

Mercredi 29 Octobre 2014 - n°15

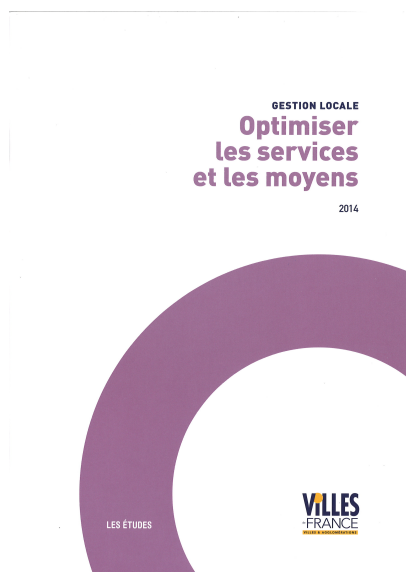
Gestion locale - Des clés pour améliorer la gestion locale

Economie - Le Sénat valide la dérogation au principe constitutionnel de proportionnalité démographique

Economie - La grande vitesse ferroviaire : un modèle au ralenti

Economie - Le Conseil d'État suspend la suppression des bourses au mérite

GESTION LOCALE



Des clés pour améliorer la gestion locale

La raréfaction voire la baisse des ressources des collectivités locales, et la recherche d'adéquation des moyens aux politiques locales, ont conduit Villes de France à rééditer sous un seul document et en intégrant les mises à jour, deux études comparatives sur le dimensionnement des effectifs par service dans les villes et leurs agglomérations.

Intitulée « gestion locale : optimiser les services et les moyens », cette publication tire les enseignements de l'analyse déclarative des effectifs conduite dans soixante des collectivités membres de Villes de France sur plusieurs compétences locales : **l'éducation, la lecture publique, le parc automobile, les espaces verts, les équipements nautiques, et les écoles de musique, de danse et d'art dramatique.**

L'objectif poursuivi par ces évaluations est d'apporter aux exécutifs locaux, non seulement des éléments d'aide à la décision sur la question du dimensionnement des moyens en personnel pour ces services, mais aussi de mettre en exergue des leviers pour influencer sur le niveau des prestations proposées. Chacun des services analysé fait ainsi l'objet de propositions très concrètes pour rationaliser et optimiser sa gestion.

Comment dimensionner un service ?

Cette étude conduite sur les effectifs des services publics locaux, avec le support méthodologique et technique du cabinet Duranton Consultants, spécialiste en la matière, met en exergue des disparités fortes d'une commune ou d'un EPCI à l'autre pour un même service. La complexité tient justement au fait que derrière la même appellation d'un service – « médiathèque », « conservatoire », « piscine », « espaces verts »,... – chaque collectivité n'est pas confrontée à la même réalité. Certains facteurs influent sensiblement sur le dimensionnement des effectifs d'un service, dont certains relèvent de la responsabilité première des élus locaux.

En premier lieu, le choix du niveau de prestation. Il appartient avant tout aux élus locaux de définir le niveau de service qu'ils souhaitent mettre en place sur leur territoire. Concrètement, une ville qui affiche une 4^{ème} fleur aura besoin de plus d'effectifs dans son service des espaces verts que la même ville qui n'aurait qu'une seule fleur au concours des villes fleuries. Autre exemple : un EPCI qui gère un Conservatoire à Rayonnement Régional (CRR) devra consacrer plus de moyens qu'un autre EPCI qui gère un Conservatoire à Rayonnement Intercommunal (CRC/CRI).

Il est ensuite une réalité systématiquement constatée : **l'insuffisante adaptation des compétences des agents aux besoins est une source de sureffectif** partant d'un vieux « réflexe », généralement inefficace, de compenser, par le nombre, la qualité. C'est, dans ce domaine, la politique de recrutement même qui est en jeu. Il est aujourd'hui primordial pour les élus locaux de comprendre que leurs politiques de recrutement doivent être fondées, avant tout autre critère, sur l'adéquation postes/compétences. Mais c'est aussi, pour certaines compétences très pointues, plus rares et qui doivent être mises en œuvre ponctuellement, la question de l'externalisation, voire du mode de gestion, qui est posée.

D'autres facteurs sont plutôt liés à des choix d'organisation des services et relèvent directement de la responsabilité des cadres territoriaux en charge et de leur hiérarchie.

La question du « modèle organisationnel » mis en œuvre a également des conséquences sur le dimensionnement des effectifs. Certains types d'organisation sont plus consommateurs de moyens en personnel que d'autres. Il est fondamental que les cadres de direction interrogent régulièrement le choix du « modèle organisationnel », notamment à l'occasion de départs d'agents avant d'en demander le remplacement « à l'identique ».

Concernant le niveau d'automatisation et d'équipement matériel des services, il est aisé de comprendre, par exemple, que le choix d'un système d'arrosage automatique pour des jardinières est moins coûteux en charges de personnel qu'un arrosage manuel par des agents qui, dans ce cas, vont systématiquement par deux (un chauffeur, un agent à la lance d'arrosage) et mobilise un véhicule spécifiquement équipé. **La multiplicité des sites où sont répartis les services de la collectivité limite la mutualisation possible pour certains métiers** (accueil, secrétariat, ...). C'est souvent une question complexe car liée à des investissements importants ; pourtant l'éclatement géographique des services est, dans nombre de collectivités qui ont considérablement grossi en effectifs au cours des

20 dernières années, un vrai sujet.

Restent enfin des facteurs encore plus difficiles à maîtriser qui concernent le comportement des bénéficiaires directs des services publics locaux, autrement dit des « consommateurs de services publics ».

Le niveau d'activité / de fréquentation des services et les effets de seuil qui en découlent. Dès lors que les services gérés par la collectivité sont ouverts au public, la question de la juste adéquation entre, par exemple, les horaires d'ouverture au public et les besoins et habitudes de fréquentation de ce public est centrale. Par exemple, ouvrir le bassin sportif et le bassin ludique d'une piscine à un horaire exclusivement fréquenté par les nageurs est sur-consommateur de personnels de surveillance ; ce type de constat devrait pouvoir conduire à fermer un bassin sur deux et donc limiter le nombre de MNS simultanément en poste.

[Télécharger l'étude](#)

ECONOMIE



Le Sénat valide la dérogation au principe constitutionnel de proportionnalité démographique

Au cours de sa séance publique du mercredi 22 octobre 2014, le Sénat a adopté, en première lecture, sur le rapport de Mme Catherine Troendlé, sénatrice du Haut-Rhin, la proposition de loi autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération, présentée par les sénateurs Alain Richard et Jean-Pierre Sueur.

L'objet de ce texte est de définir les conditions dans lesquelles les communes pourraient déroger au principe de « proportionnalité démographique » pour fixer le

nombre de sièges de délégués communautaires et leur répartition (cf [Ondes urbaines du 22 octobre](#)).

En effet, dans sa décision du 20 juin 2014, le Conseil constitutionnel a supprimé la possibilité pour les communes de recourir à cette dérogation prévue par le code général des collectivités territoriales. Cette décision s'applique à toutes les opérations de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseillers communautaires réalisées après le 20 juin 2014.

Le Sénat propose donc un nouveau dispositif dérogatoire qui définit des limites chiffrées aux écarts de représentation entre ce que prévoit l'accord local entre les communes et l'application de la proportionnalité démographique :

- un cinquième en sous-représentation ;
- un siège en surreprésentation, sauf pour les communes ayant bénéficié de la garantie du siège de droit pour toute commune et dont la représentation ne serait pas inférieure de plus d'un cinquième par rapport à la représentation démographique.

Le Sénat a donc apporté trois modifications au texte initial de la PPL :

- l'exclusion de l'attribution d'un siège supplémentaire des communes ayant bénéficié de la garantie du siège de droit pour toute commune (cette évolution concerne donc les toutes petites communes majoritairement) ;
- l'attribution à ces communes d'un siège supplémentaire au cas où leur représentation serait inférieure de plus d'un cinquième par rapport à la proportionnelle démographique ;
- l'appréciation de la sous-représentation d'une commune par sa part dans la population totale de l'intercommunalité.

ECONOMIE



La grande vitesse ferroviaire : un modèle au ralenti

La Cour des comptes a rendu public, le 23 octobre dernier, un rapport sur la grande vitesse ferroviaire. Le succès technique et commercial du TGV est certain, au moins jusqu'à une date récente, et les voyageurs qui l'empruntent apprécient sa rapidité.

Mais, au-delà de ce constat, la Cour des Comptes dans son analyse évalue l'apport réel de la grande vitesse ferroviaire pour la collectivité dans son ensemble. Au terme de son enquête, la Cour considère que le choix de nouvelles lignes à grande vitesse pour assurer le transport en commun des voyageurs sur

grande distance doit être entouré de plus de garanties de pertinence et de rentabilité.

Un choix systématique

La Cour constate que le développement du TGV s'est opéré en substitution des trains à grande distance classiques Intercités. La préférence française avérée pour la grande vitesse a abouti à un système peu cohérent, où les rames de TGV desservent 230 destinations et passent 40% de leur temps en moyenne sur les lignes classiques, ce qui nécessite en outre un parc important de rames.

Sur certaines liaisons, les principales conditions de pertinence d'une ligne à grande vitesse (LGV) ne sont pas remplies, à savoir : connexion de bassins de population importants, durée de trajet à grande vitesse comprise entre 1h30 et 3h, peu ou pas d'arrêts intermédiaires, grande fréquence de circulation, taux d'occupation des rames élevé et bonne articulation avec les autres modes de transports.

Le processus de décision qui conduit à créer de nouvelles lignes comporterait en outre de nombreux biais favorisant le choix de la grande vitesse : les schémas directeurs deviennent en pratique contraignants, les hypothèses de trafic et la valorisation du temps gagné sont trop optimistes, des annonces prématurées tiennent lieu de décision, les acteurs locaux poussent le projet, mais l'appel aux collectivités territoriales pour le financement implique des contreparties coûteuses, et le plan de financement de la ligne intervient beaucoup trop tardivement. « *Enfin, l'atout environnemental du TGV en exploitation, les effets sur les territoires et le développement économique des zones desservies doivent être relativisés. Il s'ensuit que la rentabilité socio-économique des lignes à grande vitesse est systématiquement surestimée* ».

Un modèle de moins en moins rentable

Depuis 2008, la fréquentation du TGV connaît une stagnation, qui se reflète dans celle du chiffre d'affaires de l'activité TGV au sein de la SNCF. De plus, la rentabilité des lignes diminue au fil de nouveaux projets de plus en plus coûteux. En outre, la concurrence d'autres modes de transport (autocar, covoiturage) se développe.

La SNCF est par ailleurs confrontée à l'augmentation de ses coûts, en raison de l'accroissement des péages (+8,5 % par an en moyenne sur la période 2007-2013) mais aussi de celui des coûts hors péages (+6,2 % par an sur 2002-2009), y compris celui de la masse salariale.

Dans ce contexte, la marge opérationnelle de l'activité TGV s'est sensiblement dégradée, de 29 % du chiffre d'affaires en 2008 à 12 % en 2013.

De son côté, le haut niveau d'endettement de Réseau Ferré de France (RFF) l'empêche de financer de nouvelles lignes par emprunt. Par ailleurs, la suspension de l'écotaxe, dont l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) devait recevoir le produit, prive cette dernière de ressources, alors qu'elle n'a déjà pas été en mesure d'honorer ses engagements budgétaires en 2013. Le financement des projets de LGV déjà décidés n'est donc pas assuré.

Recommandations

Au terme de son analyse, la Cour formule huit recommandations – qui auront dans tous les cas des répercussions au niveau des Villes de France - visant notamment à :

1. mieux intégrer la grande vitesse aux choix de mobilité des Français, en insérant le TGV dans une offre tirant parti de l'ensemble des moyens de transport, et en levant les restrictions à la concurrence des modes de transport longues distances routiers ;
2. restreindre progressivement le nombre d'arrêts sur les tronçons de LGV et de dessertes des TGV sur voies classiques et extrémités de lignes, en ne conservant que celles justifiées par un large bassin de population ;
3. assurer la transparence des données de la SNCF, en particulier la fréquentation par ligne ;
4. faire prévaloir l'évaluation socio-économique des projets de LGV annoncés ;
5. ne décider du lancement des études préliminaires qu'après :
 - la définition d'un plan d'affaires pour la ligne, associant le gestionnaire d'infrastructure et le ou les opérateurs ferroviaires ;
 - la prise en compte par une décision interministérielle formelle des perspectives de financement du projet d'infrastructure et la répartition entre les acteurs (État, RFF, éventuellement collectivités territoriales) ;
6. veiller au paiement par l'Afitf de ses engagements financiers vis-à-vis de RFF et clarifier rapidement la question des ressources de cette agence ;
7. concentrer en priorité les moyens financiers sur l'entretien du réseau par rapport aux projets de développement et améliorer le pilotage de la prestation d'entretien du réseau ferroviaire par le gestionnaire d'infrastructure ;
8. veiller à ce que la définition des futurs ratios d'endettement du gestionnaire d'infrastructure conduise effectivement à ne pas financer des projets non rentables.

[Consulter le rapport](#)

ECONOMIE



Le Conseil d'État suspend la suppression des bourses au mérite

Le 17 octobre, le Conseil d'État a suspendu la partie de la circulaire du 2 juillet 2014 relative à la suppression de l'aide au mérite accordée aux étudiants en études supérieures. Le juge des référés de la Haute juridiction avait été saisi par deux jeunes Flérialiennes à l'origine du mouvement de protestation national qui s'est créé après la suppression de la bourse au mérite en juillet dernier.

Ainsi quelque 7.000 bacheliers ayant obtenu la mention très bien vont pouvoir à nouveau bénéficier de cette aide de 1.800 €/an.

Un doute sérieux sur la légalité

La Haute juridiction a estimé qu'il y avait « *un doute sérieux sur la légalité de cette partie de la circulaire attaquée et que son exécution, privant des étudiants d'une part substantielle de leur ressources, créait une situation d'urgence justifiant que, sur ce point, cette circulaire ne soit pas appliquée* ». Cette mesure de suspension est donc provisoire : elle s'applique jusqu'à ce que le Conseil d'État se prononce sur la légalité de la circulaire. Elle ne préjuge nullement de ce qui sera décidé de façon définitive par le Conseil d'État. Elle signifie simplement que cet aspect de la circulaire ne sera pas exécuté tant qu'il ne se sera pas prononcé sur le fond.

Le juge des référés du Conseil d'État a d'abord estimé que l'exécution de la circulaire créait bien une situation d'urgence dans la mesure où elle supprimait le dispositif de l'aide au mérite qui permet à des étudiants, tels les requérants, de bénéficier de ressources pour mener les études supérieures dans lesquelles ils sont engagés. Le juge des référés a tenu compte du fait que cette aide peut représenter une part substantielle des ressources des étudiants en cause et du fait qu'il leur est difficile d'exercer une activité rémunérée permettant d'atteindre le même niveau de ressources tout en continuant leurs études supérieures. Il a aussi relevé que la date tardive de publication de la circulaire, le 24 juillet 2014, n'avait pas permis aux étudiants de trouver d'autres moyens pour financer leurs études.

Le juge des référés a ensuite considéré qu'une des critiques invoquées par les requérants contre la circulaire apparaissait, au moment où il s'est prononcé, de nature à faire douter de sa légalité. Cette critique est tirée de ce que l'existence des aides au mérite est prévue par l'article 1^{er} du décret n° 2008-974 du 18 septembre 2008 et de ce que ce décret ne permettrait pas au ministre de décider de la suppression de ces aides.

L'existence d'un doute sérieux sur la légalité de cet aspect de la circulaire, joint au fait que son exécution crée une situation d'urgence, ont conduit le juge des référés à suspendre l'exécution de la circulaire attaquée en tant qu'elle supprimait l'aide au mérite. Le reste de la circulaire demeure applicable.

En attendant, la décision précise que redeviennent applicables les dispositions relatives à l'aide au mérite de la précédente circulaire, datée du 18 juillet 2013, aux étudiants qui ne bénéficiaient pas de cette aide au cours de

l'année universitaire 2013-2014. Pour les étudiants qui bénéficiaient de cette aide au cours de l'année universitaire 2013-2014, pour lesquels la circulaire attaquée ne supprimait pas l'aide, la circulaire n'est pas suspendue et demeure donc applicable.

Un mouvement de protestation national

Ce sont deux jeunes lycéennes, qui ont décroché leur bac littéraire avec mention très bien au lycée Jean-Guéhenno de Flers, qui ont initié le mouvement de protestation au cours de l'été 2014. D'abord via les réseaux sociaux, notamment sur la page Facebook « *Touche pas à ma bourse, je la mérite* », les deux bachelières ont appelé à se mobiliser et à signer une pétition. Le mouvement prend de l'ampleur à tel point qu'elles sont invitées à s'exprimer à plusieurs reprises dans les médias nationaux, presse et plateaux TV. A la fin du mois d'août, une association est même constituée avec des relais actifs parmi des étudiants parisiens.

Au total, plus de 11.000 signatures sont récoltées et les deux jeunes femmes obtiennent le soutien de nombreuses personnalités politiques. Plusieurs députés affichent leur soutien aux deux jeunes femmes, tels que Jean-Jacques Candelier, député PCF de la 16e circonscription du Nord, Yves Nicolin, député UMP de la 5e circonscription de la Loire, ou encore Marc-Philippe Daubresse, ex-ministre de la jeunesse et des solidarités actives dans le gouvernement de François Fillon, et désormais secrétaire général adjoint de l'UMP.

Courant septembre, leur combat va prendre une tout autre tournure : la sénatrice de l'Orne, Nathalie Goulet, leur conseillent de déposer une requête en référé au Conseil d'État.

Des collectivités locales s'étaient indignées, au cours de l'été 2014, de la suppression par le gouvernement des bourses au mérite. Certaines avaient d'ailleurs signifié leur intention de la compenser. À l'instar du conseil général des Alpes-Maritimes qui a annoncé, le 8 septembre dernier, qu'il financerait les bourses au mérite sur son budget, ou encore de la ville de Vesoul qui a voté, le 29 septembre 2014, la création de sa propre bourse au mérite d'un montant de 1.000 €.

Dans un communiqué du 17 octobre 2014, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a indiqué prendre acte de la décision du Conseil d'État de suspendre la suppression de l'aide au mérite pour les étudiants qui n'en bénéficiaient pas déjà pendant l'année universitaire 2013-2014. Le ministère conclut : « les conséquences à tirer de cette décision pour les étudiants seront annoncées dans les plus brefs délais ».

Ondes Urbaines ne manquera pas de vous tenir informés. [Lire l'intégralité de la décision du Conseil d'État](#)

AGENDA

Mercredi 5 novembre - Lyon

Réunion inter-régionale

Vendredi 14 novembre - Albi

Réunion inter-régionale

Mardi 18 novembre - Libourne

Réunion inter-régionale

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
Secrétariat
Anissa Ghaidi