



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

**AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE
DU 27 AVRIL 2011**

**Allocution prononcée par
Monsieur Jean-Yves BERTUCCI
Conseiller-maître à la Cour des comptes
Président de la Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France**

*6, Cours des Roches - BP 226 – NOISIEL - 77441 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2
Tél. : 01 64 80 88 88 - Fax. : 01 64 80 87 04*

OUVERTURE DE LA SEANCE SOLENNELLE

Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes,

Monsieur le Ministre,

Monsieur le Sous-Préfet représentant Monsieur le Préfet de la Seine-et-Marne,

Messieurs les Préfets,

Messieurs les parlementaires,

Monsieur le Maire de Noisiel,

Mesdames et Messieurs les élus du ressort de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France,

Madame le Procureur général honoraire près la Cour des comptes ;

Messieurs les Présidents de chambre à la Cour des comptes,

Monsieur le Secrétaire général adjoint de la Cour des comptes,

Monsieur le Président de la Cour administrative d'appel de Paris,

Monsieur le Procureur général près la Cour d'appel de Paris,

Madame la Présidente du Tribunal administratif de Paris,

Mesdames et Messieurs les Présidents de juridiction et Procureurs de la République,

Mes Chers Collègues de la Cour et des chambres régionales des comptes,

Monsieur le Directeur régional des finances publiques,

Mesdames et Messieurs les Directeurs départementaux des finances publiques, Trésoriers-payeurs généraux et Receveurs des finances,

Monsieur le Chef de la Mission interministérielle d'inspection du logement social,

Mesdames et Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs les Directeurs,

Mesdames et Messieurs,

La Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France vous remercie d'honorer de votre présence son audience solennelle de rentrée qui, pour la troisième fois en quatre ans, se tient en avril et non en février en raison de l'organisation d'élections locales, cette année les élections cantonales.

La chambre est particulièrement sensible à la fidélité à nos audiences de rentrée de M. Jean-François Bénard, Procureur général près la Cour des comptes qui évoquera devant vous tout à l'heure les perspectives d'évolution des juridictions financières. Nous sommes également très heureux d'accueillir aujourd'hui son prédécesseur, Mme Hélène Gisserot, auprès de laquelle j'ai eu le privilège de servir pendant près de sept ans comme avocat général et de nombreux et éminents collègues de la Cour et des chambres régionales des comptes parmi lesquels mes trois prédécesseurs, les présidents Pierre Grandjeat, Jean-Louis Chartier et Christian Descheemaeker, ainsi que M. Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint de la Cour des comptes, qui représente le Premier Président Didier Migaud qui nous a rendu visite il y a un mois et ne pouvait être de nouveau présent aujourd'hui.

Mais, une audience solennelle n'est pas seulement une réunion de famille et c'est une grande satisfaction pour notre juridiction de constater, cette année encore, qu'ont répondu à notre invitation autant de personnalités politiques locales, au premier rang desquelles M. André Santini, Ancien ministre, Député-maire d'Issy-les-Moulineaux, qui ne nous fait jamais défaut, de membres du corps préfectoral, de chefs de juridiction et de responsables d'administrations et de corps de contrôle qui sont nos partenaires dans l'exercice de nos missions.

Lors de l'audience solennelle de rentrée de février 2007, mon prédécesseur Christian Descheemaeker s'était attaché à répondre à une question qui lui était souvent posée : celle de savoir si les collectivités franciliennes étaient bien gérées. Il avait dressé un constat plutôt positif, en soulignant la difficulté de généraliser, s'agissant d'un aussi grand nombre de collectivités de tailles très différentes.

Je vais m'efforcer aujourd'hui, aussi succinctement qu'il l'avait fait, de répondre à une autre question qui nous est souvent posée, notamment depuis la crise financière de 2008 : les collectivités franciliennes sont-elles en bonne santé financière ?

Si l'on examine le passé le plus récent, la réponse est sans doute là encore globalement positive. Toutefois, comme l'écrivait Jules Romains, il faut se souvenir que « la santé est un état précaire qui ne laisse présager rien de bon », surtout lorsqu'un ensemble de symptômes inquiétants commencent à se manifester, et c'est le cas aujourd'hui.

A la fin de 2008, les incertitudes pesant sur les finances locales étaient multiples : on pouvait redouter les effets de la crise économique, financière et immobilière sur leurs ressources fiscales (taxe professionnelle, droits de mutation à titre onéreux), sur leurs dépenses (accélération possible de la hausse des dépenses sociales), sur leurs relations financières avec l'Etat (évolution des dotations, effets des mécanismes régulateurs et contracycliques mis en œuvre par les pouvoirs publics nationaux) ou encore sur leur accès au crédit (crise bancaire, alerte sur ce qu'il est convenu d'appeler les emprunts « toxiques »).

Au cours de la dernière décennie, les collectivités locales avaient bénéficié de recettes dynamiques évoluant à un rythme supérieur à celui de l'inflation, ce qui leur avait permis d'investir et de faire face à l'accroissement de leur périmètre d'intervention. Toutefois, avant même les premiers effets de la crise, des signes de fragilité étaient perceptibles, en raison notamment de la rigidité de la structure des dépenses de fonctionnement (frais de personnel, dépenses de transfert, engagements pluriannuels). Les collectivités étaient également confrontées à la hausse des prix de l'énergie et des coûts de la construction, l'ensemble de ces facteurs provoquant déjà une baisse tendancielle de l'épargne de gestion susceptible à terme de limiter leur capacité à investir.

La crise a certes accentué ces tendances structurelles, mais n'a pas eu sur les finances locales un impact aussi sensible que celui qu'elle a produit sur les comptes de l'Etat.

L'explication peut tout d'abord être recherchée du côté des recettes. La croissance des dotations de l'Etat a été freinée par rapport à la période antérieure, mais les difficultés budgétaires de ce dernier n'ont pas entraîné de répercussions brutales sur leur évolution. D'autre part, la fiscalité directe locale qui tient une place prépondérante dans la structure des recettes de fonctionnement reposait, au moins jusqu'à la suppression de la taxe professionnelle, sur quatre taxes peu sensibles à la conjoncture. Cela a contribué à amortir les effets du recul enregistré par le produit de la fiscalité indirecte en 2009, phénomène nouveau principalement lié à l'effondrement des transactions immobilières. Plusieurs départements franciliens figurant au premier rang des bénéficiaires des droits de mutation à titre onéreux ont perdu, en 2009, près de la moitié de leurs ressources de cette nature par rapport à 2008, soit pour l'un d'entre eux, près de 200 millions d'euros. Mais, au moins en Ile-de-France, la reprise du marché immobilier enregistrée en 2010 a permis de regagner une partie du terrain perdu, sans retrouver le niveau, il est vrai très élevé, de 2008.

Du côté des dépenses de fonctionnement, aucun bouleversement n'a été enregistré. Cependant, tenues par la loi d'équilibrer leur budget et conscientes du risque de voir leurs dépenses de fonctionnement, en partie contraintes, croître plus vite que leurs recettes, de nombreuses collectivités de notre région ont, dès 2009 et plus encore en 2010, fait une priorité de la maîtrise de ces dépenses, dans le but de maintenir une épargne de gestion suffisante pour autofinancer une partie de leur programme d'investissement.

En effet, dans le cas par exemple d'un département francilien soumis à une croissance particulièrement sensible des dépenses sociales dont les principaux paramètres lui échappent, les dépenses de fonctionnement seraient, si elles avaient poursuivi leur rythme d'augmentation antérieur, devenues supérieures aux recettes dès 2009.

Malgré une augmentation sensible de la fiscalité et des efforts qui ont notamment porté sur la gestion des recrutements et sur la remise en cause de dépenses facultatives, voire de politiques préexistantes, la capacité d'autofinancement des départements s'est dégradée en 2009. Celle des communes et intercommunalités a, dans un premier temps au moins, davantage été épargnée. Les départements, dont l'endettement était jusqu'ici relativement faible, ont donc davantage recouru à l'emprunt car, malgré une alerte au second semestre 2008, les collectivités locales n'ont pas rencontré de véritables difficultés pour accéder au crédit et le faible niveau des taux d'intérêt leur a même permis de limiter leurs frais financiers. Elles ont ainsi pu participer au plan de relance gouvernemental, bénéficiant de l'effet d'aubaine constitué par le versement anticipé des dotations du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, pour maintenir leur niveau d'investissement, sans pour autant l'augmenter de manière significative.

Le cas particulier des départements est étroitement lié aux transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004, parfois qualifiée d'« acte II de la décentralisation ».

La prise en charge du revenu minimum d'insertion puis du revenu de solidarité active, du versement d'allocations aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées, de la gestion des personnels ouvriers, techniques et de service des collèges ou encore de l'entretien d'une partie des routes précédemment nationales a alourdi et rigidifié leurs dépenses. Certaines des dépenses sociales augmentent plus fortement en période de crise, d'autres s'accroissent rapidement sous l'effet des évolutions démographiques. Un écart de plus en plus grand se crée entre le montant de ces dépenses et celui des recettes transférées en compensation des nouvelles compétences, ces recettes tirées notamment de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance connaissant une progression moins dynamique que celle des dépenses. Pour un grand département de l'est de l'Île-de-France, le différentiel annuel excède 40 millions d'euros.

Les élus départementaux ont manifesté de longue date leur inquiétude face à cette évolution. Ces dernières années, certains d'entre eux ont engagé des actions juridiques ou voté des budgets comportant des recettes « revendicatives » correspondant à des compensations supplémentaires réclamées à l'Etat à ce titre. Quelques communes ont fait de même.

En dépit de cela, le nombre des saisines préfectorales résultant de budgets votés en déséquilibre n'a pas sensiblement augmenté et les collectivités franciliennes ont, à quelques rares exceptions près qui existaient déjà bien avant la crise financière, pu conserver ou rétablir leur équilibre budgétaire et contenir leurs éventuels déficits dans les limites tolérées par la loi.

Les caractéristiques structurelles des collectivités locales ont ainsi limité ou retardé pour elles les principaux effets de la crise. Comme aurait dit Francis Blanche, « tant qu'on a la santé, ce n'est pas grave d'être malade ! ».

Mais cette santé n'est-elle pas précaire et les difficultés ne sont-elles pas devant nous ?

Sans discuter ici son bien-fondé, il est difficilement contestable que la réforme en cours de la fiscalité locale amenuise les marges de manœuvre des collectivités. Au-delà de 2010, les mécanismes de péréquation associés au remplacement de la taxe professionnelle, qui constituait une ressource très dynamique, par la contribution économique territoriale, maintiendront les ressources des collectivités « perdantes » du fait de la réforme, mais leur retireront tout dynamisme. Plus généralement, le pouvoir de fixer les taux de fiscalité va échapper à la région et très largement aux départements, ce qui va les rendre très dépendants de recettes fiscales dont l'évolution leur échappera et du montant des dotations de l'Etat, dont le gel a été décidé.

Ces nouvelles recettes fiscales seront, en outre, davantage tributaires des variations de la valeur ajoutée des entreprises, et donc de la conjoncture économique.

Pour autant, les collectivités, et particulièrement les départements, n'échapperont pas à la poursuite de l'augmentation de dépenses obligatoires dont elles maîtrisent peu ou ne maîtrisent pas l'évolution.

Le mécanisme de versement anticipé des dotations du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée lié au plan de relance de 2009 n'étant pas pérenne et une remontée des taux d'intérêt ne pouvant être exclue indépendamment même, pour certaines collectivités, de la concrétisation maintenant probable des risques financiers que comportent les emprunts dits « toxiques », il est permis de s'interroger, dans ces conditions, sur le niveau à venir de l'investissement public local dont on souligne souvent qu'il représente plus des trois quarts des investissements civils publics de notre pays.

Les départements franciliens enregistrent déjà, pour plusieurs d'entre eux, des dépenses d'investissement en net recul par rapport au niveau atteint avant la crise. Ils ont également réduit très sensiblement le volume de leurs subventions d'investissement accordées aux communes, aux intercommunalités, comme d'ailleurs aux associations et autres organismes de droit privé qu'ils soutiennent. Des effets en chaîne sont donc possibles, les difficultés financières d'un niveau de collectivités publiques se répercutant sur un autre.

L'ensemble de ces facteurs dessinent un contexte nouveau dans lequel il n'est pas certain que les collectivités locales pourront, comme elles l'ont encore fait en 2009, jouer, sur le plan économique et social, un rôle de « stabilisateur automatique », étant peu affectées ou avec retard par les évolutions qui ont frappé immédiatement et de plein fouet les finances de l'Etat.

Que l'on s'en réjouisse ou que l'on s'en afflige, on s'oriente vers une forme de globalisation qui peut éventuellement contraindre à davantage de cohérence dans les politiques suivies par l'ensemble des collectivités publiques. « Si l'épidémie s'étend, la morale s'élargira aussi » écrivait Albert Camus. Mais, est-ce vrai en matière de finances publiques ? Ne risque-t-on pas aussi des ajustements plus brutaux ?

Même si elles demeurent généralement en assez bonne santé, ce qui est sûr c'est que nos collectivités sont, plus qu'elles ne l'étaient jusqu'ici, exposées au risque épidémique.

