



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DGCL

Direction générale
des collectivités locales

contrôle de légalité

RAPPORT DU GOUVERNEMENT

au Parlement sur le contrôle
a posteriori exercé par le
représentant de l'État sur les
actes des collectivités
territoriales 2019-2021

2024



Introduction

Conformément aux dispositions des articles [L. 2131-7](#), [L. 3132-2](#) et [L. 4142-2](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Gouvernement soumet tous les trois ans au Parlement un rapport sur le contrôle *a posteriori* exercé, à l'égard des actes des collectivités territoriales, par les représentants de l'Etat auxquels il est confié par l'article 72 de la Constitution « *la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Ce 25^{ème} rapport, qui porte sur les années 2019, 2020 et 2021 concerne, d'une part, le contrôle de légalité et, d'autre part, le contrôle budgétaire. Il souligne les faits et les évolutions notables sur la période de référence et s'appuie sur les réponses apportées par les préfetures saisies par questionnaire.

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

- la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020 et 2021 ;
- la tenue des élections municipales en 2020 ;
- l'actualité de la question de la laïcité et de la neutralité des services publics en 2021.

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

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

- l'harmonisation progressive du cadre budgétaire et comptable applicables aux différentes catégories de collectivités, sur le régime des métropoles (M57) en lien avec le démarrage de l'expérimentation du compte financier unique ;
- La poursuite du développement de la transmission dématérialisée des documents budgétaires au préfet via Actes budgétaires, qui vise à alléger pour les services des préfetures la mise en œuvre des contrôles.

Au même titre que le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire a été particulièrement marqué par la période de crise sanitaire, ayant conduit à prévoir des mesures spécifiques visant à adapter les conditions d'adoption des délibérations budgétaires, en particulier le calendrier d'approbation des budgets et comptes locaux.

Chapitre I – Le contrôle de légalité

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Le contexte 2019 - 2020 - 2021 | 7 |
| 1.1 | Evolution du contexte institutionnel..... | 7 |
| 1.2 | Evolution du contexte juridique..... | 7 |
| 1.2.1 | L'instauration de la demande de prise de position formelle..... | 7 |
| 1.2.2 | La prise en compte des atteintes aux principes de laïcité et de neutralité des services publics au titre du contrôle de légalité..... | 8 |
| 1.3 | Evolution du contexte organisationnel | 9 |
| 1.3.1 | L'impact de la crise sanitaire de l'épidémie de Covid-19 sur l'organisation du contrôle de légalité..... | 9 |
| 1.3.2 | La fin du déploiement opérationnel du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) en 2020 | 10 |
| 1.3.3 | L'entrée en vigueur de l'obligation de télétransmission prévue par la loi « NOTRe » de 2015..... | 11 |
| 2. | L'organisation du contrôle de légalité..... | 12 |
| 2.1 | Une organisation interne du contrôle de légalité stabilisée dans le cadre du PPNG mais réinterrogée par la crise sanitaire..... | 12 |
| 2.2 | Une mission de conseil de plus en plus importante..... | 13 |
| 2.3 | Des sous-préfectures impliquées dans l'exercice du contrôle de légalité..... | 15 |
| 2.4 | L'appui des autres services de l'Etat est essentiel | 15 |
| 2.4.1 | La direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M)) est le plus souvent un acteur incontournable auprès des préfectures en matière d'urbanisme | 15 |
| 2.4.2 | D'autres services de l'Etat apportent leur contribution aux services du contrôle de légalité des préfectures | 16 |
| 3. | Les moyens du contrôle de légalité | 18 |
| 3.1 | Le déploiement des renforts d'effectifs alloués au titre du PPNG est terminé..... | 18 |
| 3.2 | Un plan de formation à renforcer au vu des enjeux de la mission de contrôle de légalité compensé par des outils mis à disposition par la DGCL ou développés en interne par les préfectures | 19 |
| 3.3 | La télétransmission des actes atteint un palier..... | 20 |
| 3.4 | L'appui du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) est essentiel pour les préfectures..... | 23 |
| 4. | L'exercice du contrôle de légalité..... | 24 |
| 4.1 | Le nombre d'actes reçus est en hausse et dépasse pour la première fois les six millions | 24 |
| 4.2 | Le nombre d'actes contrôlés est en hausse | 25 |
| 4.2.1 | Une tendance générale à la hausse du volume d'actes contrôlés..... | 25 |
| 4.2.2 | Un taux de contrôle des actes prioritaires qui diminue..... | 26 |
| 4.2.3 | La part des actes non prioritaires parmi les actes contrôlés augmente..... | 27 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.2.4 | Le préfet recourt de façon limitée à son pouvoir d'évocation..... | 28 |
| 4.3 | Le nombre d'actes faisant l'objet d'un recours est en baisse..... | 28 |
| 4.3.1 | Forte diminution du nombre de recours gracieux qui s'établit à son plus bas niveau depuis dix ans..... | 29 |
| 4.3.2 | Recul marqué du nombre d'affaires portées devant le juge administratif corrélée à une diminution, dans une moindre mesure, du nombre de demandes de suspension | 29 |

Chapitre II - Le contrôle budgétaire

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Le contrôle budgétaire est un contrôle spécifique de la légalité des actes budgétaires locaux..... | 32 |
| 1.1. | Un contrôle spécifique dont l'objet est, dans des cas limitativement prévus par la loi, la réformation des actes budgétaires irréguliers..... | 32 |
| 1.2. | Les conditions de mise en œuvre des procédures spéciales prévues dans le cadre du contrôle budgétaire..... | 32 |
| 2. | L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2019, 2020, 2021 | 33 |
| 2.1. | La remontée des données relatives aux indicateurs du contrôle budgétaire vise à fiabiliser la consolidation annuelle | 33 |
| 2.2. | Le nombre des actes budgétaires transmis au représentant de l'Etat poursuit sa baisse tendancielle tout en demeurant à un niveau important..... | 33 |
| 2.3. | Le respect des délais légaux pour l'adoption des actes budgétaires locaux intégré dans la pratique des collectivités territoriales | 34 |
| 2.3.1. | Une amélioration très marquée en ce qui concerne l'adoption du budget primitif..... | 35 |
| 2.3.2. | Le terme légal d'adoption du compte administratif est mieux respecté..... | 37 |
| 2.4. | Le nombre de budgets votés en déséquilibre tend à diminuer et le nombre de saisines de la CRC pour ce motif demeure faible grâce à l'action préventive des préfectures. | 39 |
| 2.4.1. | La définition de l'équilibre..... | 39 |
| 2.4.2. | Le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis plusieurs exercices | 40 |
| 2.5. | Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel diminue nettement depuis 2012 | 41 |
| 2.5.1. | La définition du déséquilibre du compte administratif | 41 |
| 2.5.2. | La baisse tendancielle du nombre total des comptes administratifs en déficit et des saisines de la CRC pour déficit excessif..... | 42 |
| 2.6. | Le contrôle de l'inscription et du mandatement d'office des dépenses obligatoires | 43 |
| 2.6.1. | Les cas de non-inscription d'une dépense obligatoire sont globalement stables et limités depuis 2005 | 43 |
| 2.6.2. | Les saisines de la CRC pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais résiduelles..... | 44 |
| 2.6.3. | La procédure de mandatement d'office (article L. 1612-16 du CGCT) | 45 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 2.6.4. | Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du CGCT restent exceptionnels..... | 46 |
| 2.7. | L'action des services préfectoraux permet de régulariser la majorité des actes budgétaires locaux non-conformes sans intervention du juge | 47 |
| 2.8. | Le déploiement graduel d'Actes budgétaires entraîne une dématérialisation croissante des documents budgétaires par les collectivités locales..... | 48 |
| 3. | La mission de contrôle budgétaire s'exerce dans un cadre contraint..... | 50 |
| 3.1. | Les délais fixés par la loi pour l'exercice du contrôle budgétaire sont particulièrement contraints | 50 |
| 3.2. | Les outils mis en place par les préfetures..... | 51 |
| 3.3. | La complexité du droit applicable en matière de contrôle budgétaire peut susciter des difficultés d'interprétation | 51 |
| 3.3.1. | Les difficultés d'appréciation de l'équilibre budgétaire | 51 |
| 3.3.2. | La mise en œuvre des procédures de mandatement et d'inscription d'office . | 53 |
| 3.3.3. | Le calcul du déficit du compte administratif | 53 |
| 3.4. | La maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable demeure perfectible..... | 54 |
| 3.4.1. | La détermination des restes à réaliser (RAR) | 54 |
| 3.4.2. | Les procédures de reprise et d'affectation des résultats | 54 |
| 3.4.3. | Des annexes mal appréhendées par les collectivités | 55 |
| 4. | Les actions menées pour améliorer l'exercice du contrôle budgétaire..... | 56 |
| 4.1. | L'optimisation et la modernisation de la mission de contrôle budgétaire..... | 56 |
| 4.1.1. | La centralisation de la mission de contrôle budgétaire dans les préfetures.... | 56 |
| 4.1.2. | La priorisation des contrôles..... | 56 |
| 4.1.3. | La collaboration des services préfectoraux avec les directions départementales des finances publiques renforcée par la mise en place du contrôle budgétaire partenarial..... | 57 |
| 4.2. | L'appui apporté aux services préfectoraux pour l'exercice du contrôle budgétaire. | 59 |
| 4.2.1. | Les actions de formation et les supports pédagogiques..... | 59 |
| 4.2.2. | La création d'une chambre budgétaire au PIACL | 60 |
| 4.2.3. | L'application Actes budgétaires a permis l'automatisation des contrôles | 60 |
| 4.2.4. | L'expérimentation du compte financier unique : vecteur de la dématérialisation de l'ensemble des actes budgétaires et qui favorise la sincérité des inscriptions budgétaires | 61 |

ANNEXE

| | |
|--|-----------|
| Les chiffres du contrôle de légalité..... | 63 |
|--|-----------|

Chapitre I – Le contrôle de légalité

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

Cette mission répond à une logique propre, qui n'est ni celle du contrôle juridictionnel, ni celle du contrôle confié aux corps d'inspection. Il s'agit d'une compétence réservée au préfet, qui s'entend comme l'exercice d'un contrôle de régularité des actes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics¹, proportionné aux risques juridiques identifiés et adapté aux enjeux des territoires.

L'efficacité de la politique de contrôle de légalité repose sur le juste équilibre dans l'appréciation, la compréhension et l'articulation des logiques d'action contentieuse et de conseil aux collectivités locales. En effet, la mise en œuvre de cette mission ne doit pas obligatoirement aboutir à une demande d'annulation contentieuse d'un acte pris par une autorité locale. Elle recouvre également une phase préalable et nécessaire de conseil et d'échanges avec les collectivités locales concernées.

A partir de 2016 et jusqu'en 2020, le plan « préfetures nouvelle génération » (PPNG) est venu recentrer les préfetures sur leurs missions essentielles, parmi lesquelles le contrôle de légalité. Dans le même temps et de manière nécessairement distincte, la crise sanitaire, les élections municipales de 2020 ainsi que la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « engagement et proximité ») de 2019² et la loi confortant le respect des principes de la République de 2021³ ont marqué l'exercice de la mission de contrôle de légalité.

C'est dans ce cadre global que s'inscrit la rédaction du présent rapport qui exposera successivement le contexte propre aux années 2019 à 2021 puis l'organisation, les moyens et l'exercice de la mission de contrôle de légalité par les préfets.

¹ Afin de faciliter la lecture, le terme « collectivités locales » sera employé afin d'évoquer les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

³ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

1. Le contexte 2019 - 2020 - 2021

Outre la crise sanitaire, diverses évolutions d'ordre institutionnel, juridique ou organisationnel ont eu un impact sur l'exercice de la mission de contrôle de légalité entre 2019 et 2021.

1.1 Evolution du contexte institutionnel

Les élections municipales ont eu pour effet de produire au second semestre 2020 une augmentation conjoncturelle du nombre d'actes reçus et à contrôler dans les domaines de la vie institutionnelle et de la démocratie locale (mise en place des assemblées délibérantes, délégations des adjoints, conseillers délégués et vice-présidents, accords locaux, délégations de fonctions ou de signatures, régimes indemnitaires...).

Ces actes sont souvent contrôlés au titre des priorités locales qui sont définies par les préfets dans leurs stratégies de contrôle annuelles. A ce titre, les services chargés du contrôle de légalité visent un contrôle exhaustif des actes pris par les communes et leurs groupements à l'issue du renouvellement général des conseils municipaux afin, notamment, de garantir la légalité des décisions ultérieures.

1.2 Evolution du contexte juridique

1.2.1 L'instauration de la demande de prise de position formelle

La demande de prise de position formelle, aussi appelée « rescrit », est un moyen par lequel les collectivités locales peuvent solliciter du représentant de l'Etat une prise de position formelle sur une question de droit portant sur un projet d'acte, avant qu'il ne soit adopté. Il a été introduit par l'article 74 de la loi « engagement et proximité » de 2019 et codifié à l'article [L. 1116-1](#) du CGCT.

Cet instrument juridique est l'un des outils de conseil et d'appui des préfetures au profit des collectivités locales.

Le dispositif ne s'applique pas aux situations de demandes simples et habituelles de consultations juridiques, mais aux cas de prise de décisions techniquement complexes qui justifient, pour la collectivité locale concernée d'obtenir une position circonstanciée sur l'interprétation d'une norme législative ou réglementaire, y compris nouvelle. Le silence gardé par le représentant de l'Etat pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle.

Cet instrument permet de prévenir le risque de déférer l'acte objet de la demande de prise de position formelle car, si l'acte est conforme à la prise de position formelle, le représentant de l'Etat ne pourra plus, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances de droit ou de fait, le déférer au tribunal administratif.

L'objectif poursuivi est de fluidifier et de moderniser les relations entre les collectivités locales et l'Etat. Il s'agit également de faciliter l'intervention de ces entités sur les territoires, par l'encouragement des projets et initiatives parfois complexes à mettre en œuvre, en garantissant préalablement aux acteurs locaux que leurs actions s'inscrivent dans le respect du cadre juridique applicable.

L'intérêt de la demande de prise de position formelle est de :

- prémunir la collectivité locale d'un recours sur le point de droit soulevé si le préfet l'analyse favorablement (sauf changement de circonstances) ;
- permettre un contrôle plus rapide de l'acte au titre du contrôle de légalité grâce à l'analyse à laquelle les services de l'État auront procédé dans le cadre de la demande de prise de position formelle ;
- accompagner les collectivités locales qui ne disposent pas de services juridiques et sont confrontés à des difficultés pour interpréter des dispositions législatives et réglementaires applicables à des projets complexes.

Toutefois, ce mécanisme ne saurait ni porter atteinte au droit au recours exercé par les tiers, ni supprimer les prérogatives que confère au préfet l'article 72 de la Constitution. Le préfet conserve la faculté de saisir le juge d'un déféré préfectoral si l'acte adopté *in fine* n'est pas conforme à la prise de position formelle ou si un changement de circonstances le justifie.

En 2021, première année de mise en œuvre de ce nouveau dispositif, on a recensé 54 demandes de prises de positions formelles déposées auprès des préfetures.

1.2.2 La prise en compte des atteintes aux principes de laïcité et de neutralité des services publics au titre du contrôle de légalité

Les actes des collectivités locales dont le préfet considère qu'ils sont de nature à porter atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral aux fins d'obtenir leur annulation. Au regard de la durée de la procédure au fond, qui peut être de plusieurs mois voire dépasser un an, le préfet veille, si la situation le justifie, à assortir son déféré d'une demande de suspension de l'exécution de l'acte litigieux.

En effet, l'article 5 de la loi de 2021 confortant le respect des principes de la République a renforcé l'efficacité du contrôle du juge pour que les actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics puissent se voir appliquer le même régime de déféré-suspension que ceux de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

Les dispositions introduites au cinquième alinéa de l'article L. [2131-6](#) du CGCT prévoient ainsi que : « *Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures* ».

Ce court délai laissé au juge administratif pour se prononcer permet d'éviter que les effets produits par l'acte ne se prolongent, en particulier lorsque les atteintes graves portées aux principes de laïcité et de neutralité affectent des services publics qui accueillent des usagers dans leurs locaux (équipements sportifs, cantines, bibliothèques...).

L'appréciation de la gravité de l'atteinte portée aux principes de laïcité et de neutralité des services publics peut être complexe et ses contours seront précisés par la jurisprudence dans le cadre de l'exercice, par les juridictions administratives, du pouvoir que leur confèrent les dispositions précitées de l'article L. 2131-6 du CGCT.

Le contexte institutionnel de la période 2019-2021 a fortement pesé sur le volume d'actes reçus et contrôlés.

Le contexte juridique de cette même période a quant à lui impliqué:

- *la mise en œuvre d'un nouvel outil de conseil aux collectivités locales, la demande de prise de position formelle ; du fait de la nécessaire adaptation qu'elle suppose de la part des services des préfectures, cette procédure est susceptible d'induire une charge supplémentaire, quand bien même elle serait transitoire ;*
- *une vigilance toute particulière de la part des préfets concernant les actes susceptibles de porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics⁴.*

1.3 Evolution du contexte organisationnel

1.3.1 L'impact de la crise sanitaire de l'épidémie de Covid-19 sur l'organisation du contrôle de légalité

La crise sanitaire a entraîné, au premier semestre de l'année 2020, une période de confinement strict qui a eu un impact inédit sur la transmission des actes des collectivités locales au contrôle de légalité (le nombre d'actes télétransmis a été divisé par trois au bénéfice d'une transmission papier) mais également sur l'exercice du contrôle de légalité par les services de préfecture. En effet, la transmission des actes soumis au contrôle de légalité s'effectue principalement par voie dématérialisée, via le système d'information « @CTES⁵ ». Or, le contrôle des actes télétransmis suppose un accès sécurisé à @CTES, qui n'a pas été toujours possible, au regard des moyens alors disponibles, dans le cadre du télétravail.

Pour remédier à ces difficultés, un certain nombre de mesures d'ordre législatif et réglementaire⁶ ont été adoptées afin d'assurer au mieux la télétransmission des actes, leur entrée en vigueur ainsi que l'exercice de la mission de contrôle :

- Les modalités de transmission des actes des collectivités locales au représentant de l'État au titre du contrôle de légalité ont été assouplies. Une nouvelle voie de transmission a été créée en plus des voies habituelles (dépôt papier, envoi papier par voie postale ou télétransmission via l'application @CTES) prévues par le CGCT.

⁴ Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics (NOR : TERB2132392J).

⁵ L'acronyme @CTES désigne le système d'information destiné à mettre en œuvre le contrôle de légalité dématérialisé. Sa composition est double. D'une part, il comporte un « réseau de collecte » accessible par Internet via des services en ligne proposés par des opérateurs de transmission exploitant un dispositif homologué par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, qui permet aux collectivités émettrices de transmettre par voie électronique au représentant de l'État dans le département les actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire. D'autre part, @CTES désigne l'application métier permettant aux agents des préfectures, des sous-préfectures et des services déconcentrés de l'État d'opérer sur écran le contrôle des actes transmis par voie électronique. Le déploiement de l'application @CTES a été initié en mars 2004.

⁶ Suite à la [loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19](#), trois ordonnances ont été prises, emportant des conséquences sur l'exercice du contrôle de légalité pendant la période : [l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période](#) ; [l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 modifiée portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif](#) ; [l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 modifiée visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19](#).

La transmission électronique des actes aux préfectures par messagerie a ainsi été temporairement autorisée. Afin d'être considérée comme régulière, cette modalité de transmission devait cependant répondre à plusieurs exigences :

- la transmission devait être assurée à partir d'une adresse électronique réservée vers une autre adresse électronique spécifiquement dédiée au contrôle de légalité permettant d'accuser réception de la transmission par cette même voie ;
 - l'envoi électronique ne devait contenir qu'un seul acte et préciser son objet, le nom de la collectivité émettrice, les nom, prénom, adresse électronique et numéro de téléphone de la personne chargée du suivi ;
 - l'accusé de réception électronique devait comporter la date de réception de l'envoi électronique et la désignation de la préfecture réceptrice.
- Les modalités de publication des actes des collectivités locales ont été simplifiées. A titre dérogatoire, la publication des actes réglementaires a pu être assurée sous la seule forme électronique, sur le site internet de la collectivité locale lorsqu'il existe. Elle conditionnait alors l'entrée en vigueur des actes et déterminait le point de départ des délais de recours. Il convenait néanmoins de veiller à ce que ces actes sous forme électronique soient publiés :
- dans leur intégralité ;
 - sous un format non modifiable ;
 - dans des conditions permettant d'en assurer la conservation, d'en garantir l'intégrité et d'en effectuer le téléchargement.
- Le délai pour déférer les actes concernés a été prorogé. Une « période protégée » a été instaurée entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020. Tout délai venant à expiration au cours de cette période était juridiquement interrompu et recommençait à courir pour une durée fixée à deux mois maximum. Ainsi, tous les actes dont le délai de déféré de droit commun avait expiré ou expirerait entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 ont pu être déférés jusqu'au 24 août 2020 inclus.

1.3.2 La fin du déploiement opérationnel du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) en 2020

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

Cette approche a été confortée par les conclusions de la Cour des comptes qui, dans un rapport de 2016⁷, a mis en avant la nécessité de donner aux services des préfectures la capacité d'exercer plus efficacement cette mission constitutionnelle, afin d'être plus présente dans l'appui apporté aux élus locaux.

C'est dans ce double contexte qu'un plan de renforcement du contrôle de légalité a été élaboré et s'est déployé jusqu'en 2020. Il poursuivait les ambitions suivantes :

- Renforcer la capacité d'expertise des services ;
- Rationaliser le traitement des actes ;
- Renforcer l'animation du réseau et l'appui aux préfectures ;

⁷ [Rapport public annuel 2016.](#)

- Optimiser l'activité de contrôle en renforçant les moyens humains et matériels des services afin de les adapter aux exigences de l'exercice de cette mission et aux impératifs de modernisation de l'administration ;
- Structurer et améliorer la mission de conseil aux collectivités locales, notamment à l'égard des plus petites d'entre elles, tout en les responsabilisant davantage dans l'amélioration de la sécurité juridique de leurs actes.

1.3.3 L'entrée en vigueur de l'obligation de télétransmission prévue par la loi « NOTRe » de 2015

L'article 128 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») a rendu obligatoire, pour les communes de plus de 50 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), les départements et les régions, la transmission au contrôle de légalité de leurs actes par voie électronique. La loi précise que ces dispositions sont applicables dans un délai de cinq ans à compter de sa promulgation, soit le 7 août 2020.

Depuis cette date, certaines collectivités locales n'ont donc plus le choix du mode de transmission de leurs actes au contrôle de légalité.

Toutefois, la transmission par voie dématérialisée de certains types d'actes, de par leur volume ou du nombre d'annexes qui les composent, peut présenter des difficultés techniques. Aussi, les collectivités locales confrontées effectivement à de telles difficultés ont pu, à titre dérogatoire et temporaire, procéder à un envoi par le mode « multicanal » de l'application @CTES, afin de remplir formellement leur obligation de télétransmission. Le mode « multicanal » permet de scinder la transmission en plusieurs envois selon des formalités différentes, la pièce principale de l'acte étant transmise sous forme numérique et les pièces annexes sous format papier.

L'envoi n'est considéré comme complet et les délais de déferé préfectoral ne commencent à courir qu'à compter de la réception de l'ensemble des pièces accompagnant l'acte.

Le contexte organisationnel de la période 2019-2021 est ainsi marqué par :

- *Le fait que la mission de contrôle de légalité n'ait pas été identifiée comme prioritaire dans le cadre de la continuité de service lors de la crise sanitaire en 2020 :*
 - o *la transmission des actes des collectivités locales a été compliquée par le confinement malgré l'adoption de mesures d'ordre législatif et réglementaire de nature à assouplir les conditions de cette transmission ;*
 - o *le recours aux outils de télétravail a parfois été limité dans certains départements, alors qu'un accès sécurisé au système d'information @CTES est nécessaire pour contrôler les actes télétransmis.*
- *L'adaptation des services du contrôle de légalité qui étaient susceptibles de recevoir, pour un même acte, ce dernier de façon dématérialisée et des pièces complémentaires par voie papier.*

2. L'organisation du contrôle de légalité

2.1 Une organisation interne du contrôle de légalité stabilisée dans le cadre du PPNG mais réinterrogée par la crise sanitaire

Les préfetures précisent, pour 90 % d'entre elles, que les mesures d'ordre législatif et réglementaire prises pour assurer la continuité de la mission de contrôle de légalité (cf. 1.3.1) étaient adaptées à la situation exceptionnelle liée à la crise sanitaire.

Elles ont également trouvé très utiles les foires aux questions produites par la Direction général des collectivités locales (DGCL) et ont apprécié la réactivité avec laquelle leur ont également été envoyées fiches et instructions.

Néanmoins plusieurs difficultés ont été relevées durant cette période :

- Un important délai de latence avant de disposer des outils adaptés au télétravail et à la consultation d'@CTES à distance. Ainsi, dans un premier temps ce sont les boîtes personnelles des agents qui ont été utilisées avec tous les inconvénients associés en termes d'organisation et de sécurité. Le contrôle des actes télétransmis a pu se faire dès que les agents ont été équipés de postes informatiques nomades (NOEMI).
- Un temps de travail supplémentaire en termes de tri et d'archivage lié à la création et à l'ouverture d'une boîte fonctionnelle par chaque préfeture afin de permettre la réception des actes.

Cette période de crise sanitaire a été marquée par trois phases distinctes ayant eu, chacune, un impact différent sur l'organisation des services chargés du contrôle de légalité :

- Le premier confinement lors duquel les agents n'étaient pas équipés de postes informatiques sécurisés permettant de télétravailler et au cours duquel le nombre d'actes contrôlés était peu élevé, faute d'activité et de capacité des collectivités locales à assurer la transmission de leurs actes au préfet ;
- La sortie du confinement et le contrôle des nombreux actes pris par les assemblées délibérantes à la suite des élections intervenues entre le 15 mars et le 28 juin 2020 ;
- La sortie de crise et la gestion de l'afflux d'actes lié à la fois à ceux qui n'avaient pas pu être contrôlés jusque-là et à la reprise de l'activité.

Cette situation a nécessité un certain nombre de réorganisations ponctuelles pour les agents en préfeture :

- Il a été nécessaire d'alterner des phases de présentiel et de distanciel dans la mesure où les dossiers papier, d'une part, les lettres d'observations et recours gracieux, d'autre part, ne pouvaient être récupérés et mis en signature qu'à la préfeture ;
- Des permanences ont été organisées en conséquence au sein des préfetures afin de garantir la continuité de service ;
- Le contrôle des actes effectué à leur domicile par les agents s'est fait de manière dégradée tant que l'accès à @CTES était impossible ;
- Des tableaux de suivi et des points téléphoniques réguliers ont dû être instaurés afin de faciliter la communication sur l'avancement du contrôle des actes et le partage d'informations (l'outil collaboratif mis en place par certaines préfetures a pu être utilisé à cette fin) ;
- L'activité de conseil s'est accrue, afin de communiquer auprès des élus, en particulier concernant l'explicitation des règles dérogatoires en matière de contrôle de légalité et de fonctionnement des institutions locales pendant cette période ;

- Une cellule d'information du public, à laquelle les élus pouvaient recourir, a été ouverte dans plusieurs préfectures ;
- Une stratégie de priorisation du contrôle des actes en sortie de crise a été mise en place afin de résorber les stocks d'actes et de lisser l'activité des services.

Pendant cette période, la diminution du nombre d'actes pris par les collectivités a :

- généré un décalage dans le temps (des marchés en particulier) et un afflux massif à la fin du confinement ;
- été en partie compensée par le volume d'actes pris à la suite des élections municipales.

Par ailleurs, le contrôle des actes s'est concentré non plus sur les actes prioritaires nationaux, mais sur les actes liés à la gestion de la crise sanitaire concernant par exemple les fermetures d'écoles, de commerces ou de divers locaux, le respect des jauges, le port du masque, les modalités de réunion des conseils municipaux (changement de lieu de réunion, absence de public...) ou encore la circulation des personnes (marchés, jardins familiaux, terrains multisports...).

2.2 Une mission de conseil de plus en plus importante

Le conseil est une fonction inhérente à la mission constitutionnelle qu'est le contrôle de légalité. Par définition, cette fonction fait partie intégrante des missions quotidiennes des agents contrôleurs.

En effet, les agents n'ont pas vocation à opérer un contrôle juridictionnel de l'acte qu'ils reçoivent, ni à sanctionner la collectivité locale en raison du non-respect d'une réglementation. En ce sens, ils sont placés dans une relation de dialogue et de pédagogie vis-à-vis des élus et de leurs services administratifs.

Cette fonction de conseil juridique a un double effet bénéfique :

- Sécuriser, en droit, l'action des collectivités locales ;
- Préserver la situation juridique des administrés dans leurs relations avec les collectivités locales.

Les préfectures considèrent, sur la période concernée, que 40 % de leur temps en moyenne a été dévolu à la mission de conseil, dont près de la moitié du temps pour répondre à des questions nécessitant plus d'une heure de travail. Cette part était estimée à 36 % sur la période 2016-2018.

Les préfectures se sont donc organisées afin d'absorber la demande croissante de conseil de la part des collectivités locales :

- 93 % proposent une boîte fonctionnelle réservée aux questions des collectivités ;
- 29 % sont joignables lors de permanences téléphoniques ;
- 23 % reçoivent les collectivités dans le cadre d'accueils physiques ;
- 8 % disposent d'un formulaire de saisine sur leur site internet.

D'autres moyens ont également été utilisés afin de conseiller les collectivités locales en anticipant leurs éventuelles demandes. Pour ce faire, certaines préfectures ont conforté leurs moyens d'intervention et d'action vers les élus locaux tels que la mise en place sur leur site internet de pages d'information consacrées aux dernières actualités, l'organisation de réunions d'information ou de séminaires annuels à l'attention des directeurs généraux des

services (DGS) ou des secrétaires de mairie afin de répondre à leurs questions et de les informer sur les illégalités fréquemment constatées, ou encore l'élaboration de circulaires visant à recenser les principales illégalités décelées l'année N-1 et précisant comment les éviter l'année suivante.

Seules 39 % des préfetures indiquent avoir été sollicitées par des collectivités locales dans le cadre de demandes de prise de position formelle. Selon les déclarations des préfetures interrogées, les domaines concernés par ces demandes sont variés :

- L'application de la théorie de l'imprévision pour un accord-cadre ;
- La création d'une centrale d'achat sous la forme d'une association entre une commune et une communauté d'agglomération ;
- L'approbation d'un projet de vente en l'état futur d'achèvement pour la construction d'une salle de spectacle ;
- Le projet d'un avenant à une délégation de service public d'un camping afin de modifier la période d'ouverture habituelle et la reporter à une autre période de l'année ;
- L'extension d'un commerce ;
- Une autorisation de diviser un bien à usage d'habitation (permis de diviser) ;
- Une convention de mise à disposition d'un terrain ;
- La majoration d'indemnités de fonction ;
- La mise en place d'un service d'intérêt économique général relatif aux activités « jeunesse » d'une commune ;
- Le calcul des indemnités du maire ;
- L'entrée d'un conseil départemental dans le capital d'une société coopérative d'intérêt collectif ;
- Le recours à un contrat bail.

Les préfetures précisent que lorsque la demande de prise de position formelle ne remplit pas les conditions définies par les articles [R.1116-1](#) et suivants du CGCT, elles traitent la demande sous l'angle du conseil afin d'apporter une réponse à la collectivité locale concernée.

47 % des préfetures ont d'ailleurs assuré la promotion de ce nouvel outil, parfois encore méconnu des collectivités locales, et ce de plusieurs façons : par circulaire, mail ou lettre d'information, à l'occasion d'une réunion, par courrier ou encore directement dans le cadre d'une rubrique identifiée sur leur site internet.

Enfin, seules 13 % des préfetures ont eu recours⁸ au dispositif de conseil prévu à l'article [R. 212-1](#) du code de justice administrative aux termes duquel : « *les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets. Les questions relevant des attributions des préfets de région de la métropole sont soumises par ces derniers à la cour administrative d'appel, les autres au tribunal administratif* ».

⁸ Exemples : articulation des dispositions du CGCT et du code de commerce en matière de sociétés publiques locales pour permettre l'actionnariat des salariés à la faveur d'une augmentation du capital social, fondement juridique de l'article L. 1523-7 du CGCT utilisé de manière erronée par les collectivités afin d'accorder des subventions dans le domaine du tourisme et de la culture, caractère administratif ou industriel et commercial des activités d'un syndicat intercommunal, caractère obligatoire d'une dépense engagée par un département et dont il a été demandé, par un titre de recettes, le remboursement.

2.3 Des sous-préfectures impliquées dans l'exercice du contrôle de légalité

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

- Dans 71 % des départements, les sous-préfectures assurent la réception des actes ;
- Dans 17 % des départements, les sous-préfectures exercent un contrôle de légalité sur des thématiques bien précises (biens de sections, intercommunalité...).

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

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

- une expertise en matière d'ingénierie territoriale ;
- un rôle essentiel dans la mise en œuvre et la coordination interministérielle des politiques publiques ;
- un rôle de facilitateur auprès des élus dans le développement de leurs projets.

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

Par ailleurs, les sous-préfectures :

- contribuent à l'élaboration de la stratégie locale de contrôle de légalité en faisant remonter des enjeux locaux à prendre en considération ;
- contribuent au bilan annuel préfectoral de l'exercice de la mission de contrôle de légalité ;
- assistent les agents en charge du contrôle de légalité à la préfecture dans les tâches matérielles de réception et de tri et d'envoi des actes reçus en sous-préfecture et entrant dans le champ des priorités de contrôle, mais aussi dans la détection des irrégularités par des opérations de pré-contrôle sur les actes pouvant donner lieu à signalement ;
- adressent aux collectivités locales des recours gracieux *via* des lettres d'observations préparées par les services préfectoraux chargés du contrôle de légalité et signées par le sous-préfet, le préfet étant seul à même de déférer les actes.

2.4 L'appui des autres services de l'Etat est essentiel

2.4.1 La direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M)) est le plus souvent un acteur incontournable auprès des préfectures en matière d'urbanisme

Selon les départements, les types d'organisation diffèrent, la DDT(M) étant plus ou moins impliquée dans l'exercice de la mission de contrôle de légalité en matière d'urbanisme. Entre 2019 et 2021, les DDT(M) sont intervenues en matière de contrôle de légalité dans 29 départements.

Lorsqu'elles concourent à cette mission, elles peuvent être amenées à :

- réaliser l'ensemble du contrôle des actes, préparer les projets de recours gracieux (ou proposer parfois un appui) et exercer la mission de conseil en matière d'urbanisme ;
- contrôler les autorisations d'urbanisme ou documents d'urbanisme et formuler des propositions de suite à donner ;
- intervenir en matière de conseil en apportant un appui technique et juridique.

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

| | Signature par la DDT(M) des lettres pédagogiques ne valant pas recours gracieux | | Préparation des recours gracieux par la DDT(M) | | Préparation des déférés par la DDT(M) | |
|---|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|--|---------------------------------------|
| | Documents d'urbanisme | Autorisations du droit des sols | Documents d'urbanisme | Autorisations du droit des sols | Documents d'urbanisme | Autorisations du droit des sols |
| Nombre de départements concernés | 36 | 23 | 59 | 42 | 53 | 39 |

Source : réponses des préfectures au questionnaire adressé pour l'élaboration du rapport 2019-2021, traitement DGCL.

Enfin, dans 18 départements, les préfectures précisent que, si ce sont bien leurs services qui effectuent le contrôle des actes d'urbanisme, elles bénéficient pour ce faire d'un agent de la DDT(M) mis à leur disposition.

2.4.2 D'autres services de l'Etat apportent leur contribution aux services du contrôle de légalité des préfectures

Au vu de la dimension interministérielle de la mission de contrôle de légalité, il a été demandé aux préfectures de préciser quels autres services de l'Etat y participent à leurs côtés. La fréquence des échanges entre préfecture et services déconcentrés est variable d'une année à l'autre, dans la mesure où elle est liée à la fois aux spécificités des actes reçus sur la période et au volume d'actes effectivement contrôlés relevant des compétences des services déconcentrés.

Ainsi, dans 67 départements, les préfectures font part de contacts réguliers avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP). Celle-ci peut intervenir, à la demande d'une préfecture, pour fournir un avis sur des délégations de service public, analyser des délibérations à caractère fiscal ou encore apporter un éclairage en matière d'intercommunalité (dissolution et liquidation de syndicats). Elle peut également être amenée à signaler certains actes grâce aux alertes des comptables publics. Parfois ce partenariat est formalisé dans le cadre d'un protocole d'accord (2 préfectures concernées) ou d'une convention (11 préfectures concernées), mais le plus souvent l'appui de la DDFIP s'inscrit dans un cadre informel.

La direction départementale de la protection des populations (DDPP) est également un interlocuteur privilégié dans 20 départements. Il s'agit moins d'échanges réguliers formalisés que de signalements à l'initiative de la DDPP. Elle est par ailleurs compétente sur les questions relatives aux animaux (abattoirs), à la concurrence dans le cadre des délégations de service public et à la répression des fraudes en matière de commande publique.

Dans 17 départements, la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) fournit, si nécessaire, des informations sur les pratiques anti-concurrentielles ainsi que sur les dérogations au repos dominical. Les préfetures ont également parfois recours à son expertise en matière de commande publique.

Des échanges ponctuels se tiennent également avec l'agence régionale de santé (ARS) dans 15 départements et principalement à l'initiative des préfetures qui sollicitent un éclairage sur une réglementation spécifique ou sur des questions relatives aux professionnels de santé qui exercent au sein de la fonction publique territoriale.

D'autres services procurent un appui ponctuel aux préfetures. Il s'agit de France Domaine pour ce qui relève des évaluations lors de l'achat ou de la vente de biens, de la direction des services départementaux de l'Education nationale (DSDEN) pour des questions de participation aux frais de fonctionnement des écoles et de dérogations scolaires ou encore de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) avec les architectes des bâtiments de France (ABF) pour des questions d'urbanisme.

Les préfetures ont été fortement affectées par la crise sanitaire :

- dans un contexte tendu, elles se sont néanmoins adaptées afin de maintenir une mission de conseil à l'attention des collectivités locales ;
- elles ont fait face à un afflux massif d'actes à contrôler à l'issue du confinement.

Le rôle de conseil des préfetures sur l'application du droit et la maîtrise des risques est indissociable de leur mission de contrôle. Cette mission de conseil continue à s'accroître et prend des formes variées impliquant une réorganisation de la répartition du temps de travail des agents.

Dans la plupart des cas, les sous-préfetures assurent un important travail de tri des actes qu'elles reçoivent. Les sous-préfets, en tant qu'interlocuteurs de proximité des élus, apportent conseil et signent les recours gracieux. Ils sont des acteurs clés de l'action coordonnée de l'Etat.

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

- La DDT(M) est souvent un partenaire incontournable du contrôle des actes et documents d'urbanisme, en propre ou par la mise à disposition d'un agent en préfecture ;
- D'autres services (DDFiP, DDPP, DREETS...) interviennent en tant que de besoin et davantage par le recours à des signalements.

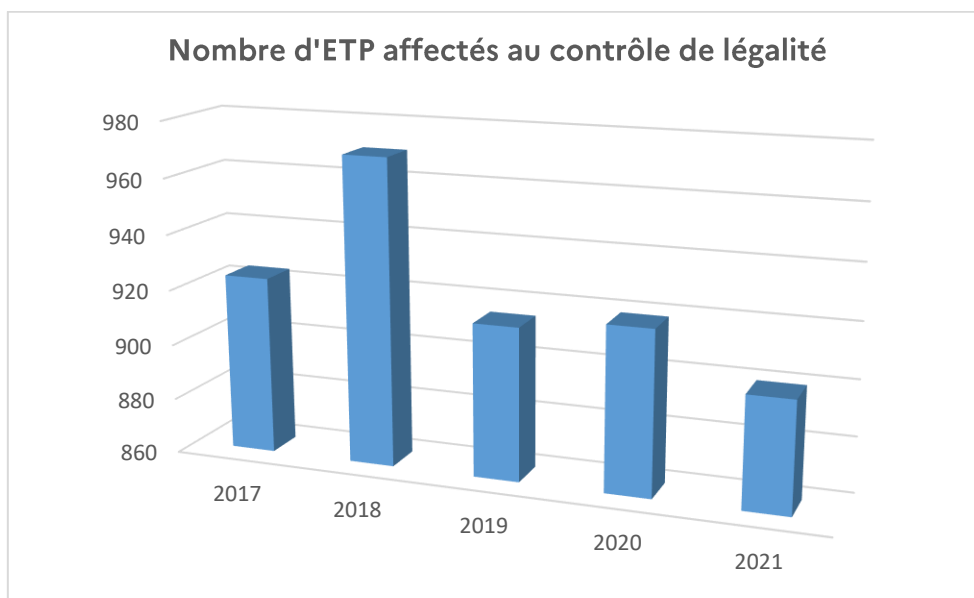
3. Les moyens du contrôle de légalité

Les moyens mis à disposition des préfectures font l'objet d'une stabilisation tant du point de vue humain que matériel.

3.1 Le déploiement des renforts d'effectifs alloués au titre du PPNG est terminé

| | ETPT 2019 | ETPT 2020 | ETPT 2021 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| AM510 Contrôle de légalité | 914,9 | 919 | 900,2 |
| AM511 Réception et tri stratégique des actes | 260,9 | 257,6 | 245,9 |
| AM512 Domanialité, fonctionnement des institutions locales et police municipale | 189,6 | 193,2 | 188,7 |
| AM513 Fonction publique territoriale | 115,1 | 114,1 | 119,2 |
| AM514 Urbanisme | 153,5 | 158,6 | 154,0 |
| AM515 Marchés publics | 195,8 | 195,5 | 192,4 |

Source : ANAPREF



Source : ANAPREF

70 % des préfectures font état de difficultés de recrutement en avançant plusieurs raisons :

- La perception négative, par les agents, des postes proposés :
 - o les postes au sein des bureaux chargés du contrôle de légalité apparaissent techniques et complexes avec une forte dominante juridique susceptible d'intimider (en particulier les agents de catégorie B) ;
 - o la charge de travail est réputée importante ;
 - o le coût d'entrée sur les postes est considéré comme conséquent avec un important travail d'acquisition des compétences et de formation impliquant un délai relativement important avant d'être opérationnel.
- Le manque supposé de formation dans le cadre de la prise de poste.

Ce chiffre est cependant à nuancer, car certaines préfectures précisent que c'est le département lui-même qui ne serait pas attractif, ce qui nuirait au recrutement pour l'ensemble des postes proposés. Par ailleurs, les lauréats de concours affectés dans les services du contrôle de légalité quittent rapidement les départements dont ils ne sont pas originaires.

Certaines préfectures ont mis en place des mesures afin de tenter de remédier à cet état de fait en mobilisant plusieurs leviers d'action :

- Stabiliser les équipes en place : demande d'une durée minimale sur le poste ;
- Communiquer sur les postes vacants auprès d'un public élargi : partage des fiches de postes sur *LinkedIn*, organisation de « *job dating* », contacts avec les universités ;
- Rendre les postes plus attractifs : mise en avant de l'importance de la mission de conseil ;
- Constituer en interne un vivier de candidats aux postes juridiques après une réunion de présentation des métiers concernés en préfecture ;
- Pallier temporairement le manque d'effectif : recours à des vacataires, stagiaires, apprentis ou contractuels de courte et longue durées.

3.2 Un plan de formation à renforcer au vu des enjeux de la mission de contrôle de légalité compensé par des outils mis à disposition par la DGCL ou développés en interne par les préfectures

Au-delà des actions de formations déjà engagées à l'égard des agents présents dans les services de préfecture, un plan de formation pérenne et spécifique pour le contrôle de légalité a été conçu dans le cadre du PPNG en lien avec la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Il est aujourd'hui intégré au catalogue de formation et opérationnel depuis 2018. Il comprend :

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

Cependant, seules 63 % des préfectures affirment être suffisamment informées de cette offre de formation et 89 % demandent des formations supplémentaires.

Les préfectures font également état de difficulté d'accès à la formation, en particulier lors de la prise de poste des agents.

Les préfectures réitèrent plusieurs pistes d'amélioration :

- Avoir accès aux formations rapidement après la prise de poste grâce au *e-learning* ;
- Alternier formations de type « prise de poste » et formations plus poussées au vu de la technicité des sujets ;

- Proposer de nouvelles formations dans des domaines techniques tels que l'intercommunalité, le fonctionnement des institutions locales, la domanialité, les concessions, les autorisations du droit des sols, les interventions économiques, etc.

Si l'offre de formation n'est pas encore considérée comme optimale par les préfetures, ces dernières peuvent cependant s'appuyer sur des outils pour les accompagner dans leurs missions quotidiennes. Ils ne remplacent pas les formations mais constituent une aide précieuse, en particulier pour les nouveaux agents. Ainsi, parmi les préfetures :

- 90 % utilisent des grilles de contrôle élaborées en interne ;
- 95 % ont accès à une ressource documentaire utile bien que l'accès à de nombreuses sources d'informations soit payant ;
- 67 % se sont dotées de tableaux ou de fiches de suivi du contrôle des actes ;
- 75 % ont élaboré des fiches de procédure visant à capitaliser les connaissances et les points de vigilance à chaque étape du contrôle ;
- 55 % ont instauré des outils partagés avec leurs sous-préfetures (fiches navettes, tableaux de suivi...).

La DGCL propose également des outils que les préfetures sont nombreuses à utiliser :

- 80 % ont consulté les fiches pratiques relatives à l'utilisation de l'application @CTES ;
- 87 % reçoivent la lettre du droit des collectivités locales ;
- 90 % consultent régulièrement l'intranet de la DGCL ;
- 59 % font partie du réseau du contrôle de légalité (outil collaboratif).

De manière générale, la principale demande formulée en matière d'appui porte sur la rapidité de la transmission des informations relayées par la DGCL sur des réformes nouvelles, afin que les préfetures soient en mesure d'apporter des réponses aux questions pointues posées par les collectivités locales.

3.3 La télétransmission des actes atteint un palier

Les données relatives à la télétransmission montrent sa progression régulière :

| | Taux d'actes télétransmis via le système d'information @CTES |
|-------------|--|
| 2018 | 60,47 % |
| 2019 | 66,08 % |
| 2020 | 68,68 % |
| 2021 | 73,30 % |

Source : DMATES - Indicateurs INDIGO IM514

Au-delà de l'obligation de télétransmission introduite par la loi NOTRe en 2015, cette progression s'explique aussi grâce aux développements dont l'application @CTES a fait l'objet et aux perspectives de nouvelles chaînes de télétransmission avec la plateforme des autorisations d'urbanisme (PLAT'AU) et le Géoportail de l'urbanisme (GPU), lesquelles ont incité les collectivités locales à recourir à des outils d'instruction dématérialisés.

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

- Financier :
 - o refus d'investir dans une clé de télétransmission ;
 - o coût de l'achat de matériel informatique adéquat ;
- Technique :
 - o problème de réseau internet pour les zones rurales ;
 - o formalisme dissuasif du processus de raccordement ;
 - o manque de personnel pour scanner les pièces, qui sont nombreuses en matière d'urbanisme ;
 - o authentification informatique considérée comme moins fiable par certaines collectivités locales ;
 - o freins psychologiques tenant à une crainte liée aux capacités à utiliser l'application ;
 - o crainte d'une faible disponibilité des opérateurs de télétransmission en matière d'accompagnement et d'assistance ;
 - o difficultés liées à l'envoi de dossiers volumineux ;
 - o appréhension d'une plus grande vulnérabilité en cas de perte de données ;
 - o complexité de la nomenclature des actes ;
- Organisationnel :
 - o manque de moyens matériels et humains des petites collectivités locales ;
 - o souhait de certains secrétaires de mairie de ne pas changer leurs méthodes de travail ;
- Politique :
 - o volonté de certains élus locaux de conserver un lien physique avec la préfecture et/ou les sous-préfectures.

En réponse à ces freins, des actions de promotion et de sensibilisation sont menées auprès des collectivités locales par les préfectures pour inciter au raccordement à l'application @CTES, au moyen de courriers d'information ou de relance pour celles qui ne remplissent pas leur obligation de télétransmission, de réunions et de circulaires d'information (comportant les coordonnées d'un référent), de déplacements pour présenter le dispositif, d'une sensibilisation via les sous-préfets lors de leurs contacts avec les élus (argumentaire sur effets positifs de la dématérialisation), de sessions d'information en lien avec les centres de gestion de la fonction publique territoriale, de mise en ligne des documents utiles, de l'attribution de subventions au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de guides pédagogiques de la télétransmission ou encore de propositions de tests dans le cadre du processus de raccordement.

En outre, afin de gérer les différents canaux de transmission des actes, certaines préfectures indiquent définir des plages horaires réservées à la réception des actes papier, ou imposer une prise de rendez-vous obligatoire.

L'un des obstacles majeurs à une dématérialisation encore plus importante demeure cependant, selon les préfectures, l'absence de moyens coercitifs prévus à l'encontre des collectivités locales de plus de 50 000 habitants qui ne respectent pas l'obligation de télétransmission à laquelle elles sont soumises et ce malgré les relances des préfectures.

Néanmoins le taux de raccordement à l'application @CTES dépasse 62 % au 1^{er} janvier 2021 et continue sa progression bien que de façon inégale sur le territoire. Plusieurs préfectures font ainsi état, dans leur département, de l'atteinte d'un plafond indépassable concernant le nombre de raccordements. En effet, les dernières collectivités locales non raccordées ont déjà été sensibilisées et informées mais ne souhaitent pas, en l'état, adhérer à la télétransmission.

Par ailleurs, les fonctionnalités de l'application @CTES sont utilisées de façon disparate par les préfectures :

- Près de la moitié d'entre elles indiquent avoir mis en place une stratégie de tri automatique sur @CTES (règles de routage, règles de priorité). Cette dernière nécessite néanmoins que les collectivités locales aient renseigné correctement la matière des actes transmis ;
- 26 % reçoivent des actes par le biais de la fonction « multi-canal ». Ce type d'envoi concerne principalement les actes relevant de l'urbanisme ou de la commande publique qui nécessitent de transmettre des documents volumineux ;
- 12 % utilisent la fonctionnalité « lettres d'observations » ;
- 42% ont paramétré l'application pour intégrer leur stratégie locale de contrôle dans @CTES.

3.4 L'appui du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) est essentiel pour les préfectures

L'organisation du PIACL n'a pas connu d'évolution sur la période 2019-2021, depuis 2017 le pôle étant structuré en cinq chambres thématiques :

- Chambre 1 : intercommunalité, domanialité, urbanisme ;
- Chambre 2 : commande publique et institutions locales ;
- Chambre 3 : fonction publique territoriale, polices administratives, services publics locaux ;
- Chambre 4 : montages juridico-financiers complexes utilisés pour mener à bien les projets, interventions économiques ;
- Chambre 5 : contrôle budgétaire et fiscalité locale.

Une équipe de juristes confirmés intervient à la fois en matière :

- d'assistance juridique sur l'interprétation des textes, l'aide au contentieux et le conseil dans le cadre des saisines formalisées par les préfectures sur les thématiques du contrôle de légalité mais également dans le cadre de montage de projets initiés par les collectivités locales ;
- d'information à travers la base de données du système d'information et d'appui au contrôle de légalité (SIACL) et les veilles jurisprudentielles ;
- de formation en lien avec la SDRF.

Les préfectures indiquent être très satisfaites de l'accompagnement proposé par le PIACL. 97% recourent au pôle : 40% de manière régulière et 60% occasionnellement. Elles considèrent sa base de données (SIACL) comme une ressource essentielle qu'elles consultent très souvent. Les réponses apportées sont considérées comme précises et pertinentes bien que les délais de réponse soient parfois considérés comme trop longs au vu du délai de deux mois imparti pour le contrôle des actes. Pour la grande majorité des préfectures, les saisines du PIACL et la consultation du SIACL constituent leurs principaux outils d'aide au contrôle.

Le renforcement des moyens humains dans le cadre du PPNG (2015-2020) est arrivé à son terme, tandis que les préfectures font état de difficultés persistantes à recruter. Or une corrélation forte existe entre le nombre d'ETP affectés au contrôle de légalité et la capacité à répondre à l'ambition affichée dans la stratégie de contrôle de chaque préfecture.

Le plan national de formation est encore insuffisamment connu et mobilisé. Les préfectures s'appuient cependant sur des outils élaborés en interne tels que des tableaux de suivi ou des fiches de procédure, ou fournis par la DGCL afin d'exercer leur mission de contrôle.

La télétransmission des actes au contrôle de légalité est en constante progression bien qu'un pallier semble atteint dans un certain nombre de départements, incitant les préfectures à développer des stratégies proactives afin de convaincre les collectivités locales non encore raccordées à l'application @CTES. Il demeure deux freins principaux à la généralisation de la télétransmission : d'une part, pour les collectivités locales transmettant peu d'actes au contrôle de légalité, le coût de la télétransmission peut être supérieur au coût annuel de la transmission des actes sous forme papier. D'autre part, l'accélération de la dématérialisation nécessite que les collectivités locales modernisent leur mode de fonctionnement.

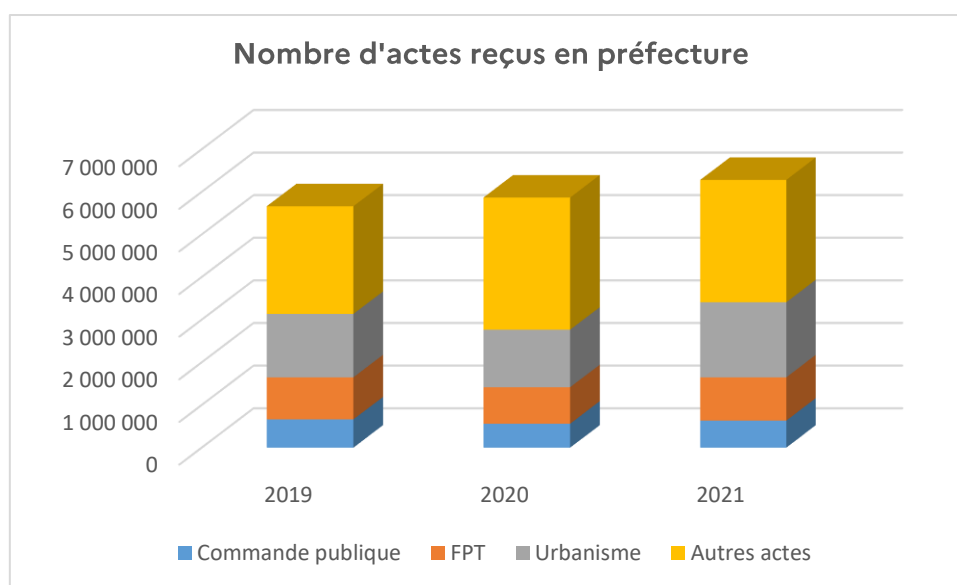
Le PIACL est un appui essentiel plébiscité par les préfectures qui le saisissent en cas de questions complexes pour lesquelles elles n'ont pas trouvé de réponses dans le SIACL.

4. L'exercice du contrôle de légalité

4.1 Le nombre d'actes reçus est en hausse et dépasse pour la première fois les six millions

On constate une augmentation continue du nombre global d'actes reçus en préfecture : 5 661 821 en 2019, 5 866 736 en 2020 et 6 280 446 en 2021, soit une hausse globale de 11 % sur la période. Les chiffres détaillés sont présentés en annexe.

L'accroissement du nombre d'actes reçus correspond, sur la période concernée, d'une part, aux actes pris en matière de police dans le cadre de la crise sanitaire et, d'autre part, à ceux pris dans les domaines de la vie institutionnelle et de la démocratie locale à la suite notamment des élections municipales (mise en place des assemblées, délégation des adjoints, des conseillers délégués et vice-présidents, accords locaux, délégations de fonctions ou de signatures, régimes indemnitaires...).

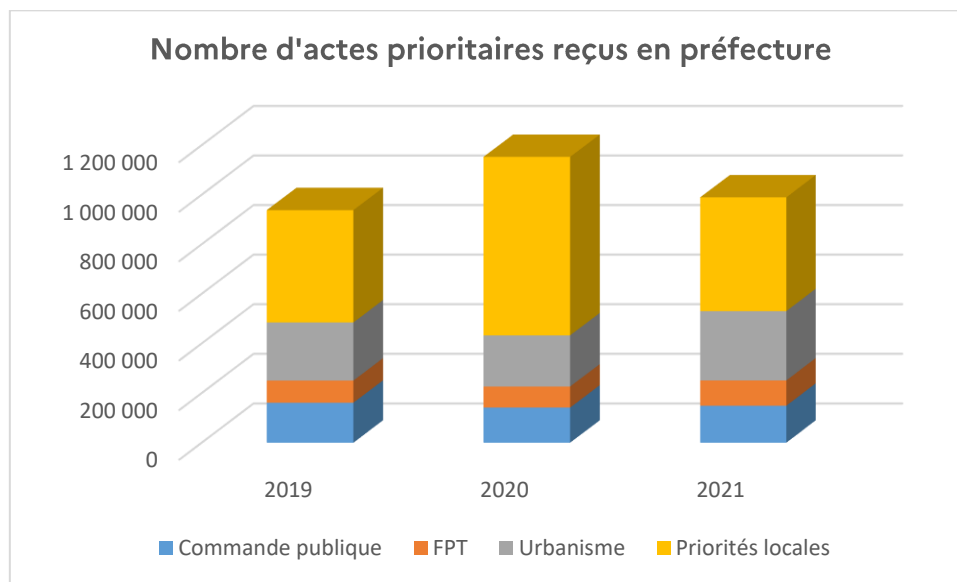


Source : DMATES - Indigo

Plus précisément :

- En matière de commande publique, on constate une diminution globale du nombre d'actes transmis (- 4,3 %), liée en partie au relèvement du seuil de dispense de procédure de passation des marchés publics à 215 000 €, au report d'un certain nombre d'investissements en raison de la crise sanitaire mais également au ralentissement lié au délai de latence après les élections avant la relance d'un cycle d'investissements ;
- Pour les actes relevant de la fonction publique territoriale (FPT), on note une hausse (+ 2,8 %) en lien avec le renouvellement des conseils municipaux, les opérations de recrutements suite aux élections, en particulier concernant les contrats de collaborateurs ;
- Les actes d'urbanisme sont également plus nombreux parmi les actes reçus (+ 18,4 %), en raison, notamment, du rattrapage des dépôts de permis de construire à l'issue des confinements.

On constate également une augmentation de 5,5 % du nombre d'actes prioritaires (priorités nationales et locales) reçus en préfecture sur la période : 937 521 en 2019, 1 152 540 en 2020 et 989 203 en 2021. Parmi les actes prioritaires, la réception de ceux relevant des priorités locales est en hausse (+ 1,3 %). L'une des explications repose sur l'afflux d'actes relevant de la vie institutionnelle des collectivités locales qui a suivi les élections. Ces thématiques sont souvent priorisées par les préfectures au titre de l'exercice de leur mission de contrôle.



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

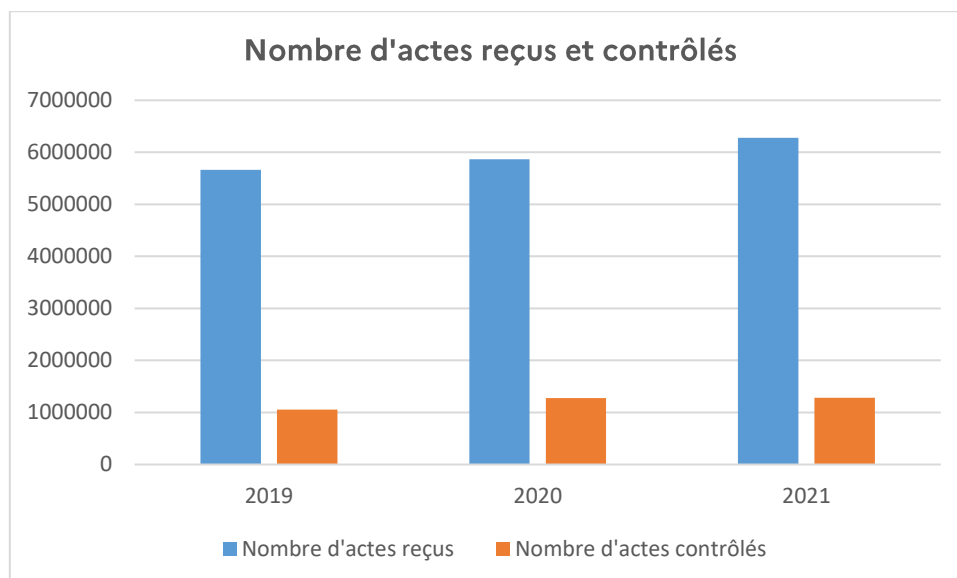
Face à ce constat, elles procèdent à une information générale et à des rappels réguliers auprès des collectivités locales sur la liste des actes transmissibles : envoi d'une circulaire annuelle ou d'une synthèse annuelle précisant les erreurs dans l'envoi des actes, envoi d'une circulaire aux élus en début de mandat avec un rappel sur les actes transmissibles, liste des actes transmissibles accessible sur l'intranet de la préfecture, organisation régulière de réunions de sensibilisation auprès des nouveaux secrétaires de mairie, mise à disposition d'un mémento, rappels effectués dans les lettres d'information diffusées par les préfectures...

Lors de la réception d'actes non transmissibles, certaines préfectures les renvoient avec une notice explicative, tandis que d'autres les archivent et le cas échéant, les détruisent.

4.2 Le nombre d'actes contrôlés est en hausse

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

Le volume d'actes contrôlés connaît une tendance générale à la hausse sur la période 2019- 2021 : il passe de 1 053 209 actes en 2019 à 1 277 577 en 2020 et 1 282 781 en 2021, soit une augmentation de 21,8 % sur la période.



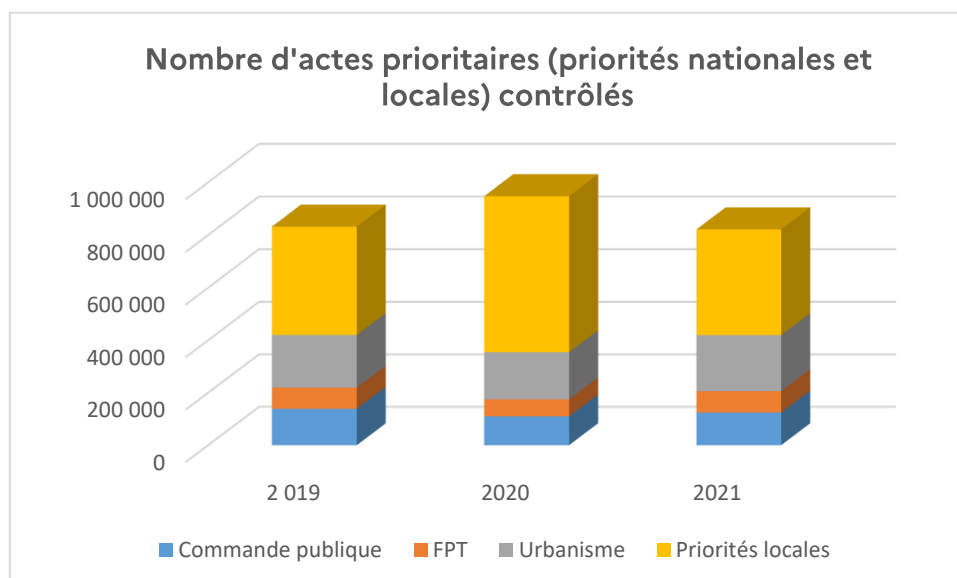
Source : DMAT - Indigo

4.2.2 Un taux de contrôle des actes prioritaires qui diminue

L'objectif assigné aux préfetures en termes de taux de contrôle des actes prioritaires a été revu : fixé à 100 % entre 2013 et 2016, il a été ramené à 92 % dès 2017 puis à 90% en 2021.

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

Le taux de contrôle des actes prioritaires a ainsi oscillé entre 82,2 % et 88,7 % sur la période 2019-2021.



Source : DMAT - Indigo

Plusieurs raisons peuvent, selon les préfectures, être avancées pour expliquer que le taux de contrôle des actes prioritaires soit en dessous de la cible :

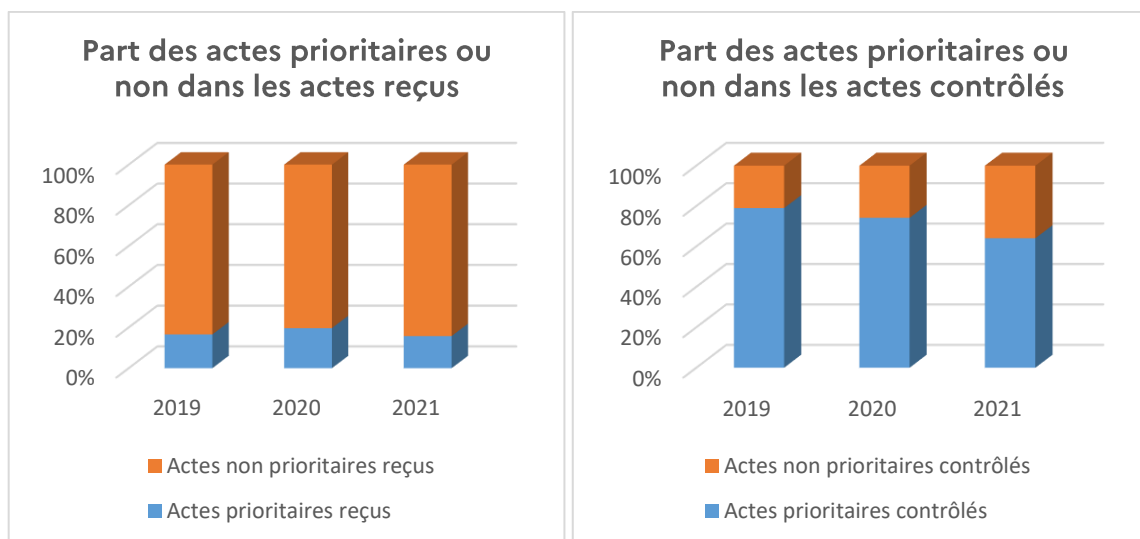
- Une hausse importante de la demande de conseil et du temps passé par les agents sur cette mission ;
- Un défaut d'actualisation des stratégies locales qui sont parfois trop ambitieuses en ce qu'elles comprennent de trop nombreuses priorités locales et, par conséquent, un nombre important d'actes à contrôler. A l'inverse, le resserrement du nombre de priorités locales peut expliquer qu'un certain nombre d'actes soit contrôlé sans pour autant relever des catégories prioritaires (par exemple des actes en matière d'intercommunalité, qui peuvent recouvrir des enjeux politiques et financiers importants, sans pour autant toujours être définis comme des actes prioritaires) ;
- La priorisation d'autres activités au détriment du contrôle des actes prioritaires (contentieux, coordination, contrôle d'actes non prioritaires mais signalés...);
- L'oubli de cocher la case « prioritaire » dans l'application @CTES impliquant une mauvaise comptabilisation des actes prioritaires réellement contrôlés ;
- La faiblesse des effectifs affectés à l'exercice du contrôle de légalité au regard du volume d'actes concernés ;
- Les nombreuses vacances de postes, le « turn-over » important dans les services et la perte d'expertise qui en découle.

Ce repli s'explique aussi par des raisons conjoncturelles liées à la pandémie et aux élections municipales ainsi que par des raisons structurelles liées à un schéma d'emploi contraint et à des tensions sur les crédits de masse salariale.

En effet, le respect du schéma d'emploi a pu conduire à opérer localement des arbitrages dans l'allocation des moyens pour tenir compte d'autres enjeux forts portés par le ministère de l'intérieur et des outre-mer. Les effectifs de la mission « contrôle de légalité » ont ainsi connu depuis 2019 une inflexion de leur trajectoire par rapport aux prévisions initiales.

Toutefois, l'effort global de contrôle est resté relativement stable (18,6 % en 2019, 21,8 % en 2020 et 20,4 % en 2021) malgré ces difficultés et le contexte très particulier de la période 2019-2021.

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



Source : DMATES - Indicateurs Indigo IM518 et 519

La part des actes non prioritaires dans les actes contrôlés passe de 21 % en 2019 à 25,8 % en 2020 et à 36 % en 2021. Cette forte progression illustre la volonté des préfets de procéder à un contrôle n'excluant pas les actes non prioritaires mais aussi, comme évoqué précédemment, l'importance d'une définition de la stratégie locale de contrôle adaptée aux enjeux du département et aux capacités de contrôle.

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

- contrôle aléatoire ;
- contrôle par échantillonnage ;
- contrôle sur signalement de tiers, d'élus d'opposition ou du corps préfectoral ;
- contrôle automatique pour les collectivités locales les plus en difficulté ;
- contrôle suite à la révélation d'une décision dans les médias.

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

Les préfetures indiquent que la mise en œuvre par le préfet de son pouvoir d'évocation (article [L. 2131-3](#) du CGCT) est très rare mais, lorsque cela se produit, les actes concernés sont principalement des décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de police (circulation et stationnement), des actes en matière de recrutement dans la fonction publique territoriale ou encore des actes relatifs à des marchés publics.

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

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

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

- des moyens informels tels que les appels téléphoniques ou les échanges par courrier électronique pour demander à l'exécutif local la régularisation ou le retrait des actes comportant des irrégularités mineures ou des imprécisions, voire des maladroites rédactionnelles ;
- des lettres d'observations pédagogiques en cas d'irrégularités mineures peu sensibles ou de nécessaires rappels de la réglementation, qui permettent d'attirer l'attention de l'exécutif local tout en proposant des solutions. Elles sont également utiles pour améliorer la sécurité juridique des actes locaux pour l'avenir ;
- les recours gracieux lorsque l'irrégularité est substantielle, manifeste et/ou présente un caractère répété de la part d'une collectivité locale faisant du retrait de l'acte la seule voie de régularisation. Les recours gracieux permettent une phase d'échanges amiables tout en préservant les délais de recours contentieux. Les collectivités locales peuvent ainsi expliquer leurs choix et décisions dans une phase préalable permettant d'éviter la saisine du juge ;
- le déféré, parfois accompagné d'une demande de suspension, intervient en cas d'échec du recours gracieux. Le déféré sans recours gracieux demeure rare. Il intervient par exemple en cas d'entrave à une liberté publique ou lorsque la sécurité des biens et des personnes est menacée.

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

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

42 % des préfectures ont reçu des demandes de déféré de la part de tiers (article [L. 2131-8](#) du CGCT). Cela représente en moyenne 185 demandes sur la période 2019-2021, dont près de 8 % ont abouti à un déféré.

4.3.1 Forte diminution du nombre de recours gracieux qui s'établit à son plus bas niveau depuis dix ans

Si, au cours de l'année 2021, contrairement aux deux années précédentes, une forte diminution de nombre de recours gracieux adressés aux élus a été constatée (16 119 contre 29 618 en 2020 et 20 776 en 2019), c'est le nombre de recours gracieux sur les actes relevant des priorités locales et sur les actes non prioritaires qui diminue le plus fortement en 2021.

Le taux de recours gracieux concernant des actes contrôlés s'établit ainsi à 1,3 % en 2021, soit un niveau inférieur à celui enregistré en 2020 (2,3 %) et en 2019 (2 %). Cette évolution pourrait s'expliquer, en grande partie, par la structuration de la mission de conseil qui permet de plus en plus souvent d'éviter la phase pré-contentieuse.

En 2021, comme en 2020, les actes ont été régularisés ou retirés dans 57,4 % des cas. En 2019, le préfet obtenait satisfaction sur ses recours gracieux dans 55,7 % des cas.

4.3.2 Recul marqué du nombre d'affaires portées devant le juge administratif corrélée à une diminution, dans une moindre mesure, du nombre de demandes de suspension

S'agissant de la phase contentieuse, on observe une nouvelle diminution du nombre d'affaires portées devant le juge administratif avec 817 déférés en 2021, contre 1 396 en 2020 et 1 104 en 2019 soit une diminution de 26 % sur la période. Cette évolution suit une tendance identique à celle des recours gracieux : en effet le déféré n'interviendra la plupart du temps qu'en cas d'extrême urgence, d'atteinte à une liberté fondamentale ou encore de risque d'atteinte à l'ordre public.

La tendance est la même, mais dans des proportions plus importantes, pour les demandes de suspension, qui diminuent globalement de 39 %, passant de 546 en 2019 à 493 en 2020 et à 333 en 2021.

Plus largement, sur l'ensemble des actions contentieuses (procédures au fond et demandes de suspension) engagées par le préfet, 83,7 % des décisions juridictionnelles rendues en 2021 ont connu une issue favorable pour l'Etat, soit parce que le jugement ou l'ordonnance a été favorable au préfet, soit parce que le préfet s'est désisté, généralement à la suite d'un retrait de l'acte contesté. Ce taux était de 88,3 % en 2020 et 81,1 % en 2019.

Le bilan du contrôle de légalité des actes pour la période 2019-2021 est marqué par les tendances suivantes :

- *Le volume d'actes reçus et contrôlés est en hausse mais de nombreux actes non transmissibles sont encore trop souvent envoyés aux préfectures, générant une charge de travail supplémentaire, notamment au moment du tri des actes.*
- *Le taux de contrôle des actes prioritaires se situe en dessous de la cible de 90 % en raison :*
 - *du contexte électoral ;*
 - *du contexte sanitaire ;*
 - *de la définition des stratégies locales de contrôle non actualisée d'une année sur l'autre. Or une stratégie trop large induit, par manque de moyens, un taux de contrôle des actes prioritaires en dessous de la cible.*
- *Le recul de l'activité précontentieuse et contentieuse, qui peut s'expliquer en partie par la forte implication des services chargés du contrôle de légalité dans l'exercice de leur mission de conseil avec pour objectif de prévenir la commission d'irrégularités et d'éviter in fine que la régularisation des actes n'intervienne qu'à la suite d'une annulation par le juge dans des délais plus longs.*
- *Dans leur très grande majorité, les actions contentieuses connaissent une issue favorable pour l'Etat.*

Chapitre II- Le contrôle budgétaire

1. Le contrôle budgétaire est un contrôle spécifique de la légalité des actes budgétaires locaux.

1.1. Un contrôle spécifique dont l'objet est, dans des cas limitativement prévus par la loi, la réformation des actes budgétaires irréguliers

Parallèlement au contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dans le département est également chargé d'un contrôle *a posteriori* spécifique qui porte exclusivement sur les actes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le contrôle budgétaire est exercé avec le concours des chambres régionales des comptes (CRC).

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

Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet, en application de l'article 72 de la Constitution et du CGCT. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le CGCT et après avis de la CRC, à réformer les actes budgétaires dans le cadre du pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité territoriale.

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

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

- le retard dans l'adoption ou la transmission du budget primitif (articles L. 1612-2 et L.1612-8 du CGCT) ;
- le déséquilibre du budget (articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du CGCT) ;
- le déficit excessif du compte administratif (article L.1612-14 du CGCT) ;
- l'absence de crédits suffisants pour les dépenses obligatoires (article L. 1612-15 du CGCT).

En outre, le préfet doit saisir la CRC en cas de rejet du compte administratif par l'assemblée délibérante (article L. 1612-12 du CGCT) et en cas de retard dans la transmission du compte administratif (article L. 1612-13 du CGCT).

Par ailleurs, le préfet peut, lorsque les crédits inscrits au budget sont suffisants, procéder au mandatement d'office des dépenses obligatoires (articles L. 1612-16 et L. 1612-17 du CGCT), sans saisine préalable de la CRC.

2. L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2019, 2020, 2021

2.1. La remontée des données relatives aux indicateurs du contrôle budgétaire vise à fiabiliser la consolidation annuelle

L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2019, 2020 et 2021 a été réalisée sur la base des données chiffrées standardisées utilisées par les préfetures pour renseigner les indicateurs de contrôle de gestion (indicateurs INDIGO). Ces données sont recueillies auprès des contrôleurs de gestion en préfeture et font l'objet d'une consolidation annuelle. Ces indicateurs rendent compte de l'activité et de l'efficacité des préfetures sur l'exécution de leur contrôle budgétaire sur les collectivités et leurs établissements publics compte-tenu d'objectifs ciblés établis en amont. Depuis 2007 et jusqu'en 2020, ces indicateurs ont fait l'objet de remontées trimestrielles puis à compter de 2021 de remontées semestrielles, pour rationaliser les remontées d'information des préfetures. Les indicateurs évoluent régulièrement dans le but d'améliorer la pertinence et la précision des données.

Depuis l'édition 2013-2015 du rapport triennal, les données chiffrées utilisées comprennent celles relatives aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

2.2. Le nombre des actes budgétaires transmis au représentant de l'Etat poursuit sa baisse tendancielle tout en demeurant à un niveau important

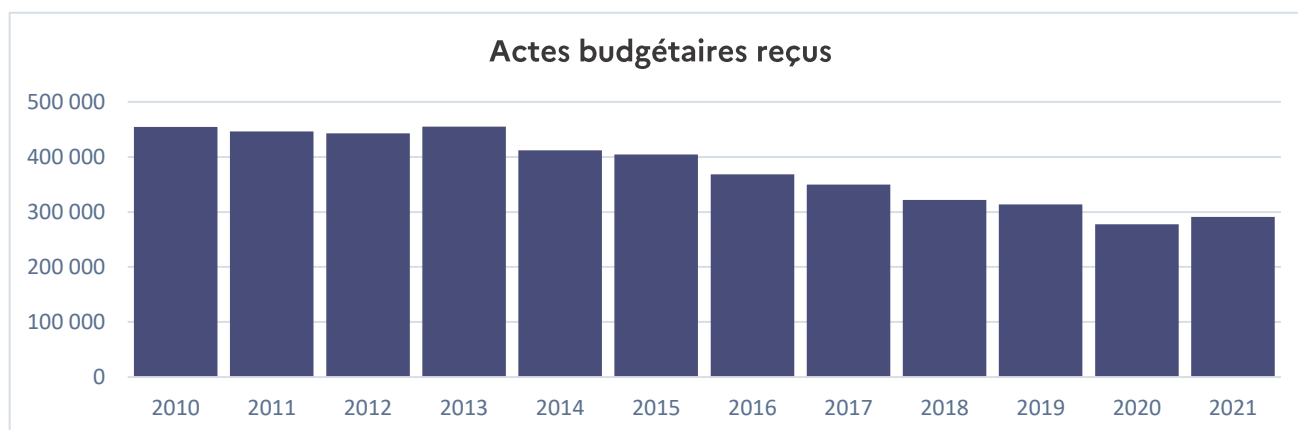
Le nombre d'actes relevant du contrôle budgétaire prévu par les articles L.1612-1 à L.1612-20 du CGCT et transmis au représentant de l'Etat s'est élevé à 313 802 en 2019 (soit une diminution de 2,4% par rapport à 2018), 277 400 en 2020 (soit une diminution de 11,6% par rapport à 2019) et 290 834 en 2021 (soit une hausse de 4,8% par rapport à 2020).

La période 2019-2021 a été marquée par la crise sanitaire apparue au début de l'exercice 2020. Des mesures exceptionnelles ont été prises pour assurer la continuité de la vie institutionnelle des collectivités territoriales. A ce titre, les dispositions régissant les conditions d'exécution budgétaire et celles concernant l'adoption des délibérations budgétaires des collectivités locales ont été assouplies de manière provisoire par l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020. En effet, les collectivités ont dû faire face à la difficulté de réunir leurs assemblées délibérantes pour voter les délibérations. Par ailleurs, l'activité des services a été fortement ralentie, voire totalement arrêtée pour un certain nombre de collectivités. Ce contexte explique la baisse importante du nombre d'actes reçus en 2020 par les préfetures. Avec la reprise graduelle d'une activité institutionnelle et économique normale en 2021, il a été constaté une hausse significative des actes budgétaires reçus par rapport à 2020, sans pour autant que le nombre d'actes reçus en 2021 égale celui recensé en 2019.

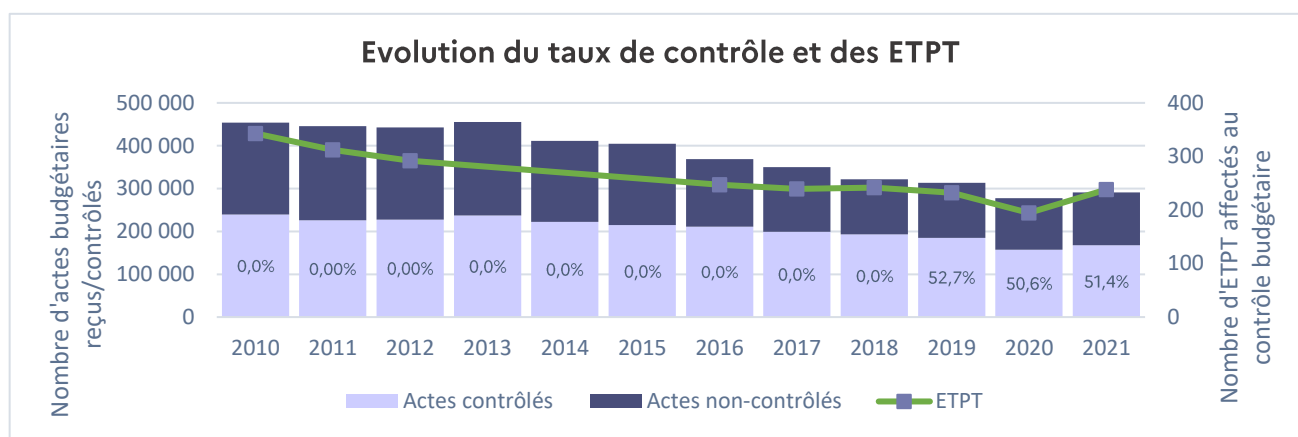
Ainsi, le nombre d'actes reçus sur la période 2019-2021 reste tendanciellement en baisse au même titre que pendant la période précédente.

Malgré la remontée en 2021 qui s'explique davantage par le contexte de sortie progressive de la crise sanitaire, la baisse tendancielle d'actes reçus constatée depuis 2016 peut notamment s'expliquer par la baisse tendancielle du nombre d'entités locales sur la période, qu'il s'agisse du nombre de communes, d'EPCI ou de syndicats notamment.

Graphique n°1:



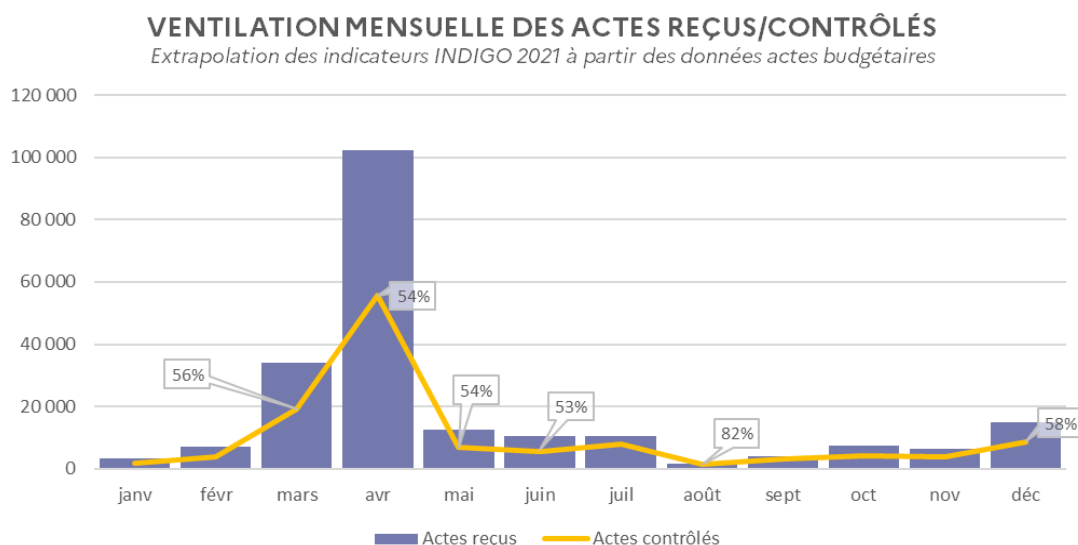
Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50211 et IM50212



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50209, IM50210, IM50211, IM50212 et IM52901

2.3. Le respect des délais légaux pour l'adoption des actes budgétaires locaux intégré dans la pratique des collectivités territoriales

Le calendrier légal rythme l'exercice budgétaire en posant des dates limites pour le vote des actes budgétaires. L'activité de contrôle des préfectures s'inscrit ainsi dans ce calendrier budgétaire contraint, ce qui implique des délais de contrôle très resserrés.



2.3.1. Une amélioration très marquée en ce qui concerne l'adoption du budget primitif

Acte d'autorisation et de prévision se rapportant aux recettes et aux dépenses annuelles, le budget primitif d'une collectivité territoriale doit être voté avant la date limite fixée par l'article L.1612-2 du CGCT. En la matière, la jurisprudence des chambres régionales des comptes a clairement établi que l'adoption du budget devait s'entendre comme l'adoption du budget complet, c'est-à-dire non seulement du budget principal mais également de l'ensemble des budgets annexes.

La date limite de vote du budget primitif est fixée au 15 avril. La loi fixe cependant trois exceptions à ce principe.

L'article L. 1612-2 du CGCT prévoit, tout d'abord, que lors de l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, la date limite de vote du budget est reportée au 30 avril de l'exercice concerné.

Il dispose, en outre, qu'en cas d'absence de communication par l'Etat à l'organe délibérant, avant le 31 mars de l'exercice, des informations indispensables à l'établissement du budget, le même organe délibérant dispose de quinze jours à compter de la transmission effective de ces informations pour arrêter le budget.

Enfin, l'article L. 1612-9 du CGCT énonce que, lorsque le budget de l'exercice précédent a été réglé d'office par le représentant de l'Etat sur le fondement de l'article L. 1612-5, la date limite de vote du budget primitif est reportée au 1^{er} juin, et au 15 juin l'année du renouvellement des assemblées délibérantes.

Le budget voté devient exécutoire dès lors qu'il a été transmis au préfet. Cette transmission doit se faire dans les 15 jours suivant la date limite d'adoption. En cas de non-respect de l'obligation d'adoption ou de transmission du budget avant le terme légal, le préfet doit engager la procédure prévue à l'article L. 1612-2 du CGCT et saisir sans délai la CRC. Il joint à cette saisine l'ensemble des informations et documents indispensables à l'établissement du budget, ainsi que les pièces établissant que ces informations et documents ont été communiqués à la collectivité ou l'établissement intéressé. L'ensemble des budgets et décisions budgétaires afférents à l'exercice précédent sont également joints à la saisine (article R.1612-16 du CGCT). La saisine du préfet doit être motivée, sous peine d'irrecevabilité (CRC Ile-de-France, 5 novembre 1982, *Commune de Morsang-sur-Orge*).

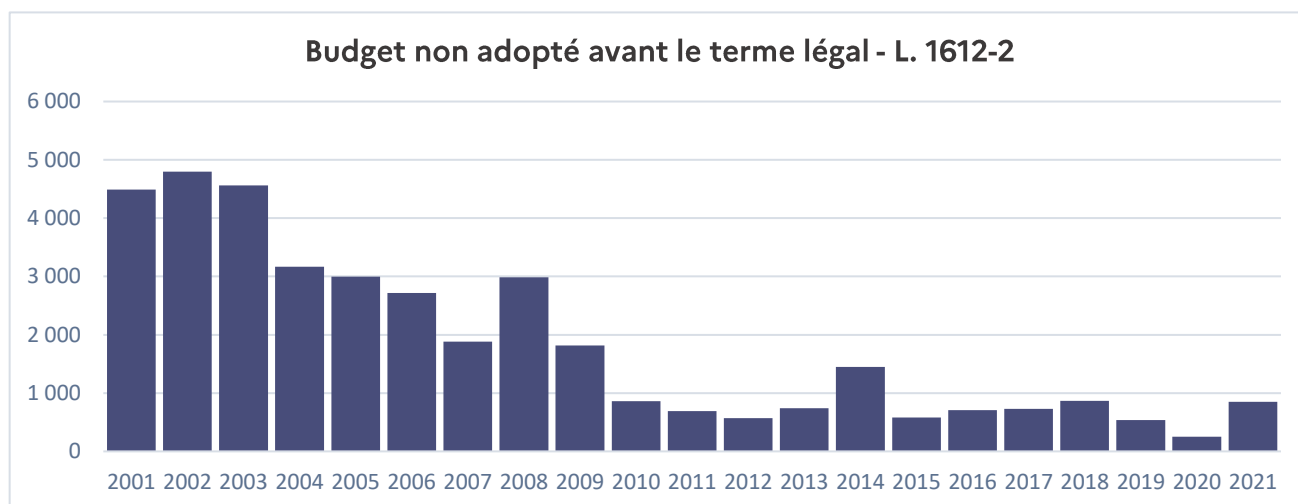
La chambre formule des propositions pour le règlement du budget dans un délai d'un mois à compter de sa saisine par un avis public. Le préfet règle alors par arrêté le budget et le rend exécutoire dans un délai de 20 jours. S'il s'est écarté des propositions de la CRC, il a l'obligation d'assortir sa décision de motivations explicites (article L.1612-2 du CGCT).

Dès la saisine de la CRC et en application de ce même article, les pouvoirs budgétaires de l'assemblée délibérante, portant sur toute délibération budgétaire, sont suspendus jusqu'au terme de la procédure, c'est à dire jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat. Cette suspension porte à la fois sur le budget principal et sur les budgets annexes.

Cependant, ce dessaisissement n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire à l'assemblée délibérante et à son organe exécutif de prendre les actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité (TA Paris, 9 octobre 1985, *Bodin et autres*).

Le graphique suivant permet d'observer la baisse significative du nombre de budgets non adoptés avant le terme légal sur une longue période.

Graphique n°2:



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50313

A partir de 2003, on observe une amélioration sensible du respect des délais d'adoption des budgets primitifs. Cette tendance se confirme très nettement à compter de l'exercice 2010. En effet, le nombre moyen de budgets non adoptés avant le terme légal sur la période 2019 à 2021 est désormais de 548 contre 763 sur la période 2016 à 2018 (539 pour 2019, 253 pour 2020 et 852 pour 2021). La part de budgets primitifs adoptés hors des délais légaux n'a représenté au cours de cette période que moins d'1% du total des budgets primitifs reçus durant cette période.

La hausse conjoncturelle constatée en 2014 résultait de l'organisation des élections municipales de mars 2014. En effet, le délai entre l'installation des assemblées délibérantes et la date limite d'adoption du budget par les nouveaux élus a été réduit. Une hausse similaire de budgets non adoptés avant le terme légal a été constatée en 2021 après une diminution très marquée en 2020, en raison du confinement. Dans un contexte de crise sanitaire et compte tenu de l'organisation du scrutin en juin 2020, la date limite d'adoption du budget a été fixée au 31 juillet 2020⁹.

Ainsi, sur les 96 445 budgets primitifs reçus en moyenne entre 2019 et 2021, seul 0,19% des budgets n'étaient pas votés dans les délais légaux (0,53% en 2019, 0,28% en 2020 et 0,87% en 2021).

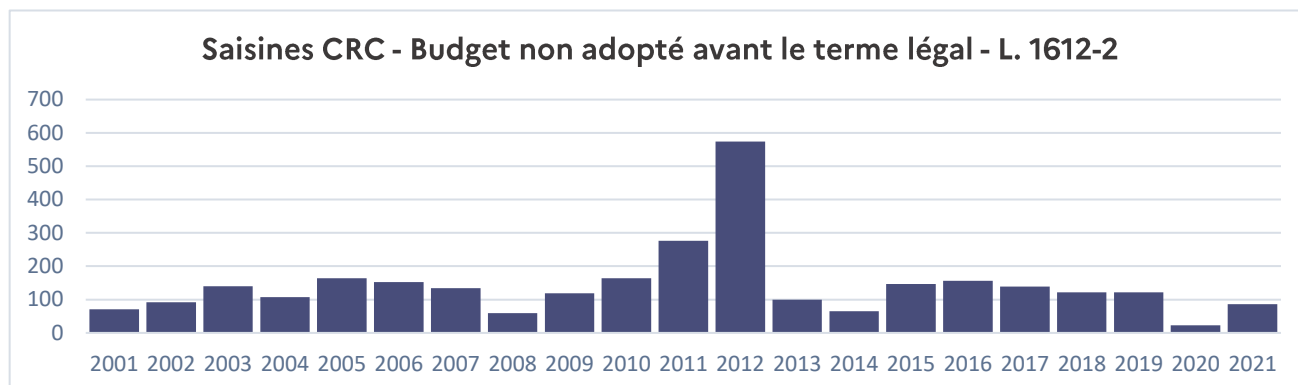
Cette évolution globale à la baisse tient en partie à une meilleure maîtrise des instructions budgétaires et comptables par les entités publiques locales. L'harmonisation des règles applicables aux différentes catégories de collectivités a, en effet, facilité leur appropriation.

Cette harmonisation a, par ailleurs, vocation à se renforcer progressivement à travers l'article 106 modifié de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui offre la possibilité aux collectivités d'adopter le cadre budgétaire et comptable des métropoles. Si sur la période 2016-2018, l'usage de ce droit d'option est resté limité, une accélération a été observée dès 2021 dans le cadre de l'accompagnement renforcé mis en œuvre par la direction générale des finances publiques, en lien avec le lancement de l'expérimentation du compte financier unique.

⁹ Cf. Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19

Cette amélioration est également liée à la publication sur le site internet de la DGCL, par nature plus rapide, des informations relatives aux concours financiers de l'Etat, en particulier la dotation globale de fonctionnement (DGF) et à une diffusion accélérée des états fiscaux.

Graphique n°3:



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52101

2.3.2. Le terme légal d'adoption du compte administratif est mieux respecté

Si le budget possède un caractère prévisionnel, le compte administratif, établi par l'exécutif de la collectivité, a pour objet de retracer les dépenses et les recettes réalisées au cours d'un exercice clos ainsi que les restes à réaliser. Son adoption tient lieu d'arrêté des comptes de la collectivité à la clôture de l'exercice. Elle doit intervenir, après réception du compte de gestion¹⁰, avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire. Le compte administratif doit ensuite, conformément à l'article L. 1612-13, être transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze jours après la date limite fixée pour son adoption.

L'article L. 1612-12 du CGCT dispose que le compte administratif est réputé arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Par dérogation, le vote du compte administratif afférent à un exercice dont le budget a été réglé et rendu exécutoire par le préfet, dans le cadre de l'article L.1612-5, devra intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant, afin que le déficit éventuellement apparu en exécution soit repris dès ce budget primitif. Le vote de l'organe délibérant devra alors intervenir avant le 1^{er} juin (ou le 15 juin pour les années de renouvellement des assemblées délibérantes), date fixée pour l'adoption du budget primitif suivant. Ce dernier sera alors transmis à la CRC par le représentant de l'Etat dans le département, en application de l'article L.1612-9 du CGCT.

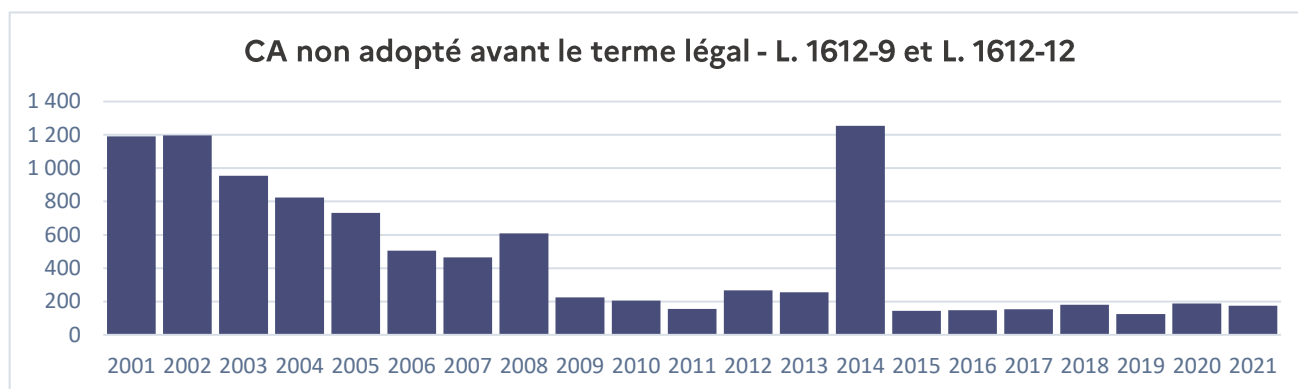
Le nombre de comptes administratifs votés au-delà du terme légal diminue sensiblement depuis 2002. Comme pour les budgets primitifs, le pic constaté en 2014 s'expliquait par le renouvellement des assemblées délibérantes des communes et intercommunalités et la mise en place des nouveaux organes exécutifs à la suite des élections municipales. Afin d'améliorer le chaînage des exercices, les collectivités territoriales sont de plus en plus encouragées à adopter plus précocement leur compte administratif, si possible avant ou concomitamment au vote du budget de l'exercice. Il s'agit là d'une mesure de bonne gestion, permettant une reprise immédiate des résultats de l'exercice antérieur dans le budget primitif de l'année.

¹⁰ Le compte de gestion doit être transmis par le comptable de la collectivité au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice clos.

Compte tenu de cette tendance favorable, les services préfectoraux constatent que les cas résiduels de non-adoption du compte administratif avant le terme légal tiennent à des difficultés politiques locales, la non-adoption du compte administratif constituant alors un acte de défiance vis-à-vis de l'exécutif. Ces non-adoptions peuvent également résulter de difficultés à atteindre le quorum, situation qui peut être plus facilement observée dans les syndicats intercommunaux.

Entre 2019 et 2020, l'adoption tardive des comptes administratifs est restée relativement peu fréquente et à un niveau stable. Ainsi, en 2019, 125 comptes administratifs n'étaient pas adoptés dans les délais légaux contre 189 en 2020 et 174 en 2021.

Graphique n°4 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50315

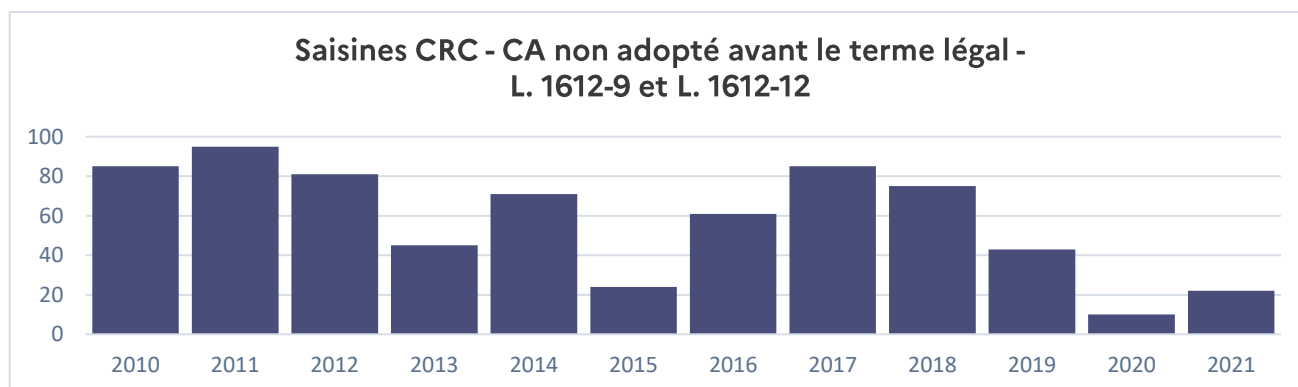
Cette baisse tendancielle du nombre de comptes administratifs non adoptés dans les délais légaux se retrouve également dans le nombre de saisines des chambres régionales des comptes. En effet, alors que de 2010 à 2012 le nombre de saisines est plutôt stable (entre 80 et 95), ce nombre a diminué en 2013,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

La période 2019-2021 présente une baisse de saisines de la CRC pour non-adoption dans les délais du compte administratif. Ainsi, en 2019, il y a eu 43 saisines de la CRC, 10 en 2020 et 22 en 2021.

Ce volume limité de saisine s'explique aussi par le cadre juridique applicable. En effet, une saisine de la CRC par le préfet pour non-adoption ou non-transmission du compte administratif n'est possible qu'à l'appui de la plus prochaine délibération budgétaire¹¹. A ce titre, le préfet doit donc attendre l'adoption de la délibération budgétaire qui suit. La collectivité peut dans ce délai adopter un compte administratif, qu'elle y soit incitée par la préfecture ou de sa propre initiative. Le compte administratif, même adopté hors délais, reste régulier. Dans ces conditions, le préfet n'a plus d'intérêt à saisir la CRC.

¹¹ Conformément à l'article L.1612-5 du CGCT par renvoi de l'article L.1612-13 du CGCT

Graphique n°5 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52103

2.4. Le nombre de budgets votés en déséquilibre tend à diminuer et le nombre de saisines de la CRC pour ce motif demeure faible grâce à l'action préventive des préfetures.

2.4.1. La définition de l'équilibre

L'article L.1612-5 du CGCT impose aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre réel. En application de l'article L.1612-4 du CGCT, l'équilibre budgétaire est atteint lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- la section d'investissement et la section de fonctionnement sont respectivement votées en équilibre ;
- les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère ;
- le financement du remboursement du capital des emprunts est couvert par les ressources propres de la section d'investissement (prélèvement sur la section de fonctionnement + autres ressources propres). Cette règle correspond à l'interdiction pour la collectivité d'emprunter pour rembourser des emprunts antérieurs.

En outre, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, la condition d'équilibre réel du budget doit être vérifiée non seulement pour le budget principal, mais également pour les budgets annexes, et s'applique tant au budget primitif qu'à chacune des étapes budgétaires suivantes (budget supplémentaire et décisions modificatives).

Dans deux hypothèses, la loi autorise l'adoption d'un budget en suréquilibre (le total des recettes est supérieur au total des dépenses) :

- pour toutes les collectivités, lorsque la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et que la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats de l'exercice précédent apparaissant au compte administratif (article L. 1612-6 du CGCT) ;
- pour les communes, leurs établissements publics et les établissements publics de coopération intercommunale lorsque la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou que la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées (article L. 1612-7 du CGCT).

En cas de constatation d'un déséquilibre budgétaire, le représentant de l'Etat doit saisir la CRC dans un délai de trente jours suivant la transmission du budget. Si la CRC constate un déséquilibre, elle propose alors, dans un délai de trente jours à compter de sa saisine, toutes les mesures nécessaires au retour à l'équilibre réel. Conformément à l'article L. 1612-9 du CGCT, à compter de la saisine de la chambre, les prérogatives de la collectivité en matière budgétaire sont suspendues jusqu'au terme de la procédure engagée.

Si les modifications apportées par la collectivité sont jugées suffisantes par la CRC, le budget est alors définitivement adopté. Au contraire, si les modifications acceptées par la collectivité demeurent insuffisantes ou si l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit de trente jours, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet sur la base des propositions de la CRC. Si ce dernier décide de s'écarter des propositions de la CRC, il doit expressément motiver sa décision.

2.4.2. Le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis plusieurs exercices

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

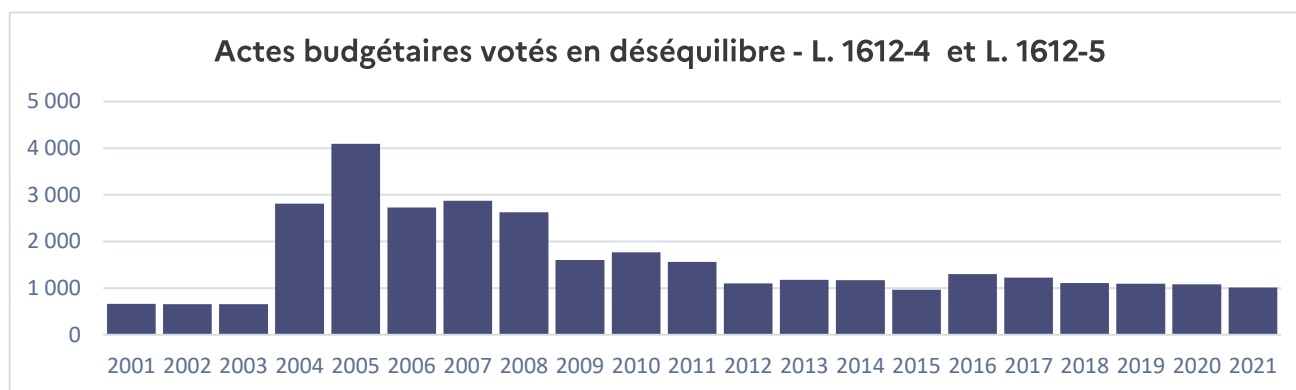
Toutefois, l'envoi de lettres d'observations préalables à une saisine permet souvent de remédier à la situation. Ainsi, les préfetures relèvent que la plupart des recommandations qu'elles préconisent auprès des collectivités sont suivies d'effet.

Depuis 2008, on constate une diminution progressive du nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre. Cette tendance se confirme dans la période 2019-2021. On comptait 1094 actes en déséquilibre en 2019 contre 1110 en 2018, puis 1081 en 2020 et 1015 en 2021. En moyenne 1063 actes budgétaires sont votés en déséquilibre contre 1214 dans la période 2016-2018.

Cette évolution résulte des actions d'alerte, d'information et de conseil que les services préfectoraux mènent auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux ainsi que de la professionnalisation de la fonction financière au sein des collectivités. La diffusion des règles budgétaires peut prendre la forme de circulaires annuelles récapitulant les points budgétaires importants et les bonnes pratiques. Les services préfectoraux adressent également des lettres d'observations pour l'avenir qui peuvent souligner certaines irrégularités ne constituant par des motifs suffisants pour saisir la CRC. Ces observations permettent d'agir sur les pratiques des collectivités qui les corrigent sur les actes suivants.

La mission de conseil de la part des préfetures et des sous-préfetures contribue ainsi à diffuser la connaissance des règles budgétaires des collectivités. Cette mission est particulièrement nécessaire aux plus petites collectivités dont les moyens humains sont restreints. Les services des préfetures indiquent que la mission de conseil constitue une part non négligeable de leur activité dans le cadre du contrôle budgétaire.

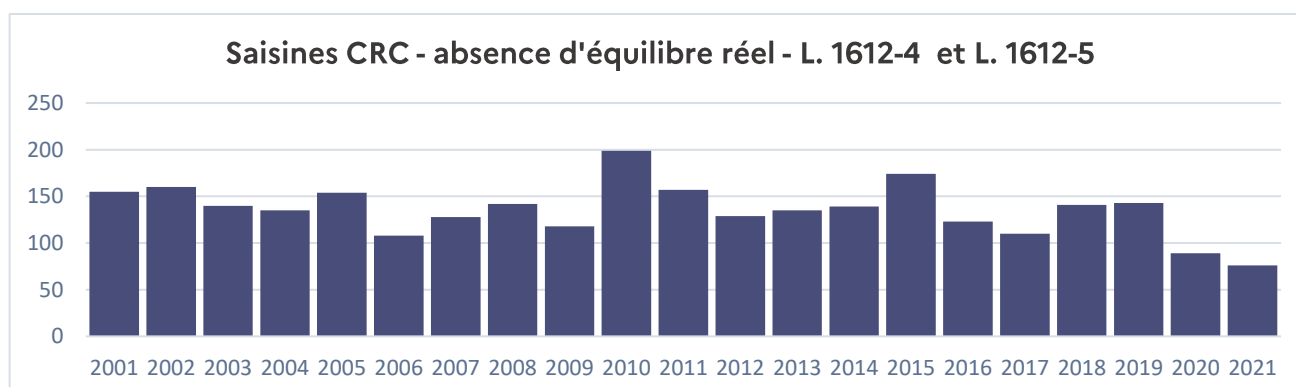
Graphique n°6:



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50314

En conséquence, le nombre des saisines de la CRC pour non-respect des règles d'équilibre réel diminue globalement depuis 2009. Entre 2019 et 2021, le nombre de saisines a diminué, passant de 143 saisines en 2019 à 89 et 76 saisines respectivement en 2020 et 2021. Il s'établit à un niveau relativement peu élevé dans le contexte de crise sanitaire. La situation financière globalement bonne constatée en 2021, après l'exercice 2020 marqué par la crise sanitaire, explique aussi le recul du nombre de collectivités en difficulté. Enfin, la diminution du nombre de saisines au regard du nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre réel s'explique aussi par l'importante activité précontentieuse des préfetures. A ce titre, avant toute saisine de la CRC, les services préfectoraux adressent des lettres d'observations qui enjoignent la collectivité à régulariser son budget sous peine d'une saisine de la CRC.

Graphique n°7:



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52102

2.5. Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel diminue nettement depuis 2012

2.5.1. La définition du déséquilibre du compte administratif

Le contrôle du déficit du compte administratif est régi par les dispositions de l'article L. 1612-14 du CGCT. Ainsi, tout déficit du compte administratif égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, et à 5% pour les autres collectivités, doit amener le préfet à saisir la CRC. Ce déficit doit correspondre au résultat d'ensemble de l'exercice. Il est ainsi déterminé après cumul et consolidation des résultats des sections de fonctionnement et d'investissement constatés aux comptes administratifs établis pour le budget principal et pour chaque budget annexe sans distinction de la nature de l'activité. Les résultats à prendre en considération

comprennent également les restes à réaliser (en recettes et en dépenses) des deux sections. Ce résultat cumulé et consolidé doit être rapporté au montant cumulé des recettes de fonctionnement (réelle et d'ordre) et éventuellement majorées d'excédents de fonctionnement reportés.

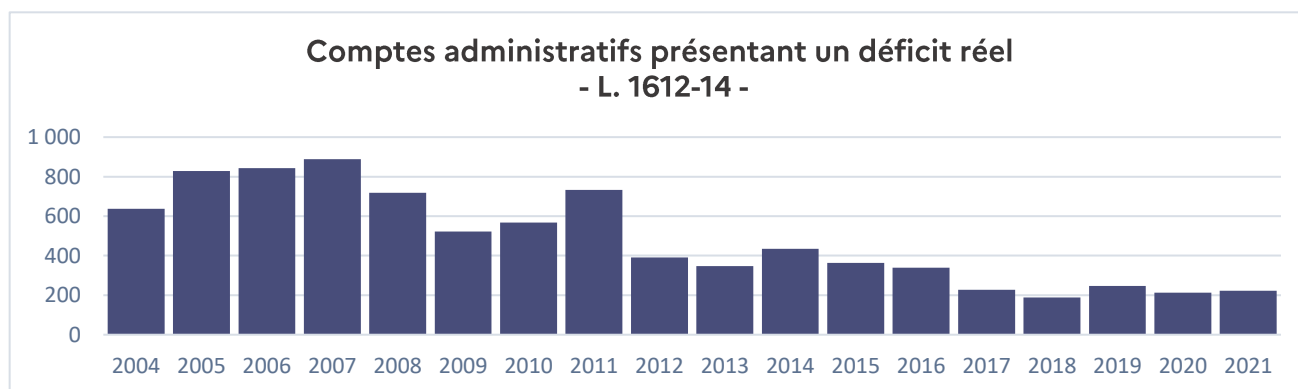
En cas de déficit excessif, la CRC, saisie par le préfet, propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre qui doivent intervenir dans la prochaine décision budgétaire soit à l'occasion du vote du budget supplémentaire ou d'une décision modificative, soit dans le cadre du budget primitif de l'exercice suivant. Lorsque le budget d'une collectivité a fait l'objet de mesures de redressement, le budget primitif de l'exercice suivant doit obligatoirement être transmis par le représentant de l'Etat à la CRC afin de vérifier la bonne prise en compte des mesures de redressement. Si les mesures ne sont pas jugées suffisantes, le préfet règle alors d'office le budget et le rend exécutoire.

Les mesures de redressement préconisées par la CRC peuvent prendre la forme d'un plan pluriannuel de retour à l'équilibre. Sur toute la durée de ce plan, le budget de la collectivité est transmis à la CRC par le préfet. Le budget est réglé d'office par le préfet jusqu'à ce que la CRC constate que les mesures de redressement prises par la collectivité sont satisfaisantes.

2.5.2. La baisse tendancielle du nombre total des comptes administratifs en déficit et des saisines de la CRC pour déficit excessif

Depuis 2007, le nombre des comptes administratifs présentant un déficit a diminué de façon significative, passant de 900 par an en 2007 à 363 en 2015. Depuis, cette baisse significative des comptes administratifs déficitaires s'est confirmée. En 2019, il a été comptabilisé 246 comptes administratifs en déficit excessif, 212 en 2020 et 223 en 2021. Ces nombres très faibles, eu égard au nombre total des comptes publics locaux, montrent l'efficacité de la règle d'équilibre budgétaire très stricte qui s'applique au secteur public local et des procédures de contrôle qui associent les services préfectoraux et les CRC. Les prévisions budgétaires sont suffisamment contrôlées pour permettre une exécution budgétaire majoritairement à l'équilibre.

Graphique n°8 :



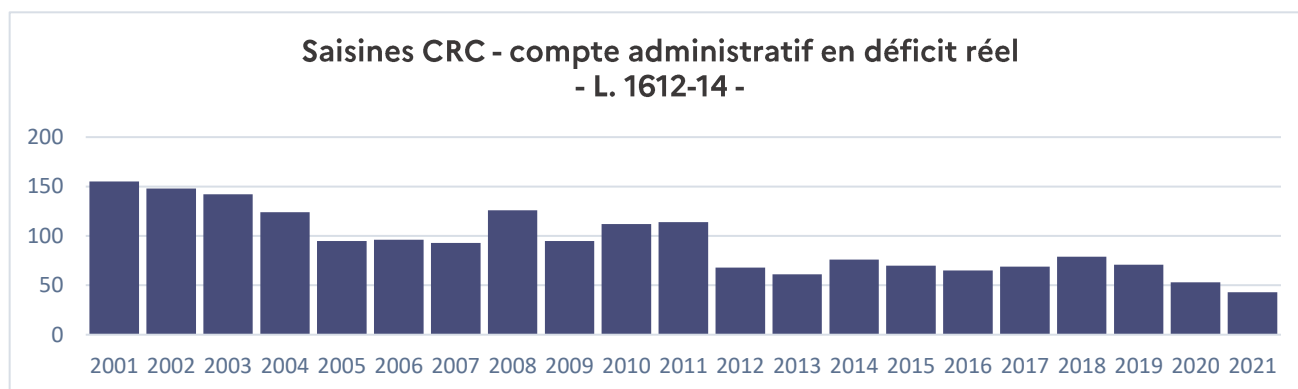
Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50316

Le nombre de saisines de la CRC pour un compte administratif en déficit excessif connaît également une diminution tendancielle depuis 2001 passant de 155 à 70 en 2015 (- 55%), puis en moyenne à 71 saisines entre 2016 et 2018, enfin à 56 entre 2019 et 2021.

Globalement, le nombre de saisines des juridictions financières apparaît limité au regard du nombre des comptes administratifs adoptés en déficit. Cela tient notamment au seuil au-delà duquel le déficit est considéré comme excessif (déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas), le préfet ne pouvant mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L. 1612-14 du CGCT et saisir la CRC que lorsque le seuil du déficit excessif est atteint.

Cela tient également à la bonne situation générale des finances locales sur cette période et ce, malgré, les crises traversées en 2020 et 2021.

Graphique n°9 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM52104

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

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

Les collectivités locales sont tenues d'inscrire dans leur budget les crédits correspondant aux dépenses que la loi ou toute autre forme d'obligation reconnaît comme obligatoire et de les mandater conformément à l'article L.1612-15 du CGCT qui dispose que « *ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». Cette définition a été précisée par la jurisprudence selon laquelle une dépense est considérée comme obligatoire quand elle correspond à : « *Une dette échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi délit ou de toute autre source d'obligation* »¹². Pour chaque type de collectivité, le CGCT présente une liste non exhaustive des dépenses concernées (cf. articles L. 2321-2 du CGCT pour les communes, L. 3321-1 du CGCT pour les départements et L. 4321-1 du CGCT pour les régions).

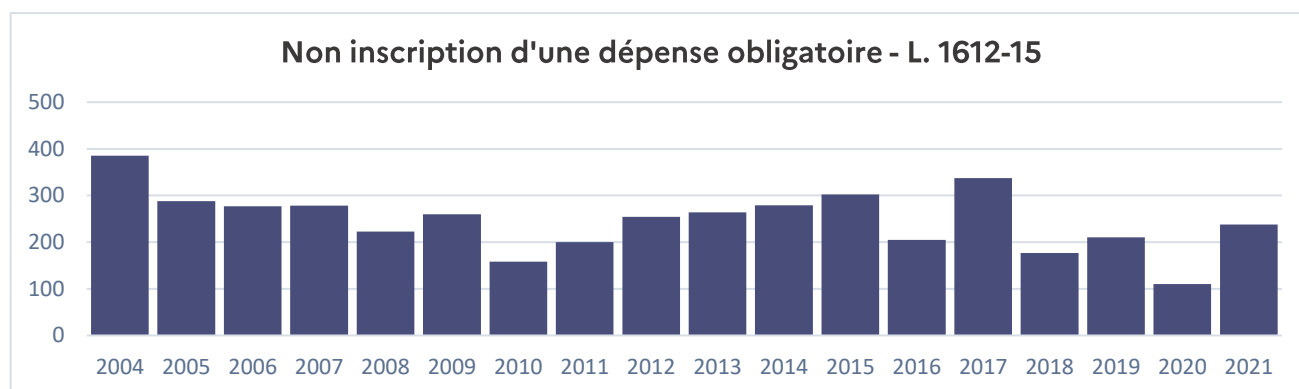
Si la Constitution dispose en son article 72 que les collectivités locales s'administrent librement, elle charge également dans le même article le préfet de veiller au respect de la loi par le contrôle des actes des collectivités. A ce titre, le préfet dispose du pouvoir de se substituer à la collectivité locale afin d'inscrire et/ou de mandater d'office les dépenses obligatoires de celle-ci lorsque la collectivité manque à cette obligation.

¹² CE, 17 déc. 2003, *Sté Natexis-Banque populaire*, req. n° 249089

A cet égard, dans le cas où l'une de ces dépenses ne figurerait pas au budget voté, le préfet, après saisine de la CRC selon la procédure définie à l'article L.1612-15, peut inscrire d'office cette dépense au budget en lieu et place de l'ordonnateur de la collectivité concernée. L'initiative de la procédure n'appartient pas au seul représentant de l'Etat. Le comptable public ainsi que toute personne ayant intérêt à agir peuvent également saisir la CRC pour défaut d'inscription d'une dépense obligatoire. La CRC dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. Si elle constate que la dépense n'est pas obligatoire, la procédure prend fin. Si, au contraire, elle reconnaît le caractère obligatoire de la dépense, elle met en demeure la collectivité de l'inscrire à son budget. Dans l'hypothèse où la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet, la CRC demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget, proposant, si besoin est, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives afin de couvrir la dépense obligatoire à inscrire. Il appartient dès lors au représentant de l'Etat, dans un délai de 20 jours, de rendre exécutoire le budget ainsi rectifié. Le préfet n'est pas tenu de suivre les modifications proposées par la CRC mais doit alors motiver sa décision.

Le nombre des dépenses obligatoires non inscrites au budget d'une collectivité territoriale a connu une diminution constante entre 2004 et 2010. Il a été divisé par 2,4 pendant cette période. Il a toutefois fortement progressé entre 2011 et 2015 puis, après une période de variations, a retrouvé en 2018 son niveau de 2010. La période 2019-2021 a connu de fortes variations. Ainsi, entre 2018 et 2019, on constate une hausse de 18,6%, puis une baisse de 47,6% entre 2019 et 2020 pour finir avec une forte hausse de 116,4% en 2021 par rapport à 2020. Néanmoins, ces variations doivent être relativisées au regard des données en valeur. En effet, on passe de 110 dépenses obligatoires non inscrites en 2020 à 238 en 2021 quand en 2019 on en comptabilisait déjà 210. La période 2019-2020 reste une période où le nombre de dépenses obligatoires non inscrites est relativement faible par rapport aux années précédentes, ainsi qu'au regard du nombre de budgets.

Graphique n°10:



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM50317

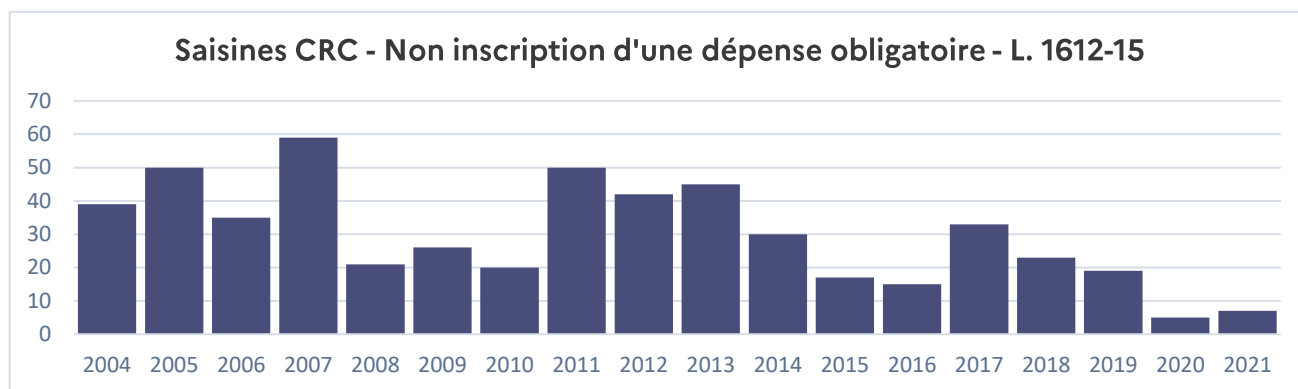
2.6.2. Les saisines de la CRC pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais résiduelles

Le nombre des saisines de la chambre régionale des comptes effectuées par le représentant de l'Etat en vue de l'inscription d'office d'une dépense obligatoire a doublé en 2011 puis a significativement diminué. Il s'établit ainsi à 31 saisines au total pour les exercices 2019, 2020 et 2021, dont 19 en 2019, contre 71 entre 2016 et 2018 dont 23 en 2018. Le nombre de saisines pour dépense obligatoire non inscrite a fortement baissé en 2020 et 2021 dans le contexte de crise sanitaire. En effet, sur la même période 2019-2021, le nombre de dépenses obligatoires non inscrites est beaucoup plus faible que dans les périodes précédentes. Il s'est établi à 558 alors qu'il atteignait 719 pour la période 2016 à 2018 et 845 pour les exercices 2013 à 2015. Le préfet est à l'origine de 70% des saisines pour inscription d'office et reste le principal acteur initiant la procédure d'inscription d'office. Toutefois, 27% des saisines sont

l'œuvre des créanciers eux-mêmes qui peuvent s'affranchir du préfet et saisir directement la CRC. Le comptable a également la faculté de saisir la CRC mais cette hypothèse ne concerne que 3% des saisines sur cette période.

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

Graphique n°11:



Source: DMAT- Indicateur INDIGO IM52105

2.6.3. La procédure de mandatement d'office (article L. 1612-16 du CGCT)

La procédure de mandatement d'office, prévue par l'article L. 1612-16 du CGCT, est indépendante de la procédure d'inscription d'office mais peut intervenir à sa suite. Lorsqu'une collectivité locale ne mandate pas une dépense obligatoire, toute personne qui y a intérêt peut saisir le préfet. Celui-ci est tenu de procéder au mandatement d'office de toute dépense obligatoire qui n'a pas été mandatée par une collectivité locale au risque d'engager sa responsabilité pour faute lourde.

Contrairement à la procédure d'inscription d'office, le préfet n'est pas tenu de saisir la CRC pour initier la procédure et déterminer si la dépense pour laquelle il est saisi est obligatoire. Il doit procéder seul à l'examen de la dépense et s'assurer que celle-ci présente bien les caractéristiques d'une dépense obligatoire. Ces critères ont été précisés par la jurisprudence en application de l'article L.1612-15 du CGCT et correspondent à une dette échue, certaine, liquide, exigible, non sérieusement contestée dans son montant et son principe et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit ou de toute autre source d'obligations.

Cette procédure se déroule en deux étapes :

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

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

fonctionnement du budget primitif, le délai dont dispose l'organe exécutif après la mise en demeure est de deux mois.

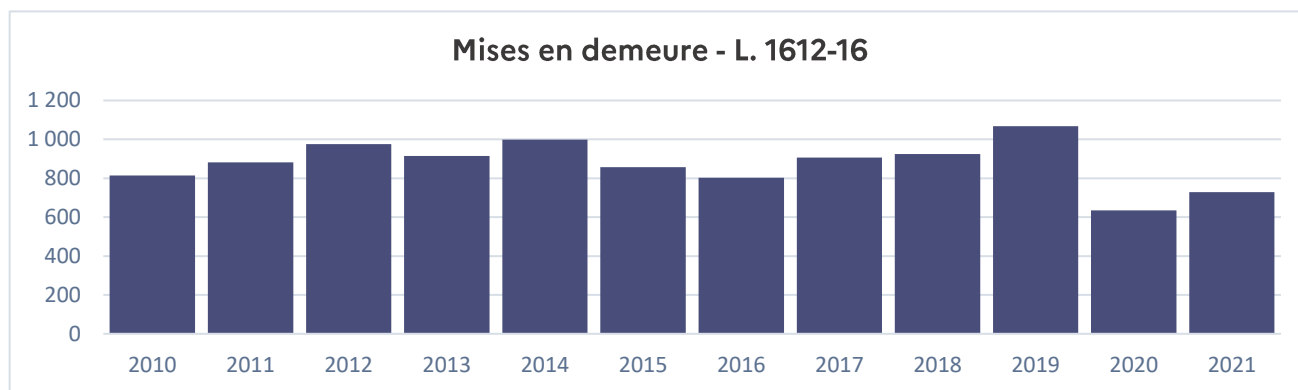
Au titre de la procédure de mandatement d'office, le préfet peut voir sa responsabilité engagée devant le juge administratif s'il refuse de mandater.

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

Entre 2010 et 2018, le nombre des mises en demeure de mandater une dépense obligatoire adressées par les préfets aux collectivités locales s'est élevé en moyenne à 889 par an.

Après une hausse du nombre de mise en demeure en 2019, s'établissant à 1067 contre 925 en 2018, ce nombre recule en 2020, à hauteur de 634 mises en demeure. En revanche, il retrouve un niveau plus élevé en 2021 à hauteur de 728 mises en demeure. Ce recul en 2021 s'explique essentiellement par le contexte de crise sanitaire.

Graphique n°12:



Source: DMAT- Indicateur INDIGO IM50603

2.6.4. Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du CGCT restent exceptionnels

Parallèlement à ce dispositif de droit commun, il existe une procédure dérogatoire prévue à l'article L. 1612-17 du CGCT et résultant de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Cette procédure concerne exclusivement l'inscription et le mandatement de dépenses obligatoires résultant, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. A la différence de la procédure de mandatement d'office de l'article L. 1612-16 du CGCT, la procédure d'inscription d'office prévue à l'article L. 1612-17 du CGCT, ne fait pas intervenir la CRC. S'agissant du mandatement, l'article L1612-17 suit le même schéma que l'article 1612-16.

Pour application de cet article, deux conditions sont requises : la décision de justice doit être passée en force de chose jugée et le montant de la dépense doit être précisé par la décision de justice.

Le décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 relatif à l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre des collectivités publiques décrit la procédure à suivre. Dans l'hypothèse d'une condamnation pécuniaire passée en force de chose jugée d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, le mandatement de cette somme doit se faire dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

En cas de défaillance de l'ordonnateur, le représentant de l'Etat doit procéder à l'inscription ou au mandatement d'office de la somme due. En cas d'insuffisance de crédits disponibles, il appartient au préfet d'adresser à la collectivité ou à l'établissement public une mise en demeure de dégager les ressources nécessaires dans le délai d'un mois. Si l'ordonnateur n'a pas dégagé ou créé ces ressources dans ce délai, le préfet se substitue à l'ordonnateur et procède à l'inscription d'office de la somme due en dégageant les ressources nécessaires. La collectivité ou l'établissement public dispose alors de huit jours suivant la notification de l'inscription d'office pour mandater la dépense, sous peine de voir le préfet procéder à un mandatement d'office.

Pour cette procédure, les délais d'inscription et de mandatement d'office de la dépense en cause sont donc plus courts que dans le cadre de la procédure de droit commun prévue par les articles L.1612-15 et 1612-16 du CGCT.

Par ailleurs, en cas de ressources insuffisantes, le préfet dispose de larges prérogatives de puissance publique puisque le juge lui a reconnu le devoir de prendre les mesures nécessaires au nombre desquelles figure le pouvoir de céder les biens de la collectivité non indispensables au bon fonctionnement des services publics¹³.

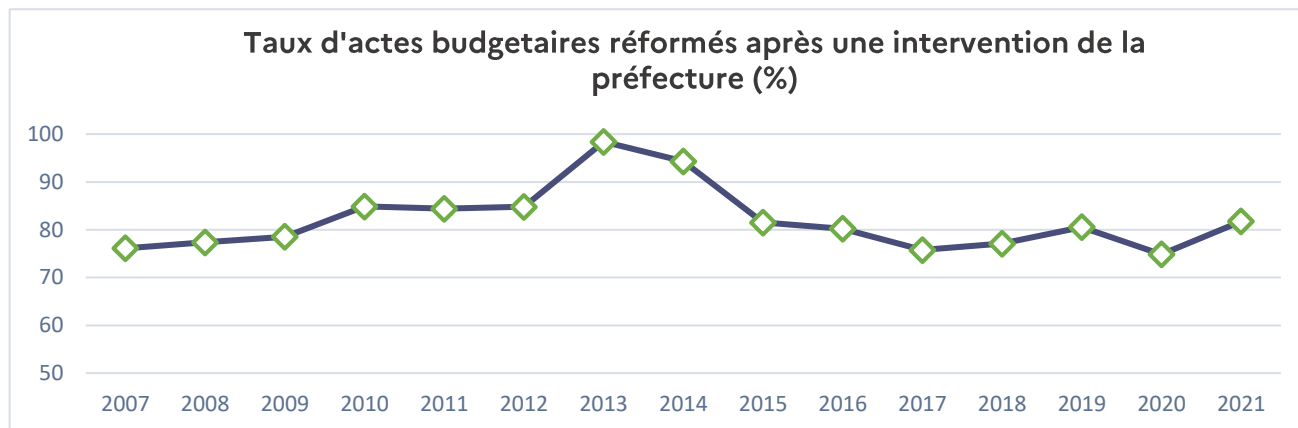
Les services préfectoraux doivent toutefois faire preuve de la plus grande vigilance en la matière, compte tenu du risque d'engagement de la responsabilité de l'Etat pour défaut d'exécution d'une décision de justice. Par un arrêt du 26 septembre 2006, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a pour ce motif condamné la France au paiement des sommes dues par la collectivité débitrice dans l'affaire opposant la commune de Santa-Maria-Poggio (Haute-Corse) aux sociétés fermières et de gestion du port de Campoloro.

2.7. L'action des services préfectoraux permet de régulariser la majorité des actes budgétaires locaux non-conformes sans intervention du juge

L'action des préfectures se révèle efficace grâce notamment à leur réactivité et la mise en place au niveau local d'une stratégie de contrôle. En effet, depuis 2009, plus de 80% des actes budgétaires non-conformes sont réformés après intervention de la préfecture. Après une très bonne performance sur la période 2013-2015, le taux d'actes réformés après une intervention de la préfecture a légèrement reculé mais reste stable et à un très bon niveau entre 2019 et 2021. En 2019, le taux était à 80,55%, en 2020, à 74,85% et en 2021, ce taux était à 81,74%. La régularité de ce taux à des niveaux élevés, qui dépassent la cible nationale fixée pour cette action démontre une activité constante et performante des préfectures. A ce titre, l'action préventive des services préfectoraux permet de réserver aux situations les plus litigieuses la saisine du juge financier ou du juge administratif. Dans cette étape précontentieuse, elles parviennent, dans la majorité des cas, à rétablir la régularité des actes budgétaires sans qu'il ne soit nécessaire de faire intervenir le juge financier ou le juge administratif. A cet égard, le nombre de saisines de la CRC ou du juge administratif s'établissait en moyenne à 270 saisines par exercice entre 2019 et 2021 (contre 440 pour la période 2016-2018).

¹³ CE Sect. 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et autres*, req. 271898.

Graphique n°13 :



Source : DMAT- Indicateur INDIGO IM503

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

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

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

La mise en place de la dématérialisation des actes budgétaires nécessite la conclusion d'une convention avec la préfecture et relève d'une démarche volontaire des collectivités. Si les débuts ont été timides, la période 2016-2018 a enregistré une bonne progression, puisque la part de collectivités dématérialisant leurs actes budgétaires est passée de 21% à 35%. Entre 2019 et 2021, cette part a progressé de 40% à 50%. Ainsi, la moitié des collectivités procède désormais à la dématérialisation de leurs documents budgétaires. Cette hausse du déploiement d'Actes budgétaires s'appuie, d'une part, sur l'article 74 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles¹⁴ et, d'autre part, sur l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹⁵. La première a rendu obligatoire la dématérialisation des actes budgétaires des métropoles à compter de 2017 et la seconde ceux des collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants à compter de l'exercice 2020. A ce titre, dès 2021, l'ensemble des collectivités soumises à une obligation de dématérialiser leurs documents budgétaires procédaient à leur télétransmission à Actes budgétaires.

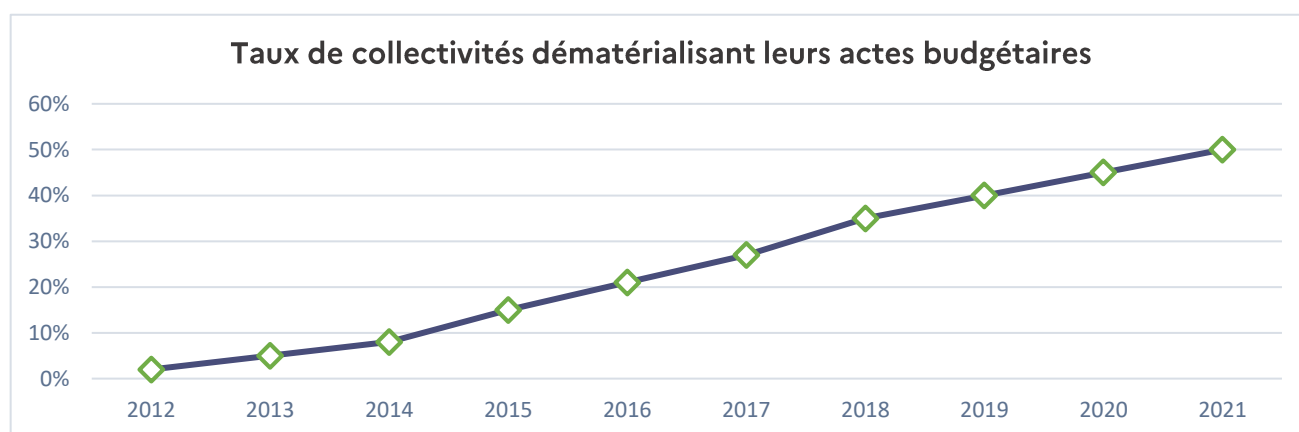
¹⁴ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM

¹⁵ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRe

Dans l'ensemble, s'agissant de collectivités à plus forts enjeux, cette obligation a permis de contribuer à l'amélioration des conditions d'exercice du contrôle budgétaire. La promotion de la dématérialisation continue à être portée par les préfectures et est amenée à s'intensifier à la suite de la généralisation de l'expérimentation du compte financier unique, initiée sur les comptes 2021. Le compte financier unique correspond à la fusion des informations contenues au compte administratif élaboré par l'ordonnateur et celles du compte de gestion tenu par le comptable. Cette expérimentation, qui fera l'objet d'une généralisation en 2026, exige comme prérequis l'application du cadre budgétaire et comptable des métropoles (référentiel M57) et la dématérialisation des documents budgétaires.

Par ailleurs, le taux d'actes budgétaires télétransmis s'améliore et s'impose progressivement comme mode de transmission des documents budgétaires aux préfectures. Ainsi, alors que ce taux était en 2016 de 18%, en 2019, il atteignait 39.46%, puis 42.6% en 2020, pour s'établir en 2021 à 47.47%¹⁶. A cet égard, près de la moitié des documents budgétaires des collectivités sont aujourd'hui dématérialisés parmi les 290 834 reçus en préfectures en 2021.

Graphique 14 :



Source : DGCL – Actes budgétaires

¹⁶ Indicateur INDIGO IM531

3. La mission de contrôle budgétaire s'exerce dans un cadre contraint

Dans l'exercice de leur mission de contrôle budgétaire, les services préfectoraux sont confrontés aux contraintes qui tiennent à la brièveté des délais légaux (3.1), à la complexité du droit applicable (3.2) et à l'insuffisante maîtrise par certaines collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable (3.3).

3.1. Les délais fixés par la loi pour l'exercice du contrôle budgétaire sont particulièrement contraints

Afin d'assurer la continuité et la pérennité de l'action des collectivités locales, il importe que leur budget ne soit pas adopté de façon tardive au cours de l'exercice auquel il s'applique et qu'il respecte les principes d'équilibre et de sincérité. Le préfet est chargé d'y veiller, avec le concours de la CRC, et peut à cette fin recourir aux procédures spéciales instaurées par la loi du 2 mars 1982 et désormais codifiées dans le CGCT. Ces procédures permettent au préfet, après saisine de la CRC, de réformer les actes budgétaires irréguliers sans devoir recourir au juge administratif.

Pour garantir l'efficacité de ces procédures, la loi a enfermé chacune des phases dans des délais courts. En cas de retard dans l'adoption du budget, le préfet doit saisir la CRC sans délai. Lorsqu'il constate qu'un budget n'a pas été voté en équilibre, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la réception des actes budgétaires pour saisir la CRC. De même, dans tous les cas de saisine, la CRC dispose d'un délai d'un mois pour rendre son premier avis et le notifier au préfet et à la collectivité concernée. S'il y a lieu, en fin de procédure, le préfet dispose de vingt jours pour régler le budget et l'adresser à la collectivité concernée et à la CRC.

Compte tenu du nombre des actes à contrôler et des moyens affectés au contrôle budgétaire, la contrainte tenant aux délais de saisine de la CRC est celle qui pèse le plus fortement sur les services préfectoraux compétents.

Bien que la tendance soit légèrement à la baisse, le nombre d'actes budgétaires reçus par les préfectures reste très important. En moyenne, par exercice sur la période 2019-2021, le nombre d'actes reçus par les préfectures était de 294 012 contre 346 619 entre 2016 et 2018. Comme le permettent les textes, la plupart des budgets locaux sont transmis aux services préfectoraux à la fin de la période légale d'adoption, soit entre mars et la mi-avril. L'activité des services concernés est donc concentrée sur une période relativement courte. Le respect du délai de saisine de la CRC constitue de fait une contrainte forte pour l'activité de contrôle.

En la matière, la difficulté est plus grande encore lorsque les collectivités ont adopté de façon concomitante le compte administratif de l'exercice antérieur et le budget de l'exercice en cours. Il faut, en effet, que les services compétents procèdent simultanément au contrôle du compte administratif et du budget primitif.

De même, pour un certain nombre d'actes, les services préfectoraux doivent demander la communication de pièces justificatives complémentaires. Tel est notamment le cas pour le contrôle de la sincérité des inscriptions budgétaires en matière d'emprunt ou de cession d'immobilisations ou encore pour le contrôle de la sincérité des restes à réaliser. Or, en matière de contrôle budgétaire, contrairement à ce qui prévaut en matière de contrôle de légalité, les lettres d'observations ou les demandes de pièces complémentaires n'ont pas pour effet de suspendre ou de proroger le délai de saisine de la CRC.

Les préfectures sont donc particulièrement contraintes par le cycle budgétaire tel que prévu par les textes et sur les délais d'exercice de contrôle qui répondent à une exigence de retour rapide à la soutenabilité financière des comptes locaux.

3.2. Les outils mis en place par les préfectures

Les mesures mises en œuvre par les préfectures ont contribué à faciliter l'exercice de ce contrôle et renforcé l'efficacité du contrôle budgétaire. La stratégie de priorisation des contrôles mise en place dans l'ensemble des préfectures, régulièrement mise à jour, permet de cibler des catégories de collectivités et des points de vigilance.

Cette priorisation repose sur des critères liés à la taille des collectivités (les entités de grande taille sont prioritairement ciblées), aux enjeux financiers, leur présence dans le réseau d'alerte, celles ayant déjà fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes et celles ayant souscrit des emprunts à risque. L'application de cette stratégie peut s'appuyer sur les services locaux de la direction générale des finances publiques.

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

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

En outre, certaines préfectures se livrent à une lecture plus approfondie des documents budgétaires des collectivités afin de mieux déceler les éventuelles fragilités ou points de vigilance. Elles peuvent ainsi procéder à des analyses financières notamment avec le concours des DD/DRFiP lorsque les services organisent des échanges étroits.

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

3.3. La complexité du droit applicable en matière de contrôle budgétaire peut susciter des difficultés d'interprétation

Les principales difficultés d'interprétation auxquelles les services préfectoraux sont confrontés portent sur la notion d'équilibre budgétaire et sur le caractère obligatoire de certaines dépenses locales.

3.3.1. Les difficultés d'appréciation de l'équilibre budgétaire

L'article L. 1612-4 du CGCT pose le principe selon lequel les collectivités locales doivent voter leurs actes budgétaires en équilibre réel.

Pour les services préfectoraux, la vérification du respect de la sincérité des inscriptions budgétaires, d'une part, et le contrôle de la couverture des annuités de la dette par des ressources propres, d'autre part, peuvent être source de difficultés.

Le principe de sincérité budgétaire

L'appréciation de la sincérité des prévisions budgétaires, condition de l'équilibre et principe budgétaire essentiel, constitue l'un des points de contrôle les plus délicats. A défaut d'une évaluation sincère des inscriptions budgétaires, il y a lieu de considérer que le budget n'a pas été voté en équilibre et de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 1612-5 du CGCT. En outre, lorsque l'insincérité des inscriptions budgétaires n'entraîne pas un déséquilibre du budget au sens des dispositions précitées du CGCT, elle constitue une erreur de droit relevant du juge administratif.

C'est en raison du caractère prévisionnel des inscriptions budgétaires que l'appréciation de leur sincérité peut s'avérer délicate. L'analyse des seuls documents budgétaires peut parfois se révéler insuffisante pour déceler l'insincérité des dépenses et recettes. Or, il ressort de la jurisprudence administrative que les services préfectoraux doivent se livrer à un examen circonstancié de la situation de l'entité en cause pour apprécier la sincérité des inscriptions budgétaires. En la matière, les vérifications les plus complexes portent sur la sincérité des restes à réaliser, renseignés ou justifiés de façon insuffisante par les collectivités, des produits des cessions, des recettes d'emprunts et des subventions attendues.

Dans ces conditions, ce type de contrôle se révèle parfois chronophage puisqu'il implique non seulement un examen détaillé des prévisions budgétaires mais également le recueil de pièces justificatives complémentaires auprès des collectivités concernées. Cet examen approfondi est difficilement compatible avec le respect du délai de saisine de la CRC fixé à 30 jours.

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

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

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

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

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

3.3.2. La mise en œuvre des procédures de mandatement et d'inscription d'office

Les collectivités locales sont tenues d'inscrire à leur budget les dépenses obligatoires et de les mandater. A défaut, le préfet met en œuvre les procédures d'inscription et de mandatement d'office prévues par la loi (article L. 1612-15, L. 1612-16 et L. 1612-17 du CGCT).

La définition des dépenses obligatoires a été précisée par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé qu'une dépense ne peut être regardée comme obligatoire et faire l'objet d'une procédure de mandatement ou d'inscription d'office que si elle correspond à une dette « *échue, certaine, liquide et non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant* »¹⁷.

La principale difficulté rencontrée par les préfetures tient à l'appréciation du caractère obligatoire de la dépense. Dans ce cadre, l'appréciation la plus difficile à porter concerne la condition exigeant que la dette ne soit pas sérieusement contestée. Le principe est, en effet, que l'existence d'une contestation ne suffit pas à priver d'exigibilité une dette. Ainsi, le préfet ne peut refuser l'inscription d'office au seul motif d'un recours pendant devant le tribunal administratif. Pour que la contestation soit considérée comme sérieuse, il faut constater un faisceau d'indices concordants tenant en particulier à une attitude non équivoque, cohérente ou persistante de la collectivité locale supposée débitrice. Cet exercice est d'autant plus délicat pour le préfet qu'il s'agit d'apprécier le caractère sérieux de la contestation sans apprécier le bien-fondé de cette contestation.

En ce qui concerne la procédure spécifique relative à l'exécution des décisions de justice (article L. 1612-17 du CGCT), la principale difficulté tient au fait que la responsabilité de l'État peut être engagée si, compte tenu des circonstances, le préfet ne fait pas tout ce qui est en son pouvoir pour assurer l'exécution des décisions de justice, en particulier en mettant en œuvre les prérogatives qui lui sont conférées par la loi du 16 juillet 1980.

En la matière, le Conseil d'Etat a jugé qu'afin de créer les ressources nécessaires au paiement de la dépense obligatoire, le préfet peut procéder à la vente de biens appartenant à la collectivité locale débitrice dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge¹⁸. Cette position a été confortée par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹. Lorsqu'ils sont confrontés à un tel cas de figure, il revient donc aux services préfectoraux de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les biens qui peuvent être aliénés.

3.3.3. Le calcul du déficit du compte administratif

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

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

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

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

¹⁹ CEDH, 26 septembre 2006, no 57516/00, Société fermière de Campoloro c. France.

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

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

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

Dans le cadre du contrôle budgétaire, les services préfectoraux constatent que les collectivités locales rencontrent des difficultés particulières pour appliquer les règles relatives à la détermination des restes à réaliser, à la reprise et à l'affectation des résultats ainsi qu'à la prise en compte des budgets annexes.

3.4.1. La détermination des restes à réaliser (RAR)

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

- pour la section d'investissement, aux dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.
- pour la section de fonctionnement, aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu au rattachement, soit en l'absence de service fait au 31 décembre de l'exercice, soit parce que l'incidence de ces charges sur le résultat n'est pas significative et aux recettes certaines non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire.

Bien que la tenue d'une comptabilité d'engagement soit obligatoire pour les collectivités territoriales en vertu de la loi (articles L. 2342-2 du CGCT en ce qui concerne les communes, L.3341-1 pour les départements et L. 4341-1 pour les régions), les services préfectoraux relèvent de nombreuses défaillances en la matière.

Pour les services chargés du contrôle budgétaire, il convient donc de vérifier la sincérité des restes à réaliser. En effet, leur éventuelle insincérité peut entraîner celle des résultats constatés au compte administratif. Les erreurs constatées par les services préfectoraux conduisent ainsi fréquemment à une surévaluation des résultats.

3.4.2. Les procédures de reprise et d'affectation des résultats

La détermination du résultat d'un exercice clos s'effectue au moment du vote du compte administratif et après réception du compte de gestion transmis par le comptable public de la collectivité. Son affectation et sa reprise sont strictement encadrées. La reprise des résultats conditionne également le calcul de l'équilibre réel du budget.

Pour la détermination du résultat à affecter, il n'est pas tenu compte des restes à réaliser de la section de fonctionnement, à la différence de l'appréciation de l'équilibre visé à l'article L.1612-14 du CGCT. Seul le solde de la section d'investissement est corrigé du solde des restes à réaliser de cette section.

Il est également possible pour les collectivités de procéder à la reprise anticipée de leurs résultats à l'issue de la journée complémentaire et avant la date limite de vote des taux pourvu que le compte administratif n'ait pas encore été adopté. Une décision modificative est adoptée si les prévisions de résultats diffèrent du compte administratif.

Après constatation du résultat de fonctionnement cumulé au résultat antérieur reporté de fonctionnement, qu'il y ait reprise anticipée ou après le vote du compte administratif, l'assemblée délibérante peut affecter ce résultat en tout ou partie :

- soit au financement de la section d'investissement ;
- soit au financement de la section de fonctionnement.

Le résultat cumulé de fonctionnement excédentaire doit être affecté en priorité :

- à la couverture du besoin de financement, lorsqu'il existe, qui correspond au résultat déficitaire du solde d'exécution de la section d'investissement corrigé du solde des RAR ;
- pour le solde et selon la décision de l'assemblée délibérante, en excédent de fonctionnement reporté ou en dotation complémentaires en réserves de la section d'investissement.

Lorsque le résultat de fonctionnement cumulé est déficitaire, il est repris à la section de fonctionnement et s'ajoute aux dépenses de l'exercice. Le résultat d'investissement est repris à la section d'investissement.

Les préfetures constatent que ces règles ne sont pas correctement appliquées, notamment par les plus petites collectivités. Pourtant, le bon respect des règles relatives à l'affectation du résultat joue un rôle déterminant dans la construction de l'équilibre budgétaire. En effet, le respect de cette procédure permet de déterminer la disponibilité de ressources propres antérieures constituées par les montants affectés en réserves à la section d'investissement pour la couverture du remboursement en capital des annuités de la dette. Il revient donc aux services préfectoraux d'être particulièrement vigilants en la matière. Afin de prévenir les difficultés d'application, des circulaires préfectorales sont diffusées qui, à partir du recensement des anomalies constatées, s'efforcent de faciliter l'appropriation des règles en vigueur. Un effort particulier doit être consenti en ce qui concerne la reprise anticipée des résultats, notamment une fois le compte administratif adopté, compte tenu des nombreuses irrégularités constatées en la matière.

3.4.3. Des annexes mal appréhendées par les collectivités

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

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

Ces irrégularités dans l'envoi des documents budgétaires compliquent la conduite du contrôle budgétaire par les préfetures car les annexes comportent des informations indispensables notamment pour la compréhension et la vérification des documents budgétaires.

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

La directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures élaborée par le ministère de l'intérieur pour la période 2010-2015 rappelle qu'« *un contrôle budgétaire attentif et réactif est indispensable pour prévenir une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales* ». La DNO pour la période 2016-2018 a souligné le rôle d'animation dévolu à l'administration centrale notamment par le biais du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) dont les missions ont été élargies au contrôle budgétaire. Cet appui juridique complété d'un objectif de rénovation de la formation des préfetures a pour but de développer la fonction de conseil des préfetures auprès des collectivités.

4.1. L'optimisation et la modernisation de la mission de contrôle budgétaire

4.1.1. La centralisation de la mission de contrôle budgétaire dans les préfetures

La circulaire du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité fixe le principe et les modalités de la centralisation du contrôle des actes des collectivités locales en préfecture.

La circulaire de 2009 prévoyait une organisation des contrôles comme suit :

- réception et tri des actes en sous-préfecture en fonction des priorités définies conjointement (stratégie de contrôle),
- transmission des actes à la préfecture qui contrôle et transmet à la sous-préfecture les lettres d'observations et les recours rédigés pour signature par le sous-préfet,
- important rôle de conseil en sous-préfecture et conservation des dossiers.

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

Ainsi, selon la stratégie de contrôle adoptée, les sous-préfectures peuvent être chargées d'effectuer des contrôles préliminaires (vote, quorum, présence des annexes obligatoires...) ou de contrôler les budgets non prioritaires. Elles se voient également confier le contrôle de certains types de structures (section de communes, association foncière de remembrement, sociétés d'économie mixte...) ou de certaines opérations (taux d'imposition, dette...) en particulier dans les départements qui ont mis en place des pôles de compétences.

Cette organisation s'explique principalement par l'éloignement géographique de certaines communes vis-à-vis de la préfecture, pour le nombre de collectivités à couvrir.

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

4.1.2. La priorisation des contrôles

Les délais impartis aux services préfectoraux pour exercer le contrôle budgétaire étant particulièrement courts, les préfetures sont fortement incitées à établir une stratégie de contrôle reposant sur la priorisation des travaux à effectuer.

Les stratégies locales de contrôle sont généralement définies annuellement, le cas échéant en partenariat avec les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

Les priorités sont en général établies sur la base des orientations nationales en matière de contrôle budgétaire fixées par la direction générale des collectivités locales (DGCL), des spécificités locales ainsi que du bilan de la campagne de contrôle précédente. Elles portent sur des catégories de collectivités et des thématiques spécifiques.

Les collectivités retenues comme prioritaires sont :

- les collectivités connaissant des difficultés financières. Il s'agit des collectivités inscrites au réseau d'alerte ou celles qui, sans être inscrites au réseau d'alerte, connaissent des tensions financières en raison d'un endettement important, d'une trésorerie insuffisante ou de difficultés de gouvernance ;
- les collectivités de taille importante, pour lesquelles les enjeux financiers sont les plus significatifs (régions, départements, grandes villes et grandes intercommunalités) ;
- les collectivités locales ayant fait l'objet d'une saisine de la CRC ou de lettres d'observations ;
- les collectivités ayant souscrit des emprunts à risque.

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

La nature du contrôle varie en fonction de la collectivité concernée et de la typologie des actes à contrôler. Le contrôle approfondi est réservé aux collectivités retenues comme prioritaires tandis que les collectivités non prioritaires font l'objet d'un contrôle restreint portant sur le respect des règles de vote et d'équilibre des budgets. Ces contrôles de premiers niveaux sont réalisés de manière automatisée par Actes budgétaires. Dans certains départements, le contrôle des entités non prioritaires peut être réalisé en ciblant chaque année une partie d'entre elles de telle sorte qu'à l'issue d'une période de trois à cinq ans, un contrôle ait été réalisé sur la totalité des entités.

Sur la période 2019-2021, l'effort d'accompagnement à l'échelle nationale a porté sur l'harmonisation du cadre budgétaire et comptable des collectivités. Plus particulièrement en 2021, il a été apporté une aide spécifique aux préfetures sur le basculement progressif des collectivités vers le régime budgétaire et comptable des métropoles (M57), modifiant le référentiel de règles sur lequel s'appuient les préfetures pour l'exercice du contrôle budgétaire, préfigurant l'expérimentation du compte financier et sa généralisation, décidée en loi de finances pour 2024.

4.1.3. La collaboration des services préfectoraux avec les directions départementales des finances publiques renforcée par la mise en place du contrôle budgétaire partenarial

Même si la responsabilité du contrôle budgétaire appartient exclusivement au Préfet, les services déconcentrés de la DGFIP disposent d'une expertise sur les comptes des collectivités rendant particulièrement pertinente la coopération entre ces services et ceux des préfetures.

A cet égard, outre les dispositifs existants, la mise en place du contrôle budgétaire partenarial entre les préfectures et les DD/DRFiP, prévue par une convention nationale, contribue à l'amélioration du contrôle budgétaire.

- **Le réseau d'alerte des finances locales :**

Le réseau d'alerte des finances locales mis en place en 1993 par la DGCL et la DGFIP a été renouvelé en 2013.

Le dispositif SCORE permet de déceler de façon préventive les difficultés financières des communes à partir d'une méthode de scoring. Depuis 2006, le réseau d'alerte OSIRIS a été mis en place afin de détecter les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) présentant des difficultés financières particulières.

Ce dispositif est largement déconcentré et permet la mise en œuvre d'une démarche concertée du préfet et du DD/DRFiP auprès de la collectivité dont la situation se dégrade.

- **Le contrôle budgétaire partenarial : un partenariat associant les services de la DGFIP à l'exercice du contrôle budgétaire**

Dans le cadre de la directive nationale d'orientation (DNO) et à la suite du rapport de la mission interministérielle sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire de juillet 2003, un mouvement de modernisation du contrôle budgétaire a été engagé.

Deux axes d'amélioration ont été définis :

- la dématérialisation des documents budgétaires sous un format permettant leur exploitation : au-delà de la simple dématérialisation des budgets qui permet déjà un gain substantiel au plan matériel, il s'agit également de bâtir un véritable outil d'exploitation automatisée des budgets permettant aux préfectures de repérer plus facilement les collectivités à risque pour lesquelles des contrôles approfondis doivent être effectués ;
- l'expérimentation d'un partenariat associant les services du Trésor public à l'exercice du contrôle budgétaire.

Ce deuxième axe a donné lieu à la signature d'une convention cadre nationale de partenariat.

Ce partenariat, dans son principe, visait à institutionnaliser la coopération informelle existante entre le réseau des préfectures et le réseau de la DGFIP, s'agissant notamment de dossiers complexes relatifs à la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Une expérimentation a alors été mise en place. Elle a montré la grande utilité des échanges entre les deux réseaux. En effet, le partenariat permet de tirer le meilleur parti des compétences et de l'expertise de chacun des deux réseaux : juridique et budgétaire du côté des préfectures, comptable et analyse financière pour ce qui est du réseau de la DGFIP. La généralisation de l'expérimentation a été actée dans une convention nationale par le directeur général des finances publiques et le directeur général des collectivités locales signée le 22 octobre 2013. La généralisation des contrats de partenariat a été mise en œuvre au 1er janvier 2016. Ces contrats ont pour objet de décrire la répartition des missions de chacun des services départementaux et la stratégie de contrôle selon les points qui ont été mis en avant par circulaire nationale. On y trouve les collectivités dites prioritaires et les thématiques sur lesquelles une vigilance accrue est nécessaire.

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

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

Ce partenariat prévoit, en outre, un accès à Actes budgétaires aux agents des DD/DRFiP pour consulter les délibérations budgétaires et un accès à l'application de CD-G pour les services des préfectures, permettant de consulter les comptes de gestion.

4.2. L'appui apporté aux services préfectoraux pour l'exercice du contrôle budgétaire

4.2.1. Les actions de formation et les supports pédagogiques

Afin de favoriser l'accès aux formations sur l'ensemble du territoire, la très grande majorité des sessions de formation relatives au contrôle budgétaire se déroulent désormais dans les régions, qu'il s'agisse des modules consacrés à la prise de poste ou des modules d'approfondissement. Depuis 2011, le ministère de l'intérieur mobilise une équipe de formateurs internes occasionnels qui sont des agents des services préfectoraux chargés du contrôle budgétaire.

Depuis, la directive nationale d'orientation du ministère de l'Intérieur pour la période 2016-2018 a été lancée une action en rénovation de la formation en contrôle budgétaire. Ainsi, les mallettes pédagogiques servant aux formateurs internes au contrôle budgétaire ont été revues par la DGCL qui a également participé à délivrer des sessions de formation directement en préfecture sur cette période.

En outre, grâce à la généralisation des conventions de contrôle partenarial avec les DDFiP, a été ouvert la possibilité de formation commune dans le but de renforcer les compétences et l'expertise de tous les agents liés au contrôle budgétaire. A ce titre, les formations au contrôle budgétaire ont été ouvertes aux agents des DDFiP/DRFiP et inversement, les agents en préfectures ont désormais accès à des formations thématiques assurées par le ministère de l'économie et des finances. 80% des préfectures ont suivi une formation en contrôle budgétaire sur la période 2016-2018.

Les préfectures peuvent également s'appuyer sur les instructions budgétaires et comptables, mises à jour annuellement pour connaître toutes les règles que doivent appliquer les collectivités et mieux appréhender les documents budgétaires des collectivités.

Enfin, une aide spécifique des services de la DGFIP et de la DGCL a été déployée à compter de 2021 auprès des préfectures et DD/DRFiP pour encourager les collectivités à adopter le régime budgétaire et comptable des métropoles (M57) afin d'harmoniser leur cadre budgétaire et comptable sur le régime des métropoles.

4.2.2. La création d'une chambre budgétaire au PIACL

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

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

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

Depuis son lancement et sur la période 2016-2018, les préfetures ont déjà eu l'occasion de saisir au moins une fois le PIACL dont un tiers estimait le faire souvent. Sur la période 2019-2021, le nombre de réponses apportées à des saisines des préfetures touchant le contrôle budgétaire s'établissait à 168.

4.2.3. L'application Actes budgétaires a permis l'automatisation des contrôles

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

- De la même façon que pour la transmission dématérialisée des actes soumis au contrôle de légalité via l'application ACTES, les préfetures peuvent recevoir, via Actes budgétaires, les actes budgétaires dématérialisés des entités publiques locales volontaires.
- La dématérialisation des actes budgétaires s'étend jusqu'à la source des données. En effet, les maquettes budgétaires réglementaires sont mises à la disposition des entités publiques locales sous forme dématérialisée de sorte qu'elles peuvent, au moyen d'une application mise gratuitement à leur disposition par l'administration, générer leurs documents budgétaires dématérialisés selon la norme en vigueur. C'est cette dématérialisation des données qui permet à Actes budgétaires de réaliser automatiquement les contrôles de cohérence sans nouvelle saisie.
- Tous les actes budgétaires (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives et compte administratif) sont dématérialisés dans leur intégralité. Les préfetures disposent ainsi dans l'application de l'ensemble des étapes budgétaires et de l'ensemble des informations requises par la nomenclature.

Le choix du format de fichier dématérialisé a été dicté par la volonté de ne retenir qu'un unique format d'échange entre administrations: les documents budgétaires dématérialisés pour transmission au préfet peuvent également être transmis au comptable sans subir de transformation.

L'application Actes budgétaires automatise et synthétise le contrôle de l'équilibre, le contrôle des dépenses imprévues et le contrôle des chapitres d'ordre, ce qui permet aux services préfectoraux de se consacrer au contrôle approfondi. En outre, d'autres contrôles sont réalisés, reposant sur des critères d'alerte (évolution des recettes réelles de fonctionnement, évolution de l'autofinancement, capacité de désendettement), qui permettent de détecter les entités présentant des risques particuliers.

Actes budgétaires se révèle être un outil globalement apprécié des préfectures. 53,5% d'entre elles qualifient l'application de « satisfaisante ». Les préfectures notent qu'Actes budgétaires est une aide au pré-contrôle des documents qu'elles reçoivent, et améliore l'archivage et l'historicité des actes budgétaires des collectivités. L'application permet de leur donner une indication sur le niveau de contrôle qu'elles doivent effectuer sur la collectivité et d'effectuer un contrôle allégé quand les indicateurs sont favorables. Les préfectures considèrent ainsi qu'Actes budgétaires les aide à améliorer l'efficacité de leur contrôle bien que l'application gagnerait à être plus ergonomique.

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

4.2.4. L'expérimentation du compte financier unique : vecteur de la dématérialisation de l'ensemble des actes budgétaires et qui favorise la sincérité des inscriptions budgétaires

L'expérimentation du compte financier unique (CFU), institué par l'article 242 de la loi de finances initiales pour 2019, a débuté avec les comptes de l'exercice 2021 pour une période de trois ans.

Le CFU vise à permettre une mise en cohérence systématique entre les données de l'ordonnateur et celles du comptable par la production d'un document unique. Ainsi, les contrôles de cohérence ont vocation à être automatisés dans les outils.

Par ailleurs, toutes les informations budgétaires et comptables, notamment celles portées par le compte de gestion non accessible directement pour les préfectures, se trouveront dans ce document unique.

En outre, avec comme prérequis l'adoption du référentiel M57 et la télétransmission par voie dématérialisée, le CFU pourra constituer le vecteur de l'harmonisation du cadre budgétaire et comptable de l'ensemble du secteur public local. Il permettra aux préfectures de disposer dans Actes budgétaires de toutes les délibérations budgétaires des collectivités locales qu'elles contrôlent, facilitant l'exercice du contrôle budgétaire.

Enfin, Actes budgétaires et plus généralement le contrôle budgétaire pourront être améliorés grâce à l'exploitation et l'analyse des données issues des CFU.

Annexe

Les chiffres du contrôle de légalité

Statistiques du contrôle de légalité

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Nombre d'actes reçus | 6 280 446 | 5 866 736 | 5 661 821 | 5 512 064 | 5 387 886 | 5 094 960 | 5 156 958 | 5 728 959 | 5 242 948 |
| dont priorités nationales | 530 124 | 432 624 | 484 539 | 479 722 | 490 275 | 453 144 | 467 220 | 473 688 | 538 298 |
| dont priorités nationales + locales | 989 203 | 1 152 540 | 937 521 | 951 564 | 1 035 610 | 941 076 | 957 775 | 1 280 925 | 828 836 |
| part des actes prioritaires parmi les actes reçus (%) | 15,75 | 19,65 | 16,56 | 17,26 | 19,22 | 18,47 | 18,57 | 22,36 | 15,81 |
| Commande publique | 634 040 | 561 874 | 662 409 | 625 024 | 598 882 | 576 075 | 612 030 | 625 370 | 662 417 |
| dont prioritaires | 148 950 | 141 552 | 161 125 | 163 221 | 156 967 | 151 821 | 176 292 | 201 852 | 224 637 |
| Fonction publique territoriale | 1 014 065 | 854 751 | 986 269 | 980 801 | 957 860 | 913 077 | 939 619 | 1 003 245 | 957 280 |
| dont prioritaires | 101 953 | 84 851 | 89 222 | 89 261 | 96 951 | 91 393 | 89 624 | 93 976 | 107 710 |
| Urbanisme | 1 759 962 | 1 348 260 | 1 485 874 | 1 423 064 | 1 374 339 | 1 253 276 | 1 204 981 | 1 152 935 | 1 237 678 |
| dont prioritaires | 279 221 | 206 221 | 234 192 | 227 240 | 236 357 | 209 930 | 201 304 | 177 860 | 205 951 |
| Actes à finalité budgétaire | 867 056 | 694 146 | / | / | / | / | / | / | / |
| Autres actes reçus | 2 005 323 | 2 407 705 | 2 527 269 | 2 483 175 | 2 456 805 | 2 352 532 | 2 400 328 | 2 947 409 | 2 385 573 |
| dont priorités locales | 459 079 | 719 916 | 452 982 | 471 842 | 545 335 | 487 932 | 490 555 | 807 237 | 290 538 |

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Nombre d'actes contrôlés | 1 282 781 | 1 277 577 | 1 053 209 | 1 075 382 | 1 139 344 | 1 039 425 | 1 059 856 | 1 394 487 | 1 183 232 |
| dont priorités nationales | 419 541 | 354 646 | 420 000 | 429 350 | 431 312 | 409 550 | 415 498 | 426 818 | 500 256 |
| dont priorités nationales + locales | 821 462 | 947 391 | 831 901 | 860 421 | 932 303 | 852 715 | 857 553 | 1 147 093 | 773 985 |
| Prioritaires commande publique | 124 734 | 109 969 | 138 612 | 144 258 | 140 461 | 136 892 | 161 575 | 187 060 | 208 195 |
| Prioritaires fonction publique territoriale | 81 253 | 64 799 | 80 772 | 82 372 | 83 117 | 81 281 | 79 098 | 82 685 | 103 414 |
| Prioritaires urbanisme | 213 554 | 179 878 | 200 616 | 202 720 | 207 734 | 191 377 | 174 825 | 157 073 | 188 647 |
| Priorités locales | 401 921 | 592 745 | 411 901 | 431 071 | 500 991 | 443 165 | 442 055 | 720 275 | 273 729 |
| Autres (non prioritaires) | 461 319 | 330 186 | 221 308 | 214 961 | 207 041 | 186 710 | 202 303 | 247 394 | 409 247 |
| dont actes à finalité budgétaire | 338 233 | 253 511 | / | / | / | / | / | / | / |

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Recours gracieux | 16 119 | 29 618 | 20 776 | 21 627 | 22 365 | 20 788 | 20 182 | 40 900 | 28 466 |
| Sur actes prioritaires commande publique | 1 983 | 2 558 | 2 728 | 3 512 | 3 782 | 4 039 | 4 431 | 6 855 | ND* |
| Sur actes prioritaires fonction publique territoriale | 2 809 | 2 089 | 3 132 | 3 295 | 3 384 | 3 035 | 2 901 | 3 344 | ND* |
| Sur actes prioritaires urbanisme | 3 752 | 3 431 | 4 251 | 4 242 | 4 564 | 4 739 | 4 566 | 4 145 | ND* |
| Sur priorités locales et actes non prioritaires | 7 575 | 21 540 | 10 665 | 10 578 | 10 635 | 8 975 | 8 284 | 26 556 | ND* |

*Données non disponibles

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Nombre d'actes réformés ou retirés après recours gracieux | 9 268 | 16 963 | 11 573 | 12 374 | 12 701 | 11 502 | 11 761 | 28 602 | 35 570 |

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 |
|---------------------------------|------|------|-------|-------|-------|------|------|-------|------|
| Nombre de contentieux | | | | | | | | | |
| Nombre de déférés déposés | 817 | 1396 | 1 104 | 1 348 | 1 027 | 697 | 636 | 1 940 | 696 |
| Nombre de déférés gagnés | 485 | 699 | 497 | 443 | 566 | 358 | 331 | 1 225 | 392 |
| Demandes de suspension déposées | 333 | 493 | 546 | 422 | 361 | 336 | 243 | 404 | 407 |
| Demandes de suspension gagnées | 280 | 445 | 373 | 308 | 269 | 223 | 196 | 286 | 315 |

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Désistements suite au retrait de l'acte | 182 | 341 | 251 | 234 | 238 | 235 | 228 | 295 | 182 |

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 |
|--|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Taux de déférés et de demandes de suspensions gagnés sur le nombre d'affaires jugées dans l'année | 83,73 % | 88,34 % | 81,06% | 86,63% | 85,84% | 79,60 % | 80,49 % | 87,80 % | 73,30 % |

