



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 235)
de finances pour 2018

TOME I

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

**ADMINISTRATION TERRITORIALE
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR
VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE**

PAR M. OLIVIER MARLEIX
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2017 pour le présent projet de loi de finances. À cette date, **100 % des réponses** attendues étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2018 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » ...	7
I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	7
II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	9
III. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	10
SECONDE PARTIE : LE CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	15
I. LES MOYENS DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : L'ÉTAT DES LIEUX DRESSÉ PAR LA COUR	15
A. DES MOYENS TROP DISPERSÉS	15
1. Un contrôle juridique des actes et un contrôle budgétaire placés sous la responsabilité du préfet	16
2. La distinction entre actes prioritaires et non-prioritaires	17
3. Une centralisation incomplète des agents chargés du contrôle	19
4. Une coopération avec les services déconcentrés de l'État insuffisante	20
5. Des outils informatiques perfectibles	21
B. DE FORTES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS QUI OBÈRENT L'EFFECTIVITÉ DU CONTRÔLE	22
1. Des effectifs en baisse	22
2. Une diminution du nombre de recours gracieux et de déférés préfectoraux à relativiser	23
3. Dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation, les préfets privilégient les interventions moins formelles	25

II. LES ACTIONS MISES EN PLACE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DANS LE CADRE DU PLAN PRÉFECTURE NOUVELLE GÉNÉRATION.....	26
A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS AFFECTÉS AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ	26
1. Le redéploiement de moyens humains dans le cadre du PPNG.....	27
2. Le renforcement du PIACL	27
3. La modernisation de l'exercice du contrôle de légalité	28
4. Aller au bout de la logique de mutualisation	29
B. VERS UNE NOUVELLE DIMINUTION DES PÉRIMÈTRES DE CONTRÔLE ?	29
1. La réduction du champ des actes transmis, une fausse solution ?	30
2. Réduire les angles morts du contrôle de légalité	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
PERSONNES ENTENDUES.....	36
DÉPLACEMENT EFFECTUÉ.....	39

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) regroupe principalement les moyens financiers des préfectures et les crédits de soutien du ministère de l'Intérieur. En 2018, ceux-ci devraient atteindre 2,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, en baisse de 13 % par rapport à l'exercice précédent.

Cette mission présente un profil atypique : l'essentiel des crédits sont alloués aux programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », qui représentent, en crédits de paiement, respectivement 61 % et 34 % de l'ensemble, tandis que le programme « Vie politique, culturelle et associative » compte pour 5 %.

Après une présentation des crédits prévus pour l'année prochaine, votre rapporteur pour avis a choisi cette année de s'intéresser **au contrôle par l'État des actes des collectivités locales**, qui a fait l'objet, en 2014 et 2015, de travaux d'évaluation par la Cour des comptes ⁽¹⁾, avant de figurer parmi les priorités du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) présenté par le ministre de l'Intérieur, en conseil des ministres, au mois de décembre 2015.

Le contrôle de légalité et le contrôle des documents budgétaires exercés par le représentant de l'État n'ont pas une visée strictement procédurière : ils participent d'une mission constitutionnelle destinée à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire national. Ces contrôles apparaissent comme la contrepartie nécessaire au principe de libre administration des collectivités territoriales, affirmé dans le cadre de la décentralisation et consacré à l'article 72 de la Constitution.

(1) « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État » *in* Rapport annuel de la Cour des comptes pour 2016, pp. 329 *et s.*

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2018 DE LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2018/2017
Administration territoriale	1 664,5	1 706,3	1 694,5	- 0,7 %
Vie politique, culturelle et associative	185,9	474,1	122,3	- 74,2 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	828,3	919,2	880,6	- 4,4 %

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Variation 2018/2017
Administration territoriale	1 669,5	1 690,7	1 690,1	0 %
Vie politique, culturelle et associative	232,8	470,1	125,7	- 73,3 %
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	797,2	945,6	941,1	- 0,5 %

I. LE PROGRAMME « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

Par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017, la baisse des moyens consacrés en 2018 au programme « Administration territoriale » serait limitée à **11,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **600 000 euros en crédits de paiement**. Cette quasi-stabilisation de la dépense globale ne doit pas dissimuler des mouvements contrastés.

Du point de vue de la *destination* des crédits, **un effort est consenti en faveur des actions du programme** finançant les priorités du PPNG – « Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres », « Coordination de la sécurité des personnes et des biens » et « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » – gagé par une diminution des crédits sur les deux autres actions « Pilotage territorial des politiques gouvernementales » et « Animation et soutien du réseau » qui correspond à la dissolution des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) à la suite de la mise en place des nouvelles régions.

Du point de vue de la *nature* des crédits, l'essentiel de l'augmentation prévue l'an prochain concernerait :

– les **dépenses d'investissement**, en augmentation de 3 millions d'euros, du fait essentiellement d'un investissement informatique accru dans le cadre du plan national informatique (PNI) ;

– et les **dépenses de personnel**, en hausse contenue de 1,1 million d'euros par rapport à 2017, pour atteindre 1 511,6 millions d'euros en crédits de paiement, sous l'effet conjugué du « glissement vieillesse-technicité » (GVT) et de l'impact sur les rémunérations d'activité du plan de repyramidage des personnels administratifs.

Le plafond d'emplois traduirait une baisse de 443 équivalents-temps plein travaillés (ETPT) par rapport à l'exercice précédent.

Ce plafond tient, en particulier, compte du schéma d'emploi prévu par le PPNG (- 458 ETPT) suite à la fermeture des guichets de délivrance des titres aux usagers et à la mise en place d'un réseau de 47 centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) : le déploiement des CERT dédiés aux cartes nationales d'identité et aux passeports s'est achevé fin mars 2017 et les CERT dédiés à l'instruction des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules seront tous opérationnels d'ici fin 2017.

Sur les trois années 2016-2018, le PPNG prévoit, en effet, une diminution des effectifs affectés à la délivrance des titres de 3 409 ETPT à 1 761 ETPT. Les agents précédemment affectés aux missions titres sont réaffectés sur les missions prioritaires du PPNG, principalement la lutte contre la fraude et le contrôle de légalité, sur d'autres missions hors plan, notamment l'accueil des étrangers, ou au remplacement de départs en retraite (pour les trois quarts du total).

Les autres effets en 2018 sur le plafond d'emplois (+15 ETPT) résultent de mesures de périmètre et de transferts budgétaires.

Le rapporteur pour avis s'inquiète que cette réforme majeure ne garantisse pas **un accès équitable de tous les usagers à ces nouveaux services dématérialisés** ; il souhaite que, comme à la préfecture de Rennes où il s'est rendu, des points numériques puissent être mis en place dans les locaux et des vacataires recrutés pour accompagner les usagers.

Constatant qu'il y aura, au terme du PPNG, deux fois plus d'agents des préfectures affectés à la délivrance des titres aux étrangers que d'agents en charge des titres nationaux, il s'inquiète de la soutenabilité de cette mission pour le réseau des préfectures et appelle à une réflexion globale sur l'adaptation de notre législation à l'ampleur du phénomène migratoire.

Enfin, le rapporteur pour avis souligne que la centralisation progressive du contrôle de légalité et la fin de l'accueil du public pour la délivrance des titres

remettent directement en cause les fonctions assurées par les sous-préfectures. **Il souhaite, à titre personnel, que le rôle du sous-préfet puisse être réaffirmé** en tant qu'échelon de proximité, dans un contexte marqué par le poids croissant des préfets de région dans le cadre de la réorganisation des services de l'État et par un éloignement de ces derniers consécutif aux récentes fusions de régions.

II. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

Après plusieurs années d'instabilité, avec en particulier l'intégration, en 2017, des crédits consacrés au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), cet exercice est marqué par une stabilisation du périmètre du programme que le rapporteur pour avis tient à saluer.

Le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)

Aux termes de l'article 5 de la loi du 5 mars 2007, a été créé un fonds « *destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville* ».

Le fonds comprend deux volets distincts : le financement de la vidéoprotection et celui des autres actions de prévention.

Selon la loi, le FIPD reçoit :

- la partie des crédits destinés à financer des actions de prévention de la délinquance ;
- un montant prélevé sur le produit des amendes forfaitaires de la police et de la circulation.

À compter de 2015, le FIPD a bénéficié d'un abondement pour renforcer la lutte contre le terrorisme et en particulier pour financer des actions de prévention de la radicalisation.

Pour l'année prochaine, le FIPD atteindrait 72,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement (contre 80,4 millions d'euros en 2017), correspondant pour les trois quarts à des dépenses d'intervention au profit des collectivités territoriales, qui sont regroupés pour la deuxième année sur l'action n° 10 « Fonds interministériel de prévention de la délinquance ».

Les dépenses prévues pour 2018 appellent les observations suivantes :

– les **crédits de personnel** connaîtraient une augmentation de 18,1 millions d'euros, liée à une moindre utilisation des rétablissements de crédits⁽¹⁾ (+10 millions d'euros) et à des mesures catégorielles (+ 1,9 million d'euros) – notamment l'alignement du régime indemnitaire des inspecteurs du permis de conduire d'Île-de-France sur le taux des services centraux. S'y ajoute

(1) Un rétablissement de crédits est l'annulation d'une dépense déjà effectuée et l'inscription de crédits du même montant provenant d'un remboursement au Trésor ou d'une cession entre services de l'État de biens payés sur crédits budgétaires.

l'effet (+ 3 millions d'euros) de la prise en charge des personnels administratifs en provenance du programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » dans le cadre de la mise en place de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), contribuant à porter le plafond d'emplois du programme à 166 ETPT ;

– les **dépenses immobilières** (action « Affaires immobilières ») progresseraient, par rapport à 2017, de 3,9 millions d'euros en crédits de paiement (pour atteindre 149,5 millions d'euros), compte tenu des travaux d'aménagement d'un troisième site de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) à Neuilly-sur-Seine et des travaux immobiliers nécessaires à la mise en place de la CCSP à Limoges ;

– les **dépenses de contentieux** reflètent un effort significatif (+10 millions d'euros) pour corriger une situation de sous-budgétisation persistante, que le rapporteur pour avis sera attentif à voir se concrétiser en gestion : pour 2018, 65 millions d'euros sont prévus sur l'action « Affaires juridiques et contentieuses », à comparer aux 39,4 millions d'euros votés en loi de finances initiale et à des dépenses effectives de 84,1 millions d'euros sur l'exercice 2016.

III. LE PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

En l'absence de scrutins nationaux programmés en 2018, le programme « Vie politique, culturelle et associative » enregistrerait une baisse significative des dépenses de 351,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 344,4 millions d'euros en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

L'action « Organisation des élections » bénéficierait en 2017 de **46,6 millions d'euros de crédits de paiement**, à comparer aux 391,2 millions d'euros votés en loi de finances pour 2017 et aux 161,1 millions d'euros consommés sur 2016.

Le bilan financier des dernières élections n'est pas complètement arrêté, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) devant encore se prononcer sur les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne des candidats aux différents scrutins.

La prévision d'exécution pour l'élection présidentielle s'établit à 213,5 millions d'euros (pour 227 millions d'euros votés en LFI pour 2017), dont 49,3 millions d'euros au titre des remboursements des comptes de campagne.

Pour les élections législatives, la prévision d'exécution s'établit à 168,6 millions d'euros (pour 146,6 millions d'euros votés), dont 59,0 millions d'euros au titre des remboursements des comptes de campagne. Le coût des

élections sénatoriales est estimé à 4,9 millions d'euros ; elles seront exécutées en gestion 2018 en raison de la date d'organisation du scrutin.

Les crédits prévus pour 2018 tendent, pour les deux tiers, à financer le solde du remboursement des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives (26 millions d'euros) et des candidats aux élections sénatoriales (3,9 millions d'euros). Ils financent également les campagnes audiovisuelles réalisées dans le cadre des élections présidentielle et législatives de 2017.

Les autres dépenses imputées sur cette action concerneront les élections à l'Assemblée de Corse de décembre 2017, les élections territoriales en Polynésie française en avril 2018 et les élections partielles organisées en 2018, pour un total de 5,7 millions d'euros.

Les crédits consacrés à l'aide publique aux partis et groupements politiques demeureront stables : l'action « Financement des partis » **bénéficierait en 2018 de 68,7 millions d'euros, soit le même montant que celui ouvert dans chaque loi de finances initiale depuis 2014.**

En application de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, un parti politique peut bénéficier de la première fraction de l'aide publique si, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, il a présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ou s'il a présenté des candidats uniquement outre-mer (collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou Nouvelle-Calédonie) ayant chacun obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés. Une seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher ⁽¹⁾.

(1) La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a interdit à un parlementaire élu en métropole ou dans une circonscription à l'étranger de se rattacher, pour l'attribution de la seconde fraction, à un parti ayant présenté des candidats uniquement outre-mer. Il est ainsi mis fin aux détournements du mécanisme de financement, qui consistaient à majorer artificiellement la seconde fraction perçue par des partis ultra marins, avant de la reverser à d'autres partis non éligibles au financement public.

Le tableau présenté ci-après récapitule les montants perçus **en 2017** par les différents partis politiques, en précisant l'impact des modulations financières liées à la règle de la parité.

Il convient de souligner que la ventilation de ces aides publiques **pour 2018** dépendra des déclarations de rattachement des membres du Parlement aux différents partis politiques – lesquelles déterminent l'attribution de la seconde fraction de l'aide publique. Ces déclarations de rattachement seront effectuées au mois de novembre, auprès du bureau de chaque assemblée, qui les communiquera, avant le 31 décembre 2017, au Premier ministre. Elles seront rendues publiques.

LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS POLITIQUES EN 2017

(en euros)

I. Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	Première fraction	Seconde fraction	TOTAL	Modulation financière liée à la parité (a)
Parti Socialiste	10 021 984	14 902 359	24 924 343	1 258 723
Les Républicains	6 089 159	12 506 000	18 595 159	3 539 323
Front national	4 920 583	149 772	5 070 355	78 381
Europe Écologie les Verts	2 085 737	711 419	2 797 156	-
Parti Communiste Français	1 928 412	973 521	2 901 933	-
Union des Radicaux, Centristes, Indépendants et Démocrates (URCID)	942 046	1 684 940	2 626 986	91 824
Parti Radical de Gauche	502 934	1 085 850	1 588 784	123 672
Association PSLE - Nouveau Centre	519 745	673 976	1 193 721	129 109
Le Centre pour la France	502 015	336 988	839 003	117 092
Forces de gauche	510 514	74 886	585 400	57 194
Debout la France	206 304	224 659	430 963	9 789
L'alliance écologiste indépendante	139 360	-	139 360	22 477
Le Trèfle - les nouveaux écologistes	92 037	-	92 037	8 105
<i>Sous-total I</i>	28 460 829	33 324 371	61 785 200	5 435 691

II. Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Première fraction	Seconde fraction	TOTAL	<i>Modulation financière liée à la parité (a)</i>
Pour la Réunion, de toutes nos forces	41 167	37 443	78 611	-
Calédonie ensemble	33 865	37 443	71 308	-
Guadeloupe Unie Socialisme et Réalités	23 574	74 886	98 461	-
La politique autrement	23 013	37 443	60 456	-
Démocratie et République	19 650	37 443	57 093	-
Groupement France Réunion	19 189	-	19 189	-
Parti progressiste martiniquais	17 321	112 329	129 650	10 393
Parti communiste guadeloupéen	16 094	37 443	53 537	-
Réunion avenir, une ambition pour La Réunion dans la France	11 540	-	11 540	-
Parti communiste réunionnais	9 293	37 443	46 736	27 878
Tahoeraa huiraatira	8 963	37 443	46 406	26 889
Rassemblement pour la Calédonie	8 355	-	8 355	-
Mouvement initiative populaire	8 145	37 443	45 588	-
Vivre à Schoelcher	7 884	-	7 884	-
Front de Libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	7 216	-	7 216	21 649
Le Rassemblement pour la Calédonie dans la République	6 984	112 329	119 313	20 951
Mouvement indépendantiste martiniquais	5 986	74 886	80 872	17 957
Bâtir le pays Martinique	5 982	-	5 982	-
Parti pour la libération de la Martinique	5 078	-	5 078	-
Union pour la démocratie	3 746	-	3 746	-
No Oe E Te Nunaa	3 614	74 886	78 500	-
Ia Hau Noa	3 454	-	3 454	-
RAUTAHU	2 499	74 886	77 386	-
Cap sur l'avenir	2 374	37 443	39 818	-
Forces martiniquaises de progrès	1 578	-	1 578	4 735
Rassemblement démocratique pour la Martinique	887	37 443	38 330	2 660
Mouvement libéral populaire	655	-	655	-
Archipel Demain	536	-	536	-
Indépendants de la France de Métropole et d'Outre-mer (IFMOM)	709	-	709	-
Parti socialiste guyanais	6 353	112 329	118 683	-
Sous-total II	305 704	1 010 964	1 316 668	133 112
TOTAL (I + II)	28 766 533	34 335 335	63 101 868	5 568 802

(a) Montant qui aurait été perçu en plus par les partis politiques s'ils avaient pleinement respecté les exigences légales en matière de parité entre les femmes et les hommes lors des élections législatives de juin 2012.

Source : décret n° 2016-111 du 4 février 2016 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ; ministère de l'Intérieur.

Les autres dépenses du programme « Vie politique, culturelle et associative » prévues en 2018 sont plus modestes :

– le fonctionnement de la CNCCFP serait assuré par une dotation de **7,6 millions d’euros** de crédits de paiement (contre 7,1 millions d’euros en 2017) et un plafond d’emplois maintenu à **51 équivalents temps plein travaillés** (ETPT) ; cette stabilité des moyens se justifie par le report du paiement des vacances versées aux membres de la commission et aux rapporteurs occasionnels chargés en 2017 du contrôle des comptes des candidats aux différentes élections, par les nouvelles missions confiées par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique⁽¹⁾ et « *par l’augmentation (...) de la masse salariale (...) au regard des emplois permanents de la Commission* » ;

– les **cultes** bénéficieraient de **2,8 millions d’euros** de crédits, correspondant à 2,1 millions d’euros de subventions et à 700 000 euros de dépenses immobilières directes. Parmi les subventions prévues, votre rapporteur pour avis souligne la baisse des moyens consacrés au financement des diplômes universitaires visant à améliorer la formation des imams en France (0,4 million d’euros contre 0,5 million d’euros en 2017)⁽²⁾ ;

– la **vie associative** mobiliserait **89 000 euros**, contre 132 000 euros l’an dernier, de dépenses de fonctionnement destinées à la maintenance du répertoire national des associations.

(1) Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

(2) Les ministres du culte des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sont rémunérés sur les crédits du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l’Intérieur ».

SECONDE PARTIE : LE CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Cour des comptes a mené, au second semestre 2014, une enquête sur la place dans la nouvelle organisation de l'État du contrôle de légalité des actes et du contrôle budgétaire, dont les moyens sont portés par l'action « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » du programme « Administration territoriale ».

Les recommandations des magistrats financiers, formellement publiées dans le rapport annuel 2016 de la Cour, ont été prises en compte dans l'élaboration par le ministère de l'Intérieur, à la fin de l'année 2015, du plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG), destiné à réorganiser les préfectures et sous-préfectures autour de quatre missions prioritaires : la gestion des crises, la lutte contre la fraude documentaire, l'expertise juridique et le contrôle de légalité (y compris le contrôle budgétaire), et la coordination territoriale des politiques publiques. Ces réformes ont commencé à être mises en œuvre en 2016, sans toutefois avoir permis – jusqu'à présent – de renforcer l'effectivité de ces contrôles.

I. LES MOYENS DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : L'ÉTAT DES LIEUX DRESSÉ PAR LA COUR

L'action « Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » serait dotée, l'année prochaine, de 153,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 150,0 millions d'euros en 2017 et 138,8 millions d'euros. Ces crédits de titre 2 sont exclusivement destinés à couvrir les rémunérations, cotisations et allocations des agents.

Sur la base des données de comptabilité analytique, la ventilation du plafond d'emplois entre actions aboutit à un effectif *théorique* de **2 619 ETPT affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire** dans les préfectures et les sous-préfectures. Ce chiffre est stable par rapport à 2017 et marque un redressement par rapport à l'exercice 2016 (2 501 ETPT) ; votre rapporteur pour avis observe cependant qu'il atteignait 2 933 ETPT en 2012.

A. DES MOYENS TROP DISPERSÉS

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales sont destinés à **garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire**. Conçus en 1982 comme des contreparties à la suppression de la tutelle de l'État et à l'affirmation de la libre administration des collectivités, ils se sont heurtés aux limites des capacités de traitement des services qui en étaient chargés.

1. Un contrôle juridique des actes et un contrôle budgétaire placés sous la responsabilité du préfet

Le contrôle de légalité auquel sont soumis les collectivités territoriales et leurs groupements vise à vérifier la conformité des actes, énumérés par la loi ⁽¹⁾, avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le contrôle budgétaire, plus spécifique, a pour objet de s'assurer du respect par les collectivités des règles relatives à l'élaboration, l'adoption et l'exécution de leurs budgets.

Ces deux missions sont confiées par l'article 72 de la Constitution au représentant de l'État dans le département. La première constitue une prérogative exclusive du préfet, qui dispose de la pleine maîtrise de la décision d'engager ou non l'action contentieuse : une fois l'acte transmis par la collectivité, celui-ci peut adresser une lettre d'observations valant recours gracieux précisant les dispositions faisant grief et demandant leur modification ou leur retrait ; à défaut, il dispose de la faculté de déférer l'acte au tribunal administratif à fin d'annulation. La seconde prévoit la saisine de la chambre régionale des comptes en cas de méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales, mais seul le préfet peut régler le budget en lieu et place d'une collectivité défaillante, en s'écartant, le cas échéant, des propositions des magistrats financiers dès lors qu'il justifie son choix par une décision motivée.

Dans cette logique, l'administration centrale – la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, mais également le Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) – ne joue qu'un rôle d'appui et d'impulsion dans l'animation de cette politique au niveau national.

(1) Principalement aux articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2 et L. 5211-3 du code général des collectivités territoriales mais également dans d'autres codes (code de l'action sociale et des familles, code de l'éducation) ou textes (loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). Toutefois, le préfet conserve un pouvoir d'évocation, lui permettant de demander communication d'actes autres que ceux soumis à l'obligation de transmission (articles L.2131-3, L.3131-4, L.4141-4 du code) à des fins de contrôle voire de déféré devant le tribunal administratif.

Le Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)

Installé à Lyon, le PIACL a été créé, à titre expérimental, le 1^{er} septembre 2002, au bénéfice de vingt préfetures. Sa compétence territoriale a été progressivement étendue à l'ensemble du territoire national, en dernier lieu à la région Île-de-France (au 1^{er} octobre 2015), à l'exception des collectivités d'outre-mer. À la suite d'une mission d'évaluation de l'inspection générale de l'administration qui a conclu à l'intérêt du dispositif et suivant ses recommandations, le PIACL a été rattaché à la DGCL en 2006.

Ses missions s'articulent autour de trois axes : assistance juridique, formation et information. Au titre de la première de ces missions, le PIACL peut être saisi par une préfeture sur une question de contrôle de légalité. Il intervient également au titre du conseil aux collectivités et du contentieux (référé, déféré), sur saisine des services préfectoraux.

Le rapporteur pour avis regrette, à cet égard, que les rapports triennaux sur le contrôle de légalité, prévus aux articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales, ne soient plus adressés au Parlement qu'avec un retard croissant ; le vingt-deuxième – et dernier – rapport de la DGCL relatif aux années 2010 à 2012 a été déposé le 19 mars 2014.

2. La distinction entre actes prioritaires et non-prioritaires

Le taux global de contrôle des actes a diminué en passant de 33,3 % en 2010, à 22,6 % en 2012 et à 20,4 % en 2016. Cette baisse est principalement la conséquence d'une politique de contrôle de plus en plus ciblée sur les actes prioritaires.

Depuis la circulaire du 17 janvier 2006⁽¹⁾, les préfets exercent leur mission dans le cadre d'une « *stratégie départementale du contrôle de légalité* » dont le contenu est défini conformément à la circulaire du 25 janvier 2012, laquelle distingue trois niveaux de contrôle des actes soumis à l'obligation de transmission :

– les **priorités nationales**, qui constituent un socle commun de contrôle harmonisé sur l'ensemble du territoire et ciblent les dossiers à enjeux dans trois domaines (la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale) ;

– les **priorités locales**, qui viennent compléter les précédentes, grâce auxquelles les préfets disposent de la capacité d'ajuster leur contrôle en fonction du contexte local et des caractéristiques propres à chaque département – ainsi, dans le département de l'Ille-et-Vilaine, où s'est rendu le rapporteur pour avis, cette stratégie comporte un volet relatif aux autorisations d'urbanisme des communes soumises à la loi « Littoral » ;

(1) Circulaire NOR : MCTB0600004C du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité.

– en outre, pour l’ensemble des **autres actes** qui ne relèvent pas de l’une ou l’autre des deux catégories précédentes, il appartient aux préfets, au regard des moyens disponibles, d’arrêter une méthodologie d’examen – contrôle aléatoire ou par tout autre moyen de sélection.

Dans le cadre de sa politique d’animation du contrôle de légalité, la DGCL met en avant un objectif de taux de contrôle d’au moins 95 % sur les actes prioritaires.

ÉVOLUTION DU VOLUME D’ACTES SOUMIS AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Actes reçus	5 208 152	5 330 733	5 202 165	5 242 948	5 728 959	5 156 958	5 094 960
Actes contrôlés	1 734 558	1 317 321	1 177 874	1 183 232	1 394 487	1 059 856	1 039 425
Actes prioritaires reçus	1 095 426	1 085 331	985 851	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Actes prioritaires contrôlés	995 739	995 793	902 143	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Source : commission des Lois, d’après les données du ministère de l’Intérieur.

La Cour des comptes a cependant montré que l’ensemble des actes considérés comme prioritaires au plan national ne figuraient pas de manière systématique dans les stratégies départementales et que, « *dès lors, nombre de ces actes [n’étaient] pas contrôlés* ». La faculté d’ajuster le nombre d’actes prioritaires à contrôler aux moyens dont dispose la préfecture semble, en effet, largement utilisée ⁽¹⁾.

Le Rapporteur pour avis a également constaté que **le contrôle des actes non-prioritaires était peu développé**, que celui-ci prenne la forme d’un ciblage prédéterminé, d’un échantillonnage aléatoire ou de signalements par des tiers. En 2016, les préfectures ont ainsi contrôlé, dans cette catégorie, 4 % des actes transmis, à comparer aux taux de 91 % pour les priorités locales et 90 % pour les priorités nationales ⁽²⁾.

Au total, le contrôle de légalité porte sur un volume restreint d’actes des collectivités : 24 % des actes reçus, en moyenne, entre 2011 et 2014, avec de fortes disparités d’un département à l’autre.

(1) *Le contrôle de l’ensemble des actes relevant des priorités nationales était mis en œuvre par moins de la moitié des préfectures de l’échantillon examiné par la Cour. Voir le rapport annuel 2016 de la Cour des comptes, pp. 335 et s.*

(2) *Les préfectures sont invitées à assurer également le contrôle d’au moins 5 % d’actes dits « non prioritaires ».*

En matière de contrôle budgétaire, les préfetures définissent une stratégie en lien avec les services des directions départementales des finances publiques (DDFiP). Comme le relevait la Cour des comptes, celle-ci se traduit principalement par « *le contrôle des documents budgétaires de l'ensemble des collectivités inscrites dans le réseau d'alerte ou d'une partie d'entre elles, ainsi que de celles ayant souscrit des emprunts structurés à risque* ». Ce ciblage aboutit à un nombre limité de contrôles approfondis et, par conséquent à un taux moyen de contrôle ne dépassant pas 50 % des documents budgétaires reçus en 2013.

3. Une centralisation incomplète des agents chargés du contrôle

La circulaire du 23 juillet 2009⁽¹⁾ et la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures et des sous-préfetures pour les années 2010-2015 imposaient la centralisation du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, dont les moyens et l'expertise devaient être regroupés au chef-lieu. Dans cette logique, les sous-préfets auraient continué à assurer leur mission de proximité auprès des élus, en mobilisant des ressources regroupées dans les services des préfetures.

Ce regroupement de moyens s'est traduit par une réduction progressive de 38 % des effectifs présents en sous-préfetures, sur six ans. En 2016, les effectifs affectés au contrôle de légalité en sous-préfecture ne représentaient plus que 174 ETPT – soit 0,72 ETPT par site – selon les informations transmises au rapporteur pour avis. Ce niveau est inférieur à l'objectif fixé par la circulaire de 2009 qui prévoyait le maintien d'un ETP par sous-préfecture.

Toutefois, la réforme a conduit à privilégier des modes d'organisation souples entre préfecture et sous-préfetures, aboutissant à une centralisation partielle du contrôle de légalité. D'un département à l'autre, celle-ci a pris quatre formes principales, selon la typologie utilisée par la Cour en 2015 et en 2016⁽²⁾ :

- une centralisation complète ;
- une centralisation laissant aux sous-préfetures les tâches de réception et de tri des actes ;
- une centralisation partielle maintenant des pôles spécialisés de contrôle dans les sous-préfetures, comme par exemple en Ille-et-Vilaine où l'expertise en matière d'urbanisme littoral est exercée par les services du sous-préfet de Saint-Malo ;
- ou encore, une centralisation moins poussée laissant l'ensemble des sous-préfetures intervenir dans le contrôle de certains actes, sans spécialisation.

(1) Circulaire NOR IOACA0917418C du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité.

(2) La Cour avait déjà relevé le caractère inabouti de la centralisation du contrôle de légalité dans son rapport public annuel 2015 : « Le réseau des sous-préfetures : entre *statu quo* et expérimentation », pp. 383-399.

Certaines sous-préfectures conservent des tâches à faible valeur ajoutée telles que la réception et le tri des actes. Elles effectuent parfois aussi des pré-contrôles qui doublonnent ceux réalisés en préfecture.

Comme les auditions conduites par le rapporteur pour avis l'ont démontré, les raisons du maintien d'un contrôle en sous-préfectures sont à rechercher dans **l'absence de mutation des agents compétents vers les préfectures de département**. Si la circulaire de 2009 n'a pas entendu exclure la constitution ponctuelle de pôles de contrôle thématiques tenant compte de spécificités locales ou de la nécessité de préserver au niveau d'un arrondissement des moyens d'expertise existant, il est regrettable que cette souplesse se soit traduite par le maintien durable et inutile d'effectifs en sous-préfectures, qui font défaut aux services des préfectures déjà très sollicités.

4. Une coopération avec les services déconcentrés de l'État insuffisante

Encouragé par deux circulaires du Premier ministre du 7 juillet 2008 et du 31 décembre 2008⁽¹⁾, l'appui des services techniques déconcentrés facilite l'exercice par les services préfectoraux du contrôle des actes les plus complexes. Il s'effectue à deux niveaux : dans le cadre du contrôle de légalité proprement dit sur certains actes spécifiques, mais également dans la phase amont de celui-ci par l'identification des situations à risques et actes à enjeux.

Cette organisation partenariale est particulièrement développée en matière d'urbanisme où la coopération des préfectures avec les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) se traduit par la mise à disposition, au sein des préfectures, d'agents techniciens du droit des sols ou par délégation aux DDTM du contrôle des actes d'urbanisme.

Le rapporteur pour avis s'inquiète cependant des conséquences de la récente réforme de l'instruction des autorisations de droit des sols, et de la réorganisation consécutive des DDTM, sur cette coopération ⁽²⁾.

En matière de contrôle des délibérations fiscales des collectivités, pour lesquelles la loi prévoit une double transmission⁽³⁾, une coopération a été organisée entre les préfectures et le réseau du ministère de l'Action et des Comptes publics. La direction départementale (DDFiP) ou la direction régionale des finances publiques (DRFiP) vérifie en priorité la bonne application des règles de

(1) Circulaire NOR : PRMX0816855C du 7 juillet 2008 et n° 5359/SG du 31 décembre 2008 relatives à l'organisation de l'administration départementale de l'État.

(2) Conformément aux dispositions de l'article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants sont devenus autonomes dans l'application du droit des sols.

(3) Les délibérations fiscales sont soumises comme toutes les autres délibérations prises par les collectivités territoriales au contrôle de légalité ; à ce titre, elles doivent être transmises aux services de la préfecture (article L.2131-2 du code général des collectivités territoriales). Toutefois, l'article 1639 A du code général des impôts prévoit également la transmission des délibérations fiscales aux services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), c'est pourquoi un double contrôle peut être exercé.

lien entre les taux et de plafonnement des taux de la fiscalité directe locale, tandis que le contrôle exercé par les services préfectoraux se concentre plus particulièrement sur la légalité externe de l'acte. La préfecture est également responsable du contrôle des attributions de compensation reversées aux communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale.

Dans le cadre d'une convention nationale signée le 22 octobre 2013, un partenariat a également été formalisé en matière de contrôle budgétaire.

Comme la Cour, on peut regretter le moindre développement des coopérations entre, d'une part, les préfectures et, d'autre part, les directions départementales de la protection des populations (DDPP), les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les inspections académiques, l'architecte des bâtiments de France (ABF) ou les agences régionales de santé (ARS) ; tous ces services de l'État disposent d'une expertise précieuse, qui pourrait être mise à profit par les services en charge du contrôle de légalité, notamment sur certains actes de la commande publique.

5. Des outils informatiques perfectibles

La Cour des comptes a jugé sévèrement les applications informatiques mises à la disposition des agents en charge du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, critiquant à la fois la faiblesse du taux de raccordement et l'insuffisance des fonctionnalités proposées. Ces critiques doivent être nuancées.

Développé en 2007-2008, l'application @CTES assure la transmission des actes administratifs des collectivités territoriales (délibérations, arrêtés de l'exécutif local...) sous format dématérialisé aux services chargés du contrôle de légalité, leur conférant ainsi un caractère exécutoire dans des délais très brefs.

L'article 128 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁽¹⁾ a rendu obligatoire, d'ici août 2020, l'envoi électronique des actes soumis au contrôle de légalité pour toutes les communes de plus de 50 000 habitants et pour l'ensemble des régions, départements et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). D'ores-et-déjà, le nombre de collectivités raccordées a enregistré une forte progression : sur les 1 521 collectivités de la cible d'émetteurs, 1 149 avaient déjà été enregistrées dans l'application au 1^{er} janvier 2017.

Le rapporteur pour avis souligne toutefois qu'un taux de raccordement élevé, s'il constitue un progrès indéniable, ne suffira pas à garantir la généralisation de la télétransmission des actes. Il a pu constater, par ailleurs, qu'@CTES connaissait des problèmes de déconnexion et de lenteur,

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

d'ergonomie lors de l'analyse des gros dossiers, de recherche de documents et de fiabilité du module statistique.

Un outil informatique d'assistance au contrôle des documents budgétaires, dénommé @CTES budgétaires, a également été développé à compter de 2011.

Là encore, le III de l'article 107 de la loi NOTRe a prévu la transmission obligatoire, d'ici août 2020, pour les collectivités de plus de 50 000 habitants de leurs documents budgétaires. Bien que moins ambitieuse, la cible paraît encore difficile à atteindre : sur les 523 collectivités à raccorder, seulement 206 étaient enregistrées dans l'application @CTES budgétaires au 6 septembre 2017.

B. DE FORTES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS QUI OBÈRENT L'EFFECTIVITÉ DU CONTRÔLE

La contraction des effectifs dédiés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, ainsi que la complexité croissante des actes transmis, ont eu un effet négatif sur l'effectivité du contrôle, telle qu'elle est ressentie par les élus locaux.

1. Des effectifs en baisse

Compte tenu de la baisse globale des effectifs des préfectures et de la rigidité des moyens nécessaires à certaines missions, comme la délivrance des titres, le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire ont fait office de variables d'ajustement au cours de la décennie écoulée.

Entre 2008 et 2016, les effectifs affectés au contrôle de légalité ont été fortement réduits : ils sont passés de 1 350 à 885 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une baisse de 34,4 %. Sur la période 2008-2012, les effectifs du contrôle budgétaire passaient de 490 à 291.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SUR 2008-2016

(équivalents temps plein travaillé - ETPT)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Contrôle de légalité	1 350	1 173	1 019	927	857	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	885
<i>Dont préfectures et DDI</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	750	723	683	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	715
<i>Dont sous-préfectures</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	269	203	174	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	170
Contrôle budgétaire	490	418	343	312	291	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur ; pour 2008, estimations.

Selon l'analyse conduite par la Cour des comptes, cette baisse globale des effectifs se double d'une répartition très hétérogène entre départements. Dans le Calvados, un agent peut avoir à traiter 13 526 actes par an relevant de 174 communes ou EPCI tandis que, en Essonne, un agent traitera moins de 4 000 actes relevant de quatre communes.

Auditionnés par le rapporteur pour avis, les représentants des organisations syndicales des agents des préfetures ont jugé que ce sous-effectif atteignait un niveau alarmant et remettait en cause la qualité des contrôles opérés.

2. Une diminution du nombre de recours gracieux et de déférés préfectoraux à relativiser

L'engagement de la phase pré-contentieuse du contrôle de légalité, qui intervient si le contrôle des actes a révélé des irrégularités tant de forme que de fond, comme le déféré, demeurent à l'appréciation des préfets qui décident d'y recourir en fonction de la nature et de la gravité de l'illégalité observée.

L'évolution à la baisse du volume de recours gracieux et du nombre de déférés sur les dernières années est, en premier lieu, à mettre en relation avec la baisse tendancielle du nombre d'actes contrôlés (en diminution de 40 %) sur les sept dernières années. Sur la période 2010-2016, le nombre de recours gracieux est passé de 40 493 à 20 788, soit une baisse de 48,6 %. La plus forte diminution enregistrée concerne les actes de la commande publique et les actes d'urbanisme, alors que les actes de la fonction publique et la catégorie des « autres actes » ont connu une augmentation. Rapporté au nombre d'actes contrôlés, le taux de recours gracieux demeure toutefois dans une fourchette comprise entre 2 et 3 %.

Lors de son déplacement en Ile-et-Vilaine, le rapporteur pour avis a constaté que l'utilisation du recours gracieux se concentrait sur les actes relevant du champ prioritaire national et local de la stratégie de contrôle (sauf exception sur les actes dits non prioritaires en cas de signalement de la sous-préfecture ou d'un service déconcentré de l'État) et qui contiennent des irrégularités manifestes et substantielles ou qui relèvent de domaines où il est constaté des irrégularités répétées.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS GRACIEUX DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'actes contrôlés	1 734 558	1 317 321	1 177 874	1 183 232	1 394 487	1 059 856	1 039 425
Nombre de recours gracieux	40 493	32 226	29 507	28 466	40 900	20 182	20 788
Taux de recours gracieux	2,3 %	2,4 %	2,5 %	2,4 %	2,9 %	1,9 %	2,0 %

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur.

Sur la même période, le nombre de déférés déposés a diminué de 3,3 %, passant de 721 à 697, alors que les demandes de suspension ont progressé de 19,1 % avec 282 demandes de suspension en 2010 contre 336 en 2016. Globalement, le niveau d’engagement des contentieux se maintient autour du millier d’actes : cela traduit une pratique raisonnée du déféré préfectoral.

Les déférés engagés concernent majoritairement les domaines de la commande publique et de l’urbanisme. Toutefois, sur les deux dernières années, de nombreux recours ont porté sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires assortis de demandes de suspension, qui ont abouti dans tous les cas à la suspension des décisions.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D’ACTIONS CONTENTIEUSES ENGAGÉES DANS LE CADRE DE L’EXERCICE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de déférés déposés	721	709	804	696	1 940	636	697
Demande de suspension déposée	282	298	369	407	404	263	336
Déférés gagnés	290	343	326	707	1 511	527	581
Désistement ou non-lieu	107	140	157	227	295	266	235
Taux de déférés	2,48%	3,41%	3,98%	3,63%	5,39%	5,15%	5,31%
Taux de déférés gagnés	80%	86%	78,60%	73,30%	83,5%	80,40%	79,60%

Source : commission des Lois, d’après les données du ministère de l’Intérieur.

Selon les informations recueillies par le rapporteur pour avis, le pic observé pour l’année 2014 avec un nombre de déférés et de demandes de suspension supérieur à 2000 s’explique par le renouvellement des conseils municipaux et des conseils communautaires qui a donné lieu à la réception d’un flux supplémentaire de 690 000 actes (mise en place des assemblées et délégations des adjoints, des conseillers délégués et des vices présidents, accord local, délégations de fonction, signature, régime indemnitaire...). Ces actes entrant dans la stratégie prioritaire de contrôle, compte tenu de leur importance pour le fonctionnement des institutions locales et de leurs possibles conséquences sur la validité juridique des actes subséquents, ont donné lieu à l’engagement de procédures gracieuses et contentieuses plus systématiques.

Le rapporteur pour avis rappelle que le préfet dispose également de la faculté de saisir la chambre régionale des comptes, en dehors du cadre strict du contrôle budgétaire – par exemple, sur le fondement de l’article L. 1524-2 du code général des collectivités territoriales, des délibérations des organes dirigeants des

sociétés d'économie mixte locales. Il lui semble regrettable que ces moyens juridiques ne soient plus guère utilisés.

3. Dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation, les préfets privilégient les interventions moins formelles

À côté de leur mission de contrôle de légalité, les services préfectoraux exercent également une fonction de conseil, qui tend à se développer en amont comme en aval de l'adoption d'un acte. Les préfets privilégient des interventions à visée pédagogique, moins formelles que des lettres d'observation valant recours gracieux ou des saisines du juge administratif.

Contrairement au recours gracieux qui comporte des effets sur la prorogation du délai de recours pour déférer, la lettre dite « pédagogique » ne revêt aucune valeur juridique. Elle vise simplement à appeler l'attention des collectivités sur la détection d'illégalités mineures répétées ou sur les faiblesses juridiques observées sur le contenu de leurs actes, en vue d'en tenir compte pour l'avenir dans l'édition d'actes similaires. **Il s'agit d'un procédé utilisé essentiellement lors de l'application d'une réglementation complexe ou pour la mise en œuvre d'une réforme qui appelle une démarche d'explication plus que de sanction.**

Interrogée par le rapporteur pour avis, la DGCL a fait savoir qu'elle n'assurait plus, depuis 2013, de suivi de l'activité de conseil au titre du contrôle de légalité, faute de définition d'un indicateur pertinent. Cependant, dans le cadre des déplacements effectués, les agents rencontrés estimaient que le volume de lettres pédagogiques tendait à croître ces dernières années dans un rapport de 3 à 1 par rapport au volume de recours gracieux.

La Cour a sévèrement critiqué ce développement de la mission de conseil, estimant que celle-ci prenait le pas sur le contrôle de légalité : *« si le conseil délivré en amont de l'adoption d'un acte se justifie pleinement, car il permet d'instaurer un dialogue à visée pédagogique, surtout avec les collectivités de petite taille, le conseil délivré en aval soulève une question de principe au regard de la mission constitutionnelle de contrôle de légalité »*. Les magistrats financiers ajoutaient que *« le rôle pédagogique du conseil en amont devrait en effet laisser la place, une fois l'acte adopté et transmis à la préfecture, aux modalités d'intervention du préfet prévues par les textes »*.

Le rapporteur pour avis ne partage pas l'analyse de la Cour. Il estime au contraire que ces lettres ont un effet bénéfique sur le comportement des collectivités qui souvent rectifient leurs actes sans délai, ce qui évite l'enclenchement de la phase gracieuse ; celles-ci participent donc au souci constant de dialogue et d'accompagnement des élus. Il observe que ces lettres permettent également, en cas de délais forclos, d'obtenir la rectification des illégalités.

Les recommandations formulées par la Cour des comptes

N° 1 : assurer, en matière de contrôle de légalité, un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et locales et cibler les actes présentant les enjeux juridiques ou économiques les plus importants sur la base d'une analyse des risques et de l'exploitation des résultats des contrôles ;

N° 2 : achever la centralisation des contrôles en préfecture et développer les mutualisations afin de constituer des pôles d'expertise opérant en réseau ;

N° 3 : généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, pour les actes d'urbanisme avec les directions départementales des territoires et de la mer et, pour celui des délibérations fiscales, avec les directions départementales des finances publiques ;

N° 4 : rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des préfectures en fonction d'indicateurs d'activité ;

N° 5 : adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire et augmenter à enveloppe salariale constante la part des agents de catégorie A ;

N° 6 : développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des actions de contrôle, tant pour le contrôle de légalité que pour le contrôle budgétaire.

Source : rapport annuel de la Cour des comptes, février 2016.

II. LES ACTIONS MISES EN PLACE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DANS LE CADRE DU PLAN PRÉFECTURE NOUVELLE GÉNÉRATION

Le réseau des préfectures est actuellement engagé dans une réforme de grande ampleur : le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) qui a débuté en 2016 et dont les effets les plus significatifs se concrétiseront en 2017 et 2018. Au titre de cette réforme, 1 300 emplois seront supprimés sur le programme « Administration territoriale » en trois ans ; pour 2018, le plafond d'emplois correspondant est ainsi abaissé de 443 ETPT.

La mission de contrôle de légalité, dont le caractère prioritaire est affirmé par le PPNG, a fait l'objet de travaux, qui ont porté à la fois sur l'organisation de l'exercice de cette mission, les outils et ressources à disposition, ainsi que sur le périmètre de l'exercice du contrôle de légalité.

A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS AFFECTÉS AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

La directive nationale d'organisation (DNO) des préfectures et sous-préfectures pour 2016-2018 décline les objectifs du PPNG. Elle réaffirme la place des missions régaliennes et du rôle constitutionnel du préfet, garant de l'État de droit, et consacre un renforcement des moyens affectés au contrôle de légalité.

1. Le redéploiement de moyens humains dans le cadre du PPNG

Le renforcement global des effectifs affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a débuté en 2017 et doit s'échelonner jusqu'en 2020, en prenant en compte les indicateurs de chaque préfecture. Il est rendu possible par des redéploiements opérés dans le cadre de la réforme de la délivrance des titres.

Dans une logique d'adaptation aux risques, un plancher de deux agents contrôleurs par priorité nationale de contrôle a été mis en place, correspondant à un effectif cible de six agents contrôleurs au minimum par préfecture.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AFFECTÉS AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

(équivalents temps plein travaillé - ETPT)

	Réception et tri stratégique des actes	Domanialité, institutions locales et police municipale	Fonction publique territoriale	Urbanisme	Marchés publics	TOTAL
Consolidé 2016	267,2	175,5	106,7	147,1	188,9	885,2
<i>Dont préfectures et DDI</i>	178,5	144,5	94,4	119,6	178,6	715,4
<i>Dont sous-préfectures</i>	88,7	31,0	12,3	27,5	10,3	169,8
Prévisionnel 2017	259,9	186,4	123,7	156,3	193,4	919,7
<i>Dont préfectures et DDI</i>	173,5	154,3	113,0	125,4	184,6	750,7
<i>Dont sous-préfectures</i>	86,4	32,1	10,7	30,9	8,8	169
Évolution 2017/2016 en %	- 0,03	5,85	13,74	5,89	2,33	3,75

Source : commission des Lois, d'après les données du ministère de l'Intérieur.

La centralisation en préfecture se poursuit pour le contrôle des actes en lien avec la fonction publique territoriale et les marchés publics. Elle ne doit pas aboutir, du point de vue du rapporteur pour avis, à remettre en cause **le rôle du sous-préfet pour signer les lettres d'observations** ; dans des matières très sensibles au plan local, il lui semble important que le sous-préfet demeure l'interlocuteur des élus, quand bien même les agents contrôleurs seraient regroupés au chef-lieu.

2. Le renforcement du PIACL

Dans le cadre du PPNG, les missions du PIACL ont évolué vers **un rôle de prestataire de service pour les préfectures** dans les champs où des besoins

d'appui se sont exprimés : dossiers juridiques complexes, à enjeux financiers importants ou à technicité particulière nécessitant de maîtriser l'application de réglementations spécialisées (droit de l'urbanisme, domanialité, droit de l'environnement, commande publique, droit de la concurrence, aides économiques...).

Le rapporteur pour avis relève que le ministère de l'Intérieur a ainsi écarté la création de pôles thématiques régionaux mutualisés, préconisée par la Cour des comptes et semble-t-il un moment envisagée, au profit d'un recours exclusif au PIACL.

Une chambre des « dossiers complexes » a ainsi été créée, en septembre 2016, au sein du pôle : celle-ci offre une prestation globale qui va au-delà de la consultation juridique ponctuelle et comporte un accompagnement à court, moyen et long termes (conseil, éventuellement dès la phase de la conception, contrôle, dialogue, contentieux). Elle a rendu 123 avis depuis sa création.

Faisant suite aux préconisations de nos collègues sénateurs⁽¹⁾, une chambre du « contrôle budgétaire » a été créée au mois d'avril dernier. Sa mission consiste à apporter une assistance aux préfetures lors du contrôle des documents budgétaires et des délibérations en matière d'action économique ; cette chambre exerce également un suivi des budgets annexes des collectivités. Elle a d'ores-et-déjà rendu 103 avis.

Le PIACL a, par conséquent, vu ses effectifs augmenter : il dispose désormais de 22 ETP, dont 18 juristes (catégorie A) – 6 d'entre eux ont été recrutés lors de la création des deux nouvelles chambres.

À titre plus anecdotique, le rapporteur pour avis signale la mise en place par la DGCL d'un réseau collaboratif, mettant les agents d'une douzaine de départements en mesure d'échanger leurs expériences et leurs expertises, à la manière d'un forum électronique et sur un mode horizontal.

3. La modernisation de l'exercice du contrôle de légalité

À la suite des critiques formulées par la Cour des comptes, la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur a entrepris une refonte des outils informatiques utilisés pour le contrôle de légalité.

Une nouvelle version de @CTES 2 a été mise en production au mois de novembre 2016 ; elle offre aux agents, outre une ergonomie améliorée, de nouvelles fonctionnalités de recherche et de statistique. Afin de faciliter le travail des services en préfeture, le module d'intégration des actes a été amélioré et un nouveau système de gestion des profils d'utilisateurs mis en place.

(1) « Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales », *rapport d'information n° 300 (2011-2012) de M. Jacques MÉZARD, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, déposé le 25 janvier 2012.*

En 2017, un module d'aide au pré-contrôle des actes – des grilles d'analyse, très attendues par les agents – sera déployé. L'interconnexion entre les applications @CTES et @CTES budgétaires doit être également améliorée.

Parallèlement, une offre de formations qualifiantes a été mise en place par la DGCL. Elle inclut un volet pratique sur les modalités d'exercice du contrôle et un volet technique permettant aux agents d'approfondir les compétences (urbanisme, commande publique...) nécessaires à l'exercice de leur mission.

Lors de son déplacement en Ile-et-Vilaine, le rapporteur pour avis a rencontré des agents globalement satisfaits des améliorations récemment apportées.

4. Aller au bout de la logique de mutualisation

La question d'une mutualisation plus poussée du contrôle de légalité des actes d'urbanisme n'a pas pu être traitée dans le cadre du PPNG. Celle-ci nécessite une concertation approfondie avec les services du ministère de la cohésion des territoires, afin que l'exercice du contrôle de légalité des actes d'urbanisme soit assuré par les DDTM ou avec leur appui technique lorsque la mission est internalisée en préfecture.

D'ores-et-déjà, le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles prévoit que, placées sous l'autorité du préfet de département, les DDTM peuvent être chargées du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, lorsque cette mission n'est pas exercée par la préfecture. Le rapporteur pour avis estime qu'il pourrait être envisagé de mettre en place une convention nationale, à l'instar de celle qui organise le contrôle des actes budgétaires et des délibérations à caractère fiscal, qui pourrait être déclinée au plan local par la signature de conventions entre le préfet et le directeur départemental.

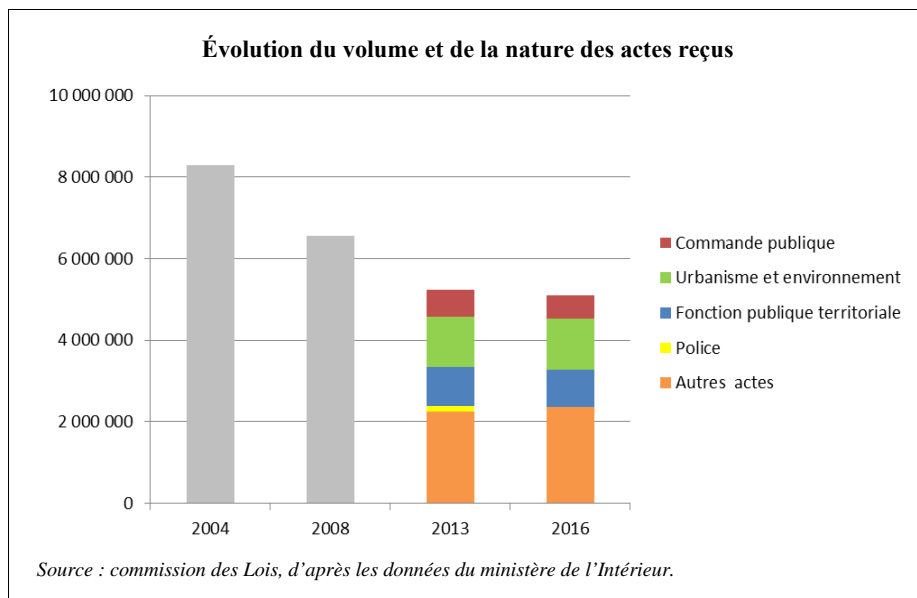
Plus globalement, le rapporteur pour avis souligne que le préfet dispose de moyens importants lui permettant, si celui-ci en a la volonté, un contrôle moins systématique mais plus ciblé sur les actes à enjeux.

B. VERS UNE NOUVELLE DIMINUTION DES PÉRIMÈTRES DE CONTRÔLE ?

Confronté à une réduction des effectifs affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, le législateur a abandonné l'idée d'une vérification exhaustive des actes et s'est engagé dans une réduction progressive des périmètres de contrôle. Cette réduction s'est révélée d'autant plus insuffisante que la baisse des effectifs a été massive.

1. La réduction du champ des actes transmis, une fausse solution ?

Afin de recentrer le contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs, la loi a progressivement réduit le champ des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État.



L'article 140 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ⁽¹⁾ a ainsi soustrait à l'obligation de transmission un certain nombre de décisions en matière de circulation, d'avancement d'échelon et de sanction des fonctionnaires territoriaux ou encore d'urbanisme.

L'article 13 de la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit ⁽²⁾ a poursuivi ce mouvement, suivie deux ans plus tard par l'ordonnance du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité ⁽³⁾, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 120 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures ⁽⁴⁾.

Le précédent Gouvernement a engagé, à l'automne 2015, des travaux de réflexion en vue de resserrer le périmètre des actes soumis à l'obligation de transmission dans le prolongement des réductions opérées en 2004 et 2009.

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(2) Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

(3) Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.

(4) Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Les travaux menés ont abouti à la nécessité d'envisager, au-delà d'une simple réduction du volume des actes à transmettre, une mesure de simplification plus globale consistant à une réécriture intégrale des dispositions du code général des collectivités territoriales en vue d'apporter plus de lisibilité, de cohérence et de rationalisation dans l'énumération des actes à transmettre.

La mesure de simplification proposée par le Gouvernement prévoyait concrètement de définir par catégorie d'actes homogènes (budgétaire, organisation et fonctionnement de la collectivité...) et par autorités émettrices (mairie ou conseil municipal, par exemple), une liste d'actes positifs à transmettre, assortie d'exceptions pour exclure ceux ne présentant pas d'intérêt majeur pour la préservation des intérêts nationaux dont le préfet a la charge.

La réforme envisagée n'a néanmoins pas trouvé, sous la XIV^{ème} législature, de vecteur législatif en matière de simplification. Aussi a-t-elle été proposée par voie d'amendement à deux reprises à l'automne 2016, d'abord dans le cadre du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, puis dans le cadre du projet de loi relatif au statut de Paris à l'aménagement métropolitain. Toutefois, ces deux amendements ont été rejetés par le Parlement.

Le rapporteur pour avis estime que **la réduction du champ des actes soumis à l'obligation de transmission a atteint ses limites**. Il ne lui semble pas envisageable d'aller aussi loin que le proposait le précédent Gouvernement, sauf à remettre en cause la sécurisation juridique permise par le contrôle de légalité.

2. Réduire les angles morts du contrôle de légalité

Plutôt que d'en réduire le périmètre, le rapporteur pour avis estime qu'il serait plus utile d'adapter le contrôle de légalité aux enjeux contemporains.

Si certains établissements publics locaux sont soumis au contrôle de légalité (centres communaux d'action sociale, régies municipales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, SDIS, centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale, syndicats mixtes...), tel n'est pas le cas des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), qui constituent des personnes morales de droit privé, en dépit de leur considérable essor au cours des dix dernières années.

La préfecture d'Ille-et-Vilaine a inscrit le contrôle de ce type d'établissement dans sa stratégie pour 2017, dans le cadre du contrôle par échantillon. Selon les informations transmises au rapporteur pour avis, il s'agit de renforcer ainsi le contrôle que les services de l'État doivent assurer sur les relations qu'entretiennent ces structures avec les collectivités territoriales actionnaires. Cette initiative est salutaire, mais elle mériterait d'être généralisée dans le cadre des priorités nationales.

Dans un autre ordre d'idée, le rapporteur pour avis a constaté, à l'occasion des auditions qu'il a conduites, que les déclarations d'intérêts des élus locaux, créées et rendues publiques par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ne sont toujours pas utilisées lors du contrôle des marchés publics des collectivités.

Il est tout autant regrettable que les agents contrôleurs renoncent encore trop souvent à signaler au procureur de la République les atteintes à la probité relevées à l'occasion du contrôle des actes des collectivités territoriales.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 24 octobre 2017 à 17 heures ⁽¹⁾), la commission des Lois examine, pour avis, les crédits pour 2018 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (M. Olivier Marleix, rapporteur pour avis).

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente. Il appartient à la commission des Lois, saisie pour avis du projet de loi de finances pour 2018, de se prononcer sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Je rappelle que seuls peuvent voter les commissaires aux Lois.

Nous allons d'abord examiner les amendements de crédits, qui portent sur l'état B annexé à l'article 29 du projet de loi de finances.

Je suis saisie d'un amendement n° II-CL24 de M. Ugo Bernalicis.

M. Éric Coquerel. Je regrette que le ministre de l'Intérieur ne soit pas resté. Nous avons rappelé tout à l'heure notre opposition résolue aux diminutions d'effectifs dans les préfetures et notre attachement à l'égal accès au service public sur tout le territoire.

Nous proposons d'affecter 1 500 emplois supplémentaires en préfeture, financés notamment par le redéploiement de 1 300 emplois aujourd'hui occupés par des ministres du culte, en dehors du cadre de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'État.

M. Olivier Marleix, rapporteur pour avis. Avis défavorable. Je rappelle à notre collègue que l'adaptation des effectifs est un processus normal : depuis la Révolution, l'administration préfectorale a toujours dû s'adapter à de nouvelles contraintes et à de nouveaux enjeux afin d'assurer efficacement la représentation de l'État sur l'ensemble du territoire.

À propos de la révision générale des politiques publiques (RGPP), évoquée dans l'exposé sommaire de l'amendement, je précise qu'il s'agissait d'un processus concerté ; au cours de mes auditions, les représentants de la CGT m'ont d'ailleurs indiqué avoir été davantage associés aux réformes dans le cadre de la RGPP que dans celui de la modernisation de l'action publique conduite au cours de la dernière législature !

Enfin, pour gager votre redéploiement de personnel, vous supprimez les postes budgétaires des 1 311 ministres des cultes d'Alsace-Moselle, aboutissant à remettre en cause le statut concordataire de ces départements. Je rappelle pourtant que le Conseil constitutionnel a expressément confirmé la constitutionnalité de la prise en charge par l'État de la rémunération des ministres des cultes dans le cadre du droit alsacien-mosellan.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

La Commission rejette l'amendement n° II-CL24.

Elle aborde l'amendement n° II-CL48 de M. Arnaud Viala.

M. Arnaud Viala. Comme j'ai eu l'occasion de le dire au ministre, la récente suppression de la possibilité de déposer sa demande de carte d'identité dans n'importe quelle mairie porte préjudice à nos concitoyens, en particulier dans les territoires ruraux. Ce sont, qui plus est, des publics qui n'ont souvent pas de connexion haut débit et ne pourront donc pas recourir aux procédures dématérialisées.

Je considère que l'on devrait ouvrir la possibilité aux communes qui le demandent de s'équiper des outils nécessaires à la délivrance des titres. Jusqu'à présent, les communes délivraient ces titres en recourant à leur personnel. Je fais même le pari qu'elles seront prêtes à financer elles-mêmes une partie du coût des équipements nécessaires.

M. Olivier Marleix, rapporteur pour avis. L'amendement de M. Viala pose une question importante. Vous proposez de flécher 50 millions d'euros afin de financer l'équipement de davantage de mairies. J'y suis favorable car cela me semble constituer un enjeu important d'aménagement du territoire.

M. Rémy Rebeyrotte. Je vous appelle à la prudence. On ne connaît pas les incidences financières d'un tel amendement. J'observe également qu'une telle initiative pourrait créer des inégalités entre les communes qui auraient les moyens de s'équiper et les autres.

M. Arnaud Viala. C'est la situation actuelle qui crée des inégalités dans nos territoires ! Il y a un nombre important de demandes de renouvellements de carte d'identité et nos concitoyens ne savent pas où s'adresser.

Je fais observer, par ailleurs, que mon amendement est gagé et que sa recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution n'a pas été remise en cause.

M. Fabien Matras. Je veux intervenir dans le même sens que notre collègue Rémy Rebeyrotte et, en tant qu'ancien maire, insister sur la nécessité de ne pas se précipiter sur une question de cette nature.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL48.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente. Avant de mettre aux voix les crédits de la mission, je vais demander à notre rapporteur quel est son avis sur ces crédits.

M. Olivier Marleix, rapporteur pour avis. Je veux saluer l'effort de maîtrise de la dépense publique que traduit cette mission, même si je regrette l'allocation des moyens retenue. Avis favorable.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2018.

Avant l'article 49

La Commission examine l'amendement n° II-CL25 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. En moins d'une dizaine d'années, les précédents gouvernements ont bouleversé les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Ces réformes ont été organisées en catimini : le grand public n'a rien su des transferts de compétence brutaux en matière d'instruction des actes d'urbanisme mais les élus locaux s'en souviennent... Des compétences pourtant sensibles, si l'on songe aux conséquences dramatiques de la tempête Xynthia, à la Faute-sur-mer en Vendée.

Nous proposons donc un rapport permettant de faire un point sur l'état concret du service public des préfectures et sous-préfectures.

M. Olivier Marleix, rapporteur pour avis. Par modestie, je n'ose pas renvoyer notre collègue aux travaux que j'ai conduits cette année sur les crédits de la mission dont nous débattons... Je l'invite aussi à consulter les nombreux rapports parlementaires déjà produits sur le sujet, à l'Assemblée nationale ou au Sénat : le rapport de 2010 de la sénatrice Michèle André sur la RGPP dans les préfectures ou celui de 2011 de nos collègues François Cornut-Gentille et Christian Eckert sur l'évaluation de la RGPP. Avis défavorable.

M. Philippe Latombe. Je m'étonne que, dans votre amendement, vous désigniez vous-même les organisations syndicales qui pourraient prendre part à la rédaction d'un tel rapport.

Je ne veux pas non plus vous laisser évoquer la catastrophe de la Faute-sur-mer sans rappeler que les tribunaux se sont prononcés et que des responsabilités ont été établies.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL25.

Elle examine l'amendement n° II-CL26 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Je veux évoquer le démantèlement progressif du réseau des préfectures et des sous-préfectures, dont certains *think tanks* libéraux se réjouissent. La mutualisation des services s'accélère et procède au déplacement des agents, avec des conséquences désastreuses pour la vitalité des territoires.

M. Olivier Marleix, rapporteur pour avis. Dans le cadre de mon avis sur les crédits de cette mission, j'ai proposé à l'ensemble des organisations syndicales d'être auditionnées. À aucun moment, une demande de rapport sur les conséquences de ces mutualisations n'a été formulée. Je ne suis donc pas favorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL26.

PERSONNES ENTENDUES

• **Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) :**

- M. François LOGEROT, premier président honoraire de la Cour des comptes, président de la Commission ;
- Mme Marie-Thérèse MERNY, secrétaire générale adjointe de la Commission et cheffe du service de l'administration générale.

• **Ministère de l'Intérieur – Direction générale des collectivités locales (DGCL) :**

- M. Frédéric PAPET, inspecteur de l'administration, sous-directeur des compétences et des institutions locales (CIL) ;
- Mme Marie-Lorraine PESNEAUD, administratrice civile, cheffe du Bureau du contrôle de légalité et conseil juridique (CIL 1) ;
- M. Alexandre SANZ, sous-préfet, chef du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL).

• **Ministère de l'Intérieur – Direction de la Modernisation et de l'Action territoriale (DMAT) :**

- M. Alain ESPINASSE, directeur de la Modernisation et de l'Action territoriale, secrétaire général adjoint ;
- M. Laurent BUCHAILLAT, administrateur civil hors classe, sous-directeur de l'Administration territoriale ;
- Mme Pascale PIN, chargée de mission au bureau des élections et des études politiques.

• **Syndicat national Force ouvrière des personnels des préfectures et des services du Ministère de l'Intérieur (FO préfectures) :**

- Mme Christine MAROT, secrétaire générale ;
- Mme Marie-Line MISTRETTA, secrétaire générale adjointe ;
- M. Romuald DELIENCOURT, secrétaire national.

• **Union nationale des syndicats autonomes - Fédération Autonome des Syndicats du Ministère de l'Intérieur (UNSA-Intérieur ATS) :**

— M. Paul AFONSO, secrétaire général ;

— Mme Carinne BINETTI, deuxième secrétaire générale adjointe.

• **Union des Syndicats des Personnels administratifs et techniques du ministère de l'Intérieur (CGT-USPATMI) :**

— M. David LECOCQ, secrétaire général ;

— M. David GERBAUDI, secrétaire général (CGT-Préfecture de Police).

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

(Vendredi 20 octobre 2017, Rennes)

● Préfecture d'Ille-et-Vilaine :

— M. Christophe MIRMAND, préfet de région Bretagne, préfet de la zone de défense et de sécurité Ouest, préfet d'Ille-et-Vilaine ;

— M. François-Claude PLAISANT, sous-préfet de Saint-Malo ;

— M. Jean-Michel CONAN, directeur des collectivités territoriales et de la citoyenneté ;

— M. Jean-Paul CLÉMENT, chef du bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité ;

— Mme Élodie FORÊT, agente au bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité ;

— M. Christophe BRODIN, agent au bureau du contrôle de légalité et de l'intercommunalité ;

— M. Stéphane PAUL, chef du bureau des finances locales ;

— Mme Françoise AUDAS, adjointe au chef de bureau des finances locales ;

— M. Joseph BELLAMY, chef du bureau de l'urbanisme ;

— Mme Dominique ALIX, adjointe au chef de bureau de l'urbanisme ;

— Mme Véronique CHABOT, agente au bureau de l'urbanisme ;

— M. Bertrand LE DU, adjoint au directeur des ressources humaines et des moyens, chef du bureau logistique et immobilier ;

— M. Frédéric SEBELON, adjoint au chef de bureau logistique et immobilier ;

— Mme Marion GRUÉ, cheffe du bureau des relations avec les usagers ;

— M. Gérard MARTIN, directeur des étrangers en France de la préfecture d'Ille-et-Vilaine ;

— M. Yvon PENNANEAC'H, directeur de la réglementation et des libertés publiques ;

— M. Éric ESPAIGNET, chef du centre d'expertise et de ressources des titres (CERT) de Rennes ;

— M. Sébastien LEMERCIER, adjoint au chef du CERT chargé de la lutte contre la fraude ;

— M. Mikaël POGAM, adjoint au chef du CERT, responsable du pôle instruction ;

— M. Alain GUEGUEN, sous-préfecture de Saint-Malo ;

— Mme Charlotte SAUDIN, stagiaire ENA.

● **Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) d'Ille-et-Vilaine :**

— M. Éric FOURNEL et M. Jean-Jacques GUITTONEAU, service espaces, habitat et cadre de vie.

● **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Bretagne :**

— M. Loïc LEGAY, directeur départemental, chef de service concurrence Brigade LME Ouest.

● **Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Bretagne :**

— M. Régis COLIN, responsable de la division collectivités locales ;

— M. Philippe RAPHALEN, agent de la division collectivités locales ;

● **Section d'Ille-et-Vilaine du syndicat national FO préfetures :**

— Mme Josiane TORILLEC.

● **Section d'Ille-et-Vilaine du syndicat du ministère de l'Intérieur - Confédération française du travail (CFDT) :**

— Mme Jocelyne LE FOL.

● **Association des maires de France d'Ille-et-Vilaine (AMF35) :**

— M. Bernard ÉTHORÉ, maire de Bréal-sous-Montfort et président de la communauté de communes de Brocéliande, secrétaire général de l'association ;

— M. Mickaël BOULOUX, maire de Le Rheu ;

— Mme Isabelle MAILLARD, directrice de l'association.