

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

—
Direction générale des collectivités locales

—
Sous-direction des compétences
et des institutions locales

—
Bureau du contrôle de légalité
et du conseil juridique

—
Sous-direction des finances locales
et de l'action économique

—
Bureau des budgets locaux
et de l'analyse financière

—

Circulaire du 19 avril 2010 relative à la préparation du rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* exercé sur les actes des collectivités locales – Années 2007, 2008 et 2009

NOR : IOCB1010952C

*Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le secrétaire d'État à l'intérieur
et aux collectivités territoriales à Mesdames et Messieurs les préfets des départements.*

Aux termes des articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement soumet tous les trois ans au Parlement un rapport sur le contrôle *a posteriori* exercé à l'égard des actes des collectivités territoriales par les représentants de l'État dans les départements.

Afin d'être en mesure de rédiger ce document de synthèse important, je vous serais obligé de bien vouloir m'adresser un rapport sur l'exercice du contrôle de légalité ainsi que sur l'exercice du contrôle budgétaire pour les années considérées.

Vos contributions devront me parvenir pour le 31 mai 2010.

Depuis l'année 2003, le recensement des statistiques nécessaires à l'élaboration du rapport annuel est effectué au moyen de l'infocentre territorial. Les indicateurs relatifs au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire sont en effet intégrés dans l'application INDIGO et il n'est pas nécessaire de les transmettre à l'appui de votre rapport.

Cette simplification du recensement des données relatives au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire permet un allègement du travail de vos services, ainsi qu'une meilleure appréhension de l'efficacité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

Chacune de vos contributions afférentes aux exercices 2007, 2008 et 2009 doit être adressée en double exemplaire, sous un timbre différent selon la sous-direction concernée :

- en ce qui concerne le contrôle budgétaire, sous le timbre « Direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des budgets locaux et de l'analyse financière » ;
- en ce qui concerne le contrôle de légalité, sous le timbre « Direction générale des collectivités locales, sous-direction des compétences et des institutions locales, bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique ».

Par ailleurs, je vous informe que la présente circulaire sera disponible sur le site intranet du ministère-bureau des cabinets dans la rubrique « Documentation – Circulaires (onglet recherche thématique-collectivités locales – compétences et institutions locales) », sous le titre « Préparation du rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* exercé sur les actes des collectivités locales au titre des années 2007, 2008 et 2009 ».

Pour toute difficulté ou précision complémentaire concernant la mise en œuvre de la présente circulaire, vous pourrez appeler M. Philippe GRASSET (01 49 27 37 33) pour le contrôle de légalité, et Mme Audrey BONNAL (01 49 27 31 43) pour le contrôle budgétaire.

Remarques importantes

1. Les documents transmis à la direction générale des collectivités locales devront porter la mention du poste téléphonique de l'agent auquel des précisions pourraient être demandées, si besoin était.

2. Les préfetures chefs-lieux de région devront transmettre, par un seul et même envoi, les renseignements relatifs, d'une part, aux communes et au département, d'autre part, à la région.

I. – RAPPORT SUR LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Les dispositions suivantes sont applicables pour les exercices 2007, 2008 et 2009.

Cette contribution écrite consacrée à l'exécution des dispositions relatives au contrôle de légalité devra être établie selon le schéma suivant. Le respect du plan qui vous est proposé permettra un traitement efficace des données ainsi transmises, ce qui facilitera d'autant la rédaction du rapport final.

1. Modalités d'exercice du contrôle de légalité

1.1. Actes transmis et lettres d'observation : variations constatées

Raisons qui justifient les variations constatées.

Résultats des lettres d'observation : concertation avec les élus locaux, réunions d'arbitrage.

Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du recours gracieux dans les domaines suivants :

- commande publique (marchés publics – délégations de service public – contrats de partenariat – baux emphytéotiques administratifs) ;
- urbanisme et environnement ;
- intercommunalité ;
- autres domaines (interventions économiques – fonction publique territoriale – démocratie locale).

Principales irrégularités constatées.

1.2. Recours contentieux (déférés et référés)

Nombre de déférés et de référés effectués.

Nombre de déférés gagnés.

Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des recours contentieux (suivi de la procédure, rédaction des mémoires) et dans la mise en œuvre des procédures d'urgence (complexité des textes, manque de formation des agents).

Adaptations du droit qui s'avèreraient nécessaires en ce domaine.

Évaluation du rôle des juridictions administratives : délais de jugement et sens des jugements des juridictions (favorables ou non).

1.3. Dynamique du contrôle de légalité, par domaines

Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du contrôle de légalité à l'égard de certaines catégories d'actes, et notamment : marchés publics, délégations de service public, contrats de partenariat, baux emphytéotiques administratifs, urbanisme, intercommunalité, démocratie locale, interventions économiques, fonction publique territoriale.

Pour chaque domaine : principaux critères retenus dans votre stratégie locale et irrégularités relevées, de façon hiérarchisée en termes de fréquence, au besoin déclinées différemment selon les catégories et la taille des collectivités locales.

Évaluation, par rapport aux années précédentes, de l'évolution, à la baisse ou à la hausse, de ces irrégularités, et ses raisons (défaut de formation des élus et des fonctionnaires territoriaux, complexité des normes).

Relation entre le taux de contrôle des catégories d'actes prioritaires et celui de l'ensemble des actes reçus.

Adaptations du droit qui s'avèreraient nécessaires et actions d'information des collectivités locales envisagées pour pallier ces difficultés.

2. Organisation du contrôle de légalité

2.1. Moyens du contrôle

2.1.1. Description et évaluation de la fonction de conseil au bénéfice des collectivités locales

Action en matière de conseil juridique, en amont de la prise de décision des actes, par domaine concerné, par catégorie juridique et taille de collectivité locale (problématique petites/grandes communes, par exemple), instruments mis en œuvre (circulaires, réunions d'information, site internet...).

Quantification de cette demande de conseil juridique en termes de pourcentage de la charge de travail des agents chargés du contrôle et/ou à l'aide d'autres indicateurs pertinents.

Alternatives existantes, dans le département, au conseil juridique effectué par la préfecture (développement de capacités d'expertise juridique propres aux collectivités locales, recours à des prestataires privés de conseil juridique, mise en commun de moyens d'expertise juridique par les collectivités locales).

2.1.2. Dispositions prises en matière d'organisation du contrôle

Stratégie locale de contrôle, conformément aux dispositions de la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité.

Mesures prises pour assurer un bilan régulier de votre stratégie et moyens d'évaluation retenus.

Mesures prises pour la réorganisation du contrôle de légalité entre préfecture et sous-préfectures, en application de la circulaire du 23 juillet 2009.

Impact de ces mesures sur la dynamique de contrôle et sur les personnels affectés à la mission « contrôle de légalité », en particulier en ce qui concerne les sous-préfectures.

Point :

- sur l'évolution des effectifs et le niveau de qualification des agents ;
- sur les mutualisations :
 - entre échelon régional et départemental ;
 - entre services départementaux de l'État.

Modalités de recours à l'interministérialité (pôles de compétence interministériels).

Relations avec les services déconcentrés :

- mise en place de pôles de compétence ou de dispositifs analogues, objet de ces pôles de compétence (élaboration d'une doctrine commune, organisation du traitement interministériel des dossiers, traitement de dossiers individuels) ;
- critères de recours à l'expertise de services déconcentrés, notamment dans le domaine de la commande publique (y compris marchés publics des établissements publics locaux d'enseignement et des hôpitaux) et de l'urbanisme ;
- difficultés éventuelles posées à l'exercice du contrôle de légalité par l'activité de prestataire de services ou de conseil assurée par des services de l'État ;
- relations avec le pôle d'appui au contrôle de légalité de Lyon (principales questions soulevées ; difficultés rencontrées).

2.1.3. Télétransmission des actes (programme ACTES)

État d'avancement du programme ACTES dans votre département, collectivités raccordées et difficultés rencontrées.

2.1.4. Dispositions prises pour assurer l'information et la formation des agents chargés du contrôle de légalité (stages, documentation juridique, souhaits).

2.2. Points importants à signaler

Progrès réalisés et difficultés rencontrées, de manière générale, dans l'organisation de l'exercice du contrôle de légalité.

3. Prospective et propositions relatives au contrôle de légalité

II. – RAPPORT SUR LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Les rapports consacrés à l'exécution des dispositions relatives au contrôle budgétaire pour les exercices 2007, 2008 et 2009 doivent parvenir à la direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des budgets locaux et de l'analyse financière, au plus tard le 31 mai 2010. Ce rapport devra être établi selon le schéma suivant.

1. Modalités d'exercice et organisation du contrôle budgétaire

Organisation de la mission de contrôle budgétaire et de conseil des collectivités locales et de leurs établissements publics :

- ressources humaines mobilisées ;
- formations suivies ;
- autres.

Modalités de mise en œuvre de la centralisation du contrôle en préfecture.

Organisation du travail, compte tenu de la brièveté des délais légaux.

Définition de priorités de contrôle :

- formalisation de ces priorités ;
- détail des choix retenus.

Place des réseaux d'alerte (SCORE et OSIRIS) dans l'exercice des conditions du contrôle budgétaire et difficultés dans le fonctionnement de ces réseaux d'alerte.

Relations avec les collectivités territoriales et leurs établissements à l'occasion de l'exercice du contrôle budgétaire :

- sollicitation par les collectivités territoriales en amont ;
- contact avec les collectivités ;
- outil d'un meilleur exercice du contrôle.

Action en matière de conseil, notamment au regard de la mise en œuvre de nouvelles normes :

- instruments mis en œuvre (circulaires préfectorales, réunions d'information...);
- effets de vos recommandations ;
- articulation de cette fonction par rapport à votre activité de contrôle (séparation dans le temps, séparation en termes de ressources humaines).

Action en termes d'analyses financières sur des collectivités :

- critères de sélection des collectivités concernées par ces analyses ;
- cadre dans lequel ces analyses sont exploitées ;
- modalités des analyses effectuées : nombre d'années étudiées, conclusions section par section, points mis en lumière, etc.

2. Principaux points de contrôle des actes budgétaires et principales difficultés

Difficultés particulières rencontrées pour l'exercice des dispositions des articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales :

- à détailler selon que ces difficultés portent sur le vote du budget primitif et règlement, le contrôle du compte administratif, inscription et mandatement d'office, mise en œuvre des décisions de justice dans le cadre de la loi du 10 juillet 1980, articulation des articles L. 1612-14 et L. 1612-10, etc. ;
- cas de figure où vous éprouvez des difficultés à estimer ou à faire respecter la date légale de vote du budget ;
- difficultés particulières dans l'application de l'article L. 1612-1 ;
- difficultés résultant des divergences d'interprétation avec la chambre régionale des comptes et le tribunal administratif ;
- appréciation de l'articulation des procédures de saisine de la chambre régionale des comptes et du tribunal administratif, notamment au regard de la jurisprudence qui fait de l'équilibre budgétaire une des conditions de la légalité budgétaire (constatez-vous une recrudescence des saisines du juge administratif par des particuliers au motif de l'irrégularité d'un acte budgétaire d'une collectivité territoriale ?).

Difficultés particulières pour l'exercice des dispositions des articles L. 1612-15 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales :

- conditions d'application de ces dispositions ;
- difficultés rencontrées, notamment celles résultant d'une demande de mandatement d'office dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice (art. L. 1612-17) ;
- précision quant au délai moyen de règlement d'un dossier d'inscription et de mandatement d'office (raisons de ce délai et précision du nombre de cas où la responsabilité de l'État est mise en jeu, par les créanciers des collectivités concernées du fait de ce délai) ;
- moyens utilisés pour dégager des recettes permettant d'honorer les créances concernées et mesures susceptibles de renforcer vos pouvoirs en la matière.

Type de collectivités ou établissements posant le plus problème en matière de contrôle budgétaire et raisons de vos difficultés.

Mise en œuvre des contrôles, notamment sur les sujets listés ci-dessous et difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre :

- l'équilibre budgétaire ;
- la sincérité des inscriptions budgétaires ;
- la sincérité des dépenses de personnels ;
- les opérations d'ordre (dotations aux amortissements et provisions) ;
- les opérations patrimoniales (notamment les cessions) ;
- la reprise et l'affectation des résultats (notamment la délibération) ;
- le calcul des ressources propres ;
- les dépenses imprévues ;

- les opérations de fin d'exercice (rattachement des charges et des produits à l'exercice, restes à réaliser, ICNE, amortissements et provisions) ;
- la pluriannualité (AP/CP, AE/CP).

Intérêt particulier pour certaines opérations :

- état de la dette (modalités d'analyse, réception de la totalité des contrats d'emprunt pour le contrôle de légalité, intérêt particulier pour les produits d'emprunts structurés, la gestion de dette [comptes 166 et 16449] et la trésorerie) ;
- relations des collectivités contrôlées avec les associations qu'elles subventionnent, avec les établissements dont elles garantissent les emprunts ainsi qu'avec les sociétés d'économie mixte ;
- relations entre les budgets principaux et les budgets annexes.

Intérêt particulier pour l'intercommunalité :

- l'exercice du contrôle budgétaire a-t-il été modifié avec le développement de l'intercommunalité (évolution du nombre de budgets en volume, etc.) ;
- difficultés rencontrées ;
- propositions de réforme.

Contrôle du respect du formalisme attaché aux maquettes budgétaires :

- nombre de collectivités ne respectant pas les maquettes ;
- ampleur des divergences constatées ;
- mesures prises au niveau local afin d'obtenir leur résorption.

3. Efforts menés afin d'améliorer le contrôle budgétaire

Documents facilitant l'exercice du contrôle budgétaire :

- documents mis à disposition par la DGCL ;
- liste des documents les plus fréquemment utilisés ;
- appréciation du site intranet de la DGCL et du Flash finances locales (FFL) ;
- avez-vous entendu parler d'une application dédiée aux contrôles des actes budgétaires ?

Formations offertes tant au plan local qu'au niveau national en matière de contrôle budgétaire :

- liste et appréciation de ces formations ;
- propositions quant à vos besoins de formation.

Association ou consultation des services du Trésor public (DGFIP) :

- liens existant en matière de contrôle budgétaire avec les services DGFIP ;
- modalités de mise en œuvre de cette coopération ;
- formalisation de cette coopération dans le cadre du partenariat préfetures-trésoreries générales issu de la convention cadre de septembre 2004.

Dans l'affirmative, les préfetures sont invitées à remplir l'annexe jointe à la présente circulaire.

J'appelle votre attention sur l'importance du respect du délai de réponse, fixé au 31 mai 2010, compte tenu des impératifs liés à la remise du rapport au Parlement et vous remercie par avance de votre diligence.

Dans une période d'évolution profonde du contrôle de légalité et de réforme des collectivités, ce rapport triennal revêt une importance particulière. Merci par avance de votre contribution.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général des collectivités locales,
É. JALON

ANNEXE

BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION DU PARTENARIAT PRÉFECTURES-TRÉSORERIES GÉNÉRALES

Cette coopération existait-elle avant la formalisation du partenariat et, si oui, quelle forme prenait-elle ?

Cette coopération se formalise-t-elle par une convention ? Dans l'affirmative, je vous remercie de la joindre à votre rapport. La procédure et les moyens définis dans la convention ont-ils été vérifiés dans la pratique ?

Combien de collectivités contrôlez-vous (le terme « collectivités » étant entendu au sens large) au total (ventiler par nomenclature) ? Et combien de collectivités étaient contrôlées dans le cadre du partenariat avec le réseau de la DGFIP ?
Mêmes questions pour les documents budgétaires (BP, BS et DM, CA).

Comment se répartit le contrôle budgétaire entre les différentes entités ? Quels sont les critères de répartition ? Par nombre de collectivités ou catégories ? Par points de contrôle spécifiques ?

- dans le cas d'un choix par nombre ou catégories de collectivités, comment s'effectue la répartition ? Sur quels critères précis ?
- dans le cas d'un choix par points de contrôle spécifiques, quels contrôles précis relèvent des services préfectoraux et du réseau DGFIP ?

Organisez-vous des formations ? Autour de quels autres outils ce partenariat s'est-il articulé ?

Comment se formalise le contrôle budgétaire du réseau DGFIP ? Rédigent-ils eux-mêmes les lettres d'observations à adresser à la collectivité ? À la CRC ? Quel est le « sort » de ces lettres d'observations ? Sont-elles envoyées directement par la préfecture à leur destinataire ? Font-elles l'objet d'une nouvelle expertise des services préfectoraux ?

Quels points de contrôle font principalement l'objet d'observations ? Par exemple, la sincérité des prévisions budgétaires, les opérations d'ordre, les imputations budgétaires, les annexes, les résultats, etc. ?

Quelles sont les éventuelles difficultés rencontrées ?

Et, notamment, comment avez-vous résolu la transmission des documents nécessaires au contrôle et des retours de ces contrôles entre services préfectoraux et services des finances publiques ?

Avez-vous constaté un allongement des délais de contrôle à la suite de ce partenariat ?

Avez-vous constaté une différence d'approche entre le contrôle budgétaire effectué par les services de la DGFIP et ceux effectués par vos services ?

Y a-t-il notamment des divergences de doctrine qui entraînent des difficultés, des incompréhensions ? Par exemple, une différence de comptabilisation, de calcul ?

Quelle est votre appréciation globale de l'efficacité du partenariat ?

Des opérations ont-elles pu être effectuées dans le cadre du partenariat que vous n'aviez matériellement pas le temps de faire ?

Le partenariat pourrait-il monter en puissance ? Par exemple en augmentant le nombre de collectivités contrôlées selon ce partenariat ?

Proposez des orientations pour pérenniser le partenariat avec le réseau de la DGFIP.