



1 Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent une mission constitutionnelle. En dépit d'une réforme intervenue à la fin des années 2000, les contrôles effectués par les préfectures apparaissent limités. Cette mission, qui participe des équilibres institutionnels résultant de la décentralisation, doit être modernisée.

Des contrôles limités

Une réduction du champ des actes contrôlés

Le contrôle de légalité porte potentiellement sur plusieurs millions d'actes. De même, le contrôle budgétaire se caractérise par une masse importante de documents à contrôler (450 000 par an). Afin de recentrer le contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs, la loi a réduit le champ des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. Par ailleurs, chaque préfecture doit établir une stratégie annuelle de contrôle à partir de priorités nationales complétées par des priorités locales.

Cependant, de nombreux actes prioritaires ne sont pas contrôlés

notamment en raison de la faculté laissée aux préfectures d'ajuster le nombre d'actes prioritaires à contrôler aux moyens dont elles disposent. La notion d'acte contrôlé n'est pas identique selon les préfectures. Certaines ont mis en place des contrôles allégés s'intéressant essentiellement au respect de la légalité externe des actes. D'autres ont maintenu un contrôle approfondi sur un nombre d'actes moins important.

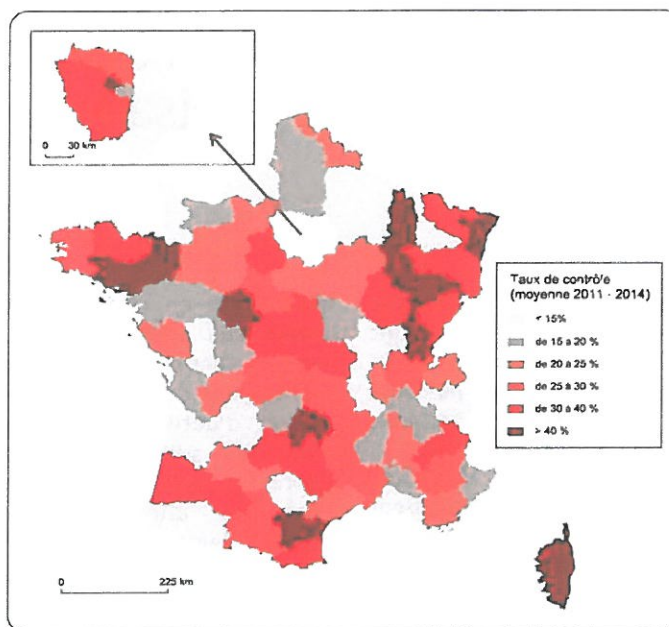
Des gains d'efficacité insuffisants

Le contrôle de légalité a été centralisé en préfecture, les sous-préfectures conservant une fonction de réception et de sélection des actes de leur arrondissement ainsi qu'une activité de conseil auprès des élus locaux. Cette centralisation est cependant inachevée et parfois localement inefficace.

Afin de renforcer la capacité d'expertise des services préfectoraux, la coopération et la mutualisation entre les services déconcentrés de l'État ont été encouragées. Cependant, celles-ci restent limitées à certains domaines ou à certains départements.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Taux de contrôle de légalité (2011-2014)



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

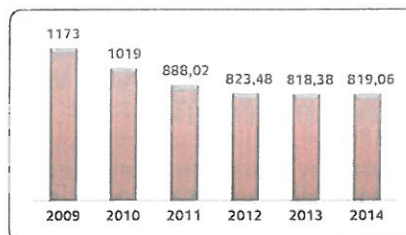
De même, la dématérialisation de la transmission de certains actes n'a pas apporté les bénéfices attendus en raison du déploiement partiel des applications informatiques et de l'insuffisance des fonctionnalités de ces dernières.

Des ressources humaines fragilisées

La réforme du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire a résulté en partie de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui s'est traduite par des baisses importantes d'effectifs. Entre 2009 et 2014, dans l'ensemble des départements de métropole, les effectifs des préfetures et sous-préfetures affectés au contrôle de légalité ont diminué de 30 %, ceux affectés au contrôle budgétaire de

34,5 %. L'expertise accumulée antérieurement a été en partie perdue. La plupart des formations proposées aux agents contrôleurs ne sont pas adaptées à leurs besoins.

Évolution des effectifs affectés
au contrôle de légalité en équivalent
temps plein travaillé (ETPT)



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

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Des conseils qui se substituent
parfois aux contrôles

Le corps préfectoral dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur les suites à donner au contrôle de légalité. Poussées trop loin, ces marges d'appréciation peuvent contribuer à affaiblir l'efficacité des contrôles. Elles prévalent également en matière de contrôle budgétaire alors que le préfet ne dispose pas, en ce domaine, d'une telle latitude.

Une modernisation à effectuer

Adapter les contrôles aux enjeux
de la réforme territoriale

La réorganisation des services de l'État consécutive à la réforme territoriale et, notamment, à la constitution de « grandes régions » rend indispensable l'achèvement de la centralisation des contrôles en préfecture afin de favoriser la rationalisation du traitement des actes, l'optimisation de l'activité et le renforcement de la capacité d'expertise des services.

Le développement de la mutualisation sous toutes ses formes apparaît

indispensable, la constitution au sein de chaque préfecture de services ayant la capacité de traiter de façon isolée les actes les plus complexes étant illusoire. Le contrôle de légalité devrait pouvoir bénéficier de l'appui de pôles spécialisés de compétences dans un cadre régional. Les démarches de mutualisations concourent au même objectif. Leur renforcement apparaît indispensable, notamment dans les domaines à enjeux et porteurs de risques.

Recentrer le contrôle sur les actes
à enjeux et sur les situations à risques

La définition de priorités nationales ne peut qu'être encouragée. Pour autant, l'objectif de concentration des actions de contrôle sur un nombre limité d'actes à enjeux n'a pas été atteint jusqu'ici. Il importe que l'État mette en place un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et que celles-ci soient définies sur la base d'une analyse de risques.

Le ciblage des actes contrôlés au titre du contrôle de légalité devrait également prendre en compte l'appréciation des risques budgétaires associés à certaines opérations.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Recommandations

1. assurer, en matière de contrôle de légalité, un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et locales et cibler les actes présentant les enjeux juridiques ou économiques les plus importants sur la base d'une analyse des risques et de l'exploitation des résultats des contrôles ;
2. achever la centralisation des contrôles en préfecture et développer les mutualisations afin de constituer des pôles d'expertise opérant en réseau ;
3. généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, pour les actes d'urbanisme avec les directions départementales des territoires et de la mer et, pour celui des délibérations fiscales, avec les directions départementales des finances publiques ;
4. rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des préfectures en fonction d'indicateurs d'activité ;
5. adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire et augmenter à enveloppe salariale constante la part des agents de catégorie A ;
6. développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des actions de contrôle, tant pour le contrôle de légalité que pour le contrôle budgétaire.