

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DU LIMOUSIN

VILLE DE LIMOGES

EXAMEN DE LA GESTION

(à compter de l'exercice 1996)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Sommaire

I - LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE LIMOGES

1 - L'exploitation et la capacité d'autofinancement

2 - L'endettement

3 - La fiscalité

4 - Conclusion

II - LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL

1 - L'inventaire du patrimoine et l'état de l'actif

2 - La gestion des logements municipaux

2.1 - Les anciennes résidences SEMLIM

2.2 - L'ensemble du Vigenal

2.3 - Les modalités de gestion des biens loués

3 - Les logements gérés par la SELI pour le compte de la Ville

3.1 - Les logements sociaux

3.2 - Les logements étudiants

3.3 - Conclusion sur le patrimoine locatif géré la SELI

III - LA BIBLIOTHEQUE FRANCOPHONE MULTIMEDIA

1 - Le contexte culturel et urbanistique

2 - Le contrôle de la réalisation du projet

2.1 - Des objectifs globalement respectés

2.2 - Des défaillances dans le pilotage administratif de l'opération

3 - La gestion de la Bibliothèque Francophone Multimédia

3.1 - La problématique de la "vocation régionale de la BFM"

3.2 - Le système d'information

3.3 - L'activité et la gestion de la bibliothèque francophone multimédia

IV - LA TECHNOPOLE ESTER

1 - Historique et description de l'opération

2 - Conduite des opérations et mise en oeuvre des conventions

2.1 - La convention d'aménagement de la ZAC

2.2 - Les conventions de concession pour la réalisation d'immeubles destinés à la location ou au crédit-bail

2.3 - La convention de concession du bâtiment ESTER et la remise des installations à la ville

3 - Appréciation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés et des moyens mis en oeuvre

3.1 - L'aménagement du parc et la réalisation du bâtiment ESTER

3.2 - Les activités implantées

3.3 - Le label technopole et le rôle de la délégation

V - LA GESTION DU GRAND THEATRE

1 - L'activité du Grand Théâtre sur la période 1997/2001

2 - Le fonctionnement de la régie d'avances

3 - Les outils de gestion mis en place

VI - POINTS PARTICULIERS

1 - Les suites du précédent contrôle

1.1 - La gestion du personnel

1.2 - La gestion de l'abattoir

2 - Exécution budgétaire et relations ordonnateur/comptable

3 - Frais de mission des élus

I - LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE.

La situation financière s'est sensiblement améliorée depuis le dernier contrôle. Aussi les constats seront-ils limités à l'essentiel.

1 - L'exploitation et la capacité d'autofinancement.

L'épargne brute d'exploitation (produits d'exploitation moins charges d'exploitation) a augmenté de 30 % entre 1997 et 2001 en raison d'une croissance plus forte des produits que des charges. Ces dernières, en particulier la masse salariale (+ 8,2 % en 4 ans), sont bien maîtrisées.

L'épargne nette après remboursement de l'annuité de la dette a régulièrement augmenté entre 1997 et 2000, passant de 7,77 M euros (51 MF) à 10,82 M euros (71 MF). Elle s'est même fortement accentuée en 2001 pour atteindre 15,25 M euros (100 MF) en raison de la diminution de l'annuité de la dette, consécutive à un fort désendettement. Le ratio d'épargne disponible qui était déjà supérieur à la moyenne de la strate des villes de plus de 100 000 habitants s'est encore amélioré, passant de 17,57 % à 22,12 %.

2 - L'endettement.

Avec un encours de la dette de 1 265,48 euros (8 301 F)/habitant, inférieur de 10 % à la moyenne nationale de sa strate, et une capacité de désendettement, au regard de l'épargne brute dégagée, de 4,8 ans (pour une durée moyenne de 8 ans), la situation financière actuelle peut être qualifiée de bonne. Cet endettement modéré résulte à la fois de l'arrivée à échéance et du

remboursement anticipé d'emprunts.

3 - La fiscalité.

L'analyse des produits fiscaux montre une bonne vitalité des bases fiscales de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), mais une stagnation -voire une légère diminution- des bases brutes de la taxe professionnelle (TP). Ce dernier constat doit cependant être relativisé et mis en perspective avec la création récente de la communauté de communes puis de la communauté d'agglomération de Limoges. En effet, l'évolution des bases de la taxe professionnelle devra désormais être appréhendée à ce niveau.

Les taux des trois principales taxes locales (TH, TFPB et TP) se situent sensiblement en dessous de la moyenne nationale des villes de la strate.

4 - Conclusion

La situation financière appréciée au 31 décembre 2001 présentait les caractéristiques suivantes : bonne capacité d'autofinancement, dette et pression fiscale modérées. Par ailleurs, cette situation financière saine ne résulte pas d'un désengagement dans la politique d'investissement de la commune puisque le ratio des dépenses d'équipement brut (dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement) se situait légèrement au dessus de la moyenne de la strate.

II - LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL

1 - L'inventaire du patrimoine et l'état de l'actif.

Afin d'améliorer la dimension patrimoniale des comptes des collectivités locales et d'accéder ainsi à une meilleure connaissance physique et comptable de leur actif immobilisé, l'instruction budgétaire et comptable M14 a prévu que les opérations de recensement et d'identification du patrimoine des collectivités devaient être achevées au 31 décembre 1999 de manière à ce que les données recueillies puissent être ajustées avec les états de l'actif tenus par les comptables. Toutefois, en raison du retard pris dans la mise en oeuvre de cette réforme, un dispositif allégé transitoire a été prévu pour les collectivités n'ayant pas commencé ou achevé les opérations de recensement de manière à ce que l'échéance du 31 décembre 1999 puisse, malgré tout, être respectée.

La Ville de Limoges n'a pu se conformer à ce calendrier en raison, notamment, de la sous-estimation de la tâche à réaliser. Ce n'est en effet qu'au cours du mois d'avril 1998 qu'une réunion ayant pour objet l'intégration et la mise à jour de l'état de l'actif, ainsi que le suivi informatique des amortissements, a été organisée en présence du comptable.

Au 31 décembre 2001, l'inventaire provisoire dressé par la Ville de Limoges ne correspondait que

partiellement aux exigences minimales prévues par le dispositif allégé transitoire. En effet, il ne comportait pas, pour les biens renouvelables amortissables acquis à compter du 1er janvier 1997, le montant cumulé des amortissements. Par ailleurs, les biens acquis avant cette date n'étaient toujours pas immatriculés. Il est vrai que le comptable n'avait pas non plus respecté les instructions en ne procédant pas aux immatriculations provisoires pour pallier les retards de l'ordonnateur.

Devant les difficultés rencontrées et l'ampleur des travaux à effectuer, la collectivité a recruté, en 2001, une chargée de mission pour la mise en place de l'inventaire. Cette opération pourrait être achevée en 2003 dans la mesure où la phase de recensement est terminée et qu'il ne reste à déterminer qu'un certain nombre de valeurs puis à confronter les résultats avec l'état de l'actif tenu par le comptable.

Dans sa réponse, la Ville confirme, d'une part, "qu'en ce qui concerne l'inventaire des biens corporels, leur enregistrement, leur identification et le suivi en matière d'amortissements sont actuellement effectifs, ce qui permet d'établir l'inventaire et l'état réglementaire pour les biens renouvelables" et, d'autre part, "que la comparaison avec l'état de l'actif du comptable devrait rapidement conduire à la constatation des écarts éventuels de valeur et aux écritures nécessaires correspondantes", ce dont la Chambre prend acte.

Elle note également que cette démarche tardive a été mise à profit pour approfondir, plus particulièrement en ce qui concerne le patrimoine bâti, la qualité de l'inventaire : par delà les exigences comptables, la collectivité disposera, à terme, d'un véritable recueil d'informations comprenant également les données historiques, techniques et juridiques de ses propriétés immobilières.

A l'issue de ce processus, l'attribution d'un numéro d'identification unique par unité foncière permettra d'y rattacher tous les actes de gestion, quelle que soit leur origine. Les informations relevant des différents fichiers détenus par les services pourront être regroupées, permettant ainsi à la ville d'avoir une connaissance plus fine de son patrimoine pour une gestion plus efficace.

2 - La gestion des logements municipaux.

La Ville gère directement, par l'intermédiaire de son service logement rattaché la direction du patrimoine, un parc de logements relativement important qui, au 31 décembre 2001, comprenait 380 unités (dont 320 logements, 14 pavillons, 13 chalets et 33 garages) réparties sur les quartiers du Val de l'Aurence, de Landouge, Beaublanc, Corgnac, le Vigenal et Beaune-les-Mines.

Ce parc, vétuste ou mal équipé pour une grande partie, est constitué pour l'essentiel de l'ensemble immobilier du Vigenal et du patrimoine acquis en 1982 dans le cadre de la liquidation amiable de l'ancienne société d'économie mixte SEMLIM.

Depuis plusieurs années, la Ville a entrepris une politique de cession de ce patrimoine estimant que la gestion de tels biens ne relevait pas de ses missions de base.

2.1 - les anciennes résidences SEMLIM.

A l'exception des pavillons de Beaune-les-Mines, la Ville, pour faciliter les opérations de cession, a dû établir un état de division et un règlement de copropriété pour chaque immeuble lui appartenant. Dans la mesure où aucun de ces ensembles n'a été entièrement vendu, la collectivité se trouve encore sous le régime de la copropriété avec les différents acquéreurs. Fin 2001, 112 logements avaient été vendus depuis 1994 sur l'ensemble des biens en provenance de la SEMLIM. Il en restait donc 181 à négocier. En ce qui concerne les deux résidences les plus importantes (Vincent Auriol et Maréchal Joffre) totalisant 180 logements, pour lesquelles le conseil municipal a autorisé la vente des logements en 1998, 52 appartements avaient été vendus à la date du 30 octobre 2002.

Sur les 128 restants, 3 étaient en cours de vente, 120 en location et 5 en voie de commercialisation.

Le barème des prix de vente a été fixé par le conseil municipal après avis du service des domaines. Il oscille entre 21 648 euros (142 000 F) pour les T2 et 50 155 euros (329 000 F) pour les T5 pour les logements libres à la vente et un abattement de 8 à 10 % est consenti en cas d'acquisition par l'occupant. Le relevé des cessions indique que les acquéreurs sont, pour l'essentiel, extérieurs aux résidences.

En ce qui concerne les 73 logements en copropriété de la résidence des Gêmeaux, acquis directement de la SEMLIM sous ce régime, 50 ont été cédés ; les premières ventes par la Ville remontant à 1984. Mais 18 ans après, il reste encore plus de 30 % des logements à écouler.

Ces opérations de cession n'appellent pas de remarque si ce n'est qu'au rythme actuel, l'écoulement du stock prendra encore plus d'une dizaine d'année. Mais, inexorablement, l'engagement de la collectivité dans ce domaine est appelé à diminuer.

2.2 - l'ensemble du Vigenal.

Le quartier du Vigenal comporte 484 logements dont 158 appartiennent à la Ville et le surplus à l'OPHLM. Ce quartier est composé d'un patrimoine mixte ancien, provenant :

- de maisons individuelles semi-mitoyennes construites par une société coopérative et rachetées par la Ville de Limoges lors de la disparition de cette société,
- d'un habitat collectif datant des années 50, ayant fait l'objet en partie de grosses réparations.

Il s'agit d'un patrimoine bâti de qualité médiocre des années d'après guerre, manquant de confort, composé de petites pièces et habité par des personnes de condition très modeste, souvent âgées, très attachées aux lieux, ne serait-ce qu'en raison de leur ancienneté d'occupation et du niveau très faible des loyers. Par ailleurs, l'espace urbain n'offre pas une grande qualité.

Pour toutes ces raisons, la solution ne peut consister, comme pour l'ancien patrimoine SEMLIM, en une mise sur le marché de ces unités d'habitation hors normes. Aussi, une étude de recomposition urbaine du quartier a-t-elle été lancée avec le concours de la Caisse des dépôts et de l'Union nationale des HLM. Cette étude porte en particulier sur la faisabilité de la réhabilitation du parc et sur le maintien sur place de la population, tout en prévoyant les conditions de la mixité sociale.

Les maisons semi-mitoyennes ne sont pas relouées au départ des occupants si bien qu'actuellement deux blocs, totalisant 14 pavillons, sont entièrement vides et prêts à être démolis. Le taux d'occupation des 8 autres blocs (de 8 à 14 logements individuels) est inférieur à 50 %, mais la Ville n'envisage pas, pour des considérations humaines et sociales, de les démolir tant qu'ils ne sont pas totalement désaffectés.

Compte tenu des contraintes ci-dessus rappelées, l'opération de désengagement s'inscrit nécessairement dans la durée.

2.3 - Les modalités de gestion des biens loués.

Dans l'attente de la cession de son parc de logements, la Ville gère encore de nombreuses locations bien que cette activité aille s'amenuisant au fur et à mesure des ventes et surtout du départ des locataires. En effet, les logements qui se libèrent ne sont pas reloués pour en faciliter la vente.

Aucun bail nouveau n'a été, de ce fait, consenti depuis 4 ans. C'est ce qui explique qu'il n'y ait aucune procédure formalisée d'attribution des logements, ni de commission d'attribution.

Une régie de recettes a été constituée pour l'encaissement des loyers dont le montant est de l'ordre de 698 216,50 euros (4 580 000 F)/an pour 80 baux en cours. Les retards de paiement sont exceptionnels de même que les impayés, le service logement assurant, avec l'aide du comptable public, un suivi rigoureux du recouvrement.

3 - Les logements gérés par la SELI pour le compte de la Ville de Limoges.

3.1 - Les logements sociaux.

Au cours de la décennie 1980, des programmes de logements sociaux ont été réalisés par la SELI dans le cadre de conventions de concession. Ces programmes sont, pour la plupart, localisés

dans des opérations d'aménagement urbain plus vastes (zones d'aménagement concerté, lotissements, opérations de réhabilitation) également confiées à la SELI.

Aux termes de ces conventions d'une durée de 35 ou 40 ans, la SELI prend en charge le financement, la construction et la gestion des immeubles. A leur expiration, il est prévu que les immeubles retournent dans le patrimoine de la collectivité.

C'est également à ce moment là que sera apprécié l'équilibre financier des opérations : la Ville supportera les déficits et bénéficiera des excédents.

Ce n'est donc qu'à l'échéance des concessions qu'il pourra être vérifié si leur dénouement sera conforme aux prévisions des plans de financement initiaux qui prévoient, tous, des opérations équilibrées, voire bénéficiaires, dans la durée. Pour l'instant, ces prévisions d'équilibre, telles qu'elles résultent des plans de financement actualisés chaque année, ne sont pas remises en cause, même si certaines opérations laissent entrevoir à moyen terme des situations de trésorerie plus tendues que prévues.

Les raisons du recours à ces conventions de concession n'ont pu être clairement établies. Mais quelles qu'elles soient, la Ville de Limoges doit, en l'état actuel des choses, intégrer la perspective de recueillir à terme plus de 100 logements locatifs en gestion directe dans son patrimoine, alors qu'elle cherche par ailleurs à se défaire de ceux dont elle est actuellement propriétaire.

3.2 - Les logements étudiants.

En 1994, la Ville a concédé à la SELI, pour une durée de 30 ans, la réalisation et la gestion de 251 logements locatifs étudiants, dont 212 dans le cadre de l'opération du centre Saint-Martial et le surplus sur le campus Émile Zola. Le bilan d'investissement de l'opération s'est élevé à 6,25 M euros (41 MF) environ. La SELI a, dans le même temps, loué ces logements au Comité régional des oeuvres universitaires et sociales (CROUS) qui en assure la sous-location au profit des étudiants, ainsi que la gestion quotidienne. Le rôle de la SELI se limite donc à la perception du loyer principal versé par le CROUS et à l'exercice des prérogatives du propriétaire pendant la durée de la concession.

Cette convention de concession soulève un certain nombre d'interrogations sur ses modalités d'application et les difficultés susceptibles d'en découler pour les co-contractants. Elle met encore plus en évidence que dans les cas précédents les contradictions que la Ville doit assumer dans la conduite de sa politique patrimoniale.

- Contrairement aux autres concessions analysées ci-dessus, l'équilibre de l'opération est, dans le silence de la convention, réputé être à la charge de la SELI comme s'il s'agissait d'une opération patrimoniale propre à la société. Elle est d'ailleurs inscrite comme telle au bilan de la société, conformément aux possibilités offertes par le plan comptable des sociétés d'économie

mixte.

Dans ces conditions, on ne voit pas bien pour quelles raisons l'opération n'a pas été directement prise en charge par la SELI et ce d'autant plus que la situation financière de la concession ne paraît pas devoir soulever d'inquiétude. En effet, le compte d'exploitation présente un excédent confortable et permet de dégager la marge de manoeuvre nécessaire pour faire face au remboursement des emprunts. Par ailleurs, la situation de trésorerie projetée sur toute la durée de la concession est positive, même si elle apparaît à moyen terme déficitaire en raison de la courbe de remboursement des annuités d'emprunts. Mais une amélioration du fonds de roulement (par renégociation des conditions de financement par exemple) devrait pouvoir remédier à cette difficulté passagère.

- A l'expiration de la concession, les logements doivent retourner gratuitement à la Ville. Mais la durée de 30 ans retenue dans la convention, si elle correspond à la durée des emprunts, est nettement inférieure au cycle économique du bien (40 ans) et à la durée correspondante de l'amortissement technique. Il en résulte qu'au moment du dénouement de l'opération, la valeur résiduelle de ces logements inscrite au bilan sera d'environ 1,98 M euros (13 MF), ce qui obligera la SELI à constater une perte à due concurrence en contrepartie de la remise gratuite. C'est ce qui conduit la SELI à pratiquer dès à présent une provision annuelle pour "perte à terminaison" de 78 619,18 euros (515 708 F), provision appelée à se renouveler jusqu'à l'expiration de la convention. Or, cette provision n'est pas déductible fiscalement, ce qui pénalise la SELI et l'incite à vouloir rallonger la durée de la concession de manière à faire coïncider l'amortissement technique avec l'amortissement financier.

- La convention de concession prévoit que si la différence entre les recettes et les dépenses propres de l'opération ne permet pas d'assurer la couverture des frais généraux du concessionnaire et de sa rémunération, ce dernier est autorisé à imputer au compte de la concession une somme forfaitaire égale à 15 245 euros HT/an (100 000 F) valeur 1994, ladite somme étant indexée en fonction de l'indice Syntec. Ce forfait, qui a été systématiquement appliqué depuis le début, mériterait d'être renégocié à la baisse dans la mesure où les prestations de la SELI sont réduites au strict minimum (quelques opérations par an), dès lors que c'est le CROUS qui assure la gestion des logements.

- Enfin, la Ville n'a pas mis jusqu'à présent la SELI en demeure de respecter l'article 24 du traité de concession d'après lequel cette dernière est tenue de produire chaque année, pendant la durée de la convention, le compte de résultat et le plan de trésorerie actualisé de l'opération, ainsi qu'un rapport sur l'exécution de la convention. Ce n'est qu'en 2002, au cours du présent contrôle, que cette obligation a été remplie pour la première fois.

3.3 - Conclusion sur le patrimoine locatif géré par la SELI.

En définitive, la SELI gère plus de 350 logements pour le compte de la Ville de Limoges, ce qui

représente un patrimoine supérieur à celui que cette dernière gère elle-même et dont elle souhaite se séparer. A l'expiration des conventions de concession conclues avec la SELI, la collectivité risque donc de se retrouver en prise directe avec un patrimoine locatif encore plus important que celui dont elle aura mis plus de 20 ans à se défaire.

Cependant, l'échéance encore lointaine devrait permettre de trouver les solutions appropriées à chaque type de situation comme le confirme la réponse de la Ville selon laquelle une réflexion a été engagée dès 1998 avec la SELI et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) afin de revoir les différentes conventions de concession et de réévaluer l'intervention de la SELI dans le domaine du logement locatif. De même, la Chambre prend acte du réexamen par la Ville de la convention de concession des logements locatifs étudiants.

III - LA BIBLIOTHEQUE FRANCOPHONE MULTIMEDIA.

1 - Le contexte culturel et urbanistique.

Au plan culturel, la Bibliothèque francophone multimédia (BFM) constitue le plus vaste projet de la Ville de Limoges depuis la construction du Grand Théâtre en 1963. Le concept BFM recouvre en fait le nouveau bâtiment du quartier de l'hôtel de ville dont l'achèvement et l'ouverture au public ont eu lieu en 1998, mais également les cinq bibliothèques de quartiers qui lui sont reliées.

Cette réalisation a vu le jour dans le cadre de la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 dégageant de nouveaux concours financiers de la part de l'Etat pour aider les communes d'une certaine importance à créer des bibliothèques municipales à vocation régionale et ce afin de combler le retard de certaines régions par rapport à l'investissement marquant que constituait la Bibliothèque Nationale de France à Paris.

Mais ce financement supplémentaire exceptionnel de l'Etat (40 % du coût du programme) était subordonné à des critères très précis (nombre de lecteurs, importance des fonds documentaires...) et, surtout, à des délais draconiens. En effet, les villes candidates à ce co-financement devaient déposer un dossier complet pour le 31 décembre 1997. En ayant déjà un projet au moment de l'adoption de la loi, la Ville de Limoges, à l'instar d'une douzaine d'autres grandes villes, a pu bénéficier de cette aubaine.

De fait, la BFM de Limoges a été l'une des premières ouvertes au public en 1998 en même temps que celles de Poitiers et Orléans.

Au plan urbanistique, cette réalisation constitue, avec la nouvelle faculté de droit et les locaux de la Chancellerie, l'élément majeur du projet d'urbanisation des terrains qui étaient disponibles dans le quartier de l'hôtel de ville (ancien hôpital). Un double concours d'urbanisme et d'architecture a été organisé fin 1992 début 1993 dont les lauréats ont été M. FUKSAS pour l'aménagement urbain du quartier (lequel est inclus dans la ZAC hôtel de ville dont le concessionnaire est la

SELI), et M. Pierre RIBOULET (grand prix national d'architecture 1981) pour la BFM.

2 - Le contrôle de la réalisation du projet.

La réalisation de la BFM a été confiée à la SELI dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP). L'architecte a été désigné en 1993 et les travaux ont débuté en 1995 après une année réservée aux fouilles archéologiques. Ils ont été achevés en 1998 avec l'ouverture au public en septembre de la même année.

Le contrôle de l'opération a porté sur la convention de mandat et les marchés d'études (maîtrise d'oeuvre, mission d'ordonnancement, pilotage et coordination, système d'information) et sur les marchés de travaux. Il résulte des constatations effectuées à l'occasion des vérifications que les objectifs fixés en matière de contenu du programme, d'enveloppe financière et de délais ont été, globalement, respectés. Mais il n'en a pas toujours été de même pour les procédures et le pilotage administratif du projet dont l'examen révèle un certain nombre d'insuffisances.

2.1 - Des objectifs globalement respectés.

Le programme comprenait les opérations suivantes :

- la construction de la BFM proprement dite sur une partie du site de l'ancien hôpital ainsi que son équipement en mobilier et système d'information ;
- la réhabilitation de la façade des ailes Est et Sud de l'ancien hôpital (ces travaux concernaient à la fois la BFM et d'autres services de la mairie) ;
- les abords de la BFM ;
- le parking sous la BFM.

Le contenu du programme a subi peu de modifications, si ce n'est sur la partie du projet qui devait faire l'objet de la réhabilitation en raison d'incidents imprévisibles survenus en cours de chantier (écroulement d'une partie des bâtiments). Les délais initiaux n'ont été rallongés qu'une seule fois de 12 mois.

Enfin, l'enveloppe prévisionnelle définie au stade du programme a été respectée.

Le bilan de clôture de l'opération établi par la SELI à la date du 11 septembre 2002 fait ressortir un coût réel de 31,79 M euros TTC (208,50 MF) pour un coût du programme d'investissement évalué en 1992 à 31,10 M euros (204 MF TTC) et correspondant à un coût actualisé de 33,23 M euros TTC (218 MF). Le coût réel est donc inférieur de 1,52 M euros (10 MF) aux prévisions actualisées.

Coût final de l'opération par nature de dépenses (en milliers)

	en K euros	en KF
Etudes	3 875	25 420
Travaux	22 714	148 992
Mobilier	2 053	13 464
Matériel informatique	1 412	9 263
Divers	386	2 534
Assurances	247	1 622
Rémunération mandataire (SELI)	1 107	7 259
Total	31 794	208 554

Dans ce coût global de 208,5 MF, la part nette de la Ville s'est élevée à 66,8 % compte tenu des subventions reçues de l'Etat (6,16 M euros -40,38 MF) et du Département et de la Région (2,15 M euros - 14,12 MF chacun). Rapportées au seul coût du programme BFM proprement dit (nouveau bâtiment et parking), les subventions représentent 60 % du financement.

Le bilan financier de l'opération établi par la SELI et approuvé par délibération du conseil municipal du 4 octobre 2002 fait état d'une somme de 289 625 euros (1 899 816 F) à reverser au titre de l'excédent des recettes perçues par le mandataire sur les dépenses effectuées. Ce montant comprend 34 395 euros (225 614 F) de produits financiers revenant à la Ville et générés par l'avance de 10 MF (1,52 M euros) consentie par elle à la SELI pour constituer le fonds de roulement de l'opération.

Cette avance de 10 MF qui ne constituait qu'un maximum a, en fait, été systématiquement reconstituée à chaque paiement sans égard aux besoins réels de la SELI ainsi que le démontre une étude des échéanciers de paiement. En effet, sur les 49 mandats émis par la ville du début de l'opération au 1er septembre 2001, pour un total d'environ 205 MF, la moyenne des paiements ressort à 4,2 MF seulement. Seuls 5 mandats sont supérieurs à 7 MF, dont un de 9,9 MF et un autre de 13 MF.

La SELI ayant placé le montant de l'avance, les produits financiers qui en ont résulté ont, conformément aux stipulations de la convention de mandat, été enregistrés au compte de l'opération et restitués à la ville à la fin de l'opération. Mais si le montant de cette avance reconstituée périodiquement a facilité, comme le fait remarquer la Ville, le respect des délais de paiement, il a également permis à la SELI de s'affranchir, dans une large mesure, du respect des procédures en recourant de manière systématique à la pratique des avenants de régularisation (voir ci-après), assurée qu'elle était de disposer en permanence des fonds nécessaires. Cette attitude n'aurait pas été rendue possible si les justifications des appels de fonds visant à reconstituer l'avance avaient fait l'objet de vérifications, car le mandataire aurait été dans l'obligation de respecter les procédures pour pouvoir régler les entreprises.

2.2 - Des défaillances dans le pilotage administratif de l'opération

2.2.1 - Un recours abusif aux avenants de régularisation.

Les avenants de régularisation, anormalement fréquents, concernent aussi bien la convention de mandat au profit de la SELI que les marchés d'études -maîtrise d'oeuvre, ordonnancement/pilotage/ coordination (OPC)- et, de manière encore plus systématique, les marchés de travaux.

- En ce qui concerne la convention de mandat et les marchés d'études.

- L'avenant n° 2 du 27 décembre 1996 à la convention de mandat du 23 octobre 1993 au profit de la SELI modifie le périmètre du mandat pour les travaux de réhabilitation initialement prévus sur les ailes Est et Sud. Il étend également la mission du mandataire à la mise en place du système d'information de la BFM. Or, dès le 31 décembre 1996, soit seulement 4 jours après que cet avenant soit devenu exécutoire, la SELI a adressé deux factures à la Ville de Limoges, en rapport avec l'extension de la mission, pour un total de 78 505 euros (514 962 F). Par ailleurs, l'acte d'engagement du marché de conception détaillée et de réalisation du système d'information a été signé par la SELI le 18 mars 1997, soit deux mois et demi seulement après la signature de l'avenant précité élargissant sa mission à cet objet. S'agissant d'un marché d'appel d'offres sur performances, la SELI n'a pu, sans anticiper sur la mission qui lui a été confiée, entreprendre les études préalables, établir le cahier des charges, organiser la consultation et dépouiller les offres pour permettre au maître de l'ouvrage d'effectuer son choix.

De même, le mandataire a signé dès le 23 septembre 1996 avec l'architecte l'avenant n° 2 au marché de maîtrise d'oeuvre portant sur l'aménagement complémentaire des ailes Est et Sud alors qu'il n'en avait pas le pouvoir puisqu'il n'a reçu, lui-même, mandat de la collectivité pour cette nouvelle mission que fin décembre, comme rappelé ci-dessus.

- En ce qui concerne le marché d'ordonnancement, pilotage et coordination (OPC) conclut au profit de la société "CRX Consultants", un premier avenant en date du 19 mars 1998 étend la mission aux travaux d'agencements, de fourniture de mobiliers et du système d'information. Or, dès le 31 mars 1998, soit 12 jours seulement après la signature de cet avenant, le titulaire du marché a adressé une note d'honoraires relative aux prestations supplémentaires visées par l'avenant.

Un second avenant des 26 août 1998 et 11 janvier 1999 étend la mission OPC au programme complémentaire sur les ailes Est et Sud. Le décompte adressé par le cabinet "CRX Consultants" au titre de cette mission complémentaire est daté du 20 janvier 1999, soit une semaine seulement après la signature de l'avenant par la SELI, en sa qualité de mandataire. En fait, la mission était déjà achevée au moment de la signature de l'avenant.

· En ce qui concerne les marchés de travaux.

29 avenants présentant une incidence financière ont été passés au cours des opérations de construction, ce qui est considérable. Dans sa réponse, la Ville fait valoir, d'une part, que la survenance d'incidents techniques totalement imprévisibles (effondrement de murs supposés porteurs) et, d'autre part, que la complexité technique et administrative de l'opération rendaient inévitables, en cours de chantier, la réalisation et l'exécution de travaux supplémentaires non prévus. Il est exact que l'article 14-1 du CCAG travaux, auquel se réfèrent les marchés en question, définit une procédure permettant de traiter dans des conditions aussi rapides que possible les cas où il apparaît indispensable de réaliser des travaux non prévus sans interruption de chantier. Cet article permet de procéder, comme cela a été le cas, par simple ordre de service en attendant la modification par avenant.

Mais il n'en demeure pas moins que sur ces 29 avenants, plus de la moitié ont été transmis au contrôle de légalité avec un retard anormal, supérieur, dans 11 cas, à plus de 12 mois par rapport à la date de leur signature. Au surplus, la commission d'appel d'offres du 11 août 1998 qui a entériné 15 de ces avenants de régularisation n'a pas réuni le quorum puisque trois membres seulement sur six étaient présents.

2.2.2 - Le non-respect des attributions du conseil municipal.

Le fait qu'une opération soit réalisée sous mandat ne modifie pas la nature des obligations légales du mandant, le mandataire étant d'ailleurs tenu de respecter toutes les obligations incombant à son mandant ou de le mettre en mesure de le faire. De la nature même du mandat il résulte que, notamment, les avenants aux marchés doivent être soumis au conseil municipal en application de l'article 255 bis (dans sa rédaction de l'époque) du code des marchés publics et de l'article 49-1 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 modifiant la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (dite loi Sapin). En effet, le conseil municipal doit se prononcer dès lors qu'un avenant ou une décision de poursuivre entraîne une augmentation du seuil du marché (la commission d'appel d'offres doit en outre être consultée en cas d'avenant entraînant une augmentation supérieure à 5 %).

Le fait que les avenants en question n'aient pas eu pour conséquence de dépasser l'enveloppe financière du mandat donné à la SELI reste sans incidence sur l'obligation qu'il y avait de les soumettre au conseil municipal dès lors que le montant des marchés était dépassé.

Aussi, la Chambre considère-t-elle qu'il a été fait une mauvaise appréciation de la procédure à respecter en matière d'avenants. Cette méconnaissance entache la procédure d'un vice substantiel.

3 - La gestion de la BFM

La Bibliothèque Francophone Multimédia de Limoges est la tête de pont d'un réseau de lecture publique constitué de cinq bibliothèques de quartiers. Bibliothèque municipale "à vocation régionale", elle est également pôle associé à la Bibliothèque Nationale de France dans le domaine du théâtre francophone. Son organisation générale repose sur des espaces définis autour des 6 pôles suivants : jeunesse, littérature, sciences, art, Limousin et patrimoine et, enfin, pôle francophone.

Ce dernier pôle existe depuis 1995 et dépasse le cadre étroit de la BFM. Il regroupe en effet des gestionnaires de collections (BFM, Université, Centre régional de documentation pédagogique) et des gestionnaires de projets (Festival international des théâtres francophones, Centre limousin des films francophones) qui sont liés par une convention de partenariat.

Au plan des prestations et des équipements, la BFM offre en particulier une bibliothèque sonore pour malvoyants, une discothèque et une arthotèque rattachées au pôle "Art", un auditorium, une salle de conférences, un atelier multimédia, un jardin d'hiver et une cafétéria.

3.1 - La problématique de la "vocation régionale de la BFM".

La loi du 13 juillet 1992 précitée ne fonde pas véritablement la vocation régionale de ces nouveaux équipements en terme de rayonnement littéraire ou d'aménagement du territoire. En effet, le label de bibliothèque municipale à "vocation régionale" semble signifier avant tout que les équipements de cette catégorie ont été éligibles à une subvention importante de l'Etat.

Toutefois, le décret n° 93-174 du 5 février 1993 pris pour l'application de la loi de 1992 prévoit que "le projet de construction doit comprendre un projet de travail en réseau comprenant notamment un réseau informatique d'information bibliographique et d'accès au catalogue ; il doit également participer à la circulation régionale des documents et coopérer en matière d'acquisition, de conservation, d'animation ou de formation".

C'est en application de ce décret -et afin que le dossier présenté aux pouvoirs publics soit recevable- que le conseil municipal a, dans sa séance du 25 novembre 1993, approuvé le programme de travail en réseau de la BFM autour des trois axes ci-après dont le degré de mise en oeuvre, quatre ans après l'ouverture de l'équipement au public, demeure variable.

- L'axe "diffusion de l'information" prévoyait l'interconnexion informatique pour accueillir sur une base unique centrale les données des autres bibliothèques du département et de la région (notices bibliographiques, inscriptions...), ainsi que la constitution de catalogues collectifs régionaux pour l'ensemble des fonds accessibles dans les bibliothèques.

Cet objectif n'a pas été atteint et ne sera réalisable qu'à plus longue échéance en raison des réticences à vaincre et du degré d'avancement très inégal dans la mise en oeuvre des systèmes d'information d'un site à l'autre.

Cependant, il convient de noter la création, en cours, sous l'égide de l'Association Limousine de Coopération du Livre (ALCOL) d'un site internet destiné au référencement des bibliothèques et centres de documentation. Sur ce site figureront, dans un premier temps, les informations générales relatives aux bibliothèques et centres de ressources partenaires (heures d'ouvertures, conditions d'accès, agendas culturels), ainsi qu'un hyperlien vers leur site internet quand celui-ci existe.

La Ville de Limoges participe à hauteur de 2 400 euros (15 740 F) au financement de ce portail qui sera hébergé gratuitement, du moins dans un premier temps, sur les serveurs de la BFM.

- L'axe "circulation de l'information" devait permettre l'ouverture du catalogue de la BFM aux bibliothèques départementales de prêts, avec possibilité pour ces dernières de réserver des documents à l'usage de leurs utilisateurs. Il ne s'agissait en fait que de la reprise du dispositif existant du temps de l'ancienne bibliothèque municipale, l'innovation consistant dans la mise en réseau des différentes bibliothèques concernées pour améliorer la performance des échanges. Mais cette interconnexion n'est pas envisageable avec les moyens actuels.

- L'axe "création d'un espace régional pour résoudre le problème de la conservation et de l'élimination des documents courants". Cette piste de travail est pour l'instant au point mort.

Toutefois, d'autres actions, non prévues initialement, ont été initiées par la BFM, comme le centre de ressources pour la jeunesse, à vocation régionale. Mais il est difficile en l'état de considérer qu'elles ont un véritable rôle structurant régional, leur impact étant le plus souvent limité à la Haute-Vienne.

En fait, la coopération entre bibliothèques ne fait que commencer et l'absence d'une véritable politique concertée entre les différents établissements ne saurait être imputée à la seule Ville de Limoges qui n'a pas vocation, au demeurant, à assumer des missions qui excèdent le cadre du territoire communal. Mais l'évolution des techniques devrait, à terme, faciliter la mise en réseau des informations.

3.2 - Le système d'information.

La réalisation et l'intégration de l'ensemble du système d'information de la BFM a été confié à la société "CSC Ouroumof Consultant SA" dans le cadre d'un marché en date du 18 mars 1997 pour un montant de 1 016 615 euros TTC (6 668 557 FTTC) porté par avenant à 1 062 417,20 euros (6 969 000 F). Ce marché a ensuite été transféré à la société CSC COMPUTER SCIENCES SA suite à la fusion-absorption de CSC OUROUMOF.

Ce système d'information qui repose sur une architecture complexe comprend des applications dites "professionnelles" et des applications "public" permettant la consultation, à partir de bornes,

du catalogue de la BFM pour rechercher des références ou consulter les documents primaires (vidéos, cédéroms, informations numérisées).

L'exécution de ce marché a été émaillée de nombreux incidents. Non seulement la réception provisoire sur plate-forme d'exploitation a été retardée à deux reprises (prévue initialement en mars 1998, elle n'a eu lieu qu'en juillet 2000), mais elle a donné lieu à un nombre impressionnant de réserves, plus particulièrement en ce qui concerne le système d'information du public reposant sur l'intranet de la BFM et, accessoirement, sur l'extranet.

Le titulaire du marché n'ayant pas fait le nécessaire pour que les réserves soient levées dans le délai de 6 mois qui lui était imparti, la réception définitive n'a pas été prononcée et la Ville l'a mis en demeure de procéder à la correction des anomalies et d'effectuer un certain nombre de prestations initialement prévues mais non réalisées.

En l'absence de réponse, la résiliation du marché a été prononcée aux torts de l'entreprise. Les fonctionnalités initialement prévues devraient cependant être opérationnelles dans un proche avenir à la suite du nouveau marché qui vient d'être conclu avec une autre entreprise.

3.3 - L'activité et la gestion de la BFM.

Le budget de la BFM s'élevait à 4,77 M euros (31,30 MF) en 2001, en augmentation de 11,5 % depuis 1999, premier exercice de pleine d'activité. La masse salariale constitue l'essentiel de ce budget (3,69 M euros soit 77 % des dépenses). L'effectif, qui est naturellement monté en puissance avec la création du nouvel équipement, est de 129 agents "équivalent temps plein" contre 100 agents du temps de l'ancienne bibliothèque. L'autre partie importante des dépenses est consacrée aux acquisitions de livres et supports audio-visuels (soit 0,67 M euros/an en moyenne).

Depuis le très fort accroissement qui a suivi l'ouverture de la BFM en 1998 (36 600 inscrits en 1997 à l'ancienne bibliothèque et plus de 61 000 en 1999, soit 72 % d'augmentation), l'activité est globalement en très légère progression (la baisse de 2000 a été suivie d'une nette reprise en 2001). Mais il est encore trop tôt pour dégager une tendance significative.

Une analyse plus fine dans l'évolution du nombre d'inscrits depuis l'ouverture révèle une érosion des publics jeunes (0/24 ans) compensée par une augmentation des 25/54 ans et surtout des plus de 55 ans (+ 21,5 % en 3 ans).

En ce qui concerne les prêts par types de supports, les catégories "documentation sonore" (disques) et "vidéo" progressent fortement (+ 18 %), alors que les "livres et périodiques" restent plutôt stables, avec néanmoins une légère tendance à la diminution. Mais les livres représentent encore plus de 65 % des supports empruntés et consultés.

Enfin, les bibliothèques de quartiers enregistrent une activité non négligeable (22 % de l'ensemble des inscrits et 27 % des prêts) même si, en raison de la forte image de marque du nouveau bâtiment, l'activité s'est déplacée de la périphérie vers le centre.

Il est d'usage de mesurer l'activité d'une bibliothèque à partir des paramètres suivants : le nombre d'inscrits, la fréquentation, le nombre de prêts, le budget par habitant, le volume des collections, le nombre de places assises et l'espace disponible. Quels que soient les critères retenus, il résulte des données 1999 publiées par le ministère de la culture que la BFM de Limoges se positionne nettement au-dessus de la moyenne des villes de 100 000 à 300 000 habitants. Par ailleurs, selon une enquête réalisée par un magazine spécialisé à partir de ces mêmes données, Limoges se classerait au 1er rang des villes de plus de 50 000 habitants pour le nombre de lecteurs inscrits par habitant et au 16ème rang pour le nombre de prêts par habitant.

IV - LA TECHNOPOLE ESTER

1 - Historique et description de l'opération.

La ZAC du parc d'activités scientifiques et industrielles de haute technologie du Limousin a été créée le 27 octobre 1989 suite aux conclusions d'une étude de faisabilité réalisée par un cabinet privé. L'objectif affiché de ce projet était de rassembler sur un même site des établissements de formation, de recherche et des industries et services de technologie avancée "en vue de créer les éléments d'une nouvelle culture tournée vers la créativité et l'avenir".

L'aménagement du parc a été confié à la SELI dans le cadre d'une concession d'aménagement d'une durée de 25 ans.

En complément de l'aménagement de la zone, la SELI a été également chargée, dans le cadre de conventions de concession plus spécifiques, de la réalisation :

- du bâtiment central ESTER, en forme de coupole, qui constitue la marque distinctive de la fonction technopole. Cette concession a été de courte durée puisque l'immeuble a été, depuis, remis à la Ville ;
- de divers bâtiments destinés à accueillir (en location ou crédit-bail) des entreprises s'implantant sur le site.

Par ailleurs, le financement d'une cellule d'animation consacrée pour l'essentiel à la promotion et à l'animation de cette zone d'une nature particulière a été inclus dans la convention d'aménagement. Une fois l'opération montée en puissance, cette cellule informelle a été transformée en "délégation pour la promotion de la technopole", structure associative type loi 1901 financée essentiellement par la Ville.

Enfin, le bâtiment central ESTER, qui appartient désormais à la Ville et est géré par elle en liaison étroite avec la délégation, comprend un restaurant d'entreprises dont la gestion a été confiée à une autre association : "l'association du RIE d'ESTER".

L'opération ESTER a été examinée sous les deux aspects suivants :

- le contrôle du déroulement des opérations, notamment sur les plans administratif et financier,
- l'évaluation des résultats obtenus.

2 - Conduite des opérations et mise en oeuvre des conventions.

2.1 - La convention d'aménagement de la ZAC.

- Le raccordement du parc au réseau de chaleur.

Par avenant n° 1 du 4 janvier 1994 à la convention d'aménagement de la zone, la Ville a confié à la SELI la réalisation d'un réseau de distribution de chaleur par raccordement à la chaufferie de Beaubreuil, elle-même reliée à la centrale énergie déchets. Il s'agissait, pour la ville, de s'inscrire dans une démarche innovante de développement durable sur un parc de haute technologie et de profiter du réseau existant pour réaliser des économies d'énergie. Suivant nouvel avenant du 12 décembre 2001, ce réseau de chaleur a été intégré dans le patrimoine de la ville et l'avenant n° 1 a donc été résilié. Ce retour d'équipement au concédant, dont il était prévu initialement qu'il s'effectue à titre gratuit, a eu lieu moyennant le versement d'un prix de 796 698,56 euros TTC (5 226 000 F TTC) au profit de la SELI. En effet, contrairement aux prévisions, les droits de raccordement se sont avérés très insuffisants pour couvrir les dépenses engagées. Ce constat résulte d'un défaut d'appréciation portant à la fois sur le montant des dépenses à engager et sur celui des recettes attendues. En effet :

- les dépenses se sont élevées à 1,49 euros (9,8 MF), soit plus du double de ce qui avait été prévu 5 ans plus tôt ;
- sur une estimation de 37 500 m² de superficie bâtie raccordée, seuls 25 000 m² l'ont été. Cette relative désaffectation pour ce mode chauffage s'expliquerait par le fait que de nombreuses entreprises présentes sur le site occuperaient des locaux dont elles ne sont pas propriétaires, mais qui ont été réalisés par des investisseurs immobiliers qui n'ont pas souhaité payer un droit de raccordement qui aurait majoré le prix de revient des constructions et, par voie de conséquence, diminué la rentabilité de leurs investissements.

La conjonction de ces deux facteurs et l'absence d'une étude de marché préalable expliquent le dénouement plus coûteux que prévu de cette opération, même si, comme le fait remarquer la ville, les bâtiments raccordés au réseau de chaleur, qui accueillent des services publics ou d'intérêt

général (ESTER, ENSIL, cité universitaire...) bénéficient d'un mode de chauffage qui leur permet de réaliser de substantielles économies par rapport aux sources énergétiques classiques.

- Le bilan financier de l'opération d'aménagement du parc.

Il s'agit pour l'instant d'un bilan financier provisoire puisque l'opération d'aménagement est toujours en cours et que la convention est appelée à se poursuivre jusqu'en 2015. Ce bilan, actualisé chaque année à l'occasion du compte rendu annuel à la collectivité (CRAC), fait apparaître le cumul des dépenses réalisées et des financements obtenus depuis le début de l'opération, le montant estimé des dépenses et des recettes restant à engager, ainsi que le bilan actualisé à la date prévue d'achèvement.

Dans le bilan prévisionnel annexé à la convention de concession du 20 juin 1990, l'opération était estimée à 26,37 M euros TTC (173 MF TTC). Cinq ans plus tard, le bilan prévisionnel était fixé à 44,67 M euros TTC (293 MF TTC) pour être ramené à 41,77 M euros (274 MF TTC) l'année suivante. La participation de la ville, estimée initialement à 6,10 M euros (40 MF) a été portée à 10,67 M euros (70 MF). Depuis 1996, ces chiffres n'ont pas varié.

Au 31 décembre 2000, les dépenses réalisées et le déficit provisoire de l'opération s'élevaient respectivement à 16,46 M euros (108 MF) et 4,57 M euros (30 MF).

Il est inévitable qu'une telle opération évolue dans le temps et subisse un certain nombre d'aléas. Plusieurs explications ont été apportées pour justifier ces écarts : intégration dans le périmètre de l'opération de 9 hectares de terrains initialement acquis pour une extension du quartier Beaubreuil, raccordement au réseau de chaleur, coût supplémentaire des travaux de voirie desservant les lots en raison de la réduction de leur superficie (un hectare) qui ne correspondait manifestement pas à la demande et, enfin, coût de la cellule d'animation et de promotion du parc avant qu'elle ne se transforme en délégation.

Par ailleurs, le rythme de commercialisation a été plus lent que prévu, les prévisions ayant été manifestement optimistes. Sur les 120 hectares commercialisables à terme, 22 hectares seulement, situés pour l'essentiel dans le secteur central aménagé autour du bâtiment ESTER, l'ont été effectivement à mi-parcours de la concession. Il restait 5 hectares disponibles dans ce secteur, fin 2002, ce qui représente, au rythme actuel, entre deux et trois ans de commercialisation.

La trésorerie de l'opération a été durablement affectée par ce décalage et les modalités de financement ont dû être modifiées afin de réduire les frais financiers intercalaires. Il n'en demeure pas moins que ces derniers représentent actuellement 16 % environ des dépenses réalisées et plus de 55 % du déficit provisoire.

Malgré ces difficultés relatives, il convient de souligner que les acteurs impliqués dans cette

opération ont, jusqu'à présent, eu le souci de privilégier le long terme et de conserver le cap sur la destination de cette zone d'activité en restant sélectifs sur la nature des implantations afin d'obtenir puis de conserver le label technopole.

2.2 - Les conventions de concession pour la réalisation d'immeubles destinés à la location ou au crédit-bail.

Les immeubles ANTARES, BOREAL, STAER et CASSIOPEE ont été également réalisés par la SELI ; les trois premiers dans le cadre de concessions spécifiques d'aménagement consenties par la ville au titre de l'article L300-4 code de l'urbanisme, et le dernier par avenant du 17 novembre 2000 à la convention de concession de la ZAC dont il vient d'être question. Une clarification du mode d'intervention de la SELI pourrait s'avérer utile si de telles opérations étaient appelées à se reproduire, afin qu'elles se dénouent sous le même régime juridique. En effet, dans le programme d'aménagement de l'immeuble CASSIOPE, intégré à la convention d'aménagement de la zone, le risque final est supporté par la Ville, autorité concédante, ce qui ne paraît pas être le cas pour la réalisation des immeubles ANTARES et BOREAL.

Ces immeubles sont gérés par la SELI pendant la durée des concessions.

Ces opérations d'immobilier d'entreprise, dont le succès est indéniable puisque les immeubles construits sont entièrement occupés par des locataires, ont été mises en oeuvre pour compenser l'absence d'une offre privée sur le parc.

Mais, le mode d'intervention retenu, qui ne s'inscrit pas, pour la collectivité dans une démarche patrimoniale, n'est pas sans soulever un certain nombre d'interrogations pour l'avenir. En effet, ces immeubles, à l'exception du bâtiment STAER qui fait l'objet d'un crédit-bail au profit de son occupant, sont appelés à retourner dans le patrimoine de la ville au terme des conventions de concession avec tout ce que cela implique en terme d'obligations de gestion et les contradictions qui ne manqueront pas d'en résulter pour la ville au regard de sa stratégie patrimoniale précédemment évoquée. A cet égard, la Chambre note que, dans sa réponse, la collectivité indique avoir engagé une réflexion sur l'immobilier d'entreprise avec le concours de la CDC, l'objectif "étant de mettre en place, dans un avenir proche, un outil de portage des immobiliers d'entreprises".

2.3 - La convention de concession du bâtiment ESTER et la remise des installations à la ville.

2.3.1 - Le contexte et son évolution.

La Ville de Limoges a confié à la SELI, dans le cadre d'une convention de concession en date du 19 septembre 1989, la réalisation et la gestion du bâtiment central de la future technopole, dénommé ESTER, destiné à accueillir les centres de transfert de technologie et divers services aux entreprises devant s'implanter sur le parc.

Cette opération a donc précédé la convention d'aménagement du parc lui-même. A cette époque, le montage définitif n'était pas bouclé et les promoteurs du projet espéraient encore associer des partenaires privés au sein d'une association ou d'une société d'économie mixte pour porter la technopole.

C'est vraisemblablement ce qui explique que cette concession de septembre 1989 au profit de la SELI ait été conçue comme une solution transitoire et, par conséquent, assortie d'une très courte durée (5 ans maximum à compter de la date d'achèvement des travaux) et qu'il ait été envisagé de remettre rapidement l'ouvrage "à l'autorité concédante du parc d'activité... ou à défaut à la ville de Limoges, auteur de la concession".

La SELI avait également en charge la gestion du bâtiment pendant la durée de la concession.

Une fois le bâtiment achevé et à défaut de création d'une structure support du parc d'activités, il a été décidé, par avenant du 7 juillet 1997 à la convention initiale de 1989, la remise de l'ouvrage à la ville par le biais d'une vente pour le prix bilan de 17 181 307,92 euros (112 701 992 F) TTC, lequel prix a été acquitté sous déduction des participations déjà versées par la collectivité.

Le bâtiment ESTER est donc depuis fin 1997/début 1998 la propriété de la Ville de Limoges qui en assure désormais la gestion.

2.3.2 - Le plan de financement et le bilan financier de l'opération.

Le coût du bâtiment a été financé par :

- des fonds de concours des collectivités locales pour un montant total de 11,56 M euros (75,8 MF) à raison de : 1,93 M euros (12,66 MF) pour la région, 2,07 M euros (13,55 MF) pour le département et 7,56 M euros (49,6 MF) pour la ville, étant précisé que les fonds de concours de la région et du département ont transité par la ville,
- par emprunt de la SELI pour le surplus.

Ce coût a fortement évolué puisqu'il a été multiplié par 3 en l'espace de 5 ans : 14,25 M euros (93,50 MF) HT à la sortie pour une estimation initiale (sommaire) de seulement 4,57 M euros (30 MF) HT. Sans méconnaître les contraintes qui ont pu affecter l'opération et quelles que soient par ailleurs les qualités architecturales et fonctionnelles du bâtiment, il convient de souligner la définition insuffisante des besoins qui est à l'origine de ce décalage et dont les deux exemples ci-après constituent l'illustration :

- les prévisions ont été établies sur la base d'une livraison de locaux bruts alors qu'en fait de nombreux aménagements complémentaires, non prévus au départ, ont été incorporés dans

l'opération pour satisfaire les demandes des utilisateurs;

- les caractéristiques des locaux destinés à accueillir les centres de transfert de technologie devant s'implanter dans le bâtiment central ont été mal définies au départ. Lors du lancement de l'opération, la demande portait essentiellement sur des locaux techniques ayant une hauteur sous plafond de 6 mètres. Une fois la structure achevée, il est apparu que les besoins portaient avant tout sur des bureaux, si bien qu'il a fallu créer après coup une dalle intermédiaire pour accroître la superficie utile ce qui, compte tenu de la conception du bâtiment, a entraîné des surcoûts importants.

Mais ces constats peuvent être tempérés, par la prise en considération, comme le fait remarquer la Ville, que la réalisation d'un tel bâtiment -ressources, qui est au coeur de la technopole, constituait à l'époque une innovation et que sa conception "était une aventure qui, bien que programmée, restait ouverte pour en faire un outil original, performant et parfaitement adapté au concept "technopolitain".

2.3.3 - La gestion du bâtiment ESTER

Véritable plaque tournante des services offerts aux entreprises s'implantant sur le site, le bâtiment ESTER abrite la délégation à la promotion de la technopole mais aussi un certain nombre de structures administratives, para-administratives et privées dont la raison d'être est d'accompagner les créateurs d'entreprises dans leurs projets, de les aider à s'implanter et de faciliter les transferts de technologie. A ce titre, ESTER héberge notamment une pépinière d'entreprises, un incubateur, une société de capital risque, le centre de transfert de technologies de la céramique, l'association pour le développement industriel du massif central (ADIMAC), Limousin Technologie. On y trouve également un certain nombre de services communs, dont un restaurant d'entreprises, destinés à faciliter la vie des occupants du site.

Par ailleurs, le bâtiment comporte des locaux destinés à la location ainsi que des installations et espaces, comme le FORUM et les salles de réunions, pouvant être loués à la demande pour organiser des réunions ou des congrès.

Comme indiqué précédemment, la SELI a été chargée de la gestion de ce bâtiment jusqu'à sa remise-cession à la Ville. Le bilan prévisionnel sur 5 ans annexé à l'acte de concession de 1989 estimait le déficit cumulé de gestion à 54 119,40 euros (355 000 F). Or, celui-ci s'est élevé à 1,33 M euros (8,70 MF) lors de l'établissement du bilan établi à l'occasion du transfert à la Ville. L'une des raisons avancées serait la mise en oeuvre d'un mécanisme de loyers progressifs pour ne pas pénaliser un certain nombre d'occupants, dont la venue dans le bâtiment central était jugée souhaitable, au regard des loyers qu'ils acquittaient précédemment dans leurs anciens locaux. Mais quelles que soient ces raisons, on ne peut que constater le manque de réalisme des prévisions et la minoration des incidences financières de l'opération.

Depuis la remise à la ville, la situation n'a pas fondamentalement évolué. Les recettes d'exploitation permettent, certes, de réaliser le "petit équilibre" : 70 888,79 euros (465 000 F) de recettes pour 50 765,52 euros (333 000 F) de dépenses en 2001.

Si, comme le précise la Ville, la recherche du grand équilibre (qui inclut l'annuité d'amortissement de 285 080 euros calculée sur une durée particulièrement longue - 50 ans - pour une structure de ce type) n'a jamais été envisagée, il ne faudrait pas que la faiblesse des revenus d'exploitation soit de nature à remettre en cause, même partiellement, le droit à déduction de la TVA dont elle a bénéficié en totalité.

3 - Appréciation des résultats obtenus au regard des objectifs affichés et des moyens mis en oeuvre.

3.1 - L'aménagement du parc et la réalisation du bâtiment ESTER.

Les moyens financiers mis en oeuvre pour atteindre les objectifs se sont avérés jusqu'à présent nettement supérieurs à ce qui avait été envisagé initialement. Mais si un certain nombre d'ajustements auraient pu être évités dans le cadre d'une meilleure prévision et d'un pilotage plus efficient du dossier (notamment en ce qui concerne le réseau de chaleur et le bâtiment central), d'autres étaient inévitables et le seront encore pour conforter le site dans sa vocation et le faire évoluer en fonction des besoins identifiés.

Le "bâtiment-ressources" répond aux fonctions qui lui avaient été assignées comme élément fédérateur du parc et regroupe la plupart des organismes dont la mission est d'assister les porteurs de projets et les candidats à l'implantation.

La commercialisation a marqué nettement le pas au regard des prévisions. Elle soulève la question de l'évolution urbanistique du site à travers l'élargissement de sa vocation dans le respect des caractéristiques exigées pour conserver le label "technopole".

3.2 - Les activités implantées.

Au 31 décembre 2002, 76 raisons sociales, essentiellement des PME, totalisant 930 emplois étaient présentes sur le site (ce nombre s'est élevé depuis à plus de 1000). Parmi celles-ci, 54 étaient des entreprises proprement dites -dont les trois-quarts dans le secteur des services aux entreprises- et 22 des associations ou des organismes publics ou para-publics.

Sur ces 930 emplois sur site, 550 (soit 60 %) peuvent être considérés comme de véritables créations d'emplois sans que l'on puisse pour autant en déduire systématiquement un lien de causalité avec l'existence du parc et de la technopole.

La nature des implantations doit également être appréciée au regard des objectifs initialement

affichés qui étaient de structurer la technopole autour des quatre pôles d'excellence suivants :

- céramiques industrielles, matériaux et traitement de surface,
- génétique pour l'agro et la bio-industrie,
- électromagnétisme, micro-ondes et photonique,
- traitement de l'eau, des déchets et gestion des pollutions désormais revêtus de l'appellation "eau et développement durable".

Ces pôles de développement connaissent un sort très inégal.

Le succès peut être considéré comme certain en ce qui concerne la filière céramique, comme en témoigne le nombre d'entreprises innovantes qui se sont implantées sur le site, ou la filière agro/bio-industrie sous réserve, pour cette dernière, que les projets actuellement en instance de développement dans la structure d'incubation ou dans la pépinière d'entreprises, soient pérennisés.

Par contre, l'émergence est plus laborieuse en ce qui concerne les deux dernières filières et ce malgré la présence de domaines d'excellence en matière de recherche sur la place de Limoges, comme c'est le cas, par exemple, avec l'Institut de recherche en communications, optique et micro-ondes (IRCOM) ou le Centre de recherche en électromagnétisme sur les antennes à pointage (CREAPE), deux laboratoires universitaires de recherche de renommée mondiale.

Mais des PME innovantes appartenant à d'autres secteurs d'activités s'implantent sur le site, ESTER ayant également vocation à capter ce qui est innovant dans le tissu industriel traditionnel.

3.3 - Le label "technopole" et le rôle de la délégation.

La délégation pour le développement de la Technopole ESTER a été mise en place en 1997 sous forme d'une association type loi 1901 dont les membres fondateurs sont la Ville de Limoges, la Région Limousin, le Département de la Haute-Vienne, l'Université et l'Etat. Cette délégation a pour objet d'animer et de gérer la technopole, c'est à dire de remplir une fonction de "développeur" en complément de la fonction "d'aménageur" confiée à la SELI.

En fait, cette fonction de développeur a été présente dès le début de l'opération d'aménagement même si, comme indiqué précédemment, il s'agissait d'une simple cellule d'animation au statut informel dont le budget de fonctionnement était inclus dans les dépenses d'aménagement. Le coût cumulé de cette fonction animation /prospection pendant la période transitoire apparaît d'ailleurs au bilan d'aménagement du parc pour un montant de 2,74 M euros (18 MF).

La transformation en délégation a répondu à deux objectifs :

- obtenir le label "technopole" à travers l'adhésion à l'association "France Technopole" qui regroupe les 42 technopoles françaises. Or, cette reconnaissance passe, notamment, par l'existence d'une structure dédiée au développement technopolitain ;
- impliquer un plus grand nombre de partenaires institutionnels de manière à accroître les sources de financement pour que la délégation ait les moyens de ses ambitions.

Le premier objectif a été atteint : ESTER est homologuée comme technopole car remplissant toutes les conditions requises -une structure d'animation, un parc d'accueil, une pépinière d'entreprises et un incubateur technologique- et est membre, à ce titre, de France Technopole. Il n'en est pas complètement de même pour le second, dans la mesure où le budget de la délégation (0,55 M euros/an - 3,6 MF/an), alimenté à concurrence de plus de 80 % par la ville, n'a pas paru correspondre, jusqu'à présent, aux exigences assignées au départ. Mais la situation devrait s'améliorer sensiblement avec la possibilité d'obtenir, dans le cadre du nouveau contrat de plan Etat-Région, un financement européen et le fait, souligné par la Ville dans sa réponse, que le Département et la région ont décidé d'augmenter leur subvention en 2003 et que la CCI a souhaité contribuer, elle aussi, au financement.

V - LA GESTION DU GRAND THEATRE.

1 - L'activité du Grand Théâtre au cours de la période 1997/2001.

Inauguré en 1963, le Grand Théâtre de Limoges, d'une capacité de 1447 places, est à vocation lyrique, orchestre et corps de ballet. Il est exploité en régie directe et dirigé par M. Guy Condette qui en est son "administrateur général" en même temps que le chef de l'orchestre lyrique.

L'effectif permanent du Grand Théâtre est de 43 agents titulaires, toutes catégories de personnel confondues (personnel administratif, régie technique, costumières, personnel d'entretien, caissières).

Cet effectif est justifié par le fait que le Grand Théâtre produit directement une partie des spectacles (six à huit productions par an).

Pour ces spectacles, le Grand Théâtre dispose en outre, à titre permanent, d'un corps de ballet, d'un orchestre lyrique et d'un chœur. Les artistes de ces structures sont recrutés tous les ans et deviennent ainsi des agents contractuels de la ville pour la durée de la saison lyrique. Ces effectifs "en résidence" sont complétés, le cas échéant, par le recrutement ponctuel de figurants et de musiciens.

Enfin, les artistes lyriques assurant les rôles clés de ces productions locales sont recrutés

directement par contrat par le Grand Théâtre pour la durée des répétitions et des représentations. Parallèlement aux spectacles dont il assure la maîtrise, le Grand Théâtre est le siège de spectacles (concerts, variétés...) indépendants dans lesquels il n'intervient qu'en sa qualité de loueur de salle.

Une vue synthétique de l'activité et du budget sur les 5 dernières années est donnée par le tableau ci après.

en euros

		1997	1998	1999	2000	2001
BUDGET	Dépenses	3 362 712 euros	3 393 928 euros)	3 445 862 euros	3 629 658 euros	3 736 467 euros
	dont personnel permanent	1 003 061 euros	2 751 029 euros*	1 152 390 euros	1 218 348 euros	1 234 439 euros
	dont personnel contractuel (artistes et orchestre)	1 546 191 euros		1 585 521 euros	1 639 246 euros	1 797 819 euros
	Recettes d'exploitation	611 882 euros	513 364 euros	776 805 euros	698 326 euros	539 342, euros
	Coût net pour la ville	2 654 436 euros	2 857 239 euros	2 646 037 euros	2 897 307 euros	3 174 105 euros
	Coût net au fauteuil (F)	70 euros	76 euros	60 euros	53 euros	63 euros
ACTIVITE	Jauge moyenne	1200	1200	1200	1200	1200
	Fréquentation moyenne	809	746	757	733	770
	Taux de remplissage	67,40	62,16	63,1	61,05	64,18
	Fréquentation spectacles produits par le Grand Théâtre	20 767	21 257	26 381	28 766	30 517
	Fréquentation spectacles non produits par le Grand Théâtre	17 245	15 291	19 805	26 282	19 542
	Total activité	38 012	36 548	46 186	55 048	50 059

* Pas de ventilation cette année là.

Les principales constatations qui ressortent de ces données sont les suivantes :

- globalement, l'activité est en augmentation (+ 30 % de spectateurs en 5 ans) en raison notamment d'une stratégie de programmation plus active (le nombre des représentations produites par le Grand Théâtre est passé de 23 en 1997 à 41 en

2001). La direction entend en effet diminuer la proportion des spectacles dont la programmation lui échappe. Ces derniers ne représentaient plus que 38 % de la fréquentation en 2001 contre 44 % en 1997,

- le taux de remplissage reste satisfaisant et globalement stable malgré l'accroissement du nombre de représentations (760 spectateurs en moyenne par représentation, soit un taux de

remplissage de près 64 % calculé par rapport à une "jauge" utile de 1200 places),

- le taux de couverture des dépenses par les recettes d'exploitation, de l'ordre de 18 %, est en régression et le coût net de fonctionnement pour la collectivité est d'environ 3,05 M euros (20 MF)/an hors les dépenses de communication imputables à l'activité du Grand Théâtre et qui sont prises directement en charge sur le budget communication de la ville.

Les dépenses, notamment celles de personnel permanent, augmentent (+ 23 % en 5 ans), alors que les recettes sont inégales d'une année sur l'autre et présentent une courbe stagnante sur la même période de 5 ans.

Toutefois, cette appréciation doit être relativisée car ce type d'activité est par nature déficitaire et doit être mis en perspective avec la fréquentation qui est significative. Par ailleurs, au regard des comparaisons, certes très approximatives et relativement anciennes (1998) qui ont pu être établies avec d'autres scènes lyriques de province, le taux de couverture des dépenses par les recettes de l'activité serait plutôt supérieur à la moyenne.

2 - Le fonctionnement de la régie d'avances.

La régie d'avances du théâtre municipal a été instituée en 1962. Le montant de l'avance consentie au régisseur est de 106 714 euros (700 000 F), montant qui fait occasionnellement l'objet de dérogations exceptionnelles, ainsi que le prévoit la réglementation. Cette régie se caractérise par le paiement de sommes importantes en numéraire correspondant aux cachets des artistes à l'occasion des spectacles -essentiellement les opéras- dont la Ville et le Grand Théâtre sont les organisateurs.

En effet, les régisseurs d'avances sont autorisés à régler en numéraire, quel qu'en soit le montant, les cachets et rémunérations des artistes et intermittents du spectacle à la condition que l'acte constitutif de la régie prévoit cette possibilité, ce qui est le cas de la régie du Grand Théâtre.

Indépendamment des modalités de paiement, les dépenses réglées par le régisseur du Grand Théâtre doivent être justifiées dans les mêmes conditions que celles payées directement par le receveur municipal. Les deux exemples ci- près montrent que tel n'a pas toujours été le cas au cours de la période examinée.

- A l'occasion de différents spectacles (opéras, ballets), le Grand Théâtre complète la composition de l'ossature permanente de l'orchestre, du chœur lyrique et du corps de ballet par des artistes occasionnels. Si le cadre général du régime indemnitaire alloué à ces catégories d'artistes a bien été fixé par délibération du conseil municipal, aucun contrat de travail n'était établi jusqu'à une époque récente ce qui n'était pas conforme à la réglementation. La liquidation des indemnités et des frais annexes (repas, frais de déplacement) était simplement effectuée au vu d'un bulletin de paye émargé par l'artiste.

Désormais un contrat est établi pour chaque figurant ou musicien recruté.

- Les artistes lyriques assurant les rôles principaux sont recrutés par le biais d'agents artistiques. Le recrutement s'effectue en application de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale au vu d'un contrat d'engagement d'artiste Français ou d'artiste de nationalité étrangère passé directement entre l'artiste et la collectivité. Ce contrat, outre la rémunération principale (de 6 100 à 9 150 euros brut environ, soit 40 000 F à 60 000 F pour les rôles principaux, pour deux représentations et les répétitions), prévoit également le remboursement des frais de voyage aller-retour (avion, train ou train + avion).

Or, ces frais ne sont pas, sauf rare exception, justifiés lors du paiement par le régisseur et les recherches effectuées sur place pour retrouver les justifications correspondantes se sont avérées infructueuses. La Chambre prend acte de la réponse de la Ville selon laquelle les billets d'avion sont fournis depuis 1999 et que sont désormais exigés les billets de train en 1ère classe, à défaut de quoi le remboursement est effectué sur la base de la 2ème classe.

3 - Les outils de gestion mis en place.

Un effort a été entrepris récemment pour mieux appréhender le coût des différents spectacles produits en régie. Mais cette connaissance des coûts est limitée aux seules dépenses externes directement imputables à chaque spectacle et exclut, en raison de la difficulté à déterminer les clés de répartition des charges de structure (personnel permanent, d'une part, et orchestre, chœur lyrique et corps de ballet recrutés à l'année, d'autre part) à répartir qui constituent pourtant un élément essentiel du prix de revient de chaque production. Dans sa réponse, la Ville confirme les progrès accomplis dans ce domaine en précisant qu'il sera prochainement possible de répartir le coût de la troupe (orchestre, chœur, ballet) en saison dans les spectacles et d'obtenir ainsi un coût de production plus réaliste.

Par ailleurs, le conseil municipal de Limoges a voté en 2001 une délibération cadre sur les emplois et les rémunérations des personnels contractuels artistiques et technico-artistiques du Grand Théâtre. Cette délibération prévoit notamment la nomenclature des emplois servant de base au recrutement des personnels contractuels, les effectifs des emplois recrutés à la saison, les modalités de rémunération et de remboursement des frais ainsi qu'une grille des salaires.

Ce document constitue une référence pour la gestion de ces personnels contractuels. La Chambre prend acte de cette évolution dans une sphère de dépense publique traditionnellement caractérisée par un certain nombre de situations et de pratiques critiquables.

VI - POINTS PARTICULIERS.

1 - Les suites données au précédent contrôle.

1.1 - La gestion du personnel.

Lors du contrôle précédent, la Chambre avait noté les points suivants se rapportant au régime indemnitaire du personnel de la filière administrative :

- absence de fondement juridique du régime indemnitaire en vigueur faute pour le conseil municipal d'avoir délibéré dans les six mois de la publication du décret n° 91-875 du 6 décembre 1991 ;
- absence de fixation de l'enveloppe indemnitaire globale pour l'indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires (IFTS) et l'indemnité horaire de travaux supplémentaires (IHTS) ;
- dépassement du plafond individuel réglementaire pour les personnels de la filière administrative ;
- prime de départ à la retraite versée par l'intermédiaire du comité des oeuvres sociales (COS).

La Chambre constate que la collectivité s'est mise en conformité avec la réglementation qui, entre-temps, a évolué. Par délibération du 29 mars 1999, l'indemnité d'exercice de missions des préfectures a été instituée pour les cadres d'emplois de la filière administrative, à l'exception des agents de catégorie C qui, pour l'instant, continuent à bénéficier de l'ancienne prime dite de "rendement". Le montant des attributions individuelles respecte le plafond car aucune n'excède trois fois l'indemnité de base. Certes, la question demeure de savoir si la somme de ces attributions individuelles n'est limitée que par les crédits budgétaires inscrits ou doit résulter d'une enveloppe globale calculée à partir de taux moyens par cadres d'emplois et grades et votée préalablement par le conseil municipal. Sous réserve de l'appréciation de la juridiction compétente, l'interprétation de la Ville de Limoges, selon laquelle seule les attributions individuelles sont plafonnées mais non l'enveloppe globale, n'est pas contraire à la réglementation.

En ce qui concerne la prime de départ à la retraite qui continuait à être versée par le COS, il était rappelé que la maintien des avantages acquis ayant le caractère d'une rémunération demeurerait subordonné à leur prise en charge directe dans le budget de la collectivité. La Ville s'est conformée à cette règle, le versement de la prime étant désormais imputé directement à son budget.

1.2 - La gestion de l'abattoir.

La Chambre avait souligné l'importance du déficit d'exploitation résultant, pour partie, de la faiblesse des redevances d'abattage ainsi que le caractère irrégulier des subventions accordées. Depuis le précédent contrôle, la situation a évolué dans un sens positif, aussi bien en ce qui concerne le statut de l'abattoir que son activité, sans que pour autant le régime des subventions

ait été mis en conformité avec la réglementation.

1.2.1 - L'évolution de l'activité de 1996 à 2001.

Les constations suivantes peuvent être effectuées sur la période :

- les recettes commerciales ont augmenté de 50 %, passant de 2,9 M euros (18,9 MF) à 4,48 M euros (29,4 MF), alors que les quantités abattues restent stables autour d'un tonnage pivot de 25 000 tonnes/an. Cette forte augmentation des produits d'exploitation s'explique par la mise à niveau des redevances d'abattage dont la Chambre avait noté la faiblesse ;
- dans le même temps, l'abattoir, qui n'a pas eu à procéder à de nouveaux investissements majeurs, a fortement réduit son endettement et les frais financiers correspondants ;
- les frais de personnel sont stabilisés depuis 1997 ;
- la subvention de fonctionnement en provenance du budget général, après avoir sensiblement diminué en 1996 et 1997, est demeurée globalement stable entre 1998 et 2001 : 0,95 M euros/an en moyenne (6, 25 MF). Elle représente une part décroissante dans le budget de l'abattoir (18 % seulement en 2001 contre 30 % fin 1996) en raison de la croissance déjà soulignée des recettes commerciales.

1.2.2 - L'évolution du statut de l'abattoir.

Afin de faciliter son évolution et de moderniser sa gestion, l'abattoir municipal a été transformé, à compter du 1er janvier 2002, en régie autonome dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ce nouveau statut a été suivi d'une convention cadre définissant les nouvelles relations financières entre l'abattoir et la Ville. En contrepartie de l'objectif de retour à l'équilibre d'exploitation par le rééquilibrage des tarifs des prestations et la mise en place d'actions visant à améliorer la productivité, la collectivité s'est engagée, notamment :

- à verser une dotation initiale de 533 571 euros (3,5 MF) au titre de la constitution du fonds de roulement de la nouvelle entité ;
- à prendre en charge certaines dépenses d'exploitation dans les conditions prévues à l'article L2224-2-1° et 2° du code général des collectivités territoriales (CGCT). Pour 2002, cette contribution a été fixée à 917 285,74 euros (6,017 MF) et versée directement sous la forme d'une subvention d'équilibre.

1.2.3 - Appréciation sur l'évolution de la situation de l'abattoir.

Exploité en régie directe depuis 1968, l'abattoir municipal a eu, plus particulièrement ces dernières années, des difficultés à maintenir son activité en raison d'un certain nombre de rigidités liées à sa structure même de fonctionnement et à l'environnement législatif et économique. En outre, les contraintes se sont accrues en matière de sécurité alimentaire, notamment à cause des crises majeures de l'ESB et de la fièvre aphteuse.

Cet équipement, et les activités qui gravitent autour de lui, jouent un rôle incontestable dans la structuration de la filière viande au plan régional et sa transformation en régie personnalisée va dans le sens d'une clarification des relations avec la Ville, et donc d'une meilleure transparence. Le nouveau cadre juridique est par ailleurs mieux adapté à l'exercice de l'activité. Enfin, les données d'exploitation traduisent une amélioration de la situation, même si, dans ce domaine, des progrès doivent encore être réalisés.

Mais la manière dont continue à être traitée la question de la subvention annuelle d'équilibre pose toujours problème au regard de la réglementation applicable, le changement de statut ne modifiant en rien les conditions légales à remplir.

Il résulte en effet de la combinaison des articles L2224-1 et L2224-2 du CGCT que la collectivité ne peut verser une subvention globale d'équilibre à l'abattoir qui constitue un service public industriel et commercial. Si la Chambre ne conteste pas le fait que des concours financiers puissent, comme le souligne la Ville dans sa réponse, être apportés "lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement et lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ", elle rappelle que ces concours doivent être spécialement affectés à des dépenses identifiées par une délibération motivée qui fixe "les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune".

Or, la convention annuelle du 21 janvier 2002 relative "aux flux financiers" entre la Ville et la régie se contente de prévoir une "subvention d'équilibre" globale de 917 285,74 euros (6 017 000 F) et une subvention d'investissement de 106 714,31 euros (700 000 F) sans aucune référence à l'identification des dépenses concernées et sans motivation particulière.

Dans ces conditions, et même si la subvention d'équilibre prévue par la Ville en 2003 est limitée à 123 000 euros (environ 807 000 F) - ce qui témoigne du redressement de la situation, la Chambre ne peut que constater le non respect des dispositions précitées du CGCT qui affecte la régularité du versement de ces subventions à l'abattoir municipal, service public industriel et commercial.

1.2.4 - Observations relatives à une créance.

La SARL Giry a été mise en liquidation judiciaire le 9 mai 1990. Le receveur municipal a

régulièrement produit, à titre de créancier non privilégié, pour un montant de 213 193,06 euros (1 398 454,770 F) les titres de recettes non honorés par le débiteur. Cette créance a été retenue par le greffe du tribunal de commerce de Limoges.

La procédure a été clôturée pour insuffisance d'actif par jugement du 5 avril 1995.

Sur l'ensemble de sa créance, la collectivité n'a récupéré que 10 % (21 301,70 euros - 139 730 F) en 1996 suite à la prise d'une hypothèque conventionnelle sur un immeuble appartenant à M. Giry.

Il ressort des éléments du dossier que le débiteur, dont l'activité périlait depuis plusieurs années, a reporté ses difficultés financières sur l'abattoir alors qu'il payait ses autres fournisseurs.

Pendant plus de 3 ans, de 1987 à 1990, et alors qu'elle ne s'acquittait plus des diverses redevances pour services rendus et de la taxe d'usage (affectée à la couverture des dépenses d'investissement des abattoirs publics), la SARL Giry a continué à bénéficier des prestations de l'abattoir, alors que le non paiement de ses dettes aurait dû normalement l'en exclure. Certes, l'entreprise n'a pas été la seule à se singulariser de la sorte à une époque où de nombreux clients de l'abattoir critiquaient le mode de fonctionnement et la qualité du service rendu. Mais, à la différence des autres cas, les difficultés n'ont pu être aplanies et cette entreprise constitue le seul débiteur dont la dette a atteint une telle ampleur.

La réponse apportée par la Ville fait état de difficultés rencontrées lors de la mise en service du nouvel abattoir, en précisant que la société Giry n'est pas parvenue à rembourser sa dette en dépit des engagements pris.

Mais il n'apparaît pas, au vu des informations recueillies, que les comptables successifs aient été autorisés par la Ville à exercer, en temps opportun, des poursuites à l'encontre du débiteur.

2 - Exécution budgétaire et relations ordonnateur/comptable.

2.1 - Le vote du compte administratif et du compte de gestion.

Depuis 1996, le conseil municipal ne dispose pas, lors du vote du compte administratif et du compte de gestion, d'un arrêté des comptes du receveur validé par le comptable supérieur. Il est en possession uniquement de l'état de situation de l'exercice qui était prévu à l'ancien article R241-30 du code des communes et qui se limite à quelques informations de nature budgétaire, mais ne comprend aucune donnée patrimoniale.

Par conséquent, le conseil municipal n'est pas en mesure d'approuver, contrairement à ce qui se produit, lors de la même séance au cours de laquelle il se prononce sur le compte administratif

présenté par le maire, le compte de gestion du receveur municipal. La mention des délibérations faisant état de "l'approbation du compte de gestion" ne correspond donc pas à la réalité. Or, le vote d'un compte administratif au vu d'un compte de gestion incomplet est entaché d'irrégularité au motif que les élus n'ont pas disposé des informations suffisantes pour effectuer le contrôle que la loi leur impose (CE 3 novembre 1989, M. Ecorcheville et CE 28 juillet 1995, Mme Medès).

D'ailleurs, la date du visa de l'ordonnateur -nécessairement postérieure au visa du comptable supérieur- sur le compte de gestion pour attester sa conformité au compte administratif intervient après le vote, avec un décalage variant entre 6 et 16 mois, ce qui ne fait que confirmer les constatations précédentes.

Il conviendrait que ces principes essentiels soient respectés.

Par ailleurs, les retards dans l'établissement du compte de gestion ne sont pas tous imputables au seul receveur municipal, même s'il en porte, pour l'essentiel, la responsabilité. En effet, l'instruction a permis d'établir que certaines opérations de fin d'exercice incombant à l'ordonnateur, bien que rattachées fictivement à la journée complémentaire, étaient fréquemment constatées bien après l'expiration de la clôture de l'exercice, ce qui retarde évidemment l'établissement de la version définitive du compte de gestion.

C'est ainsi que pour l'exercice 2000, les derniers mandats et titres afférents à la constatation budgétaire des amortissements et à certaines autres opérations d'ordre budgétaire, bien que datés du 31 janvier 2001 (journée complémentaire 2000) n'ont été pris en charge par le comptable que le 13 avril 2001 en raison de l'envoi tardif du bordereau et des pièces justificatives correspondantes. En ce qui concerne l'exercice 2001, le dernier bordereau concernant les écritures se rapportant à l'exercice 2001 n'a été adressé que le 15 mai 2002.

Dans ces conditions, le receveur municipal n'est pas en mesure de transmettre à l'ordonnateur, pour le 1er juin, un compte de gestion visé sur chiffres par le Trésorier-payeur général.

C'est la raison pour laquelle la Chambre a enjoint au comptable de ne plus prendre en charge ces opérations tardives tout en mesurant que la production tardive du compte de gestion ressort d'abord et à titre principal de la responsabilité du comptable de la collectivité.

Dans sa réponse, la Ville met en avant la lourdeur des tâches à effectuer en clôture d'exercice, notamment depuis la mise en place de la M 14 et des nombreuses obligations qui en découlent. La Chambre n'ignore pas ces contraintes, qui ne sont pas propres à la Ville de Limoges, et rappelle qu'il appartient à la collectivité de prendre les mesures nécessaires pour que les opérations de l'exercice puissent être constatées dans les délais prévus. Enfin, la Chambre ne peut se satisfaire de l'argumentation selon laquelle le compte de gestion ne pourrait être fourni dans les délais en raison des ajustements sur des opérations de comptes de tiers.

3 - Frais de mission des élus

De nombreux mandats concernent les remboursements de frais de mission sur la période 1997 à 2000 à l'occasion de déplacements d'élus au siège d'une association nationale d'élus. Les ordres de mission joints à titre de pièces justificatives font expressément référence à des réunions ou congrès de cette association.

Nonobstant la certification du service fait, la Chambre note le caractère irrégulier de ces paiements imputés à l'article 6532 " Frais de mission des élus" en l'absence, selon la jurisprudence administrative, d'intérêt communal de la dépense. Les frais exposés n'entrent pas, au surplus, dans la catégorie des mandats spéciaux prévus à l'article L2123-18 du CGCT en l'absence de délibération du conseil municipal. En effet, à défaut d'une telle habilitation spécifique, l'indemnité de fonctions est censée couvrir tous les frais d'exécution du mandat .

Dans sa réponse, la Ville fait valoir que l'article L2123-18-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, admet que "les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès-qualité, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci".

Mais outre le fait que cette loi n'existait pas à l'époque, le décret d'application qui devait fixer les modalités de cet article n'est pas encore publié. Par ailleurs, sous réserve de l'appréciation de la juridiction compétente, il paraît difficile de considérer que des élus puissent représenter ès-qualité leur commune au sein d'associations nationales d'élus.

Aussi, la Chambre réitère-t-elle son observation initiale selon laquelle de telles dépenses ne peuvent être imputées au titre des frais de mission des élus.

Délibéré par la chambre le 11 juin 2003.

Christophe ROSENAU

Réponse de l'ordonnateur

[LIO11060301.pdf](#)