



**Chambre régionale des comptes
du Centre, Limousin**

Le président

Orléans, le 17 juillet 2012

à

Monsieur Jean-Paul DENANOT
Président du conseil régional du Limousin
27, boulevard de la Corderie
CS 3116
87031 LIMOGES CEDEX1

OBJET : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion du conseil régional du Limousin (article L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le président,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin a examiné la gestion du conseil régional du Limousin que vous présidez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 30 novembre 2011.

Dans sa séance du 4 janvier 2012, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 19 avril 2012.

La chambre, dans sa séance du 23 mai 2012, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 5 juin 2012, que vous avez reçues le 6 juin 2012 et auxquelles vous avez apporté réponse le 27 juin 2012.

En conséquence, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives auquel a été jointe votre réponse.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par le conseil régional.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au directeur départemental des finances publiques.

Veillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre ROCCA

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L.243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes

du Centre, Limousin

dans sa séance du 23 mai 2012

sur la gestion du conseil régional du Limousin

SOMMAIRE

1 - Présentation

1.1 - La région Limousin	6
1.2 - L'institution régionale	6

2 - Suites du précédent contrôle

3 - L'exécution budgétaire et la fiabilité des comptes

3.1 - L'exécution budgétaire	9
3.2 - La fiabilité et la sincérité des comptes	9
3.2.1 - Les provisions	9
3.2.2 - Les amortissements	10
3.2.3 - Les immobilisations	10
3.2.4 - La fiabilité de l'état de la dette	11
3.2.5 - Information incomplète sur les engagements donnés et reçus	12

4 - La situation financière

4.1 - Précisions méthodologiques	12
4.2 - Les recettes de fonctionnement	12
4.2.1 - Les impôts et taxes	12
4.2.2 - Les dotations de l'État	14
4.2.3 - Les autres sources de financement	15
4.3 - Les dépenses de fonctionnement	16
4.3.1 - Les participations et contributions obligatoires	16
4.3.2 - Les subventions	17
4.3.3 - Les charges de personnel	17
4.3.4 - Les charges financières	18
4.4 - L'autofinancement	19
4.5 - L'investissement	20
4.5.1 - Les dépenses d'investissement	20
4.5.2 - Analyse de la dépense d'investissement par fonction	20
4.5.3 - Les recettes d'investissement	21
4.5.4 - La trésorerie	22
4.6 - L'endettement	23
4.6.1 - L'encours de la dette	23
4.6.2 - L'emprunt obligataire	24

5 - Les dépenses relatives aux Lycées

5.1 - Les effectifs	26
5.2 - Les dépenses de l'enseignement du second degré	27
5.2.1 - Les dépenses de fonctionnement des lycées	28
5.2.2 - Les dépenses d'investissement des lycées	30

5.3 - Les subventions attribuées dans le cadre du portail formation Limousin	31
6 - La gestion du personnel	
6.1 - Les effectifs	32
6.1.1 - Le personnel du siège	32
6.1.2 - Le personnel techniciens, ouvriers et de service	32
6.2 - La politique d'avancement	34
6.3 - L'absentéisme et les comptes épargne temps	34
7 - L'absentéisme des élus du conseil régional	
8 - La construction du bâtiment XLIM	
8.1 - Le montage juridique et financier	36
8.2 - Le lancement de l'opération	37
8.3 - Le bilan de l'opération	37
9 - La construction de la maison régionale des sports	
9.1 - La genèse du projet	38
9.2 - Le lancement de l'opération	38
9.3 - Le bilan de l'opération	39
9.4 - Le fonctionnement de la maison des sports	40
10 - L'immobilier de bureau de la région Limousin	
10.1 - Recensement du patrimoine	42
10.1.1 - Le patrimoine propriété de la région	42
10.1.2 - Le patrimoine loué par la région	43
10.1.3 - L'acquisition de l'île de Vassivière	44
10.2 - La connaissance physique, juridique et comptable du patrimoine	45
10.2.1 - Les documents de recensement et du suivi du patrimoine	45
10.2.2 - Les propriétés « incertaines »	46
10.3 - La démarche stratégique en matière d'immobilier	46
10.3.1 - Les documents de programmation	46
10.3.2 - L'adaptation des locaux aux besoins des usagers	47
10.4 - La gestion de l'immobilier	48
10.4.1 - L'organisation	48
10.4.2 - La politique d'entretien des locaux	49
10.4.3 - Les instruments de pilotage	49
10.4.4 - La gestion des risques	50

ANNEXE 1 : recettes de fonctionnement

ANNEXE 2 : dépenses de fonctionnement

ANNEXE 3 : évolution des effectifs lycéens sur 20 ans

Synthèse des observations

La situation financière constatée sur la période 2007-2010 peut-être qualifiée de relativement saine même si les charges de fonctionnement ont progressé à un rythme plus soutenu que les produits, notamment à cause des transferts de personnels en provenance de l'Etat. Toutefois, fin 2010, la capacité d'autofinancement de la région Limousin demeurait suffisante pour faire face au remboursement en capital de sa dette, malgré une nette augmentation de l'encours.

A partir de 2008, la collectivité a réorienté son endettement vers des produits à taux fixe. Fin 2010, 44 % de son stock de dette était composé de produits à taux fixe garanti sur toute la durée du contrat, 20 % de produits à taux fixe révisable et 36 % de taux variable. Parmi les trois emprunts structurés figurant dans son portefeuille de dettes, les deux produits les plus risqués au sens de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales (dite charte Gissler) représentaient un peu moins de 6 % du stock total de dettes.

En mai 2011, la région a lancé un emprunt obligataire de 30 M€, remboursable sur cinq ans au taux de 4,1 %. A l'issue du délai de souscription, 25,6 M€ ont été levés (85 % du montant initialement prévu). Le recours à ce type de financement, de plus en plus utilisé par les collectivités territoriales, se justifie tout particulièrement en cas d'assèchement conjoncturel des liquidités ou de taux d'intérêt élevés. Toutefois, lorsque l'opération a été lancée ces conditions n'étaient pas encore réunies. Si le taux de rémunération était proche, voire légèrement inférieur au taux d'intérêt proposé par des établissements financiers, le coût de l'opération a été renchéri par les frais et commissions diverses inhérentes à ce type de produits. Le surcoût par rapport à un financement « classique » peut être évalué à environ 640 k€.

Afin d'améliorer son information financière, la collectivité est invitée à préciser certaines annexes des comptes administratifs. C'est, par exemple, le cas de l'état de la dette en ce qui concerne la qualification de la nature des emprunts lorsque ces derniers possèdent plusieurs tranches de taux. La région devrait également mieux appréhender les avantages en nature consentis à divers organismes (associations et services de l'Etat) pour lesquels la mise à disposition de locaux à titre gratuit n'est pas valorisée financièrement.

En Limousin, les effectifs lycéens scolarisés ont baissé de 5,5 % en cinq ans (ce qui représente environ 1 250 élèves de moins). Les dépenses de fonctionnement consacrées aux lycées sont élevées si on les ramène au nombre d'habitants ou de lycéens. Les caractéristiques démographiques et géographiques de la région peuvent, en partie, justifier les différences constatées avec les moyennes nationales. Des écarts importants existent également entre les établissements de la région. Ainsi, le coût de fonctionnement varie de 390 € à 3 021 € par élève (médiane 962 €) et de 15 € à 68 € par mètre carré (médiane 33 €). En 2010, les réserves disponibles des lycées s'élevaient, en moyenne, à 57 jours de dépenses de

fonctionnement mais avec des disparités très fortes (entre 6 et 222 jours de fonctionnement). Ces disparités devraient inciter la collectivité à moduler davantage les financements selon des critères objectifs préalablement définis afin de rééquilibrer les dotations en fonction des besoins réels des établissements. Le nouveau système gagnerait également à intégrer la signature d'un contrat d'objectifs et d'intéressement avec les lycées de nature à constituer un outil de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Face à une diminution des effectifs, une réflexion globale pourrait également être menée en vue de mutualiser davantage de moyens avec des collèges, notamment en zone rurale.

Enfin, la chambre ne peut qu'inciter la collectivité à appliquer, dès à présent, le règlement intérieur voté en avril 2010 qui prévoit une retenue sur indemnités pour les élus les plus souvent absents aux séances plénières ou réunions de travail auxquelles ils sont conviés. Cette volonté affichée de réduire l'absentéisme est louable. Toutefois, au premier semestre 2011, un petit nombre de conseillers régionaux continuaient à cumuler les absences au-delà du forfait prévu par le règlement intérieur sans qu'il leur soit appliqué de sanctions financières.

1 - Présentation

1.1 - La région Limousin

La région Limousin est composée de trois départements (Haute-Vienne, Corrèze et Creuse). Elle couvre 3 % de l'espace national mais ne représente que 1,2 % de sa population. Avec 740 743 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2010), elle est, derrière la Corse, la région métropolitaine la moins peuplée. La densité de population y est faible (43 habitants au km² contre 108 en métropole et 94 en province) mais, grâce à un solde migratoire positif qui compense un solde naturel toujours négatif, le nombre d'habitants augmente depuis la fin des années 90 (+ 29 000 habitants depuis 1999). Toutefois, le taux d'accroissement (+ 4 %) demeure inférieur à celui constaté à l'échelle nationale (+ 6 % en métropole).

La population du Limousin est plutôt âgée (28 % a plus de 60 ans contre 21 % pour l'ensemble de la France) et rurale (38 % vit en espace rural contre 18 % au niveau national). L'industrie est peu représentée et repose surtout sur un tissu de petites et moyennes entreprises. Les composants électriques, l'agroalimentaire et la mécanique constituent les secteurs majeurs, tirés par quelques grands établissements. Les activités historiques, qui ont fait la renommée mondiale de la région, ont beaucoup souffert de la concurrence internationale. La part des emplois relevant du secteur primaire (6,2 %) est deux fois plus forte qu'au niveau national et le Limousin est au second rang, derrière la Corse, pour le poids que représente la fonction publique dans l'emploi régional (23 %). Compte tenu de ces caractéristiques économiques et démographiques le taux de chômage est plus faible que dans les autres régions françaises (8,4 % au lieu de 9,4 % au troisième trimestre 2011) et le produit intérieur brut régional ramené au nombre d'habitant est également inférieur à la moyenne nationale (23,6 k€ en 2009 contre 25,9 k€ en moyenne hors Ile-de-France et 47 k€ en Ile-de-France).

1.2 - L'institution régionale

Le conseil régional est composé de 43 membres élus selon une répartition proportionnelle à la population des départements qui composent la région : 21 pour la Haute-Vienne, 15 pour la Corrèze et sept pour la Creuse. Le président est entouré de 12 vice-présidents.

La commission permanente, qui se réunit en moyenne une fois par mois, compte 31 membres élus par l'assemblée plénière représentant l'ensemble des groupes politiques. Les travaux sont préparés par sept commissions internes qui donnent leur avis sur les dossiers avant leur passage en commission permanente et en assemblée plénière. Chaque conseiller régional est membre d'au moins deux commissions internes.

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, modifiée par la loi du 26 juillet 2011, prévoit que la région Limousin disposera, à compter de 2014, de 91 conseillers territoriaux (43 pour la Haute-Vienne, 29 pour la Corrèze et 19 pour la Creuse). Contrairement à d'autres régions, cette augmentation des effectifs ne nécessitera pas une extension de l'hémicycle régional.

Les services du conseil régional sont organisés autour de quatre pôles ayant chacun à leur tête un directeur général adjoint. Chaque pôle comprend plusieurs directions ou services ainsi qu'un « centre de ressources financières ».

2 - Suites du précédent contrôle

Le précédent contrôle portait sur la période 2001-2004. La situation financière était qualifiée de « plutôt confortable », notamment en raison d'une capacité d'autofinancement largement suffisante pour couvrir le remboursement en capital des emprunts. La pression fiscale était élevée comparée aux autres régions métropolitaines et les charges de personnel rapportées au nombre d'habitant supérieures à la moyenne nationale.

Un rapport spécifique portant sur les aides au développement économique et à l'emploi a été délibéré par la chambre le 8 septembre 2006. Ce document recommandait d'améliorer le délai de traitement des dossiers d'aides aux entreprises, d'apurer les dossiers instruits par les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), de réaliser une évaluation des retombées économiques des pépinières d'entreprises et d'apurer les restes à recouvrer concernant des versements de primes régionales à l'emploi (PRE) et primes régionales à la création d'entreprises (PRCE).

Les délais de traitement des aides aux entreprises n'ont pas pu être rapprochés des éléments figurant dans le précédent rapport d'observations définitives faute de données comparables (évolution des modalités d'attribution). Il ressort des statistiques communiquées par les services de la région que le délai moyen de traitement 2010 (hors contrats de croissance), entre le dépôt de la demande de financement et son passage en commission permanente, s'établit à 244 jours quand le dossier est traité par un chargé de mission du conseil régional et 258 jours lorsque il est pris en charge par les chambres des métiers et de l'artisanat (pour les entreprises inscrites au répertoire des métiers). Pour les contrats de croissance, le délai moyen est de 308 jours. Avec la mise en œuvre d'une plateforme de dématérialisation, actuellement en cours de test, les délais pourraient être réduits d'une dizaine de jours. Par ailleurs, cette plateforme devrait permettre d'obtenir des statistiques plus précises distinguant clairement les délais dévolus aux agents de la région et aux entreprises. Enfin, depuis janvier 2011, les services de la région disposent d'un tableau de bord de suivi des délais après examen des dossiers par la commission permanente.

En août 2008, des courriers de rappel ont été adressés par la région aux bénéficiaires des subventions initialement gérées par les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA) pour lesquels le solde restant à verser était supérieur à 100 €. Sur 1 639 dossiers, il y eu huit demandes de remboursement d'acomptes versés suite à la non fourniture de l'ensemble des pièces justificatives et 17 demandes de remboursement d'aide pour un arrêt de l'activité dans un délai inférieur à cinq ans. Au total, 68,5 k€ ont été remboursés et trois remises gracieuses accordées pour cas de force majeure.

Depuis 2006, la région Limousin a développé des partenariats avec huit pépinières (quatre en Haute-Vienne, trois en Corrèze et une en Creuse). Afin d'évaluer les retombées économiques de ces structures aidées, une grille d'indicateurs a été mise en place à compter de 2008. Cette grille, qui compte neuf items, a le mérite d'exister mais demeure assez sommaire. A partir de 2012, sera mise en place une nouvelle grille d'indicateurs plus complète faisant davantage appel à des données qualitatives. Les informations aujourd'hui exploitables permettent de constater que le taux de survie des « pépins » à trois ans s'établit à 70 % pour une moyenne nationale proche de seulement 50 %. En revanche, le taux de remplissage de ces pépinières installées en Limousin n'est que de 35 %. Devant ce constat, il a été décidé, en accord avec les pépinières elles-mêmes, d'établir des objectifs annuels en nombre d'entrées en fonction du taux d'occupation actuel de chacune d'entre-elles.

L'apurement des restes à recouvrer des PRE et PRCE n'appelle pas d'observation particulière. Il est à noter que depuis 2006, la PRCE a été remplacée par un système d'avance remboursable. Les débiteurs font l'objet d'un suivi régulier (tous les 45 jours) via le service Info-Greffe. Sur l'année 2009, les demandes d'admission en non-valeur transmises par le comptable en avril et novembre ont été délibérées en juin et décembre de la même année.

En matière d'aides économique, la région Limousin dispose de plusieurs tableaux de bord de suivi et diverses études ont été réalisées, notamment avec le concours de l'INSEE (impact sur les entreprises bénéficiaires d'une aide à l'innovation et au transfert de technologie, enquêtes sur les créateurs d'entreprises, étude sur les hébergements touristiques bénéficiaires d'une aide régionale et européenne). Un baromètre de suivi de la qualité des services rendus a été mis en place depuis 2008. Selon ces études, les points à améliorer portent sur l'allégement des procédures, le raccourcissement des délais aussi bien pour le traitement que pour le versement des aides, une meilleure information sur le suivi et l'avancement des dossiers et un accompagnement plus personnalisé avec un seul interlocuteur référent. La collectivité indique qu'elle portera une attention particulière à ces points lors de la mise en œuvre du prochain schéma régional de développement économique.

3 - L'exécution budgétaire et la fiabilité des comptes

3.1 - L'exécution budgétaire

Le rapport d'observations précédent constatait la faiblesse des taux de réalisation budgétaires, en particulier en section d'investissement où ils étaient à peine supérieurs à 60 %. La situation avait même tendance à s'aggraver au cours de la période examinée (61 % en 2000 et un peu plus de 58 % en 2004).

Entre 2005 et 2010, les taux de réalisation de la section de fonctionnement sont demeurés à peu près identiques à ceux de la période précédente (en moyenne 92 % pour les recettes et 81 % pour les dépenses).

En investissement, les taux de réalisation budgétaires se sont améliorés passant, pour les recettes, de 58 % en 2004 à 68 % en 2010 et, pour les dépenses, de 58 % en 2004 à 67 % en 2010. En moyenne, sur la période 2005-2010, le taux réalisation des recettes s'établit à 67 % et celui des dépenses à 73 %.

3.2 - La fiabilité et la sincérité des comptes

Globalement, les principes comptables énoncés par la nomenclature M71, applicables aux régions, sont respectés. Toutefois, les politiques de provisionnement et d'amortissement, certaines imputations comptables d'immobilisations ainsi que les informations figurant sur les annexes des comptes administratifs appellent des observations.

3.2.1 - Les provisions

Aucune provision n'a été constituée en 2009 et 2010. Or, le solde 2009 du compte 46721 « débiteurs divers - amiable » s'élevait à 3 117 k€. 17 % de ces créances concernaient des débiteurs placés en redressement judiciaire (540 k€) et 48 % en liquidation judiciaire (1 511 k€). Compte tenu de la faible probabilité de recouvrement de ces créances, un provisionnement aurait été nécessaire. En effet, la réglementation comptable applicable aux régions précise : *« Évaluées en fin d'exercice, les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et, éventuellement, des charges. Elles ont un caractère provisoire et doivent être constituées dans deux cas : soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable ; soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation »*.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région indique, que désormais, compte tenu du contexte économique, du développement de la pratique des avances remboursables et devant l'augmentation du nombre des défaillances des entreprises auxquelles sont accordées ces avances, elle mettra en œuvre des provisions pour dépréciation des comptes de redevables (1,09 M€ en 2011 et 885 k€ inscrits au budget primitif 2012).

3.2.2 - Les amortissements

L'assemblée délibérante a déterminé des durées d'amortissement pour chaque catégorie de biens conformes à la réglementation comptable applicable. L'amortissement s'effectue de façon linéaire pour un montant minimal d'investissement de 1 500 €.

Les informations qui figurent sur les tableaux des biens acquis entre 2007 et 2009 (source comptes administratifs) laissent entrevoir des différences de durées d'amortissement avec les délibérations adoptées. Ainsi, certains travaux d'aménagement, de rénovation, de câblage ou d'équipements sportifs qui auraient dû être amortis sur 10 ou 15 ans selon la délibération le sont sur 30 ans. L'application d'une durée d'amortissement plus longue que celle prévue par l'assemblée délibérante a pour conséquence de minimiser les charges annuelles (environ 80 k€ pour l'exercice 2009). Ces décalages dans la durée proviennent de mauvaises imputations comptables qui n'ont toutefois pas eu d'impact sur les équilibres budgétaires. L'ordonnateur, au cours de l'instruction, a indiqué que dans le cadre de la poursuite de la formation de ses agents, le service finances-budget organisera à l'attention de ceux ci des sessions d'information afin de pallier ces erreurs.

3.2.3 - Les immobilisations

Des erreurs d'imputations sur des travaux dans les lycées ont été détectées sur 25 mandats par la paierie régionale et devront être régularisées en 2011 et 2012. Les sommes à régulariser apparaissent, toutefois, minimes au regard des comptes concernés (442,2 k€).

Par ailleurs, des lycées ont vu leurs travaux imputés au compte 21312 « bâtiments scolaires » alors que ces établissements étaient des propriétés communales. Il s'agit du lycée Gay Lussac à Limoges et du Lycée de Felletin. Des écritures de régularisation devront être effectuées pour imputer les dépenses au bon article, à savoir le compte 217312 « bâtiments scolaires reçus au titre de mise à disposition ».

Deux lycées posent des difficultés de transfert à la région. Il s'agit du lycée Pierre Bourdan à Guéret, pour lequel une seule parcelle a été cédée par l'État alors que plusieurs parcelles sont constitutives du terrain d'assiette, et du lycée Édouard Vaillant à Saint Junien, pour lequel la propriété de l'État n'a pu être confirmée par les domaines.

Il a également été constaté que des actifs différents du lycée agricole d'Ahun apparaissaient au compte 2313 « constructions en cours » et au compte 2317 « immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ». Or, les parcelles sur lesquelles se trouve le lycée agricole d'Ahun font l'objet de baux emphytéotiques entre le département de la Creuse et l'État. Par conséquent, l'ensemble des actifs du lycée agricole aurait dû figurer au chapitre 2317 et non au 2313. Au cours de l'instruction, la région a indiqué que cette situation allait être régularisée.

3.2.4 - La fiabilité de l'état de la dette

Les annexes budgétaires doivent concourir à la transparence financière et permettre de retracer fidèlement la réalité des engagements financiers des collectivités et des risques encourus.

L'analyse de l'état de la dette au 31 décembre 2010 appelle des observations sur trois emprunts qui représentent 20 % de l'encours total de la dette de la collectivité.

N° emprunt	Banque	Dette à l'origine	Encours 31/12/2010	Nature du taux indiqué au compte administratif	Index prévus aux contrats
147	Dexia	10 M€	8,3 M€	Fixe	1 ^{ère} phase : taux fixe 4,02 % si Libor USD ≤ 7,25 %, Libor USD au-delà. 2 ^{ème} phase : Euribor 3M+ 0,04 %
161	Caisse d'Épargne	20 M€	18,7 M€	Fixe	1 ^{ère} phase : taux fixe de 3,28 % pendant 5 ans. 2 ^{ème} phase : taux fixe ou taux révisable
165	Caisse d'Épargne	20 M€	19,3 M€	Fixe	1 ^{ère} phase : taux fixe de 2,67 % pendant 7 ans 2 ^{ème} phase : taux fixe ou taux révisable
Total		50 M€	46,3 M€		

Le contrat n° 147, conclu le 16 avril 2008, est un contrat d'une durée de 15 ans comprenant deux périodes d'amortissement. La première, qui se terminera le 1^{er} mai 2015, correspond à un emprunt structuré à barrière de taux indexé sur l'indice Libor¹ USD (taux fixe de 4,02 % si l'indice Libor USD est inférieur ou égal à 7,25 %, indice Libor USD si la barrière est franchie). La seconde période de huit années sera, quant à elle, indexée sur l'indice Euribor² 3 mois qui servira de base de calcul au taux d'intérêt applicable (avec marge de 0,04 %). Cet emprunt est présenté comme un produit à taux fixe dans l'état de la dette annexé au compte administratif alors qu'il s'agit, en réalité, d'un emprunt à taux révisable, pour lequel un taux fixe n'est applicable qu'en deçà d'une certaine barrière et pour une période déterminée.

Les contrats n° 161 et 165, conclus en avril 2009 et avril 2010 pour une durée de 15 ans, ne sont pas non plus des emprunts à taux fixe classique applicable sur toute la durée du contrat. Il s'agit de produits comportant deux phases d'amortissement, l'une à taux fixe prédéterminé et l'autre à taux variable ou fixe déterminé au moment de la levée de l'option prévue au contrat en fonction d'un swap de taux (fixe contre Euribor).

¹ Libor (London Interbank Offered Rate) : taux du marché monétaire observé à Londres.

² Euribor (Euro Interbank Offered Rate) : tu marché monétaire de la zone Euro.

Les mentions « emprunt avec plusieurs tranches de taux » ou « taux révisable » seraient de nature à mieux appréhender le risque de ces trois contrats dans l'annexe budgétaire, évitant ainsi tout risque de confusion quant à la nature réelle de ces produits comportant plusieurs phases de remboursement.

3.2.5 - Information incomplète sur les engagements donnés et reçus

L'annexe IV « engagements donnés et reçus - liste des concours attribués à des tiers » ne mentionne que les concours attribués sous forme de subventions alors que l'article L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit de mentionner les concours attribués à des tiers en nature. Or, les locaux attribués à titre gratuit à divers organismes de droit privé ou public ne font pas l'objet d'un chiffrage en annexe du compte administratif, ce qui ne permet pas un recensement exhaustif des concours attribués à des tiers.

4 - La situation financière

4.1 - **Précisions méthodologiques**

L'analyse financière porte sur la période 2007-2010, durant laquelle la comptabilité était tenue selon les dispositions prévues par la M71 (appliquée à compter du 1^{er} juillet 2007 en Limousin, conformément à un arrêté du 14 décembre 2006). Les données sont issues des comptes de gestion et des comptes administratifs³. Les comparaisons avec les moyennes de la strate intègrent l'ensemble des régions métropolitaines hors Île-de-France (source : direction générale des finances publiques - DGFIP).

4.2 - **Les recettes de fonctionnement**

Entre 2007 et 2010, les produits de fonctionnement ont augmenté de 15 % à un rythme inférieur aux charges (+ 26 %).

- Voir tableaux en annexe n°1 -

En 2009, les produits de fonctionnement représentaient 458 € par habitant pour une moyenne métropolitaine (hors Île-de-France) de 354 €. Le ratio par habitant, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, est généralement plus élevé dans les régions peu peuplées et à faible densité de population.

4.2.1 - Les impôts et taxes

La réforme fiscale

Les ressources fiscales des collectivités territoriales ont été profondément modifiées par certaines dispositions de la loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009. L'impact de cette réforme est particulièrement important pour les régions. Ces

³ La région ne dispose pas de budget annexe

dernières n'ont plus la faculté de voter les taux d'imposition qui étaient appliqués sur la taxe professionnelle (TP) et les taxes foncières, l'essentiel de la fiscalité des ménages étant transféré aux communes et aux intercommunalités. Elles perdent donc tout levier sur la fiscalité directe et dépendent, désormais, de ressources fiscales dont les taux sont déterminés au niveau national.

L'année 2010, marquée par la suppression de la taxe professionnelle, était une année de transition. L'État s'était engagé à verser une compensation relais égale au plus élevé des deux montants suivants :

- Bases de TP 2009 x taux 2009
- Bases de TP 2010 x taux 2009, dans la limite du taux 2008 majoré de 1 % de la TP perçue en 2009.

A compter de 2011, les régions sont désormais financées par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Ces recettes sont collectées au plan national et reversées après application d'un mécanisme de compensation et de péréquation. Ce système garantit à chaque collectivité de disposer, au moins, du même niveau de ressources qu'en 2010 mais le bilan fiscal est figé car aucun mécanisme d'indexation n'est prévu.

Les impôts locaux

La présente analyse porte sur la période 2007-2010 durant laquelle le conseil régional fixait librement, dans la limite des plafonds réglementaires, les taux d'imposition appliqués sur les taxes foncières et la taxe professionnelle (jusqu'en 2009 inclus pour cette dernière).

En 2010, les impôts locaux (68,4 M€) ne constituaient que la troisième source de financement, loin derrière les dotations (145,6 M€) et les autres impositions (102,7 M€). Ce constat est valable pour l'ensemble des régions mais, en Limousin, le poids de ces recettes (19 % du total des produits) était moindre qu'au niveau national (24 %). En revanche, le montant par habitant était supérieur à la moyenne (92 € contre 86 € en France métropolitaine hors Île-de-France). Les recettes issues de la fiscalité locale ont augmenté de 17 % depuis 2007, à un rythme légèrement supérieur à celui de l'ensemble des produits courants non financiers (+ 14 %).

Désormais privées de toute marge de manœuvre en matière de fiscalité directe, les régions ne pourront plus compter sur des hausses de taux d'imposition pour combler leur besoin de financement.

Les impôts indirects

Les autres impôts et taxes, qui regroupent, notamment, les reversements de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), la contribution au développement de l'apprentissage ainsi que la fiscalité régionale appliquée sur les certificats d'immatriculation et les permis de conduire représentaient, en 2010, 102,7 M€, soit environ 29 % du total des produits de fonctionnement. En 2009, ces

impôts indirects généraient une recette de 140 € par habitant en Limousin alors que la moyenne nationale n'était que de 99 €.

Leur produit a augmenté de 51 % depuis 2007, essentiellement en raison de l'accroissement des recettes de TIPP (+ 50 %) destinées à couvrir les transferts de compétences et de personnels intervenus au cours de cette période. Entre 2007 et 2010, les régions avaient la possibilité de moduler le taux de prélèvement dans la limite de 1,15 € par hectolitre de gazole et 1,77 € par hectolitre de supercarburant. La loi de finances pour 2009 a ouvert aux collectivités territoriales le droit à une majoration supplémentaire à compter du 1^{er} janvier 2011. La région Limousin fait partie des 17 régions métropolitaines ayant décidé d'appliquer ce taux maximum (2,5 € par hectolitre de super sans plomb et 1,35 € pour le gazole).

La TIPP représente, à elle seule, 70 % du poste « autres impôts et taxes », loin devant la taxe sur les certificats d'immatriculation (21 %). En 2011, le tarif appliqué pour cette dernière (35,3 € par cheval fiscal⁴) était inférieur à la moyenne nationale (37,4 €). En revanche, la région est l'une des trois collectivités (avec Poitou-Charentes et la Corse) qui perçoit encore une taxe sur les permis de conduire (26,6 € par permis). Les recettes qui en découlent sont toutefois modestes (274,7 k€ en 2010). Les ressources provenant de la contribution au développement de l'apprentissage, pour laquelle s'applique un taux national (0,18 % de la masse salariale), s'élève, quant à elles, à 8,3 M€.

4.2.2 - Les dotations de l'État

Les dotations de l'État (145,6 M€) représentaient 41 % des produits 2010.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) a dégagé 117,7 M€ de recettes au cours du dernier exercice. Son poids dans le total des produits (34,6 % en 2009 et 33,3 % en 2010, soit 159 € par habitant) était supérieur à la moyenne nationale (26 % en 2009, soit 92 € par habitant). En effet, le Limousin fait partie des onze régions françaises éligibles à la dotation de péréquation, ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. En 2009, le Limousin était, après la Corse, la région métropolitaine qui avait le plus faible potentiel fiscal par habitant (89 € pour une moyenne de 111 € et de 106 € hors Île-de-France)⁵. Cette dotation de péréquation représentait 18 M€ en 2010⁶.

Derrière la DGF, la dotation d'apprentissage et de formation professionnelle s'élevait, en 2010, à 23,3 M€.

Enfin, la dotation globale de décentralisation (DGD), qui assure la compensation financière des transferts de compétences ne donnant pas lieu à un transfert de fiscalité, représentait 4,6 M€ en 2010.

⁴ Les véhicules fonctionnant exclusivement ou non à l'électricité, au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié sont exonérés.

⁵ Source délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

⁶ La loi de finances pour 2012 prévoit que, désormais, bénéficient d'une dotation de péréquation les régions métropolitaines dont l'indicateur de ressources fiscales par habitant est inférieur à l'indicateur de ressources fiscales moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines et dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 1,3 fois le produit intérieur brut moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines.

4.2.3 - Les autres sources de financement

Les autres sources de financement comprennent les participations reçues (4 % du total des produits de fonctionnement, soit 15,9 M€ en 2010 dont 13 M€ de fonds européens), les « compensations, attributions et autres participations » (2 % du total des produits de fonctionnement, soit 7,7 M€ dont 4,8 M€ au titre des compensations d'exonérations fiscales), les « autres produits de gestion courante » (7,4 M€), ainsi que les produits et services du domaine (140 k€) et les travaux en régie (648,8 k€). Ces derniers, comptabilisés à partir de 2008, ont beaucoup augmenté au cours de la période examinée (197,8 k€ en 2008 et 648,8 k€ en 2010), notamment en raison des interventions effectuées dans les lycées par le personnel régional.

La convention de mandat passée avec l'agence de services et de paiement

Parmi les autres produits de gestion courante, figurent des recettes provenant de titres recouvrés sur le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), devenu l'agence de services et de paiement (ASP) en 2009. Il s'agit d'opérations de régularisation annuelles intervenant dans le cadre de la convention de mandat conclue entre la région et cet organisme afin d'assurer un certain nombre de prestations de paiement et de gestion en lien avec la formation professionnelle (bourses, indemnités diverses, aides aux employeurs etc.). Ces services, assurés par l'ASP, engendrent des frais de gestion qui s'élèvent, en moyenne, à 318,6 k€ par an sur la période 2007-2010.

Les conventions financières prévoient un premier versement de la part de la région à la signature de la convention et des versements ultérieurs sur appel de fonds tous les deux mois. L'ASP fait parvenir à la région, avant la fin du premier trimestre N+1, les comptes d'emploi ainsi qu'un état arrêtant, par dispositif, l'ensemble des dépenses. Les opérations comptables de régularisation sont ensuite effectuées sous forme de compensation par émission de titres et de mandats après décision de la commission permanente de la région qui se réunit généralement en juin (octobre en 2010). Le solde étant systématiquement positif (à l'exception de 2009), la régularisation s'effectue par émission de titres de recettes pour des montants qui atteignent souvent un à deux millions d'euros.

Opérations de régularisation intervenues avec le CNASEA ou l'ASP	Solde dû à la région (en k€)
2008 (régularisation 2007)	2 172
2009 (régularisation 2008) *	0
2010 (régularisation 2009) **	2 921
2011 (régularisation 2010)	1 148

Source : délibérations commission permanente

* dernière année de la convention signée en décembre 2003

** première année de la convention signée en décembre 2008

Ce dispositif, compte tenu des sommes à recouvrer chaque année par la région, se traduit par des avances de trésorerie consenties à l'organisme payeur, alors même que la collectivité est appelée à effectuer plusieurs tirages annuels sur sa ligne de trésorerie.

Il conviendrait, à l'avenir, que le dispositif permette de mieux optimiser les flux financiers afin de minimiser les ajustements et de les régulariser dans des délais plus courts.

4.3 - Les dépenses de fonctionnement

Au cours de la période 2007-2010, les charges de fonctionnement ont augmenté de 26 %. Les charges courantes non financières représentaient 97 % du total des dépenses en 2010.

Rapportées au nombre d'habitant, les dépenses s'élevaient, en 2009, à 402 €, montant qui, comme pour les produits, est supérieur à la moyenne métropolitaine (287 €).

- Voir tableau en annexe 2 -

Les dépenses de fonctionnement des régions sont relativement rigides. Cette tendance s'est accentuée avec les transferts conséquents de personnels intervenus ces dernières années.

4.3.1 - Les participations et contributions obligatoires

Les participations (compte 656) représentent le premier poste de dépenses de la région (69 M€ en 2010, soit environ 25 % des charges de fonctionnement). Près de 78 % (54,2 M€) de cette somme est versé à la SNCF dans le cadre du financement des transports régionaux de voyageurs.

Globalement, le montant des participations est resté relativement stable au cours de la période examinée, même si les financements accordés aux organismes de regroupement auxquels adhère la région ont eu tendance à progresser (+ 68 %). Ces organismes possèdent une autonomie de gestion et leur financement constitue une dépense obligatoire pour la collectivité adhérente.

Les contributions obligatoires (compte 655) s'élevaient, en 2010, à 44,3 M€ (14 % des dépenses), dont 14 M€ (32 %) consacrés aux lycées. Les financements versés aux établissements scolaires sont restés relativement stables (+ 3 %), les autres contributions ont diminuées (- 18 %). Les indemnités attribuées aux entreprises dans le cadre des contrats d'apprentissage (4,1 M€ en 2010) ont baissé de 40 %. Cette évolution s'explique, d'une part, par l'adoption de nouveaux critères d'attribution en avril 2007 (possibilités de modulation offertes par un décret du 5 décembre 2005) et, d'autre part, par une diminution du nombre de contrats entre les années scolaires 2007-2008 et 2009-2010 (la courbe s'est inversée à compter de 2010-2011). Un nouveau règlement a été adopté le 28 juin 2011 afin de corriger les effets de la réforme du bac professionnel qui a eu pour conséquence de réduire d'une année la durée globale de la scolarité et donc le montant de l'indemnité reçue par les employeurs.

4.3.2 - Les subventions

Les subventions attribuées par la région (compte 657) atteignaient 64,3 M€ en 2010, soit 21 % des dépenses. Ce taux, identique à celui constaté en 2009, était, toutefois inférieur à la moyenne nationale (23,6 %). En 2010, 61 % des subventions était attribué aux personnes privées contre 56 % en 2007. Les trois principaux bénéficiaires de ces financements étaient l'association « Limousin expansion », en charge du développement économique (3,3 M€), le comité régional du tourisme (2,3 M€) et l'organisme gestionnaire des centres de formation d'apprentis du bâtiment de Limoges et Tulle (2,1 M€).

4.3.3 - Les charges de personnel

Les charges de personnel (chapitre 64), constituent le troisième poste de dépense de la collectivité. Elles ont augmenté de 125 % entre 2007 (22,7 M€) et 2010 (51,1 M€). Cette hausse est due au transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture instauré par la loi du 13 août 2004. Les agents disposaient d'un délai de deux ans à compter de leur transfert, intervenu en 2006, pour choisir entre une intégration au sein de la fonction publique territoriale ou un maintien en détachement.

En 2007, date à partir de laquelle les intégrations ont commencé à s'imputer sur les charges de personnel de la région, les salaires et charges sociales des TOS représentaient 32 % du total des frais de personnel. En 2010, cette proportion atteignait 67 %. Alors que les rémunérations et charges sociales afférentes au personnel « historique » du conseil régional sont restées relativement stables durant la période examinée (+ 8 %), celles afférentes aux TOS ont progressé de près de 360 % (7,6 M€ en 2007, 34,8 M€ en 2010).

Compte tenu de la taille de la collectivité et de sa démographie, ces transferts ont fortement pesé sur les ratios de charges de personnel.

Charges de personnel et assimilées (comptes 64, 621, 631 et 633)	2007	2008	2009	2010
Limousin (en k€)	23 136	44 771	50 476	51 802
Par habitant (en €)	32	61	68	70
% charges	9,5 %	15,9 %	17,0 %	16,9 %
Moyenne nationale (hors Île-de-France et Corse)				
Par habitant (en €)	27	38	43	NC
% charges	11,2 %	14,3 %	14,8 %	NC

Source DGFIP sauf 2010

La masse salariale des personnels titulaires (32,2 M€ en 2010), intégrant les agents de l'État ayant opté pour la fonction publique territoriale, a augmenté de 169 % entre 2007 et 2010 alors que dans le même temps celle des non titulaires (3,6 M€ en 2010) a diminué de 9 %.

Le régime indemnitaire des TOS a été aligné progressivement sur le régime indemnitaire du personnel du siège. Il en résulte, en 2010, une dépense totale supplémentaire de l'ordre de 1,7 M€.

Au-delà des rémunérations, le transfert des TOS a également engendré des charges indirectes dont le coût est évalué par les services du conseil régional à 1,5 M€ en 2010.

Charges indirectes liées au transfert des TOS (k€)	2007	2008	2009	2010
Gestion *	383	499	531	514
Formation	12	19	47	69
1% CNFPT	49	172	199	203
Mutuelle (part employeur)	16	84	101	115
NBI	23	91	127	129
Comité des œuvres sociales	115	385	382	461
Matériel de bureau	36	34	30	32
Total	634	1 285	1 417	1 523

(*) Diminution en 2010 liée au départ du médecin de prévention

Source : Région Limousin

4.3.4 - Les charges financières

La charge d'intérêts des emprunts est passée de 5 M€ en 2007 à 9,3 M€ en 2010, ce qui représente une hausse de 83 %.

Le poids de ces dépenses parmi l'ensemble des charges est légèrement supérieur à celui constaté à l'échelle nationale (2,9 % en Limousin en 2009 pour une moyenne métropolitaine de 2,4 %). Le montant des intérêts des emprunts rapporté au nombre d'habitant (13 € en 2010) a progressé du fait de l'augmentation de l'encours (7 € en 2007).

4.3.5 - Analyse des dépenses de fonctionnement par fonction

L'analyse fonctionnelle est réalisée à partir des dernières données comparatives nationales disponibles portant sur l'exercice 2009 (source DGCL).

En valeur absolue, les dépenses de fonctionnement sont concentrées sur trois grands domaines : la formation, l'enseignement et les transports.

Comparée aux données nationales (métropole hors Ile de France) et en neutralisant l'annuité de la dette et les opérations non ventilées, la région Limousin consacre une part plus importante de son budget à l'action économique et au fonctionnement des services généraux.

Dépenses de fonctionnement (en % du budget)	Limousin	Métropole hors Ile de France	Ecart (en points)
Services généraux	14,1 %	10,5 %	+ 3,6
Formation	27,1 %	32,3 %	- 5,2
Enseignement	21,3 %	21,5 %	- 0,2
Culture	3,4 %	4,4 %	- 1
Santé et action sociale	0,1 %	0,3 %	- 0,2
Aménagement territoire	1,4 %	1,5 %	- 0,1
Environnement	0,4 %	1,3 %	- 0,9
Transport	21,0 %	22,2 %	- 1,2
Action économique	11,2 %	6,0 %	+ 5,2
Total	100,0	100 %	100 %

Source : DGCL finances de régions 2009

Toutefois ce constat est à nuancer au regard des dépenses par habitant.

Dépenses de fonctionnement (en € par habitant)	Limousin	Métropole hors Ile de France	Ecart
Services généraux	50,7	25,8	+ 24,9
Formation	97,4	79,2	+ 18,2
Enseignement	76,4	52,7	+ 23,7
Culture	12,3	10,9	+1,4
Santé et action sociale	0,5	0,7	- 0,2
Aménagement territoire	5,0	3,8	+ 1,2
Environnement	1,5	3,2	- 1,7
Transport	75,2	54,4	+ 20,8
Action économique	39,9	14,7	+ 25,2
Total	359,1	245,4	+113,7

Source : DGCL finances de régions 2009

Les régions peu peuplées ont naturellement un ratio de dépenses par habitant supérieur à la moyenne. La région Limousin ne fait pas exception puisque la dépense par habitant y est supérieure de 113,7 € par rapport à la moyenne nationale (métropole hors Ile de France). Les écarts les plus élevés concernent les fonctions action économique, services généraux, enseignement, transport et formation.

4.4 - L'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) évalue la capacité de la collectivité à dégager un excédent sur sa gestion courante. Après avoir subi une baisse en 2008 et 2009, il est reparti à la hausse en 2010 en raison de la croissance des produits courants non financiers (+ 4 %).

Excédent brut de fonctionnement	2007	2008	2009	2010
en k€	68 896	62 330	63 616	77 258
en € par habitant	95	85	86	105
Métropole (hors Île-de-France et Corse) en € par habitant	89	92	87	NC

Source : DGFIP et comptes de gestion

La capacité d'autofinancement brute, qui mesure la possibilité qu'a la collectivité de couvrir tout ou partie de ses dépenses d'investissement suit la même tendance que l'EBF. Elle varie entre 55 M€ et 68 M€ selon les exercices. Fin 2010, son montant équivalait à 3,4 années d'encours.

Autofinancement	2007	2008	2009	2010
CAF brute	64 082	54 783	56 074	68 065
Annuité en capital	8 493	11 087	13 924	16 832
CAF nette	55 589	43 695	42 150	51 233

L'annuité de la dette a sensiblement augmenté entre 2007 et 2010 ce qui tend à diminuer la capacité d'autofinancement nette. Le niveau de cette dernière (51 M€ fin 2010) demeure toutefois encore élevé.

4.5 - L'investissement

4.5.1 - Les dépenses d'investissement

En moyenne, sur la période 2007-2010, les dépenses réelles d'investissement hors emprunts (94,4 M€ en 2010) atteignent 105,8 M€ par an. 64 % correspondent à des subventions versées à des tiers et 29 % à des dépenses d'équipement réalisées directement par la collectivité.

Dépenses d'investissement hors emprunts (en k€)	2007	2008	2009	2010	Moyenne annuelle	%
Équipement	29 054	33 534	30 430	28 813	30 458	28,8
Subventions	80 702	70 327	66 814	53 915	67 940	64,2
Autres	3 380	4 965	9 834	11 661	7 460	7,0
Total hors emprunt	113 136	108 826	107 078	94 389	105 857	100

Source : comptes administratifs et de gestion

Les investissements directs sont demeurés relativement stables alors que les subventions versées ont eu tendance à diminuer.

Sur la période 2006-2008, la région, par le biais d'une convention signée en 2003, a financé l'achat de 12 autorails de grande capacité en versant des subventions d'équipement à la SNCF pour un montant de 26,3 M€ (12 M€ en 2006, 12 M€ en 2007 et 2,3 M€ en 2008, pour un coût total estimé de 54,3 M€ sur la période 2003-2008). Ces acquisitions ont été subventionnées à 100 % par la collectivité mais le matériel acquis demeure propriété de l'opérateur de transport qui procède à son entretien. Il est prévu que ces biens, qui ne figurent pas à l'inventaire de la collectivité et qui n'ont pas fait l'objet d'amortissement, soient cédés à titre gratuit à la région dans l'hypothèse où la convention d'exploitation du service viendrait à prendre fin. Toutefois, en cas d'ouverture des lignes à la concurrence, se poserait la question du dédommagement de la SNCF au titre des investissements réalisés par ses soins pour l'entretien du matériel roulant. L'article 14 de la convention est peu précis à ce sujet et ne comporte aucun chiffrage, ce qui pourrait constituer une source de contentieux. Il prévoit simplement que *« dans le cas où la région exercerait ce choix, et où la SNCF n'assurerait plus la maintenance du matériel en cause, la région et la SNCF se rapprocheront pour mettre au point les modalités d'un accord relatif aux investissements que la SNCF aurait spécifiquement réalisés en vue d'assurer la maintenance dudit matériel »*.

En réponse, la région fait remarquer qu'à l'époque de la signature de la convention, l'ouverture des lignes à la concurrence n'était pas d'actualité. Aujourd'hui, conscients des difficultés que pourrait poser la question des investissements réalisés pour l'entretien du matériel roulant, les partenaires vont, dans le cadre de la nouvelle convention, prévoir des dispositions spécifiques à ce sujet.

4.5.2 - Analyse de la dépense d'investissement par fonction

En 2009, Les dépenses d'investissement sont principalement consacrées à l'enseignement, l'action économique, les transports et l'aménagement du territoire.

Dépenses d'investissement (en % des dépenses)	Limousin	Métropole hors Ile de France	Ecart
Services généraux	6,7 %	4,0 %	+ 2,7
Formation	3,5 %	2,2 %	+ 1,3
Enseignement	36,0 %	35,0 %	+ 1
Culture	4,1 %	3,6 %	+ 0,5
Santé et action sociale	0,0 %	0,5 %	- 0,5
Aménagement du territoire	8,3 %	11,0 %	-2,7
Environnement	2,4 %	3,3 %	-0,9
Transport	18,2 %	26,9 %	-8,7
Action économique	20,8 %	13,5 %	+ 7,3
Total	100 %	100 %	

Source : DGCL finances de régions 2009

Les dépenses d'investissement par habitant sont proches de la moyenne nationale (hors Ile de France) : 142,3 € en Limousin pour une moyenne de 139,3 €. Trois fonctions représentent à elles seules 75 % de la dépense : l'enseignement, les transports et l'action économique.

Investissement (en € par habitant)	Limousin	Métropole hors Ile de France	Ecart
Services généraux	9,6	5,6	+ 4
Formation	4,9	3,0	+ 1,9
Enseignement	51,2	48,8	+ 2,4
Culture	5,8	5,0	+0,8
Santé et action sociale	0,0	0,7	- 0,7
Aménagement du territoire	11,8	15,3	- 3,5
Environnement	3,5	4,6	- 1,1
Transport	25,9	37,5	- 11,6
Action économique	29,6	18,9	+ 10,7
Total	142,3	139,3	+ 3

Source : DGCL finances de régions 2009

Dans un avenir proche, les investissements liés au transport ferroviaire pourraient augmenter sensiblement dans la perspective de la participation régionale prévue pour le financement du tronçon central de la ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique (26,3 M€ aux conditions économiques de juillet 2009)⁷, qui conditionne la réalisation future du barreau Limoges - Poitiers.

4.5.3 - Les recettes d'investissement

En moyenne, au cours de la période 2007-2010, le financement des recettes d'investissement, hors autofinancement, repose sur l'emprunt (67 % en neutralisant les opérations de refinancement), les subventions (11 %) et le fonds de compensation de la TVA (7 %).

La capacité d'autofinancement brute représente, quant à elle, environ 40 % de l'ensemble des recettes d'investissement.

⁷ Délibération du 13 avril 2011

Recettes d'investissement (en k€)	2007	2008	2009	2010	Moyenne annuelle	%
FCTVA	3 341	3 842	11 849	5 938	6 243	7 %
Subventions	7 658	11 894	8 131	12 800	10 121	11 %
Autres immobilisations financières	1 998	2 293	2 282	2 538	2 278	3 %
Autres	816	52	1 430	1 663	990	1 %
Total hors emprunt	13 813	18 081	23 692	22 939	19 631	22 %
Emprunts et dettes assimilées	50 000	110 757	84 286	40 750	71 448	78 %
<i>Dont emprunts en €</i>	<i>50 000</i>	<i>77 730</i>	<i>50 667</i>	<i>20 750</i>	<i>49 787</i>	<i>55 %</i>
<i>Dont emprunts avec option de tirage</i>		<i>6 000</i>	<i>18 952</i>	<i>20 000</i>	<i>11 238</i>	<i>12 %</i>
<i>Dont refinancement de la dette</i>		<i>27 027</i>	<i>14 667</i>		<i>10 424</i>	<i>11 %</i>
Total recettes réelles (hors CAF)	63 813	128 838	107 978	63 689	91 080	100 %
Capacité d'autofinancement brute	64 082	54 783	56 074	68 065	60 751	

Source : comptes administratifs et de gestion

En 2009, la région a perçu deux années de fonds de compensation de la TVA (FCTVA) au titre des investissements des années 2007 (5,6 M€) et 2008 (6,2 M€) dans le cadre du plan de relance de l'économie qui a fait l'objet d'une convention signée avec l'État. Les dépenses d'investissement 2009 (hors dette) étant supérieures à celles constatées en moyenne sur la période 2004-2007, la collectivité bénéficie désormais du dispositif pérennisé de récupération du FCTVA en année N+1.

4.5.4 - La trésorerie

Sur toute la période examinée, le fonds de roulement est largement supérieur au besoin en fonds de roulement, ce qui permet de générer, en fin d'exercice, une trésorerie positive comprise, selon les années, entre 9 M€ (2007) et 36 M€ (2008). Fin 2010, son montant atteignait 14,7 M€.

Toutefois, au cours de la période examinée, la région a fait massivement appel à des tirages sur des lignes de trésorerie.

Crédits de trésorerie (en k€)	2007	2008	2009	2010
Ligne de crédit de trésorerie - cpte 51931	71 550	75 150	109 200	143 313
Ligne de trésorerie liées à un emprunt – cpte 51932		6 000	29 237	40 000

Source : comptes de gestion

Le montant de ces besoins de financement, généralement de courte durée, a augmenté au cours de la période examinée. En 2010, les intérêts liés aux contrats de lignes de trésorerie (EONIA⁸ + 1,25 % et EONIA + 0,5 %) ont généré une charge de 83,6 k€ et ceux en rapport avec les tirages effectués sur les contrats long terme renouvelables de 37,4 k€. Ces besoins de trésorerie sont principalement concentrés sur le premier semestre de l'année, puis diminuent en fonction de la perception de ressources importantes en juin et juillet (dotations diverses).

⁸ EONIA (Euro OverNight Index Average) : taux de référence quotidien des dépôts interbancaires effectués au jour-le-jour dans la zone euro sur la base d'un panel de banques

En 2011, la collectivité disposait d'un plafond de tirage de 30 M€ sur une ligne de trésorerie (renouvelée en avril 2011) et de deux emprunts renouvelables avec un plafond total de 9,5 M€. Ces montants élevés permettent de faire face aux besoins ponctuels mais également de ne pas mobiliser prématurément des emprunts à long terme.

4.6 - L'endettement

4.6.1 - L'encours de la dette

Fin 2010, l'encours de la dette de la région Limousin s'élevait à 232,9 M€, ce qui représentait 315 € par habitant. Au cours de la période examinée (2007-2010) le stock de dette et le ratio d'endettement par habitant ont fortement progressé. Ce dernier est supérieur à la moyenne nationale, mais ce constat est à nuancer dans la mesure où le ratio « encours de la dette sur recettes de fonctionnement », qui permet d'appréhender la capacité de la collectivité à rembourser sa dette, est plus favorable (76,8 % en Limousin contre 71,8 % en moyenne hors Ile-de-France).

Encours de la dette au 31/12	2007	2008	2009	2010	Évolution
Encours de la dette (en k€) - solde cpte 164-	157 166	206 282	228 358	232 277	48 %
Encours par habitant en € - Limousin	216	282	310	315	46 %
Encours par habitant en € - Métropole (hors IDF et Corse)	189	209	230	NC	

Source : comptes de gestion et DGFIP

Pour gérer sa dette, la collectivité passe des marchés de prestation de services (durée 3 ans, coût 9,4 k€ TTC 2007 et 8,7 k€ TTC en 2010) qui donnent accès à une plateforme de gestion et à des informations financières.

Au cours de la période étudiée, la région a réorienté son endettement vers davantage de produits à taux fixe, notamment par le biais d'opérations de refinancement intervenues en 2008 et 2009. Quatre emprunts indexés sur des taux variables (TAM⁹ et EONIA) ont été transformés en taux fixes compris entre 3,45 % et 4,5 % pour un capital total de 34,3 M€.

La part des emprunts à taux fixe atteint 64 % fin 2010. Toutefois, si l'on ne tient compte que des emprunts à taux fixes garantis sur toute la durée du contrat, cette part descend à 44 %.

Structure de la dette au 31/12/2010	En k€	Part 2010
Taux fixe sur durée résiduelle	103 134	44 %
Taux fixe court	38 000	16 %
Taux fixe à barrière	8 333	4 %
Total taux fixe au 31/12	149 467	64 %
Taux variables	82 809	36 %
Total du stock de dette - cpte 164 -	232 277	100 %

⁹ TAM : taux annuel monétaire

Le stock de dettes détenu fin 2010 comprend trois emprunts structurés indexés sur les indices CMS Euro¹⁰ et Libor USD¹¹.

Emprunts structurés 31/12/2010	Capital restant dû (en k€)	Année de début	Année de fin	Conditions	Cotation (*)	Taux 2010
Dexia CLF	3 430	2008	2012	si CMS Euro 10 ans - CMS Euro 2 ans $\geq 0,3$ alors Euribor 12 mois - 0,15, sinon 5,5 %	3 B	1,38 %
Crédit Agricole	5 444	2007	2020 puis taux fixe 3,53 % jusqu'en 2027	Si CMS Euro 10 ans $> 4,9$ % alors 3,53 %, sinon $3,53 + (2 * \text{Max}(0 \text{ et } 3,2 - \text{CMS Euro 10 ans}))$	1 F	6,39 %
Dexia CLF	8 333	2008	2015 puis taux Euribor 3 mois 0,04 % jusqu'en 2023	4,02 % si Libor USD 3 mois $\leq$ à 7,25 % sinon Libor USD 3 mois + marge 0,04 %	4 B	4,02 %

(*) Source note du 5 mai 2011 de l'autorité des marchés financiers

Deux emprunts sont plus particulièrement à surveiller compte tenu de leur durée résiduelle et de leur classification au regard de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte Gissler¹². Il s'agit du contrat Crédit Agricole, qui arrive à échéance en 2020, et du contrat Dexia, pour lequel la première tranche se termine en 2015 (suivie d'une seconde tranche indexée sur l'Euribor avec une marge de 0,04 % applicable jusqu'en 2023).

Toutefois, même si le risque inhérent à ces deux emprunts est relativement élevé, il convient de le relativiser à la lumière du montant de l'encours restant à rembourser fin 2010 (13,8 M€, soit 5,9 % de l'endettement total).

4.6.2 - L'emprunt obligataire

Le recours à l'emprunt obligataire est un mode de financement de plus en plus utilisé par les collectivités territoriales. En effet, ce choix peut s'avérer intéressant dans des cas d'assèchement conjoncturel des liquidités sur le marché bancaire ou de taux d'intérêt élevés. Toutefois, si ces conditions ne sont pas remplies, ces emprunts coûtent souvent plus cher car ils engendrent des frais importants sous forme de commissions ou d'achat de prestations de services.

Le 16 mai 2011, la région Limousin a lancé un emprunt obligataire d'un montant de 30 M€ d'une durée de cinq ans au taux de 4,1 %. La valeur nominale de chaque titre a été fixée à 200 € représentant 150 000 titres et une charge d'intérêts évaluée à 6,15 M€ sur la durée de l'emprunt. Pour ce faire, la collectivité a été notée AA (emprunteur de qualité) par l'agence Standard and Poor's pour sa dette à long terme.

Les sommes récoltées doivent contribuer au financement du volet consacré à la croissance des entreprises dans le programme de développement économique et de l'emploi du schéma régionale de développement économique (SRDE) 2^{ème} génération. La moitié doit être consacrée à des avances remboursables en fonds propres consenties aux entreprises pour les aider à se développer et à

¹⁰ CMS (Constant Maturity Swap) : taux de marché qui serait coté pour une opération d'échange de conditions d'intérêts (« swap ») pour une durée déterminée.

¹¹ Libor (London Interbank Offered Rate) : taux du marché monétaire observé à Londres.

¹² Ce document classe les contrats sur une double échelle de risque allant de 1 (moins risqués) à 5 en fonction des indices sous-jacents et de A (moins risqués) à F selon la structure des produits.

embaucher et l'autre moitié utilisée à la création d'un fonds de co-investissement qui entrera au capital des entreprises avec des investisseurs institutionnels.

Le prospectus d'information précisait que cet emprunt avait pour finalité de renforcer les fonds propres des entreprises et de permettre à l'épargne régionale de développer l'emploi dans la région. La cible privilégiée était donc les investisseurs régionaux, mais rien ne permettait d'interdire à des investisseurs issus d'une autre région, voire à ses non-résidents, d'acheter les obligations émises sur le marché.

A l'issue du délai de souscription, qui s'est terminé le 6 juin 2011, 25,6 M€ ont été levés, soit un peu plus de 85 % du montant prévu initialement. 21,6 M€ ont été souscrits par des particuliers, pour un montant moyen d'ordres d'achat de 8 500 €. Selon les statistiques communiquées par Natixis, qui ne portent que sur 74 % de l'encours placé, 78,4 % des souscripteurs étaient originaires du Limousin et 21,6 % d'autres régions.

Le coût de cet emprunt obligataire est fortement renchéri par les frais annexes liés à ce type d'opération. Ainsi, la région a dû acquitter, en plus des intérêts versés aux épargnants, diverses commissions (placement, arrangement) et rémunérations de prestataires de services (agence de notation, communication, conseil juridique, visa de l'autorité des marchés financiers etc.) évaluées à 767,5 k€.

Frais emprunt obligataire	Montants en € TTC (période 2011-2016)
Notation	127 500
Conseil juridique	87 500
Commission arrangeur	120 000
Commission placeur	337 541
Frais divers (AMF, Euronext, agent payeur etc.)	15 000
Communication	80 000
Total hors intérêts	767 541
Intérêts versés aux épargnants	5 249 435
Total	6 016 976

Au regard des conditions du marché en vigueur au moment où la région a décidé de ce mode de financement, la collectivité aurait pu prétendre à des conditions financières plus avantageuses si elle avait emprunté auprès d'un établissement financier. Selon les informations communiquées par les services du conseil régional, le taux actuariel de l'emprunt obligataire ressortirait à 4,78 % (4,71 % hors dépenses de communication) alors que les taux fixes sans marge pour un financement bancaire équivalent (amortissement in fine sur 5 ans) étaient de 3,1 % le 27 avril 2011, date à laquelle la région a fixé le taux de rémunération de son émission obligataire. Les marges bancaires étant, selon la région, d'environ 1,1 point, la collectivité aurait pu obtenir un taux fixe de 4,2 % pour un prêt similaire si elle avait fait appel à une banque. Par conséquent, l'emprunt obligataire représenterait un surcoût de l'ordre de 0,58 point.

En comparant le coût total de l'emprunt obligataire (intérêts + frais) à ce que la collectivité aurait payé pour un emprunt « classique » à 4,2 %, le différentiel peut être évalué à environ 640 k€ (512 k€ si l'on neutralise le coût de la notation sur 5 ans du fait que cet investissement pourrait être réutilisé pour d'autres opérations).

Type d'emprunt	Taux	Coût total intérêts et frais compris (en €)
Emprunt obligataire	4,1 %	6 016 976
Simulation emprunt in fine	4,2 %	5 377 470
Différence		639 506

La région fait remarquer que le financement des collectivités locales est devenu de plus en plus délicat et que cette tendance, entamée fin 2010, s'est confirmée au 1^{er} semestre 2011. Dans ce contexte, la diversification des financements est devenue une nécessité. Selon elle, le positionnement de cet emprunt obligataire en milieu d'année aurait permis d'éviter les tensions qu'ont connues certaines collectivités fin 2011. Par ailleurs, l'ordonnateur estime que le taux actuariel de 4,78 %, qui correspond à une marge Euribor de 1,68 %, peut-être jugée très performant au regard des conditions offertes par la Caisse des dépôts et consignations fin 2011. De plus, il intègre des frais annexes susceptibles d'être mutualisées avec de prochaines émissions obligataires.

La chambre rappelle qu'elle a analysé cette opération au regard des conditions financières en vigueur au moment de son lancement, même si ces dernières ont beaucoup évolué depuis.

5 - Les dépenses relatives aux Lycées

La région Limousin compte 43 lycées publics, dont 7 cités mixtes gérées par la région et deux par le département de la Haute-Vienne (Bernard de Palissy à Saint Léonard-de-Noblat et George Sand au Dorat). Par ailleurs, huit lycées sont sous contrat d'association. La région est propriétaire de 20 établissements, dont deux en propriété partagée, et affectataire de 23.

5.1 - Les effectifs

En cinq ans, les effectifs lycéens scolarisés dans le Limousin ont diminué de 5,5 % (- 1 255 élèves) alors qu'ils sont restés stables au niveau national.

L'enseignement privé est peu représenté, même si sa part a tendance à progresser (12,4 % des effectifs durant l'année scolaire 2008 - 2009 contre 10,7 % durant l'année scolaire 2003-2004). Au cours de cette période, l'enseignement public a subi une certaine érosion, en perdant 1 493 élèves alors que l'enseignement privé en a gagné 238.

Effectifs lycées (hors collégiens en cités scolaires)	2003/2004	2008/2009	Variation 2003-2009	Évolution 2003-2009
Second cycle général et technologique Limousin	13 153	12 236	- 917	- 7,0 %
Second cycle professionnel Limousin	6 229	5 818	- 411	- 6,6 %
Enseignement adapté Limousin	990	915	- 75	- 7,6 %
EREA	90		- 90	
Total effectifs public Limousin	20 462	18 969	- 1 493	- 7,3 %
Total effectifs public France	1 780 821	1 775 084	- 5 737	- 0,3 %
Second cycle général et technologique Limousin	1 412	1 415	3	0,2 %
Second cycle professionnel Limousin	1 033	1 240	207	20,0 %
Enseignement adapté Limousin	0	28	28	
Total effectif privé Limousin	2 445	2 683	238	9,7 %
Total effectif privé France	452 367	465 125	12 758	2,8 %
Total effectif Limousin (public et privé)	22 907	21 652	- 1 255	- 5,5 %
Total effectif France (public et privé)	2 233 188	2 240 209	7 021	0,3 %

Source : INSEE

Sur une tendance longue (20 ans), la diminution des effectifs atteint 25 % sur la période 1990-2010, ce qui représente environ 7 000 élèves de moins dans les établissements du Limousin.

- Voir tableau annexe 3 -

5.2 - Les dépenses de l'enseignement du second degré

La région Limousin consacre une part croissante de son budget à l'enseignement du second degré (18,1 % des dépenses totales en 2010 contre 15,7 % en 2007).

Enseignement second degré (en k€)	2007	2008	2009	2010	Évolution 2007-2010
Dépenses d'investissement (chap. 902)	30 631,8	35 301,8	31 110,0	28 429,1	- 7,2 %
Total dépenses section d'investissement	130 426,9	289 198,2	173 169,8	147 810,3	13,3 %
Part dans les dépenses d'investissement	23,5 %	12,2 %	18 %	19,2 %	
Dépenses de fonctionnement (chap.932)	27 977,9	48 021,6	53 182,6	54 043,5	93,1 %
Total dépenses section fonctionnement	242 961,5	281 223,0	296 920,4	307 292,6	26,5 %
Part dans les dépenses de fonctionnement	11,5 %	17,1 %	17,9 %	17,6 %	

Source : comptes administratifs

En 2010, les dépenses d'investissement (chapitre 902) se sont élevées à 28,4 M€, soit 19,2 % des dépenses totales d'investissement, et celles de fonctionnement (chapitres 932) à 54 M€ soit 17,6 % des dépenses totales de fonctionnement contre 11,5 % en 2007. Cette hausse importante des dépenses de fonctionnement (+ 26 M€) s'explique par le transfert à la région des personnels TOS (les personnels enseignants ou d'encadrement restent, quant à eux, des fonctionnaires de l'État).

La région Limousin arrive en seconde position après la Haute-Normandie en termes de dépenses totales par habitant consacrées aux lycées (107,3 € par habitant alors que la moyenne nationale s'établit à 86,9 €).

Si le calcul est effectué non pas par habitant mais par lycéens scolarisés, la dépense consacrée à un lycée en Limousin s'élève à 37,3 k€ soit 53,1 % de plus que la dépense moyenne métropolitaine (24,4 k€).

Dépenses totales	Lycées publics et privés en métropole 2009	Lycées publics et privés en Limousin (hors cités mixtes)	Différence
Dépenses totales lycées publics et privés (en M€ 2009) (1)	5 460,20	80,80	
Population totale (DGCL)	62 817 120	753 537	
Dépenses par habitant 2009 (en €)	86,90	107,30	+ 23,5%
Nombre de lycéens (INSEE) (2)	2 240 209	21 652	
Dépenses par lycée (3)=(1)/(2)	24 374	37 318	+ 53,1 %

Sources : INSEE et DGCL

5.2.1- Les dépenses de fonctionnement des lycées

Pour les seules dépenses de fonctionnement (hors participations aux cités mixtes) l'écart est encore plus conséquent (2,3 k€ par lycée en Limousin contre seulement 1,2 k€ en métropole).

Dépenses de fonctionnement exercice 2009	Lycées publics et privés en métropole	Lycées publics et privés en Limousin (hors cités mixtes)	Différence
Dépenses de fonctionnement lycées publics et privés (en M€ - source DGCL) (1)	2 626,20	50	
Population totale (DGCL)	62 817 120	753 537	
Dépenses par habitant	41,8	66,3	+ 58,6 %
Nombre de lycéens (INSEE) (2)	2 240 209	21 652	
Dépenses par lycée (3)=(1)/(2)	1 172,3	2 309,3	+ 97 %

Sources : INSEE et DGCL

Les différences constatées avec la moyenne nationale peuvent, en partie, s'expliquer par la faible densité de la population régionale.

Dépenses de fonctionnement exercice 2009 (hors cités mixtes)	Lycées publics et privés en Limousin	Lycées publics et privés en Auvergne	Lycées publics et privés en Poitou Charente	Lycées publics et privés en Champagne Ardennes	Lycées publics et privés en Basse Normandie	Lycées publics et privés en région Centre
Dépenses de fonctionnement lycées publics et privés (en M€) - source DGCL (1)	50	72,8	87,9	76,4	76,1	120,1
Population totale (DGCL)	753 537	1 379 138	1 778 856	1 378 356	1 501 308	2 591 265
Dépenses par habitant (en €)	66,4 €	52,8 €	49,4 €	55,4 €	50,7 €	46,3 €
Nombre de lycéens (INSEE) (2)	21 652	39 366	50 510	47 222	49 167	80 762
Dépenses par lycée (3)=(1)/(2)	2 309,3 €	1 849,3 €	1 740,2 €	1 617,9 €	1 547,8 €	1 487,1 €

Les crédits de fonctionnement alloués aux lycées ont évolué au cours des cinq dernières années de la façon suivante :

Crédits de fonctionnement (en k€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution
Crédits alloués aux lycées intégrant la maintenance, l'entretien et la viabilisation (*)	12 750	13 143	14 320,6	14 539,7	15 054,8	15 055	18,07 %
Dont c/65511 dotation de fonctionnement des lycées publics	11 718,5	11 786	12 406,4	12 553,2	12 764,6	12 694,2	8,3 %
Dont c/65512 dotation de fonctionnement des lycées privés	663,8	658,5	1 200,7	1 185,3	1 271,4	1 283,3	93,3 %

(*) Source : Région Limousin

Sources : Région Limousin et compte de gestion

Pour les lycées relevant du ministère de l'éducation nationale, les dotations globales, qui représentent une masse financières de 12,7 M€ en 2010, progressent de 11 % entre 2005 et 2010 (8,3 % si l'on intègre les établissements du ministère de l'agriculture). 65 % à 80 % des dotations de fonctionnement concernent le poste viabilisation (chauffage, eau, électricité).

La forte augmentation de la dotation de fonctionnement des lycées privés sous contrat d'association est liée au transfert du forfait d'externat « part personnel » à la région en 2007.

Les dotations de fonctionnement des lycées sont calculées suivant la nature de l'établissement.

Pour les lycées privés sous contrat d'association, les dotations sont calculées par application des forfaits d'externat aux effectifs constatés. Dans un souci de parité, les forfaits sont majorés chaque année du taux d'augmentation appliqué aux dotations de fonctionnement des lycées publics.

S'agissant des lycées de l'éducation nationale, la région n'applique pas à ce jour de grille détaillée comportant des critères précis de détermination de la dotation de fonctionnement. Elle procède depuis les premières lois de décentralisation à des ajustements ponctuels, tenant compte de l'étude des comptes financiers et des évolutions des surfaces. Les lycées perçoivent une dotation globale et une dotation fléchée sur l'éducation physique et sportive. Jusqu'en 2009, un taux d'augmentation uniforme était appliqué aux dotations des lycées (2,5 % en 2005 et 2006, 2 % en 2007 et 1,5 % en 2008). En 2009, afin de prendre en compte l'augmentation des fluides, les dotations ont été calculées en appliquant au chapitre viabilisation une augmentation variable suivant la nature des fluides (+ 10 % pour le gaz, + 15 % pour le fuel, + 1,2 % pour l'électricité et l'eau) et tous les établissements ont bénéficié, à minima, d'une augmentation de leur dotation globale de 2,1 %, correspondant au taux d'inflation moyen constaté au cours des douze derniers mois. En 2010 et 2011, les dotations ont été reconduites, à l'exception d'ajustements particuliers liés à la mise en service ou la désaffectation de locaux, à des changements d'usage de locaux ou à des économies engendrées par les investissements réalisés par la région (raccordement au réseau haut débit qui permet aux lycées de bénéficier de la téléphonie gratuite, travaux d'isolation et de rénovation des bâtiments).

Le service éducation et formation analyse les budgets des établissements. Les tableaux établis par la direction de l'éducation à partir des comptes financiers indiquent, qu'en moyenne, les réserves disponibles en 2010 s'élevaient à 57 jours de fonctionnement, avec toutefois des disparités importantes (entre six et 222 jours selon les établissements). Dix lycées avaient des réserves inférieures à trente jours de fonctionnement et cinq lycées des réserves supérieures à cent jours.

Les coûts de fonctionnement par élèves et au mètre carré calculés par la région font également état de résultats très contrastés. Ainsi, le coût de fonctionnement par élève varie de 390 € à 3 021 € avec une médiane de 962 €. Le coût de fonctionnement au mètre carré varie, quant à lui, de 15 € à 68 € avec une médiane s'établissant à 33 €.

Les différences constatées confirment l'intérêt d'une remise à plat du système de dotation.

Une analyse détaillée des comptes financiers des établissements a été réalisée par la région en 2009 et 2010. Ce travail a révélé la nécessité d'un suivi approfondi d'une dizaine de lycées. Cette étude pourrait s'avérer utile dans le cadre de la mise en place d'un mode de calcul de la dotation de fonctionnement des établissements s'appuyant sur des indicateurs précis.

Le nouveau système gagnerait également à intégrer la signature d'un contrat d'objectifs et d'intéressement avec les établissements de nature à constituer un outil de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, une analyse comparative avec d'autres régions pourrait s'avérer utile pour expliquer les disparités régionales constatées en matière de dépenses de fonctionnement. Enfin, face à la diminution des effectifs, une réflexion globale pourrait être menée en vue de mutualiser un certain nombre de moyens avec des collèges, notamment en zone rurale.

5.2.2 - Les dépenses d'investissement des lycées

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, la région Limousin a investi 125,5 M€ entre 2007 et 2010, ce qui représente une moyenne annuelle d'environ 31 M€.

Dépenses d'investissement exercice 2009	Lycées publics et privés en métropole	Lycées publics et privés en Limousin (hors cités mixtes)	Différence
Dépenses d'investissement lycées publics et privés (en M€ 2009) (1)	2 834,0	30,8	
Population totale (DGCL)	62 817 120	753 537	
Dépenses par habitant 2009	45,1	40,9	- 9,3 %
Nombre de lycéens (INSEE) (2)	2 240 209	21 652	
Dépenses par lycéen en € (3)=(1)/(2)	1 265,5	1 422,5	+ 12,4

Un plan prévisionnel d'investissements (PPI) dans les lycées a été voté par la commission permanente du conseil régional, le 31 janvier 2008 couvrant la période 2008-2011. Sur 59 opérations programmées pour 123 M€, 26 sont réalisées, trois sont en cours, quatre sont en phase étude, 16 ont été requalifiées dans le nouveau PPI et 10 ont été annulées.

Un PPI couvrant la période 2012-2014 est en cours d'élaboration à partir des orientations approuvées par délibération de l'assemblée plénière du 24 mars 2011. La mise en place de ce nouveau plan prévisionnel d'investissement dans les lycées s'inscrit dans le schéma d'élaboration du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP 2011-2015) engagé par la région. Ce PPI se donne pour objectif de prioriser les travaux à réaliser en tenant compte des besoins pédagogiques, des objectifs d'économie d'énergie, des contraintes légales de mise aux normes en matière de sécurité, de l'obligation de rendre accessibles les bâtiments aux personnes handicapées, d'améliorer la qualité d'accueil dans les internats, de mettre en conformité avec la réglementation les installations de restauration, de promouvoir les énergies renouvelables mais aussi

d'optimiser les surfaces en les adaptant aux évolutions des effectifs. A ce jour, seuls des diagnostics d'accessibilité aux handicapés ont été menés.

La région suit presque exclusivement ses travaux d'investissement dans la cadre d'autorisations de programme. Elle n'a pas mis en place de tableau de bord spécifique pour la gestion du patrimoine et la collectivité n'est pas en mesure d'identifier le coût de fonctionnement de chacun de ses bâtiments. Cette notion de bâtiments n'est prise en compte que lorsqu'il existe une opération. Seuls les coûts par lycées sont identifiables. Toutefois, un même établissement peut disposer d'un bâti hétérogène. Ce manque de précision ne facilite pas un pilotage fin des projets d'investissement (exemple : réhabilitation de certains bâtiments très énergivores). Toujours dans un souci de meilleure gestion du bâti, la mise en place de sous compteurs pourrait également permettre d'affiner la connaissance des consommations énergétiques.

5.3 - Les subventions attribuées dans le cadre du portail formation Limousin

Au titre de l'exercice 2009, d'importantes subventions ont été versées à des lycées établissements supports de GRETA (groupements d'établissements publics d'enseignement), à des EPLEA (établissements publics lycées d'enseignement agricole), ou à l'AFPA (association pour la formation professionnelle des adultes). Ces financements étaient attribués dans le cadre de la création d'un dispositif permanent de formation intitulé « portail formation Limousin » décidé par délibération du 19 décembre 2008, qui prévoyait le versement de 2,25 M€ à divers organismes bénéficiaires.

Plusieurs organismes représentatifs de structures de formation ont contesté cette délibération devant le tribunal administratif de Limoges, considérant que ce financement relevait du secteur concurrentiel. Par jugement du 6 mai 2010, l'opération a été requalifiée en marché public et le tribunal a annulé la délibération du 19 décembre 2008. Il a également enjoint à la collectivité d'émettre les titres exécutoires en vue du reversement des sommes indûment perçues et de résilier les conventions de subventionnement.

La région a fait appel de ce jugement le 9 juin 2010 mais, dans son arrêt du 21 juin 2011, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé la décision prise en première instance. Tirant les conséquences de cet arrêt, la collectivité a décidé de lancer, au titre de l'exercice 2010, un marché de prestation auprès des mêmes opérateurs pour assurer les actions d'accompagnement, d'insertion et des formations des publics en difficulté.

Le 26 juillet 2010, la région a émis des titres de recettes pour un montant de 1,9 M€ correspondant aux sommes versées aux organismes bénéficiaires (1 864 k€) augmentés des intérêts (39,2 k€). Parallèlement, elle a conclu avec les organismes de formation un protocole transactionnel lui permettant de payer les prestations réellement réalisées (2 204 k€). Par ailleurs, des frais supplémentaires correspondant aux intérêts courus sur les sommes que les organismes de formation ont dû reverser en application du jugement ont été alloués aux prestataires afin de les indemniser (34,5 k€).

6 - La gestion du personnel

6.1 - Les effectifs

Au 31 décembre 2010, le tableau des effectifs comprenait 1 528 agents dont 1 076 affectés dans les EPLE (établissements publics locaux d'enseignement).

Agents	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution
Titulaires (hors EPLE)	296	319	335	380	387	31 %
Contractuels (hors EPLE)	70	67	71	68	63	- 10 %
Titulaires EPLE	51	240	973	1050	1076	2010 %
Contractuels EPLE	61	54	32	13		- 100 %
Mis à disposition (CNASEA-ASP)	2	2	2	2	2	0 %
Total agents	480	682	1413	1513	1528	218 %

Source : *comptes administratifs*

Les effectifs ont augmenté de 218 % au cours de la période 2006-2010. Cette progression s'explique par le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service de l'éducation nationale et du ministère de l'agriculture, le nombre d'agents affectés hors lycées ayant, quant à lui, progressé de 23 %.

Fin 2010, la région comptait, parmi les effectifs de titulaires, 44 % d'hommes et 56 % de femmes avec une pyramide des âges assez proche de celle généralement observée au sein des collectivités territoriales.

6.1.1 - Le personnel du siège

Pour les besoins du siège, la région employait 452 agents fin 2010 selon le tableau du personnel figurant au compte administratif, soit 387 agents titulaires ou stagiaires et 63 agents hors statut fonction publique, principalement de catégorie A ou A+ (auxquels s'ajoutent deux personnes mises à disposition par l'agence de service de paiement). Les agents non titulaires occupent une part des effectifs à peu près équivalente à celle constatée au niveau national.

Agents (hors lycées)	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2006-2010
Titulaires catégorie A	84	96	100	105	107	27 %
Titulaires catégorie B	82	85	99	107	115	40 %
Titulaires catégorie C	130	138	136	168	165	27 %
Total titulaires	296	319	335	380	387	31 %
Contractuels	70	67	71	68	63	- 10 %
Mis à disposition	2	2	2	2	2	0 %
Total	368	388	408	450	452	23 %

Source : *comptes administratifs*

6.1.2 - Le personnel techniciens, ouvriers et de service

Depuis 2006, le personnel techniciens, ouvriers et de service (TOS) a été transféré à la région en application de la loi du 13 août 2004. Fin 2010, sur 1 076 titulaires affectés dans les établissements d'enseignement, on ne comptait qu'un agent de catégorie B (contrôleur de travaux) pour 1075 agents techniques.

La très grande majorité du personnel transféré a opté pour l'intégration au sein de la fonction publique territoriale.

Années	Détachement		Intégration	
	Éducation nationale	Agriculture	Éducation nationale	Agriculture
2007	14	0	112	0
2008	107	17	464	56
2009	54	1	29	24
2010	0	11	0	0
Total	175	29	605	80

Source : Région Limousin

La région considère que le nombre d'équivalent temps plein transféré par l'État était globalement satisfaisant en ce qui concerne les personnels TOS relevant du ministère de l'Éducation Nationale, ce qui n'était pas le cas pour le ministère de l'Agriculture.

Les emplois aidés présents dans les établissements ont été conservés jusqu'à expiration des droits des personnes concernées, qui ont ensuite été titularisées. Les nouvelles embauches ont concerné la création de quatre postes d'adjoints techniques pour les équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP), six postes de titulaires remplaçants et 38 postes d'adjoints techniques spécialisés en maintenance informatique.

Au départ, selon la région, les relations avec les établissements n'ont pas toujours été faciles. La double autorité sur les personnels (autorité hiérarchique exercée par le président de région et autorité fonctionnelle confiée au chef d'établissement) n'a pas contribué à faciliter les choses, la nouvelle organisation ayant dû être expliquée aux personnels concernés. Aujourd'hui, les relations sont qualifiées de sereines même si certaines situations isolées demeurent délicates.

L'intégration de ces agents a nécessité une réorganisation de la direction du service ressources humaines, qui a été scindée en deux services : la gestion des ressources humaines proprement dite (gestion des carrières, remplacement du personnel TOS, service de la paie, formation, gestion des absences et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) et un service médico-social comprenant le service actions sociales et le service médecine professionnelle, prévention et sécurité.

Pour assumer ces nouvelles compétences 14 personnes ont été recrutées et deux agents du rectorat ont été mis à disposition par l'État avant d'être intégrés au sein de la collectivité.

Un contrat de progrès social a été adopté en séance plénière le 22 mars 2007. Il prévoit, notamment, un alignement progressif du coefficient de l'indemnité d'administration et de technicité des personnels TOS sur celui des agents affectés dans les services du siège. En 2010, le surcoût généré par cette mesure est évalué par la collectivité à 1,7 M€ soit un peu plus de 1 500 € par agent.

Surcoût de l'alignement du régime indemnitaire des TOS	2007	2008	2009	2010
Agents concernés	242	978	1 086	1 107
Surcoût annuel en €	125 183	1 039 413	1 329 808	1 710 266
Surcoût moyen par agent en €	517	1 063	1 225	1 545

Source : Région Limousin

Dans le cadre de ce contrat de progrès social, la collectivité a également mis en place, après concertation avec les organisations syndicales et les représentants des établissements scolaires, des critères de dotations en personnels ou de redéploiement, afin d'obtenir une meilleure répartition entre établissements et améliorer le fonctionnement de ces derniers.

Enfin, la région a élaboré un avenant au plan de la formation concernant spécifiquement le personnel des lycées. Cet avenant a été adopté en séance plénière le 25 juin 2007 pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007. Il porte essentiellement sur des formations dans le secteur de l'hygiène et de la sécurité. Des stages ont également été mis en place dans les domaines des habilitations électriques et soudure, CACES (certificat d'aptitude à la conduite en sécurité), formations HACCP (hygiène alimentaire), gestes et postures.

6.2 - La politique d'avancement

Les avancements d'échelon sont généralement plus favorables au sein de la fonction publique territoriale qu'au sein de la fonction publique d'État. Ils relèvent du pouvoir discrétionnaire du chef de l'exécutif de la collectivité. Pour l'année 2009, selon le bilan social, 556 agents étaient concernés. L'avancement sur la durée minimum représente plus de 70 % des avancements constatés sur la période 2007-2010. L'avancement maximum est, quant à lui, privilégié en cas d'avancement de grade ou lorsque l'agent bénéficie d'un changement d'échelon après titularisation. Selon le chiffrage établi par les services de la collectivité, l'avancement moyen constaté est de 9,18 points d'indice, ce qui génère un coût financier annuel de 283,6 k€ brut, soit environ 0,55 % des charges de personnel (traitement et charges sociales).

Par ailleurs, en 2009, le bilan social indique que 213 agents ont bénéficié d'un avancement de grade : 19 agents de la filière administrative (2 catégorie A, 10 catégorie B, 7 catégorie C) et 194 Agents de la filière technique (3 catégories B et 191 catégorie C).

6.3 - L'absentéisme et les comptes épargne temps

Le nombre de journées d'absence, tous motifs confondus, a fortement augmenté entre 2007 (8 812 jours) et 2009 (37 320 jours). Cette croissance est liée à la progression des effectifs engendrée par l'arrivée des TOS.

Si l'on s'intéresse aux seules maladies ordinaires, les absences sont plus importantes parmi les agents techniciens et ouvriers de service. Les caractéristiques démographiques de ces personnels ainsi que la nature des tâches qui leur sont confiées peuvent constituer des facteurs explicatifs.

Absences pour maladie ordinaire	2007			2008			2009		
	Nombre de jours d'arrêt	Nombre d'agents	Moyenne par agent (jours)	Nombre de jours d'arrêt	Nombre d'agents	Moyenne par agent (jours)	Nombre de jours d'arrêt	Nombre d'agents	Moyenne par agent (jours)
Agents du siège	1 972	395	5	2 703	428	6	2 894	460	6,3
Agents lycées	2 520	363	7	12 278	1 073	11	15 090	1 120	13,5
Total	4 492	758	6	14 981	1 501	10	17 984	1 580	11,4

Source : Région Limousin

De même, les agents titulaires, qui comprennent le personnel TOS, sont davantage absents que les non titulaires. Toutefois, le taux d'absentéisme 2009 des personnels régionaux (10 %) demeure inférieur à la moyenne de la fonction publique territoriale (11 % selon l'étude 2011 DEXIA-Sofcap).

Absences pour maladie ordinaire	2007			2009		
	Nombre de jours d'arrêt	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent (jours)	Nombre de jours d'arrêt	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent (jours)
Titulaires	3 569	560	6	16 787	1 415	12
Non titulaires	923	198	5	1 197	165	7
Total	4 492	758	6	17 984	1 580	11

Source : bilan social

7 - L'absentéisme des élus du conseil régional

Le dernier règlement intérieur a été adopté par le conseil régional le 20 avril 2010 et modifié le 16 décembre 2010. Le chapitre VII traite des indemnités de fonction versées aux conseillers régionaux. Selon le règlement, « *le taux maximal prévu par la loi est retenu, mais une réduction de l'indemnité des conseillers régionaux, autre que le président du conseil régional, est opérée, en fonction de leur participation effective aux réunions (...) Une franchise mensuelle pour absence à deux réunions est instaurée(...) La justification apportée est laissée à l'appréciation du président...La réduction est appliquée de façon forfaitaire, à savoir une réduction de 5 % de l'indemnité mensuelle pour absence par réunion* ». En théorie, l'application de cette mesure est stricte car toutes les réunions sont prises en compte. Les absences sont comptabilisées mensuellement et la réduction de 5 % du montant de l'indemnité mensuelle par absence doit être appliquée dès le deuxième mois suivant et après une franchise pour absence à deux réunions. La réduction est cependant limitée à 50 % de l'indemnité maximale.

L'adoption de cette disposition marque la volonté légitime de l'institution de lutter contre l'absentéisme de certains de ses membres. En effet, sans prendre en compte l'ensemble des réunions, la vérification des participations aux seules séances plénières, commissions permanentes, commissions techniques et administratives paritaires montre un taux d'absentéisme important en 2009 et 2010, périodes au cours de laquelle il n'était pas encore prévu d'appliquer des pénalités pour absences injustifiées.

L'application de cette mesure tarde, toutefois, à se mettre en place car aucune pénalité n'a été retenue pour le premier semestre 2011. Au cours de cette période 50 absences devaient être justifiées (après déduction de la franchise de deux absences) pour 18 élus dont 15 absences incombant à un seul d'entre eux, 7 à un autre et 5 à un troisième. Les services de la région ont indiqué que la justification de ces absences s'était faite oralement et qu'« à l'issue de l'exercice 2011, l'exécutif disposera pour la première fois d'informations portant sur un exercice complet. Il se réserve aujourd'hui le droit, au regard de ces statistiques, d'une part de réclamer des justificatifs écrits et d'autre part de mettre en place des retenues sur indemnités ».

La chambre ne peut qu'encourager la collectivité à appliquer, au plus vite, le règlement tel qu'il a été voté en avril 2010 et procéder, le cas échéant, aux retenues indemnitaires prévues par le texte en vigueur.

8 - La construction du bâtiment XLIM

XLIM est une unité mixte de recherche (UMR) résultat de la fusion de quatre laboratoires. Cette structure, principalement installée à Limoges mais qui dispose également d'une implantation à Brive, rassemble environ 350 enseignants-chercheurs et doctorants. Elle intervient dans les domaines de l'informatique, des mathématiques, de l'optique, de l'électromagnétisme et de l'électronique.

8.1 - Le montage juridique et financier

La genèse de ce projet remonte au contrat de plan 2000-2006 avec la création d'un pôle STIC (sciences et technologies de l'information et la communication). En 2004, la région a accepté la maîtrise d'ouvrage de l'opération sur un terrain mis à disposition par l'État (sur le campus de la Borie) pendant la durée des travaux. Les premières études ont débuté en 2005 et une convention de maîtrise d'ouvrage a été conclue entre l'État et la région le 16 janvier 2006.

Le projet a été repris dans le cadre du contrat de projet État-Région 2007-2013. Dans un premier temps, il consistait à réaliser un bâtiment neuf sous maîtrise d'ouvrage de la région et à restructurer des locaux de physique et de mathématiques situés à proximité sous la maîtrise d'ouvrage de l'université. Un premier avenant, signé en janvier 2008, a transféré la maîtrise d'ouvrage de la partie réhabilitation des locaux à la région. Cette disposition a finalement été retirée par avenant n° 3 (3 janvier 2011) afin de ne pas dissocier la rénovation de la partie liée au pôle XLIM du reste du bâtiment à la charge de l'université.

Le plan de financement retenu pour l'opération de construction du bâtiment neuf prévoyait une participation de 50 % de la région Limousin (4 456 k€), complétée par un financement de l'État (2 000 k€) et des fonds FEDER (2 491 k€).

8.2 - Le lancement de l'opération

Les avis d'appel public à concurrence pour le marché de maîtrise d'œuvre ont été publiés en août 2005. Suite à la réunion de la commission d'appel d'offres du 8 novembre 2005, trois équipes ont été admises à concourir. La commission permanente du 21 juillet 2006 a désigné le lauréat du concours. L'acte d'engagement prévoyait un marché de 699,1 k€ TTC, arrêté à 720,4 k€ TTC après avenant, avec taux de rémunération de 11,93 %, corrigé en fonction du coût des travaux (dégressif au-delà d'un dépassement de 4 %).

Le chiffrage des travaux avant le lancement des appels d'offres était estimé à 5 940 k€ HT (7 104 k€ TTC). Les avis d'appel public à concurrence ont été publiés en mai 2008 selon une procédure nationale et européenne d'appel d'offres ouvert.

Après ouverture des plis, 63 offres recevables ont été réceptionnées. Le 13 octobre 2008, 17 lots de travaux sur 18 ont été attribués. Le lot n° 6 - Menuiserie extérieures - a, quant à lui, été déclaré infructueux car la seule offre transmise était très supérieure à l'estimation du maître d'œuvre (+ 396 k€ soit 63,6 %). Ce lot, qui a fait l'objet d'un marché à procédure adaptée, a finalement été attribué pour un montant supérieur à l'estimation (+ 20 %) mais inférieur à l'offre initiale (- 271 k€).

Si pour certains lots les écarts relevés entre les estimations et les offres retenues sont importants, globalement l'enveloppe initiale a été respectée (économie de 306 k€ soit 4,3 %).

8.3 - Le bilan de l'opération

Les ordres de service ont pris effet le 1^{er} décembre 2008 avec un délai global de 15 mois, prolongé de trois mois par avenants (intempéries et travaux supplémentaires).

La réception de travaux a eu lieu le 31 mai 2010 et la commission de sécurité a émis un avis favorable à l'ouverture le 13 octobre 2010. A ce jour, toutes les réserves ont été levées et le procès verbal de remise à l'État à titre gratuit du bâtiment construit par la région a été établi le 13 juillet 2011, cette dernière ayant souscrit une assurance dommage ouvrage dans le cadre du suivi de la construction.

Des avenants pour travaux supplémentaires ont renchéri les coûts de 265,3 k€ TTC (+ 3,9 % par rapport aux actes d'engagement initiaux et + 3,7 % par rapport à l'estimation au stade de la consultation des entreprises). Au final, en intégrant les frais divers et prestations intellectuelles, cette opération a coûté 8 141 k€ TTC (hors révision de prix et assurance), ce qui correspond à un surcoût limité à 4,3 % par rapport aux actes d'engagement initiaux (7 804 k€ TTC sans les travaux après réception).

Coûts de l'opération € TTC	Actes d'engagement	Total
Frais divers	96 805	96 805
Études	908 860	935 550
dont maîtrise d'œuvre	699 146	720 424
Travaux	6 798 059	7 063 336
Total	7 803 724	8 095 691
Travaux après réception	45 274	45 274
Total général	7 848 999	8 140 965

9 - La construction de la maison régionale des sports

9.1 - La genèse du projet

En janvier 2004, lors de l'assemblée générale du comité régional olympique et sportif du Limousin (CROS), la question de l'éventuelle création d'une maison des sports a été posée. Suite à cette réunion, le CROS a réalisé une première enquête auprès de ses membres. A cette occasion, la moitié des 60 ligues et comités régionaux interrogés a manifesté son intérêt pour un tel projet.

Par délibération du 21 janvier 2005, le conseil régional a décidé d'acter le principe de la réalisation d'une maison régionale des sports dans des bâtiments désaffectés du lycée professionnel Émile Labussière à Limoges. Une première réunion d'information s'est tenue en février 2005 et un questionnaire, élaboré par le service des sports, a été adressé aux entités sportives susceptibles d'être intéressées par le projet. 35 ligues et comités sportifs ont demandé leur intégration au sein de la future maison régionale des sports auxquels il faut ajouter quatre candidatures en provenance d'associations sportives à vocation régionale.

Cette maison des sports, entièrement financée par le conseil régional, a pour finalité de mettre à disposition des ligues et comités sportifs régionaux des locaux fonctionnels leur permettant d'échanger, partager et se regrouper dans un lieu spécifique et adapté, à proximité du complexe sportif municipal Beaublanc (terrains de grands jeux, piste d'athlétisme, piscine, palais des sport...). Un bâtiment existant a été entièrement réhabilité auquel deux extensions neuves ont été ajoutées. L'édifice (2 300 m², construits selon les normes de haute qualité environnementale) comprend un espace d'accueil avec 72 bureaux modulables, un espace de vie et d'échange avec des salles de réunion et de conférence (équipement audio, vidéo), une salle de sport, un centre de ressources et de documentation, un espace de convivialité ainsi qu'une salle de formation informatique et des lieux individualisés de stockage de petit matériel.

9.2- Le lancement de l'opération

Les avis d'appel public à concurrence pour le marché de maîtrise d'œuvre ont été publiés en février 2008. Suite à la réunion de la commission d'appel d'offres du 1^{er} avril 2008, trois équipes ont été admises à concourir. Après négociation, la commission permanente a désigné le lauréat du concours le 29 mai 2008. L'acte d'engagement, prévoyait un marché de 311,4 k€ TTC (9,3 % du montant prévisionnel des travaux), arrêté à 417,9 k€ TTC après avenants.

Le coût des marchés de travaux avant le lancement des appels d'offres était estimé à 4 062 k€ TTC et les avis d'appel public à concurrence ont été publiés en juin 2009 selon une procédure adaptée.

La commission d'appel d'offres du 28 juillet 2009 a procédé à l'ouverture des plis pour les 19 lots de travaux concernés. 18 lots ont été attribués. Le lot n° 18 (VRD) a fait l'objet d'une nouvelle procédure en raison d'une modification de besoin intervenue suite à une demande du bureau d'études cotraitant de l'architecte (commission d'appel d'offres du 14 janvier 2010).

Si pour certains lots les écarts relevés entre les estimations et les offres retenues sont importants, globalement le chiffrage initial a été respecté au niveau de l'appel d'offres (- 1,8 %).

En octobre 2009, le tribunal de commerce a prononcé la liquidation judiciaire de l'entreprise retenue pour le lot n° 2 (gros œuvre), qui était en redressement judiciaire à la date d'attribution des marchés. Aucun commencement d'exécution des travaux n'avait eu lieu et une nouvelle consultation a été lancée. Le marché a été réattribué pour un montant de 523 k€ TTC (commission d'appel d'offres du 14 janvier 2010), hors installations de chantier, commandées par avenants auprès des entreprises attributaires des lots n°1 et n°16 pour un total de 21,2 k€ TTC.

9.3 - Le bilan de l'opération

Les ordres de service ont pris effet le 17 septembre 2009 avec un délai global d'exécution de 13 mois. Fin avril 2010, des avenants ont prolongé ce délai jusqu'au 15 avril 2011 suite à la défaillance de l'entreprise initialement retenue pour le lot n° 2 (gros œuvre).

En août 2011, la paierie régionale a rejeté le règlement de plusieurs situations relatives au chantier en raison de l'absence d'avenants ou d'ordres de service de prolongation des marchés. Ces avenants de régularisation ont finalement été signés le 15 septembre. Ils ont prolongé l'exécution des travaux jusqu'au 30 septembre 2011 en raison des intempéries, d'un vol de cuivre sur le chantier et de la difficulté rencontrée par une entreprise pour la fourniture de ses matériaux. D'autre part, la modification des besoins initiaux liés au réaménagement de l'accès à la maison des sports a justifié une nouvelle prolongation de délai jusqu'au 30 novembre 2011 pour certains lots spécifiques.

Le bâtiment est aujourd'hui opérationnel même si des réserves restaient encore à lever à la date de rédaction du rapport.

Des avenants pour travaux supplémentaires ont renchéri le coût de 176,63 k€ TTC (+ 4,3 %). Si l'on exclu les prestations liées à la défaillance de l'entreprise en charge du gros œuvre, le surcoût peut-être chiffré à 155,3 k€ TTC (+ 3,8 %). Certains de ces travaux, qui constituent des améliorations par rapport au projet initial, auraient certainement pu être anticipés au stade de la définition des besoins, par exemple, l'agrandissement des circulations internes au bâtiment

(16,8 k€ TTC), les cloisonnements supplémentaires (12,3 K€ TTC), les aménagements facilitant le fonctionnement des salles de réunion (46,7 K€ TTC) etc.

Par ailleurs, le 3 décembre 2010, la commission permanente du conseil régional a décidé de faire démolir les bâtiments existants à l'entrée du site afin d'ouvrir la maison des sports sur l'extérieur et ainsi permettre une meilleure visibilité. Des marchés complémentaires ont été passés à cet effet pour 102,3 K€ TTC avec les entreprises titulaires des lots n° 1 (démolition) et n° 18 (VRD) selon une procédure adaptée par référence aux cas prévus à l'article 35 du code des marchés publics (cet article stipule que les montants cumulés des marchés complémentaires ne doivent pas dépasser 50 % du montant du marché initial, ce qui est le cas en l'espèce). Cette modification du programme a également entraîné la passation d'avenants avec des entreprises titulaires de certains lots de travaux, en particulier les lots n° 4 (revêtement de façade) et n° 8 (serrurerie). Le surcoût de ces modifications (marchés complémentaires et avenants) se chiffre à 123,9 K€ TTC.

La commission de sécurité, lors de sa visite du 6 septembre 2011, a émis un avis favorable à l'ouverture de la maison des sports tout en formulant certaines observations portant, notamment, sur le système d'alarme qui devrait être commun à tous les locaux. La collectivité estime que ces observations sont en contradiction avec le permis de construire délivré qui comportait une « notice sécurité » prévoyant trois zones de diffusions distinctes de l'alarme. Afin de répondre à cette demande, un nouveau marché de travaux a été conclu avec l'entreprise en charge du lot n° 16 (électricité) pour un montant de 15,9 k€ TTC.

Le montant des travaux liés à la réalisation de la maison des sports, après passation des avenants en plus et moins value et des marchés complémentaires, est de 4 432 k€ TTC. Si l'on intègre les diverses prestations intellectuelles, le coût de total de l'opération (hors révisions de prix) s'établit à 4 897 k€ TTC, ce qui représente un surcout de 6,2 % par rapport aux actes d'engagement initiaux (4 612 k€ TTC).

Coûts de l'opération € TTC	Actes d'engagement	Coût final
Frais divers	31 661	31 661
Prestations intellectuelles	326 515	432 953
dont maîtrise d'œuvre	311 438	417 876
Travaux	4 088 993	4 265 591
Travaux complémentaires	164 654	166 615
Total travaux	4 253 646	4 432 206
Total général	4 611 823	4 896 820

9.4 - Le fonctionnement de la maison des sports

Trente huit structures devraient être hébergées au sein de la maison des sports (essentiellement des ligues ou des comités sportifs). Fin octobre 2011, 27 conventions d'occupation étaient signées. Au sein du bâtiment, certains bureaux sont affectés au service des sports du conseil régional.

Les conditions d'occupation ont été approuvées par une délibération de la commission permanente du conseil régional du 25 mai 2011.

Pour les ligues, comités et associations, aucune redevance d'occupation n'est demandée. En revanche, un forfait annuel réactualisable de 1 500 €, avec une participation de la région à hauteur de 50 %, doit être acquitté par les structures.

Pour les clubs professionnels, la redevance annuelle est de 2 500 € par bureau, auquel s'ajoute un forfait de 1 500 € pour les charges locatives.

Enfin, pour l'État (Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale), le montant de la redevance est de 3 500 € par bureau et par an, avec une participation forfaitaire de 1 500 € pour les charges locatives.

Tous les occupants, quelque soit leur statut, sont tenus d'acquitter les charges relatives aux consommations internes effectives (téléphone, internet, reprographie).

Les charges annuelles sont estimées à 134,3 K€ avec un salarié et 149,3 K€ avec 1,5 salariés. Le coût par bureau et par an serait alors d'environ 2,1 k€ (les locations occasionnelles de salles et les revenus de la toiture photovoltaïque n'ayant pas été comptabilisés).

Selon la collectivité, la présence au sein du bâtiment d'une trentaine de ligues et de comités régionaux devrait faciliter les actions en matière de formation des bénévoles, de formation professionnelle et faciliter le montage des projets en favorisant la mutualisation dans leur mise en œuvre. Les conventions d'objectifs passées avec ces structures devraient se généraliser et intégrer, à l'avenir, une limitation de l'accompagnement régional, à l'exception du soutien à l'emploi.

10 – Enquête sur l'immobilier de bureau

Remarques préalables :

Cette partie du rapport reprend les principaux axes définis par le comité de pilotage de l'enquête inter-chambres portant sur l'immobilier de bureau des collectivités territoriales.

Elle intègre également quelques éléments sur le patrimoine éducatif (lycées) qui, de part l'ancienneté du bâti et les surfaces concernées, constitue la problématique majeure de la région Limousin en terme d'immobilier. En effet, les services du siège sont, pour la plupart, hébergés dans des locaux relativement récents.

Certaines observations portant sur la sincérité et la fiabilité des comptes (paragraphe 3.2.2, 3.2.3, 3.2.5) ou la construction de la maison régionale des sports (paragraphe 9.1 et suivants) entrent également dans la cadre de cette enquête inter-chambres.

10.1 - Recensement du patrimoine

10.1.1 - Le patrimoine propriété de la région

Au 1^{er} janvier 2011, la région était propriétaire de 69 258 m² de locaux hors lycées, dont 39 076 m² pour le seul ensemble immobilier constituant l'hôtel de région. A proximité, elle dispose également d'un bâtiment de 1 610 m² qui héberge des services de la collectivité.

Les 43 lycées publics du Limousin représentent, quant à eux, une surface totale de 758 982 m² (environ 40 % des surfaces sont des propriétés de la région, le reste étant constitué par des bâtiments affectés à la collectivité).

Au sein de l'hôtel de région, un peu plus de 2 000 m² sont occupés à titre gratuit ou payant par des tiers.

Locaux de l'hôtel de région occupés par des tiers			
Surface m ²	Occupants	Conditions d'occupation	Activités
35	Club de la presse	Gratuit	Professionnelle
8	Jeune chambre économique	Gratuit	Professionnelle
19	UNICEF	Gratuit	Professionnelle
38	Comité régional olympique	Gratuit	Professionnelle
8	Associations ECTI + EGEE	Gratuit	Professionnelle
185	Artothèque (association)	Gratuit	Professionnelle
45	Comité des œuvres sociales	Gratuit	Professionnelle
1 616	Chambre régionale des comptes	Loyer annuel 193 k€	Professionnelle
145	Pairie régionale	Loyer annuel 9,4 k€	Professionnelle
75	Gardien	Gratuit	Logement

A Limoges, la région est également propriétaire de divers bâtiments mis à disposition d'organismes associatifs (avec participation aux charges de gestion). C'est le cas pour des associations à vocation touristique, hébergées cours Gay Lussac (1 045 m² dont 574 m² pour le comité régional de tourisme) ou à vocation sportive à la maison des sports située dans le complexe Emile Labussière (2 300 m² inaugurés le 27 septembre 2011).

En dehors de Limoges, la région possède des immeubles mis à disposition de divers organismes de formation à Tulle (3 360 m²), Neuvic (3 051 m²) ou Brive (808 m²). Elle est également propriétaire de l'île de Vassivière depuis 2008 (4 220 m² construits) et de locaux à Paris (376 m²) qui hébergent, à titre gratuit, la société d'économie mixte « Maison du Limousin », vitrine régionale dans la capitale.

Enfin, un hôtel particulier de 736 m², situé au centre-ville de Limoges, est mis gratuitement à disposition du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR). Ce bâtiment a été acquis en 1984 auprès du département pour 304,9 k€ (2 MF dont 1,6 MF au titre de la valeur vénale de l'immeuble et 0,4 MF au titre du contenu). Cette propriété avait été achetée en 1968 par le département de la Haute-Vienne pour y loger le SGAR à titre gratuit, principe reconduit par le conseil régional par délibération du 30 mars 1984. L'immeuble a été affecté à l'État en 1985 et l'occupant acquitte les taxes et impôts inhérents à cette mise à disposition.

A l'avenir, il serait souhaitable que l'ensemble des locaux mis gratuitement à disposition de tiers (associations ou autres) fasse l'objet d'une évaluation systématique figurant en annexe des comptes administratifs au titre des concours attribués en nature.

Il conviendrait également de veiller à actualiser les conventions d'occupation des locaux. Ainsi, par exemple, l'UNICEF (fonds des nations unies pour l'enfance) occupe un bureau au rez-de-chaussée du bâtiment C depuis avril 1998 alors que la convention, qui mentionnait un bureau au 2^{ème} étage du bâtiment C, n'a été corrigée qu'en 2011. Il en est de même pour le comité régional olympique et sportif qui occupait, entre 2006 et 2011, des locaux au rez-de-chaussée du bâtiment C alors que la convention mentionnait des bureaux situés au 2^{ème} étage du bâtiment C. Enfin, le centre régional d'information jeunesse a quitté l'hôtel de région pour la cité des métiers (Cours Jourdan) en 2007 sans que la convention d'occupation soit modifiée. La région s'est engagée à ce que les régularisations soient effectuées dans les meilleurs délais.

10.1.2 - Le patrimoine loué par la région

7 985 m² de locaux sont loués par la région afin d'héberger certains de ces services (centraux ou déconcentrés comme les maisons régionales de Tulle et Guéret ou la représentation régionale à Bruxelles par exemple¹³) ou des organismes extérieurs. En termes de montant financier, les principaux contrats concernent l'immeuble Cassiopée et l'ensemble immobilier situé Cours Jourdan à Limoges qui sont occupés par des services ou des associations externes à la collectivité.

Ainsi, 1 004 m², propriété de la SELI (société d'économie mixte d'équipement du Limousin), sont loués dans le bâtiment Cassiopée, situé sur la Technopôle Ester. Ces locaux abritent le syndicat mixte Dorsal (32,5 m²) et l'association « Limousin Expansion¹⁴ » (1 300 m²). La région paye un loyer annuel de 148,4 k€ (2009) à la SEM propriétaire mais seules les charges d'électricité, téléphone, gardiennage et nettoyage sont réglées par les sous locataires (pour lesquels la région est, par ailleurs, le principal contributeur).

Un immeuble de 2 550 m², situé Cours Jourdan à Limoges, est loué par la région à la Caisse d'Épargne Auvergne Limousin pour un montant annuel de 308,9 k€ (2009). Il héberge différentes structures en lien avec l'emploi ou l'orientation : services du Rectorat, Pôle Emploi, association Prisme Limousin, Centre Régional d'Information Jeunesse (CRIJ). La plupart de ces structures ont conclu des contrats de sous-location à titre onéreux avec la région pour un montant total presque équivalent à celui des loyers versés par le bailleur au propriétaire (296,9 k€ en 2009). Le CRIJ, précédemment hébergé dans les locaux de l'hôtel de région, est, quant à lui, logé à titre gratuit.

La région est également sous-locataire du CROUS (centre régional des œuvres universitaires et scolaires) de 18 logements appartenant à la SELI, situés dans la résidence Saint Martial à Limoges pour lesquels elle verse un loyer annuel de 54,6 k€ (calculé en fonction du taux d'occupation). Il s'agit d'hébergements

¹³ Coûts mutualisés avec les régions Centre et Auvergne

¹⁴ Agence régionale de développement économique

destinés à accueillir, à titre gratuit, des étudiants étrangers venant d'une région partenaire ou ayant un accord de coopération avec la région Limousin.

Par ailleurs, un bail emphytéotique d'une durée de 25 ans a été signé avec la ville de Limoges pour la réalisation du FRAC (fonds régional d'art contemporain).

10.1.3 - L'acquisition de l'île de Vassivière

Le conseil régional a décidé, par délibération en date du 24 janvier 2008, d'acquérir auprès du syndicat mixte de Vassivière (SYMIVA) l'île de Vassivière pour un euro symbolique. Cette île comprend des terrains, le centre international d'art et du paysage (CIAP), un château et divers bâtiments.

Cette acquisition traduit la volonté de la région de développer le tourisme sur l'île, notamment par la valorisation du CIAP. Cette structure est une association régie par la loi de 1901 dont les membres de droit sont l'État, représenté par le Préfet de région et le directeur régional des affaires culturelles, le conseil régional du Limousin, le conseil général de la Creuse et le syndicat du lac de Vassivière (anciennement SYMIVA). Il est dédié à l'accueil d'artistes et présente des expositions temporaires ou permanentes d'œuvres de renommée nationale et internationale.

Antérieurement au transfert de propriété, le SYMIVA avait engagé la création d'une résidence d'artistes et la réhabilitation du restaurant du château. Le programme a été repris par la région. La gestion du restaurant fera l'objet d'une délégation de service publique et celle de la résidence d'artistes sera confiée au CIAP. En 2010, la région avait également réalisé une salle de spectacles d'environ 130 m² dans une grange du bâtiment dit "la gendarmerie", permettant l'accueil, notamment, du festival « destination ailleurs » qui se tient tous les étés. Les diverses animations sur l'île ou demandes de prêt de salles ou locaux font systématiquement l'objet de conventions autorisant leur tenue ou leur utilisation.

Par ailleurs, l'île n'étant pas protégée au regard de la sécurité incendie, la région a décidé la création d'une réserve incendie de 120 m³ réglementaire et d'un poteau incendie permettant la protection de l'ensemble des bâtiments.

Aujourd'hui, la collectivité a en projet la réalisation d'un hangar de 1 500 m² environ permettant d'abriter le train touristique, les bateaux taxis et leurs accastillages, les engins d'entretien des terrains et divers matériels et matériaux en saison hivernale. Un espace d'environ 500 m² y sera intégré pour stocker des œuvres et le matériel nécessaire aux régisseurs. Cette réalisation devrait être effective en 2012.

La valeur vénale de l'ensemble acquis par la région est estimé à 1 574 k€.

Nature des immobilisations	Valeur vénale
Le château avec l'ancienne gendarmerie, la maison du gardien et un espace non bâti de 5 ha	789 k€
Siège du Symiva	229 k€
Le centre d'art	388 k€
Terres agricoles	168 k€

L'animation pastorale est assurée par la présence de bétail dont la gestion est confiée au syndicat du lac de Vassivière.

La région, qui est devenue propriétaire de ces biens le 3 juin 2008, a repris les emprunts du SYMIVA qui restaient à courir pour un montant de 227,6 k€.

Bilan financier pour la région (en k€)	2007	2008	2009	2010
Dépenses de fonctionnement		1	52	140,3
Dépenses d'investissement		19	66,2	250,1
Subvention SYMIVA	234,5	291,4	0	312,2
Participation SYMIVA	1 050,0	1 065,8	1 065,8	1 065,7
Total des dépenses	1284,5	1377,2	1117,8	1768,3
Recettes de fonctionnement			2,6	4,2
Recettes d'investissement	0	0	0	161,9
Total des recettes	0	0	0	166,1
Résultat global	- 1 284,50	- 1 377,20	- 1 115,20	- 1 602,20

Source : Région Limousin

10.2 - La connaissance physique, juridique et comptable du patrimoine

10.2.1 - Les documents de recensement et du suivi du patrimoine

La région a établi un inventaire de son patrimoine. Le service finances-budget tient cet inventaire qui est réactualisé tous les deux mois. La collectivité possède le progiciel WININVEST (Seldon finance) pour gérer ses immobilisations acquises depuis 2007.

Le transfert des dépenses du chapitre 23 au chapitre 21 s'effectue une fois par an en fin d'exercice. Par sondage, il a été constaté que l'inventaire tient compte des sorties et acquisitions d'immobilisation. Les biens antérieurs à 2007 sont globalisés dans une ligne unique (leur valeur représente environ 10 % du total des biens répertoriés) mais la collectivité est en mesure de justifier ces écritures.

A ce jour aucun croisement entre le cadastre et l'inventaire du patrimoine n'a été effectué mais ce dernier est conforme à l'actif du comptable au 31 décembre 2010. Le rapprochement entre l'état de l'actif et l'inventaire s'effectue tous les six mois. Le premier pointage de l'année est réalisé par la paierie régionale et le second par le service finances-budget de la région.

Les informations contenues dans l'inventaire comprennent une numérotation composée de l'année d'acquisition du bien ou de réalisation des travaux, un numéro séquentiel, une date d'entrée, la valeur d'acquisition, la durée d'amortissement prévue, l'amortissement antérieur, l'amortissement de l'année en cours, le cumul des amortissements et la valeur nette comptable. En tant que dépenses de fonctionnement, les travaux d'entretien ne sont pas intégrés dans l'inventaire. Par contre, les travaux de grosses réparations, qui sont imputés en investissement, sont rattachés au bâtiment ou à l'ensemble immobilier concerné par ces dépenses.

L'origine des biens et leur mode d'acquisition (à titre onéreux, à titre gratuit, par voie d'échange) n'est, en revanche, pas reprise dans l'inventaire. De même, les éléments qualitatifs de l'actif n'y figurent pas. Ils sont recensés par les directions opérationnelles de la région (direction des moyens généraux et direction de l'enseignement et des formations initiales).

L'état de variation des immobilisations est annexé au compte administratif. Il est classé par article et comprend, pour les entrées et les sorties, le numéro d'inventaire, la désignation du bien, la date d'acquisition, la valeur d'acquisition et la durée d'amortissement. Pour les sorties, il comprend, en plus, la date de cession, la valeur nette comptable, le prix de cession et la plus ou moins value réalisée.

10.2.2 - Les propriétés « incertaines »

L'identification de propriétés « incertaines » ne porte pas sur les propriétés originelles de la région mais sur des lycées ayant fait l'objet d'un transfert de propriété avec une imbrication de différents propriétaires sur un même site.

Il s'agit du lycée Pierre Bourdan à Guéret (Creuse), pour lequel une seule parcelle a été cédée par l'État alors que plusieurs parcelles sont constitutives du terrain d'assiette, et du lycée Edouard Vaillant à Saint Junien (Haute-Vienne), pour lequel la propriété de l'État n'a pu être confirmée par les domaines.

10.3 - La démarche stratégique en matière d'immobilier

10.3.1 - Les documents de programmation

L'immobilier de bureau de la région est relativement récent et adapté à ses besoins. Un plan stratégique, hors lycées, ne semble donc pas indispensable, même si quelques projets sont aujourd'hui en cours de réflexion (exemple : aménagement d'un terrain acquis en 2004 à proximité immédiate de l'hôtel de région pour son éventuelle transformation en parking).

Un plan prévisionnel d'investissements (PPI) dans les lycées a été voté par la commission permanente du conseil régional, le 31 janvier 2008, pour la période 2008-2011. Le prochain PPI courant sur la période 2012-2014 est en cours d'élaboration à partir des orientations approuvées par délibération de l'assemblée plénière du 24 mars 2011.

Le dernier PPI voté apparaît davantage comme un catalogue d'intentions que comme un véritable document de conduite de projets. Tous les investissements ne sont pas chiffrés et le calendrier des réalisations ainsi que les conséquences budgétaires sur les finances régionales ne sont pas précisés. En revanche, les opérations menées font l'objet d'une délibération sur la base du programme détaillé, avec une analyse prospective pour les programmes les plus importants. En tout état de cause, le maintien et la bonne utilisation du patrimoine existant sont privilégiés avant d'envisager une nouvelle construction.

10.3.2 - L'adaptation des locaux aux besoins des usagers

La collectivité reçoit assez peu d'usagers dans ses locaux car le grand public n'a généralement pas de relations directes avec les services régionaux.

Dans le cadre du document d'évaluation des risques la collectivité a interrogé son personnel. Des insatisfactions concernant le chauffage ayant été relevées, la région va établir un diagnostic énergétique et mettre en place un recueil de doléances.

Au fur et à mesure du développement de ses compétences et de l'augmentation du nombre de ses agents, la collectivité a dû adapter son patrimoine.

La construction de l'hôtel de région s'est déroulée de 1986 à 1988. Composé de quatre bâtiments (A - B - C et D), l'ensemble administratif régional a accueilli, à son ouverture, les services du conseil régional mais également divers organismes : comité régional du tourisme, agence régionale de développement, centre régional d'information jeunesse, centre national de la fonction publique territoriale, club de la presse, associations tour du Limousin... Par ailleurs, dès 1989, la chambre régionale des comptes a occupé dans sa totalité le bâtiment D conçu pour répondre à ses spécificités de fonctionnement (salle d'audience, locaux d'archives notamment).

Par la suite, la quasi-totalité des structures extérieures, qui étaient hébergées au siège de l'institution régionale, ont quitté les bâtiments et ont été remplacées par les services du conseil régional. Aujourd'hui, ces derniers occupent les bâtiments A, B et C (le bâtiment D restant loué à la chambre régionale des comptes).

Une nouvelle construction, d'environ 3 000 m² a été réalisée en 2001-2002 (bâtiment F). Un autre bâtiment, d'une surface d'environ 1 600 m², a été acquis à proximité immédiate du siège de l'institution, au 19 boulevard de la Corderie. Ce bâtiment, dénommé G, est en service depuis décembre 2006.

En outre, la région a acheté en 2004 un terrain à l'angle de la rue des petites maisons et du boulevard de la Corderie, jouxtant le bâtiment G. La bâtisse qui était située sur ce terrain a été démolie et le programme d'un projet d'extension élaboré. Toutefois, celui-ci a été abandonné en raison des incertitudes liées à la réforme territoriale et à son financement. La décision d'acquérir cette parcelle a été prise en tenant compte du fait qu'une nouvelle construction aurait pu également être envisagée sur « l'îlot » Corderie (à l'emplacement du parking public extérieur). La première hypothèse apparaissait comme une opportunité plus intéressante à saisir afin de « geler » une emprise foncière à proximité immédiate des locaux existant. Un projet d'extension du parking du personnel fait aujourd'hui partie des solutions envisagées pour occuper cet espace disponible. En effet, le parking existant s'avère sous-dimensionné certains jours (notamment quand des séances plénières ou des réunions accueillant des personnes extérieures sont programmées).

Hormis un bureau périodiquement transformé en salle de réunion au rez-de-chaussée, la collectivité ne recense pas de bureau vacant, alors qu'en 1989, seule la moitié de l'ensemble administratif était prévu pour être occupé par les services de la région. Le ratio d'occupation des bureaux de la collectivité, pour l'hôtel de région et ses annexes, est évalué à environ 15,6 m² par agent.

10.4 - La gestion de l'immobilier

10.4.1 - L'organisation

La gestion du patrimoine immobilier est assurée par deux directions : la direction des moyens généraux pour le patrimoine hors lycées et la direction de l'enseignement et des formations initiales pour le patrimoine des lycées.

Au sein de la direction des moyens généraux, les questions immobilières sont confiées, pour l'essentiel, au service administratif accueil et sécurité et au service patrimoine et maintenance.

Le service sécurité et entretien comprend 26 agents dont quatre gardiens et un responsable de secteur. Le service patrimoine et maintenance comprend, quant à lui, quatre agents possédant des spécificités (un plombier et trois électriciens) ainsi que le chef de service. Deux gardiens réalisent également des travaux de petit entretien.

La direction de l'enseignement et des formations initiales en charge de la gestion du patrimoine des lycées dispose de 11 agents techniques dans son service patrimoine éducatif et de 35 agents dans sa régie des équipes régionales d'intervention (ERI) qui assurent la maintenance directe des équipements et locaux ou interviennent dans la conduite des opérations confiées à des entreprises.

L'organisation mise en place tient compte des différents niveaux d'interventions (grosses opérations, maintenance,...) et chaque lycée a un interlocuteur unique à travers un technicien référent des lycées. Les personnels TOS interviennent dans le nettoyage quotidien des locaux et dans la maintenance de premier niveau (conduite et entretien des installations thermiques, installations électriques et petits travaux d'entretien et de réparation des locaux, entretien des espaces verts dans les lycées). Leur encadrement est assuré par le chef d'établissement qui délègue généralement cette tâche au gestionnaire. Selon leurs disponibilités, ces agents peuvent également assurer des travaux de maintenance plus conséquents, comme la rénovation de salles de cours pour lesquels la région fournit la matière d'œuvre.

Certains équipements spécifiques (climatisation, auto-commutateur,...) font l'objet d'une vérification préventive dans le cadre de contrats d'entretien passés avec des prestataires extérieurs.

10.4.2 - La politique d'entretien des locaux

L'immobilier de bureau de la collectivité étant constitué de bâtiments relativement récents, l'entretien effectué est essentiellement préventif, sauf nécessité particulière (pour des aménagements de sécurité notamment).

Pour le siège de l'institution, l'arbitrage entre entretien en régie et entretien externalisé se fait en fonction de l'importance des chantiers et de la spécificité des travaux. En interne, l'équipe a essentiellement des compétences en électricité où les agents assurent non seulement les dépannages, mais aussi les mises en conformité demandées par le bureau de contrôle, l'amélioration des installations, la réalisation de chantier (câblage etc.). Les agents interviennent également pour des petits dépannages : plomberie, changement de serrures. De plus, le service patrimoine maintenance peut assurer la maîtrise d'œuvre de petits aménagements. Le suivi d'opérations plus conséquentes se fait avec le concours d'un maître d'œuvre externe.

Les demandes d'intervention sont centralisées sur une boîte de messagerie logistique accessible par l'ensemble des services du conseil régional.

Pour les lycées, l'entretien des locaux est assuré par les agents techniciens et ouvriers de services rattachés aux établissements en fonction des compétences techniques disponibles, par les agents des ERI (équipes régionales d'intervention) ou confié à des entreprises extérieures. L'arbitrage entre les différents niveaux d'intervention est assuré par le directeur en charge de ce secteur au sein de la collectivité.

10.4.3 - Les instruments de pilotage

La région ne dispose pas d'un logiciel dédié au suivi de son patrimoine immobilier. Elle utilise des tableurs bureautiques classiques. Elle n'a pas mis en place de tableaux de bords spécifiques pour la gestion du patrimoine et la collectivité n'est pas en mesure d'identifier le coût de fonctionnement de chacun de ses bâtiments. Cette notion de bâtiments n'est prise en compte que lorsqu'il existe une opération.

Bien que ne disposant pas de système d'information de gestion immobilière, la région peut isoler des coûts par site d'implantation en faisant des recherches à partir des factures. Selon la collectivité, la balance coût-avantage ne milite pas en faveur d'une comptabilité analytique poussée dans la mesure où l'ensemble administratif régional n'est constitué que de deux bâtiments distincts (les bâtiments A à F font partie d'un même ensemble).

Pour le secteur éducatif, seuls les coûts par lycées sont identifiables. La notion de bâtiment n'est utilisée que dans le cadre d'opérations d'investissement. Une connaissance plus précise par bâtiment permettrait certainement une meilleure appréhension de la qualité du bâti qui peut être très hétérogène au sein d'un même établissement.

10.4.4 - La gestion des risques

Concernant le siège de la collectivité, la dernière visite de la commission de sécurité a eu lieu le 8 avril 2008. Les préconisations étaient les suivantes : sensibilisation du personnel aux consignes générales d'incendie, remise en état des portes équipées de ferme portes, revoir le fonctionnement des portes automatiques en cas d'évacuation. Le plan d'évacuation, avec désignations de responsables de zones, est en cours de finalisation et le fonctionnement des portes automatiques a été revu.

Un certain nombre de contrôles réglementaires (amiante, vérification électrique et gaz, sécurité incendie,...) a également été effectué. La campagne de détection de l'amiante a été réalisée en 1996 et 2005 (2002 pour la salle d'archive de la chambre régionale des comptes). En revanche, la détection de la présence de radon n'a pas été réalisée à ce jour.

Pour les lycées, les recommandations des commissions de sécurité font l'objet d'un suivi et d'un traitement au fur et à mesure de la mise en œuvre de travaux et de la disponibilité des équipes locales, pour les interventions relevant de leur compétence, et avec des entreprises selon les procédures du code des marchés publics pour les autres interventions .

La campagne de détection de l'amiante dans les lycées s'est déroulée sur la période 2004-2005 et celle du radon sur la période 1999-2000.

Depuis le 1^{er} octobre 2007, conformément à la loi, tous les types d'handicaps sont pris en compte lors des travaux « lourds » ou de maintenance réalisés par la région.

Pour le siège l'ensemble des bâtiments est accessible aux personnes handicapées sauf le 4^{ème} étage du bâtiment F. Pour ce dernier un diagnostic a été réalisé mais les aménagements n'ont pas encore été effectués dans la mesure où peu de préconisations ont été suggérées (obligation de réalisation d'ici 2015).

Le diagnostic accessibilité des ERP (établissement recevant du public) du premier groupe a été réalisé en 2010, une exploitation est en cours. A l'issue du diagnostic de 2010, les grandes lignes des investigations ont été reprises dans le cadre de la définition des orientations du programme pluriannuel d'investissements.

La collectivité a passé en novembre 2009 un marché d'assurance global pour cinq ans avec la compagnie GAN pour l'ensemble de ses bâtiments, y compris les lycées (prime annuelle 186,5 k€). A cette occasion un inventaire des biens assurés a été réalisé et il est régulièrement actualisé.

ANNEXES

ANNEXE 1 : recettes de fonctionnement

Produits de fonctionnement (en €)	2007	2008	2009	2010
Produits courants non financiers				
Impôts locaux	58 389 448	62 784 035	67 599 708	68 353 781
Autres impôts et taxes	67 841 668	95 610 327	102 871 274	102 657 334
Produits des services, du domaine, ventes	39 715	110 116	162 103	140 339
Travaux en régie		197 835	499 334	648 767
Autres produits	8 666 353	4 458 643	4 124 550	7 357 398
Dotations de l'Etat	144 981 066	144 350 123	144 898 347	145 649 316
Participations	17 157 522	10 830 567	5 042 908	15 867 521
Autres attributions (péréquat° compensat°)	9 335 982	8 428 334	8 652 018	7 705 557
TOTAL I	306 411 754	326 769 980	333 850 242	348 380 013
Produits courants financiers				
Autres intérêts et produits assimilés	2 050	1 867	1 070 045	1 003 008
Valeurs mobilières et créances	401	430	430	355
TOTAL II	2 451	2 297	1 070 475	1 003 363
Produits exceptionnels				
Sur opération de gestion	142 114	116 161	56 825	100 206
Autres opérations	124 018			
Produits cessions d'immobilisations		33 899	9 928	7 626
Différence s/réalisat° (négative) reprise au CR		162 692	14 341	30 111
Pdt except op. capital : Autres opérations		639 588	2 875 927	3 615 784
TOTAL III	266 132	952 340	2 957 021	3 753 727
Total des produits (I + II + III)	306 680 337	327 724 617	337 877 738	353 137 103

Taux d'imposition	2007	2008	2009	2010	Évolution (points)
Taxe professionnelle					
Limousin	3,82	4,10	4,35		0,53
Moyenne métropolitaine hors Île-de-France	3,11	3,18	3,22		0,11
Taxe foncière sur les propriétés bâties					
Limousin	3,76	3,94	4,10	4,10	0,34
Moyenne métropolitaine hors Île-de-France	3,39	3,45	3,49	3,49	0,1
Taxe foncière sur les propriétés non bâties					
Limousin	14,67	15,37	15,98	15,98	1,31
Moyenne métropolitaine hors Île-de-France	8,21	8,36	8,46	8,48	0,26

Autres impôts et taxes (en €)	2007	2008	2009	2010
Autres impôts et taxes	67 841 668	95 610 327	102 871 274	102 657 334
Dont reversements TIPP	47 944 619	67 211 762	72 556 576	72 100 605
Dont taxe permis de conduire	348 020	319 924	336 066	274 702
Dont taxe certificats d'immatriculation	19 553 627	20 035 309	21 723 599	21 964 797
Dont contribution au dévelop. apprentissage		8 042 896	8 259 336	8 314 895

ANNEXE 2 : dépenses de fonctionnement

Charges de fonctionnement (en €)	2007	2008	2009	2010
Charges courantes non financières				
Traitements et salaires	16 224 041	30 705 213	34 253 294	35 939 084
Charges sociales	6 505 272	13 324 841	15 514 777	15 131 891
Achats et charges externes	15 933 073	14 764 796	17 901 561	25 762 029
Impôts et taxes	348 833	626 037	688 105	688 244
Dot. aux amort. s/immobilisations		8 117 903	17 373 708	26 046 579
Autres charges	16 847 577	15 664 124	15 874 953	16 038 109
Contributions obligatoires	50 328 038	50 769 909	50 680 419	44 207 199
Participations	71 171 675	74 997 438	72 887 606	69 097 244
Subventions	60 156 851	63 587 956	62 433 617	64 258 493
TOTAL I	237 515 360	272 558 217	287 608 040	297 168 872
Charges courantes financières				
Intérêts et charges assimilés	5 107 308	7 648 804	8 632 754	9 339 194
TOTAL II	5 107 308	7 648 804	8 632 754	9 339 194
Charges exceptionnelles				
Sur opérations de gestion : Subventions	32 800	129 662		380 985
Sur opérations de gestion : autres Opérations	92 427	261 417	39 564	34 853
Valeur comptables des immo cédées		182 385	24 269	37 737
Diff. sur réal° (positives) transf. à l'invest.		14 206		
Charges except op. capital : autres opérations			35 708	100
TOTAL III	125 227	587 670	99 541	453 675
Total des charges (I + II +III)	242 747 895	280 794 691	296 340 335	306 961 741

ANNEXE 3 : évolution des effectifs lycéens sur 20 ans

Effectifs lycées par département (hors collégiens en cités scolaires)	1990	2000	2010	Variation 1990-2010
Corrèze				
Lycées	5 949	4 905	4 568	- 23,2 %
Lycées professionnels	3 134	2 263	1 843	- 41,2 %
Total Corrèze	9 083	7 168	6 411	- 29,4 %
Creuse				
Lycées	2 856	2 633	2 338	- 18,1 %
Lycées professionnels	1 844	1 363	1 107	- 40,0 %
Total Creuse	4 700	3 996	3 445	- 26,7 %
Haute-Vienne				
Lycées	9 672	8 455	7 629	- 21,1 %
Lycées professionnels	4 348	3 549	3 357	- 22,8 %
Total Haute-Vienne	14 020	12 004	10 986	- 21,6 %
Total Limousin	27 803	23 168	20 842	- 25,0 %

Source : statistiques région Limousin