Sujet national pour l'ensemble des centres de gestion organisateurs

ATTACHÉ TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2016

ÉPREUVE DE NOTE

SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne sont en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 38 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Attaché territorial, vous êtes chargé(e) de mission auprès de la Directrice générale des services (DGS) de la commune d'Alpha (100 000 habitants).

La commune s'interroge sur les moyens de continuer à investir et à financer de nouveaux projets dans le contexte de baisse des dotations de l'État.

Afin de présenter au Maire les choix possibles pour faire face à cette nouvelle donne budgétaire, la DGS vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des éléments du dossier, une note sur les leviers dont dispose la collectivité pour retrouver des marges de manœuvre.

Liste des documents :

Document 1 : Les finances publiques locales – *Communiqué de presse de la Cour des Comptes* – 13 octobre 2015 – 2 pages

Document 2 : Investissements, faire mieux avec moins – *Fabienne Proux – La Gazette des communes* – 19 janvier 2015 – 6 pages

Document 3 : Les collectivités repensent leur politique tarifaire – *Gaëlle Ginibrière – La Gazette des communes* – 8 février 2016 – 3 pages

Document 4 : Finances locales – Concurrence entre banques, appel au marché obligataire, financements d'appoint : comment emprunter au mieux et optimiser ses ressources – *Aurélien Hélias – Le courrier des maires et des élus locaux* – Février 2015 – 2 pages

Document 5 : Comment gagner des millions grâce aux subventions ? – *Fabienne Proux - La Gazette des communes* – 9 avril 2012 – 2 pages

Document 6 : Le patrimoine immobilier : un nouvel atout – *Cédric Néau – La Gazette des Communes* – 1er juin 2015 – 1 page

Document 7 : Les flottes publiques sur la voie de l'optimisation – *Le Monde* – 9 avril 2015 - 1 page

Document 8 : Masse salariale : à la recherche de la formule magique – *La Gazette des communes* – 24 mars 2014 – 5 pages

Document 9 : Culture : jouez sur toute la gamme des financements – *Claire Chevrier et Hélène Girard – La Gazette des communes* – 26 octobre 2015 – 6 pages

Document 10 : Le design au service des politiques publiques – *Jean-Christophe Poirot – La Lettre du cadre territorial* – 10 avril 2014 – 3 pages

Document 11 : Politiques publiques locales : osez l'évaluation ! (extrait) – *Entretien avec François Mouterde – La Gazette des Communes* – 22 février 2016 – 2 pages

Document 12 : Mécénat, taxes, crowdfunding, tarifs... les financements de complément – *Le Courrier des maires et des élus locaux* N° 0287 – 9 février 2015 – 1 page

Document 13 : Mutualisation : À Toulouse, la ville et l'interco affichent des économies – *Fabienne Proux – La Gazette des Communes* – 1er octobre 2012 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

Cour des comptes

Chambres régionales & territoriales des comptes

Communiqué de presse – 13/10/2015

Les finances publiques locales

La Cour des comptes rend public, le 13 octobre 2015, un rapport sur les finances publiques locales, fruit d'un travail commun avec les chambres régionales des comptes, sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Les administrations publiques locales (Apul) représentent 20 % de la dépense et 9 % de la dette publiques. Elles sont concernées par le respect des engagements européens de la France en vue du redressement de ses comptes publics.

La nécessaire contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics justifie une nouvelle gouvernance des finances publiques locales

En 2014, les Apul ont contribué au redressement des comptes publics grâce à la réduction de leur besoin de financement de 0,2 point de PIB, dû au recul de 9,8 % de leurs dépenses d'investissements, surtout sensible dans les communes et leurs groupements, où il a été accentué par un effet de cycle électoral.
Pour autant, l'année 2014 a été marquée par une nouvelle dégradation de la situation financière des collectivités locales. Pour la troisième année consécutive, leur épargne brute a diminué. Leur endettement s'est encore accru malgré la réduction de leur besoin de financement.
Ce constat confirme la nécessité d'améliorer la gouvernance des finances publiques locales par l'instauration d'un dialogue institutionnel entre l'État et les collectivités, ainsi que par le vote annuel d'une loi de financement des collectivités locales.

La dégradation des finances publiques locales en 2014 provient d'un effet de ciseaux entre dépenses et recettes de fonctionnement

L'année 2014 a été marquée par la première baisse (-1,5 Md€) de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités locales. Cette baisse a cependant été atténuée pour les communes et plus que compensée, pour les départements et les régions, par la progression d'autres transferts financiers.
La dégradation de la situation financière des collectivités locales provient avant tout de la progression plus rapide de leurs dépenses de fonctionnement que de leurs recettes de fonctionnement. Si des efforts de gestion ont été constatés, ils n'ont pu compenser la vive croissance des dépenses de rémunération, notamment dans les communes et groupements intercommunaux. Cet effet de ciseau a été accentué par le ralentissement des recettes fiscales du bloc communal ou le recul de celles des régions, ainsi que par l'augmentation toujours très soutenue des dépenses sociales des départements.
À l'exception des départements, l'épargne brute des collectivités locales a diminué dans une proportion supérieure à la baisse de la DGF.
Quoique d'ampleur limitée en 2014, la baisse de la DGF a commencé à exercer une nouvelle contrainte financière sur la gestion locale, de façon différente selon les catégories de collectivités et au sein de chaque catégorie. Face à la baisse programmée de cette dotation de 10,75 Md€ de 2015 à 2017, les collectivités locales disposent de capacités d'adaptation très variables en fonction de la structure de leurs dépenses et de leurs recettes, ou de leur éventuelle fragilité financière. L'application d'une baisse uniforme de la DGF, au prorata des recettes des collectivités, ne paraît donc pas adaptée. Elle devrait être mise en œuvre selon une logique de péréquation plus affirmée, en fonction d'indicateurs représentatifs des niveaux de richesses et de charges des collectivités.

L'impact significatif des normes rend nécessaire d'améliorer l'évaluation de leur coût

L'impact des décisions prises au plan national est parfois mis en avant pour expliquer la progression des dépenses des collectivités locales. Dans quatre domaines étudiés par la Cour, l'impact budgétaire des normes atteint des montants significatifs, à l'échelle des finances locales, même s'il n'est pas le premier facteur explicatif de la progression des dépenses de fonctionnement. La Cour estime ainsi entre 30 % et 50 %, selon les communes, le coût de la réforme des rythmes scolaires resté à leur charge. Concernant les dépenses de personnel, la Cour estime en moyenne à 42 % en 2014 (soit environ 1 Md€) la part des augmentations dues aux mesures nationales. Cette part laisse une marge aux collectivités territoriales pour mieux maîtriser la croissance de leur masse salariale.
La Cour a également constaté que le dispositif d'évaluation du coût des normes est perfectible car il est complexe, pas toujours fiable et insuffisamment transparent. La Cour formule des recommandations pour l'améliorer et renforcer la portée des avis rendus par le Comité national d'évaluation des normes.

Une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement et une sélectivité accrue des investissements sont indispensables

Les collectivités locales assurent 58 % de l'investissement public dont l'évolution est un enjeu à la fois macroéconomique et de développement local. Les perspectives d'évolution en 2015 des recettes des collectivités locales sont marquées par la baisse accrue de la DGF (- 3,4 M€), conduisant à la première réduction des transferts financiers de l'État (- 2 Md€), ainsi que par la hausse modérée de la fiscalité directe.
En conséquence, pour éviter une nouvelle dégradation de leur épargne brute, les collectivités locales devraient limiter la croissance de leurs dépenses de fonctionnement en 2015 à 0,7 % (contre 2,2 % en 2014).
Le recul de l'investissement local paraît devoir accompagner la baisse de la DGF jusqu'en 2017. Des marges de manœuvre s'offrent aux collectivités locales pour en limiter l'ampleur. D'une part, elles doivent s'engager dans une recherche plus systématique d'économies de fonctionnement, notamment en stabilisant l'évolution de leur masse salariale (gestion plus rigoureuse des effectifs, respect de la durée légale du travail, lutte contre l'absentéisme). D'autre part, la sélection des investissements locaux doit être renforcée, en généralisant leur programmation pluriannuelle et en introduisant l'évaluation de leur utilité socio-économique.

Conclusion et recommandations

L'un des enjeux de la meilleure implication des collectivités dans le redressement des comptes publics réside dans la capacité de l'État à conduire simultanément la baisse programmée de ses concours financiers et plusieurs réformes telles que la réforme territoriale et celle de la dotation globale de fonctionnement, qui vont affecter le modèle d'équilibre budgétaire des collectivités locales.
La Cour formule 14 recommandations, à l'attention de l'État comme des collectivités territoriales.

Dossier réalisé par Fabienne Proux

INVESTISSEMENTS
Faire mieux avec moins

UN CONTEXTE INÉDIT

Economies. Fixée à 3,67 milliards d'euros par an pendant trois ans, la contribution des collectivités territoriales à l'effort national de réduction du déficit public fragilise les équilibres budgétaires locaux. Outre les économies sur la section de fonctionnement, les investissements font partie des variables d'ajustement les plus efficaces à court terme.

ARBITRER

Changer de modèle. Est-ce une sage décision pour redresser les finances publiques ou au contraire une option pénalisante pour les territoires ? De nombreux acteurs considèrent l'investissement public local comme une dépense utile à l'économie, à l'attractivité et à la préservation du patrimoine. A condition toutefois de revoir en profondeur le modèle.

S'ADAPTER

Pragmatisme et ingéniosité. Tout en faisant preuve de pragmatisme, des élus locaux refusent de renoncer à équiper leurs territoires. Ils font appel à l'ingéniosité de leurs équipes pour trouver des solutions permettant d'optimiser les ressources. La faiblesse des taux d'intérêt devrait encourager le recours à l'emprunt. Bonne ou mauvaise nouvelle ?

A nouvelle donne financière, nouveau paradigme

Afin de pouvoir continuer à investir, les collectivités locales doivent adapter leur mode de fonctionnement à un contexte financier très contraint. Une révolution culturelle se profile.

La baisse inédite des dotations de l'Etat (11 milliards d'euros en trois ans) réduit mécaniquement l'épargne nette des collectivités territoriales, et donc leur capacité d'autofinancement des investissements. Comment, dans ce contexte très contraint, continuer à financer de nouveaux projets sans mettre en péril les équilibres financiers des budgets locaux ? « Les collectivités présenteront probablement des ratios de gestion dégradés », admet Jean-Sylvain Ruggiu, directeur « secteur public » à la Caisse d'épargne, qui estime que, « dans ce contexte, les élus seront souvent amenés à faire des arbitrages ».

Transformer la contrainte en opportunité

Faire des choix, mais aussi faire évoluer les méthodes et bousculer les habitudes. Plus question « d'être drogué à la dépense », selon l'expression d'Yves Fréville, professeur émérite à l'université Rennes 1. « Au lieu d'ajuster comme par le passé les recettes aux dépenses prévues, les élus doivent inverser le mécanisme », prévient Jean-Luc Bœuf (1), directeur général des services de Quimper (63400 hab., Finistère) et Quimper agglomération (8 communes, 87000 hab). Un avis partagé par Guy Gilbert, professeur émérite à l'Ecole nationale supérieure de Cachan (lire l'encadré ci-dessous).

Attention toutefois à « ne pas procéder à des coupes budgétaires à l'aveugle », alerte Antoinette Hastings-Marchadier, professeur de droit public à l'université de Bretagne sud. D'autant moins qu'un arrêt brutal des investissements risque de dégrader la valeur des actifs et de porter préjudice à l'attractivité des territoires, à l'instar de ce qui s'est produit en Allemagne, « où les investissements ont été divisés par deux dans les communes pour financer les retraites », rappelle Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Certes, il faudra désormais « faire avec moins de moyens », convient ce dernier, « mais jusqu'où aller ? »

C'est tout l'enjeu des trois prochaines années. Au final, le challenge consiste à transformer la contrainte financière en opportunité pour qu'émergent des solutions innovantes et performantes (lire p.24-25), mais surtout à adapter plus finement les projets aux disponibilités financières des collectivités et aux besoins des territoires. L'ADCF invite à programmer avec plus de rigueur les dépenses d'équipement et à constamment « évaluer leur utilité sociale » (2). Les démarches de prospective mériteraient d'être développées pour affiner la distinction entre exigence de renouvellement des équipements et besoin de déploiement de nouvelles infrastructures, tout en prenant mieux en compte les coûts de fonctionnement.

49,1 %

des élus locaux prévoient de réduire leurs dépenses d'investissement en 2015 du fait des contraintes budgétaires, révèle le premier baromètre des collectivités territoriales réalisé par « Le Moniteur » et la Fédération nationale des travaux publics (*). Plus de la moitié (54,7 %) compenseront la baisse des dotations par un rééchelonnement de leurs projets sur une durée plus longue et 49,1 % des élus reporteront certains projets.

(*) Etude menée du 13 au 26 novembre 2014 auprès de 320 maires et élus locaux.

L'emprunt, un levier limité

Un exercice auquel vient de se plier la région Bourgogne. Après avoir évalué le coût de fonctionnement de treize nouvelles rames de TER inscrites en autorisations de programme en novembre 2013 (pour un montant de 180 millions d'euros), elle a annulé cette acquisition au profit de la rénovation des trains Corail, estimée à 40 millions d'euros. « Les trains Regio 2N coûteraient à la région 5,5 millions de plus par an en exploitation et en maintenance », justifie la région.

La prospective doit aussi être financière afin d'évaluer les marges de manœuvre de la collectivité, ce qui nécessite « d'investir dans les outils de la connaissance », conseille l'ADCF. Celle-ci recommande la mise en œuvre de « programmes pluriannuels d'investissement de territoire » (PPIT), adossés au projet de territoire et au schéma de mutualisation. « On ne peut plus penser les projets d'équipements importants (culturels, sportifs) à une dimension microterritoriale », convient Antoinette Hastings-Marchadier, qui milite en faveur de l'obligation des PPI.

Certaines collectivités annoncent d'ores et déjà un recours accru à l'emprunt pour maintenir leurs investissements. Une option d'autant plus attrayante que les taux d'intérêt sont historiquement bas et la ressource

Une régulation cohérente entre ressources et dépenses

Le contrôle indirect de l'Etat sur la croissance des dépenses locales par la seule régulation de la ressource atteint ses limites. Difficile d'accentuer la baisse des dotations et d'étendre davantage le contrôle sur l'évolution des taux de fiscalité. « Je ne vois pas non plus comment revenir à l'autorisation administrative de l'emprunt », observe Guy Gilbert, professeur émérite à l'Ecole nationale supérieure de Cachan. Face à la progression des dépenses locales, il faut mettre en place « une régulation cohérente entre ressources et dépenses », afin de retrouver « des marges de progrès en mesure d'améliorer la gouvernance des relations financières entre l'Etat et les collectivités », assure Guy Gilbert. Il préconise deux stratégies de coordination. L'une, « impérative », conduirait à revisiter le cadre comptable et les règles budgétaires imposés par les autorités centrales pour garantir une meilleure maîtrise des collectivités sur les choix de dépenses sans remettre en cause leur liberté de gestion. L'autre, « coopérative », consisterait à élaborer le cadre d'une négociation entre l'Etat et les collectivités sur les objectifs budgétaires.

La réforme territoriale apportera-t-elle plus de marges de manœuvre ?

GRAND LYON

Benoît Quignon, DGS de la métropole de Lyon (59 communes, 1,32 million d'hab., Rhône)

« La métropole génère efficacité et économies »

« La création de la métropole de Lyon permet d'optimiser toutes les politiques publiques. En matière d'action sociale, de développement économique et de logement, la réunion des compétences du département et de celles de la communauté urbaine permet une meilleure adéquation entre les ressources et les besoins. La gestion unifiée des voiries permettra de mettre en œuvre des processus de production plus efficaces. Les économies obtenues seront réinvesties dans la remise à niveau d'ouvrages d'art et de routes. De même, la création d'une chaîne des acteurs du logement générera plus de leviers pour augmenter les financements et orienter les investissements des bailleurs sociaux en fonction des besoins. »

F. CAUCAVENGHA

Jean-Christophe Paquier, maire d'Ecuelles (2 500 hab., Seine-et-Marne)

« La commune nouvelle permet de rationaliser l'investissement »

« Les communes voisines d'Ecuelles et de Moret-sur-Loing souhaitaient chacune construire une médiathèque : un équipement de 400 m² à 2 millions d'euros pour Moret-sur-Loing et un autre de 200 m² à 1 million d'euros pour Ecuelles. J'ai proposé au maire de Moret-sur-Loing de ne bâtir qu'une seule médiathèque, ce qui a déclenché le regroupement de nos deux communes, depuis le 1er janvier 2015, au sein de la commune nouvelle d'Orvanne. Car cette opération nous a montré qu'il était possible de rationaliser nos investissements, puisque nous allons réaliser un équipement plus grand (500 m²) et moins cher (1,5 million). Nous profiterons en outre d'une subvention de la région Ile-de-France qui finance les médiathèques des villes de plus de 5 000 habitants. »

E. HANNOTEAUX

Gaël L'Aot, directeur financier de la région Languedoc-Roussillon (2,78 millions d'hab.)

« La fusion de nos régions ne modifiera pas la donne »

« La fusion des régions pourra générer des marges de manœuvre financières, mais elles dépendront de la situation de chaque territoire. La capacité d'investissement de la nouvelle entité née de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sera importante. Il s'agit ici de marier deux régions confrontées aux mêmes contraintes sur les recettes, très peu endettées, avec un niveau d'épargne élevé, et donc une capacité d'autofinancement des investissements importante. Elles bénéficient des mêmes possibilités de recours à l'emprunt et, qu'elles soient seules ou à deux, elles disposent d'une force de frappe identique pour lever des financements auprès de la Banque européenne d'investissement ou de la Caisse des dépôts. »

abondante et diversifiée (banques commerciales, Caisse des dépôts, Banque européenne d'investissement, contrats de plan Etat-région, fonds européens). « Ce levier est réel mais par définition limité, avertit Jean-Sylvain Ruggiu, et ne reste envisageable que pour les collectivités peu endettées. »

Hiérarchisation des priorités

L'optimisation de la ressource ne passerait-elle pas par son fléchage sur des projets spécifiques, tels la transition énergétique ou le développement du très haut-débit, et sur des politiques publiques ciblées ? La Seine-Saint-Denis vient ainsi d'allouer près de 600 millions d'euros à son plan « ambition collèges 2020 » pour rénover 80 établissements et en construire 10 autres. « Nous n'utiliserons plus de droits de tirage en matière d'investissement et privilégierons les investissements essentiels pour la collectivité, à savoir les collèges et la petite enfance », explique Stéphane Troussel, président du conseil général.

Mais, in fine, en fonction de quels critères procéder à des arbitrages ? Faut-il s'interdire les équipements alourdissant les charges de fonctionnement, à l'instar de Cahors (lire p. 25), prioriser le renouvellement du patrimoine, privilégier les investissements productifs ou miser sur le développement économique local ? Si la réponse se trouve dans un panachage de ces diverses options, Antoinette Hastings-Marchadier rappelle aussi que « l'on ne peut plus penser à la hiérarchisation des priorités sans engager une réflexion sur la démocratie participative ».

Promesses

Manuel Valls s'est engagé à maintenir le fonds de péréquation de la taxe professionnelle, à créer un fonds de 100 millions pour le logement, à augmenter le taux de remboursement du fonds de compensation de la TVA et la dotation d'équipement des territoires ruraux.

(1) « Pouvoirs locaux », n°102-III, octobre 2014.
(2) « Assises de l'investissement : propositions pour un investissement public levier de croissance », note de l'ADCF, septembre 2014.

Déterminés et imaginatifs, les territoires s'adaptent

Malgré la contraction des ressources, certains élus locaux maintiennent leurs investissements, voire les augmentent. A charge pour leurs équipes de dégager de nouvelles marges de manœuvre.

Sans nul doute, les collectivités territoriales doivent faire face à une situation de rupture. « Nous changeons de paradigme », assure Christian Debiève, directeur général des services de Montélimar agglomération (lire ci-dessous). « Je fais passer le message sur la nécessité de modifier les repères et d'évoluer d'un système autoritaire vers une responsabilité collective et éthique de la gestion du service public », explique-t-il.

De son côté, le maire de Cahors (20 000 hab., Lot), Jean-Marc Vayssouze-Faure, reconnaît que, souvent, de nouvelles infrastructures étaient construites alors que les anciennes étaient maintenues. « Les collectivités locales n'anticipaient pas non plus les coûts de fonctionnement d'un nouvel équipement, notamment les dépenses énergétiques. »

Un consensus se dégage sur le fait que les restrictions financières auxquelles les collectivités territoriales doivent faire face constituent un choc si violent qu'il va les contraindre à explorer des voies qu'elles n'auraient jamais envisagées par le passé. D'autant que la nécessité de maintenir un certain niveau d'équipement dans les territoires est brandie par de nombreux acteurs comme un facteur crucial d'attractivité et de soutien à l'économie locale. « Il est peu probable qu'une entreprise vienne s'installer sur un territoire non équipé du très haut-débit », met ainsi en garde Jean-Sylvain Ruggiu, directeur « secteur public » à la Caisse d'épargne.

L'alternative du crowdfunding

Pour boucler le budget de construction d'une école ou celui de la rénovation du beffroi, Yèbles (Seine-et-Marne) et Bergues (Nord) tentent le financement participatif. La première espère lever 40 000 euros auprès des particuliers et la seconde 1 million. « Une alternative aux modes de financement classiques », admet Marie-Aurore Houcke, avocat.

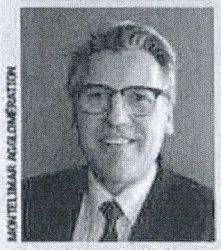
« Une volonté politique »

Maurice Leroy, président du conseil général de Loir-et-Cher, se refuse à tout « renoncement ». S'il réduit ses investissements (45 millions d'euros en 2015 contre 52 millions en 2014), le département entend poursuivre les grands projets structurants, dont le développement du très haut-débit, et multiplie les mutualisations interdépartementales pour se donner les moyens de ses ambitions (lire ci-dessous).

La nouvelle métropole de Lyon teste une application pour optimiser les déplacements. « Cette solution per-

CA de Montélimar (Drôme) • 26 communes • 62 000 hab.

Calculer le coût de revient de chaque politique territoriale



MONTELIMAR AGGLOMÉRATION

Christian Debiève, DGS de Montélimar agglomération.

Montélimar agglomération s'est fixé comme priorité « la relance par l'investissement ». A charge pour les agents de réduire le budget de fonctionnement de 1 % par an au cours du mandat. « Notre originalité est d'avoir construit une organisation transversale au service d'un projet de territoire avec comme objectif l'optimisation de la gestion des dépenses et des recettes », explique Christian Debiève, DGS de l'agglomération drômoise. « Raisonner en coûts de revient de chaque politique territoriale nous permet de mettre en lumière les coûts induits d'un équipement. » La contribution horaire à la marge sur coût variable (CHMCV) d'un agent a, par exemple, été fixée à 47 euros. Pour chaque nouveau projet, une fiche indique le montant de l'investissement, l'impact des recettes et des coûts induits sur cinq ans. Mais, prévient Christian Debiève, « s'intéresser aux coûts de revient requiert aussi de la méthode ».

Loir-et-Cher • 331 700 hab.

Jouer sur tous les leviers de la mutualisation

F. CAUCAVENHA

Olivier de Brabois, DGS de conseil général du Loir-et-Cher.

Le conseil général de Loir-et-Cher trouve des marges de manœuvre dans la mutualisation interdépartementale. La création d'une plateforme d'achats groupés (Approlys) en 2014 avec ses voisins du Loiret et d'Eure-et-Loir a dégagé 1 million d'euros d'économies. Grâce à une ligne de trésorerie commune de 60 millions d'euros, « nous avons gagné 30 000 euros via des marges en retrait de 105 points de base », indique Olivier de Brabois, DGS du conseil général. En 2015, un appel d'offres commun pour des emprunts pourrait également générer de substantielles économies. Une bonne nouvelle car la collectivité devra emprunter davantage pour compenser la chute de 58 % de son épargne. Concernant le très haut-débit (1 million d'euros en 2015, puis 5 millions par an), le département s'est rapproché de l'Indre afin de profiter d'un bonus de 10 % du Fonds national pour la société numérique (+ 4 millions d'euros).

met, avec des coûts limités (7 millions d'euros dont une partie de cofinancements), de ne pas réaliser de très lourds investissements dans des infrastructures de transport (100 millions)», explique Benoît Quignon, DGS de la métropole. «Nous optimisons les capacités de déplacement à l'intérieur de l'agglomération en portant le taux d'utilisation de 93% à 95% sans augmenter les engorgements.»

Paris mise plutôt sur l'effet amplificateur de l'investissement public. La ville a annoncé, pour ce mandat, un budget d'équipement en hausse: 10 milliards d'euros contre 9 milliards au cours du précédent mandat. «Une volonté politique, assure Julien Bargeton, adjoint à la maire de Paris, chargé des finances. Nous estimons qu'environ 200000 emplois sont concernés par notre plan d'investissement qui sera autofinancé aux deux tiers.»

Flécher les financements?

Dès lors, Paris mène de front baisse des dépenses de fonctionnement (-130 millions d'euros à partir de 2015) et hausse des recettes (200 millions de cession d'actifs par an), et accroît son recours à l'emprunt, tout en explorant de nouvelles pistes (lire l'encadré ci-dessus). «Nous adaptons les financements en fonction des projets», poursuit Julien Bargeton. En juillet 2014, la ville a souscrit un prêt de 128 millions d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour financer le prolongement du tramway. Une alternative réservée aux grandes collectivités et aux projets d'envergure.

«La pertinence et la dimension de nos investissements nous permettent de bénéficier des enveloppes bonifiées de la Caisse des dépôts et de la BEI», fait valoir Gaël L'Aot, directeur financier de la région Languedoc-Roussillon, «car toutes deux financent non pas un besoin de financement mais des projets. Charge à ces derniers de correspondre aux stratégies privilégiées par l'Europe et par l'Etat français». La région Languedoc-Roussillon pourvoit à 80% de ses emprunts (38,5% de ses investissements, 513,7 millions d'euros en 2015) de cette manière. «En 2014, nous avons mobilisé 140 millions d'euros de la BEI aux meilleurs taux du marché (0,6% en taux variable et 2% en taux fixe sur trente ans)», se félicite Gaël L'Aot.

De son côté, pour financer la rénovation énergétique de ses lycées, la région Pays de la Loire a souscrit deux prêts de 120 millions d'euros auprès de la Caisse des dépôts dans le cadre de l'enveloppe de 5 milliards attribuée à la transition énergétique. Le financement fléché sur des projets serait-il en passe de devenir la règle? «Non, répond Jean-Sylvain Ruggiu, l'emprunt globalisé fait partie intégrante du modèle financier du secteur public local.»

Une plateforme des cofinancements à Paris

Pour financer ses investissements, la ville de Paris a créé fin 2014 une plateforme des cofinancements qui présentera une vision agrégée des ressources publiques disponibles (subventions régionales, CPER, fonds européens...). «Le but est de professionnaliser la gestion de ces recettes et de s'assurer de leur bonne adéquation avec les projets éligibles», explique Dominique Frentz, sous-directeur du budget. Paris veut aussi développer le mécénat et les souscriptions privées en matière culturelle et patrimoniale. Par exemple, le plan «églises», doté de 80 millions d'euros, doit servir d'effet de levier pour lever le même montant auprès du privé.

315 Md€

C'est le montant d'investissements publics et privés que doit générer le Fonds européen pour les investissements stratégiques, créé par la Commission européenne et garanti à hauteur de 16 milliards par l'UE et de 5 milliards par la BEI.

Jean-Marc Vayssouze-Faure, maire de Cahors et président de la CA du Grand Cahors.

GRAND CAHORS/A. NESPOULOUS

Ville et agglo de Cahors (Lot) • 39 communes • 43400 hab.

Faire porter le fonctionnement par des tiers

Jean-Marc Vayssouze-Faure, maire de Cahors et président de la communauté d'agglo du Grand Cahors, l'assure: «Nous ne ferons plus d'investissements qui généreront des dépenses de fonctionnement supplémentaires et nous privilégierons les réhabilitations.» La ville et la CA ne financeront que des équipements dont les coûts de fonctionnement seront portés par des tiers. Ainsi, les charges de fonctionnement de l'auberge de jeunesse que projette de construire l'agglo pourraient être assurées par la Fédération unie des auberges de jeunesse. De même, la ville privilégiera un multiplexe à une salle de théâtre car le premier génère moins de coûts. «Nous réfléchissons aussi à des partenariats avec des aménageurs pour développer une zone d'habitations, et à des concessions publiques d'aménagement pour rénover et remettre sur le marché des logements», ajoute Jean-Marc Vayssouze-Faure, qui recherche des opérateurs extérieurs au Lot capables «d'investir à notre place sur le territoire».

« Il faut maintenir l'investissement public en recourant à l'endettement »

Pour Eric Heyer, directeur adjoint au département « analyse et prévision » de l'OFCE (*), l'investissement public est efficace et sa diminution ne réduira pas le déficit public.

La stigmatisation de la dépense publique est-elle justifiée ?

Non, car il faut distinguer les dépenses sociales, élevées en France, des autres dépenses. Toutes dépenses publiques confondues, la France débourse 7 points de PIB de plus que la moyenne des autres pays de l'OCDE : 4 points sont liés à la retraite, 1 point aux dépenses militaires, 1 point au logement et 1 point à la politique familiale. En revanche, hors dépenses sociales, la France occupe le dixième rang de l'OCDE en termes de dépenses publiques ramenées au PIB. Mais l'Etat ne s'attaque pas au problème à partir de ces données : il fixe comme objectif de réduire les dépenses de 50 milliards en trois ans, puis encore de 50 milliards les trois années suivantes, sans préciser sur quels postes agir.

Eric Heyer, économiste à l'OFCE.

En quoi cela impacte-t-il les collectivités locales ?

En rabotant leurs ressources de 11 milliards d'euros en trois ans, on ne distingue par la bonne dépense – notamment l'investissement – de la mauvaise, qui correspondrait à des doublons et à du gaspillage. Les collectivités risquent de geler leurs projets d'équipement. Or c'est la dernière des choses à faire dans le contexte actuel. Il aurait été préférable de demander aux collectivités de réduire certaines de leurs dépenses mais en sacralisant celles liées à l'investissement.

Cela ne serait-il pas en opposition avec l'objectif de l'Etat de réduire le déficit public ?

On ne résout pas le problème du déficit public en réduisant un poste qui est efficace économiquement. Le FMI révèle que l'investissement public a un effet multiplicateur de trois, ce qui signifie qu'un euro d'investissement public génère trois euros d'activité. Les prélèvements obligatoires s'élevant en moyenne à 50 points de PIB, l'Etat récupère 1,5 euro par euro investi. Inversement, la réduction d'un euro d'investissement public réduit les recettes de 1,5 euro et le déficit ne diminue pas. Aujourd'hui, réduire le déficit en réduisant l'investissement public est voué à l'échec. Les élus locaux ont raison de vouloir défendre l'investissement public.

Comment peuvent-ils contourner ce contexte financier contraint ?

L'augmentation des taux d'imposition est possible mais impopulaire. Quant aux économies sur la section de fonctionnement, elles restent compliquées et ne produiront des effets que sur le long terme : ce levier n'est donc pas utilisable pour absorber la baisse des dotations sur les trois prochaines années. Reste par conséquent le recours à l'endettement, d'autant plus recommandé aujourd'hui compte tenu du faible niveau des taux d'intérêt et de la situation conjoncturelle. Il faut maintenir l'investissement en recourant à l'endettement. Par ailleurs, l'on aura toujours besoin de l'endettement public pour la transition énergétique, le numérique, certaines infrastructures. On peut donc saisir l'opportunité de cette situation financière favorable afin de faire avancer ces investissements nécessaires pour l'avenir.

(*) Observatoire français des conjonctures économiques.

Pour aller plus loin

À LIRE

Les investissements redéfinis

Réalisée par la Caisse des dépôts, en partenariat avec des associations du bloc communal, l'ADF et l'ARF, cette enquête sur l'investissement des collectivités locales a ciblé davantage les DGS et directeurs financiers que les élus. Il en ressort une redéfinition, tant en volume qu'en nature, des investissements.

A télécharger sur : goo.gl/rb8375

À SAVOIR

Financer la transition énergétique

La création d'une société de financement de la transition énergétique va finalement être intégrée au plan « Juncker » d'investissement européen. Son objectif est double : associer acteurs publics et privés pour financer les travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics et relancer l'économie. En France, entre 30 et 70 milliards d'euros d'investissements sur dix ans sont envisagés.

RENDEZ-VOUS

Le 21 janvier, à Paris

Les pistes d'optimisation de la dépense publique locale

Au programme de cette journée ADCF-BPCE : les politiques d'investissement à l'horizon 2020, les leviers d'optimisation de la dépense locale, les nouveaux modes d'organisation de la dépense locale.

www.adcf.org > l'agenda.

DOCUMENT 3

Gaëlle Ginibrière - La Gazette - 8 février 2016

Pourquoi

La période se prête à repenser la tarification pour faire face aux contraintes budgétaires ou pour réformer en profondeur des grilles souvent complexes.

Pour qui

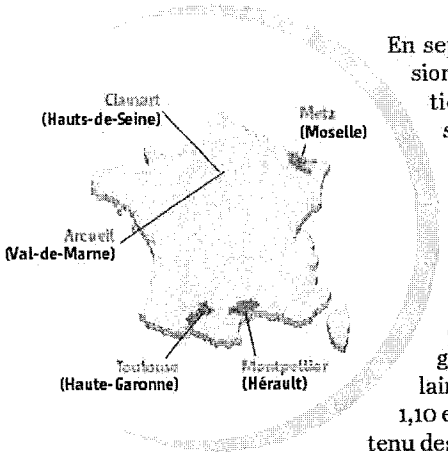
Les communes sont particulièrement concernées par la tarification des services rendus aux familles, pour l'accueil des enfants ou la cantine scolaire.

Comment

Les recettes attendues ne doivent pas être le seul objectif poursuivi, la réflexion gagnant également à porter sur l'équité et la progressivité des tarifs appliqués.

Services publics

Les collectivités repensent leur politique tarifaire



En septembre 2015, la révision des tarifs de restauration scolaire, des études surveillées ou d'autres accueils périscolaires n'est pas passée inaperçue. A Toulouse (458300 hab.), les 7000 familles les plus modestes, qui bénéficiaient jusque-là de la gratuité de la cantine scolaire, se sont vu demander 1,10 euro par repas. Compte tenu des difficultés financières de la ville, il était impossible à la nouvelle municipalité de conserver sa politique de gratuité pour les publics les plus pauvres. Dans le même temps, la hausse s'élevait à 75% pour les plus aisés.

La baisse des dotations n'est évidemment pas étrangère à ces mesures, et les annonces se sont multipliées à la dernière rentrée scolaire, la première sur laquelle pouvaient agir les équipes élues en mars 2014. Dans les Hauts-de-Seine, la ville de Clamart (52200 hab.) a décidé de relever les tarifs par repas de 7 centimes pour les familles aux revenus les plus faibles et de 1,22 euro pour les dernières tranches de revenus, soit respectivement 37% et 40% d'augmentation.

Faut-il financer les services publics en augmentant les tarifs payés par les usagers, comme à Toulouse ou à Clamart, ou par les impôts pesant sur l'ensemble des contribuables? Dans les communes, l'arbitrage semble plutôt favorable à la première alternative, même si les deux solutions ne s'excluent pas, comme à Toulouse, où les impôts ont également enregistré une sévère hausse.

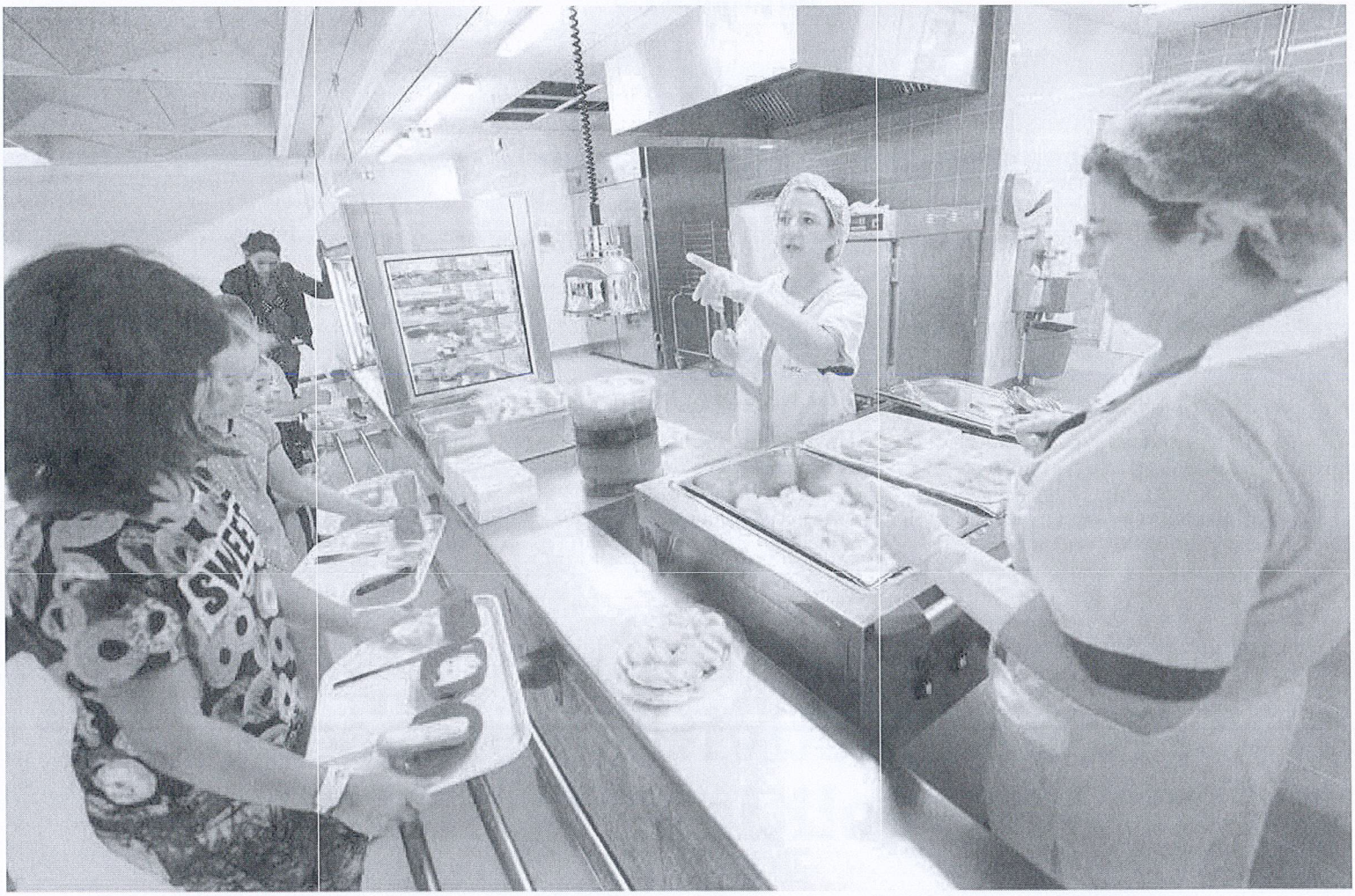
DÉMARCHE COMPLEXE

Mais faire évoluer les tarifs n'est pas forcément toujours aisé. A Metz (118600 hab.), un premier travail de remise à plat de la tarification avait été réalisé il y a trois ans. Il consistait à comparer par activité et par service public (cimetières...) les tarifs pratiqués par la commune et d'autres collectivités. Ce benchmark avait permis de définir un tarif pivot, servant lui-même d'étalon pour éventuellement revoir les tarifs pratiqués par la commune.

AVANTAGE
Une remise à plat de la tarification trouve toute sa pertinence en début de mandat et dans le contexte financier actuel.

INCONVÉNIENT
A trop relever les tarifs, le risque peut être de détourner les usagers non captifs du service public concerné.

Mais la démarche n'avait pas totalement abouti. Lors des deux derniers exercices budgétaires, ce sont les tarifs de la cantine et des activités périscolaires qui ont également été revus, à la hausse. Cinq tranches supplémentaires de quotient familial ont été introduites, afin de relever les tarifs payés par les familles les plus aisées. Par exemple, alors que les habitants de Metz déboursaient jusque-là, pour la



A Metz, lors des deux derniers exercices budgétaires, ce sont la cantine et les activités périscolaires qui ont été revues à la hausse. P. GISSELBRECHT/VILLE DE METZ

restauration scolaire, entre 1,50 et 3,90 euros le repas, le tarif plafond atteint 5,75 euros depuis la rentrée 2015. Quant à l'accès à la piscine municipale, son prix d'entrée a progressé de 10 centimes (soit 3,3%) pour les Messins au 1er janvier 2015 et de 2 euros (soit plus de 66%) pour les habitants des autres communes, introduisant une distinction entre usagers qui n'existait pas jusqu'alors, mais qui se répand de plus en plus.

L'EXPERT

SIMON GODEFROY, cofondateur du cabinet de conseil Citéxia

«Un nouvel outil, le taux de participation»

« L'enjeu actuel est de sortir du système de tarification par tranche pour obtenir un tarif individualisé selon la situation propre à chaque famille, qui évite les effets de seuil. Il s'agit de déterminer le taux d'effort des familles par rapport à leurs revenus pour nourrir leurs enfants, les faire garder... Dans cette perspective, un nouvel outil, plus lisible, se substitue au traditionnel coefficient multiplicateur (appliquer un coefficient au revenu pour obtenir le tarif). C'est le taux de participation à un tarif maximal fixé par la collectivité, ce taux étant déterminé à proportion des revenus.»

Reste qu'une augmentation des tarifs n'est pas toujours sans incidence sur le comportement des usagers. A Metz, la piscine aurait connu en 2015 une baisse de fréquentation, incitant un temps la commune à réfléchir sur la nécessité de revoir à nouveau les tarifs, ce qui n'a finalement pas été fait.

«La stratégie de tarification est à nuancer, selon que l'on a affaire à un service captif – par exemple la restauration scolaire, l'accueil du mercredi après-midi –, ou pas. Dans le second cas, si le taux d'effort devient trop important pour les familles, celles-ci risquent de renoncer au service», commente Simon Godefroy, cofondateur de Citéxia, cabinet de conseil spécialisé dans les stratégies tarifaires des services publics des collectivités. A Clamart, la hausse des tarifs s'est accompagnée d'une baisse des inscriptions à la cantine, mais d'une augmentation du nombre d'enfants en centre de loisirs le mercredi après-midi.

EFFETS INDUITS

A l'inverse, à Montpellier (272 100 hab.), la baisse des tarifs a eu un effet immédiat. «L'adoption d'une tarification plus sociale a permis à 69% des familles de bénéficier d'une réduction des tarifs de la restauration scolaire à la rentrée 2015. Et, s'il est trop tôt pour en tirer un bilan, le nombre de repas commandés a progressé de 10 à 15%», observe Isabelle Marsala, adjointe chargée de la réussite éducative. A son

arrivée en mars 2014, la nouvelle équipe municipale de Montpellier a souhaité faire évoluer un système de tarification très peu progressif.

Sept tranches de revenus permettaient de calculer les tarifs. «Ceux-ci variaient entre 1,76 et 3,70 euros, mais 78% des familles ne faisaient pas calculer leur quotient familial, car la démarche était jugée trop compliquée», poursuit Isabelle Marsala.

La commune a donc décidé de prendre pour référence les revenus utilisés par la caisse d'allocations familiales (CAF) ou le dernier avis d'imposition des personnes qui n'y sont pas inscrites. «A partir de ces éléments, nous avons travaillé sur le taux d'effort des familles, établi d'après le revenu et le nombre d'enfants, qui permet de calculer les tarifs selon une courbe plus progressive», détaille Vincent Domeizel, directeur des finances et du contrôle de gestion de Montpellier.

«SIMPLIFICATION DES CALCULS»

Paradoxalement, compte tenu du contexte budgétaire, la recherche d'économie n'est en effet pas toujours le premier moteur des collectivités. «La première demande, parmi celles que nous recevons, est d'abord d'établir une tarification plus lisible et qui coûte un peu moins cher en traitement. Le second enjeu est la simplification du calcul des tarifs et son harmonisation sur l'ensemble des services», constate Simon Godefroy. C'est le cas, par exemple, à Arcueil (19700 hab., Val-de-Marne). La commune a entrepris, en 2015, une refonte de son quotient familial, jusqu'ici calculé d'après les revenus des familles, mais aussi d'après leurs charges de chauffage, leur emprunt immobilier... Une véritable usine à gaz, qui comptait 36 tranches de quotient familial pour la restauration scolaire et 20 pour l'accueil du soir des enfants! «Le calcul était devenu incompréhensible pour les familles et complexe à établir pour les services», convient Sylvain Mertens, directeur général adjoint (DGA) «ressources» à Arcueil.

La commune a également choisi de se baser sur les documents de la CAF pour calculer un taux de participation des familles et non plus leur quotient familial. «Par exemple, le tarif maximal pour un repas à la cantine scolaire a été fixé à 6 euros. En fonction de la composition du foyer et de ses revenus, le taux de participation varie de 10% à 100% du tarif maximal», explique Sylvain Mertens. C'est en déduisant la subvention de la commune (24 à 75% du coût réel, selon les services) que le tarif maximal est obtenu.

«7% des ménages ont un taux de participation supérieur à 80%. Les classes moyennes ont, elles, une facture identique ou en légère baisse. Et les recettes sont identiques pour la commune, soit 1,4 million d'euros pour les prestations soumises à conditions de ressources», estime le DGA.

TÉMOIGNAGE

«Une courbe mathématique pour plus de progressivité»

VILLE DE DUNKERQUE

FLORENCE VANHEE, directrice «pilotage-évaluation et qualité» de Dunkerque (89900 hab., Nord)

«A la rentrée 2015, nous avons adopté, pour les services liés à l'éducation, un nouveau mode de calcul dans un souci d'harmoniser les tarifs et d'instaurer une vraie progressivité selon les revenus des familles, à budget équivalent. Nous sommes partis du prix de revient moyen des services pour définir un tarif minimum et maximum. Et d'une courbe mathématique de progressivité, afin de lisser les effets de palier.
Pour la restauration et le périscolaire, les tarifs sont individualisés au quotient familial: les plus bas ont légèrement augmenté, les plus hauts ont davantage progressé, mais, globalement, 30% des familles paient des tarifs moindres. Pour les autres services à caractère culturel et sportif, douze tranches identiques de 200 euros de quotient familial ont été créées.»

Car, si la révision des tarifs ne permet pas forcément de dégager des marges financières, les collectivités exigent que son effet soit au moins neutre sur leur budget. Ainsi, Montpellier a choisi de modifier parallèlement les modalités d'inscription à la cantine. «Les réservations se font, pour chaque période, entre les vacances, afin d'éviter les gaspillages, et non plus jour par jour», souligne Isabelle Marsala.

Cette mesure devrait engendrer 400000 à 500000 euros d'économies. Quelle que soit l'évolution des tarifs, une bonne communication auprès des familles concernées est absolument nécessaire. Voire même une consultation, comme à Montpellier. «Dans tous les cas, il est important d'illustrer ses choix par un panel de familles représentatives de la collectivité», recommande Simon Godefroy.●

Gaëlle Ginibrière

LE COURRIER des maires et des élus locaux N° 0287 février 2015

DOCUMENT 4

Finances locales

Concurrence entre banques, appel au marché obligataire, financements d'appoint : comment emprunter au mieux et optimiser ses ressources.

Ironie de l'histoire : alors que les collectivités ne sont qu'au début d'un cycle de quatre ans où les dotations vont chuter de 28 milliards cumulés, rarement les banques ont eu autant de liquidités à leur prêter et à des taux historiquement bas. Un « prix de l'argent » très attractif qui ne constitue pourtant qu'un maigre lot de consolation tant les dépenses obligatoires (normes, transferts de l'Etat) pèsent. « Il est clair que la baisse des dotations de l'Etat ne pourra jamais être compensée par le recours à l'emprunt, assène Gaëtan Huet, du cabinet Partenaires finances locales. D'autant que l'inéluctable baisse des investissements locaux - de 30 % à 50 % selon les projections, car c'est la principale variable d'ajustement - va justement provoquer un emprunt moindre. »

Peu d'emprunts contracycliques à prévoir donc malgré des conditions de marchés optimales. « Je ne vois aucun emprunt se faire en dehors de la logique d'un projet mûrement préparé. Les banques demandent d'ailleurs une meilleure appropriation des programmes d'investissement. A ce jour, je ne vois que des projets annulés. Et rembourser un emprunt renvoie toujours à la fiscalité, demain... », souligne le consultant. Les banques partenaires du secteur local font le même constat : « Il y a un attentisme assez fort des nouvelles équipes municipales. Le marché reste atone et les collectivités diffèrent plutôt l'investissement », observe le président de la Banque postale collectivité locales (BPCL), Serge Bayard.

L'optimisation... jusqu'où ?

Pour autant, l'heure étant plus que jamais aux économies, les collectivités voient une fenêtre de tir s'ouvrir pour optimiser ces emprunts en faisant jouer la concurrence sur un marché où les acteurs bancaires, privés comme publics, français comme étrangers, sont nombreux à démarcher les exécutifs locaux. S'y ajoutent aussi des possibilités nouvelles, l'accès aux marchés obligataires devant franchir une nouvelle étape au 1er semestre 2015 avec la première émission de l'Agence France locale. L'urgence étant aussi à l'amélioration de l'autofinancement, poussé à la baisse, les élus cherchent par ailleurs à maximiser leurs sources de financement, entre optimisation de moyens déjà existants et appel à des circuits de ressources nouveaux. Le levier fiscal semble difficile à utiliser, du moins en 2015. Délégué général de l'AdCF, Nicolas Portier rappelait le 21 janvier que « beaucoup d'élus se sont engagés sur la stabilité des taux. Certains ne sont pas sûrs de pouvoir le respecter ». Confirmation d'Antoine Homé, maire de Wittenheim : « Des collègues ont décidé de faire de l'optimisation fiscale, comme à Mulhouse, avec + 3%. Je devrai probablement faire de même en 2016, mais cela ne peut se faire que de façon très modérée. Et cela ne peut représenter qu'une petite partie de l'effort en complément de la nécessaire baisse des dépenses de fonctionnement. »

« Mais une action est possible sur les assiettes, en renonçant à des exonérations », nuance Nicolas Portier. S'y ajoutent diverses pistes pour améliorer le panier de ressources locales : l'actualisation des valeurs locatives, l'examen minutieux des taxes et redevances affectées, « impôts mal contrôlés par les services fiscaux », mais aussi l'utilisation de « nouveaux instruments financiers » comme les certificats d'économie d'énergie (voir pp. 44-45), les cofinancements avec l'Etat et ses différentes agences (Anru, Ademe, etc.), voire la valorisation de productions (recyclage matériaux, énergies nouvelles...) ou encore la gestion active du patrimoine, via la cession de biens.

Solliciter de nouveaux partenaires

Autres pistes de ressources rapides et pérennes, sous le seul pilotage de la commune : la hausse de taxes annexes et l'optimisation des politiques tarifaires des services publics locaux. De nombreux élus ont entamé cette démarche qui devrait se poursuivre en 2015. Même si cette optimisation n'est pas à la portée de tous : « Paris a la possibilité d'augmenter de 180 % ses tarifs de stationnement... Mais tout le monde n'a pas cette facilité-là ! minore ainsi le sénateur et président de la commission finances de l'AdCF, Charles Guéné. Dans les territoires où les gens ont les revenus les plus bas, c'est un levier que vous ne pouvez actionner. » Alors, comme le temps des vaches maigres semble devoir durer, au moins jusqu'à mi-

mandat, les élus locaux sont enclins à innover en allant solliciter, non pas leurs partenaires financiers habituels (Europe, Etat, niveaux de collectivités supérieurs), mais des acteurs nouveaux : les entreprises et les particuliers, via le mécénat et le crowdfunding. Soit, souligne Nicolas Portier, autant de « formes de mobilisation de l'épargne locale sur des projets d'investissement ». ■

Dossier réalisé par Aurélien Hélias

ENCADRÉS DE L'ARTICLE

« Les collectivités se méfient d'elles-mêmes »

« La bonne nouvelle, c'est la liquidité des marchés. Mais encore faut-il aller vite ! Dans le cadre classique d'une collectivité ayant des ressources industrielles, commerciales, avec des loyers assurés, l'investissement pourra se faire aux meilleures conditions. Mais, pour celles qui n'ont pas de retour financier sur leur territoire, même avec des taux bas, chaque élu peut se demander s'il sera en mesure de rembourser les échéances. Le problème de fond réside dans les projections que vont faire les collectivités, qui ne peuvent se permettre de faire de la cavalerie. Sans ressources financières régulières, l'incertitude est considérable et les collectivités se méfient d'elles-mêmes, de leurs propres capacités. Elles doivent emprunter progressivement et analyser comment rembourser leurs intérêts. »

Financement

Comment gagner des millions grâce aux subventions

Face aux ressources en berne et aux difficultés d'accès aux crédits bancaires, communes et intercommunalités font la chasse aux subventions. Mais elles ne sont pas toutes logées à la même enseigne. En bref, mieux vaut être gros, urbain et riche que petit, rural et pauvre.

Communes et intercommunalités cherchent des alternatives à l'emprunt devenu difficile d'accès et coûteux. Aussi, la tendance est-elle à la recherche de subventions pour faire financer la moitié, voire les trois quarts des projets les plus lourds. Ainsi, la communauté de communes Lubéron, Durance, Verdon annonce pour 2012 un budget autofinancé à 100%. Outre une gestion rigoureuse des finances locales, Jean-Paul Landais, directeur général des services, ne se cache pas d'avoir réussi à obtenir un maximum de subventions pour assurer le financement des plus gros projets lancés cette année.

De fait, la nouvelle médiathèque de Vinon-sur-Verdon, dans le Var (1,2 million d'euros) et le centre des congrès de Gréoux-les-Bains (Alpes-de-Haute-Provence, 5 millions d'euros) seront respectivement financés à hauteur de 70% et de 65% par le Feder (Union européenne), la région, le département et les partenariats intercommunaux. Mais pour décrocher autant de subventions, «il faut faire beaucoup de lobbying», prévient Jean-Paul Landais.

Délais contraints

Le plus difficile est souvent d'identifier le financement adapté au projet, trouver la porte à laquelle frapper, puis constituer le dossier permettant de décrocher le précieux sésame, le tout dans un délai contraint. «C'est d'autant plus dur lorsque les financeurs tels que l'Union européenne et les régions sont éloignés des bases», ajoute Denis Durand, «il convient aussi de parler le langage que la collectivité qui subventionne aime entendre». Selon le président de l'Association des maires ruraux du Cher et maire de Bengy-sur-Craon (670 hab., Cher), à ce petit jeu «les communes rurales sont défavorisées par rapport aux grandes villes, et nombre de projets tombent à l'eau par découragement». La lenteur des démarches n'arrange rien. Denis Durand risque de perdre la subvention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, obtenue mi-2010 pour financer le quart d'un aménagement routier dans sa commune, faute de lancer les travaux dans un délai de deux ans. Or, pour boucler son budget, il attend depuis 2009 l'aval de la région et de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

Johann Boblin, maire de La Chevrolière (5000 hab., Loire-Atlantique), a décroché plus de 50% de subventions pour le réaménagement du centre-bourg (1,82 million) et la construction d'un centre culturel (3,2 millions), dont une médiathèque (1,12 million) financée à hauteur de 80%. «Il faut agir avec méthode», explique cet ancien directeur administratif et financier dans le secteur privé. Outre le recrutement d'une chargée de mission pour monter les dossiers, il a fait appel à un cabinet extérieur pour valider la conformité des deux projets par rapport aux besoins du territoire, ce qui a permis la sélection par le conseil général. Mais avec une participation plafonnée à 20% du montant de l'investissement, l'aide du département ne suffisait pas. Aussi, Johann Boblin est-il allé à Bercy pour défendre son dossier et décrocher 206000 euros du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. Le reste de la facture a été pris en charge grâce à diverses astuces: le syndicat d'alimentation en eau potable pour les réseaux, ERDF pour le déplacement d'un transformateur, le syndicat d'électrification de la Loire-Atlantique pour l'éclairage public, etc.

JURIDIQUE

Le nouveau cadre des financements croisés

L'article L. 1111-10 du CGCT prévoit qu'à compter du 1er janvier 2015, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions (sauf pour les communes et EPCI de moins de 3500 habitants) si le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services région-département n'est pas adopté. Font exception à cette règle les secteurs du tourisme, de la culture et du sport, ainsi que les opérations dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics ou figurant dans des contrats de projets Etat-région.

10,3 M€

Il s'agit du montant des dotations et subventions perçues par le secteur communal en 2010, et en baisse de 19,4% par rapport à 2009.

Source: DGCL-DGFiP

Services dédiés

Les structures plus riches se dotent carrément de services dédiés, à l'instar de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD). Depuis la création d'une mission «partenariat», en 2006, la CUD a mobilisé plus de subventions en quatre ans (36 millions) qu'entre 2000 et 2006 (34 millions). Ainsi, l'ambitieux projet, autour de la ville durable, de réhabilitation de la halle aux sucres (34 millions d'euros hors taxes), qui sera transformée en «learning center», a décroché 60% d'aides.

Sur le modèle de Dunkerque, Lyon a mis en place, en 2011, un système

Le maire de La Chevrolière a décroché plus de 50 % de subventions pour le réaménagement du centre-bourg.

VILLE DE LA CHEVROLIÈRE

CUD

L'EXPERT

HÉLÈNE DESWARTE, responsable de la mission «partenariat», communauté urbaine de Dunkerque (Nord)

«Cinq personnes affectées au suivi des stratégies des partenaires institutionnels»

«La mission "partenariat", composée de cinq personnes, assure le suivi des stratégies des partenaires institutionnels – tels que l'Etat et l'Union européenne –, afin d'adapter nos projets à leurs priorités. Nous anticipons les programmations à venir, suivons de près les contrats de projet Etat-région et la nouvelle stratégie du conseil général en matière de contractualisation avec le bloc communal. Une fois les financements identifiés, la mission accompagne les services de la communauté urbaine de Dunkerque [CUD] et les communes adhérentes au montage et au suivi des dossiers. Les 36 millions de subventions obtenus entre 2007 et 2011 correspondent à 20 % des investissements réalisés sur cette période (178 millions). 35 % provenaient du Feder, 25 % de la région et 23 % de l'Etat, essentiellement dans le cadre du contrat de projet Etat-région, mais aussi du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, de la direction régionale des affaires culturelles et du plan de relance. La CUD a reçu 7 millions du Feder, à la suite de l'appel à projet sur l'excellence territoriale, pour lequel nous avons réagi très vite. Les financements du Feder ont un effet de levier sur les autres subventions, de l'Etat et des collectivités.»

19 %

des dépenses d'équipement des communes et des groupements à fiscalité propre étaient couvertes, en 2004, par les subventions reçues (21,9 milliards d'euros).

Source: rapport de Pierre Richard, «Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales», décembre 2006.

de classification pour la recherche de financements extérieurs. Une cinquantaine de fiches triées par thème (culture, espaces verts, économie, international...) et par financeur (Etat, région, Europe, privés), réactualisées en permanence, facilite le repérage.

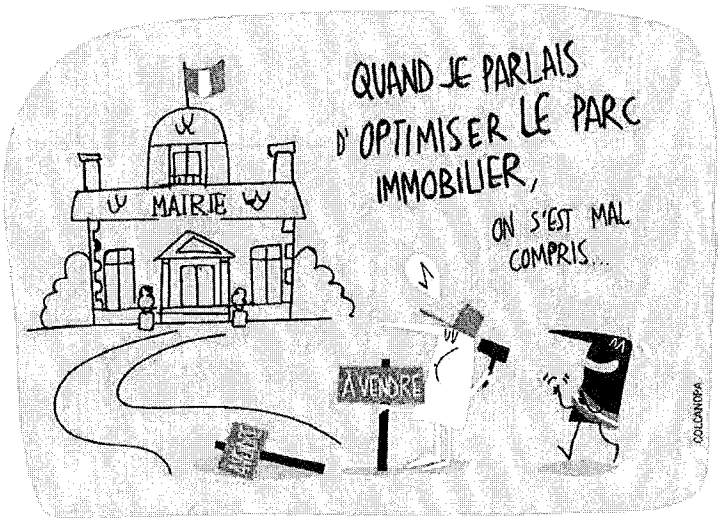
Critères d'attribution durcis

Nombre d'incertitudes pèsent sur le maintien des subventions actuelles, d'où l'intérêt d'un service dédié pour identifier de nouvelles pistes. «Nous prévoyons un durcissement des critères d'attribution tant de la part des collectivités territoriales que de l'Union européenne», indique Hélène Deswarte, responsable de la mission «partenariat» de la CUD (lire l'encadré ci-contre), qui suggère le recours à un partenariat public-privé pour créer une nouvelle grande salle de spectacle, au mécénat pour encourager les projets culturels et au soutien de la Banque européenne d'investissement. De son côté, Denis Durand invite l'Etat à créer, dans les préfectures, des cellules d'appui pour coordonner les demandes et centraliser les informations relatives aux subventions, notamment celles de l'Union européenne. *Fabienne Proux*

CONTREPOINT

Le patrimoine immobilier: un nouvel atout

Mal identifié, peu valorisé, le patrimoine immobilier est pourtant un moyen de retrouver des marges de manœuvre financières.



Comme un poisson hors de l'eau. Les élus et cadres financiers doivent parfois se sentir asphyxiés par les contraintes financières qui s'abattent nombreuses sur les budgets de leur collectivité. Mobilisés pour réduire les dépenses, ils négligent encore parfois les stratégies de croissance des ressources. Or il existe un domaine capable d'apporter des recettes supplémentaires aux collectivités: le patrimoine immobilier.

Campagne d'évaluation

Souvent négligé, parfois ignoré, le patrimoine immobilier est d'abord vu comme une charge: entretien, mise aux normes, gestion de personnel, etc. Pourtant, de plus en plus de collectivités se lancent dans une gestion active de leur patrimoine et n'hésitent plus à procéder à des cessions massives, imaginer des modèles rentables grâce aux produits de domaine par exemple, acheter ou louer des biens plus appropriés à leurs nouveaux besoins, comme à Bordeaux qui totalise ainsi un volume de transactions évalué entre 5 et 10 millions d'euros chaque année. Son homologue garonnais vient de se lancer dans l'aventure. Toulouse a ainsi décidé en avril de vendre 4 millions d'euros de patrimoine, mais entend bien en céder pour 30 millions à terme.

1 361 Md€

C'est la valeur du patrimoine des collectivités (immobilier, route, réseaux d'eau, etc.) selon la comptabilité nationale.

Ces démarches ne se décident pas du jour au lendemain. Toulouse a créé une cellule de valorisation du patrimoine qui travaille à l'identification des biens cessibles un an avant les délibérations municipales. Quant au département du Loiret, il a bouclé en mars une vaste campagne de quatre mois d'évaluation. Au prix du marché, les 162 biens identifiés représentent 232 millions. De quoi définir «une gestion dynamique du patrimoine, qui a sa vraie place dans la stratégie financière de la collectivité», selon le directeur général des services, Jean-Charles Manrique, interrogé à l'époque. Pour ces collectivités, il ne s'agit pas de vendre les bijoux de la couronne, mais de savoir quoi vendre, comment et à qui, de façon à retrouver les marges de manœuvre financières perdues dans le désert des dotations. Une façon de renoncer aux murs des lamentations. *Cédric Néau*

Les flottes publiques sur la voie de l'optimisation

Les collectivités territoriales se voient contraintes de rationaliser leur parc de véhicules pour ne pas creuser leurs déficits

En matière d'optimisation de flottes, l'Etat a une longueur d'avance sur les collectivités territoriales. Depuis 2010 et la révision générale des politiques publiques et après le passage de deux circulaires, la gestion de ses véhicules a été externalisée auprès d'ALD Automotive par le biais d'un marché lancé par l'Union des groupements d'achat public (UGAP), la centrale d'achat public, et la flotte a été mise au régime minceur avec près d'un quart de ses volumes en moins.

Ce travail de fond a été remarqué et suivi avec intérêt par les collectivités territoriales confrontées à la loi de décentralisation et au plan d'économies de 11 milliards annoncés par le premier ministre en avril 2014. *« Jusqu'à présent, les collectivités n'avaient pas à se poser de questions,* explique Jean-Pierre Sivignon, directeur général de l'UGAP. *Elles étaient assises sur un coussin, mais celui-ci va se dégonfler. Leur budget de fonctionnement va devoir diminuer si elles ne veulent pas s'endetter ou augmenter les impôts. »*

Dans ce contexte et au même titre que l'immobilier, la flotte représente un poste de dépense important du budget de fonctionnement d'une collectivité. Inévitablement, elle devra faire l'objet d'un travail de rationalisation et d'optimisation comparable à celui qui a été accompli par l'Etat au cours de ces quatre dernières années. *« Les marges de progression sont importantes,* constate Jean-Pierre Sivignon. *Soit le travail d'optimisation n'a pas été réalisé systématiquement, soit la démarche n'a pas été initiée de manière professionnelle. »*

Au vu des volumes, les gisements d'économies sont énormes. Alors que la flotte de l'Etat compte 65 000 véhicules, les collectivités territoriales sont à la tête d'un volume de 200 000 à 400 000 véhicules, selon les estimations des spécialistes. Nul doute que les prochaines années vont être mouvementées dans les flottes publiques.

L'UGAP occupe un poste d'observation privilégié et, en tant que centrale d'achat, joue un rôle important dans les bouleversements à venir. L'établissement public a référencé un catalogue de véhicules dans lequel les collectivités territoriales peuvent puiser sans avoir à passer par une procédure de marché public. En 2014, 7 600 véhicules ont ainsi été commandés par les flottes publiques auprès de l'UGAP, soit une hausse de 200 unités par rapport à 2013. La centrale d'achat publique mesure aussi l'intérêt des collectivités territoriales en matière de véhicules propres. Or, en 2014, l'UGAP a vendu 670 modèles électriques et hybrides contre 820 en 2013. *« Les incertitudes sur la loi de transition énergétique et la baisse du montant du bonus ont pesé dans les arbitrages des collectivités »,* observe Jean-Pierre Sivignon.

Un bilan 2014 contrasté

Pour accompagner les collectivités territoriales dans la rationalisation de leurs flottes, l'UGAP a référencé des spécialistes du financement et de la gestion des véhicules. Ainsi, l'établissement public a sélectionné GE Capital Fleet Services pour ses solutions de location longue durée et ALD Automotive pour ses services de *fleet management.* Le bilan 2014 est plus que contrasté puisque seules quelques centaines de contrats de location longue durée ont été signés. Quant à la gestion de flotte pour compte, et si l'on exclut la flotte de l'Etat, les collectivités y ont eu recours pour seulement 3 000 véhicules.

Si l'UGAP ne représente qu'une partie des achats des collectivités, ces résultats en demi-teinte montrent que le sujet n'a pas encore été embrassé à bras-le-corps. Les chiffres des prochaines années constitueront un bon thermomètre pour mesurer l'ampleur des efforts consentis.

Face à l'UGAP, d'autres acteurs travaillent main dans la main avec les collectivités territoriales. C'est le cas de Public LLD, une filiale du loueur Arval, elle-même filiale de BNP Paribas. Contrairement à l'UGAP, l'évolution de son activité démontre un réel intérêt de la part des collectivités territoriales. Depuis sept à huit ans, les volumes de véhicules intégrés dans des marchés publics de location longue durée ont été multipliés par deux, et la filiale d'Arval a vu quadrupler le périmètre de sa flotte. *« Nous assistons à un recours croissant aux solutions d'externalisation,* observe Stéphane Spitz, directeur général adjoint. *D'abord lent, ce mouvement s'est accéléré au cours des dernières années. »*

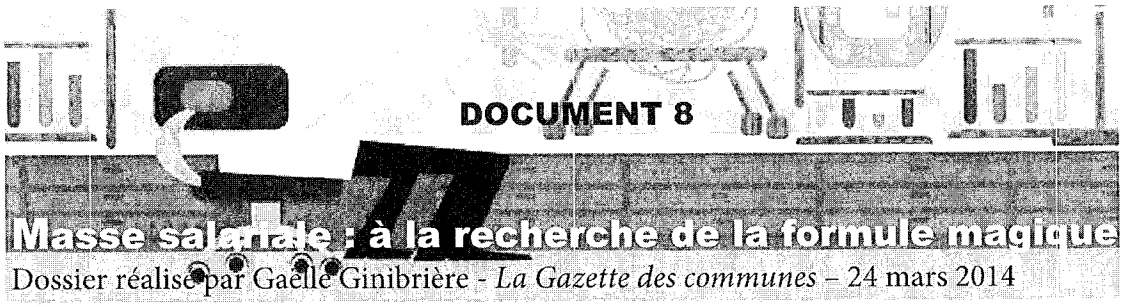
Cette tendance s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'état critique de leurs finances oblige les collectivités territoriales à passer en revue tous les budgets susceptibles d'être rationalisés. Autre explication, ces dernières années, les services chargés des achats se sont professionnalisés. Enfin, le parc des collectivités territoriales est vieillissant, avec un âge moyen qui atteint 8,5 ans contre de 3 à 4 ans dans le privé. Les collectivités territoriales ont un vrai besoin de renouveler leurs flottes.

Face à l'évolution de la demande, LLD Public apporte une réponse adaptée à travers des solutions spécifiquement développées pour les entités du secteur public. *« Il faut lutter contre l'idée reçue selon laquelle la location longue durée n'a d'intérêt économique qu'avec des kilométrages importants,* explique Stéphane Spitz. *Ce n'est pas le cas et nous avons rallongé les durées de nos contrats pour qu'elles s'inscrivent en cohérence avec les lois de roulage des collectivités territoriales, qui ne réalisent en moyenne que de 13 000 à 14 000 km par an contre 95 000 dans le privé. »*

Quoi qu'il en soit, les collectivités territoriales vont devoir s'engager dans une démarche d'optimisation de leurs flottes. En avance, le secteur privé et l'Etat leur montrent la voie. ■

É. GI.

Le Monde
JEUDI 9 AVRIL 2015



DOCUMENT 8

Masse salariale : à la recherche de la formule magique

Dossier réalisé par Gaëlle Ginibrière - *La Gazette des communes* – 24 mars 2014

OBJECTIF ÉCONOMIES

Enjeu crucial. Le président de la République a assigné aux collectivités un objectif de réduction des dépenses publiques de 10 milliards d'euros. Alors que, pour ces dernières, les dépenses de personnel représentent 35 % des coûts de fonctionnement, la stabilisation de la masse salariale constitue un enjeu crucial.

MARGES DE MANŒUVRE

Complexité. Entre les décisions prises au plan national – qui pèsent sur les recrutements et le niveau des rémunérations – et les contraintes propres aux collectivités, la masse salariale est un élément sur lequel il est complexe d'agir. Les employeurs disposent toutefois de plusieurs leviers, parfois déjà actionnés avec succès.

GESTION PRÉVISIONNELLE

Réflexion. Sous-exploitée dans la FPT, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences est un outil efficace dont les collectivités commencent à se saisir. Encore faut-il qu'elles le fassent avec une vision et des objectifs très précisément réfléchis. Une expérimentation est en cours dans plusieurs intercos.

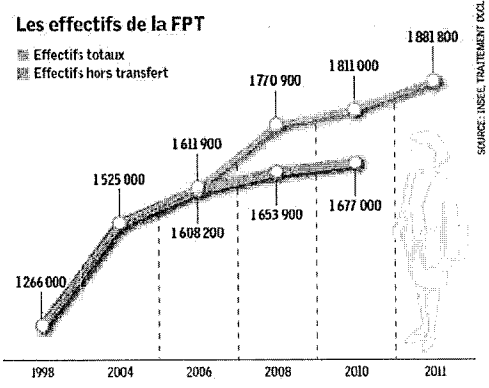
Composer avec des impératifs contradictoires

Conscientes de la nécessité de stabiliser, si ce n'est réduire, leur masse salariale, les collectivités se heurtent à la complexité d'un sujet aux tenants multiples et parfois contradictoires.

L'objectif n'a pas été atteint. Alors que la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoyait une progression annuelle de la masse salariale des collectivités limitée à 2,5 % par an, celle-ci s'est établie en 2012 à 3,3 %. Un constat opéré par la Cour des comptes dans son rapport consacré pour la première fois aux finances publiques locales, publié en octobre 2013. Les dépenses de personnel des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre ont atteint 54,8 milliards d'euros en 2012. Soit en moyenne 35 % des dépenses de fonctionnement, avec de fortes disparités: 50 % dans les communes et 20 % dans les départements, régions et intercommunalités, dont les dépenses d'intervention sont plus élevées. En revanche, les plus importantes progressions constatées en 2012 sont le fait des groupements à fiscalité propre (+8,66 %), contre +3,84 % dans les régions, +2,62 % dans les communes et +2,59 % dans les départements.

Revalorisation des « C »

La Cour des comptes reconnaît qu'il est très ardu d'analyser les causes de cet accroissement. Les transferts de personnel de l'Etat aux régions et départements – qui expliquaient la moitié de la croissance des effectifs entre 2004 et 2010 (voir le graphique) – ont cessé. L'institution observe même une stabilisation du nombre d'agents entre 2009 et 2010, avec une légère diminution en équivalent-temps plein, qui ne suffit pas à infléchir la hausse des dépenses. « L'évolution de la masse salariale entre deux années est la somme de trois termes: la variation des effectifs, le glissement vieillesse-technicité (GVT) et la variation des rémunérations des agents présents les deux années ou rémunération moyenne du personnel en place », indique la cour. Or les 39500 employeurs territoriaux ne maîtrisent pas l'ensemble des éléments affectant ces trois composantes.



SOURCE: INSEE, TRAITEMENT DGCL

1823 €

C'est le salaire net moyen en équivalent-temps plein (ETP) en 2011 dans la fonction publique territoriale. En un an, il a augmenté de 1,3 % en euros courants, mais diminué de 0,8 % compte tenu de l'inflation. A titre de comparaison, l'évolution a été respectivement de +2 % et +0,1 % dans la fonction publique d'Etat.

Sources: Insee, janvier 2014.

Selon la Cour des comptes, 40 % de l'augmentation des dépenses de personnel relèveraient de politiques décidées à l'échelon national. « Une part que l'on peut revoir à 30 %, en excluant l'impact de la prime d'intéressement à la performance dont le chiffrage est incertain », nuance-t-elle. La réforme des rythmes scolaires? Elle explique pour partie le bond de masse salariale qu'a connu une ville comme Chelles (1100 agents, 52800 hab., Seine-et-Marne). « Nous avons embauché une soixantaine d'animateurs pour la mettre en œuvre, même si ce n'est pas forcément à temps complet. La hausse de la masse salariale était de 1,5 % en 2012, elle a atteint 3,6 % en 2013 », constate le directeur général des services, Yannick Klein.

La revalorisation des agents de catégorie C au 1er février 2014? Son coût a été évalué à 816 millions d'euros en 2014 et 2015 par l'Association des maires de France, qui rappelle que les « C » représentent 75 % des agents de la FPT. « Dans les départements, cette revalorisation s'applique deux fois: pour leurs propres agents, mais aussi pour ceux de la fonction publique hospitalière qui travaillent dans des établissements directement gérés par ces collectivités », note Frédéric Eon, conseiller « affaires institutionnelles et juridiques » de l'Assemblée des départements de France.

Cotisations en hausse

L'augmentation des taux de cotisation retraite de la CNRACL? La Commission consultative d'évaluation des normes en estime l'impact à 380 millions d'euros pour les collectivités en 2012. Directeur des ressources humaines de la Vienne (1600 agents), Cédric Chauvet chiffre pour 2014 à 0,6 % de la masse salariale la revalorisation des agents « C », soit 350000 euros. « Concernant les cotisations retraite, nous avons évalué le surcoût des fonctionnaires de l'Etat en détachement chez nous à 700000 euros par an, puisque les taux de cotisation de la caisse des pensions civiles sont plus forts que ceux de la CNRACL. C'est pourquoi nous invitons les agents de l'Etat travaillant sur des postes pérennes et apportant un service qui nous satisfait à intégrer la FPT », indique-t-il. Vice-président du conseil régional de Bourgogne (6000 agents) et président de la commission « FPT » de l'Association des régions de France, Michel Neugnot pointe d'autres impondérables, tel le GVT qui, dans les régions, fait progresser la masse salariale d'un peu moins de 2 % par an.

Reste que 60 % à 70 % de l'augmentation des dépenses de personnel sont aux mains des collectivités. Pourtant, ces dernières estiment que, même sur ces leviers-là, leurs marges de manœuvre sont étroites. « La grande

J.-P. TEILLET

ENTRETIEN **EMMANUEL GROS,** membre du bureau national du Syndicat national des DG des collectivités territoriales et directeur général des services de La Roche-sur-Yon (*)

«Un changement important doit s'accompagner d'une action forte de management»

Quels facteurs internes aux collectivités expliquent la complexité de la maîtrise de la masse salariale?

La pression sociale est très pesante sur les collectivités. Il existe – en milieu urbain particulièrement – une demande des habitants pour avoir toujours plus de services, de toujours plus grande qualité. Cela passe forcément par du personnel. Il existe aussi un lien fort avec l'augmentation de la population et sa démographie: dans une population où les enfants sont nombreux, les infrastructures doivent suivre ainsi que l'encadrement en personnel. On ne peut pas s'abstraire non plus de la proximité avec les élus, sollicités dès que les habitants sont en difficulté. La dimension d'employeur social était encore très vraie il y a dix ans, mais tend à disparaître. Cependant, dans certains territoires, les collectivités font toujours figure de premier employeur: le moindre poste attire des dizaines de candidatures.

Les collectivités ont-elles réellement pris conscience des efforts à entreprendre?

Le facteur culturel est effectivement essentiel et, en la matière, les évolutions commencent seulement à s'opérer. Jusqu'ici, lorsque l'on demandait aux services d'en faire plus, davantage de moyens étaient proposés. Aujourd'hui, cette position n'est plus tenable, mais les changements ne font que commencer. Cette dimension n'est d'ailleurs pas encore intégrée partout, car tous les territoires ne sont pas soumis aux mêmes difficultés financières. Les collectivités confrontées à une baisse des recettes de l'Etat ont, elles, pris des mesures depuis deux ou trois ans déjà. Cependant, la prise de conscience des cadres est plus avancée que celle des élus.

Comment accompagner cette évolution?

On ne peut pas supprimer des postes, mettre en tension une administration sans accompagner ces changements d'une action forte de management. Les collectivités ne peuvent pas se contenter d'une décision budgétaire qui risquerait, si elle était prise seule, de ne pas être suivie et, donc, d'être inefficace. Il est nécessaire d'apporter des explications, d'accompagner les services et de responsabiliser les managers sur cette question.

(*) 1224 agents à la ville et 305 au CCAS, 52800 hab. (Vendée).

différence par rapport à la politique salariale de l'Etat est que 75% des agents de la FPT sont des "C", qu'un million d'entre eux sont au premier grade, c'est-à-dire rémunérés entre le Smic et le Smic+10%, indique-t-on à l'AMF. Les employeurs territoriaux sont donc face à un dilemme cruel: d'un côté, maîtriser une partie de leurs dépenses de personnel, de l'autre, préserver les dotations de survie pour leurs habitants. Ce qu'une collectivité verse comme rémunération est, en effet, ce que ses agents consomment sur son territoire. Les appels à limiter l'avancement des territoriaux doivent aussi être regardés à travers ce prisme-là.»

Facteur de motivation

Quant au régime indemnitaire, dont la Cour des comptes dénonce certains abus, il constitue aussi un critère d'attractivité et de motivation pour les candidats et les agents en place. «S'ils sont bien traités, peut-être ont-ils également de meilleures relations au travail, et donc s'appliquent-ils davantage pour un service public de meilleure qualité», remarque Claude Soret-Virolle, directrice générale adjointe du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne d'Ile-de-France. Les collectivités ont aussi beau jeu de rappeler que nombre des services publics qu'elles assument – petite enfance, parascolaire... – sont de gros consommateurs de personnel. «La maîtrise de la masse salariale sous-tend une réflexion plus globale. Les collectivités doivent-elles assurer leurs prestations en régie? Dans le cas d'une délégation de service public, l'impact sur la masse salariale est moindre, mais qu'en est-il du coût global? Il ne faut pas s'arrêter à la masse salariale, mais s'interroger sur l'efficience des services publics, c'est-à-dire comment faire mieux avec les mêmes moyens», commente Jean-François Lemmet, consultant formateur en RH.

Dans ce contexte, quels objectifs les collectivités peuvent-elles se fixer? Tâcher de s'en tenir au seuil des 2,5% d'augmentation de la masse salariale? Certaines visent déjà une stabilisation de leurs dépenses de personnel. «Mais il faut pour cela du courage politique», note un DGS.

Des leviers à actionner simultanément

Les marges de manœuvre en vue de contenir la masse salariale sont étroites, mais recourir à plusieurs leviers est possible. Passage en revue de quelques-uns d'entre eux.

Même si la solution miracle n'existe pas, des marges de manœuvre existent pour maîtriser la masse salariale. Les collectivités doivent procéder par petites touches, actionnant plusieurs leviers à la fois. « Chaque mesure prise séparément peut sembler n'engendrer que de faibles économies mais, ajoutées les unes aux autres, elles contribuent à réduire la masse salariale, sur le moyen ou le long terme », encourage Jean-François Lemmet, consultant formateur en RH.

1) Une gestion plus fine des effectifs

« Il est temps de donner à la gestion des ressources humaines une dimension stratégique », avance Michel Neugnot. Le conseil régional dont il est vice-président, celui de Bourgogne, a choisi d'intégrer les ressources humaines au dialogue de gestion et mise sur la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC, lire aussi p.24) pour s'assurer que les moyens et les effectifs dont il dispose correspondent à ses priorités stratégiques. « Cela suppose un diagnostic des besoins au regard des compétences. Nous avons ainsi élaboré un répertoire des métiers, développé un plan de formation conséquent et adopté un plan de mobilité interne pour redéployer les ressources humaines là où le nécessitent les missions, qui évoluent elles-mêmes avec le temps », poursuit-il.

Partout, le remplacement des agents partant en retraite n'est plus systématique et le redéploiement des postes est devenu la règle. « Dans le cadre de notre politique "orientation ressources humaines", nous avons invité les directions et services à travailler sur les départs en retraite en réfléchissant aux possibles réorganisations, à la dématérialisation de certaines tâches... » note Corinne Dubrueil, DRH de l'Aisne (2100 agents).

Un effet de noria tout relatif

Remplacer les papy-boomers partant à la retraite en examinant au cas par cas les besoins et, surtout, employer à leur place une population plus jeune, à la rémunération par conséquent moins élevée. C'est ce que l'on appelle « l'effet de noria ». Sauf que ce levier très attendu des employeurs a tardé à produire ses effets. Avec la loi de 2010 reculant l'âge de la retraite, pour bénéficier d'un taux plein, nombre d'agents ont, ces deux dernières années, retardé leur départ. L'effet de noria est donc moins fort qu'espéré.

2) Une optimisation de l'organisation

Heures supplémentaires gérées sans grande rigueur, congés supplémentaires douteux, « surabsentéisme »... la Cour des comptes relève dans son rapport d'octobre 2013 que les marges de progrès en matière de temps de travail sont importantes. Un euphémisme tant les mauvaises pratiques sont édifiantes : progression de 40 % des heures supplémentaires dans une commune du Nord, perte de 272 ETP liée aux congés supplémentaires dans une grande ville du Sud-Ouest... L'absentéisme – le talon d'Achille des collectivités avec un taux de 6,8 % à 9,1 % – pourrait être abaissé de 2 à 3 % sur les arrêts pour maladie ordinaire.

Les employeurs vigilants parviennent à réduire leur taux d'absentéisme en sensibilisant les cadres intermédiaires, en suivant régulièrement les chiffres et en réagissant immédiatement si survient un problème dans une équipe, en menant des entretiens de retour, en instaurant une prime de présentéisme... A Lille métropole (2500 agents, 85 communes, 1,11 million d'hab.), par exemple, le seuil à ne pas dépasser est fixé à 5,5 %. « L'absentéisme a un coût, qu'une étude de Sofcap groupe Sofaxis établit en moyenne à 1825 euros par agent tous risques confondus, pour les collectivités de 30 à 149 agents, pointe Claude Soret-Virolle, directrice générale adjointe du CIG de la grande couronne d'Ile-de-France. La maladie ordinaire représente 39 à 44 % du coût total de l'absentéisme : il faut donc agir sur elle et sur la prévention des accidents du travail. Mais sans s'interdire de réfléchir à la longue maladie et à celle de longue durée (31 % à 35 % du coût de l'absentéisme). Bien sûr, cette dernière correspond souvent à des cas lourds. Toutefois, un retour à l'emploi peut parfois être envisagé pour peu que l'on se donne les moyens de former la personne et d'adapter son retour. »

L'optimisation du temps de travail est aussi une source non négligeable d'économies. A Chelles, les heures supplémentaires et les vacations ont baissé respectivement de 35 % et 40 % entre 2009 et 2013. L'objectif 2014 ? Encore -25 %. « Nous réfléchissons désormais en annualisation du temps de travail, avec certaines activités qui sont fortes en été et diminuent à d'autres périodes, que nous lissons tout au long de l'année. Pour l'entretien ménager, une rationalisation des tâches a été entreprise : par exemple ne pas vider la poubelle à carton tous les jours », détaille le DGS, Yannick Klein. Une optimisation du fonctionnement des crèches est également en cours, sur la base d'un « benchmarking » avec d'autres villes mais aussi avec les structures de la petite enfance gérée en délégation de service public (DSP) sur le territoire.

D'autres collectivités misent sur la mutualisation : secrétaire travaillant pour plusieurs services, externalisation et mutualisation des systèmes d'information RH au centre de gestion sont déjà à l'œuvre. Quant à la mutualisation des services, elle n'a globalement pas encore fait ses preuves en matière de maîtrise de la masse salariale, même si certains exemples récents sont encourageants (lire p.23).

3) Une politique managériale plus volontariste

C'est un sujet sensible, auquel ont commencé à s'atteler quelques collectivités : la politique d'avancement

Mathieu Chartron,
DGS de la ville
et de l'agglo de Dole.

M. FERCHAUD

Ville et agglo de Dole (Jura) • 42 communes • 600 agents au total • 52 300 hab.

Le choix de la mutualisation

Lorsque le projet de mutualisation entre la ville et la communauté d'agglomération de Dole a été lancé, fin 2010, l'interco avait à peine plus de 2 ans. « Elle montait en puissance, ses compétences étaient de plus en plus enchevêtrées avec celles de la ville, ce qui nécessitait davantage de lisibilité. Ses effectifs avaient été multipliés par plus de cinq, ce qui rendait nécessaire la création de services support en RH, finances, marchés... » détaille le DGS, Mathieu Chartron. La maîtrise de la masse salariale n'intervenait que dans le cinquième et dernier objectif de la mutualisation – qui date de janvier 2012 – et uniquement en filigrane. « Le sujet est tabou. En revanche, le contexte de crise nous incitait à être attentifs à ne pas développer inconsidérément la masse salariale », poursuit-il. L'agglo s'est ainsi dotée de services support par transfert de personnel. Une non-dépense évaluée à 900 000 euros, l'équivalent d'une vingtaine de postes. Des gains plus directs découlent de la suppression d'abonnements, de contrats en doublon, etc. : 99 691 euros en 2013, desquels il faut défalquer 32 000 euros de charges supplémentaires correspondant à l'alignement des régimes d'œuvre sociale du personnel. Après avoir progressé avec la naissance de l'agglomération, la masse salariale s'est stabilisée dès 2012, pour commencer à très légèrement décroître en 2013.

À RETENIR

Adopter la mutualisation en contexte de crise a conduit à une grande vigilance sur l'évolution de la masse salariale.

de grade et d'échelon. Des politiques reposant le plus souvent sur la seule ancienneté. « Ceci est coûteux, mais prive aussi les collectivités d'un levier essentiel de management », regrette la Cour des comptes dans son rapport. A Chennevières-sur-Marne (250 emplois permanents et 100 animateurs, 18 000 hab., Val-de-Marne), cette réflexion a été intégrée au projet d'administration porté par le DGS arrivé en 2011, Sébastien Duval. « Il s'agit de se référer au statut et de mettre les personnes dans les bons cadres d'emplois, de s'assurer que les avancements de grade sont en cohérence avec les postes occupés: quelqu'un qui change de grade doit savoir qu'il n'exercera pas les mêmes missions qu'auparavant », détaille-t-il. Désormais, la ville planche sur la réforme du régime indemnitaire, qui « doit être cohérent avec les fonctions et les responsabilités occupées. Le dossier est complexe, car le régime indemnitaire est le fruit de l'histoire. Notre objectif est donc d'intégrer tous les arrivants dans ce nouveau système ».

4) Un choix à opérer dans les politiques publiques

En baisse de 1% en 2010, puis ayant augmenté de 1 à 1,5% les deux années suivantes grâce à des mesures de chasse aux heures supplémentaires inutiles et d'optimisation de l'organisation... comment pourra se poursuivre la stabilisation de la masse salariale? C'est la question que se pose la ville de Chelles, qui vise 0% d'augmentation en 2014. « Avec le temps, les sources d'économies ou d'optimisation vont devenir plus difficiles à trouver. Il faudra donc en passer par des choix en termes de maintien ou non de certaines activités », reconnaît le DGS, Yannick Klein.

Avoir à trancher parmi les services et prestations à rendre à la population n'est plus tabou. A La Roche-sur-Yon, le ciblage des services est déjà à l'œuvre. La fourrière municipale a été supprimée – désormais gérée en DSP – et les deux agents qui y travaillaient redéployés sur des postes vacants dans d'autres services. « La question se posera au cours du prochain mandat de savoir quelles activités nous ne considérons pas comme au cœur de nos compétences. Par exemple, la gestion des colonies de vacances: la ville dispose d'un chalet dans les Alpes dans lequel quatre personnes travaillent pour notre compte. Il faudra regarder si les moyens déployés correspondent à l'utilité de l'activité », estime Emmanuel Gros, le DGS.

Calcul des coûts de fonctionnement d'un investissement, du coût d'un service public au regard du nombre de personnes concernées pour juger de son bien-fondé et, éventuellement, y renoncer... déjà adoptées ponctuellement, de telles mesures devraient se développer durant le prochain mandat.

560 M€

Tel est le montant que représente une variation des effectifs de la fonction publique territoriale de 1% (soit 18 000 agents).

Source: rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, octobre 2013.

Pourquoi et comment s'emparer de la GPEEC ?

Les collectivités se lancent de plus en plus dans la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Un outil qui, sans être spécifique à la masse salariale, permet d'agir sur son évolution.

Où en sont les collectivités en matière de GPEEC ?

Dans leurs derniers rapports, la Cour des comptes et les cours régionales des comptes exhortent les collectivités à s'engager plus avant dans le déploiement de la GPEEC. Force est de constater que, même si la démarche est évoquée et expérimentée depuis plus de quinze ans, elle n'est pas mûre et souvent encore peu aboutie. L'Assemblée des communautés de France (ADCF) a lancé, avec le CNFPT et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), un groupe de travail informel autour de cinq intercommunalités. Objectif ? Les aider à dresser un état des lieux de leurs effectifs et, sur cette base, les accompagner dans la réalisation d'un schéma de mutualisation et la mise en œuvre d'une démarche de GPEEC. Celle-ci devrait donner lieu, d'ici un an et demi, à une étude et à l'organisation d'un colloque sur cette thématique.

Quels objectifs attribuer à la GPEEC ?

« Mal maîtrisée, la GPEEC s'est souvent révélée ces dernières années une usine à gaz qui n'aboutit à rien. Jusqu'ici, des collectivités se dotaient, sans s'interroger sur leur utilité, de tableaux de bord dont elles ne savaient ensuite pas quoi faire », regrette Jean-François Lemmet. Selon le consultant formateur en RH, les collectivités qui, aujourd'hui, réfléchissent à ce sujet sont à la recherche d'une démarche plus pragmatique et opérationnelle, qu'il appelle lui-même de ses vœux. « Il s'agit tout d'abord de réaliser un état des lieux, puis de définir des objectifs en termes d'amélioration et de développement des compétences et des effectifs. A partir de là, les collectivités peuvent déterminer les outils qui leur permettront d'atteindre le résultat qu'elles auront fixé », note-t-il.

Quels sont les freins à la mise en place de la démarche ?

La GPEEC est-elle un moyen ou un objectif ? Beaucoup de collectivités n'ont pas encore tranché cette question et font de la gestion prévisionnelle au fil de l'eau, sans réelle réflexion préalable. « Il est difficile de transposer la GPEEC du privé au public, car dans ce dernier secteur les contraintes sont plus fortes en raison du statut ou de l'impossibilité de baisser les rémunérations », estime Floriane Boulay, responsable des affaires juridiques et institutionnelles, et de l'action sociale de l'ADCF. La nécessité de préserver la qualité du dialogue social pour mener à bien cette démarche sensible explique également que les collectivités avancent prudemment sur la question.

A quelle échelle la gestion prévisionnelle se révèle-t-elle la plus pertinente ?

« A moins de vingt ou trente agents, autant faire la GPEEC sur Excel. C'est d'ailleurs pourquoi la gestion prévisionnelle ne concerne pas plus de 200 ou 300 collectivités », peut-on entendre dans certaines associations d'élus. C'est afin de lutter contre cette idée encore répandue selon laquelle les petites collectivités peuvent se contenter d'un tableau de bord rédigé sur un coin de table que l'ADCF prône le dépassement de l'échelle de la commune. « L'échelle intercommunale peut-être, celle supra-communautaire sans doute sont plus indiquées. C'est pourquoi nous travaillons avec les centres de gestion, avance Floriane Boulay. » Déjà, certaines actions sont engagées dans ce sens-là. « Géographiquement, les centres de gestion sont à la maille idéale, celle du bassin d'emploi », renchérit Bruno Elusse, directeur de l'emploi au centre interdépartemental de gestion de la grande couronne de la région Ile-de-France.

Pour aller plus loin

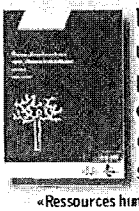
À LIRE

La gestion prévisionnelle à la loupe

Le CNFPT publie fin mars une étude sur l'usage de la GPEEC dans les collectivités. Jeux des acteurs (élus, DGS, syndicats...), état des lieux, objectifs et prospective, limites de la démarche... les pratiques d'une trentaine de collectivités ont été analysées.

Site internet : www.cnfpt.fr

Les effectifs intercommunaux



Le CNFPT et l'ADCF ont actualisé en 2013 une étude commune réalisée dix ans plus tôt. L'objectif de cette publication est de dresser un état des lieux factuel de l'emploi dans les communautés et les syndicats.

« Ressources humaines. Repères, références et tendances statistiques », juin 2013. Site internet : www.adcf.fr > publications > études.

AGENDA

Toute l'année, dans les Inset

Méthodes et outils

Le CNFPT propose une formation de trois jours sur la gestion et le pilotage de la masse salariale, destinée aux cadres chargés des ressources humaines. Objectif : s'approprier les méthodes et les outils tels que les tableaux de bord permettant de suivre l'évolution des dépenses de personnel.

Prochaines sessions : Inset de Dunkerque, du 18 au 20 juin ; Inset de Montpellier, du 9 au 11 juillet ; Inset de Nancy, du 22 au 24 septembre.
Site internet : www.cnfpt.fr > se former > la gestion et le pilotage de la masse salariale.

DOSSIER

Dossier réalisé par Claire Chevrier et Hélène Girard

Pour financer la naturalisation d'une girafe, le muséum de Toulouse a lancé une opération de financement participatif.

P. NIN/VILLE DE TOULOUSE

CULTURE
Jouez sur toute la gamme des financements

LES BUDGETS

Diversification. Avec la baisse des dotations de l'Etat, les budgets des collectivités pour la culture s'étiolent. Pragmatisme oblige, certaines cherchent des financements alternatifs: mécénat, financement participatif, valorisation d'actifs et partenariats opérationnels; et incitent les associations culturelles à faire de même.

LES COMPÉTENCES

Professionnalisation. La concurrence est forte entre les acteurs de la culture. Les collectivités qui entrent dans la danse commencent à se structurer et musclent leurs compétences internes pour lever des fonds auprès des entreprises ou du grand public, tout en gardant à l'esprit les notions de territoire et de service public.

LES CONDITIONS

Service public intangible. Les acteurs culturels sont à la recherche de modalités de discussion avec les contributeurs privés. Objectif: dépasser la relation purement financière pour préserver les valeurs du service public de la culture et prévenir toute posture critique du donateur ou tentative d'influencer le contenu du projet.

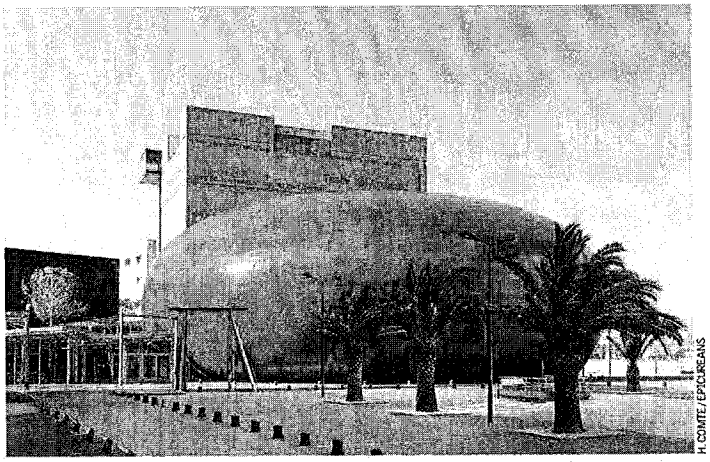
CULTURE : jouez sur toute la gamme des financements

Les promesses et les limites des gisements privés

Entreprises et particuliers constituent un réel potentiel de ressources complémentaires, mais pas la panacée pour pallier le recul des crédits publics.

Le mécénat culturel est l'une des aides privées les plus connues. L'an dernier, il pesait 364 millions d'euros, selon l'Admical, association qui développe le mécénat. Musées, restauration du patrimoine et musique sont les secteurs favoris du mécénat culturel. Cependant, « contrairement à ce que l'on avait pu espérer en 2012, notre étude de 2014 montre que le mécénat, en général, souffre. Et le mécénat culturel plus encore. L'urgence paraît plus grande dans le social et la santé et, dans les esprits, la culture relève davantage du domaine des pouvoirs publics », explique François Debiesse, président exécutif de l'Admical. « Il faut être inventif et lancer des idées nouvelles car le mécénat des grandes entreprises s'essouffle... », confirme-t-on à la Fondation du patrimoine.

41 %
du mécénat culturel
bénéficie aux musées et aux expositions. Les autres dons se répartissent principalement ainsi : 28 % à la préservation du patrimoine bâti, 12 % à la musique, 8 % à la photographie et les arts visuels, 3 % pour les arts plastiques...
Source : Admical.


H. COMTE / EPICUREANS

La mairie de Perpignan a été la première à utiliser un partenariat public-privé pour son théâtre et continue à défendre ce dispositif juridique.

Crowdfunding

Les PME, les TPE et les particuliers sont encore peu sollicités. Pour les séduire, il s'agit de développer le mécénat de compétences ou en nature et le financement participatif (crowdfunding). Ce dernier a le vent en poupe, mais porte sur des volumes faibles. « Au premier semestre 2015, le marché français a de nouveau doublé, à 133,2 millions d'euros, selon les chiffres de Financement participatif France, association des professionnels du crowdfunding. Selon les chiffres rassemblés par Club innovation et culture (Clic France), au 7 septembre, près de 300 000 euros avaient été collectés au bénéfice des musées et du patrimoine, soit déjà plus que pour toute l'année 2014 », précise Pierre-Yves Lochon, fondateur de Clic France. Mécénat et financement participatif se renforcent. « Mais, pour les collectivités, ce ne sont toujours que des financements complémentaires. Ils sont encore majoritairement liés à des projets d'investissement ou de l'amorçage de projets, mais pas au fonctionnement », note Julia Méry, consultante pour le cabinet Sémaphores.

Des PPP épinglés

Le dispositif juridique de partenariats public-privé (PPP) culturels, qui permettent de prendre en compte cette dimension de fonctionnement, semble dans l'impasse. Peu ont vu le jour, et la plupart sont épinglés par la Cour des comptes ou stoppés (comme le musée de la Mer de Biarritz). Jean-Marc Pujol, maire de Perpignan, premier à avoir utilisé ce dispositif pour son théâtre, continue à défendre le PPP. Mais cet ancien avocat d'affaires reconnaît qu'il faut bien verrouiller le contrat en amont et veiller en permanence à sa bonne exécution. D'autres pistes, comme la location d'équipements ou de salles, l'ouverture de boutiques et de cafés, la signature de partenariats productifs, l'hébergement de start-up en échange d'applications sont aussi explorées.

Economie sociale et solidaire : faible impact de la loi

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) a permis une reconnaissance des acteurs de ce secteur, qui, dans la culture, sont très nombreux. Selon l'Observatoire national de l'ESS du CNCRES (*), cette économie regroupe plus d'un quart des emplois des arts et spectacles et plus des trois quarts des établissements. Les collectivités ont appris qu'elles pouvaient entrer au capital d'une société coopérative d'intérêt collectif (Scic), certaines ont participé à la création de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) dédiés à la culture... « Cependant, en termes de financement, la loi "ESS" n'apporte pas grand-chose. C'est une loi-cadre qui manque de moyens pour sa mise en œuvre », regrette-t-on au CNCRES.

(*) Conseil national des chambres régionales de l'ESS.

LES DIFFÉRENTES MODALITÉS DE FINANCEMENT

	AVANTAGES / INCONVÉNIENTS	EXEMPLES
LE MÉCÉNAT Le mécène, une entreprise ou un particulier, soutient un projet à travers un don en argent, en nature ou en compétences. La loi du 1er août 2003 sur le mécénat prévoit une défiscalisation d'une partie de ce don (60 à 75 %). Les collectivités ont la possibilité de le gérer en direct ou par le biais de structures externes (associations, fondations, fonds de dotation...).	**Avantage** Pratique bien balisée qui permet au bénéficiaire de s'affirmer comme vecteur de rayonnement de la collectivité dans le tissu économique. **Inconvénients** Demande un travail de ciblage très précis pour comprendre les motivations de chaque mécène. La concurrence est très forte.	**Abbeville (Somme) • 24 200 hab.** En septembre, la ville s'est dotée d'une fondation abritée par la Fondation du patrimoine, après deux ans de préparation. Le dispositif porte sur tout le patrimoine mobilier, immobilier et naturel de la collectivité. La mairie a effectué un premier versement de 50 000 euros et elle donnera tous les ans 30 000 euros, en plus des budgets qu'elle consacre déjà au patrimoine. Les deux premières collectes concerneront la restauration d'un orgue et d'un tableau. « Etre abrité par la Fondation du Patrimoine simplifie les démarches et rassure les donateurs », souligne Romain Zechser, chef du service « patrimoine ».
LE FINANCEMENT PARTICIPATIF Le but est de collecter une multitude de dons (d'un montant souvent modeste) auprès du public, des TPE et PME. Ce dispositif a pris un essor avec l'apparition de plateformes sur internet, où une somme doit être levée en un temps limité et des contreparties sont offertes (places de spectacles, nom gravé sur une plaque...).	**Avantages** Permet de toucher des publics nouveaux, de créer une dynamique autour d'un projet et de construire un lien avec les donateurs. **Inconvénients** Le coût des plateformes (8 à 10 % des dons). Souvent, l'argent n'est versé que si le montant ciblé est atteint.	**Savigny (Rhône) • 2 000 hab.** L'association Savigny, patrimoine d'hier et aujourd'hui a collecté 7 692 euros sur la plateforme Ulule, pour financer une partie du spectacle fêtant les 1 200 ans de l'abbaye de Savigny (budget total de 17 600 euros). Sa présidente, Odile Moinecourt, ne pensait pas lever plus de 2 500 euros. Malgré le succès de l'opération, elle conseille de bien réfléchir aux contreparties, certaines s'avérant complexes à gérer. « Si l'idée nous a surpris, cela a donné un élan à ce projet et permis que les habitants y adhèrent. D'ailleurs, nous allons regarder si la ville pourrait utiliser le crowdfunding en direct », note Marielle Gidon, conseillère municipale.
LA VALORISATION D'ACTIFS Elle consiste à tirer profit au maximum des actifs matériels et immatériels de la structure. Location de locaux, de matériel, implantation de boutiques ou de café, négociation de rediffusion de droits avec des plateformes numériques... Nombre de services culturels tentent de développer la valorisation. Souvent à la demande des élus.	**Avantage** Optimise l'utilisation d'infrastructures souvent coûteuses à entretenir. **Inconvénient** Nécessite des ressources pour organiser la logistique, qui peuvent coûter plus cher qu'elles ne rapportent.	**Toulouse (Haute-Garonne) • 453 300 hab.** Le muséum privatise plusieurs fois par an ses espaces : auditorium, salles de réunion... Son hall est loué le lundi et en soirée pour des galas sept ou huit fois par an. La privatisation génère entre 80 000 et 100 000 euros par an. Toutefois, les sommes collectées ne sont pas pour l'établissement ; elles reviennent à la ville. Pour autant, Josiane Beltran, chargée de la gestion des opérations privatives au muséum de Toulouse, fait valoir que c'est un argument lors des négociations des enveloppes budgétaire ; alors qu'aucune communication n'est faite, elle est de plus en plus sollicitée, mais refuse nombre de demandes, la programmation du muséum étant prioritaire.
LES PARTENARIATS OPÉRATIONNELS Une collectivité fournit à une entreprise des ressources numériques (patrimoniales, par exemple) ou un espace public d'expérimentation, pour créer de nouveaux services ou de nouveaux outils. Les deux parties négocient les modalités de mise à disposition des ressources ou de l'espace, et un partage des revenus.	**Avantages** Accéder à des processus lents et coûteux (indexation, par exemple), gain en notoriété et en visibilité sur internet. **Inconvénient** Négociations chronophages pour éviter toute privatisation du patrimoine public.	**Seine-et-Marne • 1,35 million d'hab.** Le département a signé le 9 juillet dernier une convention de réutilisation des registres de l'état civil (1792-1893) et de recensement (1836-1911), soit un total de 1 282 058 vues fournies par les archives départementales (AD77) à la société Genealogie.com. Cette dernière propose un service de recherche directe par patronyme, après indexation des fichiers. Les AD77 ont négocié une redevance de 50 000 euros sur dix ans, basée sur les « coûts de mise à disposition » (essentiellement le travail de négociation). S'y ajoutent l'accès gratuit au service dans la salle de lecture des archives départementales et un renvoi de chaque document vers son site.

Se professionnaliser pour attirer des contributeurs

Séduire les donateurs ne s'improvise pas. Les collectivités commencent à se structurer afin de construire des stratégies cohérentes.

«On assiste actuellement à une véritable guerre entre les porteurs de projets. La concurrence est rude, et, pour être efficace, il faut donc se professionnaliser dans la recherche de mécènes», conseille François Debiesse, président exécutif de l'Admical, association qui développe le mécénat. Aujourd'hui, beaucoup de collectivités s'interrogent encore sur ce dispositif.

Coordination

«Jusqu'à présent, il s'agissait d'opérations ponctuelles, lorsqu'un projet risquait de ne pas se faire, et non dans une politique de long terme en tant que telle. Conséquence de la baisse des dotations, les collectivités commencent à se structurer, et certaines, souvent grandes, avec une multiplicité de projets, créent des postes dédiés au mécénat», constate Julia Méry, consultante pour le cabinet Sémaphores. Reims, Le Havre, Rouen, Cannes ou le département du Nord ont des responsables du mécénat qui parfois s'occupent aussi des financements extérieurs (recherches de subventions). Ce qui permet d'éviter la concurrence entre les différents projets portés par la ville. «Nous avons décidé de créer un poste pour coordonner tous les projets qui recherchent des mécènes, et ce, pas seulement pour les projets culturels», explique Francis Grass, adjoint à la culture de la ville de Toulouse, qui vient de nommer une personne chargée du mécénat.

Il s'agit d'un métier et de compétences nouvelles, qui s'inventent au jour le jour. «Il est nécessaire d'avoir des professionnels du mécénat dans les collectivités territoriales car il existe des enjeux juridiques, fiscaux, stratégiques etc. Cependant, si c'est un métier à part entière, il est assez différent des postes existants au sein des grandes ONG. Le mécénat des collectivités est en lien avec les politiques publiques, il intègre les notions de territoire, de services publics...», souligne Laura Exposito del Rio, responsable de la mission «mécénat et financements extérieurs» à la direction des finances de la ville de Reims et de Reims métropole.

Clubs de mécènes

Structurés ou informels, les clubs de mécènes permettent de regrouper autour d'un projet des entreprises et des particuliers donateurs. Ils doivent être animés par des opérations de relations publiques régulières. Leurs membres deviennent souvent des ambassadeurs et ramènent de nouveaux mécènes.

Instaurer une relation de confiance

Créer une structure dédiée au mécénat, interne ou sous forme d'une fondation, est très adapté lorsque plusieurs projets en cours sont pilotés par différents services de la collectivité (culture, social, sport...). «Cela permet d'avoir une vue transversale, de mutualiser les ressources et de rationaliser la démarche. Une collectivité peut alors élaborer un catalogue à destination des entreprises recensant les divers projets envisagés», explique Julia Méry. Il est ainsi possible de développer le mécénat croisé, c'est-à-dire, par exemple, de proposer un projet culturel ayant un but social. Faire entrer la culture dans le programme de responsabilité sociétale des grands groupes devient de cette manière plus aisé.

Encore faut-il être capable de remettre des rapports annuels mesurant les effets des actions menées comme l'impact social des dons, par exemple. «La transparence sur l'utilisation des fonds est indispensable. Le porteur de projet doit être capable de répondre aux interrogations du mécène tout en vérifiant qu'il n'y a pas une ingérence excessive de ce dernier. Il faut instaurer une relation de confiance dans un dialogue permanent», explique François Debiesse. Le mécénat va au-delà de la recherche de financements : c'est aussi et surtout

REIMS MÉTROPOLE

TÉMOIGNAGE

LAURA EXPOSITO DEL RIO, responsable de la mission «mécénat et financements extérieurs» à la direction des finances de la ville de Reims et de Reims métropole

«Le mécénat devient un outil d'ingénierie financière»

«A l'occasion du changement d'équipe municipale à Reims, le mécénat a été recentré sur le patrimoine. Il devient également un outil d'ingénierie financière et de diversification de recettes. Depuis juillet dernier, la mission "mécénat" est donc rattachée à la direction des finances, alors qu'avant elle était placée au sein de la direction générale des services. Cette organisation permet d'être en contact direct avec mes collègues chargés de la préparation budgétaire et d'être en lien avec le trésorier. Grâce à cinq ans d'expérience sur le terrain, j'ai pu acquérir une bonne vision des projets capables d'attirer des fonds, et donc pouvant être inscrits ou non au budget prévisionnel. Nous avons commencé à rechercher les mécènes en février dernier pour la restauration et la remise en eau de la fontaine Subé. Lors de la conférence budgétaire de septembre, nous pouvions d'ores et déjà dire que 270 000 euros de mécénat étaient assurés. Ce projet a donc été inscrit au budget 2016.»

EYMARD-DUVERNAY/ALPICA/ANDIA

ENTRETIEN **JEAN-PIERRE SAEZ,** directeur de l'Observatoire des politiques publiques culturelles

« Les communes sont bien placées pour organiser des espaces de dialogue »

Comment analysez-vous les relations entre contributeurs privés et acteurs culturels ?
Les relations entre culture et argent ont toujours fait débat car, pour les porteurs de projets, la culture doit rester à l'abri des vicissitudes du marché. L'expérience montre que le mécénat concerne de grandes entreprises intéressées par des institutions ou des manifestations à forte visibilité. Dans les territoires, les porteurs de projets doivent miser sur le mécénat de proximité. Mais ils peinent à entrer en contact avec les entreprises locales. Une médiation entre ces deux univers est donc nécessaire. Il y a là un rôle à jouer pour les communes, qui sont bien placées pour organiser des espaces de dialogue et de reconnaissance mutuelle. Porteurs de projets et contributeurs peuvent ainsi vérifier qu'ils partagent des valeurs, pour aller au-delà d'une simple relation financière.

Que reste-t-il du service public de la culture en cas de financement privé ?
Il ne faut pas laisser croire que les fonds privés vont remplacer l'effort des collectivités. Sinon, le socle sur lequel reposent les politiques culturelles serait abîmé, et certaines collectivités pourraient être tentées d'accélérer leur retrait. Il est impératif de garder à l'esprit la nécessité de préserver une philosophie d'intérêt général pour la culture garantie par les collectivités et l'Etat. Le mécénat peut aussi y contribuer par la plus-value qu'il représente. Les financements privés soutiennent des projets ou des institutions pour une durée limitée. Leurs dons sont donc volatils. Autrement dit, les fonds privés ne contribuent pas à structurer une politique culturelle. Jamais ils n'exonèrent la collectivité de ses responsabilités. Les fonds de dotation abondés par plusieurs mécènes représentent une formule qui peut tempérer ce risque.

Qu'en est-il du risque d'ingérence des contributeurs privés ?
Les acteurs culturels doivent affirmer le principe de non-ingérence pour tout contributeur public ou privé. Cela vaut déjà pour les projets faisant l'objet de financements publics croisés. En cas de financements privés, la règle selon laquelle l'Etat et les collectivités sont les garants de l'indépendance des projets vaut toujours. Dans l'ensemble, les mécènes jouent le jeu sans adopter de posture critique, et certains acceptent de financer des projets qui s'écartent des goûts dominants.

une démarche de marketing territorial et de communication dans laquelle il faut s'adresser à différents publics. Dans les campagnes de financement participatif, un important travail d'animation est nécessaire sur internet, à travers les réseaux sociaux et également en s'appuyant sur les établissements et les associations des « amis » (autres acteurs culturels du territoire), en utilisant des flyers, des affiches... « L'appel au financement populaire doit être légitime. Il faut que le projet soit facile à comprendre, fortement enraciné dans son territoire et soutenu par une campagne décalée ou par une dynamique locale forte », résume Pierre-Yves Lochon, fondateur de Clic France.

Fédérer autour d'un projet

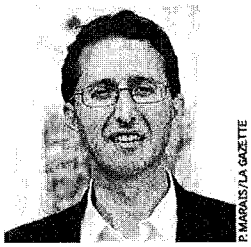
Le muséum de Toulouse a lancé la marque Tous pour Twiga afin de collecter pour ses 150 ans 15000 euros qui serviront à financer la naturalisation d'une girafe. « L'idée est de fédérer les gens autour de ce projet. Nous procédons à des envois réguliers : des messages de remobilisation classiques sur le niveau des dons récoltés, mais aussi des informations scientifiques sur la situation des girafes, des entretiens avec des scientifiques... », explique Mélanie Caumes, responsable de la communication. Préparer la campagne prend autant de temps que la durée de la campagne elle-même, à savoir deux à trois mois. Le profil de la personne assurant l'animation au quotidien n'est pas évident à trouver. « Il faut être prêt à interagir avec les donateurs, engager un dialogue avec eux. Souvent, ce sont les directions de la communication qui s'en chargent. Si elles savent établir les plans institutionnels, positionner leur mission, elles ne sont pas toujours dans le dialogue interactif et participatif », prévient Laurence Boursican, directrice générale de la plateforme Culture Time.
Le mécénat ou le financement participatifs sont des outils que les collectivités découvrent encore. Ils font peur à certains qui craignent un éventuel appauvrissement de l'offre culturelle. Ces modèles devraient pourtant se développer largement dans les années à venir.

« Le marketing est utile aux institutions non lucratives »

Professeur à l'université Paris 1, Jean-Michel Tobelem, spécialiste de la gestion des équipements culturels, explique comment adapter la recherche de financements privés aux enjeux des politiques publiques.

Sommes-nous à l'aube d'une nouvelle ère de l'économie de la culture ?

Dans le secteur non marchand, on ne voit pas poindre de modèle économique alternatif capable de se substituer à celui que nous connaissons aujourd'hui, en France ou à l'étranger. Il s'agit essentiellement de ressources complémentaires. En outre, la baisse des financements publics se solde toujours par une contraction des moyens généraux. Il faut donc toujours faire avec moins. Sans oublier que la recherche de recettes nouvelles engendre des coûts supplémentaires.



P. MARAIS/LA GAZETTE

Jean-Michel Tobelem, professeur associé à l'université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, directeur d'Option culture.

Beaucoup d'acteurs publics craignent que l'argent privé dévoie le service public de la culture. Comment déjouer ce risque ?

Certes, il existe des réticences. Elles sont dues soit à une hostilité de principe, soit à des expériences malheureuses. Il s'agit d'être pragmatique, en faisant le tour des financements possibles, en retenant ceux qui sont compatibles avec l'éthique du service public concerné.

Il faut aussi oser penser en termes de marketing et de stratégie, des techniques qui font peur à certains professionnels de la culture parce qu'ils ne sont pas suffisamment familiarisés avec elles.

Que peuvent apporter ces deux techniques ?

Appliqué de façon raisonnée et raisonnable, le marketing est utile aux institutions non lucratives, non seulement pour accroître leurs ressources, mais aussi pour remplir leurs missions de conquête et de diversification de leurs publics. La stratégie permet de formaliser leurs missions fondamentales et leurs objectifs, avec un plan d'actions, un chiffrage et un phasage.

Sur cette base, les professionnels peuvent alors discuter avec les contributeurs privés et expliquer ce qui les distingue des autres institutions, dans quelle direction ils veulent aller, et pourquoi leur structure a besoin de leur soutien. Ces partenaires voient alors clairement pourquoi ils peuvent adhérer à tel ou tel projet. Les professionnels de la culture doivent avoir une conscience claire des implications éthiques et déontologiques de leurs missions, pour définir la ligne jaune à ne pas franchir.

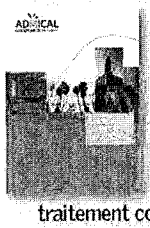
Les difficultés viennent-elles d'un manque de professionnalisation ?

Il est normal que les responsables des institutions culturelles n'aient pas forcément les outils et la méthodologie en matière de marketing, de stratégie, de collecte de fonds, etc. En revanche, ils peuvent se faire accompagner par un spécialiste. Un accompagnement a certes un coût, mais il reste infime dans le budget de fonctionnement d'une structure, même la plus petite. Et, au final, il s'agit d'améliorer son positionnement pour trouver de nouveaux partenaires. Par ailleurs, les associations professionnelles et les organismes de formation devraient avancer dans leur réflexion sur ces questions. Or, à ce jour, ni les unes ni les autres ne paraissent proposer de solutions.

Pour aller plus loi

À LIRE

Un guide du mé



L'Admical vie
qui recueille l'
sables du mé
différentes. T
ment sur le si
facettes : quel
Sur quels par
traitement comptable ?...

www.admical.org

SUR LE WEB

Publication de l'

L'Agence du patrimoine im
publié en 2012 un guide qu
nat et le parrainage : « Con
général avec le concours d
mécénat, fonds de dotatio

www.economie.gouv.fr > publications d

L'expérience des nationales

Dans un rapport publié en
la Culture et l'inspection g
sent au crible les options p
sources propres des équip
naux. Avec des enseignem

(*) « Rapport d'évaluation des politiques
propres des organismes culturels de l'Et

la Gaze

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATI

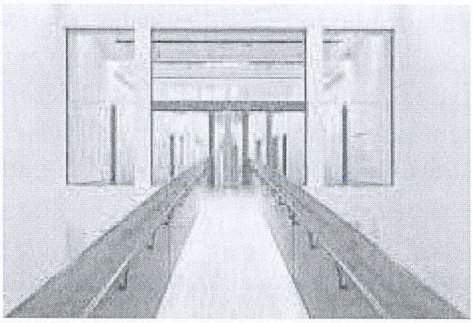
- « Les acteurs culturels en termes de marketin Jean-Michel Tobelem
  www.lagazette.fr/413431
- Entretien avec Frédéri de la Fédération nation de directeurs des affai
  www.lagazette.fr/413437

DOCUMENT 10

MODERNISATION

Le design au service des politiques publiques

La lettre du cadre territorial - Article publié le 10 avril 2014 | par Jean-Christophe Poirot



©P.Formisano

Le design n'est pas un style. C'est une méthode pour concevoir, avec l'utilisateur, des équipements, des services, des politiques publiques les plus adaptés aux usages. Objectif : améliorer la performance des services publics rendus à l'usager. Et si le design et les designers étaient demain les acteurs de l'innovation au service des politiques publiques ? Les explications d'un pionnier de la démarche en France, Stéphane Vincent, délégué général de la 27e Région.

Stéphane Vincent est le délégué général de la 27e Région. Créé en 2008, à l'initiative de l'Association des régions de France, ce laboratoire de transformation publique explore de nouvelles façons d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Pourquoi faut-il, selon vous, repenser la manière de concevoir les politiques publiques ?

La culture en vigueur dans la gestion publique reste fortement marquée par le « **nouveau management public** » inventé dans les années soixante-dix pour développer la performance des services publics. Alors que la société a changé, de même que les agents et les élus, on travaille encore sur le même modèle, avec la même matrice administrative. Les élus pensent des lois, mises en œuvre administrativement, avec le citoyen en bout de chaîne. Ce modèle est dépassé, il doit être repensé.

Au travail « en silo », l'administration doit substituer le modèle de l'open source, c'est-à-dire une économie de l'échange et du partage qui produit de l'efficacité et de la connaissance. L'expertise traditionnelle doit laisser place à une nouvelle approche de l'utilisateur des politiques, redonner une place centrale à la question des usages et des **usagers**, l'élément clé de la compréhension des enjeux et de l'élaboration des solutions.

Il faut admettre également de mettre les **politiques publiques** au « banc d'essai ». Peut-on aujourd'hui bien concevoir sans aménager des espaces, du temps et des méthodes nous aidant à réinterroger le problème posé, à décaler le regard pour imaginer des solutions alternatives, puis les expérimenter et les tester avec les **usagers** ? Google teste bien ses nouveaux services avec les usagers. Pourquoi ne pas le faire avec les **politiques publiques**, des petites villes jusqu'à l'État ? Des exemples existent au Danemark (le Mindlab), au Royaume Unis (le Silk), aux États-Unis (Public Policy Lab)…

Comment définir votre nouvelle approche, le « design de service » ?

La question que nous posons est : « voulons-nous des **politiques publiques** mieux conçues ? ». Si oui, des disciplines méconnues par le politique peuvent apporter une contribution originale à l'élaboration des politiques publiques. Le **design de service**, en particulier, rassemble des méthodes qui permettent d'améliorer l'ensemble d'un processus en prenant comme point de

vue toute la chaîne des utilisateurs, du décideur jusqu'au bénéficiaire final. Sa singularité – par rapport notamment au design industriel – tient au fait qu'il s'appuie sur l'expertise d'usage, qu'il procède d'une démarche de conception créative associant l'utilisateur ; d'où l'expression de **co-conception des politiques publiques**.

Que peuvent apporter des designers à la compréhension des politiques publiques locales ?

Les **designers** ont une boîte à outils utile pour réinterroger les problématiques depuis les usages réels. Ils ont l'habitude des techniques de prototypage, alors que l'**action publique** est souvent conçue « en tunnel ». Ils pratiquent les allers-retours de type «essai-erreur-retour en arrière» utiles à une conception fine des politiques. Ils ont également une capacité à rendre visibles et tangibles des choses complexes – un processus administratif, un ensemble de données… –, au moyen d'illustrations, de schémas, de maquettes…

Les visuels remplacent utilement « l'incontournable » rapport écrit de 300 pages qui clôt habituellement le processus traditionnel d'ingénierie et de conseil. Il est beaucoup plus facile de discuter à partir de supports qui « tangibilisent » ce que l'on veut obtenir. Aux techniques du **design de service**, nous conjuguons des méthodes issues des sciences humaines. Elles permettent de mieux comprendre les pratiques réelles des **usagers**. Et puis, convoquer des sociologues, des ethnologues… c'est réintroduire de la pluridisciplinarité dans un univers assez homogène, élus, consultants et fonctionnaires ayant finalement des « profils » assez proches.

En quoi cette approche est-elle différente des processus participatifs classiques ?

La démocratie participative se déroule souvent en périphérie du processus de conception lui-même. Elle est cantonnée à un moment précis du processus, souvent en aval, quand les grandes décisions sont prises, alors qu'un travail plus quotidien et plus souterrain serait nécessaire pour répondre aux enjeux ordinaires des politiques publiques.

Le **design** veut, lui, embrasser l'ensemble du processus de conception et être au cœur de la décision. Il fait de la participation un moyen – et non une fin en soi – de parvenir à un but : améliorer la qualité de la conception. On ne travaille pas dans une optique quantitative représentative, mais dans une approche de type recherche de compréhension qualitative, en permettant de libérer la parole des « invisibles », ces gens que l'on n'entend pas dans les processus de consultation habituels.

Concrètement, comment ça marche ?

Nous avons travaillé entre 2009 et 2010 sur une douzaine de politiques régionales, selon le principe de la « résidence », c'est-à-dire l'installation sur le terrain (quartier, village, gare, lycée, université, etc.) d'une équipe interdisciplinaire durant plusieurs semaines étalées sur trois ou quatre mois. La démarche débute par une phase de ré-interrogation des problèmes et de compréhension des pratiques. Pour cela, nous pratiquons le travail en immersion : nous vivons l'expérience avec l'usager. Par exemple, lorsque nous avons travaillé pour la région Champagne-Ardennes sur « le lycée à haute qualité humaine », nous avons dormi à l'internat du lycée.

Un deuxième principe d'action réside dans la réalisation d'un prototype le plus tôt possible dans le processus. Plutôt qu'un rapport en fin de parcours, nous produisons des photos, des maquettes, des vidéos… Nous proposons également des simulations sous forme de scénarios d'usage, des tests qui reconstituent l'expérience de l'utilisateur… Ces outils constituent le

véhicule de la réflexion collective ; ils font réagir les gens et c'est l'amélioration progressive du prototype qui conduit à la solution. À la fin, le travail fait l'objet d'une restitution, d'une exposition, d'une performance. On en tire des enseignements, on « dézoome », on se sert du prototype comme d'un microlaboratoire d'une politique plus vaste.

Pouvez-vous nous donner des exemples ?

Les applications sont presque illimitées. Accompagnés et formés par nos soins, les agents de la région Champagne-Ardenne ont mis cinq jours pour repenser le volet culture de la carte à puce LycéO, d'abord en enquêtant sur le terrain à la façon d'apprentis ethnologues, puis en imaginant des améliorations sous la forme de maquettes qu'ils ont ensuite soumises directement aux établissements dépositaires de la carte (cinémas, équipements culturels, lycées), pour en tirer enfin cinq changements précis à opérer.

En région Auvergne, ces méthodes ont permis d'inventer une nouvelle façon de concevoir les maisons de santé, alors que les projets précédemment soumis à la région étaient jugés décevants, réduits à des démarches architecturales.

Le gouvernement danois s'est servi du design pour réinterroger les pratiques d'achats durables, jugées contre-productives, et inventer une approche plus globale et moins centrées sur des clauses dans des contrats – une expérience que nous allons mener nous-mêmes avec la région Rhône-Alpes.

À Bruxelles, le Comité des Régions se sert même du design pour repenser le concept de « gouvernance territoriale », perçu comme trop bureaucratique ; l'objectif est de repartir du point de vue de ceux qui devront utiliser cette forme de gouvernance (élus locaux, fonctionnaires, citoyens).

Comment faire pour que la démarche « design » s'inscrive durablement dans la pratique des collectivités ?

Le risque de l'approche gadget – c'est rigolo et ça fait joli dans le tableau – existe, tout comme celui de rendre les agents dépendants d'une nouvelle méthode, alors qu'il s'agit de les aider à transformer leurs pratiques. À nous de bien expliquer que le **design** n'est pas un bidule créatif de plus, mais qu'il est consubstantiel à la **modernisation de la gestion publique**, qu'il permet d'éviter des gaspillages, des erreurs récurrentes, des pertes de temps et d'argent.

L'expérience nous prouve que cette approche renouvelle les façons de penser les questions de transversalité, d'évaluation, de prospective… Pour l'inscrire dans la culture de management, nous défendons l'idée de l'installation de laboratoires d'innovation embarqués au sein des collectivités. Depuis 2011, nous aidons plusieurs régions, via des programmes de recherche-action, à prototyper leur propre laboratoire de design et d'innovation.

DOCUMENT 11

DOSSIER

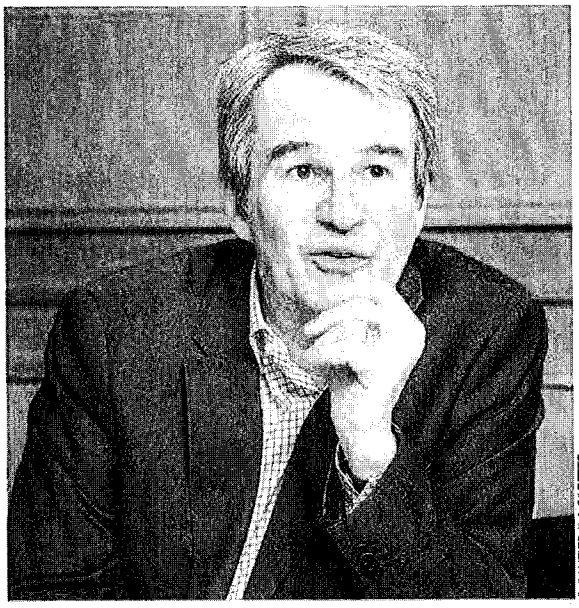
La Gazette - 22 février 2016

POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES : OSEZ L'EVALUATION ! (extrait)

FRANÇOIS MOUTERDE

«Depuis environ trois ans, l'activité au niveau local subit un coup de frein évident»

Le président honoraire de la Société française de l'évaluation, également directeur associé de Planète publique, revient sur la pratique de l'évaluation dans les collectivités locales.



S. GAUTIER/LA GAZETTE

L'évaluation est-elle en croissance dans les collectivités locales?

Depuis vingt ans, l'évaluation s'est considérablement développée, mais, depuis environ trois ans, l'activité au niveau local subit un coup de frein évident. Les régions, par exemple, en font beaucoup moins qu'avant, et il ne s'agit en aucun cas d'une démarche systématique, en particulier sur des politiques structurantes comme les lycées ou les transports express régionaux. Cette inversion correspond à la contrainte financière qui pèse sur les collectivités locales. Tous les budgets sont rabotés et les dépenses d'études liées à l'évaluation n'y font pas exception. On constate aussi une baisse du montant moyen des appels d'offres dans le domaine de l'évaluation, de l'ordre d'un tiers environ. Je ne veux pas porter un discours pessimiste. Sur la longue durée, objectivement, l'évaluation n'est pas encore passée à un niveau stratégique sur les grands sujets de l'action publique.

«L'évaluation pourrait permettre de mener une politique plus fine et pertinente qu'un rabot de 5% sur toutes les dépenses.»

Pourtant, elle peut justement aider les élus dans leurs arbitrages budgétaires...

Intellectuellement oui, l'évaluation pourrait permettre de mener une politique plus fine et pertinente qu'un rabot de 5% sur toutes les dépenses mais, dans les faits, c'est très peu le cas. C'est dommage, puisque les budgets dédiés à l'évaluation restent très modestes par rapport aux dépenses de fonctionnement d'une grande collectivité. Le souci, c'est aussi que l'évaluation prend du temps. Entre la commande et le rapport final, il faut compter au minimum entre six mois et un an.

Les évaluations sont-elles assez suivies d'effets et diffusées?

Non, loin de là. Personne ne dispose de chiffres fiables mais, d'expérience, je dirai qu'environ la moitié reste dans des tiroirs. Ce n'est pas forcément parce qu'il s'agit d'un document gênant, mais plutôt que les conclusions ne s'imbriquent pas suffisamment dans la vie de la collectivité, son fonctionnement, ses équilibres politiques, son budget, sa culture, etc.

On ne peut pas dire qu'il y a, aujourd'hui, un réflexe immédiat des responsables politiques et médiatiques de se saisir des études d'évaluation. Le politique est le commanditaire et le premier destinataire, mais le compte rendu doit aussi être adressé au grand public. Pourtant, il est rarissime de trouver dans la presse généraliste des articles sur les évaluations de telle ou telle action. C'est aussi à nous, évaluateurs, de nous interroger sur la dimension pédagogique de nos rapports.

Que préconisez-vous pour améliorer l'évaluation en France?

Il faut insister sur la médiatisation des rapports, pour les porter à la connaissance du grand public et alimenter le débat. C'est le moyen de peser pour améliorer nos politiques publiques, quelles qu'elles soient. On pourrait aussi imaginer une évaluation obligatoire pour toute politique publique au-delà d'un certain montant.

Plus globalement, il faut sortir de cette idée collective selon laquelle la puissance publique fait forcément le bien et génère de l'intérêt général. Il n'existe pas de politique publique vertueuse à 100%. Dans cette logique, l'évaluation devrait être considérée comme une composante de base de l'action publique, au même titre que le droit, les finances, la gestion des ressources humaines et le management.●

Un observatoire dédié, en novembre

Fondée en 1999, la Société française de l'évaluation réunit les différents acteurs concernés (fonctionnaires d'Etat et territoriaux, chargés d'études et de recherche, consultants, associatifs) pour promouvoir l'évaluation dans les secteurs public et privé. L'association vise aussi l'amélioration des techniques et des méthodes, et le respect des règles éthiques. La SFE a lancé, en 2014, un observatoire de l'évaluation, dont la deuxième édition sera présentée au mois de novembre.

Les cinq étapes clés de l'évaluation d'une politique publique

Le processus d'évaluation d'une politique publique se construit par étapes successives. Chacune est essentielle à sa bonne marche.

01 Cadrer le périmètre de la commande

Nécessitant une implication forte de l'élu référent ou de la direction générale, cette première étape vise à cadrer le périmètre de l'évaluation et à en fixer le calendrier, le budget, les finalités et les personnes, agents ou bénéficiaires, qui seront interrogées. Plus la préparation sera précise et pensée en amont, plus le déroulement de l'évaluation sera efficace et rapide, en particulier en ce qui concerne la récupération et le traitement des données.

Enfin, cette étape est aussi l'occasion de s'assurer que l'évaluation bénéficie bien d'un soutien politique et managérial, condition de son application le cas échéant.

02 Définir le cahier des charges

Le cahier des charges est le référentiel de l'évaluation. Il doit comporter le choix des questions évaluatives, c'est-à-dire les questions majeures qui se poseront durant l'évaluation et qui serviront de base au jugement final. Il s'agit également de choisir la méthodologie retenue pour l'évaluation et les outils de collecte de données qui seront utilisés.

Enfin, si l'évaluation est réalisée par un prestataire extérieur, il faudra élaborer un cahier des clauses particulières de l'évaluation et procéder à sa sélection par le biais d'un appel d'offres.

03 Récolter les données qualitatives et quantitatives

La collecte des données quantitatives et qualitatives ainsi que leur traitement constituent le cœur de l'évaluation : la qualité des ressources collectées conditionne directement le résultat final de l'évaluation. De multiples sources et méthodes peuvent ainsi être combinées : textes de référence, prise de parole individuelle (entretien) et/ou collective (atelier, table ronde), questionnaires, benchmark, traitement statistique, analyse des dispositifs externes à la collectivité, étude de cas...

04 Restituer les résultats pour établir le jugement final

Une fois les résultats obtenus, ceux-ci sont restitués aux acteurs associés à l'évaluation. Les données sont analysées afin de construire un jugement de valeur sur la politique évaluée – les enjeux de l'évaluation, les questions, les critères de jugement ainsi que de la méthode employée seront rappelés.

Ce jugement de valeur permet, par la suite, la formulation de recommandations et de préconisations.

05 Diffuser et accompagner pour un meilleur suivi

L'évaluation n'a d'intérêt que si elle est largement diffusée. Il conviendra donc de restituer les résultats à l'ensemble des personnes consultées (élus, agents et citoyens). Selon le destinataire, la diffusion devra prendre une forme appropriée : un rapport final, une synthèse écrite, un débat, une réunion publique, une mise en ligne, un communiqué de presse...

Les recommandations et les préconisations sur l'action publique devront, quant à elles, être suivies d'un accompagnement de la direction concernée, afin d'en permettre son appropriation pour une mise en œuvre optimale.●

Avant, pendant ou après ?

Près de la moitié des évaluations menées en France sont effectuées simultanément à la mise en œuvre de la politique publique évaluée. A l'inverse, les évaluations ex post (à la fin du programme) et encore plus ex ante (au lancement du programme) sont sous-représentées. Les premières parce qu'elles présentent un lien moins direct avec la décision publique et ne permettent pas d'ajuster une politique au fil de l'eau, les secondes parce qu'elles soulèvent des questions de méthode, de temps et de budget, jugées plus délicates.

À LIRE

Avis et rapport du Cese

Comment encourager l'évaluation des politiques publiques en France ? C'est à cette question que s'est proposé de répondre le Conseil économique et social (Cese), dans l'avis rendu le 8 septembre 2015. Soumis au vote de l'assemblée plénière et adopté à l'unanimité avec 194 voix, le texte « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques » est le premier avis émis par l'institution sur ce sujet. Il est accompagné d'un rapport de réflexion.

Avis et rapport de Nasser Mansouri-Guilani, rapporteur au Cese, septembre 2015.

SUR LE WEB

Fiches pratiques de l'Afigese

L'Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (Afigese) dispose d'un groupe de travail sur l'évaluation des politiques publiques. Elle met à la disposition de ses membres des fiches pratiques sur les différentes étapes à suivre.

http://goo.gl/OojBCw

L'évaluation, un enjeu de gouvernance locale ?

Dans la lignée de ses « cahiers de l'évaluation », publiés régulièrement, la ville de Nantes a mis en ligne en 2014, conjointement avec la métropole, un bilan de son action en matière d'évaluation depuis 2004, intitulé « Evaluer les politiques publiques : enjeu de gouvernance locale ? ». On y trouve des outils méthodologiques pouvant accompagner d'autres collectivités dans cette démarche.

http://goo.gl/TYJecG

DOCUMENT 12

Le Courrier des maires et des élus locaux N° 0287 – 9 février 2015

Mécénat, taxes, crowdfunding, tarifs… les financements de complément

Il n'y a ni petites économies, ni petites ressources. Du financement participatif des particuliers au mécénat des entreprises, du levier des taxes à la révision des politiques de tarifs et redevances, les financements d'appoint ne sont pas à négliger, à court ou moyen terme.

Actionner le levier des taxes annexes

Si une hausse des impôts locaux n'est pas à l'ordre du jour, du moins pas avant 2016, l'idée d'actionner les taxes a déjà bien essaimé. « A Wittenheim, nous avons effectué une hausse pluriannuelle de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), vu que nous avons la plus grosse zone commerciale du Haut-Rhin, et modulé la taxe d'aménagement sur plusieurs projets immobiliers. Mais il faut le faire de manière raisonnable », plaide le maire, Antoine Homé. La taxe sur les surfaces commerciales est aussi scrutée par les élus. En octobre dernier, une étude de l'Association des petites villes de France indiquait que 53 % de ses membres pensaient augmenter taxes et redevances et 30 % en instituer de nouvelles, la taxe de séjour et la TLPE étant privilégiées. La taxe d'habitation sur les résidences secondaires pourra être aussi alourdie par les communes. Autre possibilité : renoncer à certains abattements facultatifs s'agissant des taxes d'habitation et foncières. Sans afficher in fine de hausse des taux des « 4 vieilles »…

Optimiser les politiques tarifaires des services

En quelques mois, l'augmentation des frais de cantines scolaires est devenue le symbole d'une hausse « cachée » de la fiscalité locale, derrière des taux de taxe ménage inchangés. Pour autant, utiliser le levier tarifaire n'est pas forcément synonyme de hausse généralisée et aveugle. Ce sont d'abord les politiques d'exonérations et de dégrèvements dont il faut vérifier la justesse. Les tarifs d'opérations « ponctuelles » sont aussi à prendre en considération : « Nous avons révisé les tarifs municipaux les plus en décalage avec les coûts réels, ceux sous-évalués, comme les locations de salles », développe le maire de Wittenheim. Voici pour le court terme. Ce qui n'empêche pas, pour la deuxième partie de mandat, de réinterroger plus globalement la politique tarifaire des services publics locaux et la répartition de l'effort à réaliser entre contribuable local et usager du service. Sans se contenter d'un transfert de charge, mais aussi d'optimiser le rendement au meilleur coût de ces services.

Cultiver le champ du mécénat d'entreprises

Un Français sur trois serait prêt à faire un don pour financer un projet d'intérêt général porté par une collectivité, avec une forte prédilection pour la culture, l'environnement et l'action sociale. Inattendus, ces résultats sont issus d'un sondage réalisé par le cabinet EY (Ernst&Young) à l'occasion d'une étude consacrée aux collectivités et au mécénat. Le cabinet identifie deux voies pour faire appel aux dons des entreprises comme des particuliers : d'abord, celle de campagnes ponctuelles « autour d'une urgence ou d'un projet emblématique du territoire ». C'est ainsi que le département du Doubs a financé l'acquisition d'une toile de Courbet, le conseil général récoltant 2,5 millions d'entreprises locales sur les quatre nécessaires. Seconde voie : une « structuration pérenne pour […] soutenir un ensemble de politiques publiques », telles que les « missions mécénat » de Rouen, Reims et des Hauts-de-Seine, ou le fonds de dotation de Bordeaux.

Jouer de la proximité du crowdfunding

Embryonnaire pour le financement de projets de collectivités, le crowdfunding ou financement participatif se veut aussi plus réactif, via des plateformes internet, et plus souple car moins encadré juridiquement. Le tout sans intermédiaire bancaire. Au 1er semestre 2014, plus de 66 millions d'euros ont été levés directement auprès des Français, multipliant par deux les résultats du 1er semestre 2013. Les prêts restent la voie privilégiée (56,5 %) devant les dons (29 %) et les participations au capital (14,5 %). La proximité géographique du projet est un critère majeur de la décision d'investissement des épargnants. Les élus locaux voient là un levier nouveau pour doper leurs projets d'investissements. Récemment, la commune de Bergues (Nord) a lancé un appel de fonds pour finaliser le budget d'un million d'euros nécessaire à la rénovation du beffroi.

Mutualisation

A Toulouse, la ville et l'interco affichent des économies

Dès sa création en 2009, la communauté urbaine de Toulouse a posé comme principe de base la mutualisation de ses directions support. Il en ressort une optimisation des ressources humaines et de substantielles économies.

La quasi-totalité des grandes intercommunalités se sont constituées sur un principe de double administration, à l'instar de Nantes, Lyon, Bordeaux ou Marseille. En transformant sa communauté d'agglomération en communauté urbaine (CU) le 1er janvier 2009, Toulouse (440 000 habitants pour la ville centre et 703 000 habitants pour la CU de 37 communes, Haute-Garonne) a fait le choix de la mutualisation des services entre la CU et la ville centre. Un principe qui s'applique aux cabinets du maire et du président, à la direction générale des services, à douze directions et services support, à l'exception des deux directions des finances. « Cela tient à des considérations surtout techniques, mais aussi pour partie politiques », indique Edouard Guerreiro-Bochereau, chargé d'études prospectives à la direction des ressources humaines de la ville. « Un travail a cependant été conduit sur l'uniformisation des outils informatiques, des systèmes d'information financière et des procédures de travail. »

Eviter les doublons

Quatre compétences restent strictement municipales et gardent leur direction générale: la culture, la solidarité, la tranquillité-domaine public et l'éducation, jeunesse, loisirs et sports. « Le périmètre de mutualisation a évolué progressivement », précise Edouard Guerreiro-Bochereau. Après les fonctions support, quelques mutualisations techniques sur l'entretien des bâtiments et du parc automobile ont été réalisées, puis l'évolution s'est faite au fil de l'eau entre janvier 2009 et décembre 2010 pour intégrer des fonctions complémentaires telles que la communication interne ou la direction de la communication.

Deux objectifs majeurs ont guidé la démarche: éviter les doublons en utilisant les ressources disponibles à la ville et maintenir une administration de proximité, avec huit pôles territoriaux qui dépendent du directeur général des services (DGS) et assurent sur le territoire les compétences de la CU en matière de voirie, gestion de l'espace public... Ainsi, les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont passés de 250 salariés en communauté d'agglomération à 2700 en communauté urbaine. 1500 agents sont mutualisés, c'est-à-dire qu'ils travaillent à la fois pour la CU et pour la ville et 1200 travaillent exclusivement pour Toulouse métropole, soit sur des compétences qui lui sont propres, soit dans les pôles territoriaux. Une cinquantaine d'embauches ont été nécessaires pour renforcer les effectifs sur le territoire, mais « en ne créant pas de double administration, nous avons évité 181 recrutements, soit une économie estimée à 6,3 millions d'euros par an sur la base de 35 000 euros brut par emploi », indique Philippe Mahé, DGS de Toulouse métropole et de la ville.

« Nous partons du principe que sans la mutualisation, les services support de la ville auraient conservé leurs effectifs, et ceux de Toulouse métropole auraient dû se doter des moyens que la ville met à sa disposition aujourd'hui », ajoute Edouard Guerreiro-Bochereau. « L'objectif n'était pas de chercher à faire des économies spontanément, mais d'avoir une utilisation raisonnée des ressources et ainsi d'éviter des dépenses supplémentaires. »

Harmonisation

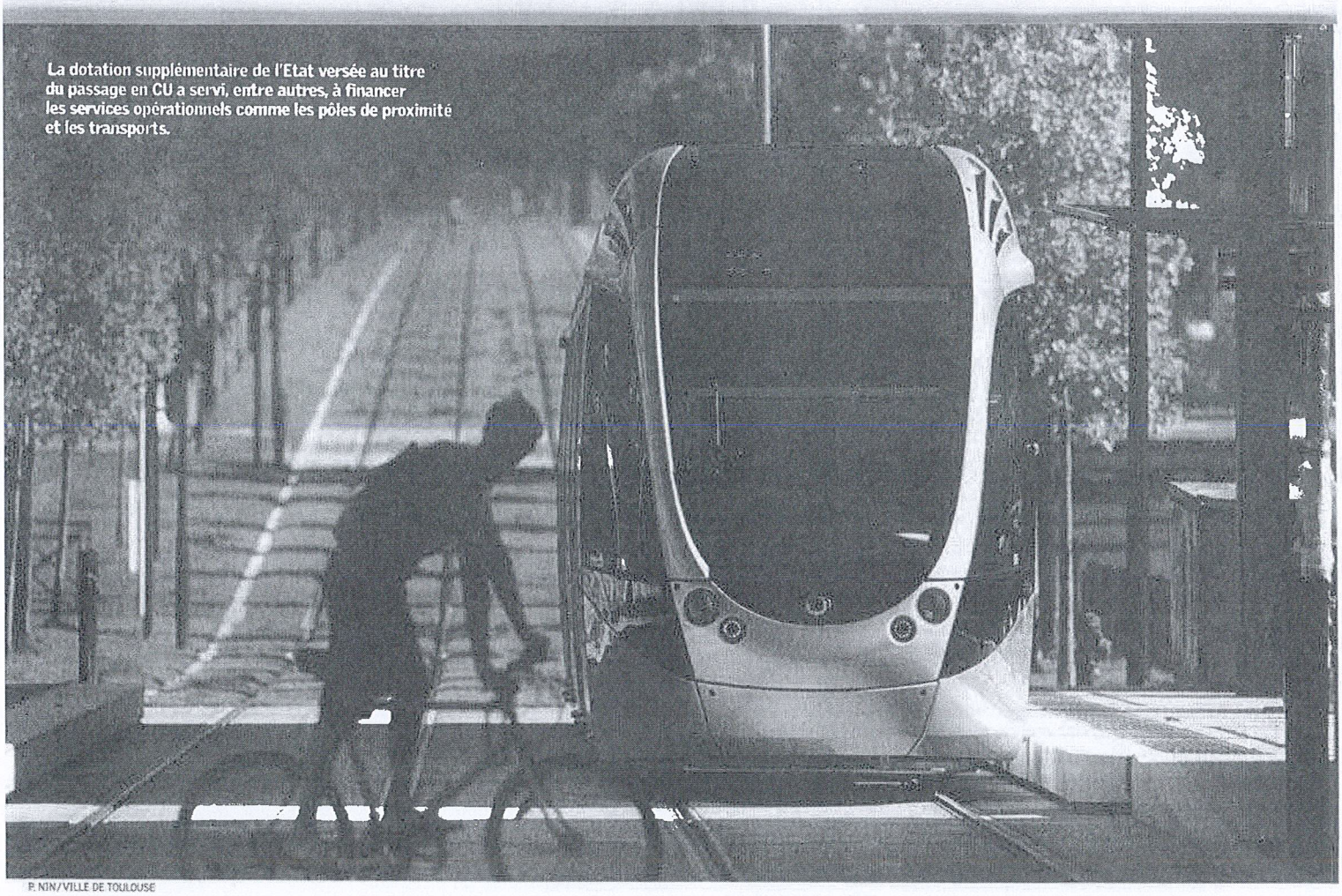
Mutualisation rime aussi avec harmonisation des conditions d'emploi et de rémunération des personnels. Une étape d'autant plus délicate à réaliser qu'avant le passage en communauté urbaine, il existait autant de régimes indemnitaires et de possibilités de déroulement de carrière que de communes. La solution a consisté à créer une grille identique pour la ville et la CU. Le surcoût de 20%, soit 6 millions d'euros sur deux ans, a été totalement absorbé par la dotation supplémentaire de l'Etat versée au titre du passage en CU (28 millions). Cette harmonisation facilite de plus les transferts de salariés d'un service à l'autre et d'une collectivité à l'autre en fonction de l'évolution des besoins. « La dotation supplémen-

JURIDIQUE

Le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L.5211-4-1 du CGCT a pour conséquence d'abandonner le système de calcul au forfait pour passer à un système basé sur le coût réel. Ce remboursement s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constaté par l'EPCI ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition.

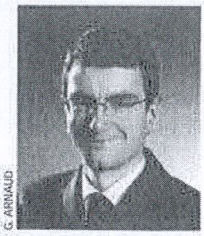
3%

C'est l'évolution de la masse salariale de la ville de Toulouse en 2011 (308 millions d'euros, 7 400 salariés), contre 5 à 6% par an entre 2001 et 2007 (250 embauches).



La dotation supplémentaire de l'Etat versée au titre du passage en CU a servi, entre autres, à financer les services opérationnels comme les pôles de proximité et les transports.

P. NIN/VILLE DE TOULOUSE



G. ARNAUD

L'EXPERT

JOËL BERNOT, avocat au barreau de Nantes

«Les conventions devront être réécrites»

«La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 impose un réexamen des pratiques existantes en matière de mutualisation. Il importe de rappeler que les conventions de mise à disposition de services ne concernent que les domaines dans lesquelles existe un transfert de compétences.
Pour une mutualisation ascendante [de la commune vers l'établissement public de coopération intercommunale, EPCI], ce régime ne s'applique qu'en cas de transfert partiel de compétences, le transfert total d'une compétence entraînant, de droit, le transfert des services chargés de leur mise en œuvre. En outre, de nouvelles règles financières sont prévues pour les mises à disposition de services [article 5211-16 du Code général des collectivités territoriales, CGCT, résultant du décret du 10 mai 2011]. Pour les services fonctionnels, les plus souvent visés lorsque l'on parle de mutualisation, c'est le nouveau dispositif de la création de services communs qui a principalement vocation à s'appliquer. Ces services communs, dont le régime est prévu par l'article L.5211-4-2 du CGCT, sont rattachés à l'EPCI. Les conventions de mutualisation signées à ce jour devront donc être réécrites pour être mises en conformité avec le nouveau corpus juridique.»

120 M€

C'est le poids de la masse salariale de Toulouse métropole en 2011 (2700 salariés), soit 18 % du budget de fonctionnement de la communauté urbaine.

taire a aussi servi à financer les services opérationnels dont les pôles de proximité et les transports», ajoute Philippe Mahé soulignant au passage les gains de temps obtenus du fait de la réduction des échelons de décision simplifiant l'arbitrage des dossiers et par la tenue de réunions des cadres communes ville et CU. «Ce n'est pas quantifiable, mais l'efficacité de l'action publique est dopée», assure le DGS.
Enfin, Toulouse a mis en place une commission de suivi et d'évaluation des charges de mutualisation qui produit notamment un rapport annuel détaillé des montants liés à ces charges. De fait, la mutualisation génère des flux financiers croisés entre l'EPCI et la ville centre (26,7 millions d'euros à Toulouse et Toulouse métropole en 2011) qu'il faut pouvoir justifier auprès des élus. D'autant que le solde net s'élève à 10 millions d'euros à la charge de la ville centre, les directions étant principalement mutualisées depuis l'intercommunalité. «Ce coût supplémentaire pour la ville est à mettre en regard de la charge de personnel qu'elle aurait conservé sans la mutualisation», précise Edouard Guerreiro-Bochereau. *Fabienne Proux*