



PRENDRE ACTE DE LA DÉCENTRALISATION : POUR UNE RÉNOVATION INDISPENSABLE DES CONTRÔLES DE L'ÉTAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Rapport d'information de M. Jacques MEZARD, sénateur du Cantal

Rapport n° 300

I. Une exigence constitutionnelle à préserver

Plusieurs raisons ont conduit la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation à se pencher sur les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Tout d'abord, l'existence de contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales efficaces continue d'être **une exigence fondamentale, constitutionnelle**, qui ne saurait être remise en cause. La libre administration des collectivités territoriales ne peut se concevoir que dans le respect des lois et règlements de la République « une et indivisible ».

En outre, ces contrôles sont un **facteur de sécurisation juridique des actes des collectivités**. En cela, ils constituent **un soutien à leur action**.

Enfin, **le contexte dans lequel interviennent ces contrôles a changé** : dans un environnement juridique et budgétaire sans cesse plus contraint, les collectivités ont sensiblement renforcé leurs compétences. Leurs services juridiques et financiers ont été étoffés, et il n'est pas rare qu'elles fassent appel à des expertises extérieures. **La régularité de leurs actes et leurs performances en matière de gestion en ont été considérablement accrues**.

Ces évolutions rendent plus que jamais nécessaire une **adaptation des modalités d'exercice des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales, qui fait aujourd'hui défaut**.

II. Un constat désolant

Le contrôle de légalité : une passoire à géométrie variable

Chiffres et témoignages conduisent à la même conclusion : le contrôle de légalité est devenu une véritable passoire. Pour bon nombre d'élus, **il ne constitue plus qu'une « fiction »**.

Les réformes successives du contrôle de légalité n'ont pas réussi à masquer la **réduction drastique des moyens** dont il a fait l'objet dans le cadre de la RGPP. **Entre 2009 et 2011, les effectifs consacrés au contrôle de légalité et budgétaire ont été réduits de plus de 20%**. Ils sont essentiellement composés de personnels de catégorie B ou C, alors que les actes des collectivités territoriales sont majoritairement élaborés par des agents de catégorie A. **Le décalage entre « contrôleur » et « contrôlés » s'accroît, avec pour conséquence une disparition de facto du contrôle de légalité**.

L'examen de la gestion : un contrôle mal calibré par rapport à son objectif

L'examen de la gestion est censé constituer un instrument d'aide à la gestion pour les collectivités. Or, **les élus ont de plus en plus de mal à percevoir sa valeur ajoutée par rapport à l'expertise dont ils disposent au sein de leur administration**, alors que l'exercice est devenu très lourd, pour les élus comme pour les chambres régionales et territoriales des comptes.

Faute d'homogénéité suffisante entre la programmation et les méthodes des chambres, les élus et leurs services éprouvent **une certaine perplexité face à un contrôle perçu comme insaisissable**. Cette hétérogénéité les empêche également de comparer leur gestion à celle de collectivités aux caractéristiques similaires.

Enfin, la procédure telle qu'elle est conçue à l'heure actuelle est inadaptée : **un examen de la gestion peut durer aujourd'hui jusqu'à trois, voire quatre années, avec plusieurs conséquences regrettables** : la mobilisation des personnels de la collectivité et de la chambre pendant une durée équivalente, un risque accru de changement d'interlocuteurs en cours de procédure, un fort décalage temporel entre la période examinée et la remise des observations...

III. Les pistes de la délégation pour une rénovation indispensable des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales

Privilégier l'information et le conseil en amont

Proposition n° 1 : Mettre en place, en sous-préfecture ou en préfecture, une réunion annuelle d'information à destination des élus ou de leurs services avec présentation d'un bilan des campagnes de contrôle

Proposition n° 2 : Envoyer à l'ensemble des collectivités une notice d'information rappelant la mission de conseil dévolue au comptable public ainsi que ses modalités

Restaurer la capacité des services préfectoraux à effectuer des contrôles de légalité et budgétaire en toute intelligence

Proposition n° 3 : Affecter un nombre minimum d'ETPT de catégorie A tant au contrôle de légalité qu'au contrôle budgétaire dans chaque préfecture de département, supérieur à 1 et modulé en fonction de la taille du département

Proposition n° 4 : Généraliser à l'ensemble du territoire le partenariat entre DDFiP et préfectures relatif à l'exercice du contrôle budgétaire

Proposition n° 5 : Elargir le champ de compétence du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) au contrôle budgétaire (ou créer une structure comparable au PIACL en matière budgétaire)

Proposition n° 6 : Organiser une consultation des représentants des collectivités territoriales au sujet des possibilités d'amélioration de l'application ACTES

Restituer l'examen de la gestion dans son rôle d'outil au service des collectivités

Favoriser la mise en perspective des modes de gestion des différentes collectivités

Proposition n° 7 : Redéfinir les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) afin qu'elles soient plus homogènes, et s'assurer que les collectivités dont les comptes sont situés en-dessous du seuil actuel des « comptes significatifs » n'en soient pas exclues de manière systématique

Proposition n° 8 : Donner à la Cour des comptes la possibilité de s'opposer à la réalisation du programme d'une CRTC en cas d'insuffisante prise en compte des priorités élaborées au niveau national

Proposition n° 9 : Veiller à ce que l'homogénéité des méthodes soit effectivement renforcée entre les CRTC et avec la Cour des comptes, que ce soit au moyen des « normes professionnelles » auxquelles sont tenus de se conformer les membres des CRTC, ou par un renforcement des pouvoirs et des moyens de la commission outils et méthodes des CRTC, sa composition étant élargie à des magistrats de la Cour des comptes

Proposition n° 10 : Rendre publics les critères d'analyse des CRTC

Proposition n° 11 : Elargir le contenu des rapports d'observations des CRTC aux aspects positifs de la gestion des collectivités et souligner dans ce cadre leurs pratiques vertueuses, sans que l'opportunité de leurs décisions puisse faire l'objet d'appréciations à ce titre

Renforcer les effets des contrôles

Proposition n° 12 : Obliger la CRTC à répondre aux questions relatives à la gestion des finances locales posées par les ordonnateurs, dans le cadre d'un examen de la gestion

Proposition n° 13 : Donner la possibilité à l'ordonnateur de la collectivité d'obtenir l'examen d'un sujet particulier, dans le cadre d'un examen de la gestion

Proposition n° 14 : Intégrer dans les rapports d'observations des CRTC des recommandations à visée prospective d'ordre général, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales

Proposition n° 15 : Prévoir que l'ordonnateur d'une collectivité ayant fait l'objet d'un examen de la gestion rende compte des suites données aux observations de la CRTC dans un délai d'un an après leur communication, auprès de la CRTC comme des membres de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée

Proposition n° 16 : Donner la possibilité à l'ordonnateur d'une collectivité d'inviter le président de la chambre, ou son représentant, à présenter le rapport d'observations dont elle a fait l'objet devant l'assemblée délibérante

Préserver l'expertise et la capacité de réaction des chambres

Proposition n° 17 : Rendre systématique la transmission du réseau d'alerte des préfetures aux présidents des CRTC

Proposition n° 18 : Donner la possibilité aux CRTC de faire appel à des magistrats issus de la Cour des comptes ou d'autres CRTC

Alléger la procédure

Proposition n° 19 : Réformer la procédure de l'examen de la gestion en rendant facultatif le deuxième aller-retour entre la chambre et la collectivité

Mieux protéger les élus contre les risques de dérive

Proposition n° 20 : Permettre à l'ordonnateur qui n'est plus en fonction, mais dont la gestion est examinée, d'accéder à tous les documents de la collectivité concernée relatifs à la période considérée

Proposition n° 21 : Etendre de trois à six mois le délai d'interdiction de publication ou de communication de tout document relevant de l'examen de la gestion en cas d'élections, et étendre cette mesure à l'ensemble des élections auxquelles les ordonnateurs ou les personnes mises en cause sont candidats

Les chiffres du contrôle de légalité**Moins de 1%**

Proportion d'actes transmis au titre du contrôle de légalité faisant l'objet d'observations

0,02%Proportion d'actes transmis au titre du contrôle de légalité faisant l'objet d'un déféré ⁽¹⁾Proportion d'actes retirés ou réformés après intervention de la préfecture ⁽²⁾**54%****Moins de 19%**Proportion de personnels de catégorie A affectés au contrôle de légalité ⁽³⁾

(1) En 2009. (2) En 2010. (3) Prévisions 2011. Source : ministère de l'Intérieur et rapport annuel de performance pour 2010, mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Le rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-300-notice.html>