



Chambre régionale des comptes  
de Midi-Pyrénées

## Audience solennelle

du vendredi 18 novembre 2011

### Allocution du Président Jean MOTTES

Mesdames, Messieurs,

La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées est particulièrement sensible à l'honneur que vous lui faites en voulant bien assister à cette audience solennelle, la première qu'il me soit donné de présider devant vous.

Cette cérémonie revêt pour les magistrats que nous sommes une valeur et une force symbolique de toute première importance.

C'est en effet l'occasion privilégiée pour la chambre de rappeler le principe primordial sur lequel ces jeunes juridictions ont été bâties, celui de la collégialité de leurs décisions, par laquelle sont assurées aussi bien leur expertise, que leur indépendance et leur impartialité.

Mais c'est aussi l'occasion de manifester l'ouverture et l'intérêt que notre juridiction accorde aux institutions, collectivités et organismes que les uns et les autres vous représentez ici, aujourd'hui. Sachez que la chambre est en effet convaincue de participer, à vos côtés, à la préservation des valeurs de justice, de transparence et de service public sur lesquelles est fondée notre démocratie.

Monsieur le Préfet de région, je me réjouis de vous accueillir en ces lieux pour vous dire combien la chambre est sensible à la qualité des relations qu'elle entretient avec l'ensemble des services de l'Etat dans l'animation et la régulation de la vie publique locale ;

Merci à vous,

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Messieurs les Présidents des conseils généraux de Haute-Garonne, de Tarn-et-Garonne, de l'Aveyron et de l'Ariège,

Mesdames et Messieurs les maires et élus représentants des collectivités territoriales de notre région,

Mesdames et Messieurs les représentants des juridictions et institutions judiciaires, militaires, administratives, consulaires et professionnelles,

Monsieur le Président et Monsieur le Procureur du Roi de la Cour régionale des comptes d'Agadir,

Chers collègues, et amis

Merci à vous tous d'avoir bien voulu venir, si nombreux, vous joindre à nous en ce jour d'audience solennelle ; votre présence est un témoignage précieux du crédit que vous voulez bien accorder à notre institution ; sachez que nous y sommes très sensibles ;

La chambre accueille aujourd'hui, Monsieur Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes et président du conseil supérieur des chambres régionales des comptes,

Soyez remercié, Monsieur le Premier, de l'intérêt que vous montrez ainsi aux chambres régionales des comptes. Nous savons combien vous êtes attaché à conforter leur rayonnement, comme l'efficacité et la qualité de leur action. Soyez assuré que votre présence parmi nous est pour la chambre le gage d'un encouragement puissant à poursuivre sa mission avec détermination ;

[...]

Mesdames, Messieurs,

Pour ma part, je souhaiterais évoquer les principaux enseignements auxquels les travaux de la chambre, peuvent conduire dans le domaine particulier de l'examen de la gestion des collectivités territoriales, domaine qui représente près de 70 % de notre activité de contrôle.

L'examen de la gestion consiste pour la chambre, faut-il le rappeler, à apprécier la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et la réalisation des objectifs fixés par les assemblées délibérantes.

Pour ce faire, la chambre est conduite à privilégier un certain nombre de thèmes qui lui paraissent significatifs des enjeux techniques, juridiques et financiers auxquels les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées. Je citerais, en particulier, la fiabilité des comptes, la gestion de la dette et notamment des emprunts structurés, la gestion des ressources humaines, la commande publique bien évidemment, ou encore les gestions déléguées et les partenariats publics-privés.

A l'occasion de l'examen de ces thèmes, la chambre, vous le savez, est amenée à exprimer des observations critiques, à formuler des recommandations et à en assurer le suivi, mais aussi, à constater les progrès réalisés par les gestionnaires locaux dans l'exercice de leurs responsabilités.

Mais je ne vous cacherais pas qu'aujourd'hui la principale préoccupation de la chambre, et je dirais même, Monsieur le Premier président, de l'ensemble des juridictions financières, porte sur l'évolution de **la situation financière** des collectivités territoriales.

Depuis maintenant deux ans, celles-ci se trouvent en effet confrontées à un contexte économique marqué par une forte déstabilisation des systèmes financiers et monétaires, qui influent directement sur les équilibres budgétaires des Etats et par voie de conséquence sur le modèle de financement des dépenses publiques.

Il faut tout d'abord rappeler que la loi de programmation des finances publiques a prévu sur la période 2011-2014 le gel des dotations de l'Etat, dotations qui représentent en moyenne près de 30 % des ressources de fonctionnement des collectivités locales.

Par ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle intervenue en 2010 a pour effet majeur de restreindre le pouvoir fiscal des collectivités. Celles-ci doivent ainsi moins compter que par le passé sur une hausse des taux de la fiscalité pour financer leurs dépenses.

Enfin, les soubresauts affectant, depuis 2008, les systèmes financiers nationaux et internationaux se traduisent par un resserrement significatif des conditions d'accès aux crédits bancaires et obligataires, phénomène particulièrement inquiétant au regard des besoins de financement des investissements publics locaux.

Au fond, Mesdames et Messieurs, tout se passe comme si nous assistions à une accumulation et à une conjugaison de facteurs économiques et financiers, nationaux comme internationaux, qui conduisent à une raréfaction structurelle de la ressource publique. Les gestionnaires publics doivent donc, désormais, intégrer le fait que leurs dépenses sont durablement et fortement contraintes par des recettes qui évolueront peu ou pas.

Or, force est de constater que, dans un tel contexte de raréfaction de la ressource publique, la demande sociale n'a jamais été aussi forte, notamment dans les domaines où les collectivités locales sont particulièrement engagées.

Des demandes qui, ici même, en Midi-Pyrénées, sont renforcées par des facteurs spécifiques et aggravants : tout d'abord, une agglomération toulousaine en forte croissance démographique, imposant aux collectivités locales de répondre à l'augmentation en volume des besoins de service public, et d'un autre côté, un espace rural aux prises avec un vieillissement d'une population dans l'attente d'un niveau élevé et diversifié de services et de prestations.

Comment répondre, aujourd'hui, à de telles contradictions ?

En réalité, tout porte à croire que nous sommes vraisemblablement à l'aube d'une profonde mutation, exigeant de faire évoluer le service public d'une logique de moyens, invariablement jugés insuffisants, vers une logique de gestion, c'est-à-dire une logique d'arbitrage conduisant à faire des

choix, des choix de moyens, d'organisation et certainement aussi des choix dans les missions mêmes poursuivies par le service public. Une évolution, à laquelle aucun gestionnaire public ne pourra échapper.

Et je souhaiterais illustrer ce propos au travers de trois exemples tirés des récents contrôles effectués par la chambre : la gestion des établissements hospitaliers, la gestion des établissements d'enseignement supérieur et celle, enfin, des services d'incendie et de secours.

Tout d'abord,

## **LA GESTION DES HOPITAUX**

Nous le savons, le financement des dépenses hospitalières représente, aujourd'hui, en France, près de 4 % du produit intérieur brut et pèse de manière significative sur l'équilibre des comptes sociaux.

En Midi-Pyrénées, les 52 centres hospitaliers que compte la région mobilisent, pour leur seul fonctionnement, près de 2,5 milliards d'euros. C'est dire l'importance que revêt, pour la chambre, le suivi régulier et attentif de la gestion de ces établissements. Une importance qui se trouve aujourd'hui renforcée par le simple fait que près de la moitié des hôpitaux présente des résultats déficitaires et, pour certains, dans des proportions véritablement inquiétantes.

Une telle situation, aussi lourde de conséquences financières, n'est aujourd'hui plus supportable. Il faut en effet désormais admettre que le temps n'est plus où le déficit des établissements était pris en charge par des dotations globales, inmanquablement reconduites d'une année sur l'autre. La réforme Hôpital 2007, en instaurant le financement à l'activité (T2A), en imposant une nouvelle architecture budgétaire et en aménageant les conditions d'une nouvelle gouvernance a profondément transformé la gestion des hôpitaux. C'est maintenant le montant des recettes d'activité qui détermine le niveau maximum des charges, et non l'inverse. Il s'agit là d'un changement profond dans l'approche du financement des dépenses hospitalières, qui fait passer, l'hôpital, d'une logique de moyen à une logique de gestion et donc de maîtrise des coûts.

Ce nouveau mode de financement oblige aujourd'hui les hôpitaux, non seulement à ajuster leurs dépenses, par des économies de gestion, mais aussi, et je dirais surtout, à recomposer leur offre de soins, à se restructurer, au besoin en reconsidérant les activités devenues trop déficitaires. Ainsi l'hôpital se trouve-t-il, aujourd'hui, dans l'obligation de s'adapter, en profondeur.

Car, il faut bien le reconnaître, les déficits hospitaliers s'expliquent, non par une insuffisance de moyens, raison trop souvent avancée à tort, mais avant tout, par une inadaptation de l'offre de soins aux besoins de la population ; une inadaptation qui se traduit nécessairement par une sous-activité de certains services, et inéluctablement par une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement.

En substituant à la logique de moyen du financement par dotation, une logique de gestion, et donc de résultat, la T2A, la tarification à l'activité a l'immense mérite d'indiquer aux gestionnaires comme aux médecins, par la transparence des coûts qu'elle induit, de leur indiquer les bornes au-delà desquelles il convient de s'interroger, avec lucidité, courage et détermination, sur le rapport que l'on est en droit d'accepter entre le coût et la qualité du service public rendu.

La logique de la T2A n'est certes pas de parvenir nécessairement à supprimer des lits, à fermer des services, voire à fermer des établissements. Ce qui est, au fond, recherché, c'est une autre répartition de l'offre de soins, par hypothèse plus cohérente, où chaque structure s'inscrit dans le territoire en complémentarité avec les autres. Ce qui est en cause, c'est la surabondance de l'offre publique de soins dans certains secteurs, une surabondance qui invite à réfléchir à une répartition plus pertinente et moins coûteuse de l'activité hospitalière.

En définitive, le juste positionnement des établissements dans l'offre territoriale de soins apparaît, ainsi, comme le seul facteur d'un équilibre financier durable. Et pour y parvenir, il est essentiel que la communauté hospitalière, médecins, personnels infirmiers, cadres et fonctionnaires hospitaliers, admettent que la maîtrise des dépenses est indispensable au maintien d'un service public hospitalier de qualité.

## LA GESTION DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

est le deuxième exemple que je souhaiterais évoquer.

La chambre s'est en effet attachée, au cours des deux dernières années, à porter une attention particulière à la gestion des établissements d'enseignement supérieur, gestion dont le cadre et les conditions d'exercice vont profondément changer dans les tous prochains mois.

Il faut, en effet, rappeler que la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a doté ces dernières d'une nouvelle organisation et leur a attribué de nouvelles compétences. Toutes les universités toulousaines ont accédé aux responsabilités et compétences élargies. Il s'agit pour elles d'un véritable défi consistant, là aussi, à passer d'une logique de moyens, consommatrices de crédits et de dotations, à une logique de gestion, de pilotage et de responsabilité.

La loi organise ainsi une nouvelle gouvernance.

En matière budgétaire, les établissements vont désormais pouvoir disposer d'un budget dont ils auront une meilleure maîtrise.

En matière de ressources humaines, enfin, les universités se voient accorder une plus grande latitude de gestion.

Toutes ces dispositions, on le voit bien, sont destinées à doter les universités d'une réelle capacité de gestion, c'est-à-dire d'arbitrage, leur permettant, dans un contexte financier général de plus en plus contraint, d'adapter leurs moyens et leurs ressources aux stratégies et objectifs recherchés.

Mais ce profond changement dans le pilotage des universités ne s'effectuera pas sans une réforme en profondeur des modes de fonctionnement, de gestion et d'organisation de ces institutions.

Nous ne doutons pas, un seul instant, que les universités toulousaines, fortes de leur potentiel et de leur dynamisme, sauront relever avec succès les défis qui se présentent à elles.

La chambre se limitera donc à leur rappeler, au vu des constats qu'elle a pu opérer au cours de ces deux dernières années, les principaux facteurs-clés qui conditionneront sans nul doute la réussite de cette mutation :

- la définition, tout d'abord, d'une politique d'établissement cohérente, propre à rompre avec les particularismes disciplinaires et facultaires ;
- la poursuite, également, d'une politique budgétaire rénovée permettant aux instances dirigeantes de définir des objectifs clairs et d'en suivre la réalisation dans le cadre d'une procédure d'autorisation, d'exécution et de contrôle rigoureuse et sûre ;
- la mise en place, ensuite, d'un système comptable et financier fiable, offrant l'ensemble des éléments d'information susceptibles de contribuer au pilotage financier de l'établissement ;
- enfin, la mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources humaines, permettant d'ajuster l'important potentiel interne de ces établissements à leurs objectifs stratégiques.

Au final, la chambre est convaincue que les établissements d'enseignement supérieur toulousains et leurs dirigeants ont pris toute la mesure de l'impact des transformations induites par la réforme. Une réforme qui devrait même pouvoir conduire à une restructuration en profondeur des universités toulousaines, comme cela semble se dessiner d'ores et déjà dans plusieurs universités françaises, soucieuses de poursuivre, dans un environnement international de plus en plus concurrentiel, une politique d'excellence dans la formation de leurs étudiants.

Enfin, je terminerai mon propos en évoquant l'exemple tout à fait emblématique que représente

## **LA GESTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS**

Emblématique parce que, nous le savons, c'est un service public auquel les français sont très attachés, mais emblématique aussi d'une décentralisation qui, en 25 ans, a transformé cette mosaïque, cette multitude de services communaux aux accents d'une République des terroirs, en des établissements publics départementaux majeurs, modernes, performants et très professionnalisés.

Cette montée en puissance des SDIS s'est faite au prix d'une croissance significative de leurs budgets et de leurs moyens. En 2010, les budgets des SDIS s'élèvent, au niveau national, à 4,7 milliards d'euros et ont crû entre 2002 et 2010 de près de 46 % alors que leurs interventions n'ont augmenté sur la même période que de 17 %. C'est dire l'importance de la mise à niveau des moyens qui a été opérée ces dernières années au profit des SDIS.

Les SDIS contrôlés par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées présentent la même physionomie : des dépenses qui ont progressé plus vite que leur activité et, par conséquent, une charge financière de plus en plus lourde pour les départements, principaux et premiers contributeurs. Cette croissance des moyens, on en connaît l'origine : la mise à niveau des équipements, que ce soient des casernes ou des matériels d'intervention, le coût des normes techniques qui leur sont imposées, et aussi le coût toujours plus élevé des interventions, notamment des secours à la personne dont l'augmentation résulte d'une demande toujours plus forte de la part de la population.

Cette situation est difficilement supportable à terme pour les SDIS et leurs financeurs, les départements en particulier dont les marges de manœuvre, on le sait, tendent à se réduire progressivement. En d'autres termes, il faut admettre que la croissance des budgets des SDIS est désormais derrière nous et qu'il est indispensable de s'engager dans une démarche rigoureuse et méthodique permettant de mettre en cohérence tout à la fois la couverture des besoins, les orientations stratégiques du service et l'allocation correspondante des moyens.

Dans le contexte financier que nous traversons aujourd'hui, la gestion des SDIS passe donc, nécessairement, par une implication forte des gestionnaires dans une approche véritablement stratégique, seule façon, en objectivant les éléments du débat, de dépasser les inévitables pressions locales et catégorielles.

En matière d'organisation, les schémas d'analyse et de couverture des risques (SDACR), notamment, ont pour vocation, en effet, de rationaliser l'organisation en la faisant reposer sur une analyse précise des besoins. Lorsque ce chaînage vertueux entre analyse et couverture des risques est réalisé, alors les SDIS sont en mesure de réduire leurs charges et ainsi d'optimiser leurs moyens. En revanche, lorsque ces documents sont insuffisamment pris en compte par les assemblées délibérantes, alors des sources de dépenses supplémentaires apparaissent : centres en surnombre, matériels inadaptés, et armement des véhicules non justifié. Or, pour ne parler que des centres de secours en surnombre, la marge est importante compte tenu des coûts fixes qu'ils génèrent. Il ne faut pas s'y tromper, l'adaptation de l'implantation géographique des moyens de secours aux besoins identifiés est, pour les SDIS, une source d'économies substantielles. Comme l'est aussi, une meilleure organisation des effectifs opérationnels et administratifs.

La réduction du coût des services d'incendie et de secours est possible. A l'occasion de ses contrôles, la chambre constate en effet que des marges de manœuvre existent très souvent, aussi bien en termes d'organisation que de gestion. Encore faut-il que tous les acteurs concernés admettent, ici comme ailleurs, la nécessité de rompre avec une logique de moyens, uniquement fondée sur l'espérance d'une croissance des recettes, et faire le choix d'une stratégie délibérée d'adaptation de la structure de gestion et des moyens qui y sont affectés à des besoins clairement identifiés et objectifs.

Ces trois exemples, Mesdames et Messieurs, que je viens d'évoquer, permettent de prendre la juste mesure des enjeux auxquels les collectivités locales vont devoir faire face pour maîtriser leurs dépenses.

Une maîtrise des dépenses qui, malheureusement, ne pourra se contenter de simples économies. Car celles-ci, aussi indispensables soient-elles, ne permettront pas pour autant de répondre aux besoins de financement. Les collectivités locales, comme l'Etat, seront en effet inéluctablement conduites à adapter, en profondeur, leurs moyens et leurs missions au nouvel environnement financier qui se présente à elles.

C'est la seule voie qui est aujourd'hui ouverte pour préserver l'indispensable équilibre des finances publiques.

Je vous remercie.