



**AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE
DU 8 MARS 2018**

**Allocution prononcée par
Monsieur Gérard TERRIEN
Conseiller-maître à la Cour des comptes
Président de la Chambre régionale des comptes Île-de-France**

OUVERTURE DE LA SÉANCE SOLENNELLE

A l'occasion de nos deux précédentes audiences solennelles, en 2016 et 2017, j'avais souligné l'importance des défis à relever pour que les mutations économiques, territoriales, financières et institutionnelles de grande ampleur, qui sont en cours dans notre région depuis plusieurs années pour la plupart des acteurs publics locaux, réussissent complètement et qu'elles apportent plus de bien-être et de qualité de vie à nos concitoyens.

Condition importante pour que ces mutations se consolident, le mouvement de transformation et de prolifération législative, encore soulignée comme une caractéristique française par le Conseil d'Etat à l'automne 2016, s'est stabilisé en 2017.

Seules ont été publiées la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain et la loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

Il faut savoir que la chambre des communes britannique vote en moyenne quinze lois par an et que les Pays-Bas s'interdisent de produire deux lois sur le même sujet au cours d'une même législature.

En Île-de-France, après la phase de création de la Métropole du Grand Paris en 2016, puis celle de mise en œuvre des nouveaux établissements publics territoriaux qui la composent ainsi que des nouvelles organisations intercommunales en Grande couronne, l'année 2017 a mis en lumière les premières fragilités en termes budgétaires, financiers et d'organisation des compétences de ces recompositions territoriales de grande ampleur.

Ces fragilités et ces lacunes, tous les acteurs concernés les ont régulièrement soulignées.

Un premier bilan de la mise en œuvre de cette réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris a été réalisé par l'atelier parisien d'urbanisme, en collaboration avec le Forum métropolitain du Grand Paris et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.

Les résultats de cette étude, publiée en octobre dernier, illustrent les difficultés de cette transformation.

En les citant, il apparaît qu'en 2017, les intercommunalités sont toujours « *en attente de projet de territoire* », que leur montée en puissance « *ne s'est pour l'instant traduite que par des transferts limités des personnels communaux* » et que le « *manque de clarté dans les textes quant à la répartition des compétences ou à la relation entre les différents niveaux (Etablissements publics territoriaux, métropole du Grand Paris, communes) est pointée, par nombre d'élus* ».

Dans la perspective, annoncée depuis plusieurs semaines, d'une conférence territoriale du Grand Paris, le Premier Président de la Cour des comptes, à l'initiative de la chambre, a communiqué, en fin d'année, un référé au Premier ministre relatif à « l'organisation territoriale en Île-de-France, à ses faiblesses et aux évolutions nécessaires ».

En se fondant sur le constat, partagé par tous, des limites et des blocages de l'organisation territoriale actuelle en Île-de-France, la chambre a établi un référé pour préciser ces faiblesses et proposer des pistes d'évolution.

Dans le périmètre du territoire de la région, le référé constate des inégalités de richesse entre collectivités pour financer les services à la population, des inégalités fiscales entre contribuables sollicités de manière variable et des inégalités dans les prix des principaux services publics facturés aux usagers.

Ces inégalités, que l'étude très récente de l'Observatoire des inégalités sur les écarts de taux de pauvreté entre les communes examine avec attention, trouvent, en particulier leur origine, dans la très grande complexité du « mille-feuille territorial » francilien.

Celui-ci est caractérisé par un trop grand nombre de collectivités, une superposition inédite de niveaux de collectivités et d'établissements publics intercommunaux, particulièrement en petite couronne (5 niveaux : commune, établissement public territorial, département, métropole et région), une efficacité toute relative des nombreux mécanismes de péréquation et une absence de rationalisation des syndicats gérant les principaux services à la population (eau, assainissement, déchets...).

Afin de réduire ces inégalités, qu'il expose rapidement, et améliorer les services publics sans augmenter la dépense publique, le référé propose différents scénarios visant à transformer le rôle des trois niveaux de collectivités (région, département, commune) et à rationaliser les intercommunalités et il formule sept recommandations.

En Île-de-France, le contexte institutionnel est donc demeuré très incertain en 2017 et ces incertitudes constituent autant de freins au dynamisme des acteurs locaux, à leurs projets et à leurs initiatives.

Elles illustrent aussi l'effort constant d'adaptation stratégique que doivent consentir les collectivités publiques.

Les travaux de la chambre sur l'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris qui ont donné lieu à un chapitre du dernier rapport public annuel de la Cour des comptes en apportent un exemple éclairant.

Sur le territoire de la métropole du Grand Paris créée le 1^{er} janvier 2016, trois grands acteurs indépendants sont en charge de la distribution de l'eau potable.

Ensemble, le Syndicat des eaux d'Île-de-France, la régie des eaux de la Ville de Paris et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, desservent 90 % de la population de la métropole du Grand Paris et proposent à leurs usagers des prix différents pour un mètre cube d'eau potable consommé.

L'écart tarifaire observé en 2017, à hauteur de 15 %, s'explique essentiellement par les choix structurants faits au milieu du XIX^{ème} siècle.

Ainsi ont une incidence majeure les schémas d'organisation qui aboutissent à des coûts de traitement différents de l'eau brute selon qu'elle provient de ressources souterraines ou des rivières et fleuves, les écarts de taux de renouvellement des réseaux de canalisations comme les écarts des montants d'investissement.

Mais en ce premier quart de XXI^{ème} siècle et alors que les enjeux du développement durable comme des transformations liées au changement climatique sont cruciaux, ces trois acteurs fonctionnent de façon très cloisonnée.

En l'absence de stratégie commune, l'ensemble des usines des trois organismes disposent collectivement d'une surcapacité de production, tout en achetant de l'eau à des opérateurs privés.

Par exception à la règle générale, la métropole du Grand Paris ne dispose pas des compétences « eau » et « assainissement », transférées à chacun des 12 établissements publics territoriaux qui la compose.

Or, cet échelon est inadapté car il ne correspond pas à l'organisation technique actuelle du service. Il ne permet pas non plus comme le dernier épisode d'inondation l'a montré, de faire face aux défis écologiques et économiques du XXI^{ème} siècle. Ces derniers sont les conséquences du changement climatique dans le cadre d'une augmentation de la population métropolitaine, notamment en ce qui concerne la gestion coordonnée des ressources.

La Cour a donc recommandé de confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau comme c'est partout ailleurs le cas sur le territoire national et à l'instar des organisations mises en place à New York comme à Londres, où une seule entité coordonne la gestion des infrastructures et de la ressource, pour répondre aux besoins de 8 et 15 millions d'habitants.

Un tel schéma créerait les conditions de la fourniture d'une eau de qualité au meilleur prix pour tous les usagers.

Autre illustration de cette nécessité d'adaptation permanente, les caisses de crédit municipal voient leur modèle d'établissement public communal de crédit et d'aide sociale, menacé par la raréfaction de leur nombre, les limites de leur activité bancaire commerciale et la précarité de leur rentabilité.

Les deux rapports consacrés l'an dernier par la chambre à la gestion du Crédit municipal de Paris et de sa filiale commerciale « CMP Banque », constituée en 2003 mais placée en extinction en juin 2015, ont mis en lumière les limites des schémas actuels de cette institution à caractère social.

La chambre a examiné les motifs de la défaillance de la filiale, engagée sans analyse économique approfondie et sans réelle démarche stratégique dans un marché très concurrentiel. Observant que le coût total de cette défaillance pour la Ville de Paris a été de 52 M€, la chambre a soulevé la question du statut d'établissement public administratif des caisses de crédit municipal.

Alors que la mission historique de ces caisses est le prêt sur gages, dont elles ont, d'ailleurs, l'exclusivité, leur statut d'établissement public administratif s'avère inadapté à la diversification de leurs activités et à leur intervention dans le champ commercial.

Point positif pour les collectivités publiques en 2017, les indicateurs économiques et financiers s'améliorent.

Le 5^{ème} rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales d'octobre dernier l'a bien souligné et le dernier rapport public annuel de février 2018 l'a confirmé.

En 2017, le déficit public devrait passer sous le seuil des 3 points de PIB, sous réserve notamment du traitement en comptabilité nationale du coût de l'invalidation, par le Conseil constitutionnel, de la taxe à 3 % sur les dividendes – traitement qui sera connu seulement au mois de mars, mais dont tout laisse à penser que le calcul sera validé par Eurostat.

Si la prévision du Gouvernement d'un déficit public à 2,9 points de PIB se vérifie dans les prochains jours, cela devrait enfin permettre, après près de 10 années, de sortir en 2018 de la procédure de déficit excessif de l'Union européenne.

En 2017, en dépit d'une nouvelle baisse de la dotation globale de fonctionnement, la contrainte financière pesant sur les collectivités locales a été moins forte, grâce principalement au dynamisme de la fiscalité et malgré un impact des normes nouvelles d'au moins 1 Md€, plus important qu'en 2016.

En Île-de-France, la chambre a constaté, dans les contrôles qu'elle a conduits l'an passé, que les efforts de gestion engagés depuis plusieurs années ont permis, même si la situation des collectivités est très diverse, fréquemment de ralentir, souvent de stabiliser, voire parfois de réduire leurs charges de fonctionnement.

Il n'en reste pas moins que leur situation financière reste, dans l'ensemble, fragile.

La chambre a fréquemment relevé les efforts accomplis et souligné, quand elles étaient avérées, les faibles hausses de la masse salariale et la meilleure maîtrise des effectifs. Elle a également pris note des économies sensibles, parfois obtenues sur les achats de biens et services.

Mais, comme tous les analystes de la gestion publique locale s'accordent à le souligner, l'un des enjeux majeurs reste celui de la gestion des ressources humaines.

En cette matière, et cela vaut pour la plupart des collectivités, mais aussi pour les autres organismes publics soumis au contrôle de la chambre, d'importantes marges d'amélioration subsistent.

Elles concernent, pour citer quelques lacunes, la durée annuelle du temps de travail, qui reste parfois très inférieure à la durée légale de 1607 heures, mais aussi des régimes de primes et autres indemnités irréguliers ou obsolètes, un absentéisme parfois très important, l'utilisation abusive voire détournée des textes pour recruter temporairement des agents qui occupent des emplois permanents, des stratégies de précarisation de l'emploi qui passent par des recrutements sur des emplois saisonniers, temporaires ou de remplacement, des mécanismes de suivi peu rigoureux des heures supplémentaires et des dispositifs irréguliers d'attribution de logements de fonction aux agents.

Autre signe d'amélioration, selon le baromètre de la Caisse des dépôts et de l'Assemblée des Communautés de France, la commande publique a progressé de 7,1 % passant de 72,2 milliards en 2016 à 77,3 milliards en 2017, les collectivités territoriales et leurs groupements contribuant à un peu moins de 54 %.

En Île-de-France, la hausse a été de + 8,4 %.

La CCI Paris Île-de-France a soutenu ce mouvement en publiant à l'automne dernier des recommandations pratiques pour favoriser l'accès des PME aux marchés publics.

La chambre, dans ses contrôles sur la commande publique, a relevé cette orientation en faveur des petites entreprises et le recours plus fréquent, en matière d'allotissement, à la procédure des petits lots.

Point significatif également, la dernière étude annuelle de Standard & Poor's Global Ratings sur les « tendances financières » des collectivités locales françaises retient, en février 2018, une tonalité d'ensemble plus positive que les années précédentes pour 2018, 2019 et 2020, marquée par une amélioration de l'autofinancement et donc par une stabilité du recours à l'emprunt.

En matière de dette, le dernier rapport public annuel de la Cour a bien souligné que les collectivités locales étaient sorties des emprunts à risques, mais que le coût global de cette sortie, pour les finances publiques de l'État et des collectivités locales, pouvait être estimé à environ 3 Md€, dont 2,6 Md€ d'aides distribuées aux collectivités locales.

Si ce prix est élevé, il est certain que les risques financiers et juridiques liés aux emprunts les plus toxiques ont été maîtrisés, dans le cadre d'une démarche globale enclenchée par l'État début 2013 et mise en œuvre avec efficacité.

La chambre en a fait le constat en 2017 dans ses travaux.

La question de la dette toxique est désormais passée au second plan dans la gestion de l'endettement des collectivités et organismes publics locaux.

La chambre a toutefois été saisie par la société de financement local (SFIL) afin que soit reconnue comme obligatoire pour une commune de plus de trente mille habitants une dépense de 7,85 M€ correspondant à des intérêts d'emprunt de trois prêts structurés de 5 M€ chacun conclus en 2007.

En effet, à la suite du refus de la banque de renégocier ces prêts, la commune avait décidé, en septembre 2011, de ne plus honorer intégralement les échéances contractuelles et de ne payer que le montant correspondant à l'amortissement en capital ainsi que les intérêts calculés par référence au taux légal. La commune avait également assigné cette banque devant le juge judiciaire, afin que soit prononcée la nullité de ces contrats.

Par jugement du 26 mai 2017, le TGI de Nanterre a débouté la commune de ses prétentions et ordonné l'exécution provisoire de ce jugement. Par ordonnance du 5 octobre 2017, la cour d'appel de Versailles a confirmé cette exécution provisoire malgré l'appel de la commune contre ce jugement.

La chambre a constaté le caractère obligatoire de cette dépense.

Messieurs les préfets, Messieurs les directeurs des finances publiques, le partenariat que vous avez noué entre vous et avec la chambre en matière de contrôle budgétaire permet une surveillance efficace des budgets et une alerte attentive de la dégradation des comptes locaux.

En 2017, la chambre a organisé ses travaux pour prendre le plus possible en compte les contraintes d'un grand nombre d'acteurs locaux, liées aux restructurations que j'ai évoquées précédemment, que celles-ci concernent les collectivités territoriales et leurs groupements mais aussi les établissements de santé, après la création des 15 groupements hospitaliers de territoire.

Comme l'illustre la plaquette qui vous a été remise et comme Monsieur le Procureur financier vient de vous en donner les chiffres, la chambre a concentré ses travaux sur le contrôle des comptes et de la gestion des communes ainsi que de grands syndicats interdépartementaux, mais aussi sur la conduite de politiques publiques, comme par exemple la gestion par les communes de leurs activités scolaires et périscolaires, celle des piscines ou centres aquatiques publics ou encore celle des opérations funéraires.

La chambre régionale des comptes Île-de-France a activement participé au dernier rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes en préparant le chapitre sur les piscines et centres aquatiques publics.

Dans ce chapitre, la Cour a souligné que la France dispose d'une offre importante de piscines mais que cette offre est, d'une part, inégalement répartie sur le territoire, les espaces périurbains et les quartiers prioritaires de la politique de la ville disposant d'un taux d'équipement inférieur à la moyenne nationale et, d'autre part, souvent vétuste, la moitié des équipements ayant été construite avant 1977.

L'exploitation d'une piscine entraînant systématiquement un déficit, la Cour a souligné les améliorations possibles dans la gestion de ces équipements, quelle que soit la modalité choisie : régie ou délégation de service public.

Pour alimenter cette synthèse qu'elle a pilotée au plan national, la chambre a examiné en Île-de-France la gestion des piscines et centres aquatiques publics de la Ville de Paris, de Champigny, d'Alfortville, de Savigny-le-Temple, de la communauté de communes Plaine et Monts de France et de la communauté d'agglomération Roissy-Pays-de-France, de Melun, de Conflans-Sainte-Honorine et de Boulogne-Billancourt.

En 2017, la chambre a également exercé les nouvelles missions que le législateur lui a récemment confiées.

L'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes sont concernées par l'expérimentation « *de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements* » (à l'exception des chambres de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie), expérimentation dont la conduite est confiée à la Cour des comptes.

La chambre Île-de-France a apporté une contribution active aux premiers travaux liés à l'expérimentation de la certification des comptes de trois collectivités en Île-de-France, Bondy, Paris et Sceaux.

Cette expérimentation de la certification des comptes locaux intervient dans le contexte d'un mouvement général d'extension de la certification des comptes des administrations publiques.

Au cours de l'année 2017, des équipes d'évaluation composées de magistrats et vérificateurs de la chambre, d'experts de la Cour et, dans certains cas, de commissaires aux comptes, ont réalisé un « *diagnostic global d'entrée (DGE)* » sur les comptes de 2016 des collectivités admises à intégrer le dispositif d'expérimentation de la certification de leurs comptes.

Pour la chambre, cette expérimentation a constitué une expérience nouvelle. Elle a nécessité un important investissement intellectuel de la part des équipes d'évaluation pour s'approprier la démarche d'accompagnement de la collectivité et un changement d'angle d'attaque car ces travaux diffèrent nettement de ceux d'un contrôle habituel.

De manière générale, les magistrats et vérificateurs qui participent à l'expérimentation y ont trouvé un grand intérêt et ont fait preuve d'une forte motivation. Les échanges se sont révélés très instructifs en termes d'approche, de méthode de travail et de mutualisation des savoirs.

Du côté des collectivités, l'intérêt de cette démarche de préparation de la certification a semblé incontestable. Convenablement préparées, il est vrai, elles étaient disposées à consacrer dans la durée les moyens nécessaires, notamment humains, au succès de l'expérimentation.

En 2018 à 2019, ces travaux se poursuivent et les processus de gestion et les cycles comptables estimés les plus significatifs et les plus à risques à l'issue du diagnostic global d'entrée feront ensuite l'objet d'examens « ciblés ».

Poursuivant ses travaux habituels sur les établissements publics de santé, la chambre a également conduit, sous l'égide de la Cour des comptes, le contrôle de cliniques et, au titre de son propre programme, ceux d'établissements sociaux et médico-sociaux privés.

Enfin, elle a établi le nouveau rapport annuel sur le suivi de ses recommandations qui a été présenté devant la conférence territoriale de l'action publique en septembre dernier et que le Procureur financier a mentionné dans son intervention.

Il est certain qu'en **2018, le nouveau cadre des finances publiques locales et de la réforme des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales**, fixé pour le quinquennat par les lois de finances et de programmation des finances publiques, sera prégnant, qu'il s'agisse de la mise sous contrôle progressive des dépenses de fonctionnement avec le mécanisme contractuel d'encadrement de ces dépenses pour les quelques 320 plus grandes collectivités ou encore de l'objectif de réduction de la dette avec la fixation indicative de ratios d'endettement.

La chambre en tiendra évidemment compte dans ses travaux car la part des collectivités concernées par ces contrats triennaux à conclure avec les préfets avant l'été est élevée en Île-de-France.

Messieurs les préfets, Messieurs les directeurs des finances publiques, la chambre vous remercie de la qualité de la coopération nouée avec elle en ces matières, coopération particulièrement utile pour la préparation et l'adaptation, autant que de besoin, de son programme annuel de travaux.

En 2017, malgré la persistance d'un turn-over élevé, la chambre a veillé à consolider l'ancrage et la professionnalisation de ses équipes de contrôle.

Elle a poursuivi la stratégie de dématérialisation de ses productions comme de ses échanges dans tous ses domaines de compétence et particulièrement en matière de contrôle juridictionnel, ainsi que l'a souligné Monsieur le Procureur financier.

Tous les interlocuteurs de la juridiction -préfectures, agence régionale de santé, directions des finances publiques, collectivités et organismes relevant de son champ de compétence-, savent qu'ils peuvent s'appuyer sur la chambre dans tous ces chantiers de dématérialisation, de modernisation et de simplification.

Elle est parvenue à maintenir ses résultats d'ensemble, tout en veillant à produire des travaux de synthèse nationaux, comme les référés qu'elle a préparés sur les entreprises publiques locales et sur l'organisation territoriale de la région et les insertions qu'elle a proposées sur la gestion des piscines et des centres aquatiques et sur l'alimentation en eau potable du Grand Paris.

En 2018, la chambre poursuivra ces orientations, dans le cadre de son programme annuel, avec le même souci de professionnalisme et d'efficacité.

Elle continuera de veiller, au-delà des observations parfois critiques et des recommandations qu'elle formule, à souligner les efforts engagés, les bonnes pratiques mises en œuvre et les réussites obtenues par de nombreuses collectivités et organismes, dans tous les domaines de l'action publique.

Elle s'assurera également de souligner les progrès substantiels qui encore restent à faire dans de nombreux domaines pour augmenter la performance des politiques publiques.

La chambre veillera enfin dans les missions qui sont les siennes, à déchiffrer les changements à l'œuvre, à en faire comprendre leur sens aux citoyens intéressés et à veiller à les rendre intelligibles pour le plus grand nombre.

Les questions que posent les citoyens à la chambre et les interrogations qu'ils formulent mettent en lumière qu'ils attendent de mieux comprendre l'organisation des acteurs publics ainsi que les effets et la cohérence des politiques publiques.

Je tiens à remercier tous les membres de la chambre pour leur engagement et pour les travaux qu'ils ont produits et je sais pouvoir compter, en 2018, sur leurs compétences, leur implication et leur dévouement au service de l'intérêt général.

Je vous remercie de votre attention.

Je suis certain, en vous écoutant Monsieur le Procureur Général, que nous serons confortés dans cette détermination.