

Mercredi 04 Mars 2015 - n°31

**Recensement** - Caroline Cayeux dépose une proposition de loi pour atténuer les anomalies issues du recensement par sondage

**Intercommunalités** - Réformons la réforme !

**Economie** - La Cour des comptes pointe les défaillances du système de financement des universités par l'État

**Economie** - L'indispensable modernisation du CROUS

**Economie** - L'édition 2015 du guide des aides européennes est parue

**Europe** - Participez au concours " green leaf " lancé par la Commission européenne

**Economie** - Un outil pour réduire les pertes d'eau des réseaux

## RECENSEMENT



### Caroline Cayeux dépose une proposition de loi pour atténuer les anomalies issues du recensement par sondage

La méthode de recensement a été profondément remaniée par la loi du 27 février 2002 relative à la Démocratie de proximité. Pour remédier à l'espacement des périodes intercensitaires (de 7 à 9 ans pour les derniers recensements généraux de la population) le recensement rénové s'appuie sur les collectes réalisées sur cinq années consécutives, et produit ainsi, tous les ans, des données d'une ancienneté de trois ans. La méthode de collecte pour les villes de

plus de 10 000 habitants s'appuie sur un recensement partiel source de distorsions entre les résultats obtenus et la réalité, dont les conséquences perturbent l'organisation des services publics locaux comme l'exercice de prévision budgétaire. Caroline Cayeux, sénateur-maire de Beauvais, présidente de Villes de France, a décidé de porter une proposition de loi pour permettre aux villes d'effectuer un recensement exhaustif classique.

#### Des chiffres chaque année, fondés sur 5 ans d'enquêtes

La méthode de collecte auprès des habitants issue de la loi de 2002 précitée, distingue les communes en fonction d'un seuil de population fixé à 10 000 habitants. Les communes de moins de 10 000 habitants font l'objet d'un dénombrement classique (exhaustif), mais ne sont pas recensées simultanément (recensement tournant à raison d'1/5<sup>e</sup> des communes chaque année).

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, un répertoire des immeubles localisés (RIL) est constitué et tenu à jour en permanence. Ce répertoire contient tous les immeubles répartis en cinq groupes. Chaque année un groupe d'immeubles est recensé, ce qui conduit au recensement d'un échantillon de 8 % de la population.

La méthode de recensement par sondage pour les communes de plus de 10 000 habitants présente plusieurs avantages tels que le lissage de la charge budgétaire des opérations de collecte, comme celui de la charge de travail des directions régionales de l'Insee, ainsi que la disparition des sauts brutaux de population qui étaient enregistrés à chaque recensement général.

#### Les limites du recensement par sondage

La contrepartie de ces avantages fait cependant apparaître des inconvénients nombreux, maintes fois soulevés par les membres de Villes de France, que Caroline Cayeux préside depuis juin 2014. En effet, pour les communes de 10 000 habitants et plus, le recensement est devenu une « enquête de recensement », il n'est plus exhaustif et rend l'exploitation des données infra-communales plus fragile et moins en phase avec la réalité. Quelques fois apparaissent des distorsions énormes entre les résultats obtenus et la population réelle.

De plus, souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, cette nouvelle méthode de recensement rend l'analyse de la mobilité résidentielle et migratoire plus approximative. Le suivi des évolutions micro-économétriques des quartiers sensibles (1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville) est en outre rendu plus difficile, à un moment où les pouvoirs publics mettent en place un nouveau zonage.

Par exemple, dans la plupart des villes de taille infra-métropolitaine, les résultats de populations légales établis année après année suscitent de fortes critiques. Les indicateurs provenant des services publics locaux, comme les abonnements nouveaux en eau et électricité par exemple, démontrent que le recensement par sondage est en retrait par rapport à la réalité. Ainsi, un grand nombre de ces communes subissent des retournements de tendances successifs.

Les évolutions annuelles rendent l'organisation des services publics locaux et l'exercice de prévision budgétaire chaque année plus difficiles, puisque les données du recensement, en retrait par rapport à la réalité, ont une incidence directe sur le produit de la dotation globale de fonctionnement.

Pour remédier aux difficultés soulevées, la proposition de loi introduit la possibilité de demander un recensement intermédiaire pour les communes de plus de 10 000 habitants qui le souhaitent. À charge pour ces communes d'assumer les conséquences financières qui en résultent.

[Télécharger la proposition de loi sur le recensement rénové](#)

## INTERCOMMUNALITÉS



### Réformons la réforme !

Villes de France organise le 7 avril prochain les 7<sup>es</sup> Rendez-vous de l'intelligence locale.

Organisés au cœur du débat sur la loi NOTRe au Parlement, ces Rendez-vous intitulés « Intercommunalités : réformons la réforme », proposent de faire la lumière sur les conséquences des réformes successives de l'intercommunalité pour les villes et leurs agglomérations.

A l'occasion de cette rencontre, *Villes de France* formulera ses propositions pour résoudre les difficultés rencontrées par les élus en matière d'intercommunalité : périmètre, gouvernance, moyens et mutualisations.

La rencontre s'articulera autour de deux séquences de fond qui reviendront sur l'essentiel des réformes et s'articuleront autour de débats entre élus et représentants de l'administration centrale. Les intervenants partageront leurs positions sur les questions essentielles que se posent les territoires : ne faut-il pas stopper la course au gigantisme et ajuster le périmètre des EPCI aux « les territoires vécus » ? Ne faut-il pas réviser les modes de représentation et

redonner à la ville-centre une place plus conforme à ses fonctions dans le territoire ? Enfin, alors qu'on s'achemine vers l'introduction d'une DGF territoriale, *Villes de France* mettra en débat cette question - souvent absente et pourtant essentielle : l'EPCI est-il la supracommune de demain ?

Considérant pour sa part que la réforme de l'intercommunalité n'est en fait pas aboutie et qu'elle ne dit pas tout de ses intentions de long terme, *Villes de France* rendra public à cette occasion son manifeste intitulé « Intercommunalités : réformons la réforme ! ».

Comme tous les Rendez-vous de l'intelligence locale, cette nouvelle rencontre est destinée à un large public : élus communaux et intercommunaux, de représentants de l'administration centrale et responsables territoriaux. [S'inscrire en ligne](#) [Télécharger le programme](#)

## ECONOMIE



### La Cour des comptes pointe les défaillances du système de financement des universités par l'État

Le 27 janvier 2015, à l'issue d'une enquête relative à l'allocation des moyens de l'État aux universités sur la période 2007-2012, la Cour des comptes a rendu public un référé dans lequel elle déplore notamment que les modes d'allocation des moyens ne permettent pas à l'État d'assurer un pilotage stratégique de l'enseignement supérieur et pointe l'absence de procédure de consolidation et de suivi, en particulier dans le domaine immobilier.

En conclusion, la Cour des comptes formule cinq recommandations :

- 1 - Mettre en place une procédure de consolidation des données au niveau des sites et au niveau national.
- 2 - Revoir l'organisation du programme 150 sur les points suivants : découpage par actions, méthodes de calcul de la répartition des crédits entre les actions, affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche, identification des dépenses relatives à l'immobilier.
- 3 - Assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.
- 4 - Assurer la connaissance des crédits effectivement consacrés par les établissements universitaires à la maintenance de leur patrimoine.
- 5 - Intégrer une partie de la masse salariale dans l'enveloppe du modèle d'allocation des moyens.

#### Des financements de l'État peu intelligibles

L'essentiel des crédits alloués aux universités est inscrit sur le programme 150 de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs). Ce programme ne retraçait, jusqu'au projet de loi de finances pour 2014, que très imparfaitement les crédits alloués aux universités *stricto sensu*, et sa déclinaison par actions demeure encore aujourd'hui largement artificielle. La Cour a ainsi rencontré d'importantes difficultés pour déterminer les montants alloués chaque année par l'État aux universités et pour en apprécier précisément les évolutions sur la période étudiée.

Elle souligne également que le découpage par actions est faiblement lisible et peu opérationnel. La répartition des crédits entre les actions, ainsi que l'affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche « *relèvent de méthodes de calcul conventionnelles qui ne correspondent pas à une réalité mesurée* ». En outre, il est impossible, à la seule lecture des documents budgétaires, de déterminer la réalité de certaines dépenses, comme par exemple celles relatives à l'immobilier.

Enfin, le resserrement du nombre d'objectifs, louable en soi, a été réalisé par le biais de multiples regroupements et reformulations qui ne facilitent pas la comparaison d'un exercice à l'autre. « *Les indicateurs sont nombreux et instables et révèlent la faiblesse des outils d'évaluation.* » Toutefois, la Cour relève, à compter de la loi de finances pour 2014, une amélioration substantielle de la présentation des crédits alloués aux universités avec désormais une ventilation de ces crédits université par université.

#### Des sources de financement multiples non consolidées

Alors que les financements budgétaires et extrabudgétaires ont augmenté sur la période 2007-2012, « *le ministère chargé de l'enseignement supérieur est dans l'incapacité de connaître le niveau réel des ressources des universités, faute d'un système fiable de remontée d'informations* » déplore la Cour des comptes. Les financements de l'État...

[\(lire l'intégralité de l'article\)](#)



## L'indispensable modernisation du CROUS

L'amélioration des conditions de vie étudiante est une priorité budgétaire au même titre que l'enseignement et la recherche, avec l'objectif de garantir à tous les étudiants un égal accès aux études supérieures et une même chance de réussite dans la filière de leur choix. La politique en faveur de la vie étudiante peut revêtir de multiples aspects : aides financières, logement, restauration, transports, santé, animation des campus, action culturelle ou encore accueil des étudiants étrangers. Parmi les nombreux acteurs qui interviennent dans ce domaine, la Cour des comptes, dans le cadre de son rapport public annuel 2015, a centré son enquête sur l'opérateur historique qu'est le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Depuis la loi du 16 avril 1955, l'action de l'État en faveur de la vie étudiante est principalement portée par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), établissements publics nationaux placés sous la tutelle du ministère chargé de l'Enseignement supérieur. Les CROUS interviennent dans l'attribution des bourses, gèrent les restaurants et les résidences universitaires et conduisent des actions dans le domaine de l'aide sociale et de la culture. Leur budget consolidé s'élève à 1,33 Md€ en 2013. Subventionnés par l'État à hauteur de 478,30 M€, ils disposent aussi d'importantes ressources propres (739 M€) et emploient 11.936 agents.

Les difficultés rencontrées par le réseau, malgré l'effort financier croissant de l'État, ont conduit la Cour des comptes à contrôler le CNOUS et les CROUS de Bordeaux, Créteil, Rennes et Dijon, en complétant cette enquête par un questionnaire transmis aux 24 autres établissements.

### **Les bourses sur critères sociaux : un contrôle d'assiduité à renforcer**

L'obligation d'assiduité, qui est la contrepartie des bourses, est inscrite dans le décret du 16 avril 1951 relatif au paiement des bourses d'enseignement supérieur. Les bourses sur critères sociaux représentent 1,78 Md € pour l'Etat versés à 635.000 étudiants. En 2013, les boursiers sur critères sociaux représentaient 26,5% de l'ensemble des étudiants, contre 21,5% en 2008.

Les CROUS sont identifiés par les étudiants comme leurs interlocuteurs de référence, mais ne sont qu'un des multiples acteurs de cette procédure, qui fait intervenir principalement les établissements d'enseignement supérieur. La Cour constate que la définition de l'assiduité est variable, avec des pratiques particulièrement hétérogènes dans les universités. De nombreuses universités ne contrôlent que la présence aux examens, et la définition même de la présence aux examens est fluctuante. Cette situation introduit une inégalité de traitement entre les boursiers, déplore la Cour des comptes qui propose plusieurs pistes de réforme : s'assurer que toutes les universités instituent un contrôle de présence aux cours, travaux dirigés et travaux pratiques, ou réformer la définition même du contrôle d'assiduité, en le limitant à la présence aux examens ou en le remplaçant par un contrôle minimal des résultats.

Suite aux observations de la Cour des comptes, la secrétaire d'État chargée de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a tenu à préciser qu'en plus des règles applicables (contrôle de l'assiduité aux examens et aux cours, mais aussi aux travaux dirigés, travaux pratiques et stages obligatoires), la circulaire adressée aux Recteurs le 21 juillet 2014 a introduit un contrôle de l'inscription pédagogique des étudiants au début du premier semestre. Désormais, a souligné Geneviève Fioraso, « *tout étudiant n'ayant pas procédé à son inscription pédagogique au plus tard avant la fin du premier semestre de l'année universitaire voit le paiement de sa bourse immédiatement suspendu* ».

### **Une offre de logement étudiant insuffisante et mal répartie**

Le parc immobilier du réseau comprend 162.547 places. Depuis les années 1960, on constate un décalage progressif entre l'offre de logements proposée par les CROUS et l'évolution de la population étudiante, qui a été multipliée par huit. Pour remédier à la pénurie de logements et à la vétusté de certaines résidences, un plan gouvernemental présenté en 2004 a fixé deux objectifs aux CROUS : construire 5.000 logements neufs par an et réhabiliter 7.000 places par an pendant dix ans. En 2012, un nouveau plan gouvernemental a fixé un objectif de création de 8.000 places par an, soit 40.000 logements étudiants sur cinq ans, pour l'ensemble des opérateurs conventionnés.

L'évolution du parc n'a pas suivi le rythme annoncé, constate la Cour : entre 2004 et 2013, seules 26.400 places ont été créées, même si la construction et la réhabilitation de logements se sont accélérées depuis 2007.

Il existe, en outre, de très fortes inégalités territoriales entre des académies où l'offre de logements est suffisante, et des académies très déficitaires comme celles de Paris, Créteil, Lyon et Lille. Les plans d'investissement successifs n'ont pas permis de corriger ces inégalités : en 2013, le CROUS de Paris avait une offre de logement proche de celle du CROUS de Rouen, qui accueille six fois moins d'étudiants.

Enfin, la Cour des comptes souligne que les difficultés des CROUS à équilibrer la gestion de leurs résidences. L'année universitaire s'est raccourcie, et les CROUS font face à une baisse des taux d'occupation sur certains sites. Depuis quelques années, les stages et les séjours à l'étranger se développent, et les étudiants sont de plus en plus mobiles en cours d'année. Par ailleurs, chaque contrôle de la Cour a conduit à identifier plusieurs résidences lourdement déficitaires, notamment dans les villes moyennes.

### **La restauration universitaire : un déficit croissant**

La restauration universitaire est la principale cause des difficultés financières que rencontrent les CROUS, car la fréquentation étudiante est en baisse régulière. Ainsi, le nombre d'équivalents-repas étudiants servis est passé de 52,9 M€ en 2008-2009 à 45,9 M€ en 2013-2014. Les principales raisons tiennent à une préférence croissante pour la restauration rapide, mais aussi à la modification des rythmes universitaires. Avec la mise en place du système licence-master-doctorat (LMD) et la semestrialisation des études, les CROUS réalisent 70% de leur chiffre d'affaires entre septembre et février, tout en employant des personnels à temps plein.

Pour relancer la fréquentation, les CROUS cherchent à diversifier leurs prestations et à capter de nouveaux publics en développant des cafétérias, la distribution automatique et les activités de traiteur, qui les placent dans le champ de

la concurrence privée. En dépit des efforts déployés pour conquérir le public étudiant, la Cour souligne que certains restaurants traditionnels restent surdimensionnés et qu'ils ne peuvent pas tous être réaménagés. Face à une activité de plus en plus cyclique, le cadre d'emploi des personnels ouvriers est enfin trop rigide, ce qui conduit les CROUS à développer des emplois précaires. Le nombre d'agents en contrats à durée déterminée est ainsi passé de 1.239 ETP en 2008 à 1.482 ETP en 2013.

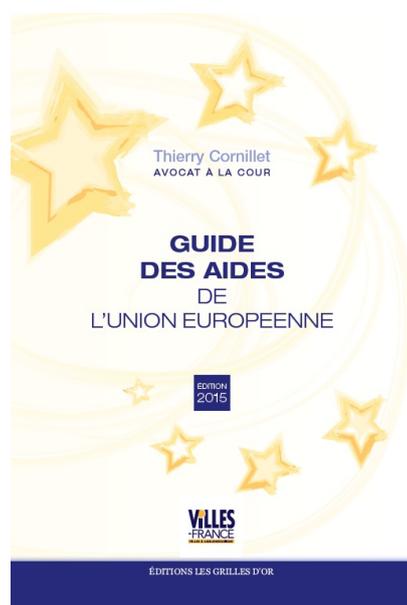
### **Une réorganisation nécessaire**

« Les inégalités d'accès à un logement CROUS pour les étudiants les plus défavorisés se sont accrues et le cadre de la restauration universitaire paraît obsolète » déplore la Cour des comptes. Les besoins des étudiants et le monde universitaire ont évolué, tandis que l'organisation et les modes de gestion du réseau sont restés inchangés. Selon la Cour, à long terme, seule une meilleure implication des établissements d'enseignement supérieur et de leurs groupements peut conduire à l'élaboration d'une conception globale des services rendus aux étudiants sur un même territoire. Le déficit de la restauration et l'équilibre fragile de l'hébergement nécessitent toutefois des réformes structurelles à court terme.

Sur la base de ses constatations, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

- Réformer la définition et la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers.
- Concentrer les nouvelles constructions de résidences universitaires sur les zones déficitaires.
- Revoir les relations contractuelles avec les bailleurs sociaux pour assurer l'entretien du patrimoine.
- Fermer les installations d'hébergement et de restauration trop peu fréquentées.
- Assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers.
- Fusionner les CROUS d'Île-de-France. [Consulter le chapitre du rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes consacré au réseau des œuvres universitaires et scolaires](#)

## **ECONOMIE**



### **L'édition 2015 du guide des aides européennes est parue**

Villes de France est heureuse de mettre à la disposition de ses adhérents, l'édition 2015 du guide des aides de l'Union européenne. Conçu pour aider les décideurs publics à se repérer dans l'éventail complexe des programmes européens, ce guide est un excellent outil de travail pour les collectivités en recherche de nouvelles sources de financements. Il s'adresse à tous les organismes susceptibles de bénéficier de fonds, et en particulier aux villes et à leurs intercommunalités.

Le guide propose une rapide présentation de l'architecture des fonds européens pour vous aider à comprendre quelles sont les priorités financées par l'Union européenne (UE), qui peut bénéficier des fonds et comment monter une demande de subvention. Ce guide traite aussi bien des fonds structurels de l'UE (Politiques régionales alimentées par le Feder et le FSE, et Politique agricole commune alimentée par le FEADER) que des programmes de financement proposés par la Commission européenne.

Les recherches sont facilitées par le classement des financements par thème (éducation, jeunesse, sport, affaires sociales, emploi, recherche, climat). Pour chaque source de financement, un contact à la Commission européenne vous est indiqué.

Le guide a été envoyé à l'ensemble des villes et agglomérations adhérentes. Pour commander des exemplaires supplémentaires ou - pour les villes non adhérentes, vous en procurer un exemplaire, vous êtes invités à [Télécharger le bon de commande](#).

## **EUROPE**



### **Participez au concours " green leaf " lancé par la Commission européenne**

La Commission européenne vient de lancer un nouveau concours destiné à valoriser les actions des villes en faveur de l'environnement, qui ont des effets positifs en matière de croissance verte et de création d'emplois. Intitulé « green leaf », ce nouveau concours s'adresse en particulier aux villes dont la population se situe entre 50 000 et 100 000 habitants. Cette initiative s'inscrit dans la mise en œuvre du 7<sup>e</sup> Programme d'action pour l'environnement (PAE) qui prévoit notamment de renforcer le caractère durable des villes de l'Union. Elle complète par ailleurs le prix de la capitale verte européenne lancée en 2008 qui s'adresse à des villes plus importantes.

Le programme poursuit les trois objectifs suivants :

- Valoriser l'action des villes qui mènent des politiques environnementales efficaces et qui sont impliquées dans la croissance verte ;
- Encourager les villes à accroître la conscience écologique et l'engagement de la population ;
- Identifier des villes ambassadrices susceptibles d'encourager leurs homologues à progresser et à agir en matière d'environnement et développement durable.

Les candidatures seront examinées par un panel d'experts indépendants sur la base des actions conduites dans 6

domaines :

- Changement climatique et performance énergétique,
- Mobilité,
- Biodiversité et gestion de l'espace,
- Qualité de l'air et environnement acoustique,
- Déchets et économie verte,
- Gestion de l'eau

**La date limite des soumissions est fixée au 31 mars 2015.**

L'ensemble des informations utiles figurent sur le site de la Commission européenne

## ECONOMIE



### Un outil pour réduire les pertes d'eau des réseaux

L'ONEMA, en collaboration avec l'Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement (ASTEE) et l'Institut national de recherche en sciences et technologies, a conçu un document pour aider les services publics de l'eau à améliorer les réseaux d'eau potable. Il propose une démarche pour élaborer un programme d'amélioration du rendement ainsi que des actions et des fiches individualisées, parmi lesquelles chaque service pourra puiser ce qui correspond le mieux à sa situation locale. Il propose aux services de répondre aux exigences du décret « fuites » du 27 janvier 2012 au travers d'une méthodologie d'approche

du plan d'action contre les fuites, exigé en cas de rendement insuffisant.

#### **Réaliser son plan d'action**

Ce guide technique est rédigé à l'attention des personnes en charge de l'élaboration du plan d'actions : élus et leurs services, exploitants, bureaux d'études et autres partenaires. Il propose une méthode et des outils pour l'adapter au contexte particulier de chaque service en première partie, ainsi qu'un recueil de fiches techniques synthétiques des actions de réduction des pertes en deuxième partie. Il donne également de nombreuses références bibliographiques et réglementaires concernant la réduction des pertes des réseaux d'eau potable.

Cet ouvrage est structuré en deux parties :

- la première développe une méthode progressive pour l'élaboration d'un plan d'actions de réduction des pertes adapté au contexte du système d'alimentation en eau potable ;
- la seconde présente les actions qui peuvent être entreprises pour réduire les pertes. Chaque action fait l'objet d'une fiche qui en décrit les points essentiels et propose des références bibliographiques vers lesquelles le lecteur peut s'orienter pour approfondir ses connaissances.

#### **Apport essentiellement technique**

Le document aborde la question sous un angle essentiellement technique, sans proposer de cadre de mise en forme ; les aspects financiers n'y sont évoqués que de façon qualitative et à titre indicatif. Ce document s'appuie sur de nombreuses sources bibliographiques produites en France et à l'étranger et sur l'expertise des membres du groupe de travail de l'ASTEE.

Ceux-ci représentent un large panel des acteurs impliqués dans le domaine de l'alimentation en eau potable ; ils sont issus de collectivités distributrices d'eau potable, d'entreprises (gestion des services publics et travaux), de bureaux d'études, d'organismes institutionnels (ministères, agences de l'eau), de structures fédératrices et d'organismes de formation ou de recherche. Les différents guides techniques et méthodologiques élaborés par l'ONEMA en association avec les acteurs de l'eau français sont par ailleurs disponibles sous :

<http://www.services.eaufrance.fr/observatoire/aide/collectivite> Pour télécharger le guide

## AGENDA

#### **Mardi 7 avril - Paris**

Rendez-vous de l'intelligence locale - Intercommunalités : Réformons la réforme !

#### **Mercredi 4 mars - Paris**

Intervention de Caroline Cayeux lors de la 10ème conférence du cycle "Où va l'État ?" organisé par le Conseil d'État

#### **Mercredi 18 mars - Paris**

Rencontre du collectif sur l'avenir des capitales régionales avec le Préfet Jean-Luc Nevache, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'Etat

#### **Mardi 31 mars - Paris**

Réunion technique du groupe de travail sur l'avenir des capitales régionales

#### **Mercredi 8 avril - Paris**

Assises Enseignement supérieur et Territoires (partenariat AVUF)

#### **Vendredi 12 juin - Paris**

Réunion Enseignement supérieur

#### **Jeudi 1er et vendredi 2 octobre - Bourg-en-Bresse**

Congrès de Villes de France

**Edité par Villes de France**  
94 rue de Sèvres - 75007 Paris  
Tél. : 01 45 44 99 61  
<http://www.villesdefrance.fr>  
© O.U. © Fotolia

**Directeur de la publication**  
Gil Avérous  
**Directeur délégué**  
Jean-François Debat

**Rédacteur en chef**  
Guillaume Ségala  
**Rédaction**  
Armand Pinoteau, Margaux Beau, Arthur  
Urban, Anaëlle Chouillard  
**Secrétariat**  
Anissa Ghaidi