

Mercredi 25 Novembre 2015 - n°64

Gestion locale - Economies 2015 : les Villes de France prennent des mesures

Economie - Bilan des mises en concurrence pour l'eau et l'assainissement

Vers la COP 21 - L'exemple des collectivités françaises en matière d'urbanisme

Institutions - Sécurité - Situation dans les camps de migrants : le Conseil d'État précise le cas de Calais

Europe - Finances - Pour le Sénat, les collectivités sont insuffisamment associées au plan Juncker

GESTION LOCALE



Economies 2015 : les Villes de France prennent des mesures

Villes de France a été entendue en septembre dernier par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée d'évaluer les conséquences de la baisse de la DGF sur les investissements et sur les services publics locaux des communes et intercommunalités. Dans les suites de cette audition, il a été décidé de lancer une enquête interne afin d'évaluer les conséquences budgétaires de cette baisse, et d'identifier les premières mesures d'économies prises.

Le but de cette enquête était d'évaluer les économies réalisées en 2015, leur montant et la nature des postes de réduction de dépenses dans le budget principal. Etablies à partir d'une vingtaine de collectivités répondantes (pour une

population moyenne de 40 190 habitants), *Ondes Urbaines* livre à ses lecteurs les mesures prises dans les villes pour faire face à la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités locales. **Transferts et mutualisations**

modestes

Qu'il s'agisse de transferts de compétences de la ville vers l'intercommunalité (pour 29% des répondants) ou de la mutualisation entre services (22 % des répondants), les efforts de rationalisation de la dépense par l'organisation des moyens restent relativement modestes.

Les transferts de compétences - qui ne sont en général pas effectués avec un transfert de dette - portent sur l'assainissement, la gestion des eaux pluviales, le PLU, l'instruction des autorisations d'urbanisme et parfois sur les fonctions de direction, comme les ressources humaines.

Les efforts de mutualisation portent quant à eux en général sur les fonctions support comme le droit, les finances et le contrôle de gestion, les systèmes informatiques, les achats publics, le garage, ou encore la production florale. Les gains attendus par rapport à la mutualisation sont en général relativement modestes voire inexistantes pour la ville-centre : pas plus de 100 000 euros, 45 000 euros en moyenne.

Ce constat doit être mis en perspective avec l'extension des périmètres intercommunaux, qui modifie la donne sur le coût de certaines compétences (comme l'extension du périmètre du service des transports urbains de voyageurs ou le service public d'assainissement non-collectif), et ralentissent de ce fait les discussions sur de nouveaux transferts vers l'EPCI. **La baisse de la CAF plus rapide que la DGF**

Interrogées sur la baisse de la DGF en 2015, le retrait de celle-ci se situe en moyenne à 1 million d'euros pour les collectivités répondantes, soit une baisse de 10% de la DGF en 2015. La plus petite baisse se situe à 300 000 euros, quand la plus importante atteint presque 3 millions d'euros (2,75 millions d'euros).

La conséquence directe de cette mesure, auxquelles s'ajoutent des charges de fonctionnement supplémentaires incompressibles comme le financement des rythmes scolaires, est la baisse de la capacité d'autofinancement (CAF) des *Villes de France*. Celle-ci est en diminution de 1,5 million d'euros en moyenne, pour 85% des collectivités enquêtées (- 3,8 % de leurs DRF).

Cette baisse significative de la CAF traduit sans doute l'incapacité des *Villes de France* à prendre des mesures d'économies aussi rapides que le volume de baisse de la DGF. Ce constat préoccupant est corroboré par le nombre de collectivités qui estiment, à politiques publiques inchangées, être en mesure d'avoir d'ici l'an prochain une CAF nulle voire négative : la moitié sont en effet dans cette situation.

Diminution logique de l'investissement

La diminution de la CAF des *Villes de France* en 2015 se traduit :

- dans la moitié des cas par une diminution des nouveaux investissements (entre 400 000 et 2,5 millions d'euros d'annulation de crédits) ;
- dans 40 % des réponses par un rééchelonnement de certains investissements (même ordres de grandeur pour les reports de crédits) ;
- dans un quart des réponses par une diminution des investissements liés à l'entretien courant, ce qui est préoccupant car cela peut occasionner une dépense future plus importante.

En termes de prévisions budgétaires, 40% des collectivités enquêtées envisagent de recourir davantage à l'emprunt pour couvrir les dépenses d'investissements à venir. **Des économies reconductibles, d'autres non**

Les collectivités ont aussi été interrogées sur les efforts entrepris en direction des dépenses courantes de

fonctionnement. Parmi les principaux postes de réduction de dépenses courantes au titre de l'exercice 2015, l'on retrouve pratiquement dans toutes les réponses des villes, les mesures globales sur les ressources humaines. Dans plus de quatre collectivités sur cinq, les efforts entrepris pour réduire la masse salariale se traduisent par des gains de plusieurs centaines de milliers d'euros.

Ces mesures génératrices d'économies recouvrent aussi bien la diminution du volume des heures supplémentaires, les suppressions de postes, le non renouvellement de postes de contractuels (mesure plus difficilement reconductible), le non remplacement partiel ou intégral des départs en retraite.

D'autres mesures plus ponctuelles ou non-reconductibles sont prises comme la mutualisation, la revue des politiques achat, la diminution du parc automobile, la diminution des subventions aux associations / événements soutenus par la collectivité, ou encore la renégociation des contrats de prestation de services (assurances, fluides, énergie, téléphonie).

Contrairement aux mesures touchant aux subventions de fonctionnement ou bien aux charges à caractère général, il apparaît que les efforts entrepris aux niveaux des ressources humaines sont finalement les plus porteurs en termes d'économies, mais également présentent l'avantage d'être reconductibles en 2016 et les années ultérieures.

ECONOMIE



Bilan des mises en concurrence pour l'eau et l'assainissement

Le 24 novembre 2015, Eric Bréjoux, le directeur du projet de l'Observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement (de l'ONEMA), a présenté au « Cercle français de l'eau » le bilan annuel des passations de contrats de délégation de service public, au travers d'une enquête annuelle « lois SAPIN » portant sur les domaines de l'eau et de l'assainissement. La matinée de restitution était animée par Pierre Victoria, le délégué général du Cercle français de l'eau. **Moins de rémunération pour les délégataires**

A la base de cette enquête, 2012 s'avère être une année importante en nombre de procédures « loi Sapin » recensées, soit un total de 725. Il s'agit donc des derniers chiffres disponibles, et les conclusions sur les données 2013 seront publiées au second trimestre 2016. En moyenne, la part délégataire évolue à la baisse après procédure, tant en eau potable qu'en assainissement. Les procédures 2012 donnent lieu à une diminution de la rémunération (en moyenne pondérée par le volume et en euros courants) du délégataire de l'ordre de 20%. Pour l'usager, cette baisse de la part délégataire n'est cependant pas intégralement perceptible car elle est souvent concomitante avec une hausse de la part revenant à la collectivité. A la suite des extensions de réseaux collectifs, la baisse modérée des volumes distribués en eau potable se confirme (-3%), ainsi que l'accroissement des assiettes du service d'assainissement (+7%). **Très peu de transferts entre les régions et les DSP**

Les collectivités et les usagers semblent bénéficier d'un contexte concurrentiel entre les trois entreprises principales du secteur et entre les modes de gestion, du fait d'un nombre accru de services passant en régie. En effet, près d'un quart (27%) des services en renouvellement ont étudié l'intérêt d'un retour en régie. L'enquête montre néanmoins un taux de passage entre DSP et régions au regard des procédures engagées. **Deux offres par procédure en moyenne** Le nombre moyen d'offres par procédure reste limité (soit deux en 2012), même si l'impression de concurrence ressentie par les collectivités lors de la procédure est fréquemment notée. Comme les années précédentes, l'observatoire « loi Sapin » met en évidence l'effet de la taille des services délégués comme un facteur important pour caractériser l'attractivité des services pour les opérateurs et dès lors, la concurrence dont ils peuvent bénéficier lors des négociations. Ainsi les services de moins de 4 000 habitants semblent moins attractifs en termes de nombre d'offres. Ils bénéficient néanmoins en 2012 de la baisse des prix.

Peu de changement de délégataires

Dans environ 9 cas sur 10, la collectivité signe un nouveau contrat avec le même délégataire. Le taux de reconduction des délégataires sortants est de 88%. En 2012, 12% des services d'eau potable ou assainissement ont changé de délégataire contre 10% généralement observés les autres années. La société Lyonnaise des Eaux gagne des contrats (+3) tout comme la Saur (+1). Veolia perd un contrat lors des remises en concurrence en 2012. Les « autres opérateurs », à la différence des années précédentes, perdent trois contrats à l'issue des renégociations et à l'avantage des grands opérateurs. **Vers une extinction du conseil public**

Dans la majorité des cas (93%), les services de l'échantillon exploitable font appel à des conseillers spécialisés, publics ou privés, pour mener la procédure « loi Sapin ». Le conseil public, réalisé par les services déconcentrés de l'Etat, est surtout présent auprès des services de petite taille du fait de son coût moins élevé que celui du conseil privé (bureau d'études, consultant privé ...). Toutefois, cette expertise publique est en voie d'extinction programmée. Par ailleurs, peu de services (environ 7%) n'ont pas recours à un conseil extérieur. Il faut toutefois noter que l'impact du coût du conseil sur le prix de l'eau demeure marginal. Le prix du conseil va de 4,4 € par usager (pour les collectivités de moins de 4 000 habitants) à 0,65 € par usager (pour les collectivités de plus de 20 000 habitants).

Durée moyenne des contrats : 11 ans

Enfin, la durée moyenne des contrats, après procédure, converge vers la valeur de 11 ans sur la période 1998-2012 (elle était de 17 ans en 1998 !). Elle est bien inférieure pour les EPCI, soit 8 ans, témoignant d'une volonté d'harmoniser les dates d'échéances des contrats sur l'ensemble du territoire communautaire. Cette tendance devrait se confirmer certainement d'ici 2020 avec l'application de la loi NOTRe. - Visionner la **présentation de M. Eric Bréjoux** lors du Cercle Français de l'eau **Sources** : - Site du Cercle français de l'eau

- Site AgroParisTech

- Site ONEMA

L'exemple des collectivités françaises en matière d'urbanisme



La Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, présidée par Jean-Marie Bockel, a décidé de mettre en valeur les innombrables initiatives et réalisations des collectivités territoriales françaises en matière de lutte contre le changement climatique en amont de la COP 21. Parmi ses huit rapporteurs, on note la participation de Caroline Cayeux, sénateur de l'Oise et présidente de *Villes de France*, sur la partie « Urbanisme », dont on retrace ici les grandes conclusions.

Des espaces urbains bien planifiés

Le rapport précise tout d'abord que les « *collectivités inscrivent dans leurs documents de planification des orientations stratégiques par lesquelles elles redéfinissent, à l'horizon de dix à vingt ans, la conception et l'organisation des villes au regard du changement climatique* ». En privilégiant la « *densification des zones déjà urbanisées et la reconversion des friches industrielles et commerciales plutôt que l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation* », les collectivités françaises maîtrisent l'étalement urbain. Surtout, la planification urbaine permet « *d'éclairer les choix urbanistiques à la lumière des risques naturels* ». De même, « *en implantant des logements à proximité de transports collectifs ou alternatifs et en veillant à ce que soient présentes dans chaque quartier les différentes fonctions urbaines - habitat, travail, accès aux commerces, aux services et aux loisirs - , les collectivités favorisent des modes de déplacement sobres. Les mobilités douces et les transports en commun trouvent, dans ce cadre urbain, un milieu propice à leur usage* ». **Des aménagements de qualité**

Les collectivités françaises « *poursuivent dans leurs opérations d'aménagement des objectifs de qualité énergétique et environnementale, grâce auxquels elles permettent l'essor de quartiers moins émissifs* ». Le rapport souligne que « *les projets de renouvellement et de développement urbains sont ainsi l'occasion d'améliorer la performance énergétique du bâti, de promouvoir les transports en commun et les mobilités douces, de développer les énergies renouvelables et de renforcer la place de la nature en ville* ». Toutefois, « *les collectivités gagneraient sans doute à opérer un triple rapprochement des politiques, des schémas et des acteurs intervenant dans le domaine de l'urbanisme. Il s'agit tout d'abord de mieux articuler les choix urbanistiques avec les orientations prises en matière de transport, d'énergie et d'habitat* ».

Un accompagnement indispensable

Caroline Cayeux a tenu à rappeler que « *les efforts engagés par les collectivités en faveur d'un modèle urbanistique durable ne sauraient aboutir sans être davantage accompagnés. Dans le domaine de l'urbanisme, qui nécessite des investissements de long terme, les collectivités doivent pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire stable et des ressources financières satisfaisantes* ». Il est rappelé que « *les communes et leurs établissements sont à l'évidence les plus impliqués dans cet effort. Cependant, les conseils départementaux et régionaux interviennent auprès du bloc communal, en lui offrant notamment un cadre stratégique ou des solutions d'ingénierie* ». **Un développement de l'expertise**

Il est nécessaire de « *mettre à disposition des solutions d'ingénierie adaptées, afin que les collectivités puissent bénéficier de l'appui technique dont elles ont besoin pour intégrer pleinement les enjeux énergétiques et environnementaux dans leurs documents d'urbanisme et leurs opérations d'aménagement* ». Enfin, les collectivités « *doivent pouvoir solliciter des professionnels formés aux problématiques environnementales : le verdissement des métiers de l'urbanisme, de l'aménagement et de la construction, véritables gisements d'emplois d'avenir, est tout à fait essentiel* ». Enfin, la « *création prochaine de l'Institut de la ville durable doit être l'occasion d'offrir aux collectivités les ressources techniques et financières qui leur manquent* ». Pour illustrer cette partie dédiée à l'urbanisme durable, de nombreuses collectivités sont citées en exemple pour réalisations (dont la région Nord-Pas de Calais, Issy-les-Moulineaux, Reims, Brest Métropole Océane, Grenoble, Fontanil-Cornillon, Saint-Egrève et Saint-Martin-le-Vinoux). **En savoir plus :**

- La [synthèse sur la partie urbanisme](#) ;
- Le [rapport intégral](#) ;
- La [vidéo du déplacement à Issy-les-Moulineaux](#) (le 8/10/2015).

INSTITUTIONS - SÉCURITÉ



Situation dans les camps de migrants : le Conseil d'État précise le cas de Calais

Le juge des référés du Conseil d'État a confirmé le 23 novembre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif (TA) de Lille, qui mettait en place des mesures pour améliorer des conditions de vie des migrants à Calais.

Ce dernier avait partiellement fait droit aux demandes d'associations et de migrants, qui réclamaient toutes mesures utiles, afin de « *faire cesser les atteintes graves et manifestation illégales portées aux libertés fondamentales des personnes vivant dans le bidonville de Calais* ».

Dans son ordonnance du 2 novembre 2015, le juge des référés du TA de Lille avait en particulier ordonné à l'État de **procéder, dans un délai de quarante-huit heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement, et ordonné à l'État et à la commune de Calais, de commencer à mettre en place, dans les huit jours, des points d'eau, des toilettes et des dispositifs de collecte des ordures supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site, de créer des accès pour les services d'urgence.**

Le juge des référés du Conseil d'État rejette ainsi les appels formés contre cette ordonnance par le ministre de l'Intérieur, la commune de Calais, les associations requérantes et les migrants. Les mesures ordonnées par le juge des référés du TA de Lille sont donc définitives. Il appartient aux autorités publiques de les mettre en œuvre. [Voir la décision](#)



Pour le Sénat, les collectivités sont insuffisamment associées au plan Juncker

Dans un rapport d'information de la commission des affaires européennes du Sénat, datant du 5 novembre, le manque d'association des collectivités aux instances de pilotage du plan Juncker est pointé. Sont déplorés d'une part le manque de perspective de la part de ces instances, les collectivités étant essentielles à la réussite du plan d'investissement, et d'autre part, le manque d'intérêt des collectivités, dans un contexte d'affaiblissement de l'investissement

local.

Améliorer le dispositif par une stratégie liant les collectivités

Ces travaux des sénateurs Jean Paul Emorine (LR) et Didier Marie (PS) ont servi de base à l'adoption d'une résolution adoptée par la commission des affaires économiques du Sénat s'adressant au Gouvernement et à la Commission. L'absence de stratégie de la Commission pour associer les collectivités et les retards sur l'intégration des collectivités aux plateformes d'investissement thématiques et géographiques s'ajoutent à l'absence des collectivités dans les dispositifs de plateforme de conseil en investissement et du futur portail européen des projets d'investissement qui sera en service début 2016. **Impliquer les collectivités et agréger les projets de petite taille**

Côté collectivités, les régions, collaborant avec la Banque européenne d'investissement, qui gère le plan d'investissement, démontrent peu d'intérêt pour le dispositif. Douze projets français ont été pré-sélectionnés et feront l'objet d'une procédure de sélection par le comité d'investissement. Le rapport sénatorial rappelle que dans le cadre de sa mission d'information et d'accompagnement des acteurs locaux, publics et privés, l'Etat peut « *aider à agréger des projets pour constituer des programmes dotés d'une taille critique* ». Le Commissariat général à l'investissement collabore ainsi avec le bureau français de la BEI pour cartographier et recenser les projets locaux. La Caisse des Dépôts, quant à elle, peut apporter un « co-investissement avisé » et une expertise financière technique, tandis que son accord de deux milliards d'euros passé avec la BEI se révélera sûrement décisif pour les collectivités de tailles petite et moyenne. Pour en savoir plus sur le plan d'investissement Juncker.