la CRC.

46 % des recours ont porté sur des communes de moins de 1 000 habitants et 49 % sur des communes entre 1 000 et 10 000 habitants⁵⁹. 24 saisines ont touché des communes de plus de 10 000 habitants et aucune n'a porté sur un département ou une région. Entre 2014 et 2021, la DGFIP a dénombré 799 communes de plus de 10 000 habitants avec des ratios financiers dégradés pouvant justifier un placement dans le réseau d'alerte. Il est vrai que les périmètres du réseau d'alerte (qui porte sur la situation financière des collectivités) et du contrôle des actes budgétaires sont complémentaires et ne se recouvrent pas totalement. Ceci indique néanmoins qu'il existe des grandes collectivités aux situations dégradées et qui n'ont pas fait l'objet de saisines de la CRC par le préfet. Une partie de ces grandes collectivités est dirigée par des élus connus et influents. Dans certains départements, le corps préfectoral privilégie le maintien d'un dialogue avec les collectivités en difficulté financière afin de mettre en place un plan de redressement plutôt que de saisir la CRC.

Afin de rétablir le caractère dissuasif de la CRC et d'assurer le redressement budgétaire des collectivités territoriales, en l'absence de saisine par le préfet, il pourrait être envisagé de créer un régime de saisine des chambres régionales des comptes par une partie des membres élus de l'assemblée délibérante (par exemple un quart ou un tiers). Le groupe d'élus devrait alors fournir à la chambre régionale des comptes des éléments sérieux suggérant l'existence d'un déséquilibre réel du budget voté ou d'un déficit réel du compte financier, au sens des articles L. 1612-5 ou L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales⁶⁰. Un tel régime n'exonérerait pas la préfecture de ses compétences en matière de contrôle des actes budgétaires mais créerait un deuxième canal de saisine de la CRC. Le préfet devrait être notifié de toute saisine.

Ce nouveau régime renforcerait la démocratie locale française, via la création d'un nouveau droit pour les élus, en particulier d'opposition. En outre, il constituerait un outil supplémentaire pour assurer le sérieux budgétaire des collectivités territoriales, quelle que soit leur taille.

L'enjeu majeur de cette nouvelle saisine consisterait à gérer le flux de saisines, pour écarter rapidement celles sans fondement. En effet, ce nouveau régime de saisines risquerait d'être détournés par les oppositions municipales, formant des saisines abusives et régulières. Les CRC se trouveraient alors engorgées par ces détournements de procédure et rencontreraient des difficultés à remplir leurs autres missions.

Il est donc essentiel d'adjoindre à ce nouveau régime des mécanismes de modération et de tri des saisines. Pour cela, la charge de la preuve pourrait par exemple reposer sur les requérants, qui devrait faire la preuve de son sérieux par le dépôt d'une requête argumentée. La création d'un formulaire dématérialisé et normé pourrait permettre d'automatiser les calculs de ratios et écarter d'office certaines saisines. Eu égard à ces risques, cet élargissement des modalités de saisine des CRC constitue une première idée qu'il convient d'évaluer finement avant une éventuelle mise en œuvre.

⁵⁹ En France, 72 % des communes ont moins de 1 000 habitants et 6 % des communes ont plus de 10 000 habitants.

⁶⁰ La plupart des CRC dispose d'un accès au système d'informations Actes budgétaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrôle de légalité et des actes budgétaires, pratiqué avec une qualité hétérogène selon les départements, se trouve globalement en difficulté. De nombreux obstacles amoindrissent sa portée à toutes les étapes de la procédure : temporalité trop rapide du contrôle des actes budgétaires, complexité croissance du droit, désengagement des autres directions départementales, positionnement non-clarifié des sous-préfectures, réticence à saisir les juridictions en cas d'irrégularités. La situation n'a presque pas évolué depuis 2016, aucune des recommandations de la Cour n'a véritablement été mise en œuvre.

Comme en 2016, la Cour constate que l'État ne respecte pas entièrement sa mission constitutionnelle du contrôle administratif des collectivités territoriales, alors même que cette mission demeure pertinente, en particulier dans le champ environnemental.

3 DES RESSOURCES HUMAINES PLUTOT STABLES MAIS QUI ONT ATTEINT LEUR POINT DE RUPTURE DANS DE NOMBREUX DEPARTEMENTS

3.1 Les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle des actes budgétaires ont peu évolué, malgré les promesses du PPNG, conduisant à des situations intenable dans de nombreux départements

Le plan préfecture nouvelle génération (PPNG) déployé à partir de 2016 a consacré le contrôle de légalité et des actes budgétaires parmi les quatre missions prioritaires des préfectures. Quatre objectifs étaient poursuivis : chaque préfecture devait consacrer au moins 6 ETP au contrôle de légalité ; cette mission devait recevoir au niveau national un renfort de 50 à 100 ETP ; la liste des actes transmissibles devait se réduire de nouveau ; et les applications Actes et Actes budgétaires devaient voir leur ergonomie s'améliorer (cf. partie 4.3). Aucun de ces objectifs n'a été atteint à ce jour.

3.1.1 Le plan préfecture nouvelle génération n'a conduit ni à une hausse ni à un repyramidage des effectifs

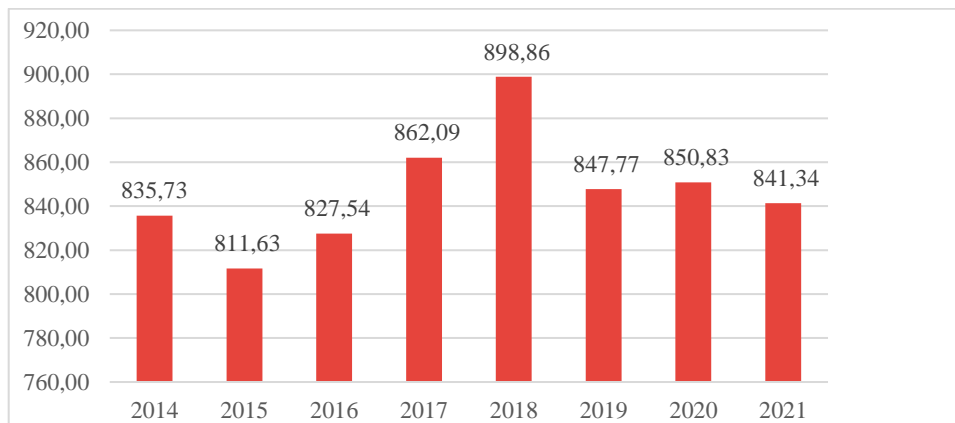
Entre 2009 et 2014, les effectifs consacrés au contrôle de légalité ont diminué de 30 %. Entre 2014 et 2021, ils n'ont augmenté que de 1 %, soit une hausse de +6 ETPT, pour s'établir à 841 ETPT en 2021. A l'image de tous les services de préfecture⁶¹, les gains d'effectifs permis par le PPNG en 2017 (+35 ETPT) et en 2018 (+36 ETPT) ont été rapidement effacés à mesure que des schémas d'emploi négatifs ont continué à être imposés. En outre, ces gains temporaires d'effectifs ont souvent été constitués d'agents de catégorie C provenant de services récemment fermés (services des titres et accueil du public), ne disposant pas nécessairement des compétences pour effectuer ces contrôles ou n'ayant pas le souhait d'exercer de telles missions. Cela s'est observé dans les Pyrénées-Atlantiques (1 renfort de catégorie C) ou dans la Drôme (2 renforts de catégorie C).

Entre 2009 et 2014, les effectifs affectés au contrôle des actes budgétaires ont quant à eux diminué de 29 %. Entre 2014 et 2021, la décrue s'est poursuivie, à hauteur de 13 %, pour s'établir à 243 ETPT en 2021.

En 2021, les effectifs du contrôle de légalité représentent 43 % des effectifs consacrés à la mission « relations avec les collectivités territoriales », tandis que les effectifs du contrôle des actes budgétaires en représentent 9 %. En l'état des investigations de la Cour, il existe peu de situations où des sureffectifs sont constatés.

⁶¹ Cour des comptes, [Les effectifs de l'administration territoriale de l'État](#), rapport d'observations définitives, mai 2022.

Graphique n° 7 : Évolution des effectifs affectés au contrôle de légalité en préfecture (en ETPT)

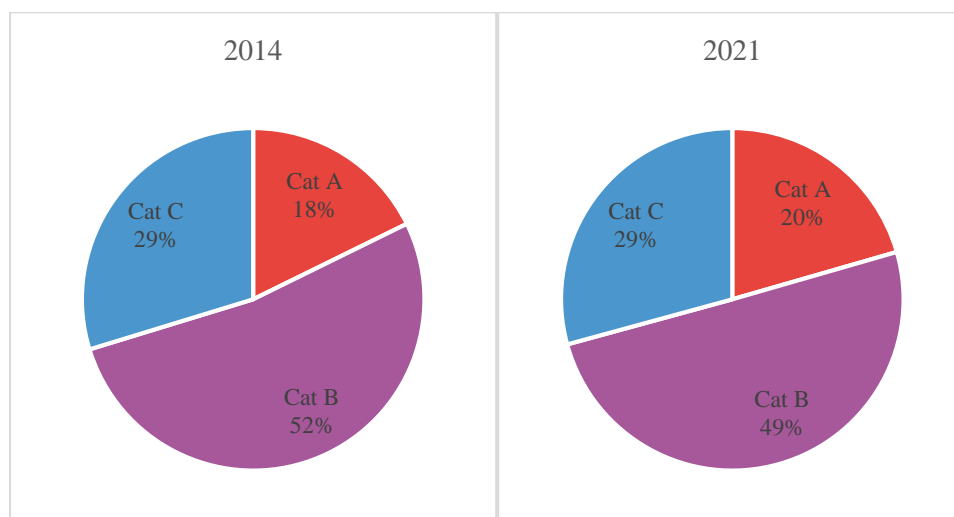


Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur.

En parallèle, un repyramidage des effectifs du contrôle de légalité et des actes budgétaires devait s'effectuer de manière à professionnaliser ces services face à un cadre juridique de plus en plus complexe. Ce repyramidage n'a été que partiel. Le nombre d'agents de catégorie A a bien augmenté (+16 % pour le contrôle de légalité et +36 % pour le contrôle des actes budgétaires), tandis que s'est réduit le nombre d'agents de catégories B (respectivement -4 % et -11 %) et de catégorie C (-2 % et -25 %). Combiné à la baisse des effectifs, ce mouvement a en réalité consisté à substituer des agents de catégorie B par des agents de catégorie A, aboutissant à une répartition des grades quasi-inchangée en sept ans.

Dans 41 départements, la proportion d'agents de catégorie A et B affectés au contrôle de légalité a même diminué de plus de 5 %, au profit d'agents de catégorie C.

Graphique n° 8 : Répartition des ETPT du contrôle de légalité par catégorie en 2014 et 2021



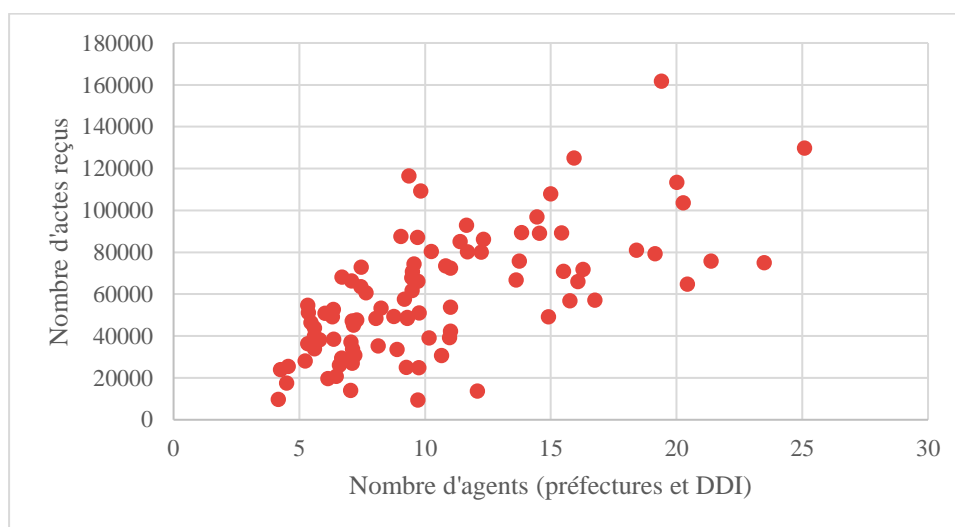
Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur.

3.1.2 La mauvaise répartition des effectifs entre départements témoigne d'un défaut de pilotage au niveau national

Les situations des préfectures en matière de ressources humaines s'avèrent très diverses. Sur la période 2014-2021, 46 d'entre elles ont vu les effectifs du contrôle de légalité augmenter de plus de 5 %, tandis que 37 ont perdu plus de 5 % de leurs agents. Ces diminutions d'effectifs sont parfois critiques, comme en Indre-et-Loire (-70 % depuis 2014) ou dans la Nièvre (-35 %). En 2021, 34 préfectures comptent moins de 6 ETPT consacrés au contrôle de légalité (elles étaient 30 dans cette situation en 2014), tandis que 37 consacrent moins de 2 ETPT au contrôle budgétaire (contre 34 en 2014).

Cette situation place une partie des services de contrôle dans des situations intenable, ce qui fait que le contrôle des actes budgétaires est parfois évanescent, faute de ressources humaines suffisantes. Dans 21 départements, on compte plus de 2 000 actes budgétaires reçus par ETPT, contre une moyenne de 1 188 au niveau national. Dans l'Orne, la préfecture ne réalise plus qu'un contrôle formel, se reposant sur le contrôle partenarial avec la DDFIP qui réalise, de son côté, le contrôle approfondi de six collectivités sur les 490 du département⁶². En Indre-et-Loire, seules les 20 collectivités placées dans le réseau d'alerte ainsi que les 11 EPCI ont fait l'objet d'un contrôle en 2021. Cette grande fragilité des services ne leur permet pas de faire face à des absences prolongées.

Graphique n° 9 : Rapport entre le nombre d'agents consacrés au contrôle de légalité et le nombre d'actes reçus par département en 2021



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

Cette divergence entre la proclamation des « missions prioritaires » des préfectures et l'attrition progressive des services qui en ont la charge s'explique à la fois par les schémas

⁶² 385 communes, 15 EPCI, 89 syndicats et 1 département

d'emplois draconiens imposés aux préfetures entre 2016 et 2020⁶³ et par la structure du programme budgétaire 354 – *Administration territoriale de l'État*. La gestion de ce dernier est déconcentrée, laissant une large marge de manœuvre au responsable d'unité opérationnelle (en l'occurrence le préfet) dans l'allocation de ses moyens. Le contrôle de légalité et des actes budgétaires ne donne pas lieu à un dialogue de gestion au niveau du préfet de région (qui est responsable de budget opérationnel de programme, le BOP) ni avec le DMAT qui est responsable de programme (RPROG). À cause de cette déconcentration et d'une absence d'indicateurs d'activité au niveau de la DMAT, les réductions d'emplois ont été appliquées de façon homothétique sur les BOP sans analyse des besoins, des sureffectifs ou des carences.

De plus, avec la crise migratoire à partir des années 2016, une partie des effectifs générés par la réduction des missions des préfetures a été rebasculée sur des missions d'accueil et d'instruction dans les services étrangers, créant un effet d'éviction sur d'autres missions prioritaires comme le contrôle de légalité. Plus récemment, le déploiement du plan France Relance via des dotations exceptionnelles aux collectivités (part exceptionnelle de la DSIL par exemple) a détourné une partie des agents du contrôle des actes budgétaires.

Le ministère de l'intérieur a récemment reproduit la même méthodologie que le PPNG en diffusant aux préfets une nouvelle doctrine appelée « Missions prioritaires des préfetures 2022-2025 ». Sans y adjoindre de cadre budgétaire ni de ressources humaines, ce document a vocation à inciter les préfets à renforcer les effectifs du contrôle de légalité et des actes budgétaires. En l'absence de dialogue de gestion, cette démarche semble peu susceptible de mieux réussir que le PPNG, d'autant que ni la DMAT, ni la DGCL ne disposent d'indicateurs d'activité fiables (cf. partie 4.2). La Cour recommandait déjà en 2016 de rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et des actes budgétaires en fonction d'indicateurs d'activité. Elle réitère sa recommandation. Dans sa réponse, la DMAT précise que « *des travaux sont en cours pour revoir les modalités de construction des dotations régionales (...) et de déterminer des critères de répartition des crédits et des emplois, en se fondant à la fois sur les indicateurs du contrôle de gestion (...) et sur des déterminants objectifs* ». Ce réexamen de la répartition des effectifs dans le réseau de l'administration territoriale de l'État est une condition nécessaire pour la bonne mise en œuvre de la recommandation n° 5.

Recommandation n° 4. (DGCL, DMAT) : Instaurer, au niveau des préfetures de région, un dialogue de gestion spécifique sur les effectifs en charge des contrôles de légalité et des actes budgétaires, sur la base de valeurs cibles en fonction du niveau d'activité.

La Cour a pu constater lors de l'instruction que les préfetures dotées de moins de 6 agents en contrôle de légalité et de moins de 2 agents en contrôle des actes budgétaires n'étaient pas en mesure de remplir correctement leurs missions, malgré l'engagement des agents. Ces deux matières nécessitent un certain degré de spécialisation qui rend la polyvalence plus difficile. Dès lors, chacune des trois priorités actuelles du contrôle de légalité (commande

⁶³ Cour des comptes, [Les effectifs de l'administration territoriale de l'État](#), rapport d'observations définitives, mai 2022.

publique, urbanisme et fonction publique territoriale) doit dans la mesure du possible être couverte par un binôme, d'autant que les difficultés de recrutement sont significatives.

Atteindre un tel objectif nécessiterait la création d'environ 50 ETP dans le contrôle de légalité et de 40 ETP dans le contrôle des actes budgétaire, pour un coût d'environ 4 M€ par an⁶⁴.

En outre, le PPNG prévoyait un renfort de 50 à 100 ETP sur la période en faveur de ces deux missions. Eu égard aux conditions dégradées d'exercice dans certains départements et aux enjeux encore mal-appréhendés par les services préfectoraux, notamment en matière environnementale, un renforcement supplémentaire d'environ 100 ETP (soit +10 %) apparaît nécessaire, de manière à absorber la hausse du nombre d'actes reçus en préfecture (+22 % depuis 2015). Cela représenterait un coût annuel d'environ 5 M€⁶⁵. Ces effectifs supplémentaires pourraient être affectés en préfectures ou en DDT(M) selon les besoins locaux. Ils pourraient également être utilisés de manière à constituer les plateformes régionales d'appui, tels que recommandés en partie 2.3, de manière à ne pas ponctionner d'effectifs sur les préfectures de département.

Le déficit d'effectifs à combler est estimé à 190 ETP environ, ce qui conduit la Cour à formuler la recommandation ci-après d'augmentation du nombre de personnels consacrés à cette mission afin d'en assurer une plus grande efficacité. Cette recommandation ne préjuge pas de la manière dont le responsable de programme pourrait la réaliser – par redéploiement d'effectifs d'autres missions du ministère ou par création de postes – ni quels seront les bénéficiaires finaux (DDT(M), préfectures de région, préfectures de département).

La direction du budget précise être en accord avec cette recommandation, à la condition que la recommandation n° 4 relative à la meilleure répartition des emplois entre les régions et les départements soit mise en œuvre, ce qui est effectivement une condition nécessaire pour déployer utilement les renforts proposés. La DMAT indique être en accord avec une perspective de hausse des emplois consacrés au contrôle de légalité et au contrôle des actes budgétaires. Elle note cependant que le volume proposé par la Cour « *constitue un effort très éloigné des marges dont dispose réellement le responsable de programme [354]* ».

La Cour partage ce constat dans sa note d'exécution budgétaire 2021 sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, qui relève que « *la situation des effectifs des préfectures reste tendue, compte tenu de la croissance de certaines missions* » et des faibles gains d'effectifs permis par les réformes récentes⁶⁶. Il convient néanmoins de noter que le ministère de l'intérieur, dans son ensemble, dispose de marges de manœuvre confortables pour renforcer de cette mission constitutionnelle. Il a en effet connu ces dernières années une hausse d'effectifs importantes, notamment de + 6 615 ETPT pour la police et la gendarmerie nationales entre 2018 et 2021⁶⁷. Par ailleurs, le rapport de la direction du budget sur les plafonds de

⁶⁴ Hors CAS Pensions. Estimation réalisée par la Cour des comptes à partir des données de coût global chargé HCAS par catégorie d'agents issu du rapport annuel de performance du programme 354 pour l'année 2020, en partant de l'hypothèse que seuls des emplois de catégorie A et B seraient créés, à raison de 30 % de catégorie A et 70 % de catégorie B, qui est la proportion actuelle.

⁶⁵ Méthode de calcul similaire à l'estimation précédente

⁶⁶ Cour des comptes, *Mission Administration générale et territoriale de l'État*, note d'analyse sur l'exécution budgétaire, 2021, page 48.

⁶⁷ Cour des comptes, *Mission Sécurité*, note d'analyse sur l'exécution budgétaire, 2021

dépenses du PLF 2023 prévoit une hausse de crédits du ministère de l'intérieur de 1,4 Md€ en 2023⁶⁸. Le renforcement en effectifs proposé par la Cour représenterait moins de 1 % de cette somme. Pour mémoire, l'ensemble des effectifs du contrôle de légalité et des actes budgétaires représentent moins de 0,5 % des effectifs du ministère de l'intérieur.

Recommandation n° 5. (DMAT) : Renforcer le contrôle de légalité et des actes budgétaires d'environ 190 ETP, dont une partie devra être fléchée vers les préfectures les moins dotées et l'autre partie répartie selon les indicateurs d'activité au niveau national.

3.2 La faible attractivité de ces missions de contrôle et la difficulté à accroître les compétences des agents nuisent à la qualité du contrôle

3.2.1 Les services de contrôle de légalité et des actes budgétaires attirent peu, alors que la satisfaction des personnels y travaillant est élevée

Les préfectures souffrent depuis plusieurs années d'une attractivité professionnelle en baisse⁶⁹. D'après les données du ministère de l'intérieur de décembre 2019, 50,9 % des postes ouverts en préfecture de France métropolitaine ne reçoivent aucun candidat, cette part pouvant atteindre jusqu'à 80 % dans l'Ariège et 72 % dans l'Orne. Au sein même des préfectures, les services du contrôle de légalité et du contrôle des actes budgétaires sont peu attractifs, aux dires des six secrétaires généraux de préfecture rencontrés, car ils effraient par leur technicité.

Cette situation contraint fréquemment les préfectures à procéder à des recrutements de contractuels ou de personnels détachés. Dans la Somme, les quatre départs en retraite dans les services du contrôle de légalité et des actes budgétaires en 2021 ont été remplacés exclusivement par des recrutements externes. Or, les préfectures entrent en concurrence avec d'autres acteurs publics pour attirer et conserver les agents compétents, que ce soit avec les collectivités territoriales ou d'autres services de l'État (les armées dans le Var par exemple), capables d'offrir des conditions de travail et de rémunérations plus attractives.

Ce manque d'attractivité est problématique⁷⁰ dans la mesure où les agents des services chargés du contrôle de légalité et des actes budgétaires sont plutôt âgés, à l'image de la Drôme où l'âge moyen est de 53 ans et un seul agent a moins de 50 ans. De nombreux départs à la retraite sont à prévoir dans les prochaines années : le DRH du ministère de l'intérieur estime

⁶⁸ Direction du budget, [Plafonds de dépenses du PLF 2023](#), rapport en application de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances, août 2022.

⁶⁹ Cour des comptes, [Les effectifs de l'administration territoriale de l'État](#), rapport d'observations définitives, mai 2022.

⁷⁰ L'âge moyen des agents de préfecture s'élève à 48,6 ans en 2020, contre 42,9 ans dans l'ensemble de la fonction publique d'État. Voir IGF-IGA, [L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État](#), juillet 2021.

qu'ils augmenteront de 30% entre 2021 et 2024 pour l'administration territoriale de l'État. Une remontée en puissance du contrôle de légalité et des actes budgétaires se verrait alors contrainte par l'indisponibilité de candidats de qualité⁷¹. Si une telle perspective devait se dessiner, il conviendrait de mettre en œuvre des mesures d'attractivité, notamment des mesures de gestion active des carrières des agents (comme la priorité subsidiaire d'affectation), peu coûteuses.

Pourtant, la Cour a constaté une certaine satisfaction des personnels chargés du contrôle de légalité et des actes budgétaires. L'absentéisme y est inférieur à d'autres services préfectoraux. L'ancienneté moyenne des services du contrôle de légalité des préfectures de l'échantillon est plutôt élevée, oscillant entre 3 ans (Val d'Oise) et 6,5 ans (Moselle), à l'exception notable de l'Indre-et-Loire (1,3 an) dont le service de contrôle de légalité, particulièrement sinistré, a connu un récent renouvellement.

3.2.2 Les vacances de poste et le système de formation encore sommaire nuisent à une montée en compétences

Même dans des départements plutôt attractifs comme la Moselle et la Drôme, des vacances de postes de plusieurs mois s'observent systématiquement. L'absence de tuilage entre les agents entraîne une perte immédiate de compétences. Ainsi, la préfecture d'Indre-et-Loire ne contrôle plus les actes de commande publique depuis le départ de l'agent qui en était chargé.

Pour compenser ces travers, le PPNG a prévu la mise en œuvre d'un plan de formation plus ambitieux à destination des services de contrôle de légalité et de contrôle des actes budgétaires. Ceci constitue un progrès par rapport à la situation en 2016 où la Cour constatait des formations trop peu nombreuses pour les agents contrôleurs. Le plan ministériel de formation pour 2021 prévoyait que chaque agent nouvellement en poste suivrait 21 heures de formation pour le contrôle de légalité (9 heures de tronc commun et 12 heures de spécialisation pour une priorité nationale⁷²) ou 12 heures pour le contrôle des actes budgétaires. Un module dédié à l'intercommunalité est en cours de préparation. Des travaux de numérisation de la formation « tronc commun » du contrôle de légalité sont aussi en cours. Cette formation de premier niveau est considérée comme utile par les agents qui ont pu en bénéficier, même si elle a souvent tendance à intervenir plusieurs mois après la prise de poste.

Le système de formation souffre néanmoins de trois faiblesses qui devront être traitées.

En premier lieu, le système de formation ne tient pas suffisamment compte des spécificités locales. Il repose en réalité sur deux volets. Le contenu des formations internalisées telles que le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires est construit par la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) de la DRH du ministère de l'intérieur, qui définit et diffuse les cahiers des charges à son réseau, en ne laissant presque aucune marge de manœuvre aux services locaux. Les formations sont ensuite assurées par des formateurs internes occasionnels (FIO), recrutés parmi les effectifs du ministère de l'intérieur et pouvant assurer jusqu'à 10 jours de formation par an. Ce système est pertinent s'agissant du tronc commun du

⁷¹ À noter que contrairement à d'autres missions en tension, les postes du contrôle de légalité et des actes budgétaires n'ont pas été rendus éligibles à l'indemnité temporaire de mobilité par l'arrêté du 11 février 2022.

⁷² Pour les interventions économiques, 18 heures de spécialisation sont prévues

contrôle de légalité et du contrôle des actes budgétaires car il assure un niveau uniforme sur l'ensemble du territoire. Ce premier volet est financé par les crédits délégués du programme 216 – *Pilotage des politiques de l'intérieur*. Le deuxième volet de formation repose sur les délégations régionales à la formation (DRF), qui peuvent mobiliser les crédits locaux du programme 354 – *Administration générale et territoriale de l'État*. Or, la Cour a constaté que ces marges de manœuvre sont peu utilisées par les DRF pour élaborer des formations locales en matière de contrôle de légalité ou des actes budgétaires, alors qu'il existe au niveau local des personnes qui pourraient participer à l'effort de formation, parmi les professeurs d'université, les magistrats administratifs et financiers, les agents d'autres administrations, etc. Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) semble sous-sollicité par la SDRF. Cette dernière note dans sa réponse à la Cour que les « *échanges se sont intensifiés ces derniers mois sur les sujets de formation* », que ce soit pour l'élaboration des maquettes pédagogiques ou pour leur déploiement. Enfin, les autres ministères ne participent pas ou peu à l'effort de formation en matière de contrôle de légalité ou de contrôle des actes budgétaires, considérant que cela relève de la responsabilité du ministère de l'intérieur. Pourtant, de nombreux sujets mériteraient des formations interministérielles, comme l'urbanisme. Or, la fermeture progressive des services instructeurs des DDT(M) depuis la loi ALUR du 24 mars 2014 a conduit le centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH au sein du ministère de la transition écologique) à réduire peu à peu ses formations en urbanisme, ignorant le maintien de la mission de contrôle de légalité de l'urbanisme. La création des SGCD début 2021 a contribué à désorganiser la filière de formation. Le PIACL devrait être désigné chef de file pour l'organisation de ces formations (cf. partie 4.1).

Dans sa réponse à la Cour, la DGALN indique être favorable à un partenariat renforcé avec la DGCL pour décliner une offre de formation spécifique au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, au profit de l'ensemble des ministères intervenant en la matière. A l'heure actuelle, le programme national de formation de la DGALN est centré sur l'application du droit des sols.

En deuxième lieu, les formations pour les utilisateurs d'Actes et d'Actes budgétaires, normalement prévues pour la prise de poste, sont trop peu nombreuses, si bien que les agents se sentent parfois démunis dans son utilisation peu ergonomique (cf. partie 4.3). Cela retarde la montée en puissance des agents nouvellement arrivés, dans des services pourtant fragiles. La Cour a constaté que de nombreuses fonctionnalités du système d'information sont inconnues des agents contrôleurs, alors même qu'ils réclament la mise en place desdites fonctionnalités. Depuis juin 2022, deux tutoriels de formation à Actes sont mis à disposition des agents sur la plateforme de formation à distance du ministère de l'intérieur (FORMI).

En troisième lieu, la demande est importante pour bénéficier de formations d'approfondissement⁷³. Le plan de formation n'en prévoit aucune en 2021, alors même que la complexité de certaines matières (contrôle budgétaire des SPL ou SEM, contrôle de légalité des marchés publics, etc.) justifierait un accompagnement plus solide des agents qui en sont responsables. La note de service conjointe DGCL/DGFIP du 28 décembre 2013, dernière en date pour le contrôle des actes budgétaires, prévoyait pourtant la mise en œuvre de formations d'approfondissement d'une journée, au profit des préfetures et des DDFIP/DRFIP. Les rares

⁷³ D'après un sondage de la DGCL de février 2021, 80 % des agents du contrôle des actes budgétaires manifestent le souhait de bénéficier de formations d'approfondissement.

formations auxquelles peuvent prétendre les agents contrôleurs ne sont souvent pas suffisamment opérationnelles ou adaptées à leurs besoins. Toutefois, la DGCL et la SDRF sont conscientes de ce besoin et ont initié dès le premier semestre 2022 la création d'un module de perfectionnement en matière de contrôle des actes budgétaires.

Dans leurs réponses à la Cour, la DGCL et la DRH du ministère de l'intérieur indiquent toutes deux que la recommandation de la Cour en matière de formation est en cours de mise en œuvre. La Cour estime que de nombreux progrès sont encore possibles. La mise en œuvre de la recommandation n° 7, qui vise à confier au PIACL une partie des missions de formation, permettrait également d'améliorer la situation.

Recommandation n° 6. (DRH MI, PIACL) : Accroître l'offre de formation d'approfondissement en variant les formats (distanciel / présentiel) et en mobilisant davantage les délégués régionaux à la formation pour identifier un vivier local de formateurs, en particulier dans les administrations, les juridictions et les universités.

À plus long terme, la constitution d'une « filière juridique » au sein du ministère de l'intérieur, via une formation plus poussée et la création d'un vivier d'agents dotés de cette compétence et fléchés vers des postes à dominante juridique, permettraient de réduire les aléas liés aux vacances de postes et de professionnaliser plus durablement les services du contrôle de légalité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le plan préfecture nouvelle génération a fait du contrôle de légalité l'une des quatre missions prioritaires des préfectures, ce qui ne s'est nullement traduit par un renfort d'effectifs. Ceux-ci sont stables en matière de contrôle de légalité et en diminution dans le contrôle des actes budgétaires, alors même que les partenaires du contrôle se désengagent peu à peu de cette mission. Dès lors, les situations intenable observées en 2016 se sont maintenues. Le repyramidage des personnels a été très timide sur la période.

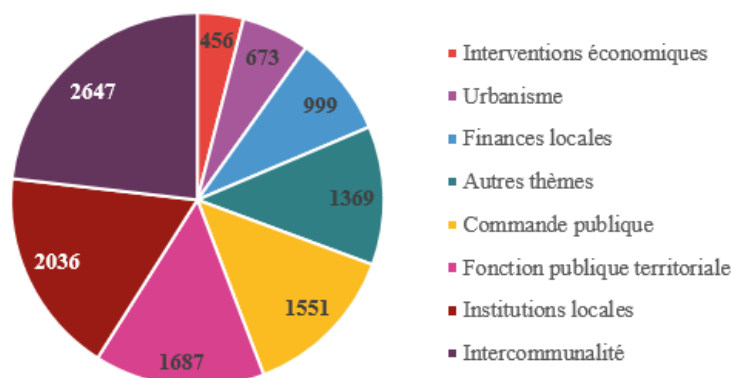
Des efforts ont en revanche été constatés en matière de formation initiale au contrôle de légalité et des actes budgétaires, sans que ceux-ci ne soient suffisants pour envisager une véritable montée en compétences des agents contrôleurs, souvent contraints de développer leurs connaissances par eux-mêmes. Les vacances de postes quasi-systématiques annihilent les possibilités de transmettre les compétences entre agents arrivants et partants.

4 L'ADMINISTRATION CENTRALE A AMELIORE SON OFFRE D'APPUI AUX PREFECTURES, MAIS SON ANIMATION DU RESEAU DEMEURE TROP IRREGULIERE

4.1 L'offre d'appui aux services de contrôle est qualitative et utile

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) a été créé en 2002, initialement au profit des départements d'Auvergne, Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, avant d'être peu à peu étendu à l'ensemble du territoire national. Aujourd'hui rattaché directement à la DGCL mais toujours implanté à Lyon, il est rapidement monté en puissance, passant de 15 ETP en 2014 à 22 ETP en 2021, pour devenir la véritable tête de réseau du contrôle de légalité et des actes budgétaires. Toute préfecture qui rencontre des difficultés à évaluer la légalité d'un acte ou s'interroge sur un point de droit peut le saisir via le système d'information pour l'appui au contrôle de légalité (SIACL). Les juristes du PIACL, répartis en cinq chambres thématiques⁷⁴, apportent une réponse juridique précise dans un délai moyen de 10 jours⁷⁵. Cet avis n'est pas communiqué aux collectivités mais constitue une aide à la décision pour les préfetures.

Graphique n° 10 : Répartition des saisines du PIACL par thème entre 2015 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après les données du PIACL.

Note : la catégorie « autres thèmes » recouvre notamment l'action sociale (164 saisines), la domanialité publique (425), la police administrative (382) et les services publics locaux (234).

La qualité et la rapidité des avis du PIACL sont unanimement appréciées des interlocuteurs rencontrés par la Cour, à tel point qu'il est devenu un outil incontournable pour nombre de préfetures. Il permet notamment de diffuser rapidement des analyses juridiques sur

⁷⁴ Intercommunalité, urbanisme et domanialité ; commande publique et institutions locales ; police administrative et fonction publique territoriale ; dossiers complexes ; contrôle budgétaire

⁷⁵ Pour certains sujets très complexes ou portant sur des réglementations nouvelles, le PIACL peut saisir la DGCL pour demander sa position. Cela représente 5 à 10 % des demandes d'avis au PIACL.

des points de droit nouveaux⁷⁶, en témoigne le grand nombre de demandes d'avis sur les thématiques d'institutions locales et d'intercommunalité entre 2015 et 2021 (41 % du total des avis) au moment de la mise en œuvre de plusieurs lois majeures en la matière⁷⁷.

D'autres réseaux interrégionaux d'appui existent. Les DDFIP/DRFIP peuvent solliciter les pôles nationaux de soutien au réseau (PNSR). Les avis les plus intéressants rendus par les PNSR font l'objet d'une diffusion nationale via l'intranet ULYSSE. Les PNSR restent peu sollicités en matière de contrôle des actes budgétaires. Au sein du ministère de l'intérieur, les sept pôles d'appui juridique mis en place en 2017 ne participent en revanche que très peu au contrôle de légalité et renvoient systématiquement vers le PIACL.

Le PIACL n'est accessible qu'aux préfetures, alors même que d'autres services contribuent au contrôle de légalité et des actes budgétaires, en particulier les DDT(M) qui ne disposent pas de leur propre réseau d'appui. Ceci explique que l'urbanisme soit l'objet de seulement 6 % des saisines du PIACL. L'accès au PIACL et au SIACL devrait être étendu à l'ensemble des services de l'administration territoriale de l'État qui prennent part à ces missions, de manière à professionnaliser l'ensemble des acteurs et harmoniser les interprétations juridiques.

Le PIACL offre d'autres services aux préfetures. Ainsi, le SIACL répertorie les quelque 25 000 avis rendus jusqu'à présent par le PIACL, ce qui permet aux agents chargés du contrôle de disposer rapidement d'une aide à la décision si le point de droit a déjà fait l'objet d'un avis. Dans les faits, les agents des préfetures rencontrés déclarent que la consultation du SIACL constitue leur premier réflexe en cas de difficulté. Pour tirer parti de ce système d'information, la PIACL a pour projet d'en améliorer l'ergonomie en 2022, en rénovant le moteur de recherche.

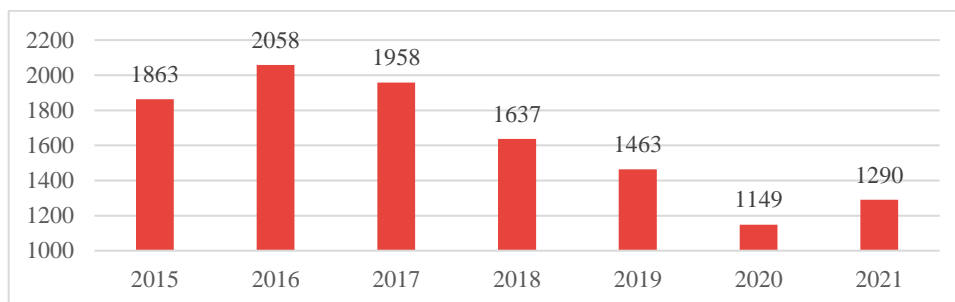
La sédimentation des avis du PIACL sur le SIACL conduit paradoxalement à une réduction du nombre de saisines par les préfetures, passant de 1 863 en 2015 à 1 290 en 2021. Cette réduction de l'activité permet d'envisager, à effectifs constants, l'élargissement des missions qui lui sont confiées, notamment pour élaborer des grilles de contrôle nationales à disposition des préfetures (à l'heure actuelle, il existe 11 grilles de contrôle pour la commande publique mais aucune sur les autres priorités nationales) ou assurer la veille juridique. Son rôle en matière de formation au contrôle de légalité et des actes budgétaires mériterait d'être renforcé en l'identifiant comme chef de file, de manière à enrichir l'offre pédagogique et à épauler les délégations régionales à la formation dans l'élaboration de formations locales, en complément de la SDRF.

La DGCL considère dans sa réponse à la Cour qu'une augmentation des missions du PIACL « *ne pourrait pas se réaliser à moyens financiers et effectifs constants pour la DGCL* », position qui peut être nuancée par la baisse de 31 % des saisines en 2015 et 2021, alors même que les effectifs ont crû sur la période (+47 %). Par ailleurs, dans sa réponse à la Cour, la DGCL dit être défavorable au « *caractère obligatoire de cette recommandation* », arguant que ces propositions sont déjà « *en large partie engagées* », ce que les constats ci-dessus nuancent grandement.

⁷⁶ Complétant les « lettres du droit » envoyées régulièrement par la DGCL, dispositif de veille juridique

⁷⁷ En particulier la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Graphique n° 11 : Nombre de saisines du PIACL entre 2015 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après les données du PIACL

Le bureau du contrôle de légalité de la DGCL participe également à cette offre d'appui aux services territoriaux, par la diffusion d'outils pédagogiques (fiches pratiques, FAQ, etc.), par l'organisation d'une journée annuelle du contrôle de légalité au profit des préfetures (la dernière s'est tenue le 24 mai 2022), par la réalisation de formations à l'attention des secrétaires généraux de préfeture et par le déploiement de nouveaux outils collaboratifs comme l'espace OSMOSE bientôt mis en service. Cet appui, complémentaire du PIACL, est utile et apprécié des préfetures rencontrées.

Recommandation n° 7. (DGCL, PIACL) : Confier trois nouvelles missions au PIACL : l'élaboration de nouveaux outils d'appui au contrôle, l'appui aux autres services de l'ATE intervenant dans le contrôle de légalité, et un rôle de chef-de-file en matière de formation.

4.2 L'animation du réseau pourrait être améliorée et devenir plus interministérielle

4.2.1 Une exploitation limitée des informations recueillies et une animation insuffisante du réseau territorial par le ministère de l'intérieur

En tant que direction métier, la direction générale des collectivités locales (DGCL) est chargée de l'animation du réseau des services de contrôle de légalité et de contrôle des actes budgétaires. De son côté, la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur se consacre au pilotage budgétaire et de la masse salariale de ces services. Du fait de la gestion très déconcentrée du programme 354 – *Administration générale et territoriale de l'État*, ces deux directions centrales se sont mises en retrait de leur rôle d'animation du réseau.

Du côté de la DGCL, l'offre d'appui a fortement progressé depuis 2014 (cf. partie 4.1) mais la connaissance, le suivi et l'animation du réseau restent trop faibles. La direction générale ne pratique aucune veille ni analyse des remontées statistiques des préfetures, pourtant très

nombreuses : 24 indicateurs d'activité à remplir chaque semestre pour le contrôle de légalité et 21 en contrôle des actes budgétaires.

D'après la réponse de la DGCL, ces indicateurs ne semblent dédiés qu'à « *l'élaboration du bilan statistique annuel, du rapport triennal du Gouvernement et (...) des programmes et rapports annuels de performance* ». Ces données font pourtant apparaître des situations problématiques qui, si elles avaient été analysées, auraient pu conduire la DGCL à intervenir, ou du moins à solliciter des explications de la part des préfetures concernées, de manière à éclaircir la situation ou apporter des solutions. Par exemple, en 2021, Paris, l'Eure-et-Loir, les Pyrénées-Atlantiques et le Loir-et-Cher déclarent avoir contrôlé plus de 3 000 actes par agent, ce qui interroge quant à la qualité du contrôle. La même année, les préfetures du Doubs, du Gard et du Finistère déclarent avoir contrôlé plus de 2 500 actes budgétaires par agent.

Par symétrie, les préfetures ne pratiquant aucun déferé pourraient faire l'objet d'un suivi afin d'évaluer les raisons et mettre fin à des dysfonctionnements ou difficultés : le Cantal n'a pas déposé de déferé depuis 2017, alors même que, sur la période, seuls 11 % de ses recours gracieux ont donné lieu à un retrait ou une modification d'un l'acte. L'autonomie des préfets en matière de contrôle de légalité, telle que prévue par la Constitution, n'interdit aucunement la DGCL d'assurer cette veille, d'autant que, par symétrie, l'absence d'exercice du contrôle de légalité est susceptible d'engager la responsabilité de l'État. La DGCL indique dans sa réponse ne pas souhaiter assumer ce rôle d'analyse des indicateurs, préférant se concentrer sur l'appui au réseau.

Il arrive également que les indicateurs Indigo soient mal remplis par les préfetures sur l'application Pilot, aboutissant à des ratios absurdes : en 2021, la Haute-Corse, la Meurthe-et-Moselle et l'Indre déclarent avoir contrôlé plus de 100 % des actes prioritaires reçus. La Cour a en outre constaté de nombreuses divergences entre les indicateurs fournis par la DGCL et les données détenues localement par les préfetures. La DGCL rappelle pourtant régulièrement aux préfetures les méthodes de remplissage de ces indicateurs et échange deux fois par an avec la DMAT pour identifier les erreurs et anomalies.

Ce pilotage est tout aussi perfectible s'agissant de la DMAT, qui se refuse à interroger les responsables de BOP et d'UO sur leurs choix en matière d'affectation de personnels au contrôle de légalité et des actes budgétaires – pourtant l'une des missions essentielles confiées au préfet par la Constitution –. Cette inaction laisse subsister des situations critiques, que ce soit sur le stock de personnels (dans la Nièvre, le Loir-et-Cher et la Creuse, il y a moins de 5 ETP consacrés au contrôle de légalité) que sur le flux (le Calvados, la Nièvre et l'Indre-et-Loire ont perdu plus d'un tiers de leurs effectifs entre 2014 et 2021).

Cette exploitation quasi-inexistante des indicateurs engendre une imparfaite connaissance des situations locales par l'administration centrale, renforcée par la crise sanitaire qui a interrompu les déplacements dans les préfetures. Dans sa réponse, la DGCL indique « *ne pas souscrire aux qualificatifs de la Cour [selon lequel le contrôle de légalité est en difficulté] qui ne sont (...) pas attestés par la réalité des chiffres* », arguant par exemple de la stabilité du taux de contrôle des actes reçus (entre 19 % et 22 %). Or, la DGCL n'a apporté aucun élément nouveau sur la fiabilité des indicateurs susceptible d'appuyer son affirmation, et n'a évoqué, dans sa réponse, aucune des situations locales problématiques relevées par la Cour.

Au titre de l'article L. 2131-7 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement – en pratique, la DGCL – est dans l'obligation de fournir un rapport triennal sur le contrôle de légalité et des actes budgétaires, qu'il n'a pas déposé depuis 2015. Le rapport 2016-2018 a été déposé au Parlement en août 2022. Ce long retard interroge à la fois sur la

pertinence de cette disposition législative, mais également sur l'engagement de la DGCL dans sa rédaction, étant donné que la crise sanitaire de mars 2020 ne saurait constituer une explication suffisante de ce retard. La DGCL travaille dès à présent sur la rédaction du rapport 2019-2021.

La DGCL indique cependant que, consciente de cette faiblesse, elle entend relancer des actions d'animation du réseau dans un contexte post-pandémique, notamment en organisant des déplacements dans les préfetures qui en manifesteraient l'intérêt. 41 visites ont été réalisées entre 2016 et 2019 inclus. Si l'offre d'appui qu'elle propose est utile, il est essentiel que les administrations centrales concernées soient plus proactives dans la surveillance de leur réseau territorial, afin de détecter les situations de fragilité sur lesquelles intervenir, et de diffuser les bonnes pratiques. C'est la condition d'une animation personnalisée du réseau.

4.2.2 La nécessaire responsabilisation des autres ministères pour le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires

Si le contrôle de légalité et des actes budgétaires est confié au préfet, le ministère de l'intérieur reste néanmoins le chef de file de cette politique publique. Or, la complexité croissante du droit nécessite un appui de la part d'autres ministères qui disposent de compétences spécifiques : le ministère de l'économie et des finances pour le contrôle des actes budgétaires mais aussi pour la commande publique, ou encore le ministère de la transition écologique pour l'urbanisme. Sur la période 2014-2021, ces deux ministères ont tendance à lentement se retirer de ces missions pour les reporter exclusivement sur les préfetures.

Ainsi, de plus en plus de partenariats préfetures-DDFIP et préfetures-DDT(M) ont été désactivés récemment. D'autres administrations territoriales de l'État sont très éloignées du contrôle de légalité, alors qu'elles disposent de compétences utiles, comme les DDPP et les DREETS. Au niveau central, le ministère de la transition écologique ne participe que très ponctuellement à l'effort de formation en matière d'urbanisme. L'avenant DGCL-DGFIP du 27 mai 2015 prévoyait la mise en place de formations communes aux deux réseaux, dont aucune ne s'est tenue en 2021.

Or, le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires sont à la fois des missions constitutionnelles et des moyens d'appliquer efficacement les politiques publiques décidées au niveau central. Dès lors, le caractère interministériel de cette mission doit être rappelé, en la confiant formellement aux DDT(M) et aux DDFIP-DRFIP (cf. recommandations n° 2 et n° 3). La DGCL pourrait jouer son rôle de chef de file en animant un comité de pilotage annuel sur le contrôle de légalité et des actes budgétaires, avec la DMAT, la DGFIP, la DGALN et d'éventuels autres partenaires comme la DGCCRF, afin d'assurer un suivi commun de cette politique publique et de mettre en adéquation missions et moyens. Des indicateurs spécifiques permettraient d'identifier la participation de ces administrations à cette politique publique⁷⁸.

Renforcer le caractère interministériel du contrôle administratif des collectivités territoriales au niveau de l'administration centrale est le pendant nécessaire d'une plus grande mutualisation des compétences au niveau local, entre préfetures, DDT(M), DDFIP/DRFIP et éventuellement d'autres acteurs comme les DDPP. La recommandation n° 2 vise à confier le

⁷⁸ Par exemple en distinguant le nombre d'actes contrôlés par la préfeture, les DDI et la DDFIP/DRFIP.

contrôle de légalité des actes d'urbanisme aux DDT(M). La recommandation n° 3 préconise l'actualisation de la convention DGCL-DGFIP pour charger les DDFIP/DRFIP du contrôle de légalité des délibérations fiscales et d'une mission d'appui aux préfetures. Ces deux préconisations sont donc complémentaires avec la recommandation n° 8 et forment un tout.

La DGALN, la DGFIP, la DMAT et la DB sont favorables à cette recommandation de rendre le pilotage de cette politique publique plus interministériel. *A contrario*, la DGCL ne souhaite pas assumer ce rôle, estimant que cette responsabilité échoit à titre principal au préfet de département, qui doit travailler localement avec les autres ministères. Or, une meilleure coordination interministérielle en matière d'effectifs, de formation professionnelle, d'élaboration des priorités nationales ou encore de systèmes d'information ne peut être réalisée au niveau local par le préfet, mais relève de la responsabilité des administrations centrales. La mise en œuvre d'un comité de pilotage interministériel serait de nature à aborder ces thématiques. Un tel comité permettrait de suivre la mise en œuvre des recommandations n° 2 et 3, relatives à l'engagement des DDT(M) et des DDFIP.

Recommandation n° 8. (DGCL, DMAT, DGFIP, DGALN) : Affirmer le caractère interministériel du contrôle de légalité et des actes budgétaires, via l'organisation d'un comité de pilotage annuel par la DGCL, qui doit permettre la fixation des objectifs communs, un partage des responsabilités et la mise en adéquation avec les moyens humains et financiers.

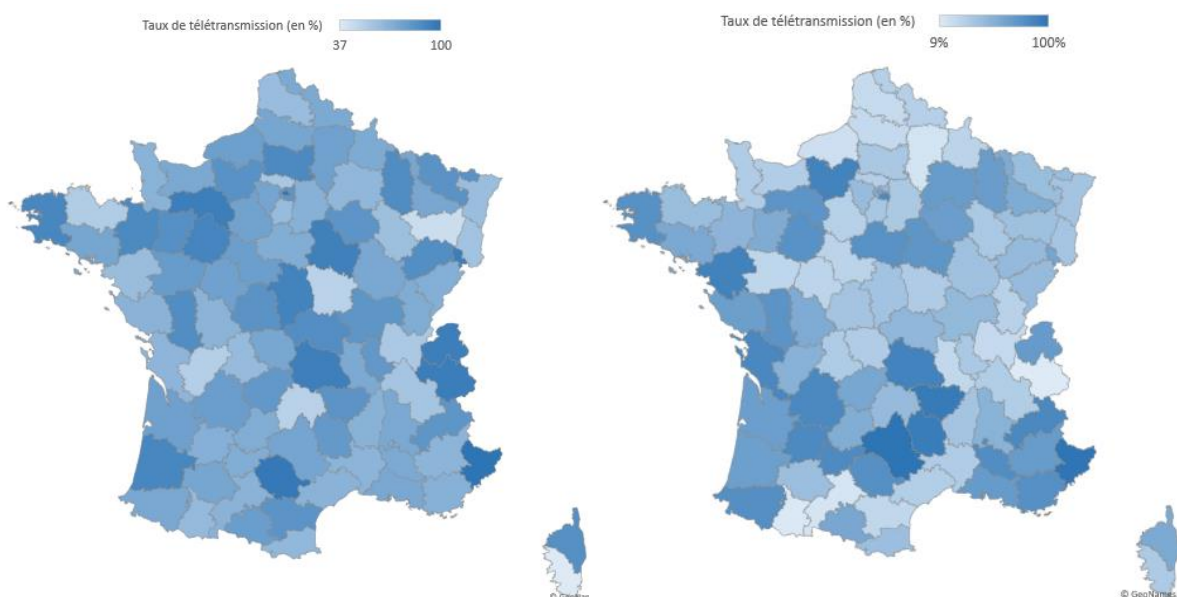
4.3 La dématérialisation progresse mais ses effets sur la qualité des contrôles restent décevants du fait d'une faible ergonomie des systèmes d'information

4.3.1 Une dématérialisation en progrès, mais qui fait face aux comportements non-coopératifs de certaines collectivités

En 2007-2008, l'application Actes a été développée pour permettre aux collectivités territoriales de télétransmettre leurs actes aux services de l'État et de les rendre immédiatement exécutoires, grâce à l'accusé de réception électronique. Elle a été complétée en 2011 par l'application Actes budgétaires, dont l'architecture est distincte d'Actes. Une fois reçus, les actes sont contrôlés par les agents directement sur l'interface d'Actes ou d'Actes budgétaires.

Le taux de dématérialisation des actes a fortement crû depuis le dernier contrôle de la Cour. Pour le contrôle de légalité, il est passé de 34 % des actes reçus en 2013 à 73 % en 2021, soit 4,5 millions d'actes. Seules 11 préfetures affichent des taux de dématérialisation inférieurs à 60 % et deux départements sont en-deçà de 50 % (Vosges et Corse-du-Sud).

Carte n° 2 : Proportion d’actes reçus au format dématérialisé en 2021, via Actes (à gauche) et Actes budgétaires (à droite)



Source : Cour des comptes, d’après les données de la DGCL

S’agissant des actes budgétaires, la dématérialisation est plus tardive mais prometteuse : le taux de raccordement est passé de 19 % des collectivités en 2014 à 50 % en 2021. Le taux de dématérialisation est cependant plus hétérogène entre les départements : il est compris entre 9 % (Savoie) et 100 % (Aveyron). La tendance est globalement à la hausse, grâce aux efforts déployés par la DGCL et le corps préfectoral, car le nombre d’actes budgétaires télétransmis croît en moyenne de 9,8 % chaque année depuis 2017. L’expérimentation en cours du compte financier unique oblige ces dernières à dématérialiser.

L’État a soutenu la dématérialisation des communes via une subvention DETR⁷⁹ dédiée : le recours à un tiers de télétransmission homologué par le ministère de l’intérieur⁸⁰ étant obligatoire pour Actes, et l’installation coûtant plusieurs milliers d’euros⁸¹. Récemment, l’ordonnance du 7 octobre 2021 relative à la publicité, l’entrée en vigueur et la conservation des actes locaux impose la télépublication des actes aux collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants à partir du 1^{er} juillet 2022, ce qui devrait encourager la dématérialisation.

L’article 74 de la loi du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM et l’article 107 de la loi du 7 août 2015 portant une nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) ont rendu la télétransmission obligatoire à compter du 7 août 2020 pour les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants, les départements et les régions. Si cette disposition est globalement

⁷⁹ Dotation d’équipement des territoires ruraux

⁸⁰ Ou homologué par un autre ministère (art. 6 du décret n° 2021-1310). Cette disposition permet la télétransmission des actes d’urbanisme via PLAT’AU.

⁸¹ Les actes budgétaires sont produits à partir du module TotEM, mis à disposition gratuitement par la DGCL, puis sont télétransmis en PDF via les tiers de télétransmission classique, au format PDF.

respectée⁸², la Cour a constaté que ce n'est pas le cas de plusieurs collectivités y compris pour celles dotées d'importants moyens comme les départements de l'Eure-et-Loir et de la Marne⁸³. Le raccordement à Actes peut parfois avoir lieu sans pour autant que le système d'information ne soit utilisé, à l'image de la métropole de Rennes et de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui continuent de transmettre des actes au format papier, malgré les efforts de conviction déployés localement⁸⁴. En Indre-et-Loire, 62 % des collectivités du département sont raccordées à Actes budgétaires mais seuls 26 % des actes budgétaires parviennent à la préfecture en format dématérialisé.

Par ailleurs, malgré la pédagogie déployée par les préfectures, certaines collectivités adoptent des postures d'obstruction au contrôle de légalité, en transmettant un grand nombre d'actes non-transmissibles, en renseignant mal la catégorie de l'acte ou encore en ne nommant pas les actes transmis, contraignant les agents de préfecture à un long travail de recherche et de renommage des fichiers. Cela concerne parfois des grandes collectivités, pourtant suffisamment équipées pour respecter la charte de télétransmission.

Cette exploitation des faiblesses d'Actes amoindrit la capacité de contrôle des actes. Il n'existe en effet aucune réponse juridique pour faire face aux attitudes non-coopératives ou pour sanctionner le non-respect des obligations légales des collectivités territoriales. Ceci interroge la capacité de l'État à faire appliquer les obligations qu'il impose.

4.3.2 Des systèmes d'informations peu ergonomiques, qui tardent à devenir des outils d'aide au contrôle

La Cour relevait en 2016 que les fonctionnalités des systèmes d'information Actes et Actes budgétaires ne permettaient pas de faciliter la réalisation des contrôles pour les agents. Ce constat est toujours vrai en 2022. De nombreux irritants persistent dans l'usage quotidien des systèmes d'information, en plus des failles détaillées en partie 2.1 :

- le contrôle d'un acte nécessite un grand nombre de manipulations et de clics, source de frustration pour les agents : le simple classement d'un acte nécessite plusieurs validations ;
- les systèmes d'information sont trop compartimentés : les actes ne peuvent pas être attribués à plusieurs services, quand bien même ils sont à la croisée de deux domaines juridiques. Parfois, un acte est attribué à une mauvaise catégorie et échappe à la vigilance des agents ;
- les systèmes d'information ne permettent pas un référencement exhaustif et fiable des documents télétransmis, ni ne permettent, par symétrie, d'identifier facilement les collectivités n'ayant pas procédé à la télétransmission obligatoire. Ainsi que l'indique la DGCL dans sa réponse, le système d'information n'a pas non plus été conçu comme un outil d'archivage. Le module de recherche est particulièrement difficile à utiliser et va

⁸² À noter que cette obligation ne concerne pas les actes d'urbanisme.

⁸³ D'après la DGCL, 39 collectivités ne respectent pas leur obligation de télétransmission des actes budgétaires (prévu au III- de l'article 107 de la loi NOTRe), sur les 600 collectivités concernées.

⁸⁴ La région Auvergne-Rhône-Alpes a télétransmis 5 128 actes en 2021 et la métropole de Rennes 1 952.

perdre de son exhaustivité avec le chantier de purge des données les plus anciennes prévu en 2022 ;

- ces systèmes souffrent d'une faible flexibilité d'utilisation : il est difficile aux agents de renommer les documents qui l'auraient mal été, rendant leur suivi plus difficile.

La DGCL et la direction du numérique du ministère de l'intérieur ont néanmoins conduit plusieurs chantiers de fiabilisation des deux logiciels et éliminé un certain nombre de bugs et d'irritants par rapport à la situation en 2016. Elles adoptent pour ce faire une démarche progressive, traitant un à un les problèmes, conformément aux bonnes pratiques rappelées par la Cour⁸⁵.

Par ailleurs, Actes et Actes budgétaires n'ont pas développé suffisamment d'outils d'aide au contrôle. Malgré le chantier de modernisation engagé entre 2015 et 2018 par la DGCL, les contrôles automatisés en matière budgétaire font l'objet de certaines réserves de la part des agents, notamment parce que Actes budgétaires n'agrège pas les budgets primitifs, supplémentaires et les décisions modificatives d'une même collectivité⁸⁶. Cependant, le système d'information Actes budgétaires constitue un progrès en permettant de prévenir automatiquement certaines irrégularités. En effet, « *l'application TotEM, mise à disposition gratuitement des collectivités, assure un premier niveau de contrôle dans la mesure où cette application garantit la conformité réglementaire des maquettes produites*⁸⁷ ». Ils servent malgré tout aux agents pour prioriser les contrôles, d'autant plus dans les délais restreints du contrôle budgétaire. La DGCL indique avoir mis en place un accompagnement des services préfectoraux, des éditeurs de logiciels et des collectivités de manière à harmoniser et fiabiliser les pratiques de télétransmission, de façon à faire mieux fonctionner les contrôles automatisés.

Les statistiques extraites d'Actes sont peu fiables⁸⁸.

Cette faible ergonomie est particulièrement problématique pour Actes étant donné la masse d'actes qui y transitent rendant nécessaire leur tri, par opposition à Actes budgétaires. Ce manque d'outils d'aide au contrôle est d'autant plus dommageable qu'il est concomitant avec la baisse des effectifs et l'insuffisance de la formation.

En parallèle, la faiblesse de la formation utilisateurs sur Actes et Actes budgétaires engendre une sous-utilisation par les agents de certaines fonctionnalités qu'ils réclament. Une formation en ligne a été mise en place en 2022 au profit de tous les agents des préfetures.

Jusqu'à présent, Actes et Actes budgétaires ne sont donc pas parvenus à devenir un véritable outil d'appui au contrôle, même s'ils ont permis de réduire sensiblement la manipulation des actes papiers. Dans la pratique des agents, les deux systèmes d'information sont généralement de simples « boîtes aux lettres », c'est-à-dire des vecteurs de transmission

⁸⁵ Cour des comptes, [La conduite des grands projets numériques de l'État](#), rapport fait à la demande de la commission des finances du Sénat, octobre 2020

⁸⁶ Dans sa réponse, la DGCL rappelle qu'il existe en réalité deux types de ratios diversement appréhendés par les agents : les ratios correspondant à des points de contrôle obligatoires (équilibre réel, bonne couverture des annuités de dettes par des ressources propres), qui souffrent de certaines limites mais sont fonctionnels, et les ratios financiers produits par l'application et dont la fiabilité « *dépend de la qualité des informations fournies par les collectivités* ».

⁸⁷ Réponse de la DGCL à la Cour

⁸⁸ Lorsqu'un agent clique sur un acte, même pour le consulter brièvement, ce dernier est immédiatement classé par défaut comme étant contrôlé.

des actes. La DGCL est en désaccord avec cette analyse de la Cour. Elle précise néanmoins dans sa réponse que « *les évolutions réalisées ou prévues vont dans le sens de la montée en puissance d'Actes comme application « métier »* », ce qui est conforme à la recommandation de la Cour formulée en 2016. D'autant que la progression de la dématérialisation des actes budgétaires va, d'après la DGCL, permettre d'envisager une nouvelle étape de développement d'outils automatisés d'appui au contrôle.

Dans la totalité des préfectures visitées, les agents contournent les difficultés de fonctionnement d'Actes et Actes budgétaires en limitant le recours à ses fonctionnalités. Dans l'Orne et dans le Var, les actes à enjeux sont téléchargés et stockés sur le serveur de la préfecture pour éviter le système d'information Actes, de manière à faciliter leur analyse et leur archivage. En Moselle, le suivi des recours et des dates limites de déférés est assuré via un tableur Excel. En Ile-et-Vilaine, les communes sont invitées à transmettre leurs délibérations fiscales via une plateforme collaborative de la DRFIP en plus de la télétransmission, afin de faciliter leur recensement. Cet envoi passe par mail pour la DRFIP du Rhône. Dans la Drôme, un module informatique développé localement par la DDT inventurise les actes d'urbanisme reçus. L'ensemble des suivis statistiques est assuré sur des documents à part.

Par ailleurs, les services ont développé localement leurs propres outils de contrôle. Dans le Var et en Moselle, les agents recopient à la main les données budgétaires des collectivités dans un tableur qui réalise des calculs fiabilisés de certains ratios financiers, de manière à contourner la moindre pertinence des contrôles automatiques.

Les équipes-projet Actes et Actes budgétaires de la DGCL disent être conscientes de cette faible ergonomie, qui constitue l'un de leurs chantiers prioritaires pour les années à venir. Des modules visant à améliorer l'ergonomie ont déjà été implantés entre 2017 et 2019.

4.3.3 Une conduite de projet à renforcer

4.3.3.1 L'amélioration de l'ergonomie : un objectif délaissé face à la priorisation d'autres chantiers

Le pôle chargé du développement d'Actes, rattaché au bureau du contrôle de légalité de la DGCL, est composé de quatre agents, tandis que le pôle Actes budgétaires, rattaché au bureau des budgets locaux et de l'analyse financière de la DGCL, en compte deux. Ces deux pôles sont chargés du maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information, de l'homologation des opérateurs de télétransmission, du cadre juridique, de la réponse aux sollicitations des préfectures et du pilotage des nouveaux projets de développement.

Ce faible nombre d'agents par rapport aux missions conduit les deux équipes à prioriser leurs projets. Depuis 2015, la priorité est d'accroître rapidement le taux de dématérialisation des actes règlementaires et budgétaires, ce qui a conduit à centrer les efforts sur les

fonctionnalités de transmission⁸⁹ et sur l'expérience-utilisateur des collectivités territoriales⁹⁰. Les représentants des collectivités rencontrés par la Cour ont témoigné de leur satisfaction vis-à-vis d'Actes et Actes budgétaires, faciles à utiliser. Si des développements ont aussi eu lieu pour améliorer l'ergonomie des systèmes d'informations pour les agents de préfecture⁹¹, ceux-ci ont été visiblement insuffisants, et les agents de préfecture s'en sont peu saisis. Surtout, la capacité à mener des projets a pu être percutée par d'autres contraintes. En 2020, l'équipe Actes a dû conduire une mise à niveau en matière de sécurité informatique. En 2021, elle a été accaparée par l'interfaçage entre Actes et PLAT'AU⁹², projet mené par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Du côté du contrôle budgétaire, la mise en œuvre du compte financier unique « *a nécessité un important investissement des ressources* [de l'équipe projet d'Actes budgétaires] » sur la période, d'après la DGCL. Si bien qu'en 2020 et 2021, aucun projet d'amélioration de l'ergonomie n'a été conduit à son terme.

Cette faible capacité de manœuvre des deux équipes-projet ne leur a pas permis de déployer une méthode de conduite de projets s'appuyant sur l'expérience-utilisateur des préfectures. Les remontées reposent principalement sur les messages spontanés envoyés sur les boîtes fonctionnelles dédiées et sur des échanges avec les formateurs de la SDRF.

L'interfaçage d'Actes avec le système d'information PLAT'AU a représenté un défi pour la DGCL. Cette opération lourde a été réalisée dans des temps contraints, intervenant en aval des développements assurés par la DHUP, dont la mise en cohérence avec un système d'information ancien comme Actes n'a pas été aisée. La DGCL n'a pu procéder à l'ensemble des tests nécessaires. Ainsi, des scénarios restreints en autonomie et des scénarios avec des partenaires ont été testés fin 2021, mais aucun scénario étendu n'a pu être testé. Dans sa circulaire du 13 décembre 2021, la DGCL prend acte du fait que ce projet informatique pourrait engendrer des difficultés de nature à altérer la capacité du préfet à exercer sa mission, et reporte sur les préfectures la responsabilité de combler ces failles⁹³. *In fine*, un faible nombre d'actes a

⁸⁹ Création de la fonctionnalité « multicanal » pour transmettre des documents volumineux (2017), édition de référentiels sur la classification des actes et des pièces jointes (2016-2017), annulation d'une télétransmission (2019).

⁹⁰ Dans sa réponse, la DGCL indique que « *l'enjeu principal reste l'amélioration du taux de dématérialisation* » en matière d'actes budgétaires, arguant que, eu égard au caractère homogène des documents budgétaires, « *le taux de dématérialisation permet de dépasser des effets de seuils nécessaires pour réellement faire évoluer l'exercice du contrôle* ».

⁹¹ Ajout progressif de fonctionnalités à partir de 2017 (classement des actes, fiabilisation du menu recherche, création d'un menu suivi des actes, création de dossiers d'archivage).

⁹² Les communes de plus de 3 500 habitants disposent, depuis le 1^{er} janvier 2022, d'une téléprocédure spécifique pour instruire les actes d'urbanisme (conformément à l'article. L. 423-3 du code de l'urbanisme), ce qui a rendu nécessaire un interfaçage entre Actes et PLAT'AU, plateforme de la DHUP assurant l'interface avec les logiciels d'instruction d'autorisations d'urbanisme. Cela doit permettre une transmission automatique et dématérialisée de l'autorisation d'urbanisme au contrôle de légalité.

⁹³ Extrait de la circulaire : « *Il est donc tout à fait possible que des demandes aient été déposées sur PLAT'AU dans des formats incorrects et que l'interface ne puisse pas, au démarrage, apporter au préfet les éléments dont il a besoin pour apprécier la légalité de l'acte.*

En outre, la DGCL n'a pas pu utiliser de dossiers réels pour effectuer la recette de l'interface. Il n'est donc pas exclu que les premières télétransmissions fassent apparaître des difficultés jusqu'alors insoupçonnées.

Dans ces conditions, il apparaît approprié que chaque commune étale dans le temps son entrée dans le nouveau dispositif et commence par faire quelques essais avec des dossiers simples et non sensibles. Ces essais pourront être doublonnés par une transmission papier ou par une télétransmission « classique », même si cela appelle une vigilance particulière pour le calcul du délai de recours du préfet. »

été transmis via PLAT'AU sur le premier trimestre 2022, car les éditeurs de système d'informations privés n'étaient pas prêts, limitant la désorganisation. La DHUP indique que « des développements permettant d'améliorer l'interfaçage seront déployés d'ici la fin de l'année 2022 ».

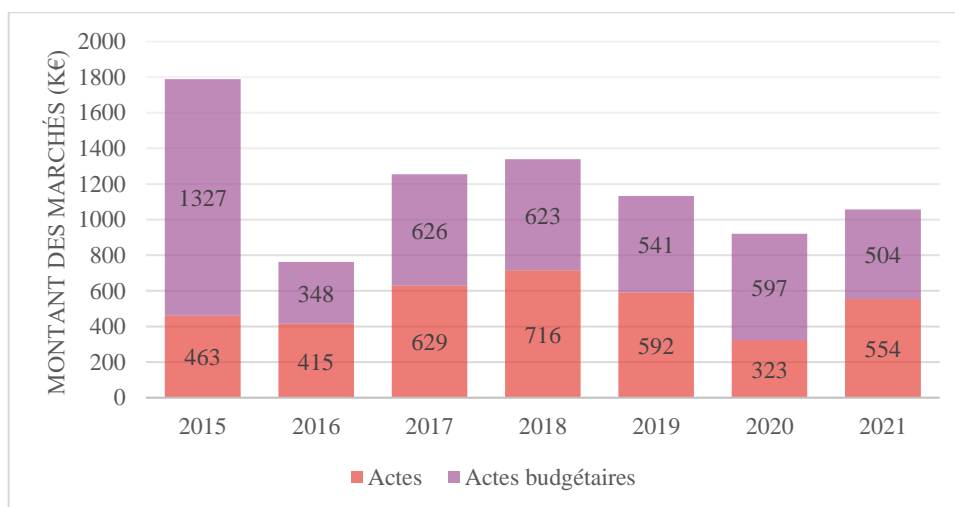
Les deux équipes-projet sont conscientes de ces faiblesses et comptent systématiser et formaliser le retour d'expérience des agents contrôleurs par la constitution de groupes de travail avec des préfectures pilotes.

La recommandation de la Cour visant à développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des actions de contrôle n'est donc que partiellement mise en œuvre.

4.3.3.2 Une gouvernance interne à revoir, malgré le recours à de coûteux prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Au regard des évolutions peu nombreuses sur la période, le coût des deux systèmes d'information demeure élevé, oscillant entre 920 000 € et 1,79 M€ par an entre 2015 et 2021⁹⁴.

Graphique n° 12 : Coût annuel de Actes et Actes budgétaires (en CP, en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGCL

Cette divergence entre les ambitions, le coût élevé et les réalisations encore insuffisantes s'explique notamment par la gouvernance des projets informatiques. En principe, la DGCL assure la maîtrise d'ouvrage des deux projets, tandis que la maîtrise d'œuvre échoit à la direction du numérique (DNUM) du ministère de l'intérieur, où ils sont suivis par une unique

⁹⁴ Coût des marchés publics du projet, ne prenant pas en compte le coût des agents qui y travaillent au sein de la DGCL.

chargée de projets, qui partage son temps avec d'autres applicatifs. La DGCL bénéficie d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, confiée à un même cabinet de conseil depuis 2017.

Entre 2017 et 2021, le cabinet de conseil chargé d'épauler la DGCL dans l'expression du besoin informatique et le pilotage du projet a coûté plus de 2,1 M€, soit près de la moitié du coût total des projets Actes et Actes budgétaires. La part du budget du projet consacré à l'assistance à maître d'ouvrage est bien supérieur aux proportions généralement admises pour ce type de projets. Par comparaison, ce montant annuel de plus d'un demi-million d'euros représente l'équivalent de la rémunération de cinq à dix ingénieurs SIC. Le montant de cette assistance à maîtrise d'ouvrage interroge d'autant plus que la DGCL consacre déjà six agents à temps plein pour la maîtrise d'ouvrage de ces deux projets. Malgré cet appui onéreux, la DGCL rencontre des difficultés à faire évoluer les systèmes d'information. Eu égard au coût des prestations, une ré-internalisation de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, au moins partielle, doit être étudiée. Plus largement, une professionnalisation de la conduite de projet doit être envisagée. Plusieurs objectifs devraient être poursuivis prioritairement dans les prochaines années : rendre la maîtrise d'ouvrage plus robuste, mieux prendre en compte l'expérience-utilisateur et développer des modules d'appui aux contrôles.

Recommandation n° 9. (DGCL, DNUM) : Réorganiser la gouvernance des projets informatiques Actes et Actes budgétaires, en réinternalisant certaines tâches et en faisant de l'amélioration de l'expérience-utilisateur une priorité.

4.3.3.3 L'échec du projet d'intelligence artificielle : un exemple des difficultés de la conduite de projet par la DGCL

Ces faiblesses sont pleinement apparues au moment de l'abandon du projet Aide au contrôle de légalité par intelligence artificielle (ACLIA).

Mi-2019, la DGCL a été sélectionnée dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt sur l'intelligence artificielle de la direction interministérielle du numérique (DINUM) et de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Le dossier de candidature proposait le développement d'un module capable, par l'intelligence artificielle et sur la base d'Actes, d'améliorer le routage des actes mal-nommés, d'identifier les actes non-transmissibles, et à terme, d'apporter à l'agent contrôleur une aide pour analyser le contenu de l'acte (par exemple en détectant les irrégularités sur les visas ou la signature).

Pour mener ce projet, la DITP a fourni à la DGCL une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) sur l'aspect métier, confiée à un cabinet de conseil différent de celui qui assure habituellement l'AMOA sur Actes et Actes budgétaires (49 915€ TTC pour les deux phases du projet) tandis que la maîtrise d'œuvre était assurée par une entreprise spécialisée dans l'intelligence artificielle, pour un montant de 203 440 € TTC. L'assistance à maîtrise d'ouvrage n'avait pas de lien avec la maîtrise d'œuvre mais devait épauler la DGCL dans la conduite du projet.

Fin 2021, le projet ACLIA a été finalement abandonné, sans qu'aucun algorithme n'ait pu être testé. Cet échec s'explique par trois facteurs. D'une part, la crise sanitaire, en particulier le premier confinement, a percuté le déploiement du projet. D'autre part, les préfetures pilotes ont rencontré de difficultés à procéder aux tâches d'annotation des actes, corollaire

indispensable pour l'entraînement de l'algorithme. Outre la hausse d'activité causée par la pandémie, l'annotation a été poussive : l'outil d'annotation n'était pas compatible avec tous les navigateurs internet installés en préfecture et les agents n'avaient pas tous la même compréhension des attentes de l'opération. Enfin, selon la DGCL, les équipes n'étaient pas suffisamment spécialistes et étoffées pour mener un projet en intelligence artificielle, tandis que l'assistance à maîtrise d'ouvrage n'a pas bien joué son rôle d'accompagnement. La DITP précise néanmoins que le risque d'échec est inhérent à des projets expérimentaux comme celui-ci et qu'il n'est pas anormal d'en interrompre ainsi.

Si la Cour peut comprendre cette position, il importe que la DGCL, la DNUM et la DITP réalisent un retour d'expérience précis de manière à ne pas reproduire les mêmes erreurs en cas de relance d'un projet d'intelligence artificielle, qui constitue une piste intéressante d'appui au contrôle de légalité et des actes budgétaires pour l'avenir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2015 et 2021, l'administration centrale a fortement amélioré son offre d'appui au réseau du contrôle de légalité et des actes budgétaires, même si de nouveaux outils pourraient encore être déployés pour soutenir des services préfectoraux parfois sous-équipés. Elle n'a en revanche pas progressé sur l'animation du réseau, n'assurant aucune veille des indicateurs et se mettant trop en retrait par rapport aux décisions de gestion des préfets.

Face à la raréfaction des moyens au niveau local et à la complexification du droit, il est essentiel de réaffirmer le caractère interministériel de la mission de contrôle de légalité et des actes budgétaires, de manière à responsabiliser les principaux ministères concernés, en particulier ceux de l'économie, des finances et de la transition écologique, qui doivent mettre leurs réseaux territoriaux en appui du préfet de département.

Enfin, la dématérialisation doit progresser en qualité, après une forte croissance du taux de télétransmission par les collectivités territoriales, de façon à offrir aux agents contrôleurs une aide au contrôle. Ceci nécessite de repenser la gouvernance de ces deux systèmes d'information au niveau central.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des principaux actes transmissibles et non-transmissibles68

Annexe n° 1. Liste des principaux actes transmissibles et non-transmissibles

Délégations ou décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante	
ACTES TRANSMISSIBLES	ACTES NON TRANSMISSIBLES
<p>Délégations du conseil municipal ou décisions prises par délégation du conseil municipal (CGCT, art. L. 2122-22)</p> <p>Délégations du conseil départemental ou décisions prises par délégation du conseil départemental (CGCT, art. L. 211-2)</p>	<p>Délégations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement</p> <p>Délégations relatives à l'incorporation dans le domaine public ou privé des voies ainsi qu'à la redevance perçue pour leur occupation</p> <p>Délégations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres des gestion</p>
En matière de décisions réglementaires et individuelles	
<p>Décisions réglementaires et individuelles prises par le maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), du conseil départemental, du conseil régional dans l'exercice de leur pouvoir de police</p> <p>Actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, intercommunales, départementales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi</p>	<p>Décisions réglementaires et individuelles prises par le maire ou le président du conseil départemental dans l'exercice de leur pouvoir de police portant sur la circulation ou le stationnement</p> <p>Actes pris au nom de l'État</p> <p>Décisions relatives aux débits de boissons temporaires</p>
Actes à caractère budgétaire et financier	
<p>Délégations et documents relatifs aux budgets</p> <p>Délégations relatives à la fiscalité, aux subventions et aux emprunts (conventions d'emprunts)</p>	<p>Décisions individuelles d'attribution d'aides financières et d'action sociale des établissements communaux et intercommunaux d'action sociale</p>
Actes de la commande publique	
<p>Marchés et accords-cadres d'un montant supérieur à 215 000 € HT</p> <p>Contrats de concession dont les délégations de service public et concessions d'aménagement</p>	<p>Marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à 215 000 € HT</p> <p>Contrats de droit public non mentionnés à l'article L. 2131-2 du CGCT</p>
Actes de la fonction publique	
<p>Délégations et décisions relatives à la création ou à la modification du tableau des effectifs, à la création, transformation ou suppression de postes, au régime indemnitaire</p> <p>Pour les agents contractuels : création, modifications ou suppression de postes, décisions de recrutement et prolongation de fonctions</p>	<p>Délégations relatives :</p> <p>au recrutement d'un agent non titulaire pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, à la prolongation de stage, à la titularisation, à l'avancement d'échelon et de grade, au tableau d'avancement, à l'attribution individuelle d'indemnités, aux congés de toute nature, au temps partiel et aux autorisations d'absence, aux décharges d'activités, au détachement vers une autre administration et au renouvellement de détachement, aux sanctions disciplinaires de toute nature, à la mise à la retraite y compris pour invalidité</p>
Actes d'urbanisme	
<p>Permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir, certificat d'urbanisme, déclaration préalable, autorisation préalable pour l'installation d'une publicité ou enseigne</p>	<p>Déclaration d'ouverture de chantier, certificat de conformité, attestation d'achèvement et de conformité des travaux</p>

Source : Villeneuve Pierre, « Relations État-collectivités territoriales : l'examen du contrôle de légalité », Actualité juridique des collectivités territoriales, février 2022, p. 68 à 72