



Le président

Bordeaux, le 19 décembre 2018

à

Monsieur le président
de la communauté d'agglomération de
Limoges Métropole
64 avenue Georges Dumas
CS 10001
87031 LIMOGES CEDEX 1

Dossier suivi par :
Myriam LAGARDE, greffière de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Ml. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2017-0061

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la communauté
d'agglomération de Limoges Métropole

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Limoges Métropole concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de la Haute-Vienne.

.../

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LIMOGES METROPOLE (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre régionale des comptes le 3 septembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	6
LA PROCEDURE.....	7
1 PRESENTATION DE LA CALM : HISTORIQUE ET DEFIS	8
1.1 Une communauté d'agglomération au périmètre élargi marqué par le ralentissement économique.....	8
1.2 Les compétences de la communauté d'agglomération	9
1.3 Les défis principaux pour la communauté d'agglomération.....	12
1.4 Le cadre stratégique de la communauté d'agglomération : le projet de territoire et les services externalisés.....	12
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE	14
2.1 L'organisation budgétaire	14
2.1.1 La qualité de l'information budgétaire	14
2.1.2 La mise en place d'une gestion pluriannuelle des investissements	16
2.1.3 Le suivi de l'activité, de la performance et des coûts	18
2.2 La connaissance du patrimoine à fiabiliser	19
2.2.1 Des discordances entre l'inventaire et l'état de l'actif du comptable	19
2.2.2 Une croissance continue du solde des immobilisations en cours	19
2.2.3 Des amortissements restant à comptabiliser	20
2.3 Des provisions appelant une rectification	21
2.4 L'absence d'autonomie financière des services publics industriels et commerciaux... ..	21
2.5 La comptabilisation des travaux en régie.....	22
2.6 L'organisation de la fonction financière et comptable	23
2.6.1 Une fonction comptable et financière partiellement « éclatée ».....	23
2.6.2 Des régies dont le contrôle doit être renforcé.....	24
2.6.3 Un partenariat renouvelé avec les services de la direction départementale des finances publiques.....	25
2.6.4 La comptabilité analytique	25
3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION.....	26
3.1 « L'effet de ciseau » des charges et des produits de gestion	26
3.2 L'érosion de la capacité d'autofinancement	27
3.3 La diminution des dépenses d'équipement	27
3.4 La diminution du financement par fonds propres	27
3.5 Un endettement en progression sensible.....	28
3.6 Le respect par la communauté d'agglomération des équilibres bilanciaux	29
3.7 Conclusion	29
4 LES RESSOURCES HUMAINES.....	30
4.1 Des effectifs majoritairement issus de la filière technique	30

4.2	L'évolution de l'organisation de l'établissement public depuis 2013	30
4.3	Une remise à plat des indemnités et des primes	31
4.4	La mise en conformité de la durée du temps de travail	32
4.5	Un absentéisme modéré mais en augmentation	32
4.6	La politique de la CALM en matière de recrutement et de remplacement	33
5	LES POLITIQUES CADRES DE LA CALM	34
5.1	Le pilotage de la maîtrise des dépenses de fonctionnement	34
5.2	La voirie : conciliation de la vision communale et de la vision communautaire.....	35
5.3	L'agenda 21 : cadre d'évaluation et cohérence territoriale.....	37
5.4	Le schéma d'assainissement collectif : réajustement des tarifs et besoins	38
5.5	La collecte et le traitement des déchets : les outils de pilotage et la modernisation des capacités de traitement.....	40
5.6	La gestion des eaux pluviales : un surcroît de moyens à prévoir.....	41
5.7	Le transport urbain : évaluation et plans de financement prévisionnel	43
5.7.1	L'évaluation du plan de déplacement urbain (PDU) et le financement des projets « transport »	43
5.7.2	Les éléments à intégrer dans la prochaine délégation de service public sur le transport urbain	44
6	LES RELATIONS ENTRE L'INTERCOMMUNALITE ET LA VILLE-CENTRE : DIVERGENCES ET CONSEQUENCES	46
6.1	Les divergences entre la communauté d'agglomération et la ville-centre.....	46
6.1.1	L'origine des divergences initiales entre la ville centre et la communauté d'agglomération.....	46
6.1.2	Le bilan des attentes exprimées par la ville de Limoges	49
6.1.3	Les principaux désaccords liés au passage en communauté urbaine	56
6.2	Les conséquences des divergences passées entre la ville-centre et la communauté d'agglomération	59
6.2.1	Les mutualisations entre l'intercommunalité et la ville-centre.....	59
6.2.2	Les reprises de compétences, différends et désaccords sur les modalités des transferts de compétences	68
6.2.3	Les incidences des divergences entre la ville-centre et l'intercommunalité sur le traitement des dossiers	72
6.3	La signature du protocole d'accord de juin 2018 et les perspectives d'avenir	74
6.3.1	Une reprise importante des échanges entre la ville-centre l'intercommunalité lors du 2 ^e trimestre 2018 aboutit à la signature d'un protocole d'accord	74
6.3.2	Les perspectives d'avenir de ce protocole d'accord	74
	ANNEXES	76

SYNTHÈSE

Présentation de la communauté d'agglomération et défis

Deuxième EPCI¹ de Nouvelle-Aquitaine, la communauté d'agglomération Limoges Métropole (CALM) compte une population de 208 705 habitants soit plus de 55 % de la population départementale et 20 communes membres. Les compétences de la CALM ont été significativement renforcées par le législateur mais aussi par son choix d'exercer des compétences structurantes comme la voirie et l'assainissement.

La qualité de l'information comptable et financière

Le rapport d'orientations budgétaires a été complété et enrichi à partir de 2016 mais ne répond pas encore à toutes les exigences réglementaires. La complétude des annexes des documents budgétaires de la CALM est également perfectible. De même, ont été relevées plusieurs actions à mettre en œuvre pour assurer pleinement le respect de la réglementation et la fiabilité des comptes : la mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif, l'imputation correcte des travaux en cours, puis de leurs amortissements, la comptabilisation de certaines provisions, la séparation de la trésorerie des budgets annexes de celle du budget principal. Au regard de la particularité de l'organisation de la chaîne des dépenses de la communauté d'agglomération basée sur une déconcentration de la fonction financière et comptable, il paraît souhaitable qu'un EPCI de cette taille se dote d'un règlement budgétaire et financier, voire utilise pleinement les fonctionnalités de son logiciel comptable pour suivre le coût des principales actions engagées au travers de ses fonctionnalités de comptabilité analytique. Il est aussi de la responsabilité de l'ordonnateur de mettre en œuvre un contrôle périodique des régies chaque année.

La situation financière de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération a dû composer avec la perte de plus de 6,9 M€ de dotation globale de fonctionnement entre 2013 et 2016. C'est un des éléments explicatifs de l'érosion de près de 40 % de l'épargne nette du budget principal de la CALM sur cette période. Malgré une diminution sensible de l'investissement, les dépenses d'équipement supportées par le budget principal de la CALM en 2016 présentent un niveau très respectable par rapport aux groupements comparables, soit 174 €/habitant contre 105. À ce jour, les équilibres bilanciaux du budget principal sont respectés.

La CALM a augmenté son endettement sur la période considérée. Il apparaît élevé au regard des groupements comparables. Si le niveau actuel d'épargne brute le rend encore soutenable, la CALM est néanmoins exposée à une réduction de ses marges de manœuvre, au regard de la tendance baissière de son épargne. Il apparaît dès lors souhaitable que la communauté d'agglomération s'engage dans un processus de désendettement, dans la mesure où son ratio de capacité de désendettement du budget transport s'améliore sensiblement depuis 2016. Toutefois, la CALM dispose encore de marges de manœuvre en matière de fiscalité sans avoir à augmenter les taux des impôts directs.

¹ Etablissement public de coopération intercommunale

Les ressources humaines

Il a été mis en œuvre une structuration plus claire et plus équilibrée des services de l'établissement public de coopération intercommunale depuis 2014. L'effectif global correspondant à l'ensemble des agents présents en 2015, est de 683 agents dont 540 fonctionnaires. L'absentéisme représente 10 agents en équivalents temps plein (ETP), représentant ainsi un ratio inférieur à la moyenne nationale. En revanche, lors de la mise en place initiale du régime indemnitaire, les attributions de NBI ont été détournées de leur finalité et utilisées comme variable d'ajustement des régimes indemnitaires de la filière administrative. Une remise en ordre est intervenue en juillet 2017, permettant de diviser les attributions de NBI par deux.

Les politiques cadres de la CALM

La mise en œuvre de certaines compétences, tel l'assainissement, s'est accompagnée sur les dernières années d'un réel effort d'économie en dépenses de fonctionnement. Pour d'autres compétences, il existe des marges de progrès en termes d'organisation et de recherche systématique d'économies (gestion des aires de gens du voyage ou voirie). Enfin certaines dépenses affichent un faible potentiel d'économies ou tendent à évoluer systématiquement à la hausse (développement économique, déchets, transports ...). De ce fait, la chambre régionale des comptes constate que l'analyse de l'évolution des charges et des économies potentielles par politique publique se doit encore plus d'être pilotée, éventuellement au travers d'un plan pluriannuel de fonctionnement.

S'agissant de la compétence voirie, il a été constaté la tentative de concilier de manière satisfaisante, une vision communale et une vision communautaire, notamment au travers de la volonté de la communauté d'agglomération d'adapter les travaux effectués sur la voirie à des objectifs opérationnels notamment en termes de qualité, et non pas simplement rétrocéder les attributions compensant les transferts de compétences. La chambre régionale des comptes suggère néanmoins un toilettage de la charte de gestion de la voirie afin de progresser encore sur l'information et la concertation avec l'échelon communal.

S'agissant des politiques de développement durable, il pourrait être utile d'assortir le nouvel agenda 21 intercommunal d'objectifs chiffrés en vue de l'évaluation régulière de ses impacts. L'exercice de la compétence d'assainissement amène à constater la nécessité d'une seconde série d'augmentation de la redevance d'assainissement pour financer les travaux sur les 35 sites jugés prioritaires, ainsi que les besoins de réhabilitation et de renouvellement du patrimoine existant. Il n'a pour l'instant été engagé des travaux que sur les trois premiers sites, avec un objectif de 10 pour la fin du mandat.

S'agissant de la politique des transports, le plan de financement prévisionnel du projet d'investissement le plus important de la mandature, une liaison de transport en commun en site propre, devrait pouvoir être précisé en 2018. Enfin, la politique de collecte des ordures ménagères a été adaptée : les mesures de réduction des fréquences de collecte ont permis de baisser la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Les relations entre la ville-centre et son intercommunalité : les divergences passées et leurs conséquences

La chambre régionale des comptes a pu constater la difficulté de la ville-centre à travailler avec l'intercommunalité jusqu'à la fin du contrôle. Cela a entraîné des répercussions non négligeables en termes de fonctionnement et de gestion, forcément pénalisantes pour le service rendu aux habitants. En amont des relations entre la ville-centre et son intercommunalité, était

apparue notamment une divergence d'appréciation quant à l'esprit de l'intercommunalité mais d'autres sujets de désaccord existent sur le périmètre optimal de l'intercommunalité, la responsabilité liée au nombre réduit des projets de la ville retenus au contrat d'agglomération, ou encore l'insuffisante association de la ville à la gouvernance de l'intercommunalité.

La ville de Limoges avait formalisé 12 propositions afin de relancer le dialogue avec la communauté d'agglomération Limoges Métropole. L'analyse de la ville-centre sur leur mise en œuvre divergeait de celle opérée par l'intercommunalité. Cette dernière estimait que la plupart des demandes initiales avait été satisfaites ou était en passe de l'être. La ville de Limoges considère que leur mise en œuvre est restrictive : seule une proposition sur 12 est reconnue comme satisfaite. Enfin, une délibération du 16 novembre 2016 du conseil municipal avait rejeté la transformation de la CALM en communauté urbaine. La ville avait alors considéré que ni le calendrier des instances de dialogue, ni les nombreuses amodiations apportées au pacte de gouvernance, ni la présentation du projet de territoire en conférence des maires ne constituaient une concertation suffisante.

Ces nombreuses divergences ont eu des conséquences. Il est ainsi relevé, à compter de 2014, un très large mouvement de démutualisation entre la ville-centre et son intercommunalité. Celui-ci a touché de très nombreux services jusqu'alors mutualisés. Le groupe de travail pour une reprise des mutualisations n'a abouti qu'à de nouvelles conventions de faible durée pour un périmètre limité. Le schéma de mutualisation préparé par l'intercommunalité et adopté par toutes les autres communes, a été rejeté par la ville de Limoges. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) s'est réunie en 2017 pour évaluer les charges liées au transfert des compétences. La ville-centre n'avait pas approuvé le rapport de la CLECT. Cette situation de divergences fortes influe aussi dans le traitement des dossiers. Ainsi, de nombreux courriers suscitent, à tort ou à raison, le constat tant pour la ville-centre que pour l'intercommunalité qu'ils ont été laissés sans suite. Une opération d'investissement structurante, le réaménagement de l'entrée d'agglomération des Casseaux, était notamment au point mort depuis de nombreuses années, la ville centre et la communauté d'agglomération se rejetant la responsabilité quant au retard de mise en œuvre du projet.

La signature du protocole d'accord de juin 2018 et les perspectives d'avenir

De nombreux échanges à l'issue de l'envoi du rapport d'observations provisoires, ont permis de trouver une solution sur la quasi-totalité des points de désaccord. Un protocole d'accord approuvé par une délibération, votée à l'unanimité le 22 juin 2018, détaille les points de compromis. Il est annexé à ce protocole d'accord, un pacte de gouvernance répondant à la plupart des attentes de la ville de Limoges. Un projet de territoire sera prochainement finalisé. Le protocole d'accord inclut également le passage en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2019 et le règlement des différends afférents au chiffrage de la commission locale d'évaluation des charges transférées, notamment sur les sujets de « éclairage public » et des charges aéroportuaires. Le surcroît de recettes induits par le passage en communauté urbaine a été, d'un commun accord entre la ville de Limoges et l'intercommunalité, fléché pour certaines dépenses, notamment l'abondement de l'enveloppe de la voirie des communes.

RECOMMANDATIONS

L'ensemble des recommandations du rapport se présente comme suit. Le président de la communauté d'agglomération a annoncé dans ses réponses un engagement de faire pour chacune d'elles.

Le rapport comprend également 11 suggestions de gestion récapitulées en annexe 2.

Recommandation n° 1 : compléter l'actuel plan pluriannuel d'investissement, pour chaque opération importante, des recettes prévisionnelles attendues ainsi que des coûts de fonctionnement estimés, pour présentation à l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 2 : constituer un tableau de bord consolidé des indicateurs de pilotage des politiques de la communauté d'agglomération, à destination du président et des élus, permettant de suivre à la fois l'activité, la performance et les coûts.

Recommandation n° 3 : régulariser la situation des budgets annexes de l'assainissement et du centre de recyclage en les dotant d'un compte au Trésor 515.

Recommandation n° 4 : formaliser un règlement budgétaire et financier.

Recommandation n° 5 : assortir, dans la perspective de sa refonte, l'agenda 21 intercommunal d'objectifs explicites et d'un dispositif d'évaluation régulière de ses impacts techniques et financiers au moyen d'indicateurs chiffrés.

Recommandation n° 6 : intégrer au calendrier du prochain plan de déplacements urbains une évaluation après cinq ans de mise en œuvre.

Recommandation n° 7 : définir, lors de l'élaboration de la prochaine délégation de service public, une mise en œuvre effective du contrôle du délégataire.

LA PROCEDURE

Le contrôle des comptes et l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération a été effectué dans le cadre du programme 2017 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Gérard VANDENBROUCKE, ordonnateur, et à M. Alain RODET, son prédécesseur, par lettre du 9 janvier 2017.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 3 février 2014 avec l'ordonnateur et le 4 février 2017 avec son prédécesseur.

Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés : le 8 novembre 2017 avec Gérard VANDENBROUCKE président en exercice ; le 23 novembre 2017, lors d'une rendez-vous téléphonique avec Alain RODET, précédent président de la communauté d'agglomération.

Lors de sa séance du 20 décembre 2017, la chambre régionale des comptes a formulé des observations provisoires, dont des extraits ont été adressés à la ville de Limoges, à la région Nouvelle-Aquitaine et à la société de transports en commun de Limoges Métropole (STCLM).

Chaque destinataire a répondu : le président de la communauté d'agglomération Limoges Métropole par courrier 28 mai 2018, le président précédent par courrier du 28 avril 2018, le président du conseil régional Nouvelle-Aquitaine par courrier de 2 mai 2018, le maire de la ville de Limoges par courrier du 26 avril 2018, le président de la société d'économie mixte des transports en commun limougeaud par courrier 11 mai 2018.

Le président de l'agglomération Limoges Métropole a répondu dans un courrier unique au rapport d'observations provisoires de la communauté d'agglomération et à l'extrait du rapport d'observations provisoires concernant la ville de Limoges. L'extrait concernait essentiellement de la partie sur les relations entre la ville centre et son intercommunalité, la collégialité ayant retenu une rédaction commune à cette partie pour les deux rapports.

Lors de sa séance du 3 septembre 2018, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives suivantes.

1 PRESENTATION DE LA CALM : HISTORIQUE ET DEFIS

1.1 Une communauté d'agglomération au périmètre élargi marqué par le ralentissement économique

Deuxième établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de Nouvelle-Aquitaine², la communauté d'agglomération Limoges Métropole (CALM) compte une population de 208 705 habitants³ soit plus de 55 % de la population départementale. Elle présente une densité de 400 habitants par km², très supérieure aux densités moyennes du département (68 hab./km²) et de la région Nouvelle-Aquitaine (70 hab./km²). Limoges pèse d'un poids démographique prépondérant dans le groupement intercommunal dès lors que sa population représente 64,5 % de l'ensemble de la population de la CALM. En progression constante jusque dans les années 2010, la démographie de l'agglomération a désormais tendance à stagner (+ 0,5 % en 5 ans). A l'image de l'ensemble du territoire national, la CALM a été touchée au cours des dernières années par le ralentissement économique. Depuis la crise de 2008, l'emploi salarié est en déclin dans quasiment tous les grands secteurs. En conséquence, le taux de chômage a fortement augmenté, passant de 6,3 % en 2008 à 9,6 % en 2016. Ce taux était historiquement inférieur à celui de la Région, se situe désormais au même niveau que les moyennes régionales (9,4 %) et nationale (9,6 %).

Située au cœur de l'ancienne région du Limousin, dans le département de la Haute-Vienne, la communauté d'agglomération Limoges Métropole (CALM) regroupe 20 communes et s'étend sur plus de 500 km² (soit 9,1 % du territoire départemental).

Carte n° 1 : Périmètre de la CALM au 1^{er} janvier 2017



Source : CALM

La communauté de communes de l'agglomération de Limoges⁴ a choisi de se transformer en communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2003.

² Derrière Bordeaux Métropole (760 956 habitants)

³ Population légale 2014 (source : INSEE)

⁴ Créée par arrêté préfectoral du 8 novembre 2001

Tableau n° 1 : Liste des communes membres de la CALM

Nom	Superficie (km ²)	Population (habitants)	Densité (hab./km ²)
<i>Aureil</i>	<u>10,17</u>	<u>985</u>	97
<i>Boisseuil</i>	<u>18,92</u>	<u>2 844</u>	150
<i>Bonnac-la-Côte</i>	<u>26,06</u>	<u>1 692</u>	65
<i>Chaptelat</i>	<u>17,92</u>	<u>2 050</u>	114
<i>Condat-sur-Vienne</i>	<u>15,47</u>	<u>4 983</u>	322
<i>Couzeix</i>	<u>30,69</u>	<u>8 955</u>	292
<i>Eyjeaux</i>	<u>24,23</u>	<u>1 254</u>	52
<i>Feytiat</i>	<u>24,74</u>	<u>6 147</u>	248
<i>Isle</i>	<u>20,18</u>	<u>7 520</u>	373
<i>Le Palais-sur-Vienne</i>	<u>10,33</u>	<u>6 069</u>	588
<i>Le Vigen</i>	<u>29,51</u>	<u>2 089</u>	71
<i>Limoges</i>	<u>78,03</u>	<u>134 577</u>	1 725
<i>Panazol</i>	<u>20,05</u>	<u>10 734</u>	535
<i>Peyrilhac</i>	<u>38,63</u>	<u>1 250</u>	32
<i>Rilhac-Rancon</i>	<u>17,42</u>	<u>4 511</u>	259
<i>Saint-Gence</i>	<u>21,77</u>	<u>2 063</u>	95
<i>Saint-Just-le-Martel</i>	<u>31,70</u>	<u>2 689</u>	85
<i>Solignac</i>	<u>16,54</u>	<u>1 531</u>	93
<i>Verneuil-sur-Vienne</i>	<u>34,52</u>	<u>4 724</u>	137
<i>Veyrac</i>	<u>33,70</u>	<u>2 038</u>	60
TOTAL	520,58		400

Source : arrêtés préfectoraux

Elargie à la commune de Verneuil-sur-Vienne en 2011, la CALM a connu deux extensions de son périmètre sur la période de contrôle en intégrant la commune de Couzeix au 1^{er} janvier 2014 et la commune de Chaptelat au 1^{er} janvier 2017.

1.2 Les compétences de la communauté d'agglomération

Outre les compétences obligatoires imposées par les textes (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, politique de la ville et équilibre social de l'habitat), la CALM exerce 4 compétences optionnelles : la voirie et le stationnement ; l'assainissement ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Par ailleurs, les compétences de la CALM ont été significativement renforcées avec l'intervention de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et de la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015. Ainsi, le conseil communautaire a modifié ses statuts en 2016 afin de les rendre conformes au nouveau cadre juridique qui impose de nouvelles compétences obligatoires et notamment la promotion du tourisme, les aires d'accueil des gens du voyage et la collecte et le traitement des déchets des ménages et assimilés (compétence précédemment exercée par la CALM à titre optionnel). Cette modification des statuts a également acté le retrait de la compétence facultative « réseaux

d'éclairage public » et l'ajout de la compétence « préservation et mise en valeur de la biodiversité ». Les compétences de la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2017 se présentent donc comme suit :

Compétences obligatoires	<p>La CALM exerce de plein droit en lieu et place des communes membres les 6 compétences obligatoires suivantes :</p>
	<p>En matière de développement économique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17; - Création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; - Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; - Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme. <p>En matière d'aménagement de l'espace communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; - Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; - Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports. <p>En matière d'équilibre social de l'habitat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programme local de l'habitat ; - Politique du logement d'intérêt communautaire ; - Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; - Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; - Actions, par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ; - Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire. <p>En matière de politique de la ville</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; - Animation et coordination de dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; - Programmes d'actions définis dans le contrat de ville. <p>En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ;</p> <p>Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.</p>

Compétences optionnelles	<p>La CALM exerce en lieu et place des communes membres les 4 compétences optionnelles suivantes parmi les 7 prévues par la loi :</p> <p>En matière de voirie et de stationnement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; - Création ou aménagement et entretien des parcs de stationnement d'intérêt communautaire. <p>Assainissement</p> <p>En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lutte contre la pollution de l'air ; - Lutte contre les nuisances sonores ; - Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; <p>Construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</p>
Compétences facultatives	<p>La CALM exerce en lieu et place des communes membres des compétences facultatives librement choisies par l'EPCI :</p> <p>Etudes préalables à la mise en œuvre de compétences nouvelles ou visant à élargir l'intérêt communautaire des compétences transférées ;</p> <p>Aménagement des rivières : aménagement et entretien des berges de rivières ;</p> <p>Préservation et mise en valeur de la biodiversité : connaissance des milieux naturels et des espèces, gestion des milieux naturels d'intérêt communautaire et valorisation pédagogique des milieux naturels ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sentiers de randonnées : schéma directeur, balisage, édition du guide ; ▪ Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE).

D'autres transferts de compétences ont été rendus obligatoires par la loi en 2017. La compétence « plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale » est devenue intercommunale à compter du 27 mars 2017, conformément à l'article 136 de la loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 et la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » a été transférée à la CALM à compter du 1er janvier 2018 au plus tard (loi MAPTAM). Enfin, les compétences « eau » et « assainissement » deviendront obligatoires à compter du 1er janvier 2020 au plus tard, conformément à l'article 66 de la loi NOTRé, bien que la CALM exerce déjà la compétence assainissement à titre optionnel.

1.3 Les défis principaux pour la communauté d'agglomération

Limoges, ville-centre de la CALM, a perdu son statut de capitale régionale à la suite de la création de la région Nouvelle-Aquitaine⁵. Le risque pour l'agglomération de glisser vers une fonction de territoire périphérique, affaiblissant ses capacités de développement endogène et de rayonnement sur un large territoire est réel. L'agglomération de Limoges en a conscience et a pris la mesure de ce défi territorial dont les déclinaisons sur le plan des politiques publiques, comme sur le plan organisationnel, sont d'ores et déjà en chantier. Pour l'ordonnateur, ce défi passe par trois objectifs⁶ formalisés dans ses orientations stratégiques visant au développement de la compétitivité, de la qualité de vie et de la solidarité. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014, renforcée par la loi NOTRe du 7 août 2015 consacre la possibilité pour une communauté d'agglomération, dont l'une des communes membres perdrait son statut de capitale régionale, de pouvoir se transformer en communauté urbaine (CU) en dérogeant au seuil démographique de 250 000 habitants. Il convient pour ce faire que l'EPCI exerce l'ensemble des compétences dévolues à une CU et que son conseil communautaire délibère en ce sens, selon les modalités habituelles de majorité qualifiée⁷, avant le 1^{er} janvier 2020. Le conseil communautaire de la CALM s'est prononcé le 14 septembre 2016 en faveur de cette transformation mais la procédure n'a pas abouti, le conseil municipal de Limoges ayant rejeté ce passage en communauté urbaine.

La chambre régionale des comptes constate qu'après la perte du statut de capitale régionale et l'abandon de la liaison grande vitesse avec Poitiers, le défi pour la métropole est de conserver son attractivité. Le passage en communauté urbaine est une des voies à mobiliser à cette fin.

Le président de la communauté d'agglomération a, dans sa réponse, indiqué que, au-delà du nécessaire passage en communauté urbaine, « *la communauté d'agglomération a mis en place des groupes de travail avec les chambres consulaires pour réfléchir au renforcement de l'accessibilité routière et ferroviaire de son territoire* ».

1.4 Le cadre stratégique de la communauté d'agglomération : le projet de territoire et les services externalisés

Le projet d'agglomération élaboré dans le cadre de la contractualisation avec la Région, en 2015, a fait l'objet de mises à jour en interne. C'est dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire à mi-mandat, couplé avec la refonte de l'Agenda 21, que les grands axes de sa réactualisation seront élaborés. Lors de la réunion de la conférence des maires du 29 septembre 2016 ont été lancés 4 groupes de travail en vue du passage en communauté urbaine (CU). Parmi

⁵ Fusionnant les anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes

⁶ Renforcer l'attractivité du territoire, réaffirmer ses aménités, travailler sur l'accessibilité

⁷ L'accord des communes doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée (article L. 5211-5 du CGCT)

ces quatre groupes, le groupe « projet de territoire » a défini un calendrier de travail en trois temps : diagnostic⁸, définition⁹ des axes stratégiques, concertation publique¹⁰ ...

La chambre régionale des comptes constate que la refonte du cadre stratégique de la CALM, en cours depuis septembre 2016, a permis de soumettre un « contrat d'activité » au conseil de développement et de lancer des débats dans le cadre des conférences citoyennes de mai et de juin 2018 sur quatre thèmes : mobilité, développement durable, solidarité, économie et emploi.

Limoges Métropole a poursuivi, depuis 2014, la politique précédente en termes de gestion de ses compétences sans remettre en question des choix déjà établis. Ainsi l'exécution des politiques publiques précédemment externalisées l'est encore aujourd'hui (la collecte des déchets (marché de prestation de service avec Véolia), l'exploitation du réseau de transport public (délégation de service public (DSP) SEM STCLM¹¹), la gestion du Zénith (DSP avec SPASS) et de l'Aquapolis (DSP Société Vert Marine)). L'ensemble des travaux préliminaires au lancement des appels à concurrence ont permis les comparaisons nécessaires entre les différents postulants, mais aussi de rejeter l'opportunité de gérer en régie ces missions. D'autres missions, comme l'entretien quotidien de la voirie ou les travaux simples pour l'assainissement sont toujours assurées en régie. Pour les fonctions internes, les évolutions concernent la gestion du parc automobile et la direction des services informatiques (DSI) aujourd'hui externalisées.

Lors des deux précédentes mandatures, la CALM, compétente en matière de « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs », a fait le choix de doter son territoire de deux équipements structurants : un Zénith¹² et un centre aquatique¹³. Une observation paraît s'imposer pour souligner l'intérêt de l'évaluation *a priori* de l'utilité sociale ou de l'utilité économique de ces investissements. Cette évaluation se distingue de l'étude de faisabilité à laquelle tant le centre aquatique que le vélodrome ont donné lieu, avant le lancement des opérations¹⁴.

⁸ Le premier temps est celui du diagnostic du territoire mené en interne (services – élus), à partir des nombreux éléments de diagnostics existants (plan local de l'habitat, plan de déplacements urbains, plan local d'urbanisme de Limoges, Projet de ville, diagnostic prospectif élaboré par les étudiants de Polytech ...).

⁹ Le second temps consistera à réinterroger les axes stratégiques du territoire, à mi-mandat, à la lumière de la mise à jour du CCT, par les élus et des partenaires de la société civile, avec l'aide d'une AMO pour l'animation des travaux qui pourraient se mener sur quelques thèmes prédéfinis : Axe stratégique 1 : Compétitivité // innovation // attractivité ; Axe stratégique 2 : renforcer la qualité de vie sur le territoire ; Axe stratégique 3 : développer les solidarités.

¹⁰ Le troisième temps doit amener à la concertation publique (réunions territoriales) les orientations stratégiques décidées par les élus, pour ouvrir le débat. Cette démarche de concertation territoriale sera couplée avec la concertation devant accompagner l'agenda 21.

¹¹ Société de transports en commun de Limoges Métropole

¹² Le premier projet, le Zénith, visait à équiper l'agglomération d'une salle de spectacle de grande capacité (plus de 6 000 places), dans une zone desservie par des infrastructures structurantes afin d'être facilement accessible au-delà du périmètre communautaire et même hors Région. Cette opération de près de 29 M€ HT avait été soutenue financièrement par l'Etat (3,59 M€), le département de la Haute-Vienne (3,362 M€) et la région Limousin (2,241 M€). En 10 ans, l'équipement a accueilli plus d'un million de spectateurs.

¹³ Cette opération de 49 M€ HT a bénéficié de fonds régionaux (5,5 M€), départementaux (4,9 M€), européens (3 M€), et de l'Etat (2,3 M€ ; FNDS et FNADT). Les manifestations sportives voire les séminaires accueillis au sein de l'Aquapolis permettent d'asseoir le rayonnement du centre aquatique au niveau local, régional et même national.

¹⁴ Par délibération du conseil communautaire en date du 28 septembre 2006, un marché a été attribué à un groupement d'entreprises permettant de vérifier les aspects techniques, économiques, juridiques et environnementaux du projet de réalisation d'un centre aquatique. Cette étude a permis d'analyser ces différents éléments et d'aboutir à un document d'analyse des besoins afin d'établir le programme et par la suite le marché de maîtrise d'œuvre correspondant.

S'agissant des deux investissements structurants de la mandature précédente (salle de spectacle et centre aquatique), la chambre régionale des comptes souligne qu'une étude de faisabilité se distingue d'une étude appréhendant l'utilité économique et sociale d'un projet. L'utilité économique et sociale passe par une analyse des besoins de la population et des investissements similaires existant à la date de la construction. Celle-ci a simplement été ébauchée. Par exemple, s'agissant du centre aquatique, le projet impliquait une étude détaillée pour prendre en compte notamment l'utilisation des piscines de l'agglomération.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

2.1 L'organisation budgétaire

2.1.1 La qualité de l'information budgétaire

2.1.1.1 Un rapport d'orientations budgétaires enrichi mais à compléter

La CALM satisfait son obligation d'organiser annuellement un débat d'orientations budgétaires (DOB) tel que prévu par l'article L. 2312-1¹⁵ du CGCT. Sur la période examinée, ce débat s'est bien tenu dans les deux mois précédant le vote du budget.

Tableau n° 2 : Tenue du DOB

	2013	2014	2015	2016	2017
Date du DOB	7-févr.-13	30-janv.-14	5-févr.-15	4-févr.-16	9-mars-17
Date du vote du budget	28-mars-13	20-févr.-14	1-avr.-15	31-mars-16	30-mars-17

Source : CALM

Conformément à la réglementation en vigueur, un rapport est communiqué aux membres du conseil communautaire, en amont du DOB, afin que ceux-ci disposent de toute l'information nécessaire pour apprécier la pertinence des orientations budgétaires proposées par l'exécutif. Les rapports précédant 2016 suivaient la même trame. En une trentaine de pages, ils rappelaient le contexte économique national, détaillaient les orientations budgétaires du budget principal et des budgets annexes et présentaient la gestion de la dette. En revanche, ils ne délivraient pas d'information à caractère pluriannuel (à l'exception de quelques opérations d'investissement) ou prospectif. En outre, aucun objectif chiffré n'était associé aux orientations affichées telle la maîtrise des dépenses de fonctionnement. A partir de 2016, le contenu du rapport a été complété et enrichi afin de répondre à la nouvelle obligation introduite par l'article 107 de la loi NOTRe. Ainsi, un plan pluriannuel d'investissement décliné par budget et par compétence est présenté aux élus, ainsi que l'évolution des effectifs et de la masse salariale et l'évolution prévisionnelle des

Concernant la réalisation du Vélodrome communautaire, une analyse a également été menée en lien avec le mouvement sportif, permettant de valider les choix techniques et d'implantation de l'équipement.

¹⁵ Selon cet article, « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 ». Cet article est également applicable aux EPCI par renvoi de l'article L.5211-3 du CGCT.

grands agrégats du groupement. Néanmoins, il ne répond pas encore tout à fait aux règles introduites par le nouvel article D.2312-3 du CGCT¹⁶ (orientations en matière d'autorisations de programme, structure des effectifs, durée effective du travail).

Huit commissions thématiques ont été créées par le conseil communautaire lors de sa séance du 12 mai 2014. Elles sont chargées de l'examen des dossiers relevant de leurs compétences avant leur passage en bureau et en conseil communautaire. Elles constituent des organes de préparation et de débat technique sur les dossiers préparés par les services communautaires. Afin d'enrichir leur travail, des perspectives d'évolution ont été actées pour améliorer le travail budgétaire. En effet, il est envisagé que, chaque année, les commissions donnent un avis sur les orientations budgétaires relevant de leur champ de compétences, en amont de l'avis de la commission des finances.

La chambre régionale des comptes constate un accroissement des compétences des commissions thématiques en matière budgétaire à partir de 2017. Le rapport d'orientations budgétaires a été complété et enrichi à partir de 2016 mais ne répond pas encore à toutes les exigences réglementaires introduites par l'article D. 2312-3 du CGCT.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué qu'ont été accrues la transparence et l'information, notamment en transmettant à toutes les directions supports le détail des budgets primitifs par direction. Il entend également se donner les moyens de rapidement répondre aux exigences réglementaires rappelées par la chambre régionale des comptes.

2.1.1.2 Des annexes des comptes administratifs à ajuster

Plusieurs états annexes aux documents budgétaires doivent obligatoirement être complétés par l'exécutif afin d'assurer l'information la plus précise et transparente possible des élus et des administrés. Globalement, les annexes des documents budgétaires de la CALM sont bien renseignées malgré quelques manquements ou anomalies relevées dans le compte administratif 2016 :

- l'état de la dette par nature du budget principal (A2.2) n'est pas concordant avec le compte de gestion. Ainsi, un écart croissant est relevé chaque année au compte 165 « *Dépôts et cautionnement reçus* ». Il s'établit à - 67 113,98 € en 2016. En outre, l'annexe « *Autres dettes* » (A1.8) n'est pas complétée bien que la CALM rembourse chaque année les annuités de dette récupérable à certaines de ses communes membres. De même, un écart de - 206 407,43 € ressort entre l'annexe du budget annexe « *Lotissements d'activités économiques* » et le compte de gestion. Il correspond au solde du compte 1687 « *Autres dettes* » qui n'est pas comptabilisé dans l'état de la dette du compte administratif ;
- la liste des concours attribués à des tiers (B1.7) est incomplète dès lors que la colonne des prestations en nature n'est pas renseignée ;
- l'état relatif aux autorisations de programme et crédits de paiements (B2.1) contient une erreur : le total ressortant de la colonne « *restes à financer* » est erroné dans la mesure où les crédits de paiement antérieurs n'ont pas été pris en compte. Ce sont dès lors 88 881 172 € qui restent à financer au lieu de 89 295 301 €.

¹⁶ Introduit par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires.

- l'état du personnel (C1.1) est incomplet, le tableau concernant le personnel non titulaire (rémunération, contrat) n'étant pas renseigné;
- la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2) est incomplète dans la mesure où ne sont pas recensés les organismes dont la CALM détient une partie du capital (STCL par exemple) et ceux auxquels elle a délégué la gestion ou l'exploitation d'un service (DSP Zénith, DSP Aquapolis) ;
- la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la CALM (C3.1) n'est pas complète : par exemple, la communauté d'agglomération est également membre du syndicat d'énergie de la Haute-Vienne.

Enfin, les comptes annuels certifiés des organismes sans comptable public et entrant dans l'une des trois catégories spécifiées à l'article L. 2313-1-1 du CGCT n'ont pas été joints aux exemplaires du compte administratif transmis au représentant de l'Etat et au comptable.

La chambre régionale des comptes observe que, si les annexes des documents budgétaires de la CALM sont, globalement, bien renseignées, des ajustements sont néanmoins nécessaires afin d'assurer une information plus complète, notamment s'agissant des états de la dette, du personnel et des engagements financiers.

La communauté d'agglomération a indiqué dans sa réponse qu'elle veillera à la mise en œuvre des ajustements nécessaires.

2.1.2 La mise en place d'une gestion pluriannuelle des investissements

2.1.2.1 Un plan pluriannuel d'investissement à préciser

La CALM s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement par budget pour la durée du mandat en cours. Il a été présenté pour la première fois aux élus à l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2016, mais n'a pas fait l'objet d'un vote formel. Il reste donc à ce stade un outil de pilotage interne. Néanmoins, l'exécution de ce PPI ne fait pas l'objet d'un bilan annuel formalisé présenté aux élus. Ce plan liste les grands projets et les investissements récurrents par compétence en établissant pour chacun d'eux des prévisions de dépenses annuelles. En revanche, il ne précise pas le montant global de chaque opération et n'associe pas de cofinancements aux dépenses prévues. Il n'y a pas non plus de mention des coûts de fonctionnement correspondant.

Recommandation n° 1 : Compléter l'actuel plan pluriannuel d'investissement, pour chaque opération importante, des recettes prévisionnelles attendues ainsi que des coûts de fonctionnement estimés, pour présentation à l'assemblée délibérante.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que l'établissement public veillera à la mise en œuvre de cette recommandation, déjà initiée partiellement pour certains projets comme le bus à haut niveau de service (BHNS) et le bâtiment Ester.

2.1.2.2 Un plan pluriannuel de fonctionnement à compléter

Des compléments apparaissent nécessaires s'agissant du patrimoine à entretenir ou des futurs projets de transport public urbain. L'agglomération a repris en 2015, avec la fin de la mise à disposition des services Bâtiments de la ville de Limoges, la gestion de son patrimoine bâti. Or, un certain nombre de documents, plans ou encore notices techniques sont à ce jour manquants et il n'était pas mis en œuvre de programmation pluriannuelle prévisionnelle

d'entretien. Un recensement du patrimoine bâti a été réalisé, ce qui a permis de rédiger des programmes d'investissement pour 2016 et 2017. Une base de données bâtiments va être élaborée en 2018 pour améliorer la prévision des charges d'entretien de ce patrimoine, à l'exception de deux bâtiments¹⁷. En parallèle, tous les diagnostics d'accessibilité ont été actualisés en 2016 afin d'établir un plan de mise en conformité sur deux périodes de 3 ans. De même, toutes les installations techniques « chauffage, ventilation, climatisation » (CVC) ont été recensées afin de rédiger une consultation d'entreprises et de renseigner la future base de données patrimoniales.

S'agissant des transports, la communauté d'agglomération a souhaité s'engager dans une modernisation du réseau de transports urbains. Les nombreux objectifs de cette modernisation supposent de restructurer le réseau de transport en se basant, le cas échéant, sur une épine dorsale structurante réalisée en site propre, afin notamment d'accroître la vitesse commerciale du réseau. Ainsi, après avoir voté le lancement du projet TCSP lors du conseil communautaire du 31 mars 2016, la CALM a approuvé lors du conseil communautaire du 30 juin 2016 le schéma posant les grands axes et principes de ce projet. Il faudra alors attendre les études préliminaires¹⁸ pour avoir un chiffrage plus détaillé du projet TCSP. Aujourd'hui, le plan pluriannuel d'investissements de Limoges Métropole ne prévoit que les dépenses nécessaires aux études de faisabilité et études préliminaires.

La chambre régionale des comptes constate que toutes les incidences financières de l'entretien du patrimoine ne sont pas encore inscrites au plan pluriannuel d'investissement et que le plan de financement prévisionnel du projet d'investissements le plus important de la mandature en cours pourra être précisé en 2018.

La chambre régionale des comptes invite également à finaliser la programmation pluriannuelle de l'entretien des bâtiments de la communauté d'agglomération de façon à pouvoir compléter son plan pluriannuel d'investissement.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que la collectivité a acquis un logiciel qui traitera désormais ces questions importantes de suivi de patrimoine, même si ce patrimoine reste modeste comparé à celui de la ville centre.

2.1.2.3 Des autorisations de programme trop globalisées

Dans son rapport d'observations définitives du 11 juin 2014, la chambre régionale des comptes régionale des comptes recommandait à la CALM la mise en place d'un système

¹⁷

- Le Zénith : l'état des lieux de fin de garantie décennale en cours de réalisation par le bureau d'études ARQUANTES et l'état des biens a été rédigé par les services fin 2016
- Le bâtiment central Ester : un audit TCE et Energétique a été exécuté par le bureau d'études ALTEREA fin 2016.

¹⁸ En parallèle du lancement de ces études, Limoges Métropole a souhaité définir un schéma de gouvernance, proposé par délibération lors du conseil communautaire du 9 mars 2017, et adopté à l'unanimité. Les conclusions des études de faisabilité, présentées en conseil communautaire le 30 juin 2017, permettent d'étudier et de comparer différents tracés sur les corridors définis pour aboutir au choix d'un tracé (barreau) retenu. Le choix final des insertions du projet TCSP (itinéraire précis à l'échelle d'une rue) ne sera connu qu'à l'issue des Etudes Préliminaires, c'est-à-dire à partir de février 2018.

d'autorisations de programme et de crédits de paiement (A.P./C.P.)¹⁹ afin d'améliorer la qualité de sa prévision budgétaire. Par une délibération du 1^{er} avril 2015, le conseil communautaire a approuvé le recours à cette procédure. En 2017, 13 AP ont été ouvertes pour un montant cumulé de 147 900 750 €. En 2016, plus du tiers des dépenses d'équipement réalisées ont été gérées au sein d'une A.P (soit 35,7 %), la moitié du montant cumulé des A.P. ouvertes s'intégrant dans une autorisation unique libellée « enveloppe travaux de voirie ».

La chambre constate que la CALM a bien mis en œuvre la recommandation du précédent rapport d'observations définitives, concernant la mise en place d'un système d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

2.1.3 Le suivi de l'activité, de la performance et des coûts

Chaque direction de la communauté d'agglomération utilise des indicateurs (par exemple la masse salariale ou le taux d'absentéisme pour les ressources humaines, la note d'évaluation de la qualité des routes pour la voirie, etc.). Ces indicateurs sont utilisés pour orienter l'activité et mesurer l'efficacité des politiques mais ils ne sont pas consolidés. Afin d'éviter un empilement d'informations redondantes, il faudrait préalablement réaliser un état des lieux des indicateurs suivis²⁰, de leur exploitation et de l'intérêt qu'ils représentent pour les élus. Le suivi des coûts par compétence étant une donnée stratégique pour les élus, il exige un renforcement conséquent de la comptabilité analytique.

Recommandation n° 2 : Constituer un tableau de bord consolidé des indicateurs de pilotage des politiques de la communauté d'agglomération, à destination du président et des élus, permettant de suivre à la fois l'activité, la performance et les coûts.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué, dans sa réponse, que cette recommandation faisait écho à la volonté de créer un service contrôle de gestion aux missions étendues.

¹⁹ Possibilité offerte par l'article L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT : procédure qui permet à la collectivité de mener une gestion pluriannuelle de ses investissements, et ainsi ne pas faire peser sur une année l'engagement financier d'une opération dont l'exécution a vocation à s'étaler sur plusieurs années. Pour cela, le conseil communautaire fixe un montant global, correspondant à un plafond, attribué à une opération d'investissement (autorisation de programme) et la décline chaque année en crédits de paiement.

²⁰ Dans les documents thématiques produits lors des commissions : le bilan annuel d'activité des services ; le rapport d'orientations budgétaires, les comptes administratifs ; les rapports produits pour la commission consultative des services publics locaux.

2.2 La connaissance du patrimoine à fiabiliser

2.2.1 Des discordances entre l'inventaire et l'état de l'actif du comptable

A l'occasion du précédent contrôle de la CALM, la chambre régionale des comptes²¹ relevait d'importantes discordances entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. L'ordonnateur avait alors indiqué qu'une remise à plat de l'inventaire était en cours. La CALM avait mandaté une société afin de relever les différences existantes avec l'état de l'actif au 31 décembre 2013.

Tableau n° 3 : Ecarts constatés au 31 décembre 2016 entre l'inventaire et l'état de l'actif

Budget	INVENTAIRE		ETAT DE L'ACTIF		ECARTS	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
PRINCIPAL	832 193 618,34	789 813 143,67	827 983 088,87	785 681 255,15	4 210 529,47	4 131 888,52
ASSAINISSEMENT	197 502 566,06	137 369 019,66	196 874 440,32	136 739 081,90	628 125,74	629 937,76
TRANSPORTS	85 634 259,96	54 996 660,92	85 943 103,51	55 308 112,39	-308 843,55	-311 451,47
RECYCLAGE	13 896 514,93	8 235 404,64	13 895 295,65	8 234 185,36	1 219,28	1 219,28

Sources : inventaires et états de l'actif au 31 décembre 2016

Sur la base des écarts identifiés, la CALM a effectué les corrections requises et produit les certificats administratifs à l'attention du comptable. Or, il semble que tous n'ont pas été pris en compte, faisant ainsi subsister quelques écarts antérieurs à la reprise de l'inventaire. Au 31 décembre 2016, il subsiste des écarts entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable, que ce soit sur le budget principal ou les budgets annexes des transports, de l'assainissement ou du centre de recyclage. Il est nécessaire de les corriger afin d'être en capacité de délivrer une image fidèle du patrimoine de la communauté d'agglomération.

La chambre régionale des comptes constate que grâce aux travaux poursuivis en 2017 à l'occasion de la reprise de l'inventaire dans le nouvel outil de gestion financière, les écarts ont pu être réduits de façon substantielle. Il ne subsiste plus que 221 543 € d'écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif au 31 décembre 2017. La chambre régionale des comptes incite à en poursuivre la régularisation après identification de leur origine. Les écritures correctives, en association avec le comptable, doivent être finalisées.

2.2.2 Une croissance continue du solde des immobilisations en cours

En fin d'exercice, le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations « en cours », c'est-à-dire les travaux non terminés. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 doivent être virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire afin

²¹ La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. A ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

de pouvoir établir un état actualisé de l'actif²². Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait constaté qu'aucune écriture comptable n'avait été passée sur le budget principal au cours de la période 2010-2012. Elle suggérait dès lors à l'ordonnateur de procéder à « *un suivi annuel des immobilisations achevées et [d'en informer] le comptable afin que celui-ci procède à une mise à jour régulière du patrimoine* ». Au cours de la période 2013-2016, le solde du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » du budget principal a progressé de 56,3 % et représente fin 2016 plus de 7 années de dépenses d'équipements. L'examen du compte fait apparaître qu'aucune écriture d'ordre non budgétaire n'est intervenue jusqu'en 2016²³. En revanche, des transferts ont été effectués à partir de 2015 pour les budgets annexes.

Le maintien en compte 23 d'équipements mis en service empêche également la CALM de comptabiliser les amortissements pour ces actifs.

La chambre invite la communauté d'agglomération à procéder aux écritures de transfert permettant d'apurer périodiquement le compte 23 du budget principal dans une démarche d'amélioration de la qualité comptable.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que la CALM s'attachera à mettre en œuvre les suggestions concernant le compte 23.

2.2.3 Des amortissements restant à comptabiliser

L'amortissement des immobilisations consiste en la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément de l'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. L'amortissement contribue à la sincérité des comptes dans la mesure où il permet de constater la dépréciation des biens et de dégager des ressources nécessaires à leur renouvellement. Il concourt au respect du principe comptable de prudence. L'examen des comptes fait ressortir que diverses immobilisations (plantations d'arbres et d'arbustes - compte 2121) ne sont pas amorties et devraient être régularisées. En outre, il ressort de l'état des amortissements pratiqués pour les études non suivies de réalisation que certaines²⁴ datant de 2011 et entièrement amorties n'ont pas été sorties du bilan, en méconnaissance de l'instruction comptable et budgétaire M14.

La chambre régionale des comptes invite la CALM à apurer la valeur brute des amortissements pratiqués pour les études non suivies de réalisation conformément à la réglementation de la comptabilité M14.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que la CALM s'attachera à mettre en œuvre les suggestions concernant les amortissements.

²² Instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, classe 2, compte 23 (p. 34)

²³ Sur cette dernière année, une écriture d'ordre d'un montant de 6 M€ a été passée mais demeure nettement insuffisante au regard du solde du compte 231 (269 M€).

²⁴ Valeur brute : 174 834,93 €

2.3 Des provisions appelant une rectification

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou d'étaler une charge.

Durant la période sous revue, la communauté d'agglomération a constitué des provisions en choisissant de les inscrire au budget sous le régime des provisions budgétaires²⁵. Au 31 décembre 2016, une provision pour charges²⁶ figure au budget principal pour un montant de 591 500 €. Constituée en 2012, elle concerne le financement du tronçon central Tours-Bordeaux de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique. Le protocole d'intention relatif au barreau Poitiers-Limoges prévoyait que pendant la totalité du chantier de réalisation du tronçon Tours-Bordeaux, les collectivités territoriales signataires pouvaient constituer une retenue financière équivalente à 40 % du montant des participations prévues au titre de ce financement. Dans l'attente du démarrage des travaux, cette retenue a été provisionnée. Or, l'objet d'une provision doit correspondre à des risques ou des charges 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.

La charge correspondant au versement de la retenue ne pouvait donc pas être considérée comme probable mais comme potentielle et subordonnée à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures. Il aurait dès lors été plus opportun de la considérer comme un engagement hors bilan.

La chambre régionale des comptes invite la CALM à reprendre la provision de 591 500 euros pour la LGV.

Par ailleurs, si la CALM a bien enregistré des provisions pour litiges lors de la période examinée, elles n'ont pas couvert l'ensemble des contentieux en instance de jugement mais uniquement ceux dont les conséquences financières pouvaient s'avérer les plus significatives. Ainsi, fin 2016, trois recours étaient en instance et n'ont pas fait l'objet de provision. En outre, sur la période 2013-2016, la CALM n'a pas provisionné le risque de non recouvrement de ses créances bien que des admissions en non-valeur aient été régulièrement comptabilisées, en particulier sur le budget annexe de l'assainissement. Ce risque a néanmoins été pris en compte en 2017 avec la constitution d'une provision de 300 000 € pour dépréciation des comptes clients sur le budget annexe de l'assainissement.

2.4 L'absence d'autonomie financière des services publics industriels et commerciaux

Sur les six budgets annexes en activité de la CALM, trois d'entre eux se rapportent à des services publics industriels et commerciaux (SPIC), et relèvent dès lors de la nomenclature budgétaire et comptable M4. L'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales fait obligation aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de constituer, pour l'exploitation directe de chaque service industriel et commercial (SPIC), une régie répondant aux

²⁵ Délibération du 2 juin 2008

²⁶ Comptabilisée au compte 1582 – « Autre provision pour charge »

dispositions prévues par ce même code. Même simplement dotée de l'autonomie financière²⁷, une régie doit disposer d'un compte au Trésor conformément à ce que prescrivent de façon concordante les instructions comptables M.4 et M.14. L'existence d'un compte de liaison peut conduire à un soutien illicite de la trésorerie du budget principal par la trésorerie du budget annexe (voire l'inverse). En l'espèce, les services de l'assainissement et du centre de recyclage sont directement gérés par la commune, celui des transports urbains étant en revanche délégué à la STCL. Or, l'examen de leurs comptes a montré qu'ils étaient rattachés au budget principal via un compte de liaison 451, en méconnaissance de la réglementation précitée. Il conviendra donc que la CALM se rapproche du comptable afin de régulariser la situation des budgets annexes de l'assainissement et du centre de recyclage par l'ouverture d'un compte au Trésor.

Recommandation n° 3 : Régulariser la situation des budgets annexes de l'assainissement et du centre de recyclage en les dotant d'un compte au Trésor 515.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué suivre la recommandation de la chambre régionale des comptes, le comptable aurait déjà procédé à l'autonomisation de la trésorerie des budgets annexes.

2.5 La comptabilisation des travaux en régie

S'agissant de l'assainissement et des espaces naturels, l'ensemble des travaux d'investissement et de grosses réparations en matière d'assainissement et d'espaces naturels est réalisé par des entreprises extérieures par voie de marchés. Le périmètre des travaux²⁸ en régie de l'assainissement concerne uniquement des réfections ponctuelles d'ouvrages sur le réseau. Une équipe spécifique est dédiée à ces travaux, dont l'effectif a varié sur la période entre 3 et 5 agents en activité. Les fournitures (ciment, sables...) sont comptabilisées dans les dépenses de fonctionnement. En dehors de ces travaux « d'entretien-réparation », la régie de l'assainissement réalise des activités qui s'apparentent toutes à des « prestations de service » : inspection et curage des réseaux, maintenance électromécanique.

S'agissant de la voirie, les opérations²⁹ faisant l'objet d'une immobilisation en investissement au titre des travaux en régie sont identifiées chantier par chantier. Sont comptabilisés les coûts inhérents aux fournitures utilisées, ainsi que les heures de main d'œuvre auxquelles ces opérations ont donné lieu. Sont exclus de la comptabilisation des travaux en régie certains travaux³⁰ : réfection partielle de trottoirs (changement de bordures "à l'unité"), entretien courant de la voirie ...

²⁷ Aux termes de l'article L. 2221-4, cette régie est dotée soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière.

²⁸ Mises à niveau de regards, scellements de tampons et grilles, réfections d'avaloirs, terrassements et maçonneries de faible ampleur sur le réseau.

²⁹ Reprofilage de chaussée en enrobés à froid, enduits superficiels d'usure, réfection complète de trottoirs et de bordures, pose de mobilier neuf, pose de signalisation neuve dans le cadre d'un aménagement global...

³⁰ Doit être inscrit en dépenses de fonctionnement le coût d'entretien de la voirie qui a pour effet de maintenir la valeur de l'immobilisation à niveau constant et non de l'accroître. Tel est le cas, comme il est précisé à l'annexe 2 de la circulaire du 26 février 2002 précitée, des travaux de renouvellement de la seule couche de surface visant à conserver les voies dans de bonnes conditions d'utilisation, y compris lorsque ce renouvellement est effectué avec des matériaux d'une qualité croissante. Il en est ainsi par exemple pour les enduits d'usure ou les couches de roulement mis à intervalles réguliers sur les routes qui sont destinés au maintien ou au rétablissement des qualités superficielles (rugosité, imperméabilité...) sans modification substantielle des tracés ou profils et de la portance de la chaussée.

La chambre régionale des comptes constate l'incidence positive sur la capacité d'autofinancement de l'importante comptabilisation des travaux en régie par la communauté d'agglomération. En effet, cette comptabilisation permet pour une partie de ces travaux d'être éligible à des remboursements du fonds de compensation de la TVA.

2.6 L'organisation de la fonction financière et comptable

2.6.1 Une fonction comptable et financière partiellement « éclatée »

Les mouvements d'internalisation des services supports, tels les finances, les marchés publics ou encore les ressources humaines, ont entraîné une nouvelle organisation de la fonction comptable et financière. Celle-ci s'est essentiellement matérialisée avec la création des centres de ressources administratif et financier (CRAF), cellule déconcentrée des finances au sein de chaque pôle opérationnel. Ces centres sont plus particulièrement en charge du traitement des engagements juridiques et des engagements comptables, des opérations de certification du service fait, de la liquidation et enfin du pré-mandatement. Le service des finances exerce un contrôle sur l'ensemble de ces opérations et procède au mandatement. Le traitement de la gestion comptable des dépenses hors commande publique est centralisé à la direction des finances (dette, charges de mise à disposition de personnel, opérations patrimoniales, opérations fin exercice, etc.), et à la direction des ressources humaines (liquidation des charges de personnel).

Une organisation déconcentrée peut présenter le risque d'une hétérogénéité des pratiques et des procédures. Elle implique dès lors la mise en œuvre d'une démarche de maîtrise des risques comptables et financiers et notamment d'un contrôle interne³¹ renforcé. Or, ce type de démarche n'a, à ce jour, pas été formalisée par la CALM. Elle n'a pas établi de cartographie des risques liés aux processus à enjeux, qui lui permettrait de disposer d'un recensement hiérarchisé des risques (internes ou externes) auxquels elle est confrontée. Elle n'est donc pas en mesure d'établir un plan d'actions visant à en limiter la portée.

De même, la CALM ne s'est pas dotée d'un règlement budgétaire et financier. Bien que ce document demeure facultatif pour les communes et leurs groupements³², le comité national de fiabilité des comptes locaux en préconise néanmoins l'adoption, arguant qu'il présente l'avantage de :

- décrire les procédures de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité se sont appropriés ;
- rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- combler les « vides juridiques », notamment en matière d'autorisation d'engagement, d'autorisation de programme et de crédit de paiement.

³¹ Le contrôle interne comptable et financier est l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale. Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de l'objectif de fiabilité des comptes.

³² Il est en revanche obligatoire pour les départements et les régions.

La chambre régionale des comptes s'interroge quant au choix de l'organisation « éclatée » de la fonction financière et comptable. Etant donné la particularité de l'organisation de la chaîne des dépenses de la communauté d'agglomération, basée sur une déconcentration de la fonction financière et comptable, il paraît souhaitable qu'un EPCI de la taille de la CALM puisse se doter d'un règlement budgétaire et financier.

Le président de la communauté d'agglomération a souligné que la mise en place d'une structure déconcentrée, au travers des centres de ressources administratif et financier, s'est accompagnée d'une uniformisation des procédures et d'une harmonisation des pratiques. Néanmoins comme l'a relevé la chambre régionale des comptes, il reste à opérer un travail de formalisation de celles-ci.

Recommandation n° 4 : Formaliser un règlement budgétaire et financier.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué dans sa réponse, attendre la stabilisation des procédures, en cours de modification pour satisfaire aux exigences de la dématérialisation, avant de mettre en œuvre cette recommandation.

2.6.2 Des régies dont le contrôle doit être renforcé

Au regard des éléments transmis par la ville et le comptable, la CALM dispose en tout de 21 régies dont 12 de recettes, 8 d'avances et 1 mixte. Les régies ont été régulièrement contrôlées³³ par le comptable public, à l'exception notable toutefois de la régie V'LIM. De son côté, l'ordonnateur a indiqué que les régies ont également fait l'objet d'une vérification par les services de la CALM au cours de la période sous revue, bien qu'aucun procès-verbal n'ait été produit pour l'attester. Pour l'ensemble des écritures comptables effectuées dans le cadre d'une régie, les services de l'ordonnateur ont indiqué contrôler : les opérations exécutées pour vérifier que les modalités appliquées par le régisseur sont bien prévues dans l'acte constitutif de la régie, les montants encaissés au vu des pièces fournies par le régisseur. La direction des finances exerce un contrôle uniquement sur pièces, il n'est pas opéré de contrôles sur place.

La chambre régionale des comptes observe qu'une première réduction du nombre des régies est intervenue à sa demande, notamment par le remplacement des 14 régies pour la fonction « gens du voyage » par une régie unique.

La chambre régionale des comptes invite la communauté d'agglomération à programmer chaque année des contrôles sur place de régies de la communauté d'agglomération par la direction des finances.

Dans sa réponse, le président de la communauté d'agglomération a indiqué que ce contrôle sur place des régies est en cours de création.

³³ Par circulaire du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies, le directeur général des finances publiques a indiqué que les comptables doivent contrôler sur place les régies présentant le plus de risques au moins tous les deux ans, les autres devant être contrôlées sur place au moins tous les six ans. Les régies ont pour la plupart été contrôlées en 2013. La régie présentant le plus d'enjeux financiers, consacrée aux recettes des transports scolaires, a été contrôlée en 2015 et est également programmée au plan de contrôle de 2017. En revanche, la régie de location de vélo V'LIM, créée en 2013, n'a jamais fait l'objet de contrôle bien qu'elle présente le plus important montant de recettes annuelles (après les transports scolaires).

2.6.3 Un partenariat renouvelé avec les services de la direction départementale des finances publiques

Les services de l'agglomération, de la trésorerie et de la direction départementale des finances publiques (DDFIP) de la Haute-Vienne travaillent actuellement à l'élaboration d'une convention de services comptables et financiers qui identifie 14 actions à mener conjointement dans le but d'améliorer les processus de dépenses et de recettes. Un premier volet consacré à l'optimisation du recouvrement des produits locaux a été conclu le 22 mai 2017 pour trois ans. Un des axes forts de cette convention est l'extension de la dématérialisation au sein de la communauté d'agglomération Limoges Métropole. D'ores et déjà plusieurs domaines bénéficient d'une démarche de dématérialisation : les assemblées communautaires, le courrier, les marchés publics pour partie.

Le nouveau projet en cours est la dématérialisation des pièces justificatives des dépenses et des recettes, celle-ci étant rendue obligatoire pour le 1^{er} janvier 2019 au plus tard. Afin d'atteindre cet objectif dans les meilleures conditions, la CALM a fait le choix de recourir à un assistant à maîtrise d'ouvrage. Il est noté que le calendrier prévisionnel est relativement court avec un lancement en janvier 2018, et à l'issue d'un diagnostic et d'une définition des nouveaux processus, une mise en œuvre du projet au 1^{er} janvier 2019.

La chambre régionale des comptes invite la CALM à porter attention au respect du calendrier de dématérialisation des pièces justificatives.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que le recours récent à une assistance à maîtrise d'ouvrage devrait permettre de rattraper une partie du retard pour la dématérialisation des pièces justificatives.

2.6.4 La comptabilité analytique

Le logiciel Astre permet de structurer la présentation du budget de différentes façons. La communauté d'agglomération utilise les découpages suivants : par nature comptable (chapitre/article) ; par fonction ; par programme/opération ; par service gestionnaire et utilisateur ; par politique (1 compétence = 1 politique). Il existe des fonctionnalités non utilisées prévues par le logiciel : les « critères » qui permettent de flécher des actions et la comptabilité analytique. Ces fonctionnalités peuvent apporter des informations utiles malgré la complexité et les coûts de structure supplémentaires qu'elles peuvent engendrer.

Les documents budgétaires doivent obligatoirement être accessibles. Ils doivent clairement permettre de rendre compte de l'action suivie et notamment les coûts des principales actions pour chacune des compétences que les communes ont transférées à Limoges Métropole. La bonne identification des coûts des actions entreprises par les intercommunalités et leur évolution paraît être un apport important en vue d'une meilleure gestion.

La chambre régionale des comptes constate que la CALM a fait le choix de ne pas mettre en œuvre une comptabilité analytique systématique pour alléger les procédures comptables, préférant s'en tenir à une comptabilité par programme et opérations sans descendre au niveau de détail des actions.

3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

L'analyse de la situation financière de la CALM porte sur les exercices 2013 à 2016. Elle a été réalisée à partir des comptes de gestion. Le détail de l'évolution des différents comptes figure en annexe 3. Il n'est repris ci-dessous que la synthèse de cette analyse.

3.1 « L'effet de ciseau » des charges et des produits de gestion

Globalement, la situation financière du budget principal durant la période sous revue est caractérisée par une baisse sensible de l'excédent brut de fonctionnement³⁴ (EBF), de l'ordre de 18,5 %, due à un effet ciseau (diminution relative des produits par rapport à l'évolution des charges) entre les produits de gestion (- 1,3 %/an) et les charges de gestion (+ 1,0 %/an).

La baisse des produits de gestion est principalement due à la diminution constante, depuis 2013, des ressources institutionnelles, comprenant les dotations de l'Etat (- 18,5 %). La progression sensible des ressources fiscales sur la période (+11,2 %) ne parvient pas à compenser cette diminution. La perte de plus de 6,9 M€ de dotation globale de fonctionnement, entre 2013 et 2016 est notamment liée à la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques mais aussi à l'impact de la dotation d'intercommunalité sur la valeur du coefficient d'intégration fiscale fondant une partie du calcul de la DGF. Rapportés à la population, les produits de fonctionnement³⁵ de la CALM s'élèvent à 432 €/habitant, soit un niveau supérieur aux groupements comparables (426 €/habitant). En revanche, les impôts locaux perçus sont inférieurs à ceux perçus par les groupements comparables : 272 €/hab. contre 332 €/hab. Cet écart est notamment lié à l'absence de produit issu de la taxe sur le foncier bâti³⁶ et à la faiblesse du produit issu de la cotisation foncière des entreprises. La fiscalité de l'agglomération présente toutefois des marges de manœuvre : s'agissant de la taxe d'habitation, une délibération adoptant les abattements légaux lui permettrait de ne plus subir les abattements extra-légaux de certaines de ses communes membres et entraînerait, selon la DDFIP, une hausse des bases supérieures à 4 millions d'euros ; le vote d'un faible taux de la taxe sur le foncier bâti rapporterait un produit non négligeable à la collectivité avec une base voisine de 275 millions d'euros.

La CALM affiche une progression modérée de ses charges de gestion, soit +3,1 % entre 2013 et 2016, due essentiellement aux augmentations des charges de personnel (+7,1 %) et des charges à caractère général (+5,7 %). La structure des charges de gestion a peu évolué sur la période considérée. Néanmoins, les subventions de fonctionnement ayant fortement diminué (-42,5 %), leur part dans l'ensemble des charges est passée de 6 à 3 %. Les dépenses de personnel présentent un rapport inférieur à celui présenté par les groupements appartenant à la même strate que la CALM, soit 116 €/hab. contre 130 €/hab. en 2016. En revanche, les charges à caractère général, premier poste de dépenses de la CALM, présentent un niveau élevé par rapport aux groupements de même strate démographique, soit 169 €/hab. contre 103 €/hab. Si les charges de gestion ont augmenté de 3,1 % sur la période considérée, elles amorcent néanmoins une baisse

³⁴ L'**excédent brut de fonctionnement** est la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il permet d'apprécier le premier niveau d'équilibre financier de la commune, avant la prise en compte de l'incidence de la dette (charges des intérêts d'emprunts notamment).

³⁵ Les **produits de fonctionnement** comprennent les produits de gestion auxquels se rajoutent les produits financiers et les produits exceptionnels.

³⁶ La CALM a en effet choisi de ne pas voter de taux pour la taxe sur le foncier bâti, elle ne perçoit dès lors aucun produit à ce titre.

marquée en 2016 de l'ordre de 0,8 %. En outre, le ratio de rigidité des charges de structure apparaît tout à fait modéré, soit 28 % contre 44 % pour la strate de comparaison.

Rapportés à la population, les produits de fonctionnement³⁷ de la CALM s'élèvent à 432 €/habitant, soit un niveau supérieur aux groupements comparables (426 €/habitant). En revanche, les impôts locaux perçus sont inférieurs à ceux perçus par les groupements comparables : 272 €/hab. contre 332 €/hab. Cet écart est notamment lié à l'absence de produit issu de la taxe sur le foncier bâti³⁸ et à la faiblesse du produit issu de la cotisation foncière des entreprises. La fiscalité de l'agglomération présente toutefois des marges de manœuvre : ainsi le vote d'un faible taux de la taxe sur le foncier bâti rapporterait un produit non négligeable à la collectivité avec une base voisine de 275 millions d'euros.

3.2 L'érosion de la capacité d'autofinancement

La CAF brute suit la même tendance descendante que l'EBF puisqu'elle diminue quasiment au même rythme (-18,1 %). En dépit de cette contraction de l'épargne brute, cette dernière demeure à un bon niveau dès lors que les groupements de même strate démographique dégagent 69 €/habitant de CAF brute alors que le budget principal de la CALM en dégage 101 €/habitant. Entre 2013 et 2016, la CALM voit son épargne nette, ou CAF nette³⁹, chuter de plus de 40 % sous l'effet combiné d'une érosion de sa CAF brute et d'une progression de près d'un tiers du remboursement en capital de sa dette. Même si elle présente encore un niveau satisfaisant au regard des groupements comparables, soit 51 €/habitant contre 39 €/habitant, l'évolution de ce ratio doit constituer un point de vigilance pour la communauté d'agglomération.

3.3 La diminution des dépenses d'équipement

Les dépenses directes d'équipement sont en nette diminution sur la période 2013-2016 (- 39,3 %) en raison de l'achèvement du cycle d'investissement de la précédente mandature. En effet, sur les premières années de la période contrôlée, le budget principal a supporté les dépenses liées à des équipements d'envergure mis en service récemment : le centre aquatique « Aquapolis » (2015) ; la voie de liaison nord (2015) ; le bâtiment siège de la CALM (2016) ; le vélodrome de Bonnac-la-Côte (2017). Malgré cet infléchissement des investissements, les dépenses d'équipement supportées par le budget principal de la CALM en 2016 présentent un niveau très respectable par rapport aux groupements comparables, soit 174 €/habitant contre 105 €/habitant.

3.4 La diminution du financement par fonds propres

Le financement propre disponible correspond à l'ensemble des ressources (hors emprunts) dont dispose le groupement pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes financières. Dans le cas de la CALM, le financement propre disponible accuse une baisse constante (- 20,3 %) depuis 2014 sous l'effet de l'érosion de la CAF nette. Pour autant, il atteint un niveau qui demeure correct dans la mesure où il a couvert 61,1 % des dépenses d'équipement de la période

³⁷ Les **produits de fonctionnement** comprennent les produits de gestion auxquels se rajoutent les produits financiers et les produits exceptionnels.

³⁸ La CALM a en effet choisi de ne pas voter de taux pour la taxe sur le foncier bâti, elle ne perçoit dès lors aucun produit à ce titre.

³⁹ Il s'agit de la CAF brute à laquelle a été retirée l'annuité en capital de la dette. Elle correspond à l'autofinancement réellement disponible pour couvrir les besoins en investissements.

considérée. Etant donné que le financement propre disponible de la CALM ne suffit pas à couvrir ses dépenses d'investissement, le groupement présente un besoin de financement constant sur la période contrôlée. Sur l'ensemble de la période sous revue, il s'établit à 86,5 M€. Malgré la baisse des dépenses d'équipement, le besoin de financement ne cesse de croître depuis 2014 en raison de l'affaiblissement progressif de sa capacité d'autofinancement. L'affaiblissement de la CAF nette risque de limiter ses marges de manœuvre pour l'avenir. L'une des conséquences de cette situation est le recours systématique à l'emprunt. Ainsi, la CALM a financé son besoin de financement complémentaire à plus de 65 % en souscrivant de nouveaux emprunts (56,6 M€) et à près de 35 % en mobilisant son fonds de roulement (29,9 M€).

3.5 Un endettement en progression sensible

Au cours de la période sous revue, la CALM a plus emprunté que remboursé. Dès lors, l'encours de la dette du budget principal a augmenté de 10,5 % entre 2013 (118,1 M€) et 2016 (130,5 M€). D'une manière générale, la dette apparaît soutenable au regard du niveau de CAF actuel. La capacité de désendettement⁴⁰ du groupement s'établit à 6,12 années pour le budget principal et 6,23 années pour le budget consolidé. Il s'agit du nombre d'années nécessaires pour que la CALM se désendette totalement à CAF constante. Or, ce ratio a tendance à se dégrader sur la période sous l'effet d'une progression de la dette et surtout d'une dégradation de la CAF brute. Ainsi, en 2013, il s'établissait à 4,54 années pour le budget principal et 5,17 années pour le budget consolidé.

Au 31 décembre 2016, la seule dette bancaire⁴¹ du budget principal s'élève à 124 898 157 €. Le niveau de cet encours apparaît élevé au regard des groupements comparables. Ainsi, rapporté à la population, il s'établit à 593 €/habitant contre 354 €/habitant pour la strate de comparaison. Ce niveau élevé est également confirmé par l'indicateur constitué par le rapport de l'encours aux produits de fonctionnement. Celui-ci s'établit à 1,37⁴² en 2016 contre 0,83 pour les groupements comparables. Cela signifie donc que pour désendetter totalement son budget principal, la CALM doit user de près de 16 mois et demi de produits réels contre moins de 10 mois pour les EPCI de même catégorie. Toutefois, la CALM emprunte exclusivement à amortissement constant⁴³, seuls certains emprunts transférés par les communes membres étant à amortissement progressif⁴⁴. La conséquence de ce choix est un profil d'extinction de la dette qui préserve l'avenir, les échéances les plus importantes intervenant sur les premières années de remboursement, sous réserve que le groupement rembourse davantage qu'il n'emprunte. Enfin, les renégociations ont permis de réaliser un gain de près de 2 millions d'euros sur l'ensemble de la période.

⁴⁰ La **capacité de désendettement** rapporte l'épargne brute au stock de dette et permet d'identifier en nombre d'année d'épargne brute l'endettement de la collectivité locale. Il est généralement admis qu'un ratio de désendettement de 10 à 12 ans est acceptable, et qu'au-delà de 15 ans la situation devient périlleuse.

⁴¹ Compte 164

⁴² Source : DGFIP

⁴³ Cela signifie que les annuités sont dégressives. Le principe de ce mode d'amortissement est que la part de capital remboursée à chaque échéance est identique sur toute la durée de l'emprunt (amortissement linéaire). Par voie de conséquence, les intérêts étant dégressifs au fur et à mesure que le capital restant dû diminue, l'échéance totale, composée de l'addition des intérêts et de l'amortissement du capital, est elle-même dégressive.

⁴⁴ Cela signifie que les annuités sont constantes. Le montant de chaque échéance est identique sur toute la durée du prêt : la part des intérêts, plus élevée au départ, diminue progressivement tandis que celle du capital remboursée augmente progressivement.

La chambre régionale des comptes constate que le ratio de capacité de désendettement du budget transport s'améliore à partir de 2016 : ratio divisé par 2 à partir de l'augmentation du versement transport (VT) intervenue au 1^{er} juillet 2016. Ainsi, la capacité de désendettement passe, entre 2015 et 2017, de 12 ans à 5,5 ans si l'on prend en compte l'effet « année pleine » du VT. Cette amélioration de la capacité de désendettement de ce budget annexe a un impact important sur la capacité de désendettement globale de la communauté d'agglomération.

3.6 Le respect par la communauté d'agglomération des équilibres bilanciaux

La mesure de l'équilibre financier s'apprécie à travers trois ratios caractéristiques du bilan : le fonds de roulement⁴⁵, le besoin en fonds de roulement⁴⁶ et la trésorerie.

Sur la période 2013-2016, le fonds de roulement est positif mais en baisse régulière depuis 2014, la CALM ayant puisé dans ses réserves afin de compléter le financement de ses investissements. Au 31 décembre 2016, il s'établit à 12,8 M€ soit 11,1 % inférieur à son niveau de 2013. Il représente 69 €/habitant alors qu'il s'établit à 83 €/habitant pour les groupements de la même strate démographique. Il reste néanmoins d'un niveau suffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement puisqu'il représente l'équivalent de 2 mois de charges courantes (67,4 jours).

Le besoin en fonds de roulement est, quant à lui, fortement négatif sur toute la période. Il constitue dès lors une ressource pour la communauté d'agglomération. Il est à souligner l'impact des comptes de liaison dont le solde est en faveur du budget principal en 2016 (487 372 €), grâce au rétablissement de la trésorerie du budget annexe des transports urbains. Il convient néanmoins de signaler la situation du compte de liaison du budget annexe de l'assainissement dont le solde fortement débiteur (6,3 M€ en 2016) pèse sur la trésorerie du budget principal, alors même que la nature de SPIC de ce budget annexe implique qu'il soit financièrement autonome et équilibré en dépenses et en recettes (voir *supra*).

Les équilibres bilanciaux du budget principal sont respectés. S'il est observé que le fonds de roulement et la trésorerie régressent, ces deux ratios présentent malgré tout un niveau très satisfaisant (respectivement 2 et 4 mois de charges courantes).

3.7 Conclusion

La chambre régionale des comptes considère que la situation financière de la communauté d'agglomération Limoges Métropole est satisfaisante, avec notamment un bon équilibre de son bilan, mais qu'elle appelle aussi plusieurs points de vigilance. Une attention particulière doit être apportée aux évolutions respectives des produits et des charges avec l'objectif d'augmenter l'épargne brute. La chambre régionale des comptes constate que la CALM a augmenté son endettement sur la période considérée et qu'il apparaît élevé au regard des groupements comparables. Si le niveau actuel d'épargne brute le rend encore soutenable, la CALM est néanmoins exposée à une réduction de ses marges de manœuvre au regard de la tendance décroissante de son épargne. Il apparaît dès lors souhaitable que la communauté d'agglomération

⁴⁵ Le **fonds de roulement** correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan. Il s'apparente à une réserve qui permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

⁴⁶ Le **besoin en fonds de roulement** trouve son origine dans le décalage entre encaissement des recettes (créances à court terme) et paiement de dépenses (dettes à court terme). Un BFR négatif constitue une ressource : les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

s'engage dans un processus de désendettement. Le profil d'extinction de la dette, s'il se maintient, devrait lui permettre de retrouver les capacités d'investissement plus soutenues qu'elle a eues par le passé.

Le président de la communauté d'agglomération indique, dans sa réponse, la stratégie adoptée par la collectivité : « *assumer le programme d'investissement sans augmenter les impôts, tout en conservant une situation financière satisfaisante et un endettement soutenable, en étant parfaitement consciente des contraintes que cela engendre, compte-tenu également que le profil d'extinction de la dette est favorable à court terme* ».

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Des effectifs majoritairement issus de la filière technique

L'effectif global au 31 décembre 2015 est de 683 agents, dont 540 fonctionnaires (510 titulaires, 30 stagiaires), 54 contractuels permanents et 89 contractuels non permanents (CDD remplaçants, renforts). Les fonctionnaires représentent 79 %, soit l'essentiel de l'effectif, avec donc 21 % de contractuels. Par ailleurs, la filière technique rassemble⁴⁷ 76 % des effectifs et la filière administrative 21 %. Cela est conforme aux caractéristiques de l'EPCI qui assure surtout des compétences techniques, comprenant des régies de proximité (voirie, propreté et assainissement) avec une très forte représentation des catégories C. Les trois directions les plus importantes sont la direction de l'assainissement et des espaces naturels avec 137 agents, la direction du transport et des infrastructures avec 215 agents, et la direction de la propreté avec 58 agents.

Tableau n° 4 : Répartition des effectifs par catégorie

Répartition des agents par catégories	catégorie A	catégorie B	catégorie C	sans catégorie
<i>Effectif</i>	68	124	388	14
En pourcentage	12 %	21 %	65 %	2 %

Source : CALM

Le recrutement d'agents statutaires reste privilégié pour les postes inscrits au tableau des emplois budgétaires. Toutefois, l'EPCI s'efforce d'accompagner les agents contractuels sur des postes permanents dans leur démarche de préparation aux concours d'accès à la fonction publique territoriale (5 lauréats de concours en 2015). L'âge moyen des agents permanents est de 43 ans (41 pour les femmes et 45 pour les hommes).

4.2 L'évolution de l'organisation de l'établissement public depuis 2013

Suite à la restructuration de l'organigramme en 2014, il peut être constaté une meilleure lisibilité à travers la structuration en 5 pôles :

⁴⁷ 3 % des effectifs sont considérés sans filière : emploi de cabinets, contrat d'avenir...

- d'une part, quatre pôles métiers autour des domaines suivants : voirie et infrastructures - Pôle infrastructures et ressources techniques ; gestion des déchets, assainissement et espaces naturels – Pôle Qualité de vie ; développement économique et social, aménagement de l'espace – Pôle Développement ; transports et déplacements – Pôle Mobilité.
- d'autre part, un pôle ressources agrégeant les fonctions supports (finances, RH, assemblées, juridique, systèmes d'information), précédemment assurées par les services de la ville de Limoges dans le cadre de mises à disposition.

Un meilleur équilibre de l'organisation apparaît également par la dissociation des fonctions politiques et opérationnelles avec la structuration d'une direction du cabinet, intégrant la fonction communication. D'autre part, la réorganisation de la structure de l'EPCI porte aussi sur l'équilibre entre les pôles à dimension technique (pôle infrastructures et ressources techniques, pôle qualité de vie, pôle mobilité) et les pôles à dimension administrative (pôle ressources et pôle développement). Enfin, une meilleure transversalité a été constatée. Elle est induite par la mise en place d'une communauté de travail articulée autour d'une direction générale des services (un directeur général des services, quatre directeurs généraux adjoints) au fonctionnement collégial, d'un collectif de directeurs réunis toutes les trois semaines, et d'une charte du management co-construite par la direction générale et ses directeurs.

La chambre régionale des comptes constate l'évolution de la structuration des services de l'établissement public de coopération intercommunale depuis 2013.

4.3 Une remise à plat des indemnités et des primes

L'EPCI n'applique pas, pour l'instant, de modulation dans l'attribution des primes aux agents en fonction de la notation. Par ailleurs, une remise à plat nécessaire de l'attribution des nouvelles bonifications indiciaires (NBI) a été opérée lors du présent contrôle, pour respecter les conditions prévues par les textes de référence. Il s'avère en effet que lors de la mise en place initiale du régime indemnitaire en 2002, les NBI ont été utilisées comme une variable d'ajustement pour les régimes indemnitaires de la filière administrative, ce qui explique leur poids non négligeable par rapport à la masse salariale totale dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Données relatives aux nouvelles bonifications indiciaires en 2016

Effectif réel titulaires	547
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	195
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	35,65%
Dépense annuelle 2016	159 585,42 €

Source : CALM

Les régimes indemnitaires, mis en place dans le cadre d'une DRH mutualisée de la ville-centre et de l'agglomération, utilisaient la NBI pour les agents municipaux et communautaires comme une variable d'ajustement. Ainsi, tous les adjoints administratifs percevaient systématiquement une NBI de 10 points au titre des fonctions d'accueil à titre principal, même sans exercer cette fonction. Tous les attachés percevaient systématiquement une NBI de 25 points au titre des fonctions d'encadrement d'un service administratif d'au moins 20 agents, sans avoir pour autant des fonctions d'encadrement.

Dans le cadre de la mise en place du nouveau régime indemnitaire réglementaire (RIFSEEP) au 1^{er} juillet 2017, un travail sur l'ensemble des NBI a été mené à l'échelle de l'EPCI et seuls les agents exerçant effectivement les fonctions éligibles perçoivent les NBI correspondantes.

Dans sa réponse, le président a indiqué que la communauté d'agglomération a revu son régime indemnitaire en juillet 2017 et limité l'attribution des bonifications indiciaires conformément au cadre légal : celui-ci passe à un montant mensuel de 15 539 € à 9 322 €.

4.4 La mise en conformité de la durée du temps de travail

Le protocole relatif à la durée du temps de travail a fait l'objet d'une refonte dans le cadre d'un travail mené en concertation avec les organisations syndicales et validé par la délibération du 9 mars 2017. La refonte de ce protocole s'articule autour de plusieurs objectifs ⁴⁸avec en premier lieu une mise en conformité par rapport aux cadres légaux de référence. La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1607 heures. Elles correspondent aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 à compter du 1^{er} janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées 7 heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005. Le congé annuel est d'une durée égale à 5 fois les obligations hebdomadaires de service accompli par l'agent, pour une année de service du 1^{er} janvier au 31 décembre. En parallèle de cette refonte, l'EPCI s'est doté d'une application informatique permettant la gestion des horaires variables, des congés et autorisations d'absence, des plannings, des heures supplémentaires et astreintes.

La chambre régionale des comptes constate que la délibération du 9 mars 2017 est conforme à la réglementation en vigueur.

4.5 Un absentéisme modéré mais en augmentation

La hausse du taux d'absentéisme sur les dernières années s'explique, selon la communauté d'agglomération, principalement par le vieillissement des agents des régies de proximité (voirie, assainissement, propreté...). Cet absentéisme se présente comme suit avec des taux en dessous de la moyenne nationale.

⁴⁸ Une optimisation du service rendu à l'utilisateur, une amélioration des conditions de travail par une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, la prise en compte de la pénibilité, une même application des règles relatives à la prise de congés, à la compensation des heures supplémentaires et des astreintes au sein de l'EPCI.

Tableau n° 6 : Absentéisme du personnel de la CALM

TITULAIRES		2013	2014	2015	2016
	Effectifs titulaires	516	538	540	547
Nb jours d'absence	Total	11595	11962	13307	14898
Nb jours d'absence par agent/an		22,5	22,2	24,6	27,2
Taux absentéisme		6,2	6,1	6,8	7,5
NON TITULAIRES					
	Effectifs non titulaires	57	60	54	95
Nb jours d'absence	Total	1894	930,5	1683,5	1728
Nb jours d'absence par agent/an		33,2	15,5	31,2	18,2
Taux absentéisme		9,1	4,2	8,5	5,0

Source : CALM

La chambre régionale des comptes constate que l'absentéisme des titulaires et des non titulaires représente 10 agents en équivalents temps plein (ETP) soit un ratio inférieur à la moyenne nationale.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué dans sa réponse que « *la hausse de l'absentéisme s'explique en partie par une pyramide des âges défavorable sur les régies techniques de proximité en particulier au sein de la Direction travaux et infrastructures (avec des métiers où la pénibilité est une donnée importante). Pour tenter d'y remédier, la CALM a déployé des moyens humains dans le cadre de sa politique « santé sécurité », organisé des réunions mensuelles par le service de médecine préventive et a constitué un groupe de travail autour des métiers de la propreté* ».

4.6 La politique de la CALM en matière de recrutement et de remplacement

Le flux net des entrées et des sorties dans l'établissement public de coopération intercommunale est récapitulé en annexe 4. Il correspond à un excès de sorties de 2013 à 2015, les recrutements externes ayant repris en 2016. Ainsi, le taux de remplacement des départs en retraite diminue de 81,8 % en 2013 à 38,5 % en 2015. La fonction recrutement a été internalisée en 2015 dans le cadre de la création de la direction des ressources humaines, en lien avec le processus de fin des mises à disposition de services ressources par la ville de Limoges. Dans un contexte de structuration de directions ressources (affaires juridiques, marchés publics, moyens généraux, systèmes d'information, patrimoine bâti, ressources humaines, entretien ménager), la politique de recrutement s'est structurée, selon la communauté d'agglomération, autour d'un objectif de rationalisation des moyens et d'optimisation de l'organisation pour contenir l'évolution des effectifs et la masse salariale qui en découle. Ainsi, sur les 75 agents qui composent les directions ressources, 43 seulement ont fait l'objet de recrutements externes (notamment par des agents venant de la ville de Limoges), et 32 ont été redéployés en interne. De plus, lorsque les départs en retraite sont compensés, ils donnent lieu à analyse systématique du besoin et à redéploiement si nécessaire du poste sur un besoin plus important à l'échelle de la direction voire au-delà. Une quinzaine de postes ont ainsi été redéployés en 2015 et 2016. Pour 2017, la phase d'internalisation étant terminée, aucune création de poste n'a été apportée au tableau des emplois budgétaires.

La chambre régionale des comptes constate qu'en matière de recrutement une priorité a été donnée au redéploiement interne par rapport au recrutement externe.

5 LES POLITIQUES CADRES DE LA CALM

5.1 Le pilotage de la maîtrise des dépenses de fonctionnement

La maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement est un sujet important pour toute communauté d'agglomération afin de maintenir une capacité d'investissement forte, sans hausse de la fiscalité⁴⁹. Cette exigence a été accrue ces dernières années par la raréfaction des ressources pour les collectivités locales avec le prélèvement sur la DGF au titre de la contribution au redressement de la dette publique. Aussi, l'évaluation de l'effort en termes d'économies sur les dépenses de fonctionnement, compétence par compétence, pour que le service rendu le soit au coût le plus juste, paraît encore plus nécessaire avec la perspective du « pacte de confiance » qui devrait entrer en vigueur en 2018. En effet, un des piliers annoncés du pacte de confiance à venir est l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

La chambre régionale des comptes constate que :

- **certaines missions sont marquées sur les dernières années par un réel effort d'économie (cas de l'assainissement⁵⁰) ;**
- **pour d'autres missions, des progrès en termes d'organisation et d'optimisation sont possibles (gestion des aires de gens du voyage par la réduction des aires d'accueil, voirie⁵¹) ;**
- **certaines dépenses n'ont qu'un faible potentiel d'économies ou tendent à évoluer systématiquement à la hausse (développement économique, déchets⁵², transports).**

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué, dans sa réponse, que : « *L'évolution de ces dépenses correspond à des choix politiques. S'agissant de l'interrogation sur le coût de la gestion des déchets, les dépenses de fonctionnement ont également diminué sur la période étudiée malgré l'élargissement du périmètre à Chaptelat en 2017 (-3.5% entre 2017 et 2014). On peut effectivement être d'accord avec le fait que désormais le potentiel d'économie est quasi nul et même qu'il y a un risque d'augmentation, pour les prochaines années, lié à l'inflation (révision de prix des marchés de prestation) et aux contraintes réglementaires en matière de traitement. S'agissant des aires d'accueil de gens du voyage, elles sont au contraire sous calibrées, et il faut envisager la création d'une nouvelle aire d'accueil de moyen passage* ».

La dernière analyse prospective, notamment de la section de fonctionnement, a été réalisée en 2012, même s'il est annuellement procédé à une actualisation de celle-ci par une prospective interne. La programmation des dépenses n'est à ce jour formalisée que pour l'investissement. Le plan pluriannuel de fonctionnement n'est pas encore réalisé.

⁴⁹ Au cas particulier inchangé depuis le début du mandat, sauf sur le « versement transport ».

⁵⁰ Des économies significatives ont été réalisées notamment sur les consommations d'énergie et les réactifs ou la reprise en régie de l'exploitation sur 7 communes.

⁵¹ S'agissant de la voirie, le principal gisement d'économie pour l'avenir réside dans l'optimisation des ressources régie et matériel, qui pourrait se traduire par la création d'équipes territorialisées dédiées à la compétence, avec des moyens affectés optimisés sur chacun des secteurs géographiques de référence. Sans perdre de la proximité, et donc de la réactivité, cette organisation permettrait une économie de moyens. De même, la simple externalisation de l'entretien des engins et véhicules permettrait des économies sensibles.

⁵² Si les coûts associés aux collectes des déchets ont diminué sensiblement entre 2014 et 2016 grâce au nouveau service mis en place depuis le 1er octobre 2015. L'économie s'élève à 1 M€ sur ce poste en 3 ans. Les gisements d'économie sur la compétence « déchets » sont minimes. Les évolutions des dépenses à plus long terme seront en effet inexorablement en hausse du fait d'un contexte national contraint quant à la gestion des déchets et de l'obligation d'investir dans de nouvelles installations de traitement.

L'intérêt de la réalisation d'un plan pluriannuel de fonctionnement est triple. Un tel document est utile pour mieux encadrer et prévoir l'évolution de la section de fonctionnement, en couvrant l'ensemble des budgets de la collectivité. De plus, il permet de poser pour chaque mission le minimum incompressible de dépenses qu'il est nécessaire de reconduire. Enfin, il permet de faire apparaître plus clairement les arbitrages à opérer pour moduler à la hausse ou à la baisse l'offre de services de la communauté d'agglomération.

La chambre régionale des comptes constate que l'analyse de l'évolution des charges et des économies potentielles par politique publique se doit encore plus d'être pilotée dans la perspective du pacte de confiance annoncé par l'État. La recherche d'économies de fonctionnement rend utile le cadre d'un plan pluriannuel de fonctionnement (PPF).

La chambre régionale des comptes invite la CALM à l'élaboration d'un plan pluriannuel de fonctionnement permettant le cas échéant de flécher des plafonds d'augmentation par politique publique.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué dans sa réponse que le plan pluriannuel de fonctionnement est déjà existant au pôle « qualité de vie » et au pôle « ressources ». Sa généralisation à l'ensemble des services est souhaitée.

5.2 La voirie : conciliation de la vision communale et de la vision communautaire

La voirie est un enjeu fort de proximité, et la communauté d'agglomération a indiqué son souci, en terme d'efficacité et de réactivité, que les maires soient parties prenantes des actions menées dans ce domaine et restent un relais après des usagers et citoyens. Les programmes⁵³, qu'il s'agisse d'entretien courant ou d'opérations de réaménagement de centre –bourg, sont donc élaborés conjointement en fonction de la réalité des besoins, et de manière pluriannuelle, dans le respect du PPI qui a défini une enveloppe voirie qui reste globale⁵⁴.

La référence à des enveloppes de transfert, fixées par la commission locale d'évaluation des charges (CLECT) lors de la prise de compétences, est implicite pour la voirie, transférée en 2006. Depuis 10 ans, la CALM s'est efforcée de ne pas réduire l'action communautaire à un simple « droit de tirage » sur les montants arrêtés pour chaque commune par la CLECT. À cette fin, deux modulations sont opérées par la communauté d'agglomération : la gestion de la compétence dans le temps et la définition d'objectifs de gestion du patrimoine routier. D'une part, cette évaluation a été conçue comme la somme annuellement nécessaire pour exercer la compétence dans la durée sans pour autant exclure que le montant des dépenses puisse varier d'une année sur l'autre en

⁵³ Un relevé exhaustif de l'état du patrimoine routier transféré a été réalisé en 2010 par l'agglomération sur l'ensemble des communes (2011 pour Limoges), et est mis à jour chaque année. A chaque extension du périmètre de l'agglomération, il est procédé de même à une évaluation de l'état du patrimoine transféré. Les objectifs sont les suivants : éclairer la décision des élus quant au niveau de qualité de service réel de la voirie sur le territoire par rapport aux attendus ou objectifs et permettre d'évaluer l'impact des investissements consentis sur ce niveau de service.

⁵⁴ L'enveloppe unique existe bien, elle est fixée par le PPI à hauteur de 15,7 M€ ; en termes d'investissement, les 1478 kms de voirie revêtus font l'objet d'un examen homogène et l'accent est mis sur les territoires où les voiries sont les plus dégradées, tout en veillant à ne pas laisser se dégrader ceux où le niveau de service est satisfaisant. En complément, les actions d'entretien sont menées par la régie (personnel communal mis à disposition et personnel communautaire) à l'échelle de secteurs géographiques regroupant de 2 à 4 communes, et non plus à l'échelle communale.

fonction des priorités. D'autre part, la voirie de chaque commune est notée sur 20, par la communauté d'agglomération, en fonction de sa qualité. La communauté s'est fixée un objectif d'homogénéisation des voiries, et celles qui sont moins bien notées font l'objet d'un effort supérieur.

Par rapport aux évaluations de transferts initiales, le retour sur expérience a, selon la communauté d'agglomération, permis de réajuster certaines enveloppes en deçà desquelles le patrimoine routier se dégrade, que ce soit par commune (en lien avec le linéaire de voirie et le trafic routier supporté) ou de manière globale sur le territoire. Chaque commune se voit donc affectée annuellement à minima cette enveloppe de renouvellement pour des travaux sur son territoire. Une enveloppe complémentaire est ensuite répartie en fonction des notes⁵⁵ et affectée à des opérations d'entretien courant, dans un objectif d'amélioration du patrimoine.

La chambre régionale des comptes constate la volonté de concilier la répartition des travaux avec des objectifs opérationnels, notamment de qualité, ce qui conduit la communauté d'agglomération à ne pas simplement rétrocéder les sommes arrêtées au titre des transferts de compétences.

Cette pratique impose des contraintes de transparence (communication sur les montants retenus et réalisés annuellement), mais aussi financières. En effet, il est difficilement envisageable que les travaux soient durablement inférieurs aux montants retenus par la CLECT.

Cette pratique impose des contraintes de transparence (communication sur les montants retenus et réalisés annuellement), mais aussi financières.

La chambre régionale des comptes invite la CALM à procéder à un toilettage de la charte de gestion de la voirie qui pourrait être l'occasion de progresser sur l'information et la concertation avec l'échelon communal.

Le président de la communauté d'agglomération a souhaité souligner dans sa réponse les éléments d'information et de concertation existants déjà avec l'échelon communal : « *Le programme annuel de travaux de voirie de chaque commune est validé par le maire. La plupart de ces opérations sont proposées par la Commune et mises en œuvre par la communauté d'agglomération. La réaffirmation, au sein du règlement de voirie, des prérogatives du président de l'agglomération à exercer son pouvoir de police de conservation s'appuieront sur une prise en compte, en toute transparence, de critères prioritaires tels que la note qualitative de l'état de chacune des voies de la commune modulée par de nouveaux critères représentatifs de son usage, notamment en termes de trafic de poids lourds* ».

⁵⁵ Par exemple, en 2016 et 2017, les voiries des communes rurales ayant une note inférieure à 16 ont bénéficié d'une enveloppe complémentaire de 30% par rapport au budget minimal de maintien du patrimoine routier (budget minimal qui n'a plus de commune mesure avec l'évaluation de transfert initiale). Le constat d'une relative stagnation de l'état du patrimoine entre 2016 et 2017 amène l'agglomération à consacrer en 2017, toutes communes confondues, une plus grande part de son budget à des opérations d'entretien courant plutôt qu'à des opérations plus lourdes de réaménagement.

5.3 L'agenda 21 : cadre d'évaluation et cohérence territoriale

Suite à l'adoption de son agenda 21 en 2009⁵⁶, et à la mise en œuvre d'un premier programme d'actions opérationnelles, la CALM a engagé la refonte de son agenda 21 dans une démarche d'amélioration continue en 2017. La communauté d'agglomération a indiqué que l'agenda 21 doit ainsi faire sien les enjeux exprimés dans le cadre stratégique du projet de territoire tout en proposant une grille de lecture permettant d'analyser sa contribution à l'atteinte des finalités⁵⁷ du développement durable qu'elle s'est fixée. Le projet doit permettre une nouvelle « lecture » développement durable des politiques de la CALM avec une forte dimension opérationnelle. Il doit, selon l'intercommunalité, s'orienter vers les thématiques les plus porteuses de sens pour le territoire et passer par l'identification d'objectifs précis accompagnés d'indicateurs d'évaluation ce qu'une recommandation⁵⁸ de la chambre régionale des comptes dans son précédent rapport avait déjà préconisé.

Recommandation n° 5 : Assortir, dans la perspective de sa refonte, l'agenda 21 intercommunal d'objectifs explicites et d'un dispositif d'évaluation régulière de ses impacts techniques et financiers au moyen d'indicateurs chiffrés.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué, dans sa réponse, souscrire à cette recommandation.

L'agenda 21 de la ville de Limoges a été élaboré en 2004 et adopté en 2005. En 2006, Limoges Métropole engageait sa propre démarche d'élaboration d'un agenda 21 communautaire. Dans le cadre de cette élaboration, un diagnostic territorial a permis de dresser l'état des lieux de l'ensemble des pratiques et actions en cours sur le territoire communautaire, et notamment d'intégrer les politiques communales de développement durable comme l'Agenda 21 de Limoges. Une large concertation pour la co-construction du programme d'action a permis d'assurer la cohérence et l'articulation du programme opérationnel d'agenda 21 communautaire avec les initiatives communales, mais avec deux organismes disposant du même exécutif. La principale

⁵⁶ Adopté en juillet 2006, le cadre de référence national des projets territoriaux de développement durable, élaboré en concertation avec les ministères, les associations d'élus et les collectivités locales, a permis de donner un cadre et une définition commune aux agendas 21 locaux. S'appuyant sur les trois piliers économie/environnement/social, il rappelle que le développement durable poursuit cinq finalités essentielles : lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ; préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources ; épanouissement de tous les êtres humains ; cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations ; dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables. Il identifie cinq éléments déterminants pour assurer le succès d'une démarche de développement durable : une stratégie d'amélioration continue ; la participation des acteurs ; l'organisation du pilotage ; la transversalité des approches ; l'évaluation partagée.

⁵⁷ Consacrer la compétitivité du territoire en général et de son appareil productif en particulier ; conforter la qualité de vie des habitants, en terme de qualité environnementale mais aussi et terme de qualité de vie sociale (accès aux services, variété des offres, santé...) ; promouvoir la solidarité.

⁵⁸ La chambre avait considéré lors de son précédent rapport en 2014 que : « Sur le plan politique en revanche, le suivi et l'évaluation de l'agenda 21 établis en 2008 sont mal assurés. Aucune structure n'est dédiée à cette fonction : le comité de pilotage du projet d'agenda 21 ne fonctionne plus. Bien gérée par la sphère technicoadministrative, la démarche manque de relais au niveau des instances décisionnelles de la CALM. Selon l'ordonnateur, fort d'un bilan interne de l'agenda 21 dont 85 % des actions auraient été réalisées, la maturation de la réflexion autour des politiques de développement durable territorial aidant, il semble que la CALM souhaite finalement s'engager dans une refonte de son agenda 21. Dans ce cadre, il conviendrait de relever l'exigence qualitative des actions et d'élaborer un outil d'évaluations de la performance de l'agenda 21 tant sur le plan technique que financier en prenant en compte l'impact réel du plan territorial de développement durable. »

articulation entre l'agenda 21 communautaire⁵⁹ et le programme de développement durable de la ville de Limoges⁶⁰ demeure l'exercice des compétences propres à chaque structure. Pour autant, la refonte en cours de l'agenda 21 communautaire devra elle aussi s'inscrire dans une logique assurant la cohérence globale de la stratégie de développement durable du territoire.

La chambre régionale des comptes souligne la nécessité de bien articuler les deux documents de développement durable, de la ville centre et de la communauté d'agglomération, et au-delà d'assurer la cohérence d'ensemble pour toutes les communes de l'agglomération ayant élaboré des orientations stratégiques en la matière.

5.4 Le schéma d'assainissement collectif : réajustement des tarifs et besoins

Une étude financière rétrospective des comptes administratifs 2010-2015 du service d'assainissement a été effectuée et présente notamment les principaux ratios financiers (taux d'épargne brut, taux d'épargne net, capacité de désendettement). Ce document retrace également les grandes masses budgétaires et leur évolution en section de fonctionnement et d'investissement. L'analyse souligne 3 caractéristiques marquantes :

- les charges de fonctionnement ont été maîtrisées : elles sont inférieures en 2015 à leur niveau de 2011.
- le tarif de la redevance est passé de 0,933 € HT/m³ en 2013 à 1,024 € HT/m³ en 2016 et 1,05 € HT/m³ en 2017, soit une évolution de + 9,75 % sur 4 ans⁶¹.
- les recettes de fonctionnement ont été pénalisées par l'harmonisation tarifaire et la contraction des consommations (-2,5 % entre 2013 et 2015).

Par ailleurs, les comptes administratifs 2013 à 2015 montrent une tension financière sur les principaux ratios avec un taux d'épargne brut passé de 21,1 % à 17,6 % et une capacité de désendettement de 4 à 6,8 années. Une politique tarifaire basée sur une augmentation régulière des tarifs assainissement a été, selon la communauté d'agglomération, indispensable, afin de conforter l'équilibre du budget annexe assainissement face au recul des consommations taxables et aux charges de fonctionnement difficilement compressibles. Le taux d'épargne brut est remonté en 2016 à 27,8 % et celui de 2017 à 26,8 %. Pour la capacité de désendettement, elle est passé à 3,7 ans en 2016 et désormais 3,5 ans en 2017. Les augmentations tarifaires ont permis de diminuer la tension financière de ce budget tout en retrouvant un montant d'investissement de plus de 5 M€ en 2017.

⁵⁹ Ainsi, l'ensemble du programme d'actions agenda 21 adopté par Limoges Métropole porte sur la mise en œuvre de compétences stratégiques exercées par Limoges Métropole : gestion des déchets, transports en commun et mobilité douce, habitat...

⁶⁰ Le programme de développement durable de Limoges identifie ainsi à son propre niveau les actions relevant de ses compétences propres (gestion du patrimoine municipal, espaces verts, urbanisme...) et les actions portées par Limoges Métropole ayant un enjeu et un impact sur le territoire de la ville : préservation/valorisation des espaces naturels, développement de l'offre de transports en commun, création d'aménagement pour la mobilité douce, actions en matière de réduction des déchets.

⁶¹ L'augmentation du tarif est constante et fondamentale pour l'équilibre du budget annexe. Une étude comparative effectuée auprès de 34 grandes villes de France de plus de 90 000 habitants indique que le tarif assainissement de Limoges Métropole se situe en 4^{ème} position en 2015 des tarifs les moins élevés concernant les consommations type de 120 m³ (4/5 personnes par foyer) et 50 m³.

La chambre régionale des comptes observe qu'entre 2013 et 2017 la communauté d'agglomération a procédé à une série d'augmentations significatives de ses tarifs d'assainissement (+ 9,75 %) afin de prendre en compte la baisse des consommations enregistrées depuis 2013 et ainsi assurer l'équilibre du budget annexe. Ces augmentations ont permis d'augmenter la capacité de désendettement et de retrouver un montant d'investissement significatif.

L'étude du zonage communautaire de l'assainissement (menée de 2011 à 2014) a d'abord porté sur un recensement des données et des besoins potentiels auprès de chaque communes membres. Lors d'une première phase, une centaine de secteurs d'habitat existant avaient été recensés pour examiner l'opportunité d'un système collectif⁶². Une première analyse multicritères a été menée pour chacun des 100 sites, conduisant à les classer selon l'enjeu de leur équipement par un système collectif. Cette première phase a mis en évidence 35 sites, à enjeux modérés ou forts, et 65 sites où l'assainissement non collectif pouvait être maintenu comme modèle de gestion à privilégier pour l'avenir.

Lors d'une seconde phase, les 35 sites ont fait l'objet d'une évaluation technico-économique identifiant un coût global d'investissement de 10 millions d'euros pour 680 logements soit 1700 habitants à desservir et sur une priorisation des opérations.

Un scénario a été retenu pour environ 500 000 € d'investissement moyen annuel à consacrer à l'extension du système collectif. Ce scénario implique une augmentation sensible du produit de la redevance (4% par an pour 6 millions d'euros d'investissement global annuel – hors baisse des consommations à compenser en sus). De plus, les besoins de réhabilitation ou de renouvellement du patrimoine existant (50 stations d'épuration, 1000 km de collecteurs et 190 000 habitants déjà desservis) constituent par ailleurs un impératif et la responsabilité première de l'EPCI pour prévenir les risques en matière de pollution, d'insalubrité et de sécurité publique en cas d'effondrements d'ouvrages. La mise en œuvre de ces niveaux de dépenses d'investissement reste conditionnée par l'épargne du budget annexe de l'assainissement, qui résulte des redevances finalement votées et des évolutions nouvelles⁶³ sur le budget de l'assainissement. La communauté d'agglomération bénéficie d'un niveau de départ très favorable du tarif de la redevance (-25 % par rapport à la redevance moyenne des autres villes ou agglomérations de plus de 80 000 habitants).

La chambre régionale des comptes constate que les tarifs actuels de la redevance d'assainissement, même augmentés, ne permettent toujours pas de couvrir les investissements nécessaires à venir, pour financer les travaux sur les 35 sites jugés prioritaires, ainsi que les besoins de réhabilitation et de renouvellement du patrimoine existant.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué dans sa réponse que « *la redevance assainissement de Limoges métropole, une des moins chères des villes de plus de 90 000 habitants, permet une augmentation raisonnée des tarifs. Ceci étant effectivement rendu nécessaire car les investissements réalisés chaque année ne permettraient pas de couvrir la totalité des besoins en réhabilitation et renouvellement de patrimoine* ». Le président a également souligné que des études et travaux ont été engagés concernant les 3 premiers sites sur 35 jugés prioritaires. Il est prévu d'ici la fin du mandat d'engager les études pour sept autres sites.

⁶² A cette époque, l'assainissement collectif était considéré comme la solution de gestion à privilégier, conformément aux incitations financières (aides à l'investissement) mises en œuvre par l'Agence de l'eau et le Département.

⁶³ Impact de l'encours de la dette des communes récemment intégrées, charges centrales, dotations au titre des eaux pluviales

Il reste nécessaire d'intégrer au zonage de l'assainissement collectif, l'avancement des réalisations, les évolutions budgétaires et les diagnostics des deux dernières communes entrées dans l'EPCI.

La chambre régionale des comptes invite la CALM à mettre à jour le zonage de l'assainissement collectif.

Le président de la communauté d'agglomération a reconnu la nécessité de cette mise à jour, tant pour prendre en compte l'avancement des réalisations, que pour intégrer les communes de Couzeix et Chaptelat qui ont rejoint l'agglomération.

5.5 La collecte et le traitement des déchets : les outils de pilotage et la modernisation des capacités de traitement

Concernant la collecte des déchets, un effort particulier a été mis en œuvre pour mieux adapter la fréquence des collectes aux besoins de la population. La réduction des fréquences sur les communes autres que Limoges⁶⁴ a été mise en œuvre dès octobre 2009. Lors du renouvellement du marché public en 2015, la réduction des fréquences de collecte⁶⁵ a été mise en œuvre sur la commune de Limoges.

La chambre régionale des comptes constate que des mesures de réduction des fréquences de collecte ont permis de baisser la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Son taux a été diminué entre 2015 et 2018 passant de 9,10 % à 7,88 % pour les communes hors Limoges et de 6,64 % à 5,42 % pour Limoges.

D'autre part, 6 axes stratégiques ont été développés par la direction de la propreté pour les prochaines années :

1. Encourager la réduction et la gestion des déchets : - 4 % de déchets ménagers et assimilés entre 2015 et 2019 et - 15 % entre 2010 et 2025.
2. Améliorer le taux de valorisation des déchets collectés : atteindre le taux de 55 % en 2019.
3. Améliorer le service aux usagers et les conditions de son exploitation.
4. Optimiser le service pour en maîtriser les coûts.
5. Traiter les déchets dans des installations respectueuses de l'environnement, l'hygiène et la sécurité.

⁶⁴ Les fréquences de collecte communes aux 19 communes de Limoges Métropole (hors Limoges) sont d'une fois par semaine pour les bacs verts (Ordures Ménagères Résiduelles) et une fois tous les 15 jours pour les bacs bleus (Déchets Recyclables).

⁶⁵

- Passage de 2 à 1 collecte par semaine pour les bacs verts pour les secteurs à l'extérieur des boulevards périphériques
- Passage de 6 à 3 collectes par semaine pour les bacs verts individuels du secteur du centre-ville
- Renforcement avec 2 collectes par jour pour les bacs verts collectifs présents en permanence sur le domaine public de l'hyper-centre de Limoges

6. Disposer de futures installations performantes en remplacement des existantes incluant notamment la modernisation du centre de recyclage en 2018 et le remplacement ou le prolongement de la durée de vie de la centrale énergie déchets après 2022.

Si l'on considère la politique de réduction des déchets à la source menée depuis 2010, on peut constater des résultats mitigés à ce jour : diminution significative des ordures ménagères résiduelles dirigées vers la centrale énergie déchets (-6,9 %) mais augmentation globale des déchets ménagers et assimilés (et notamment les apports en déchetteries) (+3,7 %). La communauté d'agglomération a identifié des objectifs secondaires⁶⁶ pour cette réduction des déchets. Le second objectif concerne l'amélioration du taux de valorisation matière et organique. Là aussi, Limoges Métropole a identifié des actions à entreprendre⁶⁷ dans les prochaines années, ce qui nécessitera un pilotage avec un suivi précis des actions mises en œuvre.

La chambre régionale des comptes constate que la compétence ordures ménagères a permis la formalisation d'un document pluriannuel de performance fixant les objectifs quantitatifs à atteindre pour chacun des six axes stratégiques. Ce document est présenté chaque année en commission environnement et en commission des services publics locaux.

S'agissant de la compétence « collecte des déchets », la communauté d'agglomération pourrait également présenter à l'assemblée délibérante, lors du vote du compte administratif, une synthèse des indicateurs de performance en rapport avec les six axes stratégiques concernant les ordures ménagères, voire étendre ce « compte-rendu sur la performance » aux autres politiques publiques de l'agglomération.

Une étude commandée par Limoges Métropole concernant les « perspectives possibles du traitement des déchets de Limoges Métropole à horizon 2022 » a été menée en 2014. Elle visait à faire un comparatif de tous les modes de traitement des ordures ménagères résiduelles, sur le plan technique et financier en distinguant les coûts d'investissement du coût de revient du traitement à la tonne. Une des perspectives structurantes de cette étude est la réalisation d'un centre de traitement des ordures ménagères de type incinération d'une capacité de 95 000 tonnes qui aurait une vocation plus large que les limites du département de la Haute-Vienne. Le budget prévisionnel est de 87 M€ HT, 100 M€ HT en incluant les aléas et les frais de maîtrise d'œuvre. Ce projet n'est pas inscrit dans le plan pluriannuel d'investissement 2015-2020 car il n'interviendra au mieux que dans le mandat suivant. La chambre régionale des comptes constate la difficulté à ce jour de fédérer les partenaires sur un projet unique de centrale d'élimination des déchets.

5.6 La gestion des eaux pluviales : un surcroît de moyens à prévoir

La communauté d'agglomération dispose d'un schéma directeur et d'un zonage en matière de gestion des eaux pluviales approuvé après enquête publique en 2007. Il sera mis à jour pour tenir compte des évolutions de diagnostic, de l'intégration de 3 communes, et de la mise à jour du

⁶⁶ Développer le compostage individuel pour le pavillonnaire ; développer le compostage en pied d'immeuble pour l'habitat collectif ; développer le compostage en apport volontaire sur des zones ultra-denses sans espace vert.

⁶⁷ Le développement du parc de colonnes à verre pour optimiser les performances sur le tri du verre, la modernisation du centre de recyclage pour passer en extension des consignes plastiques, le développement d'une collecte spécifique Bio déchets pour les gros producteurs, le développement de la filière Mobilier sur l'ensemble des déchetteries, le développement d'une filière de recyclage du gravât récupéré en déchèterie pour éviter le stockage en classe 3.

schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Vienne.

Tableau n° 7 : Les dépenses en matière de gestion des eaux pluviales

Nature de dépense	Imputation	Montant BP 2017
Réseau de collecte unitaire	Dotation du budget général au budget annexe assainissement	2 405 000 €
Exploitation et entretien des ouvrages spécifiques d'eaux pluviales par la régie de l'assainissement	Dotation du budget général au budget annexe assainissement – remboursement de personnel et de fournitures	186 900 €
Etudes, exploitation des réseaux et bassins de rétention, opérations d'investissement spécifiques	Budget général – fonction 811 – gestion par la Direction de l'Assainissement	1 629 970 €
Travaux sur le réseau de collecte dans le cadre d'opération de voirie ou d'aménagement	Budget général	intégré à l'enveloppe VOIRIE de 15,7 M€

Source : communauté d'agglomération

Ces dernières années, ont été mises en évidence, dans certains secteurs urbanisés, des insuffisances du réseau de collecte et de régulation des eaux pluviales entraînant des inondations localisées (secteurs de Beausserie à Panazol, Balézy à Isle) qui nécessiteront des investissements importants pour créer de nouveaux collecteurs et/ou des bassins de rétention.

La chambre régionale des comptes relève les coûts importants afférents à la gestion des eaux pluviales, coûts parfois masqués par leur intégration aux dépenses de voirie, ainsi que la nécessité d'un surcroît de financement à l'avenir pour la modernisation des infrastructures.

D'une manière générale, le vieillissement des infrastructures dans de nombreux secteurs d'urbanisation datant des années 50 à 80, occasionne des besoins conséquents de renouvellement. D'autre part, le système de collecte des eaux pluviales (canalisations enterrées de gros diamètres) constitue pour certaines opérations seulement (travaux Vigenal) un poste de dépense élevé, équivalent voire supérieur à celui de la voirie elle-même.

La chambre régionale des comptes relève les coûts importants afférents à la gestion des eaux pluviales, auxquelles se rajoutent des coûts intégrés aux dépenses de voirie. De plus, apparaît la nécessité d'un surcroît de financement à l'avenir pour la modernisation des infrastructures.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué, dans sa réponse, « qu'effectivement l'urbanisation et l'exigence croissante de réglementation devrait entraîner la nécessité d'un surcroît de financement. Son montant exact sera précisé dans le schéma directeur des eaux pluviales ».

5.7 Le transport urbain : évaluation et plans de financement prévisionnel

5.7.1 L'évaluation du plan de déplacement urbain (PDU) et le financement des projets « transport »

L'outil politique et juridique au service d'une politique « Mobilité » est le plan de déplacements urbains (PDU). Cet outil de planification urbaine permet, sur la base d'un diagnostic sur l'offre et la demande de transport, d'organiser de manière plus rationnelle le partage de l'espace public à moyen et long termes (horizon à 10 ou 15 ans). C'est pour cela que la CALM a fait le choix de lancer la refonte de son PDU dont la version actuelle avait été élaborée en 2003. En 14 ans, il n'a jamais été évalué. La démarche a alors été lancée en juillet 2016. Elle se déroule en 4 phases. La phase 3⁶⁸ vient de débiter.

Recommandation n° 6 : Intégrer au calendrier du prochain plan de déplacements urbains une évaluation après cinq ans de mise en œuvre conformément au décret n° 2016-753 du 7 juin 2016.

La CALM a longtemps contenu son taux de versement transport (VT), 0,95 % au 1^{er} janvier 2012, notamment afin d'améliorer l'attractivité économique et fiscale du territoire. Son taux de VT était très inférieur aux niveaux observés dans des agglomérations comparables : les taux observés sur la strate plus de 200 000 habitants étant le plus souvent à 1,8 % voire à 2 %. Cette stratégie a entraîné une double conséquence : l'existence d'une subvention récurrente du budget principal⁶⁹ au budget annexe transport à partir de 2009, et une contrainte financière très forte pesant sur la politique transport, limitant son développement. Dans cette logique, deux augmentations mesurées du taux de VT ont été votées par du conseil communautaire en 2012 afin de passer le taux de VT de 0,95 % à 1,02 %. Cette légère augmentation n'a pas permis de contenir le déficit du budget annexe des transports, compensé par le budget principal. Les nouvelles actions⁷⁰ de modernisation du réseau de transport urbain ont impliqué d'augmenter le taux de VT, à la condition que la hausse soit à due proportion des besoins, quitte à procéder en plusieurs phases en fonction de l'évolution des actions lancées. Ces augmentations sont rendues possibles par le fait que la CALM garde l'un des taux les plus bas de sa strate de population. Ainsi, le conseil communautaire du 31 mars 2016 a porté le taux de VT à 1,38 % à compter du 1^{er} juillet 2016 afin de dégager 3 M€⁷¹ de recettes supplémentaires, soit 22 M€ de recettes VT en année pleine. En 2017, les recettes supplémentaires s'élèvent en année pleine à 6,7 M€⁷².

En collaboration avec la direction des transports et des déplacements, la direction des finances de Limoges Métropole a travaillé sur les besoins de financement « transport » à venir

⁶⁸

Phase 1: diagnostic, détermination des enjeux et identification des leviers d'actions (8 mois)

Phase 2: élaboration des scénarios (7 mois)

Phase 3: conception du programme d'actions (7 mois)

Phase 4: consultations obligatoires et adoption du pu (8 mois).

⁶⁹ 2,2 millions d'euros en 2012

⁷⁰ Nouvelle gamme tarifaire, meilleure desserte des communes de seconde couronne, mise en place de lignes structurantes en site propre, réflexion sur des véhicules propres, construction d'un second dépôt, projets d'aménagements en cours (quartier Bastide, secteur Hospitalo-Universitaire) ...

⁷¹ Une compensation du déficit du budget annexe Transport (2 M€), la mise en place de nouvelles offres (0,5 M€), le financement des Etudes Préliminaires TCSP (0,3 M€), l'amélioration de l'autofinancement (0,2 M€).

⁷² La compensation du déficit prévisionnel (2,4 M€), la mise en place de nouvelles offres (0,8 M€), la poursuite des Etudes Préliminaires TCSP (0,5 M€), l'acquisition de 2 trolleybus articulés (3 M€).

d'ici la fin de la mandature (2020). Cette prospective a été élaborée selon 3 scénarios plus ou moins volontaristes et les projections tendent à démontrer que le taux de VT en place depuis le 1er juillet 2016 (1,38%) devrait suffire à mener le projet de modernisation du réseau sur la base du scénario « grands projets » le plus ambitieux. Ce scénario est, selon la communauté d'agglomération, techniquement et financièrement réalisable ; le budget 2021 serait équilibré sans hausse du VT mais se réaliserait au prix d'un endettement très rapide à compter de 2019.

La chambre régionale des comptes constate que si la marge de manœuvre sur l'augmentation du taux de versement transport peut permettre de financer les projets de l'agglomération, elle suppose une anticipation des coûts prévisionnels d'investissement comme de fonctionnement et une attention toute particulière au ratio d'endettement. La communauté d'agglomération a initié cette démarche au sein de la partie financière du dernier rapport d'orientations budgétaires (600 000 € pour les études liées au bus à haut niveau de service). Le prochain rapport d'orientations doit pouvoir permettre de présenter une ventilation pluriannuelle, telle qu'appréhendée par l'assistance de maîtrise d'ouvrage en cours.

5.7.2 Les éléments à intégrer dans la prochaine délégation de service public sur le transport urbain

Il n'y a pas aujourd'hui de contrôle « formalisé » de la DSP pilotée directement par l'établissement public de coopération intercommunale. De façon plus générale, la CALM n'a pas mis en place un réel contrôle de gestion sur ses différentes DSP, et notamment celle des transports urbains. La communauté d'agglomération est dépendante des contrôles réalisés par le délégataire. Même si ceux-ci sont pour partie sous-traités à un prestataire externe, ils sont diligentés pour le compte du délégataire (parcours client mystère et contrôle de cinq critères : ponctualité, propreté, information aux arrêts, équipements et informations dans les véhicules, accueil au sein de l'agence commerciale). Seul le délégataire, la société de transports en commun de Limoges Métropole (STCLM), réalise des enquêtes de terrain dans le cadre de sa démarche qualité. Les résultats sont communiqués à la CALM par l'intermédiaire des rapports annuels du délégataire et des tableaux de bord mensuels de suivi de la DSP. Dans ce cadre, en l'absence de tout contrôle formalisé piloté directement par le délégant, aucun manquement du délégataire n'a été relevé depuis 2013. Suite aux négociations lors du renouvellement de la DSP, il avait été décidé par la CALM et la STCLM que les pénalités prévues initialement dans le contrat ne seraient pas appliquées.

La chambre régionale des comptes estime que le contrôle de l'exécution du service délégué ne peut se limiter à la réception des documents de contrôle interne établis par le délégataire et reposer sur un accord bilatéral de non mise en œuvre des pénalités.

Recommandation n° 7 : Définir, lors de l'élaboration de la prochaine délégation de service public, une mise en œuvre effective du contrôle du délégataire.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué, dans sa réponse, « *que le contrôle de gestion est une priorité forte de la communauté d'agglomération et qu'elle devra se donner les moyens de le mettre en œuvre efficacement dans le cadre de la prochaine délégation de service public, notamment en faisant réaliser pour son propre compte des enquêtes complémentaires et contradictoires et en prévoyant l'application réelle de pénalités en cas de manquements avérés* ».

La délégation de service public pour le transport urbain actuelle court jusqu'à fin 2018, avec une prorogation d'un an envisagée. Or du fait de l'évolution du réseau de transport

communautaire, un second dépôt d'exploitation est nécessaire pour assurer le remisage et l'entretien des véhicules, le dépôt actuel arrivant à saturation⁷³. Une réflexion sur la localisation de ce second dépôt sur la zone de la grande Pièce est en cours mais la dépense estimée ne figurait pas au plan pluriannuel d'investissement. Quel que soit le mode de gestion qui sera retenu⁷⁴, le second dépôt construit et financé par Limoges Métropole sera mis à disposition du prochain exploitant. Il apparaît nécessaire d'inclure les conséquences de cette mise à disposition dans l'équilibre à venir de la prochaine délégation de service public.

La chambre régionale des comptes invite la CALM à inscrire le coût prévisionnel du dépôt de bus au plan pluriannuel d'investissement.

⁷³ Dimensionné pour 100 véhicules, il en accueille aujourd'hui 130. De plus, les nouveaux véhicules qui seront dédiés au TCSP (longueur éventuelle de 24m) ne pourront pas être exploités sur le dépôt actuel qui n'est pas conçu pour accueillir ces types de véhicules.

⁷⁴ La procédure de renouvellement prévoit d'étudier le mode de gestion (DSP, régie, SPL...) le plus adapté.

6 LES RELATIONS ENTRE L'INTERCOMMUNALITE ET LA VILLE-CENTRE : DIVERGENCES ET CONSEQUENCES

Les compétences transférées à la communauté d'agglomération Limoges Métropole figurent dans le tableau récapitulatif en annexe 3.

En préambule de ces constats consacrés aux divergences entre ville-centre et établissement public de coopération intercommunale, il convient de souligner l'existence de collaborations réussies depuis 2014 et notamment les travaux de requalification des rues piétonnes du centre-ville ou la direction mutualisée du service des eaux et de l'assainissement. Les travaux de requalification des rues piétonnes du centre-ville de Limoges visaient à la redynamisation des rues les plus populaires et fréquentées du centre-ville et l'amélioration du cadre de vie. Ils ont été conduits et financés par la CALM⁷⁵ et la ville de Limoges selon leurs compétences respectives, pour un coût estimatif global de 2,91 M€. C'est une des rares opérations où chacun des partenaires porte un regard positif sur le travail accompli, notamment s'agissant de la préparation et de la coordination, chacun étant resté strictement dans ses compétences. La mutualisation⁷⁶ du service de l'eau et de l'assainissement⁷⁷ démontre également la capacité des deux collectivités à mettre en œuvre un service mutualisé de façon coopérative. L'appréciation du bon fonctionnement de ce service est complètement partagée par les deux entités. Toutefois, au cas particulier, cette expérience de coopération réussie s'interrompra fin 2019 avec le transfert, rendu obligatoire par la loi NOTRe, de la compétence eau vers la communauté d'agglomération.

Indépendamment des divergences qui séparent les deux collectivités, des points de convergences sont néanmoins constatés, avec des coopérations notamment qui sont maintenues.

Le président de la communauté d'agglomération a souhaité dans sa réponse souligner que « *les divergences existent, mais la CALM remarque aussi que plus de 95% des délibérations du conseil communautaire sont votées à l'unanimité ...* ».

6.1 Les divergences entre la communauté d'agglomération et la ville-centre

6.1.1 L'origine des divergences initiales entre la ville centre et la communauté d'agglomération

6.1.1.1 Une appréciation différente de l'intercommunalité

La divergence de perception du rôle d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est au cœur de la mésentente entre la ville et Limoges Métropole.

⁷⁵ La CALM, en tant que maître d'ouvrage unique des travaux et maître d'œuvre, s'est chargée de l'organisation et la coordination générale du chantier. La ville de Limoges a participé au suivi et à la réception des travaux de la phase chantier. La collaboration entre la communauté d'agglomération et la ville de Limoges s'est effectuée de plusieurs manières par la mise en place de rencontres mensuelles, par des réunions publiques régulières ou au travers du comité de suivi mensuel interne.

⁷⁶ Une des dernières compétences mutualisées

⁷⁷ La direction de l'assainissement et des espaces naturels de la CALM et la direction de l'eau de la ville de Limoges sont pilotées par une directrice commune. Les services relations-usagers et travaux sont composés de personnels mis à disposition.

Cette divergence est en filigrane du document « *les 12 attentes pour relancer le dialogue* ». L'exécutif de la ville de Limoges exprime une opposition forte à toute considération plaçant la communauté d'agglomération au-dessus des communes et disposant d'un pouvoir supra communal qui s'imposerait à ses communes membres. Selon la ville de Limoges, l'intercommunalité se limite à une coopération d'actions publiques au service des communes au sein d'une instance de dialogue et de concertation. L'établissement public n'est considéré que comme la cheville ouvrière du projet pensé par les communes. Comme mentionné dans plusieurs délibérations de la ville-centre, les communes doivent être au centre de l'action intercommunale. Pour Limoges, cette prise en compte prime sur la légitimité communautaire.

La communauté d'agglomération considère pour sa part devoir relever le défi d'un développement territorial équilibré. Sur de nombreux sujets, l'exécutif de la communauté d'agglomération défend le pouvoir autonome de l'établissement public sans tutelle des communes ou des maires. Le président de la communauté d'agglomération considère qu'il se doit d'être membre de la conférence des maires qu'il a instituée et qu'il doit même naturellement la présider ou la coprésider.

La chambre régionale des comptes observe que la ville-centre défendait sur la période de contrôle une vision de l'intercommunalité qui interrogeait la mise en œuvre des principes de spécialité⁷⁸ et d'exclusivité⁷⁹ des EPCI.

6.1.1.2 Des divergences relatives à la gouvernance

Une première divergence concerne le périmètre de la communauté d'agglomération Limoges Métropole. Pour sa part, le maire de Limoges est favorable à l'intégration d'Aixe-sur-Vienne dans le périmètre de Limoges Métropole. Il est légitime de se poser la question de l'intégration de cette commune contigüe à la commune de Limoges par le Nord, voie de circulation fluviale naturelle historique du territoire et incluse dans le bassin d'emploi de Limoges. Le maire considère que l'absence d'Aixe-sur-Vienne au sein de l'agglomération constitue une « dent creuse » dans l'aire urbaine de Limoges. Tel n'est pas l'avis de la communauté d'agglomération qui estime que la commune d'Aixe-sur-Vienne n'est pas contigüe à Limoges, que les moyens de communication structurants sont plus les routes que la Vienne et que le bassin d'emploi de Limoges intègre in fine les 200 communes du département. A fortiori, l'intercommunalité a rappelé que l'établissement public Val de Vienne a voté à l'unanimité contre son intégration éventuelle dans l'agglomération.

Une seconde difficulté est née lors de la préparation du contrat de cohésion territoriale 2015-2020 (plus communément appelé « contrat d'agglomération »). La ville-centre impute à la

⁷⁸ En vertu du **principe de spécialité**, un EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées. Pour les communautés d'agglomération, structures très intégrées, le législateur détermine des groupes ou blocs de compétences obligatoires et optionnels dont il définit précisément le contenu. Les conseils municipaux sont **tenus de transférer les compétences incluses dans les groupes obligatoires et dans ceux choisis à titre optionnel**. L'EPCI n'a donc que des compétences d'attribution que les communes membres peuvent ou doivent lui transférer. En tout état de cause, la commune conserve une vocation générale sur son territoire tandis que l'EPCI obéissant au « principe de spécialité » ne peut agir en dehors des compétences qui lui ont été attribuées.

⁷⁹ En application du **principe d'exclusivité**, les EPCI sont les **seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées**. La création de l'EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées. Le choix en faveur de l'intercommunalité engage donc durablement les communes, qui dès lors ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelque forme que ce soit, dans les domaines de compétences transférés à l'EPCI et doivent respecter des règles juridiques très strictes si elles désirent ultérieurement se retirer de ce groupement intercommunal.

communauté d'agglomération le nombre insuffisant de projets retenus, 4 projets sur 19 projets présentés, représentant initialement plus de 134 M€ d'investissements. Ces quelques projets, malgré leur importance, ne sont pas à la hauteur de ce que pourrait attendre la ville-centre d'une agglomération dont elle représente 66 % des habitants. Les principales opérations structurantes, qui visent à renforcer l'attractivité de la ville à l'image de la requalification des rues piétonnes ou de la Place de la République, de la restructuration des halles centrales ou encore le renforcement du pôle théâtre n'ont pas été retenues au titre du contrat d'agglomération. La chambre régionale des comptes a cependant pu constater que la liste des projets souhaités par Limoges a été transmise par la ville à la communauté d'agglomération (par courriel du 5 février 2015) et que cette liste a été adressée par la communauté d'agglomération (par courriel du 6 février 2015) au service de la cohésion territoriale de la région Limousin. La sélection ultérieure a été opérée par la région Limousin qui a retenu les projets correspondant aux critères d'éligibilité du « guide des politiques territoriales ». La communauté d'agglomération a donc été « transparente » en ne supprimant à son niveau aucun des projets proposés par la ville et le ratio des dossiers retenus ne lui est aucunement imputable mais relève des arbitrages effectués par la région.

Sans pour autant méconnaître les divergences entre ville et communauté d'agglomération, la réponse du président de la Région Nouvelle-Aquitaine fait apparaître que c'est essentiellement le non-respect du calendrier de transmission par la communauté d'agglomération qui a amené à reporter l'examen des projets lors de la clause de revoyure. Le 30 décembre 2014, un courrier de la Région rappelle à l'agglomération la nécessité de transmettre les pièces manquantes (notamment les fiches-projets de la ville de Limoges) pour finaliser les discussions avant le 23 janvier 2015. Le 09 février 2015, une note interne de la Région signale que le délai de transmission par l'agglomération des 14 autres projets de la ville de Limoges est dépassé. La liste des projets souhaités par Limoges a été transmise par la ville à la communauté d'agglomération par courriel du 5 février 2015. Cette liste a été adressée le lendemain par la communauté d'agglomération, par courriel du 6 février 2015, au service de la cohésion territoriale de la région Limousin.

Une troisième divergence tient à l'attribution des délégations aux élus communautaires issus de la majorité de Limoges. Pour l'exécutif de la ville, la participation à la gouvernance de l'agglomération au travers des quatre vice-présidences attribuées à la majorité municipale ne paraît pas suffisante. Les vice-présidents issus de la ville-centre ne sont, selon elle, jamais conviés aux réunions hebdomadaires qui traitent des sujets d'importance avec le président de l'intercommunalité. D'autre part, s'agissant de la nature même des vice-présidences, la ville estime, hormis la vice-présidence relative à l'aménagement du territoire, que les vice-présidences accordées aux élus issus de la ville-centre ne présentent qu'un intérêt relatif et ne correspondent pas aux compétences opérationnelles de la CALM. Elle considère que certaines délégations stratégiques devraient être attribuées à des élus limougeaux compte tenu de leurs incidences directes sur la ville (habitat/logement avec un parc à 99,3 % sur le territoire de la ville ; tourisme avec la majeure partie de l'offre touristique sur le territoire de la ville). La communauté d'agglomération considère quant à elle que plusieurs enjeux importants sont confiés à des élus de la ville-centre (les activités commerciales et artisanales, la cohésion communautaire et la mutualisation, les réseaux de ville, l'aménagement de l'espace et le projet de territoire) et regrette que ces délégations n'aient pas toujours entraîné l'implication des élus.

Dès 2014, le périmètre de l'intercommunalité, le contenu du contrat d'agglomération ou l'attribution des délégations aux élus communautaires ont été des sujets de dissensions entre la ville centre et l'intercommunalité.

6.1.2 Le bilan des attentes exprimées par la ville de Limoges

Le maire a transmis le 18 janvier 2017 un document présentant 12 propositions qui sont dès l'origine des contre-propositions rédigées par la ville de Limoges pour justifier son opposition au passage en communauté urbaine. Chacune des propositions est examinée ci-après. Il apparaît, un an après, des divergences importantes dans l'analyse de leur mise en œuvre par la communauté d'agglomération.

6.1.2.1 Le pacte de gouvernance

La proposition n°1 de Limoges visait à établir un pacte de gouvernance sur lequel devaient être bâties les procédures de concertation et de décision régissant le fonctionnement de la communauté d'agglomération. La communauté d'agglomération a, dans cette perspective, élaboré un pacte de gouvernance. Celui-ci renforce selon elle le rôle du maire et des communes en reconnaissant la place qu'elles occupent dans le dispositif communautaire par la création de nouvelles instances : une conférence pérenne des maires, des revues communales de projets au moins une fois par an ainsi que des réunions régulières entre la direction générale de la CALM et les directions générales des communes. Le projet de pacte de gouvernance tel qu'approuvé par la conférence des maires le 8 décembre 2016, démontre la volonté de Limoges Métropole de permettre à l'intercommunalité de disposer d'un espace d'expression de la volonté partagée des communes. Elle répond en grande partie, selon la communauté d'agglomération, aux demandes effectuées par la ville-centre. La ville, sans nier l'apport du pacte de gouvernance et de l'intégration des amendements qu'elle a proposés, se considère à l'origine de l'évaluation du pacte. Ce pacte de gouvernance a été voté par l'ensemble des communes à l'exception du maire de Limoges qui s'est abstenu.

Le maire dans sa réponse a indiqué reconnaître « *que l'Agglomération a tenu compte de mes remarques pour les amender dans le projet de Pacte* ». Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que « *le projet de pacte de gouvernance discuté à l'automne 2016 a très vite convergé vers une version partagée. Toutes les demandes de la ville ont été acceptées, dès l'automne.* »

6.1.2.2 Le veto communal

La proposition n° 2 de la ville de Limoges visait à réaffirmer le rôle essentiel de la commune au sein de l'EPCI en instaurant un « veto » communal sur le modèle de la navette parlementaire. Cette disposition va bien au-delà de ce que prévoit la loi, comme association des communes à la gouvernance d'une intercommunalité mais a été intégrée sous le terme « d'alerte

communale ». Elle reprend strictement la procédure détaillée par la ville de Limoges⁸⁰. Il s'agit selon la CALM d'ancrer la gouvernance de l'EPCI dans le plus grand respect des communes. Ce mécanisme leur garantit d'être associées à la mise en œuvre des projets communautaires impactant leur territoire et de pouvoir provoquer un débat dont les conditions de mise en œuvre apportent des garanties procédurales.

Le maire a indiqué dans sa réponse que s'agissant de la proposition n°2 « l'instauration d'un « veto communal » a été reprise sous le terme de « droit de réserve communal » dans le projet de pacte de gouvernance. La ville se félicite donc que le président de l'Agglomération ait retenu cette proposition ». Le président de la communauté d'agglomération considère que cette proposition est une proposition conjointe.

6.1.2.3 La volonté d'une représentation de la ville-centre dans les organes délibérants des établissements publics partenaires

La proposition n° 3 de la ville de Limoges visait à établir avec les communes concernées, leur représentation et leur prééminence au sein des organes délibérants des établissements pour lesquels leur légitimité est « indiscutable ». Il s'agissait pour elle d'établir une représentativité significative pour chaque commune.

Pour l'intercommunalité, les politiques en matière de logement, de tourisme, d'aménagement du territoire sont conduites par des élus de la communauté d'agglomération Limoges Métropole qui en exerce la compétence et assurent la représentativité des communes concernées. La communauté d'agglomération considère que l'intercommunalité est l'échelle pertinente pour mener à bien les politiques publiques correspondantes. Les élus communautaires (issus des conseils municipaux) sont pour l'établissement public intercommunal tout autant légitimes que les élus municipaux à représenter les habitants au sein de ces instances. Par conséquent, il est cohérent que les organes délibérants des établissements présents sur le territoire soient composés de représentants communautaires. Pour autant, la CALM veille à la représentativité de la ville-centre⁸¹ au sein de ces établissements, du fait de son poids démographique au sein de la communauté d'agglomération.

Il apparaît que les interrogations résident essentiellement dans la désignation des présidents de ces établissements qui devrait selon elle incomber à la ville-centre. La chambre régionale des comptes relève cette demande qui resterait à satisfaire notamment dans le domaine de l'habitat et du tourisme puisque, s'agissant des transports en commun, la majorité du conseil d'administration de l'établissement exploitant a été attribuée à la ville. La communauté d'agglomération a procédé à une application stricte du droit alors que la ville maintient sa demande tendant à ce que les organes délibérants des entités passant de la compétence municipale à celle de l'EPCI continuent

⁸⁰ Ainsi, tout projet communautaire implanté dans une commune mais qui recueillerait un premier vote négatif du conseil municipal (« droit d'alerte ») conduit l'intercommunalité et plus particulièrement la conférence des maires à rechercher à nouveau par voie du consensus l'adaptation du projet initial pendant un délai de trois mois avant le vote en conseil communautaire. La conférence des maires se réunira en associant le vice-président ou le secrétaire concerné par le projet et mettra tout en œuvre pour aboutir à un accord. En cas d'un nouveau désaccord, qui serait confirmé par un second vote négatif du conseil municipal concerné, le Président de l'intercommunalité choisit de présenter ou non le projet au vote du conseil communautaire.

⁸¹ Pour Limoges Habitat : sur les 6 élus communautaires membres du conseil d'administration, 4 sont issus de la ville-centre ; pour l'Office de Tourisme Intercommunal : sur les 9 élus membres du conseil d'administration, 4 seront issus de la ville-centre ; pour la STCLM : sur 6 représentants de Limoges Métropole au conseil d'administration, 3 ont été désignés par le maire de la Ville-centre, la ville de Limoges ayant quant à elle, en plus, désignée 3 élus municipaux.

à être représentés par les mêmes élus ou, a minima, que les nouveaux administrateurs soient proposés par le maire de Limoges.

6.1.2.4 La mise en place du conseil de développement de l'intercommunalité

La proposition n° 4 de la ville de Limoges visait à créer et réunir le conseil de développement de l'EPCI selon les critères définis par la loi. La CALM a effectivement inscrit la mise en place d'un conseil de développement, dans le pacte de gouvernance. Le maire a indiqué dans sa réponse que *« la Ville se félicite que l'EPCI l'ait entendu sur ce point »*. Le président de la communauté d'agglomération a pour son part indiqué que *« le conseil de développement fonctionne désormais. Il a été créé par délibération du conseil communautaire en date du 3 octobre 2017. Ce dernier s'est réuni à de très nombreuses reprises au cours du 1er trimestre 2018 afin de travailler sur les préconisations et analyses formulées par les groupes de travail « 3A » mis en place par l'agglomération (Attractivité, Accessibilité, Atouts du territoire) et sur le contrat d'attractivité conclu entre Limoges Métropole et la Communauté de communes Elan d'une part et la région Nouvelle Aquitaine d'autre part. »*

6.1.2.5 La préparation d'un projet de territoire

Les propositions n° 5 de la ville de Limoges visaient à confier à la conférence des maires l'établissement du diagnostic à partir duquel elle établira le projet de territoire à l'horizon 2030. La proposition n° 6 visait à décliner ce projet de territoire en programme de mandature défini par la conférence des maires pour qu'elle veille à sa bonne exécution. En ce qui concerne le diagnostic et l'élaboration du projet, un groupe de travail « projet de territoire » co-présidé par l'adjoint au maire de Limoges chargé de l'urbanisme, a examiné les axes possibles. La synthèse de ces travaux a été présentée en conférence des maires. Le projet a été soumis au conseil communautaire de décembre 2016 et communiqué aux maires.

La ville considère que le projet de territoire proposé par Limoges Métropole et présenté en conférence des maires l'a été sans en avoir préalablement informé le maire de Limoges. Selon la ville, la communauté d'agglomération ne l'a aucunement associée à cette démarche. Le projet de territoire serait insuffisant et lacunaire et de ce fait non recevable en l'état. Faire de ce projet de territoire un projet de mandature piloté par la conférence des maires à laquelle le président de l'établissement intercommunal serait simplement invité interrogerait la gouvernance de l'agglomération.

Le président de Limoges Métropole a indiqué dans sa réponse que *« dans le cadre de l'examen du contrat d'attractivité, une présentation a été faite aux élus sans réactions particulières de la ville qui a proposé d'alimenter certains éléments de diagnostic sans toutefois les transmettre. Le document a été soumis au conseil de développement et sert de base aux débats lancés dans le cadre des conférences citoyennes (16 et 31 mai, 13 et 20 juin sur 4 thèmes : mobilité, développement durable, solidarité, économie et emploi) »*.

6.1.2.6 La présidence de la conférence des maires

La conférence des maires est proposée par le projet de pacte de gouvernance⁸². La proposition n° 7 de la ville de Limoges visait à réserver la présidence de la conférence aux maires, à tour de rôle et selon une fréquence à convenir. Le président de l'EPCI actuel n'étant pas maire, il y serait seulement invité quand la conférence des maires le déciderait. S'agissant d'une instance de débat, d'arbitrage et d'anticipation sur les orientations stratégiques et les grandes décisions du territoire communautaire, il est pourtant légitime, selon l'intercommunalité, que le président de l'EPCI, à l'initiative de cette démarche, puisse la présider. Afin de reconnaître le rôle des communes au sein de cette instance et plus particulièrement le poids de la ville-centre au sein de l'EPCI, la communauté d'agglomération a proposé qu'elle soit co-présidée par le maire de la ville-centre, ce que le maire de Limoges a refusé, en souhaitant que la conférence des maires se tienne sans la présidence, ni même la présence systématique, du président de l'agglomération.

6.1.2.7 La délégation et la concertation pour les documents d'urbanisme

La proposition n° 8 de la ville visait à maintenir la commune au cœur du processus décisionnel des procédures d'urbanisme (PLU, PLUI, SCOT, PLH, PDU...). Dans cet esprit, il s'agissait de construire les documents de planification en liaison étroite avec les communes, de ne délibérer qu'après consultation des communes et confier à la conférence des maires la définition d'une charte de gouvernance politique des documents d'urbanisme fondée sur le principe de co-élaboration. S'agissant de la délégation aux communes de l'évolution des documents d'urbanisme, un accord conventionnel a été trouvé entre la commune et l'EPCI, la ville de Limoges assurant, comme elle le souhaitait, la fin de la procédure engagée. La communauté d'agglomération a précisé que la CALM construit et construira ses documents de planification en concertation étroite avec les communes. S'agissant de l'élaboration d'une charte de gouvernance des documents d'urbanisme, la communauté d'agglomération a indiqué souhaiter mettre en place des modalités de coopération avec les communes de façon la plus concertée possible.

6.1.2.8 Le processus de programmation des travaux de voirie

La proposition n° 9 de la ville de Limoges visait à maintenir la commune au cœur du processus décisionnel dans les programmes d'entretien et d'investissement de la voirie. Dans cet esprit, il s'agissait pour la ville de définir le calendrier prévisionnel de travaux et d'aménagement en liaison étroite avec les communes, de ne délibérer qu'après consultation des communes et de définir une charte de gestion de la voirie fondée sur le principe de co-élaboration. Les services de la ville de Limoges estiment possible d'améliorer la communication et l'information préalable. La ville centre estime également que l'intercommunalité ne doit exécuter que les travaux qu'elle aura acceptés, qu'elle s'abstienne d'effectuer ceux qu'elle n'aura pas demandés et qu'elle lui attribue un retour financier identique à l'attribution de compensation due par la ville et arrêtée lors du transfert par la commission locale d'évaluation des charges transférées.

La communauté d'agglomération a rappelé qu'en application des transferts de compétences il ne subsiste qu'une voirie communautaire, gérée de plein droit par l'intercommunalité. Cette compétence ne peut se résumer à une simple maîtrise d'œuvre confiée à l'EPCI par les communes. Rien n'impose que le calendrier prévisionnel des travaux soit soumis au vote du conseil

⁸² Sa création n'est pas prévue par les textes (sauf dans le cas d'une métropole « conférence métropolitaine » ou pour le transfert de la compétence PLU avec la mise en place d'une « conférence intercommunale »), elle ne peut être créée que de la seule volonté du président de la CALM de renforcer le rôle des communes et du maire au sein de la gouvernance de l'EPCI.

communautaire. Seules les délibérations relatives aux étapes importantes des grands projets (pour permettre de lancer les études de faisabilité, les sondages, de lancer les marchés) sont, lorsque cela est nécessaire, soumises au vote du conseil communautaire. Ainsi, dès lors que la compétence voirie a été transférée à l'intercommunalité, avec les charges et les moyens financiers et techniques correspondants, l'EPCI doit gérer pleinement l'exercice de cette compétence conformément à l'intérêt communautaire. Pour la communauté d'agglomération, la commune est d'ailleurs déjà au cœur du processus décisionnel⁸³ et si une charte de gestion de la voirie devait être mise en place, celle-ci devrait se limiter à préciser la périodicité des réunions entre communes et EPCI et à instituer des règles claires d'information, d'échanges d'informations et de prise en compte des attentes communales. Il ne saurait en effet pour la communauté d'agglomération être question d'instaurer des règles contraires aux dispositions de la loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, en limitant le rôle de l'intercommunalité à celui d'une simple structure de financement et d'exécution des travaux commandés par chaque maire.

La ville a précisé dans sa réponse qu'elle n'entend pas remettre en cause les principes de spécialité et d'exclusivité attachés au transfert de la compétence voirie et à l'établissement d'une charte de la voirie. Le maire indique à cet égard « *partager l'analyse faite par l'EPCI concernant la nécessité d'établir une Charte se limitant à préciser la périodicité des réunions entre communes et EPCI et à instituer des règles claires d'information, d'échanges d'information et de prise en compte des attentes communales. C'est bien là le but recherché par la Ville afin d'améliorer la programmation des travaux et la transparence en amont et au cours de leur réalisation. Plus globalement, la compétence voirie doit faire l'objet d'une redéfinition complète tant pour les modes opératoires insatisfaisants, que sur la compétence elle-même : la Ville a en effet transféré complètement sa voirie, donc ses moyens. Paradoxalement, elle se voit facturer des travaux par l'agglomération pour ce même domaine.* »

6.1.2.9 L'intérêt communautaire de certains équipements culturels, sociaux-culturels et sportifs

Dans ses statuts, la communauté d'agglomération dispose de la compétence optionnelle⁸⁴ construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs reconnus d'intérêt communautaire. La proposition n° 10 de la ville de Limoges visait à établir la liste des équipements culturels, sociaux-culturels et sportifs relevant de l'intérêt communautaire et comportait notamment, après sélection des équipements concernés, le financement de ces équipements par la solidarité communautaire afin d'en faire bénéficier les usagers du territoire.

En tout état de cause, il est nécessaire pour l'intercommunalité de statuer sur l'intérêt communautaire conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui laisse à la libre appréciation des délégués communautaires le soin de définir eux-

⁸³ Les programmes de voirie sont déjà établis de manière pluriannuelle avec les communes sur la base de l'état du patrimoine (volet entretien courant) et des projets des équipes communales (aménagement centre-bourg, requalification importante de voirie). Cette planification est affinée en fonction des interventions des différents concessionnaires en réunion de planning, mais également en fonction de l'état d'avancement des études et des souhaits des élus communaux. Cette programmation est ensuite modulée en fonction des contraintes de l'EPCI (plan de charge, études, marchés, circulation, période creuse de transports en commun) et peut subir des aléas.

⁸⁴ Le conseil communautaire a déjà déterminé, à la majorité des deux tiers de ses membres, trois équipements relevant de l'intérêt communautaire. L'article L 5216-5 III du CGCT prévoyant un transfert total de la compétence en l'absence de définition de l'intérêt communautaire ne trouve donc pas à s'appliquer puisque précisément trois équipements ont été reconnus comme tels.

mêmes ce qui relève de l'intérêt communautaire de ce qui ne l'est pas pour retenir les équipements qui ont un rayonnement intercommunal et une utilité au-delà du territoire sur lequel ils sont implantés. La réflexion qui doit être menée consiste à dresser la liste des équipements concernés sur le territoire de l'EPCI et à en mesurer l'utilité à l'échelle locale ou intercommunale. Pour ce faire, plusieurs critères⁸⁵ peuvent être utilisés : origine géographique des utilisateurs, fréquentation de l'équipement, typologie d'utilisateur, coût d'exploitation ...

La reconnaissance de l'intérêt communautaire d'un équipement n'est pas neutre ni pour la commune qui s'en sépare, ni pour l'EPCI qui l'accueille. Un certain nombre de ces équipements pèse aujourd'hui sur les charges de la ville et un transfert à l'intercommunalité permettrait de rééquilibrer les équilibres financiers de la ville et de son intercommunalité, la seconde disposant aujourd'hui de plus de marges de manœuvre que la première. Pour les usagers du territoire, cette reconnaissance leur permet de bénéficier des mêmes conditions tarifaires et d'accès que les usagers de la ville-centre.

Tout transfert d'équipements à la CALM doit cependant être neutre budgétairement (transfert des charges mais également des recettes) impliquant un éventuel ajustement de l'attribution de compensation. Ils ne devraient prendre effet qu'après la réalisation d'études financières, juridiques, et organisationnelles approfondies préalables permettant d'en apprécier les impacts et notamment les données relatives aux coûts de fonctionnement et aux charges de personnel. D'un point de vue général, il est en effet probable que le transfert à l'EPCI de ces équipements culturels et sportifs aurait un impact fort sur la CALM⁸⁶.

Une liste d'équipements culturels et sportifs⁸⁷ a été soumise par la ville-centre, lors du groupe de travail « compétences complémentaires » du 14 octobre 2016, comme pouvant relever de l'intérêt communautaire. Le président de la CALM a officiellement demandé à Limoges les données financières et techniques relatives à ces équipements auxquelles la ville n'a pas donné suite. Deux éléments retardent la réponse de la ville : le fait de ne pas disposer d'un diagnostic de territoire jugé acceptable, l'obtention de garanties quant au maintien des présidences issues de l'exécutif communal aux organes de pilotage de chaque structure, après leur transfert.

⁸⁵ La CALM devrait au préalable s'interroger sur la liste des critères conditionnant la détermination de l'intérêt communautaire d'un équipement culturel ou sportif tels que l'origine géographique des usagers, le caractère exceptionnel de l'équipement (de par sa taille ou son objet), l'absence d'équipement similaire sur le territoire communautaire ou encore la reconnaissance qualitative des activités proposées. De cette analyse découleront des choix : déclarer ledit équipement d'intérêt communautaire et le prendre sous le giron de l'EPCI ou ne pas le déclarer d'intérêt communautaire et laisser son sort aux mains de sa commune. Quant à la rédaction des statuts, l'intérêt communautaire de ces équipements peut être défini de deux manières : soit par une définition générale permettant de faire basculer à l'EPCI des équipements dès qu'ils remplissent des critères préalablement définis par les statuts ; soit en dressant simplement la liste des équipements comme c'est actuellement le cas. La définition de l'intérêt communautaire est essentielle et indispensable pour qu'un équipement soit pris en charge par l'EPCI.

⁸⁶ En effet, elle s'est construite autour de régies techniques de proximité (voirie, assainissement, déchets, transports) ainsi qu'une politique de développement économique et social. Son organisation s'est structurée en parallèle autour de ces compétences pour arriver aujourd'hui à un équilibre entre les fonctions techniques et les fonctions administratives. L'extension aux domaines culturel et sportif, qui se traduirait par le transfert des agents dédiés à l'animation des équipements, modifierait considérablement cette structure. La communauté d'agglomération estime, même si aucun élément n'a été transmis, entre 200 et 300 le nombre d'agents qui seraient transférés, ce qui se traduirait par une hausse de près de 50 % de ses effectifs actuels (avec de nouvelles filières et de nouveaux métiers). L'impact serait également fort sur les services ressources (ressources humaines, marchés publics, finances, ressources techniques, systèmes d'information) qui devraient être reconfigurés en conséquence.

⁸⁷ La patinoire olympique, la BFM du centre-ville, l'opéra théâtre et son conservatoire, les musées des Beaux-Arts et de la Résistance, le terrain de golf de Saint-Lazare ainsi que le stade de Beaublanc.

6.1.2.10 La définition des compétences de la commission locale d'évaluation des charges transférées

La proposition n° 11 de la ville de Limoges visait à donner à la CLETC (commission locale d'évaluation des transferts de charges) la mission d'anticiper les conséquences organisationnelles et humaines liées au transfert de compétences, notamment pour les petites communes et a posteriori d'en déduire les coûts. Cette demande n'est plus d'actualité avec la dernière réunion, en septembre 2017, de la commission locale d'évaluation des charges transférées.

La chambre régionale des comptes constate que cette demande n'est plus d'actualité avec la dernière réunion, en septembre 2017, de la commission locale d'évaluation des charges transférées.

6.1.2.11 L'inaccessibilité au statut de métropole

La proposition n° 12 de la ville visait à travailler sur le statut d'une métropole. Pour la ville, ce n'est pas le passage en communauté urbaine, en termes de compétences qui est un enjeu décisif puisque les compétences les plus importantes ont déjà été transférées à la CALM soit lors du passage en communauté d'agglomération (voirie, développement économique) soit du fait de la loi (politique de la ville, eau, aéroport, plan local d'urbanisme). L'enjeu se trouverait plutôt dans la création d'une métropole entraînant un grand nombre de compétences, gérées par les autres collectivités territoriales du territoire, en particulier le département de la Haute-Vienne ou la région Nouvelle Aquitaine. Le président de la CALM a indiqué partager ces ambitions quant à l'évolution du territoire communautaire mais souligne que l'accession au statut de métropole est, à ce stade, impossible car la CALM ne répond pas aux critères définis par la loi ⁸⁸. Le maire de Limoges a indiqué être conscient de l'impossibilité juridique d'une telle transformation, mais se propose de rencontrer les parlementaires et les membres du Gouvernement afin d'en assouplir les critères.

6.1.2.12 Le bilan global de mise en œuvre des demandes formulées par Limoges

Selon l'intercommunalité, la plupart des demandes initiales de la ville était au moment de sa réponse « *aujourd'hui satisfaites ou en passe de l'être* ». Il subsiste selon elle deux points difficiles à mettre en œuvre : la représentation au sein des conseils d'administration des établissements publics et la présidence de la conférence des maires. L'établissement d'une charte de gestion pour la compétence voirie de l'intercommunalité pourrait, selon elle, être mis en œuvre dans le cadre du toilettage des procédures existantes.

Le bilan de la ville-centre était beaucoup plus restrictif, puisque pour elle ses 12 propositions sont encore loin d'être satisfaites. « *Seule une sur 12 est reconnue comme étant remplie ; sept sont considérées comme n'ayant pas été mises en œuvre ; deux sont considérées comme partiellement réalisées (les propositions n° 2 et 8) ; la proposition n° 12 reste à approfondir malgré l'absence de cadre juridique en l'état actuel de la loi ; la proposition numéro 10 qui ne dépend que de la ville sera mise en œuvre dès lors que le dialogue aura repris sur l'ensemble des autres propositions* ».

⁸⁸ À ce jour, il existe 15 territoires qui ont accédé au statut de métropole, selon différents critères, inaccessibles à ce jour pour la CALM, comme récapitulé en annexe 10.

6.1.3 Les principaux désaccords liés au passage en communauté urbaine

L'article 70 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république dite loi NOTRe permet aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant une commune ayant perdu la qualité de chef-lieu de région d'exercer l'intégralité des compétences obligatoires des communautés urbaines. La création de la communauté urbaine doit toutefois être décidée avant le 1^{er} janvier 2020 et recueillir l'avis favorable des conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée. La délibération du 16 novembre 2016 portant avis de la commune de Limoges sur le projet de transformation de la communauté d'agglomération Limoges Métropole en communauté urbaine décide du refus du passage en communauté urbaine pour les 5 raisons développées ci-après.

6.1.3.1 Concertation et précision du travail réalisé

La délibération précitée rejetant le passage en communauté d'agglomération considère que « les élus municipaux n'ont reçu que des propositions inabouties, que les groupes de travail installés dans l'urgence se voient contraints de finaliser à marche forcée ». La communauté d'agglomération considère que le séminaire du 28 mai 2016 en présence du maire de Limoges et du secrétaire d'Etat en charge des collectivités locales, a permis de soulever les questions de la gouvernance et la mise en œuvre des compétences complémentaires en cas de passage en communauté urbaine. Le conseil communautaire du 27 septembre 2016 a, selon l'intercommunalité, permis d'apporter tous les éléments financiers et techniques nécessaires. Enfin, toujours selon l'intercommunalité, la création de 4 groupes de travail, sur la base d'une coprésidence avec un président désigné par le président de la CALM et un président désigné par le maire de Limoges, a permis d'approfondir la réflexion⁸⁹ autour de 4 axes : pacte de gouvernance, compétences complémentaires, projet de territoire, modalités techniques. De ce fait, la communauté d'agglomération se refuse à conclure à une absence de concertation et une impréparation.

6.1.3.2 Le pacte de gouvernance

Le projet de pacte de gouvernance mis à disposition des élus prévoit, dès septembre 2016, le renforcement du rôle du maire et des communes avec l'instauration d'une conférence des maires, la mise en place de revues communales de projets une fois par an et le renforcement des instances communautaires actuelles.

Enfin, le groupe de travail « Pacte de gouvernance » coprésidé par la ville de Limoges et la communauté d'agglomération (1^{ère} réunion le 21 octobre) a entériné plusieurs demandes d'amendements⁹⁰ formulées par les adjoints de la ville de Limoges. Il est toutefois à noter que la

⁸⁹ Les réunions des groupes de travaux se sont tenues : pour le pacte de gouvernance, les 21 octobre et 4 novembre 2016 ; pour le projet de territoire, les 16 octobre et 1^{er} novembre 2016 ; pour les modalités techniques, les 20 octobre et 4 novembre 2016 ; pour les compétences complémentaires, les 14 octobre et 10 novembre 2016. De plus, deux conférences des maires se sont tenues sur la question, le 29 septembre et le 8 décembre 2016.

⁹⁰ Rôle essentiel des communes qui doit être rappelé dès le préambule ;

- ajout d'un principe fondateur sur la transparence dans l'information des élus, l'accès aux données notamment financières ;

- une conférence des maires qui se réunit sur l'initiative conjointe du maire de Limoges et du président, ordre du jour établi conjointement ;

- instauration d'une « alerte communale » (sur un projet communautaire concernant la commune et l'obligation de réunir une deuxième fois la conférence des maires si le conseil municipal s'oppose au projet, en cas

2^{ème} réunion du groupe de travail « Pacte de gouvernance » du 4 novembre n'a pas débouché suite à la déclaration de la ville informant ses membres du refus du maire de Limoges du passage en CU au 31 décembre.

La chambre régionale des comptes observe que le pacte de gouvernance de 2016, précisé à la demande des élus de la ville de Limoges, attestait d'une volonté de coopération de la part de la communauté d'agglomération.

6.1.3.3 L'évaluation des coûts et l'affectation de la bonification financière

La délibération précitée de la ville indique « *qu'une étude d'évaluation des coûts engendrés par cette superstructure est une impérieuse nécessité. Quant à la bonification potentielle de 3,2 millions d'euros avancés comme argument majeur par le président du conseil communautaire, il est tout d'abord permis de s'interroger sur le devenir de cette dotation et ensuite de s'interroger sur les surcoûts cachés inhérents à la création d'un EPCI nécessairement plus consommateur de moyens humains et financiers* ».

La communauté d'agglomération considère qu'elle a dès le mois de septembre 2016 informé l'ensemble des maires en donnant les informations permettant de mesurer les impacts financiers, organisationnels et fonctionnels des transferts de compétences nécessaires. Aucune réponse n'a, selon elle, été apportée par la ville de Limoges à ce courrier. L'intercommunalité estime que la ville de Limoges dispose donc bien d'une première évaluation des coûts des transferts puisqu'ils seront de l'ordre de grandeur des coûts d'exercice de ces compétences. Enfin, l'objectif « Mesurer les conséquences financières, matérielles et humaines du passage en communauté urbaine » a été l'objet même du groupe de travail « modalités techniques ». Lors des réunions du 20 octobre et 4 novembre 2016, ont été expliquées⁹¹ les conséquences de l'exercice des nouvelles compétences ainsi que le calcul des coûts indirects et des frais de siège.

La question des coûts est au cas particulier moins importante compte tenu de l'impact limité des transferts de compétences obligatoires liés au seul passage en communauté urbaine. Cet impact limité est récapitulé en annexe 7 avec une présentation synthétique réalisée par l'intercommunalité, et a été présenté aux communes s'agissant de l'impact en termes de frais de structure (coûts directs et indirects) de ces nouvelles compétences. L'ensemble des coûts liés au passage en communauté urbaine a donc été à ce stade évalué à 797 000 €, comprenant la masse salariale à hauteur de 105 000 €, des frais de location à hauteur de 62 000 € et de frais d'hébergement du système informatique à hauteur de 630 000 €.

La chambre régionale des comptes constate que des réponses ont été apportées à la plupart des questions posées par la transformation en communauté urbaine. Les charges nouvelles liées au passage en communauté urbaine sont sensiblement inférieures (à peine 25 %) à la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée attendue à hauteur de 3,4 millions d'euros.

d'un second vote défavorable du conseil municipal le Président prend la responsabilité de présenter ou non ce dossier en conseil communautaire).

⁹¹ Des précisions ont été demandées par la ville de Limoges sur la compétence gestion des réseaux, et sur le futur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), ce qui a donné lieu à une présentation spécifique sur la gestion de cette future compétence.

En outre, s'agissant de la DGF bonifiée résultant du passage en communauté urbaine, la communauté d'agglomération a indiqué avoir proposé plusieurs mécanismes garantissant l'affectation d'une partie importante de cette somme aux projets de la ville-centre, notamment par l'identification des investissements prioritaires que la communauté d'agglomération cofinancerait.

L'agglomération a indiqué que « *cette question a été abordée longuement, sous 2 alternatives : l'institution d'une dotation de solidarité communautaire (DSC)⁹² ou surtout un soutien direct à des projets. Le financement direct de projets est tout à fait possible (fond de concours ou sur intérêt communautaire) ».*

La chambre régionale des comptes constate que les propositions tendant à assurer un retour d'une partie importante des dotations supplémentaires à la ville de Limoges ont été laissées sans suite.

6.1.3.4 Le statut de communauté urbaine

La délibération de la ville-centre indique que si quelques communes ont adopté le statut de communauté urbaine, depuis 20 ans pour certaines d'entre-elles, cela ne leur a pas nécessairement permis d'obtenir une visibilité régionale, voire nationale, d'attirer des entreprises ou encore de développer leur économie et d'attirer de nouveaux habitants.

Selon la communauté d'agglomération, l'argumentaire de la ville pour minimiser l'intérêt du statut de la communauté urbaine a notamment consisté à la comparer avec d'autres communautés urbaines atypiques de moins de 100 000 habitants, avec des différences fortes en termes de contexte historique de création ou en termes de compétences obligatoires. Plusieurs arguments permettent, selon la communauté d'agglomération, de considérer que la communauté urbaine est un atout :

- renforcement de l'attractivité de la CALM indéniable en cas de passage en CU (conclusion de la rencontre du 5 novembre en présence notamment du président de la chambre régionale de commerce et d'industrie, du président de l'université, du président de la chambre d'agriculture de la Haute-Vienne et du président du conseil départemental) ;
- tous les territoires qui le peuvent ont choisi cette évolution institutionnelle ;
- au sein de la région Nouvelle-Aquitaine, il existe plus de 20 communautés d'agglomérations mais seulement 2 communautés urbaines potentielles avec Limoges et Poitiers ;
- en termes de compétences nouvelles et de dotations supplémentaires en cas de passage en CU, elle bénéficierait de 60 €/hab. de DGF contre 45 € en communauté d'agglomération qui permettraient de financer de nouveaux services aux habitants ;
- ne pas passer en communauté urbaine, c'est risquer une baisse supplémentaire des dotations de l'Etat (déjà 500 000 € perdus en 2016).

⁹² Si la DSC, devenue légalement possible depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, a le mérite de s'inscrire dans la durée, elle peut être difficile à jauger à la hauteur de ce qu'attend la ville de Limoges et s'accompagne de contraintes réglementaires. Par ailleurs, elle doit concerner les 20 communes. Or, une DSC existe déjà, fondue dans les retenues sur AC depuis 2013. Enfin, il est nécessaire que la dotation de solidarité communautaire fasse l'objet d'une inscription statutaire, et qu'elle soit déterminée par référence à un certain pourcentage du produit de sa fiscalité professionnelle ou du produit de l'ensemble des impôts du groupement.

6.1.3.5 Le projet de territoire

Selon la ville de Limoges, l'attractivité d'un territoire ne résulte pas d'un statut juridique mais repose sur la construction d'un projet de territoire. Or, elle estime que celui-ci fait encore défaut.

La communauté d'agglomération souligne que les grandes orientations du projet de territoire ont été déclinées dans le contrat de cohésion territoriale et adoptées par le conseil communautaire du 28 mai 2015 à l'unanimité. Les phases d'élaboration ont été présentées lors du conseil communautaire du 14 septembre et de la conférence des maires du 29 septembre 2016. La validation par la conférence des maires du projet définitif a été réalisée en septembre 2017. Enfin, un projet de territoire ne se résume pas à l'élaboration d'un document : les grands projets de la CALM sont portés en concertation avec la ville de Limoges (ANRU, entrée de ville des Casseaux, réaménagement du secteur CHU-Vanteaux, TCSP) qui est associée aux comités de pilotage.

Jusqu'en février 2018, la ville-centre considérait qu'il y a simplement eu présentation de la méthodologie sans transmission formelle du projet de territoire et portait parallèlement un regard particulièrement critique sur le contenu du projet et notamment sa méthodologie.

6.1.3.6 Les délais pour le passage en communauté urbaine

La délibération de la ville de Limoges vise effectivement le délai maximal laissé aux anciennes capitales régionales pour se transformer en CU jusqu'au 31 décembre 2019, et considère qu'il n'y a pas d'urgence. La communauté d'agglomération de Limoges Métropole considère que plus on attend et plus les conséquences seront importantes du point de vue :

- financier : perte de dotation globale de fonctionnement (DGF) de 3,4 M€/an et érosion de la DGF attribuée aux communautés d'agglomération, du fait de l'augmentation du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficiaires ;
- de son attractivité : plusieurs communautés d'agglomération n'attendent pas pour se transformer en communauté urbaine (Poitiers ou encore Clermont-Ferrand) ;
- de la compétition des territoires puisque, dans le cadre des travaux parlementaires de la loi sur le Statut de Paris et l'aménagement métropolitain, le Parlement s'apprêterait, avec l'accord du Gouvernement, à transformer 7 communautés urbaines ou d'agglomérations (Clermont-Ferrand, Orléans, Tours, Metz, Saint-Etienne, Dijon et Toulon) en Métropole.

La chambre constate la difficulté à évoluer vers une communauté urbaine jusqu'en février 2018. Elle observe que le niveau et la persistance des divergences avec la ville-centre pouvaient conduire à méconnaître la date limite fixée par la loi.

6.2 Les conséquences des divergences passées entre la ville-centre et la communauté d'agglomération

6.2.1 Les mutualisations entre l'intercommunalité et la ville-centre

6.2.1.1 La réduction du périmètre des mutualisations

La mutualisation entre la CALM et la ville de Limoges a vu son périmètre se réduire. En effet différentes directions de la ville sont toujours mises à disposition de Limoges Métropole (Direction des Systèmes d'Information, Direction des archives, Direction du domaine public) et en parallèle différentes directions de Limoges Métropole sont mises à dispositions de la ville de Limoges (Direction de l'Assainissement et des Espaces Naturels, Direction des Systèmes

d'Information). Ces deux conventions de mises à disposition croisées sont également complétées de conventions cadres de prestations de services. Des coopérations perdurent donc toujours.

Cependant, dès l'élection des exécutifs en 2014, la CALM a fait connaître à la ville son souhait de rationaliser son organisation et de reprendre en gestion directe les fonctions stratégiques. Selon la CALM, la situation qui avait cours entre la ville et l'EPCI ne répondait pas à l'objectif et aux règles de fonctionnement d'une mutualisation efficiente. Il faut cependant noter que la mutualisation qui avait été mise en place constituait une mutualisation ascendante de la ville centre vers l'EPCI. La CALM n'avait, selon elle, aucune prise sur les orientations données aux services et était plus perçue comme un prestataire de service complémentaire de la ville-centre qu'un EPCI intégré. La situation qui avait cours ne correspondait pas à une mutualisation descendante, à laquelle seraient associés des modes de gouvernance permettant à chacune des entités de disposer de services répondant à leurs besoins. Selon le président de Limoges Métropole, « le travail mené depuis plusieurs mois par Limoges Métropole sur le schéma de mutualisation vise à instaurer une mutualisation descendante qui pourrait ainsi bénéficier à l'ensemble de ses communes et qui correspond donc bien plus à la logique intercommunale. Plusieurs groupes de travail sont intervenus permettant d'initier une réflexion avec les communes sur une mutualisation de certains services ressources de Limoges Métropole (RH, SI, Affaires juridiques, moyens généraux). »

Cette situation, globalement, ne convenait pas plus à la ville qu'à la CALM. Les besoins et la revendication d'autonomie de décision énoncée par l'EPCI compromettaient l'organisation mise en place à la ville et sa « nécessaire » autonomie de gestion et de décision. D'autre part, l'organisation mise en place impliquait que la ville supporte la gestion des ressources humaines des services dits mutualisés, même si la CALM remboursait les frais de personnel. A l'heure où les réflexions étaient lancées sur l'optimisation de ses services, des craintes légitimes sont apparues pour la ville-centre de voir la CALM se retirer de certaines fonctions en laissant à la ville l'ensemble des personnels qui y étaient précédemment affectés.

La ville comme la CALM ont constaté l'inefficacité d'une organisation juxtaposant deux hiérarchies, même encadrée par des conventions de mutualisation. Deux arguments ont été invoqués. D'une part, la difficulté pour les agents, les chefs de services, voire les directeurs de conduire leur mission avec deux hiérarchies distinctes et parfois opposées. D'autre part, il a été considéré que l'organisation mise en place doit permettre aux exécutifs de mener en toute autonomie les politiques qu'ils ont décidées. A ce titre, l'autonomie de gestion comme l'indépendance stratégique ont été perçues, tant par l'établissement public que par la ville-centre, comme importantes.

6.2.1.2 L'interruption des mutualisations des directions importantes par la communauté d'agglomération

Les interruptions de mutualisation des directions les plus importantes stratégiquement ou en volume ont répondu aux initiatives de la communauté d'agglomération. La création d'une direction des ressources humaines spécifique au sein de l'établissement public de coopération intercommunale a été suivie de la création d'autres directions après interruption du recours, par l'agglomération, aux services de la ville.

La direction des services informatiques (DSI VDL) de la ville était mise à disposition de la CALM. La communauté d'agglomération a été associée à plusieurs comités de pilotage pour constater, selon elle, qu'elle ne représentait qu'une faible part des investissements et des développements menés par la DSI VDL et que par ailleurs, la CALM contribuait peu aux investissements (et à leur financement ...) et était peu impliquée dans son pilotage. Le besoin de

mise à niveau de cette fonction s'est avéré important et un déséquilibre existait entre le poids de la ville, ses besoins particuliers liés notamment au nombre important de sites exploités (écoles, BFM, infrastructures diverses) et les besoins de l'EPCI. La « désimbrication » de l'architecture technique et des données a été longue, complexe et coûteuse (estimé à 2 M€ par an) et a entraîné une duplication partielle des serveurs et des logiciels.

Le service de la commande publique de Limoges⁹³, en charge des marchés publics, était mis à disposition de la CALM à hauteur de 20%. Ce service s'appuyait sur des cellules « marchés » dédiées au sein de certaines des principales directions de l'agglomération et de la ville de Limoges. Le président de la CALM⁹⁴ a fait part de sa volonté de ne pas renouveler la convention de mutualisation existante conclue avec la ville de Limoges concernant le service de la commande publique au motif de la nécessaire confidentialité inhérente aux procédures d'analyse des offres et à la volonté de la CALM de maîtriser le choix des titulaires de marchés.

La mutualisation se traduisait également par l'élaboration de conventions constitutives de groupement de commandes (CCGC). Traditionnellement, et au regard du nombre de marchés et de l'importance des dépenses des services de la commune par rapport à ceux de la CALM, le coordonnateur des conventions constitutives de groupement de commandes (CCGC) était la ville de Limoges. L'EPCI a considéré que les groupements de commande gérés par la ville ne lui offraient pas une grande visibilité.

La CALM n'était pas considérée, selon elle, comme une entité à part entière, mais automatiquement intégrée dans les CCGC conclues par la ville sans recherche de ses réels besoins et sans aucun pouvoir ni marge de manœuvre dans l'exécution des marchés. Selon la communauté d'agglomération, il lui était difficile de connaître l'ensemble des CCGC qui la concernaient et parfois même les dates de fin des marchés ou d'éventuelles reconductions. Au total, la chambre régionale des comptes a constaté un reflux net des opérations d'achats groupés⁹⁵.

Si les consultations lancées par l'intercommunalité ont montré, selon elle, de réelles économies pour certaines (dans certains cas l'arrêt d'un achat groupé⁹⁶ a permis de réaliser des économies), il n'en demeure pas moins que s'agissant des services encore mutualisés, notamment « eau et assainissement »⁹⁷, l'avantage économique de l'achat groupé est reconnu. D'autres

⁹³ Le service de la commande publique de la ville de Limoges a obtenu la certification ISO 9001 en 2013. De plus, aucun contentieux n'a été perdu. Ce service a assuré 71 commissions d'appels d'offres (CAO) pour la CALM et 141 pour la ville de Limoges de 2013 à 2015, se déroulant dans des locaux hors Hôtel de ville pour assurer la plus grande neutralité de gestion.

⁹⁴ Par courrier en date du 23 septembre 2014,

⁹⁵ Une liste de 15 marchés est présentée en annexe 12, représentant 15 types de marché et concernant six directions. Ils auraient pu donner lieu à une opération groupée mais les services de la CALM n'ont pas souhaité renouveler la CCGC pour relancer les marchés arrivant à échéance.

⁹⁶ Les groupements de commandes pour les applications métiers entre la ville de Limoges et l'agglomération, étaient davantage justifiés, selon l'intercommunalité, par l'organisation du système d'information (la DSI de la Ville était mise à disposition de Limoges Métropole) que par la recherche d'achats efficaces du point de vue économique. Un bon exemple, selon la communauté d'agglomération, est le marché des solutions de dématérialisation pour les marchés publics (profil acheteur – gestion des assemblées – tiers de confiance TP et CL). Le groupement de commande coûtait à Limoges Métropole 100 000 € HT par an (marché unique conclu par la ville avec la société OMNIKLES) ; suite à la dénonciation par la CALM de cette CCGC, la nouvelle solution coûte à l'EPCI 2 fois moins cher avec des outils plus performants (marchés conclus avec DEMATIS pour le profil acheteur – en groupement de commandes avec la commune d'Isle –, avec OXYAD pour la gestion des assemblées, avec TELIOS pour les tiers de confiance TP et CL).

⁹⁷ Les achats spécifiques relatifs aux compétences assainissement (CALM) et eau potable (ville de Limoges, SYTEPOL) en matière de travaux, fournitures de matériels et logiciels ont toujours été mutualisés dès lors qu'il y avait un intérêt (exemple des logiciels de facturation aux usagers, gestion patrimoniale, marchés de travaux en lot par groupement de commandes ou convention de maîtrise d'ouvrage). C'est toujours le type de fonctionnement qui prime,

exemples, notamment les licences informatiques⁹⁸, confirment le caractère vertueux du groupement d'achat.

Le service des moyens généraux (SMG) demeure mutualisé mais la CALM a demandé à reprendre certaines prestations assurées par le SMG : en octobre 2015, transfert de l'activité Energie⁹⁹ pour les sites de Limoges Métropole ; en janvier 2017, création d'un magasin à l'intercommunalité et mise en place d'une gestion de stock propre, entraînant l'arrêt des commandes, des réceptions et des livraisons via le magasin général de la ville.

A ce jour, demeurent mutualisées la gestion de la téléphonie et les solutions d'impressions et de copieurs.

Le service juridique municipal a, jusqu'en 2014, été partiellement mis à disposition de l'E.P.C.I., par conventions reconduites annuellement, « *pour assurer le suivi de procédures contentieuses engagées dans le champ des compétences communautaires sur le territoire de la Ville à raison de 5 % de son temps de travail effectif* ». Pour répondre à la nouvelle réalité politique du territoire, la création d'une direction des affaires juridiques communautaire a été décidée. Elle s'est constituée à partir d'un service déjà existant (assurance et patrimoine) et d'un service marchés publics créé en redéployant des ressources internes, depuis renforcé.

La chambre régionale des comptes observe que la communauté d'agglomération a mis fin à la mutualisation des services les plus importants.

6.2.1.3 L'interruption de prestations de services par la ville de Limoges

La ville a également souhaité reprendre en gestion certains services mutualisés :

- la ville de Limoges a indirectement interrompu¹⁰⁰ les rotations de bennes les week-ends sur les déchetteries et (7j/7) sur la station d'épuration communautaire ;
- l'activité des conducteurs du parc automobile de la ville pour les missions de la communauté d'agglomération représentait, en année pleine, en moyenne 6 500 heures, soit 4 équivalents temps pleins (ETP) sur un effectif des 23 conducteurs effectuant des missions pour les deux collectivités. La ville y a mis fin, compte tenu d'une pyramide des âges des agents annonçant des départs à la retraite proche, en craignant de remplacer ces départs, sans assurance que l'agglomération poursuive le recours à ce service mutualisé ;

la mutualisation de la direction facilitant certainement cette démarche. Par exemple, des groupements de commandes ont été constitués récemment sur les outils utilisés communément par les bureaux d'étude (Autocad – Resocad), sur les compétences assainissement (CALM) et eau (Ville). De même, on peut considérer : l'achat de prestations de gestion des DT, DICT et ATU, ou en matière de Ressources Humaines, l'achat du progiciel de gestion de la santé et sécurité au travail.

⁹⁸ La ré internalisation de services support a conduit la CALM à acquérir ses propres outils et licences, s'agissant de fonctions sensibles comme les ressources humaines, les finances, la gestion des stocks ou les marchés publics ; même si selon la communauté d'agglomération, pour les outils bureautiques OFFICE, la complexité de migration des parcs (hétérogènes) et la cible de la CALM, ne permettent pas de procéder par une opération groupée.

⁹⁹ Gestion des contrats, contrôle et suivi des consommations, réception, validation et traitement des factures, dépannages, études et travaux divers de raccordement (ouverture et fermeture de comptage, extension de réseau, optimisation, : électricité, gaz, chauffage urbain, fioul, eau/assainissement).

¹⁰⁰ La ville décidait le 19 novembre 2015, par mail, de l'arrêt de ces prestations arguant d'un problème réglementaire pour le dimanche ne permettant pas la circulation des véhicules de plus de 7,5 tonnes. La demande de la CALM de poursuite de collaboration est restée vaine. Au contraire, elle a été étendue à la direction de l'assainissement comme signifié par un courrier du maire de Limoges en date du 1^{er} décembre 2015. La CALM s'est donc trouvée dans l'obligation de recourir à un prestataire.

- la mutualisation du parc automobile, mise en place en 2003, a été remise en cause en 2014 par la ville de Limoges. La CALM a été contrainte de l'accepter et donc de s'organiser en conséquence malgré son souhait de poursuivre une collaboration qui donnait satisfaction en termes de service rendu ;
- le service des manifestations incluait notamment la pose de barrières par les agents de la communauté d'agglomération, lors de manifestations organisées par la ville. Cette compétence était exercée par l'agglomération en lien avec la compétence voirie. La ville a indiqué début décembre 2015 qu'elle reprenait en direct cette mission au 1er janvier 2016 et dans un 2ème temps qu'elle ne souhaitait reprendre qu'un des 6 agents pour exercer les fonctions correspondantes ;
- pour ce qui est des véhicules légers, la ville de Limoges n'a pas souhaité conserver sa station-service interne, (dont l'agglomération avait également l'usage), compte tenu du coût des mises aux normes nécessaires à son maintien, ni poursuivre la mise à disposition de ses ateliers mécaniques. L'agglomération a contractualisé avec l'UGAP sur les prestations entretien et carburant en juin 2016.

6.2.1.4 La non-reconduction des conventions de mise à disposition de services

Jusqu'en 2015, plus de 16 services de la ville étaient mis à disposition de la CALM pour des quotités de temps variant de 3,87 % (espaces verts) à 32 % (parc automobile). Les conventions de mises à disposition, signées en 2014, ont laissé place à partir de juin 2015 à de nouvelles conventions afin d'en revoir l'économie, la durée et le système de refacturation. La ville a demandé que ces documents fassent l'objet d'une co-construction entre l'EPCI et les communes membres. De nouvelles conventions, d'une durée d'un an, prorogables dans la limite de 3 renouvellements, ont été conclues en avril 2017. Quatre conventions ¹⁰¹ assurent les relations limitées entre services municipaux et communautaires .

Le remboursement des prestations s'effectue sur la base d'un état récapitulatif d'utilisation du service recensant les quotités d'utilisation des services mis à disposition. L'évolution des transferts financiers de la ville de Limoges vers la communauté d'agglomération apparaît en

¹⁰¹ - une convention de mise à disposition de services de la ville vers la communauté d'agglomération pour les interventions des entités suivantes : la direction du domaine public pour la réalisation de travaux fonciers et de relevés topographiques ; le service des archives pour le stockage et le traitement des archives ; la direction des espaces verts pour la gestion des arbres d'alignement jusqu'à la reprise en exercice de la compétence par la CALM ; la direction de l'eau pour les interventions auprès des usagers et la création de branchements d'assainissement ; la direction des systèmes d'information pour ce qui relève de la mise à disposition, de l'administration et du maintien en conditions opérationnelles des réseaux et des serveurs ; le service des moyens généraux pour la gestion des copieux et la téléphonie ;

- une convention de mise à disposition de services de la communauté d'agglomération à la ville pour les interventions des directions suivantes : la direction de l'assainissement et des espaces naturels pour des activités de relations avec les usagers, la réalisation d'études et travaux ou encore la mise en œuvre du système qualité-sécurité-environnement ; la direction des systèmes d'informations pour des missions d'expertise ou la gestion d'incidents techniques ;

- une convention cadre de prestations de services de la ville vers la communauté d'agglomération afin de gérer par voie de contrats d'application les interventions de la direction architecture et bâtiments, laboratoire régional de contrôle des eaux de limoges et de la direction des systèmes d'information ;

- une convention cadre de prestations de services de la communauté d'agglomération à la ville afin de gérer par voie de contrats d'application les interventions de la direction travaux et infrastructures et de la direction transports et déplacements.

annexe 9. Ces transferts relèvent exclusivement de dépenses de personnel auxquelles est appliqué un pourcentage prédéfini dans le cadre des conventions conclues entre les 2 parties.

Les dépenses de la communauté d'agglomération au titre des mises à disposition de service sont en diminution constante depuis 2014, ce qui correspond au processus d'internalisation progressive par le groupement des fonctions supports précédemment assurées par la ville de Limoges (2014 : cabinet, communication ; 2015 : DRH, marchés publics, risques professionnels, patrimoine bâti, téléphonie ; 2016 : paye, moyens généraux, régie patrimoine bâti, entretien ménager, DSI, parc auto). Les recettes de la communauté d'agglomération sont à l'inverse stables sur la même période, le périmètre des mises à disposition de services de la CALM vers la ville de Limoges n'ayant pas évolué.

Jusqu'en avril 2015, la refacturation des mises à disposition de services entre la ville et la communauté d'agglomération ne prenait en compte que les charges de personnels. Des frais de gestion et des charges indirectes apparaissent (en recettes comme en dépenses) à partir de 2015. Ils correspondent à la refonte des conventions¹⁰², l'objectif étant d'avoir le chiffrage le plus précis des charges financières liées aux mises à disposition. Le remboursement des frais de mises à disposition de services est désormais effectué sur la base d'un coût unitaire environné du service constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs qui prend en compte, outre des frais de gestion à hauteur de 9 %, l'ensemble des charges liées au fonctionnement du service, des charges de personnels aux fournitures et coûts de renouvellement des biens et contrats de services rattachés.

La chambre régionale des comptes constate donc la diminution continue des flux financiers entre la ville-centre et l'intercommunalité, résultat logique de la réduction des services et prestations mutualisés. Elle note également une amélioration dans la prise en compte des coûts réels des différentes conventions signées entre la ville et l'agglomération.

Pour la communauté d'agglomération, cette volonté de mise en place d'une organisation nouvelle s'est accompagnée d'un redéploiement des services. Les effectifs des directions et services internalisés ont été calibrés afin de réaliser des économies par rapport aux coûts correspondants remboursés à la ville au titre des mises à disposition.

Ils génèrent, selon la communauté d'agglomération, une masse salariale inférieure à ce qui était facturé à périmètre correspondant par la ville du fait du redéploiement de tous les agents qui assuraient déjà au sein des directions communautaires des fonctions en lien direct ou indirect avec celles ayant été reprises en gestion directe. Ainsi, sur un total de 75 agents qui composent

¹⁰² L'article 7 des nouvelles conventions de mise à disposition de services intervenant entre Limoges Métropole et la ville de Limoges, identique pour les deux conventions, distingue en effet trois types de coût à prendre en compte :

- les charges de personnel avec application de l'une ou l'autre des modalités suivantes pour le calcul du montant à rembourser :
 - calcul basé sur le nombre d'heures réellement effectuées par le service mis à disposition et le coût horaire moyen de ce service établi au 31 décembre de l'année,
 - application à la masse salariale du service d'un ratio établi en fonction du nombre d'actes réalisés pour l'entité bénéficiaire par rapport au nombre total d'actes établis.
- les charges indirectes sur la base d'un calcul forfaitaire issu des dispositions de l'article D 5211-16 du code général des collectivités territoriales, ou à défaut en appliquant une majoration forfaitaire aux dépenses liées aux ressources humaines ;
- les frais de gestion appliqués à hauteur de 9 % aux charges de personnel ainsi que les charges indirectes, intégrés par voie d'avenant en 2016.

aujourd'hui les directions internalisées, 32 étaient déjà en poste au sein des effectifs de la CALM et ont été réaffectés.

Graphique n° 1 : Evolution des mises à disposition de services de la ville vers de la CALM



Source : CALM

S'agissant des services de la ville, le bilan de la démutualisation est sensiblement différent. Le nombre¹⁰³ des agents municipaux travaillant pour la communauté d'agglomération avant la démutualisation et non repris par elle, s'élève à 66,72 équivalents temps plein « sans activité » à la ville.

Vingt agents ont rejoint la communauté d'agglomération à compter de 2014. Ce chiffre¹⁰⁴ correspond au total des postes que la ville a supprimés et qui ont réduit les conséquences pour la ville des démutualisations de services même si elles restent importantes et constituent une charge pour la ville-centre.

Concernant les modalités de recrutement proposées aux agents par l'agglomération ou la ville, il convient de constater également deux visions¹⁰⁵ divergentes quant à la façon dont s'est opérée la conduite du changement.

¹⁰³ En 2014, seuls certains services municipaux faisaient des prestations pour Limoges Métropole. Ces services totalisaient 794,51 équivalents temps plein (ETP). Les mises-à-disposition parmi eux étaient de 106,72 ETP. En 2017, ces mêmes services municipaux totalisent 754,51 ETP, soit 40 ETP de moins qu'en 2014. Sur 106,72 ETP mises-à-disposition en 2014, seuls 40 ETP ont été soit supprimés, soit redéployés.

¹⁰⁴ 8 agents de la ville de Limoges ont rejoint la direction des ressources humaines de la communauté d'agglomération et du patrimoine bâti ; 3 agents ont rejoint la direction de la communication ou le cabinet ; 2 agents le service de la commande publique ; 2 agents la téléphonie ; 5 agents se sont répartis dans les services de la politique de la ville, des systèmes d'information, du magasin, de l'entretien ménager.

¹⁰⁵ Pour les services de la ville, l'information des postes ouverts est passée de manière informelle entre agents des deux collectivités, mais sans concertation avec la DRH de la ville, qui n'a donc pas pu s'organiser pour suivre précisément les départs d'agents de la ville en lien avec la démutualisation. Pour les services de l'agglomération, il s'est opéré un accord de principe entre les deux directeurs généraux des services pour que les postes soient ouverts en priorité aux agents de la ville. Tous les postes ouverts ont vu leur fiche de poste transmise en priorité aux agents de la ville. Ceci s'est effectué, selon la direction des ressources humaines de l'agglomération, de façon formelle notamment pour les agents de la direction des ressources humaines et pour les agents de la direction des services informatiques. Les transmissions des fiches de poste ont été opérées de façon plus informelle pour les agents du magasin, de la téléphonie et du service des marchés

Au total, la chambre régionale des comptes constate que 66 agents « sans activité » sont toujours supportés par le budget de la commune. La chambre régionale des comptes considère que des économies réalisées au travers du redéploiement d'agents au sein des services communautaires pourrait être amplifiées par une mutualisation renforcée entre la ville et la communauté d'agglomération.

Au total, la ville considère que suite aux démutualisations 66 agents « sans activité » seraient toujours supportés par le budget de la commune. Le président de Limoges Métropole conteste ce chiffrage et a souligné, dans sa réponse, que de nombreuses raisons techniques amènent selon lui à diminuer sensiblement ce solde d'agents restant à charge de la ville :

- certaines démutualisations ont été initiées par la ville et en connaissance de cause comme pour le parc automobile (14,46 ETP mutualisés) elles ne peuvent donc être intégrées dans le bilan d'un sureffectif « subi » ;

-le caractère composite et complexe des données ayant servi au calcul des 66 équivalents temps plein (mesure calculée à partir du volume de prestations très variables d'une direction à l'autre dans sa précision) pose la question de son exactitude ;

- il n'est pas pris en compte les 370 000 € versés en 2017 pour les 8,99 équivalents temps plein correspondant aux effectifs que la CALM continue de financer au titre des services encore mutualisés ;

- il n'a pas non plus été pris en compte d'autres re-internalisation effectuées par la ville comme pour le service circulation et manifestation-barriérage, représentant une dizaine d'agents ;

-il n'est pas intégré les restructurations et l'augmentation du niveau d'exigence en termes de qualité et de service qui a nécessité pour les deux collectivités le besoin de renfort en personnel.

De plus, selon le président de l'intercommunalité, il paraît nécessaire de relativiser l'importance de la fraction restante sur ce volume de 66 agents, devant être corrigé à la baisse pour les raisons ci-dessus, en le rapportant à la taille de la communauté de travail de la ville de Limoges comprenant 3000 agents, et donc un nombre significatif de mouvements, de départs en retraite, de besoins nouveaux.

6.2.1.5 L'absence de perspective

A titre d'illustration et sans exhaustivité, force est de constater le développement d'argumentaires réciproques justifiant une pause des mutualisations de services notamment :

- il paraît difficile d'imaginer la création d'un parc de véhicules commun dans la mesure où la pertinence d'un tel regroupement n'est pas avérée, ni pour la ville ni pour l'intercommunalité (des compétences différentes impliquent des véhicules techniques différents, l'éloignement géographique des sites et la réduction des flottes de véhicules plaident pour une externalisation) ;
- pour la communauté d'agglomération, les achats et les marchés sont considérés comme « sensibles » puisqu'ils sont la traduction des décisions prises par les élus. Il convient, selon l'intercommunalité, de les mettre en œuvre dans le respect des procédures, avec une hiérarchisation des priorités qu'il est important de pouvoir maîtriser. Le volume conséquent et croissant des actes portés par l'agglomération posait en effet des problèmes de priorisation au sein du service de la ville-centre. Le service de l'agglomération est désormais constitué, sans

retour possible à court terme, à partir des cellules « marchés » déjà existantes, et renforcées depuis¹⁰⁶.

- un constat identique peut être fait pour la fonction logistique, qui s'appuyait sur un outil jugé par l'intercommunalité obsolète et inadapté aux besoins d'un EPCI rassemblant 20 communes. Les principes de validation rapide, de commande directe par les personnels mis à disposition et de livraison n'étaient, selon la communauté d'agglomération, pas envisageables de manière globale. Le nouveau service logistique a été créé à partir des 2 annexes auparavant dédiées à l'agglomération sur les compétences voirie et assainissement et regroupées pour une meilleure complémentarité.
- les freins avancés pour la création d'un service juridique mutualisé résultent de la volonté de chacune des deux collectivités de garder la maîtrise et la confidentialité de leur stratégie contentieuse.

En tout état de cause, des groupes de travail ont eu pour but de réfléchir à l'avenir des mutualisations qui étaient alors en cours afin de déterminer celles qui pouvaient être maintenues, dans la mesure où cela présentait un intérêt pour les deux entités, et celles qui ne seraient pas reconduites. Ils n'ont pas identifié de perspectives pour la reprise de mutualisations mais simplement retenu la mise en place d'une convention de prestations de service pour l'intervention ponctuelle de la « régie ateliers », service de la direction architecture et bâtiment.

6.2.1.6 Un schéma de mutualisation adopté sans la ville-centre

6.2.1.6.1 Le rapport relatif aux mutualisations adressé par la communauté d'agglomération

L'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux, afin d'assurer une meilleure organisation des services, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport, incluant un schéma de mutualisation, a été adressé à l'ensemble des maires et vise à améliorer l'efficacité financière par une bonne réallocation des économies réalisées, à sécuriser les procédures administratives en les simplifiant et à optimiser l'organisation par des gains d'efficacité.

L'élaboration de ce document a suscité selon la communauté d'agglomération un travail de recensement et d'analyse rigoureux, de septembre 2015 au premier trimestre 2017, récapitulé en annexe 9. Il a abouti à de nombreuses réunions préparatoires, associant les agents et les élus des communes.

Le schéma de mutualisation des services est un document de référence devant guider les actions à mener, mais n'emporte pas de contrainte juridique. La mise en place de la mutualisation s'exerce par la signature de conventions bilatérales entre les communes et l'EPCI qui seules créeront des droits et obligations en la matière. Suite à l'approbation de ce schéma par le conseil communautaire du 15 décembre 2016, une démarche à l'attention des communes membres s'est

¹⁰⁶ Les freins à une mutualisation portent aussi, selon l'exécutif, sur les motivations exposées par les services techniques de l'agglomération qui ont exprimé leurs souhaits de maîtriser leurs choix techniques et économiques, notamment dans leurs rapports avec les fournisseurs et dans leurs règles de dotations internes. Ceci supposerait de satisfaire des clients avec des règles de dotations différentes. Cette situation serait susceptible, selon les services de l'intercommunalité, de générer des incompréhensions entre des services utilisateurs contraints de faire des économies et des services utilisateurs souhaitant disposer d'une liberté dans le choix de leurs matériels et de leur niveau de qualité.

mise en place pour la rédaction de ces conventions. Elle s'est appuyée sur un groupe de travail, présenté en annexe 11, intégrant les directeurs du pôle ressources de la CALM afin de solliciter les compétences nécessaires à la poursuite du travail sur le schéma de mutualisation. En parallèle, il est prévu d'élaborer une charte d'engagement¹⁰⁷ sur deux à trois ans comportant les principes de gouvernance du dossier ainsi que les principes de fonctionnement des services mutualisés avec les objectifs associés (qualité, continuité, proximité).

Cette volonté de la communauté d'agglomération s'inscrit dans la mise en place d'une mutualisation descendante plus conforme à la logique intercommunale et répond au projet de schéma de mutualisation adopté en décembre 2016 qui prend en compte les besoins de toutes les communes membres de l'intercommunalité.

6.2.1.6.2 Les raisons du rejet du schéma de mutualisation par la ville de Limoges

Le rapport précité a été transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune disposait d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis était réputé favorable. Le projet de schéma a été approuvé par délibération du conseil communautaire, à la majorité simple. Seule la ville de Limoges l'a rejeté, le 28 septembre 2016, aux motifs d'une concertation insuffisante entre l'EPCI et les communes dans l'élaboration du document¹⁰⁸ ; de l'absence d'évaluation de l'impact financier des mutualisations proposées et de leurs conséquences sur les ressources humaines ; d'un projet de schéma présentant comme acquise la transformation de Limoges Métropole en communauté urbaine ; du défaut de prise en compte et analyse des possibilités de mise à disposition des autres communes des équipements et moyens détenus pas la ville de Limoges et enfin du caractère inabouti et insuffisamment précis du document.

La chambre régionale des comptes prend note du rejet par la ville-centre du schéma de mutualisation proposé par l'intercommunalité.

6.2.2 Les reprises de compétences, différends et désaccords sur les modalités des transferts de compétences

La commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT) est chargée (article 1609 nonies C du code général des impôts) de procéder, lors d'un transfert de compétences, à l'évaluation du montant de la totalité de la charge financière transférée et correspondante aux compétences dévolues à l'EPCI. La CLECT doit nécessairement intervenir « *lors de tout transfert de charges ultérieur* ». Elle remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net¹⁰⁹ des charges transférées.

¹⁰⁷ Dans le schéma de mutualisation, une charte d'engagement est prévue. 3 groupes de travail ont été constitués par l'agglomération et ses 20 communes membres, à l'exception de la ville de Limoges, sur 3 aspects de cette future charte : mutualisation de fonctions juridiques, RH et informatiques. Les trois groupes ont connu une forte participation des communes (les 20, 22 et 27 novembre 2017). Les questions à trancher portent sur la mesure des coûts à facturer, les questions de responsabilité, et sur le niveau de service.

¹⁰⁸ La communauté d'agglomération a souligné que ces constats ont été effectués alors même que le maire de Limoges a été désigné « vice-président de Limoges Métropole en charge de la mutualisation.

¹⁰⁹ Son travail se fait donc toujours *a posteriori* et ne concerne, selon la loi, que l'évaluation des charges. En revanche, l'étude des conséquences organisationnelles des transferts de compétences (et donc la mise en place de services dimensionnés pour y faire face) continue de relever des services communautaires, en lien avec les directeurs généraux des services des différentes communes, sous l'autorité de leur exécutif.

La CLETC s'était réunie pour la dernière fois le 18 juin 2013 pour se prononcer sur les modifications de l'attribution de compensation de la commune de Verneuil-sur-Vienne suite à l'extension du périmètre de la compétence « réseaux d'éclairage public ». Depuis 2013, quatre transferts de compétences entre l'échelon municipal et l'échelon communautaire ont été opérés avec un effet au 1er janvier 2017 pour certains et notamment la reprise en gestion de la compétence « éclairage public » à la ville ; le transfert de la ville à la CALM de la compétence « promotion du tourisme » intégrant la gestion de l'office de tourisme ; la gestion de la viabilité hivernale et l'urbanisme. En outre, la loi NOTRÉ a dévolu aux communautés d'agglomération, dans le cadre de leur compétence « développement économique », la gestion des zones d'activités aéroportuaires.

Si légalement la CLECT doit se réunir l'année du transfert de compétences, le maire de Limoges a demandé à la réunir par anticipation à plusieurs reprises, ce que le président de la CALM a refusé en indiquant s'en tenir aux dispositions de la loi *stricto sensu* pour ne la saisir qu'après le transfert effectif des compétences au 1^{er} janvier 2017.

Un consensus s'est opéré, entre la ville centre et la communauté d'agglomération, pour les compétences de viabilité hivernale et de tourisme. S'agissant de l'urbanisme, un accord a été trouvé *in extremis* le jour du conseil municipal, le maire de la ville et le président de la CALM ayant signé un protocole garantissant la poursuite jusqu'à leur terme de toutes les procédures de modification des documents d'urbanisme engagées par les communes avant l'effectivité du transfert de la compétence.

6.2.2.1 La compétence « éclairage public »

Par délibération en date du 9 février 2006, la communauté d'agglomération a sollicité de ses communes membres le transfert de la compétence éclairage public. Par définition, la reprise en gestion de l'éclairage public est financièrement défavorable à la commune en raison de la non-indexation de l'attribution de compensation, qui a été figée au niveau des dépenses de 2006. La ville de Limoges assumera les dépenses de fonctionnement¹¹⁰ nécessaires à l'éclairage public, soit 2,5 M€ environ en 2016. En investissement, les dépenses observées depuis 3 ans se situent autour de 1 M€ net de FCTVA (mais sans prendre en compte les frais financiers). Au total, la charge peut être estimée à 3,5 M€ au minimum. En contrepartie, Limoges bénéficierait de l'annulation de l'attribution de compensation liée à l'éclairage public, soit environ 3 169 680 € hors frais financiers (2 170 689 € pour le fonctionnement, 998 991 € pour l'investissement).

La CALM dépense davantage pour l'éclairage public que ce qu'elle prélève auprès des communes, puisque les attributions de compensation couvrent les charges en base 2006 (périmètre 2006 et € valeur 2006). Le surplus de dépenses est proche de 500 000 € en additionnant fonctionnement et investissement.

Le retrait de Limoges provoquera un recul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui entraînerait une baisse de DGF de 380 000 € environ (simulation réalisée sur la DGF 2017). Au final, on peut considérer que la reprise par Limoges de la compétence éclairage public aurait financièrement une incidence légèrement positive pour la CALM, la diminution des dépenses étant pour une large partie annulée par une baisse de DGF.

¹¹⁰ Les coûts du personnel dédié à l'éclairage public n'ont pas pu être précisément chiffrés : jusqu'en 2014, ils n'apparaissaient pas dans la comptabilité de la CALM. Les agents chargés de l'éclairage semblent n'avoir pas fait l'objet d'un transfert spécifique et étaient globalisés avec la voirie pour Limoges. Les effectifs affectés à l'éclairage de la seule ville de Limoges sont estimés à 5 ETP, pour une masse salariale de l'ordre de 180 000 €. Ces agents sont notamment chargés du suivi des travaux et des conventions, ou de la gestion de l'éclairage public.

Le retrait de la ville-centre pose la question de l'intérêt du maintien de la mutualisation pour les cinq communes restantes. Financièrement, les effets de l'abandon de la compétence sont très proches de ceux d'un retrait de Limoges, puisque cette dernière représente 95 % de la retenue sur attribution de compensation totale pour l'éclairage public. En théorie, le bilan serait proche de la neutralité financière pour la CALM, mais se traduirait par une baisse de DGF préjudiciable au territoire.

La chambre régionale des comptes constate que la reprise par la ville-centre de la compétence éclairage public, financièrement défavorable pour elle, provoque un recul du coefficient d'intégration fiscale et entraîne de ce fait une baisse de la dotation globale de fonctionnement de la communauté d'agglomération à hauteur d'environ 380 000 €.

6.2.2.2 La compétence aéroportuaire

La sauvegarde de l'aéroport est aujourd'hui un enjeu important pour l'agglomération de Limoges. Historiquement, la ville de Limoges est membre fondateur du syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde (SMALB) et participe à ce titre au financement du déficit de l'aéroport à hauteur de 7,5/30ème aux côtés de la région Nouvelle-Aquitaine (14,9/30ème), du département de la Haute-Vienne (7,5/30ème) et de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Limoges et de la Haute-Vienne (0,1/30ème). En 2016, cette participation s'est élevée à 1,6 M€. Or, l'évolution législative a remis en cause l'adhésion de la ville au sein du syndicat mixte. En effet, la loi NOTRé a apporté une modification à la rédaction de l'article L. 5216-5 du CGCT entraînant la suppression de la notion d'intérêt communautaire pour la compétence obligatoire « [...] *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité [...] aéroportuaire* [...] ». Il en résulte que la compétence a été transférée à la CALM à compter du 1^{er} janvier 2017.

Dans la mesure où la compétence relève désormais de la communauté d'agglomération, il lui appartient d'adhérer en lieu et place de la ville au SMALB afin de contribuer à son financement. La situation est actuellement en cours de régularisation.

La communauté d'agglomération considère que la loi NOTRé acte le principe du transfert de compétence entre la ville et l'EPCI et que ce transfert de compétence s'accompagne nécessairement du transfert de la charge correspondante. Le Préfet de la Haute-Vienne, dans un courrier du 14 février, rappelle que la CALM est compétente depuis la loi NOTRé, qu'il s'agit bien d'un transfert de compétence, que ce transfert s'accompagne d'un transfert des charges, celui-ci devant être acté par la CLECT.

Toutefois, en dépit de l'interprétation donnée par le préfet, il existe toujours pour les services de la ville un désaccord important tenant à la notion même de transfert. La ville estime en effet encore qu'il ne s'agit pas d'un véritable transfert dès lors que c'est la loi qui désigne l'agglomération comme étant compétente en matière de gestion des zones aéroportuaires. Elle conteste donc les incidences financières¹¹¹ qui pourraient en découler sur le calcul de l'attribution de compensation.

¹¹¹ Il convient de noter que la CLETC a considéré que plusieurs méthodes pouvaient être retenues pour évaluer le coût de cette compétence. Elle a finalement retenu le calcul le plus favorable à Limoges, à hauteur de 1 482 k€. La prévision de versement au SMALB en 2017 pour le prochain exercice est de 1 566 k€.

La chambre régionale des comptes constate le désaccord de la ville malgré la position de l'autorité préfectorale sur un transfert de compétence en matière aéroportuaire donnant lieu à une attribution de compensation.

6.2.2.3 Le rejet par la ville-centre du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées

La CLECT s'est réunie le 22 septembre 2017 et a adopté les conclusions consignées dans son rapport concernant cinq compétences : les offices du tourisme existants pour la compétence « promotion touristique » ; l'aéroport de Limoges-Bellegarde pour la compétence « zones d'activité aéroportuaire » ; la viabilité hivernale ; les plans locaux d'urbanisme ; la restitution de la compétence éclairage public aux communes. Ces conclusions doivent être adoptées par délibérations concordantes à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres de la CALM. La majorité des représentants de la ville de Limoges au sein de la CLECT, lors de sa réunion du 22 septembre 2017, ont fait valoir leur opposition aux conclusions relatives à l'aéroport de Limoges-Bellegarde et à la restitution de la compétence éclairage public à la ville de Limoges.

Concernant l'aéroport de Limoges-Bellegarde, la ville considère qu'il ne s'agit pas d'un transfert de compétence car elle était membre du Syndicat Mixte de l'Aéroport Limoges-Bellegarde (SMALB) au titre de sa clause de compétence générale, et non pas de la compétence zone d'activité aéroportuaire. Il n'y aurait donc pas lieu d'évaluer un transfert de charges à impacter sur l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération Limoges Métropole à la ville.

Concernant la restitution de l'éclairage public, la ville de Limoges conteste la méthode de calcul¹¹² utilisée pour déterminer la dette récupérable¹¹³ à reverser à la CALM, considérant qu'elle est amortie sur six ans et qu'elle n'est pas la même que celle appliquée en 2007 lors du premier transfert. A l'époque, le choix avait été fait de considérer que la dette s'éteindrait plus rapidement, avec un premier amortissement de 108 000 € en 2007 au lieu de 35 471 €.

¹¹² La dette récupérable consiste à rembourser à la collectivité transférante la dette qu'elle a contractée pour financer les investissements de la compétence transférée. Lors du transfert à l'agglomération, il avait été estimé que l'annuité de dette de l'éclairage public était de 673 946 € pour 2007, avec une extinction totale au bout de 19 ans. Pour établir l'échéancier d'amortissement de cette dette, il n'avait pas été appliqué une méthode linéaire selon laquelle chaque année 35 471 € de dette se seraient éteints.

¹¹³ La méthode choisie en 2007 revenait donc au terme des 19 ans à priver la ville de remboursements par la CALM. En effet, avec la méthode linéaire la ville aurait pu bénéficier de remboursements cumulés de 6,7 M€, qui ont été réduits à 4,1 M€ par la méthode finalement choisie. Elle a demandé à ce qu'il y ait soit un nouveau calcul avec une méthode d'amortissement linéaire, soit que l'agglomération lui restitue les remboursements dont la ville a été privée et qui s'élèvent à fin 2016 à 1,4 M€. La ville a revendiqué un différentiel de remboursement de dette récupérable de 1 403,6 k€ à fin 2016. Elle a demandé à ce que ces 1 403,6 k€ soit compensés.

La chambre régionale des comptes observe que la ville-centre a donné un avis défavorable au rapport du 22 septembre 2017 de la commission locale d'évaluation des charges transférées de Limoges Métropole.

6.2.3 Les incidences des divergences entre la ville-centre et l'intercommunalité sur le traitement des dossiers

L'incidence du fonctionnement difficile entre la ville-centre et son intercommunalité dans le traitement des dossiers ou des projets d'investissement nécessiterait pour beaucoup une coopération plus constructive.

6.2.3.1 Les dossiers ou courriers sans suite

La chambre régionale des comptes a identifié, lors du contrôle, un nombre important de courriers ou de dossiers pour lesquels la ville-centre ou l'établissement public de coopération intercommunale considèrent être en attente d'une réponse.

Il ne s'agit pas de rechercher une responsabilité¹¹⁴, mais simplement d'illustrer un contexte général quant au traitement quotidien des dossiers pour constater la difficulté des deux collectivités à améliorer non seulement leurs relations mais aussi le traitement des dossiers dont elles ont la charge. Il n'a pas été choisi de récapituler tous les courriers en cause. Toutefois, et à titre d'illustration, ont notamment été recensées côté communauté d'agglomération des courriers, sans réponse de la ville, concernant l'électromobilité ou l'application des clauses sociales, la viabilité hivernale, le contrat d'agglomération, l'office du tourisme ou les équipements communaux. S'agissant de la ville, les mêmes attentes à des courriers restés sans suite ont été constatées par la chambre régionale des comptes : installation de panneaux directionnels, étude de faisabilité technique sur le raccordement de maisons, demande de communication du schéma global de déplacement du terminus de la ligne 6 du trolley, demande d'observations sur le projet de réaménagement de la place de la République, diverses demandes pour le programme de rénovation urbaine ou de déclassement du domaine public routier.

La chambre régionale des comptes observe que le nombre important de courriers ou demandes restés sans suite, de part et d'autre, témoigne tout particulièrement des dysfonctionnements caractérisant les relations entre la ville-centre et la CALM.

6.2.3.2 Le projet d'aménagement de l'entrée de ville des Casseaux

Le projet d'entrée de ville des Casseaux est un projet ancien¹¹⁵, la dernière mandature ayant finalisé les études. L'exécutif de la ville a décidé de ne pas donner suite à un projet que la mandature précédente avait finalisé avec Limoges Métropole. La municipalité a souhaité, lors d'une réunion le 22 mai 2014, relancer un projet dont les objectifs, y compris en termes d'aménagement urbain, ont été largement revus. Un comité de pilotage à l'automne 2014 a acté le principe d'un portage par la ville de Limoges pour étudier un nouveau projet Casseaux. Aujourd'hui, « Les Casseaux », selon la communauté d'agglomération, est un projet « ville ». Les services de la ville ont travaillé, dès 2014, à une nouvelle proposition sur le projet de l'entrée de

¹¹⁴ Quant à une absence de réponse à une demande ou un courrier de l'exécutif, absence parfois réelle et parfois non, ou quant à un délai de réponse parfois fondée sur des raisons légitimes, parfois non.

¹¹⁵ La convention du 13 août 2012 est devenue caduque depuis 2014.

ville des Casseaux. Dans le cadre de ces nouvelles études préparatoires de faisabilité, les services de la CALM ont été associés afin d'identifier les éventuelles interventions de la communauté d'agglomération plus particulièrement en matière de mobilité et de voirie. Force est de constater que ce travail conjoint n'a pas débouché, entraînant la perte de subventions acquises¹¹⁶.

La chambre régionale des comptes constate que la ville-centre et la communauté d'agglomération se rejettent la responsabilité quant au retard de mise en œuvre du projet, ce qui a entraîné l'annulation de 1,6 M€ de FNADT attribués par l'Etat dans le cadre de l'ancien contrat d'agglomération.

La ville-centre a désormais pris en charge le pilotage et le financement des études préparatoires à son élaboration, sans que ce projet ait dépassé l'étape des esquisses présentées lors du comité de pilotage du 12 décembre 2016. Dans ce contexte général, il avait été décidé lors d'une réunion entre les services de la ville et de la communauté d'agglomération le 12 décembre 2016, d'engager une étude afin de définir les modes opératoires pour réaliser le projet global. La ville a souhaité confier à un prestataire indépendant la définition des solutions juridiques et administratives les mieux adaptées relatives à la maîtrise d'ouvrage mais aussi à la répartition de la maîtrise d'œuvre et aux clés¹¹⁷ de répartition financière. Il a été lancé un appel d'offres qui a été infructueux.

L'attente de cette étude a été invoquée par la communauté d'agglomération pour ne pas faire statuer le conseil communautaire sur une quelconque maîtrise d'ouvrage, même si elle semble théoriquement possible au regard de l'importance des travaux qui relèveraient des compétences communautaires. Pour autant, deux attentes de l'intercommunalité restent à préciser : d'une part, le projet de création d'un parc-relais et d'un pôle d'échange multimodal, d'autre part la possible cession par la ville de Limoges du terrain jouxtant le four des Casseaux qui permettrait l'extension du bâtiment historique pour y accueillir la première tranche d'une cité internationale de l'industrie porcelainière de Limoges.

La chambre régionale des comptes constate les difficultés à lancer l'étude de portage juridique alors qu'elle a été décidée le 2 décembre 2016. Il semble que le portage conjoint des études entre la ville-centre et la communauté d'agglomération a été un facteur de retard et d'inertie. Les compétences voirie et transport de la CALM étant fortement sollicitées, il pourrait paraître cohérent que ce soit l'agglomération qui porte la maîtrise d'ouvrage du projet.

¹¹⁶ Pour ce qui regarde la perte du financement de 1,538 millions d'euros programmé par l'Etat au titre du FNADT, la communauté d'agglomération a indiqué avoir alerté la ville-centre, par courrier du 22 juin 2016, sur le risque d'un tel aléa, la date butoir pour le financement étant le 15 juillet 2016. Les courriers du 22 juin et du 7 septembre 2016 du président de l'intercommunalité au préfet visent à ce que cette action inscrite au contrat d'agglomération 2008–2013 puisse être inscrite dans le cadre du contrat de plan État régions 2015–2020. Les financements inscrits au titre du contrat de Cohésion Territoriale passé avec la CALM par l'ex-Région Limousin restent disponibles jusqu'à l'adoption du prochain contrat d'attractivité que la communauté d'agglomération doit conclure avec la région Nouvelle-Aquitaine.

¹¹⁷ Dès le 18 juillet 2017, les services de la communauté d'agglomération ont donné un accord technique sur le contenu de cette prestation et ont confirmé un financement à parité avec la ville de Limoges. Dans le budget 2017 de la communauté d'agglomération figure bien dans le programme « Rénovation urbaine » l'opération " CASSEAUX" avec une ligne de crédit intitulée "Frais d'étude entrée de ville " sur laquelle il y a une inscription budgétaire au BP 2017 de 37 000 €.

6.3 La signature du protocole d'accord de juin 2018 et les perspectives d'avenir

Les divergences constatées, lors de l'examen de la gestion par la chambre régionale des comptes, ont pu trouver une amorce de solution à l'issue de celui-ci par la signature, 3 mois après l'envoi du rapport d'observations provisoires, d'un protocole d'accord entre la ville centre et son intercommunalité, en vue du passage en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2019.

6.3.1 Une reprise importante des échanges entre la ville-centre l'intercommunalité lors du 2^e trimestre 2018 aboutit à la signature d'un protocole d'accord

Si des évolutions dans la gouvernance de la CALM étaient déjà intervenues (réunions de la conférence des maires, création du conseil de développement de Limoges Métropole, création d'un bureau élargi à l'ensemble des maires), une amplification des échanges entre l'EPCI et la ville-centre ont permis, depuis le mois d'avril 2018, d'aboutir à un accord sur les modalités de gouvernance de la future communauté urbaine.

Cet accord est concrétisé sous la forme d'un pacte de gouvernance voté à l'unanimité par les élus communautaires.

L'accord établi entre la ville centre et son intercommunalité conduit à souligner le rôle majeur exercé par la ville de Limoges au sein de l'établissement public de coopération intercommunale et rappelle la fonction des différentes instances mises en place ou à renforcer pour garantir une gouvernance équitable et apaisée.

Lors d'un conseil communautaire, organisé au mois de septembre 2018, seront également examinées, outre le protocole d'accord, les délibérations relatives aux transferts de compétences. Ce protocole permet de décliner précisément les modalités de transfert et les conditions de pilotage des compétences majoritairement voire exclusivement exercées actuellement par la ville de Limoges et transférées par elle à la future communauté urbaine.

6.3.2 Les perspectives d'avenir de ce protocole d'accord

Le préambule du protocole dispose que « *La ville de Limoges et la communauté d'agglomération Limoges Métropole se sont rapprochées pour saisir cette opportunité. Cette transformation implique un degré d'intégration plus élevé des compétences transférées depuis l'échelon communal vers l'intercommunalité. La ville de Limoges est particulièrement concernée notamment pour des compétences qui sont exercées majoritairement voire exclusivement par elle* ». A cet effet, un pacte de gouvernance posant les bases d'une gouvernance rénovée a été également adopté par délibération du conseil communautaire du 22 juin 2018.

La quasi-totalité des points qui constituaient jusqu'alors une divergence ont trouvé une solution adoptée à l'unanimité par le conseil communautaire du 22 juin 2018 soit quelques semaines après les réponses du maire de Limoges et du président de l'établissement public de coopération intercommunale, au rapport provisoire de la chambre régionale des comptes. Ainsi, un accord a pu être trouvé notamment sur les points suivants :

- l'engagement de Limoges Métropole d'affecter le bonus de la dotation globale de fonctionnement à l'enveloppe voirie des communes, à l'aéroport, au développement économique, et à l'enseignement supérieur et la recherche ;

- s'agissant du différend sur le chiffrage de la commission locale d'évaluation des charges, un compromis a été trouvé par un reversement étalé sur les exercices 2018, 2019 et 2020 d'une somme de 1 403 619 € au profit de la ville de Limoges représentant le différentiel d'amortissement d'emprunt transféré ;
- s'agissant de la compétence « zone d'activité aéroportuaire », l'ancienne participation de la ville de Limoges à hauteur de 1,4 M€ sera répartie entre une retenue sur l'attribution de compensation de la ville de Limoges, à hauteur des 2/3, et une prise en charge par le budget principal de la communauté d'agglomération, à hauteur du tiers restant ;
- la création par Limoges Métropole de deux postes de vice-président et d'un poste de secrétaire, ainsi que des délégations de fonctions importantes pour les élus communautaires de la ville de Limoges sur une liste définie par le protocole ;
- la compétence politique de l'équilibre social de l'habitat, même soumise à intérêts communautaires, sera exercée conjointement par l'établissement public de coopération intercommunale et par les communes ;
- un certain nombre de recettes continueront d'être perçues par les communes, comme la taxe communale sur la consommation finale de l'électricité ou une part de la taxe d'aménagement ;
- des conventions permettront, pour une durée donnée (2 ans), que la compétence transférée à l'EPCI soit mise en œuvre par les services compétents de la ville de Limoges qui conservent l'autorité fonctionnelle et hiérarchique sur certains services et personnels affectés à la mise en œuvre des compétences relevant de la communauté urbaine ;
- une charte de la voirie et des espaces publics sera élaborée et approuvée par délibérations concordantes des communes et de Limoges Métropole ;
- un pacte de gouvernance reprenant en grande partie les préconisations de la version initiale, dans une version enrichie et plus opérationnelle, qui précise notamment les principes de transfert des compétences liées à la Communauté Urbaine et leur pilotage politique ».

La chambre régionale des comptes constate que le pacte de gouvernance adopté également le 22 juin 2018 a tranché de nombreux points en suspens, notamment la création d'une coprésidence conjointe entre le président de l'intercommunalité et le maire de la ville-centre compte tenu du poids de celle-ci au sein de l'établissement public intercommunal.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	77
Annexe n° 2. Suggestions de gestion incluses dans le corps du rapport.....	78
Annexe n° 3. Compétences des communes transférées à la communauté d'agglomération Limoges Métropole.....	79
Annexe n° 4. Analyse financière détaillée de 2013 à 2016	81
Annexe n° 5. Flux d'entrée et de sortie des effectifs au sein de la CALM.....	98
Annexe n° 6. Impact limité des transferts de compétences pour un passage en communauté urbaine et évaluation des charges nouvelles	99
Annexe n° 7. Calendrier des travaux préparatoires au schéma de mutualisation	101
Annexe n° 8. Bilan des financements croisés entre Limoges et la CALM dans le cadre des mutualisations et des prestations de service.....	102
Annexe n° 9. Inadéquation des critères qui permettraient à la communauté d'agglomération de passer au statut de métropole	103
Annexe n° 10. Objectifs et répartition des tâches du groupe de travail sur le schéma de mutualisation	104
Annexe n° 11. Liste de 15 types de marchés qui auraient pu donner lieu à une opération groupée....	105
Annexe n° 12. Liste des régies de la ville de Limoges	106

Annexe n° 1. Glossaire

AC : Attribution de Compensation
A.P./C.P. : Autorisation de Programme/Crédit de Paiement
CALM : Communauté d'agglomération Limoges Métropole
CCGC : Convention Constitutive de Groupement de Commande
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CIF : Coefficient d'Intégration Fiscale
CLECT : Commission d'Evaluation des Charges Transférées
CU : Communauté Urbaine
DDFIP : Direction Départementale des Finances Publiques
DGA : Directeur Général Adjoint
DGF : Dotation Globale de Fonctionnement
DGS : Directeur Général des Services
DOB : Débat d'OrientatIon Budgétaire
DSC : Dotations de Solidarité Communautaire
DSI : Direction des Systèmes d'Information
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETP : Equivalent Temps Plein
FCTVA : Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée
FNADT : Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
LGV : Ligne à Grande Vitesse
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
PPI : Plan Pluriannuel d'Investissement
ROB : Rapport sur les Orientations Budgétaires
SMALB : Syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde
SMG : Service des Moyens Généraux
SPIC : Service Public Industriel et Commercial
STCLM : Société des Transports en Commun de Limoges Métropole
SYTEPOL : Syndicat de Transport d'Eau Potable de l'Ouest de Limoges
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
UGAP : Union des Groupements d'Achat Public

Annexe n° 2. Suggestions de gestion incluses dans le corps du rapport

La chambre régionale des comptes invite également à finaliser la programmation pluriannuelle de l'entretien des bâtiments de la communauté d'agglomération de façon à pouvoir compléter son plan pluriannuel d'investissement. 17

La chambre régionale des comptes invite la communauté d'agglomération à procéder aux écritures de transfert permettant d'apurer périodiquement le compte 23 du budget principal dans une démarche d'amélioration de la qualité comptable. 20

La chambre régionale des comptes invite la CALM à apurer la valeur brute des amortissements pratiqués pour les études non suivies de réalisation conformément à la réglementation de la comptabilité M14. 20

La chambre régionale des comptes invite la CALM à reprendre la provision de 591 500 euros pour la LGV. 21

La chambre régionale des comptes invite la communauté d'agglomération à programmer chaque année des contrôles sur place de régies de la communauté d'agglomération par la direction des finances. 24

La chambre régionale des comptes invite la CALM à porter attention au respect du calendrier de dématérialisation des pièces justificatives. 25

La chambre régionale des comptes invite la CALM à l'élaboration d'un plan pluriannuel de fonctionnement permettant le cas échéant de flécher des plafonds d'augmentation par politique publique. 35

La chambre régionale des comptes invite la CALM à procéder à un toilettage de la charte de gestion de la voirie qui pourrait être l'occasion de progresser sur l'information et la concertation avec l'échelon communal. 36

La chambre régionale des comptes invite la CALM à mettre à jour le zonage de l'assainissement collectif. 40

S'agissant de la compétence « collecte des déchets », la communauté d'agglomération pourrait également présenter à l'assemblée délibérante, lors du vote du compte administratif, une synthèse des indicateurs de performance en rapport avec les six axes stratégiques concernant les ordures ménagères, voire étendre ce « compte-rendu sur la performance » aux autres politiques publiques de l'agglomération. 41

La chambre régionale des comptes invite la CALM à inscrire le coût prévisionnel du dépôt de bus au plan pluriannuel d'investissement. 45

**Annexe n° 3. Compétences des communes transférées à la communauté
d'agglomération Limoges Métropole**

Compétences obligatoires	<p>La CALM exerce de plein droit en lieu et place des communes membres les 6 compétences obligatoires suivantes :</p>
	<p>En matière de développement économique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17; - Création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; - Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; - Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme. <p>En matière d'aménagement de l'espace communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; - Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; - Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports. <p>En matière d'équilibre social de l'habitat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programme local de l'habitat ; - Politique du logement d'intérêt communautaire ; - Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; - Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; - Actions, par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ; - Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire. <p>En matière de politique de la ville</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; - Animation et coordination de dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; - Programmes d'actions définis dans le contrat de ville. <p>En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ;</p> <p>Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.</p>

Compétences optionnelles	<p>La CALM exerce en lieu et place des communes membres les 4 compétences optionnelles suivantes parmi les 7 prévues par la loi :</p> <p>En matière de voirie et de stationnement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; - Création ou aménagement et entretien des parcs de stationnement d'intérêt communautaire. <p>Assainissement</p> <p>En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lutte contre la pollution de l'air ; - Lutte contre les nuisances sonores ; - Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; <p>Construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</p>
Compétences facultatives	<p>La CALM exerce en lieu et place des communes membres des compétences facultatives librement choisies par l'EPCI :</p> <p>Etudes préalables à la mise en œuvre de compétences nouvelles ou visant à élargir l'intérêt communautaire des compétences transférées ;</p> <p>Aménagement des rivières : aménagement et entretien des berges de rivières ;</p> <p>Préservation et mise en valeur de la biodiversité : connaissance des milieux naturels et des espèces, gestion des milieux naturels d'intérêt communautaire et valorisation pédagogique des milieux naturels ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sentiers de randonnées : schéma directeur, balisage, édition du guide ; ▪ Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE).

Annexe n° 4. Analyse financière détaillée de 2013 à 2016

La part des budgets annexes dans le budget agrégé a peu évolué au cours de la période contrôlée comme l'atteste le tableau qui suit :

Tableau n° 8 : Répartition des recettes et dépenses réelles de fonctionnement dans le budget consolidé (en €)

Nature	Libellé du compte	F	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	
SPA	M14	Budget principal	Rec.	128 448 802	76,3%	130 516 504	75,4%	130 105 951	75,8%	125 717 755	74,3%
			Dep.	103 529 746	74,9%	104 764 693	73,3%	106 553 958	73,6%	105 114 253	75,0%
SPIC	M43	Transports urbains	Rec.	20 670 933	12,3%	23 179 627	13,4%	22 837 451	13,3%	23 691 502	14,0%
			Dep.	19 512 433	14,1%	20 191 215	14,1%	20 527 937	14,2%	20 614 916	14,7%
SPIC	M49	Assainissement	Rec.	15 667 502	9,3%	15 146 229	8,7%	14 481 374	8,4%	15 192 113	9,0%
			Dep.	12 357 202	8,9%	11 811 881	8,3%	11 959 242	8,3%	10 968 474	7,8%
SPIC	M4	Centre de recyclage	Rec.	3 654 239	2,6%	3 807 637	2,2%	3 855 011	2,2%	3 729 999	2,2%
			Dep.	2 864 122	2,1%	3 002 197	2,1%	2 903 055	2,0%	2 931 783	2,1%
SPA	M14	ZAE	Rec.	0	0,0%	267 675	0,2%	254 777	0,1%	2	0,0%
			Dep.	1 486	0,0%	5 963	0,0%	475	0,0%	932	0,0%
SPIC	M4	Centrale énergie	Rec.	0	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
			Dep.	0	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
SPA	M14	Grande pièce	Rec.		0,0%	265 800	0%	144 590	0%	902 312	0%
			Dep.		0,0%	3 245 762	2%	2 798 660	0%	553 347	0%
SPA	M14	OCEALIM	Rec.		0,0%		0%	0	0%	0	0%
			Dep.		0,0%		0%	0	0%	1 163 028	1%
Agrégé (BP + BA)			Rec.	168 441 475	100%	173 183 473	100%	171 679 153	100%	169 233 684	100%
			Dep.	138 264 990	100%	143 021 711	100%	144 743 327	100%	140 183 706	100%

Source : comptes administratifs

Le budget principal est prédominant dans l'ensemble du budget consolidé puisqu'il regroupe environ trois quarts des charges et produits réels de fonctionnement. En outre, les deux budgets annexes les plus significatifs (transports urbains et assainissement) sont de nature industrielle et commerciale. Ils ont donc à ce titre vocation à être équilibrés en recettes et en dépenses et sans impact pour le budget principal. Pour ces deux raisons, l'analyse de la situation financière portera essentiellement sur le budget principal, à l'exception de l'endettement qui fera l'objet d'une approche consolidée.

Enfin, même si le champ des compétences de l'agglomération de Limoges n'a pas fait l'objet de modifications substantielles sur la période 2013-2016, il convient de prendre en compte l'intégration de la commune de Couzeix au 1^{er} janvier 2014.

I) La formation de l'autofinancement

Globalement, la situation financière du budget principal durant la période sous revue est caractérisée par une baisse sensible de l'excédent brut de fonctionnement¹¹⁸ (EBF), de l'ordre de 18,5 %, due à un effet ciseau affectant les produits de gestion (- 1,3 %/an) et les charges de gestion (+ 1,0 %/an).

¹¹⁸ L'excédent brut de fonctionnement est la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il permet d'apprécier le premier niveau d'équilibre financier de la commune, avant la prise en compte de l'incidence de la dette (charges des intérêts d'emprunts notamment).

A) Les produits de gestion

Les produits de gestion s'élèvent à 90,7 M€ en 2016 et présentent une baisse de 3,8 % (- 3,5 M€) entre 2013 et 2016. La cause principale de cette évolution revient à la diminution constante depuis 2013 des ressources institutionnelles, comprenant les dotations de l'Etat (- 18,5 %), que la progression sensible des ressources fiscales sur la période (+11,2 %) ne parvient pas à compenser.

Tableau n° 9 : Evolution des produits de gestion entre 2013 et 2016 (en €)

	2013	2014	2015	2016	Evolution
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	47 375 102	51 706 944	53 186 853	52 687 053	11,2%
+ Ressources d'exploitation	11 804 592	11 576 061	11 797 994	11 424 090	-3,2%
= Produits "flexibles" (a)	59 179 694	63 283 004	64 984 847	64 111 143	8,3%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	36 288 966	34 416 814	32 160 612	29 570 991	-18,5%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-2 355 757	-4 453 216	-3 668 140	-3 719 078	57,9%
= Produits "rigides" (b)	33 933 209	29 963 598	28 492 473	25 851 913	-23,8%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	1 100 000	1 371 022	1 206 855	706 765	-35,7%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	94 212 902	94 617 625	94 684 175	90 669 820	-3,8%

Source : d'après les comptes de gestion

Cette évolution des produits de gestion a modifié en partie leur structure. Ainsi, la part des ressources institutionnelles s'établit désormais à 33 % des produits de gestion, contre 39 % en 2013, et ce au profit d'un accroissement de la part des ressources fiscales (48% en 2013 puis 54 % en 2016).

Graphique n° 2 : Structure des produits de gestion en 2013



Graphique n° 3 : Structure des produits de gestion en 2016



Source : d'après les comptes de gestion

NOTA : les ressources fiscales sont nettes de la fiscalité reversée

Rapportés à la population, les produits de fonctionnement¹¹⁹ de la CALM s'élèvent à 432 €/habitant, soit un niveau supérieur aux groupements comparables (426 €/habitant).

1) Les ressources fiscales

Le panier¹²⁰ des impôts locaux perçus par la CALM s'établit à un montant de 62,8 M€ en 2016. Mais ces recettes sont fortement minorées par des reversements effectués aux communes membres sous la forme d'attributions de compensation (AC). Celles-ci s'élèvent à 28,9 M€ en 2016 et ont peu évolué sur la période (+1,01 %) : l'augmentation induite par l'intégration de la commune de Couzeix en 2014 (+1,4 %) a en effet été compensée les années suivantes par la diminution des annuités de dette récupérable comprises dans le calcul des AC (-0,4 %).

La CALM perçoit également la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) afin de financer son service de collecte (environ 19,4 M€ en 2016). La modification du périmètre de la collectivité a entraîné une progression importante de ce produit en 2014. Par la suite, la TEOM a présenté une stagnation (+0,4 %) mais demeure d'un rapport très supérieur à celui constaté pour les groupements appartenant à la même catégorie démographique avec 92 €/hab. contre 68 €/hab.

¹¹⁹ Les **produits de fonctionnement** comprennent les produits de gestion auxquels se rajoutent les produits financiers et les produits exceptionnels.

¹²⁰ Constitué des **impôts directs** (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe additionnelle sur les propriétés non bâties, cotisation foncière des entreprises) et des **impôts dits de répartition** (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et taxe sur les surfaces commerciales).

Tableau n° 10 : Evolution des ressources fiscales (en €)

	2013	2014	2015	2016	Evolution
Impôts locaux	59 351 808	61 440 711	63 122 665	62 785 767	5,8%
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	30 033 386	29 117 630	29 600 604	29 478 339	-1,8%
= Impôts locaux nets des restitutions	29 318 422	32 323 081	33 522 061	33 307 428	13,6%
+ Taxes sur activités de service et domaine	18 056 679	19 383 863	19 664 792	19 379 625	7,3%
+ Taxes sur activités industrielles	0	0	0	0	-
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	-
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	0	0	0	0	-
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	47 375 102	51 706 944	53 186 853	52 687 053	11,2%

Source : D'après les comptes de gestion

Les taux votés par le conseil communautaire n'ayant pas été modifiés au cours de la période contrôlée, l'évolution positive des impôts locaux est en partie due à la progression des bases imposées. Celle-ci apparaît dynamique sur la période (+8,1 %) mais est due en grande partie à l'intégration de la commune de Couzeix au 1^{er} janvier 2014. En considérant la période 2014-2016, cette progression est ramenée à +2,2 %. A noter que les bases imposables de CFE sont artificiellement dynamiques sur la période (+6,1 % entre 2014-2016) dans la mesure où leur augmentation provient essentiellement de la hausse en 2015 puis 2016 des bases minimums décidées par la collectivité. Avant l'application de ces minima, les bases brutes n'ont augmenté que de 0,7 % entre 2014 et 2016. En dehors de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti, les taux votés par le groupement sont relativement proches de la strate de comparaison. Il convient de relever que la CALM a fait le choix de ne pas voter de taux pour la taxe sur le foncier bâti et ne perçoit dès lors aucun produit à ce titre.

Tableau n° 11 : Taux d'imposition en 2016

	CALM	Moyenne nationale de la strate
Taxe d'habitation	8,84 %	8,81 %
Taxe additionnelle sur le foncier non bâti	46,81 %	34,54 %
Taxe sur le foncier non bâti	3,46 %	4,00 %
Cotisation foncière des entreprises	26,4 %	26,51 %

Source : DGFIP

Rapportés à la population, les impôts locaux perçus par la CALM sont inférieurs à ceux perçus par les groupements comparables : 272 €/hab. contre 332 €/hab. Cet écart est notamment lié à l'absence de produit issu de la taxe sur le foncier bâti et à la faiblesse du produit issu de la

cotisation foncière des entreprises. La fiscalité de l'agglomération présente néanmoins des marges de manœuvre :

- pour la taxe d'habitation : la collectivité subit les abattements extra-légaux de certaines de ses communes membres, dont Limoges et Feytiat, dès lors qu'elle n'a pas délibéré en la matière. Selon la direction départementale des finances publiques, opter pour les abattements légaux provoquerait une hausse des bases supérieure à 4 M€ ;
- pour la taxe sur le foncier bâti : avec des bases voisines de 275 M€, voter un faible taux rapporterait un produit non négligeable à la collectivité.

La chambre régionale des comptes constate que la CALM dispose de marges de manœuvre pour actionner le levier fiscal, notamment lié à la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques mais aussi à l'impact de la dotation d'intercommunalité sur la valeur du coefficient d'intégration fiscale fondant une partie du calcul de la DGF.

2) La fiscalité reversée

Le solde de la fiscalité reversée s'avère négatif pour la CALM au regard du montant de sa contribution au fonds national de garantie individuelle de ressources (5,6 M€ en 2016).

Tableau n° 12 : Evolution de la fiscalité reversée (en €)

	2013	2014	2015	2016	Evolution
Attribution de compensation brute	200 008	218 779	240 113	276 260	38,1%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	1 958 101	910 400	1 674 143	1 587 057	-18,9%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-4 513 866	-5 582 395	-5 582 395	-5 582 395	23,7%
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	-2 355 757	-4 453 216	-3 668 140	-3 719 078	57,9%

Source : d'après les comptes de gestion

Le bloc communal de Limoges, comprenant la CALM et ses communes membres, est bénéficiaire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) depuis 2013, sans en être contributeur. La communauté d'agglomération a alors fait le choix de mettre en place une répartition dérogatoire qui a toujours été votée à l'unanimité. Néanmoins, elle se révèle plus favorable aux communes qu'à la CALM puisque celle-ci a perçu 1 559 K€ en 2016 au lieu des 1 978 K€ qui auraient dû lui revenir dans le cadre de la répartition légale.

La chambre régionale des comptes constate le consensus des communes sur la répartition du fonds de péréquation intercommunale.

Même si le bloc communal de Limoges est bénéficiaire du FPIC depuis 2013, il s'est cependant toujours situé près de la limite d'éligibilité. Il se classe ainsi au 1 166^{ème} rang national sur 1 230 éligibles. En 2017, l'ampleur des bouleversements de la carte intercommunale rend le pronostic très aléatoire. Les mécanismes en jeu ont été présentés dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2017, rapporté ci-après.

Le calcul du FPIC sera lui aussi fortement impacté par la recombinaison du paysage intercommunal. En effet, le calcul du potentiel financier est affecté d'un coefficient logarithmique égal à 1 pour une population inférieure à 7 500 habitants, et égal à 2 pour une population supérieure à 500 000 habitants. L'augmentation de la taille moyenne des EPCI induit donc mécaniquement une baisse du potentiel financier moyen par habitant. Dans la mesure où sa population évolue peu, Limoges Métropole verra son potentiel financier augmenter par rapport à la moyenne : l'ensemble intercommunal sera considéré comme « plus riche » au regard des critères du FPIC.

Il ne peut désormais pas être exclu que la CALM se voit affecter une contribution au FPIC qui viendrait diminuer le FPIC net perçu (un ensemble intercommunal peut être à la fois bénéficiaire et contributeur), voire perdre totalement le bénéfice du FPIC. Il est donc prudent de prévoir le budget 2017 sur la base de la garantie de 90% accordée en cas de perte du FPIC. Par ailleurs le montant global du FPIC est gelé au niveau 2016 (1Md€).

Comme les années précédentes, l'EPCI et ses communes membres auront le choix de répartir ce fonds soit selon une répartition de « droit commun » (calculée par l'Etat) soit selon une répartition « dérogatoire libre » (calculée par Limoges Métropole). Il est prudent de retenir une prévision de 90% du montant de droit commun 2016.

	2013	2014	2015	2016	2017
Ensemble intercommunal	2 099 456 €	3 331 125 €	4 463 021 €	5 450 151 €	4 905 136 €
Limoges Métropole	694 692 €	1 051 755 €	1 458 928 €	1 559 457 €	1 618 511 €
Communes membres	1 404 764 €	2 279 370 €	3 004 093 €	3 890 694 €	3 286 625 €

La chambre régionale des comptes constate le caractère aléatoire du maintien du fonds de péréquation intercommunale, au seul titre de bénéficiaire du fonds. La communauté d'agglomération pourrait devenir contributeur au fonds.

3) Les ressources institutionnelles

Deuxième poste de recettes pour la CALM, les ressources institutionnelles ont diminué de 18,5 % entre 2013 et 2016 sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat. Constituée d'une dotation d'intercommunalité et d'une dotation de compensation des groupements de communes, la DGF perçue par la CALM a chuté de 23,2 % sur la période considérée.

Tableau n° 13 : Evolution de la dotation globale de fonctionnement (en €)

	2013	2014	2015	2016	Evolution
Dotation d'intercommunalité	10 343 028	9 592 554	7 084 454	4 255 955	-58,9%
+ Dotation de compensation	19 470 135	19 432 862	19 008 750	18 640 918	-4,3%
Dotation globale de fonctionnement	29 813 163	29 025 416	26 093 204	22 896 873	-23,2%
<i>Contribution redressement des FP</i>	0	886 999	2 357 402	2 285 618	

Source : fiches individuelles DGF

La perte de plus de la moitié de la valeur de la dotation d'intercommunalité est la résultante, d'une part, d'une baisse de la population et du coefficient d'intégration fiscal et, d'autre part, de

la mise en place en 2014 de la contribution au redressement des finances publiques. La diminution plus limitée de la dotation de compensation atténue le fort repli de la DGF.

Pour autant, le DGF représente encore pour la CALM une ressource plus importante que pour les groupements de sa strate démographique : 109 €/hab. contre 105 €/hab. en 2016.

Pour 2017, la CALM accuse de nouveau une baisse de sa DGF de l'ordre de 1,4 M€, soit une diminution de 6,1 % par rapport à 2016.

La chambre régionale des comptes pourrait relever la perte de plus de 6,9 M€ de dotation globale de fonctionnement entre 2013 et 2016.

B) Les charges de gestion

La CALM affiche une progression modérée de ses charges de gestion, soit +3,1 % entre 2013 et 2016, due essentiellement aux augmentations des charges de personnel (+7,1 %) et des charges à caractère général (+5,7 %).

Tableau n° 14 : Evolution des charges de gestion entre 2013 et 2016 (en €)

	2013	2014	2015	2016	Evolution
Charges à caractère général	34 716 635	34 513 140	35 481 810	36 701 338	5,7%
+ Charges de personnel	22 742 129	24 099 351	24 176 365	24 356 661	7,1%
+ Subventions de fonctionnement	4 007 274	3 414 694	3 851 770	2 304 888	-42,5%
+ Autres charges de gestion	2 844 104	3 297 392	3 355 334	2 944 028	3,5%
= Charges de gestion (B)	64 310 142	65 324 577	66 865 279	66 306 915	3,1%

Source : d'après les comptes de gestion

La structure des charges de gestion a peu évolué sur la période considérée. Il peut néanmoins être relevé que, les subventions de fonctionnement ayant fortement diminué (-42,5 %), leur part dans l'ensemble des charges est passée de 6 à 3 % au profit des charges de personnel et des charges à caractère général.

Graphique n° 4 : Structure des charges de gestion en 2013**Graphique n° 5 : Structure des charges de gestion en 2016**

Source : d'après les comptes de gestion

Les dépenses de personnel présentent un rapport inférieur à celui présenté par les groupements appartenant à la même strate que la CALM, soit 116 €/hab. contre 130 €/hab. en 2016. Elles se ventilent entre :

- les rémunérations du personnel et les charges sociales, en progression de 25 % sur la période contrôlée en raison de l'évolution mécanique des carrières, de la revalorisation du point d'indice en 2016 et des internalisations faisant suite à l'arrêt des mutualisations ;
- le personnel extérieur à la collectivité, en baisse de 37,1 % depuis 2013.

L'évaluation des facteurs d'évolution de la masse salariale se présente comme suit :

Tableau n° 15 : Evaluation des facteurs d'évolution de la masse salariale

Montants (K€)	2013	2014	2015	2016
Impact de la variation des effectifs (1)		438 707	358 291	1 119 677
GVT négatif ou effet de Noria (2)		-82 255	-436	211 936
Impact des mesures générales (3)		251 286	242 210	153 625
Impact des mesures catégorielles (4)		124 700		120 531
GVT positif (5)	0	284 831	311 062	313 755
<i>Dont avancement de grade</i>		<i>108 236</i>	<i>118 204</i>	<i>119 227</i>
<i>Dont avancement d'échelon</i>		<i>176 595</i>	<i>192 859</i>	<i>194 528</i>
Sous-total : accroissement annuel des dépenses de rémunération	0	1 017 269	911 128	1 919 523
Accroissement des charges sociales		280 793	290 471	457 464
Total : accroissement de la masse salariale	0	1 298 062	1 201 599	2 376 987

Source : CALM

1 *L'impact de la variation des effectifs est estimé égal au produit du coût moyen des entrants par la différence entre les effectifs entrants et les effectifs sortants : **IMPACT Entrées & Sorties = COUT MOYEN Entrants x (NOMBRE Entrants - NOMBRE Sortants)**. Cet impact dépend fortement du taux de remplacement des départs en retraite.*

2 *L'effet du glissement « vieillesse technicité » (GVT) négatif ou « effet de Noria » est estimé égal au produit des effectifs sortants par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants : **GVT Négatif = NOMBRE Sortants x (COUT MOYEN Entrants – COUT MOYEN Sortants)** - Cet impact résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière qui perçoivent une rémunération plus faible.*

3 *L'impact des mesures générales, telles que les mesures en faveur des bas salaires, la garantie individuelle du pouvoir d'achat ou encore la hausse des cotisations versées à la CNRACL ;*

4 *L'impact des mesures catégorielles, c'est-à-dire celles qui concernent une catégorie particulière d'agents (par exemple, la revalorisation des grilles indiciaires de la catégorie C). Certaines mesures catégorielles voire générales, comme la revalorisation de régimes indemnitaires, peuvent résulter de décisions de la collectivité.*

5 *L'effet du GVT positif, c'est-à-dire des mesures individuelles résultant des évolutions de carrière propres à chaque agent (avancement à l'ancienneté ou au choix, acquisition d'une plus grande technicité, etc.).*

En revanche, les charges à caractère général, premier poste de dépenses de la CALM, présentent un niveau élevé par rapport aux groupements de même strate démographique, soit 169 €/hab. contre 103 €/hab.

La chambre régionale des comptes constate que si les charges de gestion ont augmenté de 3,1 % sur la période considérée, elles amorcent néanmoins une baisse en 2016 de l'ordre de 0,8 %. En outre, elle peut également relever que le ratio de rigidité des charges de structure apparaît tout à fait modéré, soit 28 % contre 44 % pour la strate de comparaison.

C) La capacité d'autofinancement¹²¹ s'érode

Comme il ressort *supra*, les produits de gestion diminuent de -3,8 % alors que les charges de même nature augmentent de 3,1 %. Cet effet ciseau entraîne mécaniquement un impact négatif sur l'excédent brut de fonctionnement (EBF) : celui-ci diminue de 18,5 % entre 2013 et 2016. Malgré cela, l'EBF se situe à un niveau relativement confortable pour la CALM dans la mesure où il représente encore 26,9 % des produits de gestion en 2016.

La CAF brute suit la même tendance descendante que l'EBF puisqu'elle diminue quasiment au même rythme (-18,1 %). Seule la baisse du résultat financier déficitaire permet d'atténuer son érosion. En dépit de la contraction de l'épargne brute, cette dernière demeure à un bon niveau dès lors que les groupements de même strate démographique dégagent 69 €/habitant de CAF brute alors que le budget principal de la CALM en dégage 101.

Tableau n° 16 : Détermination de la capacité d'autofinancement (en €)

	2013	2014	2015	2016	Evolution
Produits de gestion (A)	94 212 902	94 617 625	94 684 175	90 669 820	-3,8%
Charges de gestion (B)	64 310 142	65 324 577	66 865 279	66 306 915	3,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	29 902 760	29 293 048	27 818 896	24 362 905	-18,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	31,7%	31,0%	29,4%	26,9%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-3 915 459	-3 521 827	-3 584 016	-3 092 801	-21,0%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	-
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-22 780	-7 112	-21 819	-15 263	-
+/- Autres produits et charges excep. réels	54 534	-227 785	543 395	53 028	-
= CAF brute	26 019 056	25 536 323	24 756 456	21 307 870	-18,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	27,6%	27,0%	26,1%	23,5%	
- Annuité en capital de la dette	8 079 270	8 311 078	9 140 762	10 661 063	32,0%
= CAF nette ou disponible (C)	17 939 786	17 225 246	15 615 694	10 646 806	-40,7%

Source : d'après les comptes de gestion

Entre 2013 et 2016, la CALM voit son épargne nette, ou CAF nette¹²², chuter de plus de 40 % sous l'effet combiné d'une érosion de sa CAF brute et d'une progression de près d'un tiers du remboursement en capital de sa dette. Même si elle présente encore un niveau satisfaisant au regard des groupements comparables, soit 51 €/habitant contre 39 €/habitant, l'évolution de ce ratio doit constituer un point de vigilance pour la communauté d'agglomération.

La chambre régionale des comptes constate une érosion de près de 40 % de l'épargne nette du budget principal de la CALM entre 2013 et 2016.

¹²¹ La **capacité d'autofinancement** (CAF) est l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement. Elle est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles.

¹²² Il s'agit de la CAF brute à laquelle a été retirée l'annuité en capital de la dette. Elle correspond à l'autofinancement réellement disponible pour couvrir les besoins en investissements.

II) Les investissements et leur financement

A) Un effort soutenu d'investissement

Les dépenses directes d'équipement sont en nette diminution sur la période 2013-2016 (- 39,3 %) en raison de l'achèvement du cycle d'investissements de la précédente mandature. En effet, sur les premières années de la période contrôlée, le budget principal a supporté les dépenses liées à des équipements d'envergure mis en service très récemment :

- le centre aquatique « Aquapolis » (2015) ;
- la voie de liaison nord (2015) ;
- le bâtiment siège de la CALM (2016) ;
- le vélodrome de Bonnac-la-Côte (2017).

Malgré cet infléchissement en matière d'investissement, les dépenses d'équipement supportées par le budget principal de la CALM en 2016 présentent un niveau très respectable par rapport aux groupements comparables, soit 174 €/habitant contre 105.

B) Un besoin de financement constant

Le financement propre disponible correspond à l'ensemble des ressources (hors emprunts) dont dispose le groupement pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes financières. Dans le cas de la CALM, le financement propre disponible accuse une baisse constante (- 20,3 %) depuis 2014 sous l'effet de l'érosion de la CAF nette. Pour autant, il atteint un niveau qui demeure correct dans la mesure où il a couvert 61,1 % des dépenses d'équipement de la période considérée.

Dans la mesure où les volumes de dépenses d'équipements directes baissent (voir *infra*), le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) suit cette tendance. Néanmoins, son niveau demeure supérieur à celui des groupements comparables puisqu'il s'établit en 2016 à 17 €/habitant contre 11 €/habitant. De même, la CALM perçoit davantage de subventions d'investissement : 26 €/habitant en 2016 contre 21 €/habitant.

Tableau n° 17 : Financement des investissements de la CALM (en €)

	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible ©	17 939 786	17 225 246	15 615 694	10 646 806	61 427 532
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 115 393	9 077 558	5 673 478	3 555 411	20 421 839
+ Subventions d'investissement reçues	4 568 710	9 191 931	3 868 890	5 429 682	23 059 212
+ Produits de cession	0	1 586 511	2 392	2 398	1 591 300
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 684 102	19 855 999	9 544 760	8 987 490	45 072 352
= Financement propre disponible (C+D)	24 623 888	37 081 245	25 160 454	19 634 296	106 499 884
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>43,4%</i>	<i>78,6%</i>	<i>70,2%</i>	<i>57,0%</i>	<i>61,1%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	56 712 841	47 186 803	35 843 997	34 429 812	174 173 452
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 070 470	1 904 249	2 294 992	813 493	7 083 203
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature. recus ou donnés	-966	-19 125	-603	0	-20 694
- Participations et inv. financiers nets	638	54 745	29 495	831 858	916 736
+/- Variation autres dettes et cautionnements	3 327 200	2 451 620	2 155 242	1 831 003	9 765 064
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-37 486 294	-14 497 046	-15 162 668	-18 271 869	-85 417 878
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-858 536	74 353	-54 361	-259 010	-1 097 554
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-38 344 831	-14 422 693	-15 217 028	-18 530 879	-86 515 432
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	10 000 000	19 000 000	11 439 500	16 132 746	56 572 246
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-28 344 831	4 577 307	-3 777 528	-2 398 133	-29 943 186

Source : d'après les comptes de gestion

Etant donné que le financement propre disponible de la CALM ne suffit pas à couvrir ses dépenses d'investissement, le groupement présente un besoin de financement constant sur la période contrôlée. Sur l'ensemble de la période sous revue, il s'établit à 86,5 M€. Il est à noter que malgré la baisse des dépenses d'équipement, le besoin de financement ne cesse de croître depuis 2014 en raison de l'affaiblissement progressif de sa capacité d'autofinancement.

L'une des conséquences de cette situation est le recours systématique à l'emprunt. Ainsi, la CALM a financé son besoin de financement complémentaire à plus de 65 % en souscrivant de nouveaux emprunts (56,6 M€) et à près de 35 % en mobilisant son fonds de roulement (29,9 M€).

La chambre régionale des comptes relève que si le niveau de financement propre des investissements de la CALM demeure correct (61,1 % sur la période), l'affaiblissement de sa CAF nette risque de limiter ses marges de manœuvre pour l'avenir.

III) La situation bilancielle

A) Un niveau de trésorerie confortable

La mesure de l'équilibre financier s'apprécie à travers trois ratios caractéristiques du bilan : le fonds de roulement¹²³, le besoin en fonds de roulement¹²⁴ et la trésorerie. En outre, l'étude de la structure bilancielle du budget principal permet de mettre en évidence de manière globale l'incidence des budgets annexes sur la trésorerie au travers des comptes de liaison entre le budget principal et ses budgets annexes.

Tableau n° 18 : Equilibre bilanciel du budget principal de la CALM (en €)

au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	Evolution
Ressources stables	665 681 084	741 442 641	772 878 515	800 205 390	20,2%
Emplois immobilisés	651 262 063	722 446 313	757 659 715	787 384 724	20,9%
= Fonds de roulement net global (A)	14 419 021	18 996 328	15 218 800	12 820 666	-11,1%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>77,1</i>	<i>100,7</i>	<i>78,8</i>	<i>67,4</i>	
Besoin en fonds de roulement de gestion	-1 754 176	-9 856 022	-5 376 929	-8 696 504	395,8%
- Dettes et créances	3 776 008	5 931 196	7 467 599	2 143 899	-43,2%
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	<i>-332 537</i>	<i>1 551 226</i>	<i>-1 239 310</i>	<i>487 372</i>	
= Besoin en fonds de roulement global (B)	-5 530 184	-15 787 218	-12 844 528	-10 840 404	96,0%
= Trésorerie nette (A-B)	19 949 206	34 783 547	28 063 328	23 661 070	18,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>106,73</i>	<i>184,41</i>	<i>145,40</i>	<i>124,44</i>	

Source : d'après les comptes de gestion

Sur la période 2013-2016, le fonds de roulement est positif mais en baisse régulière depuis 2014, la CALM ayant puisé dans ses réserves afin de compléter le financement de ses investissements. Au 31 décembre 2016, il s'établit à 12,8 M€ soit 11,1 % inférieur à son niveau de 2013. Il représente 69 €/habitant alors qu'il s'établit à 83 €/habitant pour les groupements de la même strate démographique. Il reste néanmoins d'un niveau suffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement puisqu'il représente l'équivalent de 2 mois de charges courantes (67,4 jours).

Le besoin en fonds de roulement est, quant à lui, fortement négatif sur toute la période. Il constitue dès lors une ressource pour la communauté d'agglomération. Il est à souligner l'impact des comptes de liaison dont le solde est en faveur du budget principal en 2016 (487 372 €), grâce au rétablissement de la trésorerie du budget annexe des transports urbains. Il convient néanmoins de signaler la situation du compte de liaison du budget annexe de l'assainissement dont le solde fortement débiteur (6,3 M€ en 2016) pèse sur la trésorerie du budget principal, alors même que la nature de SPIC de ce budget annexe implique qu'il soit autonome financièrement et équilibré en dépenses et en recettes (voir *supra*).

En raison de ce qui précède, la CALM présente une trésorerie positive. A l'image du fonds de roulement, elle suit une tendance descendante depuis 2014 mais demeure à un niveau très

¹²³ Le **fonds de roulement** correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan. Il s'apparente à une réserve qui permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

¹²⁴ Le **besoin en fonds de roulement** trouve son origine dans le décalage entre encaissement des recettes (créances à court terme) et paiement de dépenses (dettes à court terme). Un BFR négatif constitue une ressource : les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

satisfaisant. Ainsi, au 31 décembre 2016, elle représente l'équivalent de 4 mois de charges courantes. Les tirages sur la ligne de trésorerie (LT) se présente comme suit, sans besoin d'une utilisation lors des deux dernières années :

- En 2013 : un seul tirage de 2M€ entre le 18/12 et le 30/12/2013
- En 2014 l'utilisation de la LT est décrite dans le tableau suivant
- En 2015 : LT non utilisée
- En 2016 : LT non utilisée

La chambre régionale des comptes constate que les équilibres bilanciaux du budget principal sont respectés. S'il est observé que le fonds de roulement et la trésorerie régressent, ces deux ratios présentent malgré tout un niveau très satisfaisant (respectivement 2 et 4 mois de charges courantes).

B) Un endettement en progression sensible

Au cours de la période sous revue, la CALM a davantage emprunté qu'elle n'a remboursé sa dette. Dès lors, l'encours de la dette du budget principal a augmenté de 10,5 % entre 2013 (118,1 M€) et 2016 (130,5 M€). Pour ce qui concerne le budget consolidé, la progression est légèrement plus élevée, soit 13,3 %, en raison de l'endettement du budget annexe des transports et des zones d'aménagement « Grande Pièce » et « OCEALIM ».

Tableau n° 19 : Evolution de l'encours de la dette

Nomenclature	Libellé du budget	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	Evolution
M14	Budget principal	118 071 148	73,1%	126 308 450	70,0%	126 837 438	71,0%	130 478 118	71,3%	10,5%
M49	Assainissement	13 152 678	8,1%	18 006 371	10,0%	17 075 768	9,6%	15 686 596	8,6%	19,3%
M43	Transports urbains	26 987 101	16,7%	28 682 150	15,9%	27 664 532	15,5%	29 008 915	15,8%	7,5%
M4	Centre recyclage	1 588 333	1,0%	1 391 667	0,8%	1 195 000	0,7%	998 333	0,5%	-37,1%
M14	ZAE	1 707 010	1,1%	1 586 228	0,9%	1 461 118	0,8%	1 331 332	0,7%	-22,0%
M14	Grande pièce	-	-	4 500 000	2,5%	4 500 000	2,5%	4 500 000	2,5%	-
M14	OCEALIM	-	-	-	-	0	0,0%	1 036 000	0,6%	-
	Total	161 506 270		180 474 866		178 733 856		183 039 294		13,3%

Source : d'après les comptes de gestion

NOTA : sont intégrés dans l'encours les comptes 164, 165, 1681 et 1687

D'une manière générale, la dette de la CALM apparaît soutenable au regard de son niveau de CAF actuel. Ainsi, la capacité de désendettement¹²⁵ du groupement s'établit à 6,12 année pour le budget principal et 6,23 années pour le budget consolidé. Il s'agit concrètement du nombre d'années nécessaires pour que la CALM se désendette totalement à CAF constante. Or, il convient

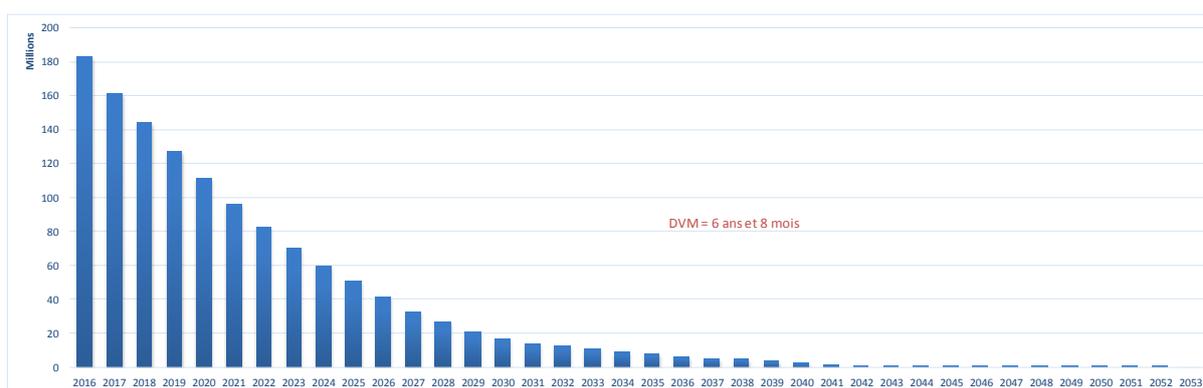
¹²⁵ La **capacité de désendettement** rapporte l'épargne brute au stock de dette et permet d'identifier en nombre d'année d'épargne brute l'endettement de la collectivité locale. Il est généralement admis qu'un ratio de désendettement de 10 à 12 ans est acceptable, et qu'au-delà de 15 ans la situation devient périlleuse.

de préciser que ce ratio a tendance à se dégrader sur la période sous l'effet d'une progression de la dette et surtout d'une dégradation de la CAF brute. Ainsi, en 2013, il s'établissait à 4,54 années pour le budget principal et 5,17 années pour le budget consolidé.

Au 31 décembre 2016, la seule dette bancaire¹²⁶ du budget principal s'élève à 124 898 157 €. Le niveau de cet encours apparaît élevé au regard des groupements comparables. Ainsi, rapporté à la population, il s'établit à 593 €/habitant contre 354 €/habitant pour la strate de comparaison. Ce niveau élevé est également confirmé par l'indicateur constitué par le rapport de l'encours aux produits de fonctionnement. Celui-ci s'établit à 1,37¹²⁷ en 2016 contre 0,83 pour les groupements comparables. Cela signifie donc que pour désendetter totalement son budget principal, la CALM doit user de près de 16 mois et demi de produits réels contre moins de 10 mois pour les EPCI de même catégorie.

Toutefois, il est à noter que la CALM emprunte exclusivement à amortissement constant¹²⁸, seuls certains emprunts transférés par les communes membres étant à amortissement progressif¹²⁹. La conséquence de ce choix réside dans le profil d'extinction de la dette qui favorise l'avenir, les échéances les plus importantes intervenant sur les premières années de remboursement. Ainsi, le profil d'extinction de la dette de la CALM se présente favorablement, sous réserve que le groupement rembourse davantage qu'il n'emprunte.

Graphique n° 6 : Profil d'extinction de la dette consolidée de la CALM (en M€)



Source : CALM

Enfin, il convient de préciser que la structure de la dette de la communauté d'agglomération présente un risque limité. Si l'encours comprend des emprunts structurés, en l'occurrence un emprunt à pente¹³⁰ (3E) et des emprunts à barrière (1B), ceux-ci n'en représentent respectivement que 0,30 % et 5,57 %. Le reste de l'encours, à savoir 94,13 %, est classé 1A selon la typologie

¹²⁶ Compte 164

¹²⁷ Source : DGFIP

¹²⁸ Cela signifie que les annuités sont dégressives. Le principe de ce mode d'amortissement est que la part de capital remboursée à chaque échéance est identique sur toute la durée de l'emprunt (amortissement linéaire). Par voie de conséquence, les intérêts étant dégressifs au fur et à mesure que le capital restant dû diminue, l'échéance totale, composée de l'addition des intérêts et de l'amortissement du capital, est elle-même dégressive.

¹²⁹ Cela signifie que les annuités sont constantes. Le montant de chaque échéance est identique sur toute la durée du prêt : la part des intérêts, plus élevée au départ, diminue progressivement tandis que celle du capital remboursé augmente progressivement.

¹³⁰ Contrat transféré à la CALM en 2007 suite au transfert de compétence « Assainissement ». Il n'a jamais engendré de surcoût au paiement des intérêts.

Gissler et représente à ce titre le moins de risque. En outre, la dette consolidée reste majoritairement à taux fixe (64 %).

La chambre régionale des comptes constate que la CALM a augmenté son endettement sur la période considérée et qu'il apparaît élevé au regard des groupements comparables. Si le niveau actuel d'épargne brute le rend encore soutenable, la CALM est néanmoins exposée à une réduction de ses marges de manœuvre au regard de la tendance descendante de son épargne. Il apparaît dès lors souhaitable que la communauté d'agglomération s'engage dans un processus de désendettement.

Le cadre de la politique de financement de la CALM est déterminé par la délibération relative à « l'application des articles L 5211-2 et L 5211-10 du Code Général des Collectivités Territoriales » du 12 mai 2014, notamment en ce qui concerne la catégorie des emprunts à contracter (A1 ou B1).

La stratégie de financement suivie par la CALM est lisible dans la structure actuelle de la dette :

- privilégier des contrats simples peu risqués : il n'y a jamais eu d'emprunts « à risques », à l'exception marginale de petits emprunts transférés par une commune (0,30% de la dette classée « 3E » au 31/12/2016 ;
- viser un équilibre entre taux fixes et taux variables afin de profiter des marges plus basses proposées en taux variables tout en limitant l'exposition au risque de taux. Cette stratégie a été infléchie en 2015 et 2016 : au vu de leur niveau historiquement bas, les taux fixes ont été privilégiés- ils représentent 64% de l'encours au 31/12/2016 ;
- diversifier les prêteurs afin de multiplier les sources de financement en cas de raréfaction des crédits ;
- assurer la faculté pour chaque budget, en fonction de sa dynamique propre, de rembourser la dette dans la durée en maintenant un ratio de « capacité de désendettement » (encours/épargne brute).

Il est toutefois à souligner l'impact de l'endettement du budget annexe transport qui en 2016 enregistre une part de 16,4 % de l'endettement total consolidé, pour une répartition des dépenses d'équipement qui n'est que de 9,3 %. De plus, l'augmentation de l'encours bancaire de ce budget annexe est de 4,6 % en 2016.

La chambre régionale des comptes constate que le ratio de capacité de désendettement du budget transport se dégrade en 2016 et que l'encours de dette de ce budget annexe a un impact important sur la capacité de désendettement total de la communauté d'agglomération.

En 2015, une campagne de renégociation de la dette a été menée sur la totalité de l'encours. Ce réaménagement de la dette a pris 2 formes :

- soit la banque prêteuse a accepté de négocier en direct avec la CALM (baisse de marge, fixing sur un taux du marché) ;
- soit la CALM a remboursé par anticipation l'encours restant au prêteur d'origine et s'est refinancé à meilleures conditions auprès d'une autre banque.

Ci-dessous les prêts ayant été négociés en 2015 avec les banques d'origine :

CRD	Prêteur	Ancien taux	Nouveau taux	Remarque	Date de l'opération	Gain total estimé	Gain sur 2016 estimé
121 099 €	SFIL-CAFIL	3,95% ssi CMS30-1≥0,25%	TF : 1,80%	Gissler 3E → 1A	01/07/2015	11 391 €	2 412 €
3 066 667 €	Caisse des Dépôts	EUR3M + 1,98% (1,98%)	IPC+0,93% (0,93%)		01/10/2015	108 946 €	29 870 €
1 800 000 €	Crédit Agricole	EUR3M + 1,55% (1,55%)	EUR3M + 1,05% (1,05%)		31/12/2015	62 768 €	8 895 €
933 333 €	Crédit Agricole	EUR3M + 1,55% (1,55%)	EUR3M + 1,05% (1,05%)		31/12/2015	33 730 €	4 617 €
						216 835 €	45 794 €

Ci-dessous les prêts ayant été remboursés par anticipation et refinancés en 2015 :

CRD	Prêteur d'origine	Ancien taux	Nouveau Prêteur	Nouveau taux	Date du RA	Gain total estimé	Gain sur 2016 estimé
8 625 000 €	Caisse d'Epargne	Livret A + 2,05% (2,80%)	PBB	TF : 1,76%	25/10/2015	1 494 728 €	63 847 €
23 044 €	Banque Populaire	TF : 3,40%	Société Générale	TF : 1,86%	25/11/2015	106 068 €	6 894 €
82 020 €	Crédit Agricole	TF : 4,31%			30/06/2015		
136 331 €	Banque Populaire	TF : 4,56%			15/10/2015		
389 453 €	Crédit Agricole	EUR3M + 1,90% (1,90%)			30/06/2015		
263 950 €	Crédit Agricole	EUR3M + 2,25% (2,25%)			30/06/2015		
						1 600 797 €	70 740 €

Soit un gain total estimé sur la durée résiduelle de 1 817 632 € dont 116 534 € sur l'exercice 2016.

Il est à souligner que le contrat de prêt (ASS082) de l'emprunt structuré détenu par la CALM n'a pas été renégocié en 2015 car sa durée résiduelle est très courte, que les frais de remboursement sont importants et le risque quasi nul.

La chambre régionale des comptes constate que les renégociations ont permis de réaliser un gain de près de 2 millions d'euros sur l'ensemble de la période.

Annexe n° 5. Flux d'entrée et de sortie des effectifs au sein de la CALM

Tableau n° 20 : Etat des flux d'entrée et de sortie des effectifs au sein de la CALM

		2013	2014	2015	2016	Evol.13/16
flux de sortie						
départs à la retraite		11	21	13	20	9
mutation		5	1	4	4	-1
disponibilité, congé parental		6	5	4	7	1
départ en détachement		0	0	2	0	0
fin de détachement		1	2	0	0	-1
démission		6	10	9	5	-1
fin de contrat		5	3	0	1	-4
décès licenciement		2	1	1	1	-1
autres cas[1]		0	0	0	0	0
Total sorties		36	43	33	38	2
flux d'entrée						
concours		0	0	2	1	1
recrutement direct [2]		13	18	2	3	-10
recrutements de contractuels		17	10	3	32	15
mutation		4	8	18	17	13
réintégration [3]		0	0	0	0	0
détachement		0	0	0	0	0
autres cas [4]		0	0	0	0	0
Total entrée		34	36	25	53	19
entrées-sorties		-2	-7	-8	15	17

Source : CALM

^[1] Décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité, etc.

^[2] Les recrutements directs sans concours permettent l'accès aux premiers grades des corps de la catégorie C (adjoint administratif, adjoint technique, adjoint d'animation, etc.).

^[1] Réintégration après mise en disponibilité ou détachement.

^[1] Réintégration après décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité, etc.

Annexe n° 6. Impact limité des transferts de compétences pour un passage en communauté urbaine et évaluation des charges nouvelles

L'impact limité des transferts de compétences s'apprécie en examinant chacune d'entre elles :

- les **concessions de distribution de gaz et électricité** qui continueraient à être gérées par le syndicat d'énergie de la Haute-Vienne, sont donc neutre pour les communes ;
- s'agissant de **l'enseignement supérieur et recherche**, il s'agit d'un « appel à compétence », sans obligation pour la CALM d'exercer cette compétence. Ce qu'elle décidera d'y mettre sera décidé par le conseil communautaire (discussions lors du groupe de travail Compétences complémentaires) ;
- la compétence « **abattoirs** » entraîne un simple rattachement de l'établissement public de la ville de Limoges, qui est une régie personnalisée et a donc son propre budget et sans impact sur le personnel ;
- s'agissant des **réseaux de chaleur ou de froid**, il s'agira d'une simple reprise des DSP (la ville de Limoges en connaît donc les coûts) ;
- concernant la compétence « **lycées et collèges** », celle-ci repose sur le principe de « l'appel à compétence » selon lequel rien ne peut être imposé à l'EPCI, avec en tout état de cause aucun impact en matière de personnel ou de charges d'entretien des bâtiments ;
- s'agissant des **parcs et aires de stationnement**, il s'agit de reprendre des délégations de service public qui ne concernent que la ville de Limoges, elle en connaît donc le coût ;
- concernant la **création et l'extension des cimetières**, la compétence est réduite à l'extension de cimetières existants et création de nouveaux cimetières ;
- s'agissant du **service départemental d'incendie et de secours**, il s'agit du transfert de la contribution des communes vers la CALM donc la ville de Limoges en connaît le coût ;
- concernant la **création en entretien des infrastructures de charges de véhicules électriques** : un plan d'installation de bornes électriques va être proposé prochainement en commission de l'agglomération ;
- la **contribution à la transition énergétique** fait suite à la mise en place du Plan Climat Air Energie Territorial, sans impact en termes de ressources humaines.

Tableau n° 21 : CHARGES NOUVELLES LIEES A LA MASSE SALARIALE

	TEB 2017 avant passage CU	Agents transférés	Création de poste	TEB 2017 après passage en CU	MS 2017 avant passage en CU	MS 2017 agents transférés	MS 2017 création de poste	MS 2017 après passage en CU
BP LM	520	7	3	530	20 702 200 €	299 200 €	105 000 €	21 106 400 €
BP ASST	140			140	5 300 000 €			5 300 000 €
BP TR	10			10	895 000 €			895 000 €
BP CR	14			14	467 000 €			467 000 €
BP EAU		68		68		2 650 000 €		2 650 000 €
BP ABATTOIR		1		1		100 000 €		100 000 €
TOTAL	684	76	3	763	27 364 200 €	3 049 200 €	105 000 €	30 518 400 €

Source : CALM

Sur les 79 postes nouveaux au tableau des emplois budgétaires, 76 sont estimés comme étant issus du transfert des compétences (64 agents Eau VDL, 4 agents Eau Couzeix, 3 agents Parcs et aires de stationnement VDL, 2 agents PLU, 1 agent Réseaux urbains et 1 agent Tourisme), et 3 (RH, Finances et DAJ Marchés) liés à des charges nouvelles de structure. Sur une augmentation de masse salariale estimée à 10,33 %, 10 % seraient liés au transfert et 0,33 %

(105 000 €) à des charges nouvelles de structure (impactant le seul budget principal). La seule charge nouvelle de structure serait liée à la location par la CALM des 430 m² occupés par le personnel DAEN / EAU, à l'hôtel de ville, soit un coût estimé à 62 000 € (qui impacterait les budgets annexes de l'assainissement et de l'eau faisant appel à des recettes supplémentaires).

Pour les nouvelles compétences transférées, il sera fait appel à un infogéreur. Les coûts figurent comme suit.

Tableau n° 22 : CHARGES NOUVELLES LIEES A L'HEBERGEMENT CHEZ INFOGEREUR

Compétence transférée	Nb d'applications récupérées en infogérance	Coût mise en production (1e année)	Coût annuel hébergement, exploitation et support	Total pour 2017
Eau	7	105 000 €	210 000 €	315 000 €
Abattoir	2	30 000 €	60 000 €	90 000 €
Tourisme	2	30 000 €	60 000 €	90 000 €
Plan Local d'Urbanisme	1	15 000 €	30 000 €	45 000 €
Réseaux Urbains	1	15 000 €	30 000 €	45 000 €
Parcs et Aires de stationnement	1	15 000 €	30 000 €	45 000 €
Total	14	210 000 €	420 000 €	630 000 €

Source : CALM

Il est à noter que sur le chiffrage total estimé à 630 000 €¹³¹, 210 000 € sont liés au coût de mise en production, supporté uniquement sur l'année N.

¹³¹ 225 000 € pour le budget principal ; 315 000 € pour le budget annexe de l'eau ; 90 000 € pour le budget annexe de l'abattoir.

Annexe n° 7. Calendrier des travaux préparatoires au schéma de mutualisation

Période	Objet
Septembre / octobre 2015	<i>Groupes de travail interne à Limoges Métropole : état des lieux des mutualisations/ coopérations existantes et perspectives</i>
16 novembre 2015	<i>Groupe de travail avec les directeurs généraux des communes membres : présentation des mutualisations/ coopérations existantes et perspectives</i>
15 décembre 2015	<i>Délibérations relative aux orientations à la préparation du schéma de mutualisation</i>
31 mars 2016	<i>Réunion de présentation des perspectives de mutualisation avec le président de la communauté d'agglomération et le vice-président en charge de la mutualisation</i>
12 mai 2016	<i>Présentation du projet de schéma de mutualisation aux communes membres</i>
Juillet 2016	<i>Transmission du projet de schéma aux communes membres pour avis</i>
Novembre /décembre 2016	<i>Adoption du schéma de mutualisation par le conseil communautaire</i>
Septembre / décembre 2016	<i>Préparation des conventions diverses de mutualisation/coopération dans la perspective de la mise en œuvre</i>
D'ici au 1^{er} trimestre 2017	<i>Délibération pour entériner les dispositifs retenus, mise en œuvre du schéma</i>

Annexe n° 8. Bilan des financements croisés entre Limoges et la CALM dans le cadre des mutualisations et des prestations de service

<i>(montants des titres et mandats émis hors rattachements à l'exercice)</i>	2012	2013	2014	2015	Rattachements 2016	BP 2017
BUDGET PRINCIPAL						
DEPENSE (MAD VDL à LM)						
Charges de personnel	4 085 090,02	4 362 870,74	4 183 429,36	3 100 347,32	1 891 153,00	370 000,00
Prestations de service (Ateliers d'édition)	54 186,70	31 351,36	52 436,96	922 668,33	1 323 607,00	200 000,00
Charges indirectes + frais de gestion	-	-	-		(y compris prestations de service)	
TOTAL	4 139 276,72	4 394 222,10	4 235 866,32	4 023 015,65	3 214 760,00	570 000,00
RECETTE (MAD LM à VDL)						
Charges de personnel	1 541 737,00	1 272 246,06	1 138 210,61	624 226,94	540 000,00	540 000,00
Charges indirectes + frais de gestion				606 923,72	602 000,00	602 000,00
TOTAL	1 541 737,00	1 272 246,06	1 138 210,61	1 231 150,66	1 142 000,00	1 142 000,00
B.A. ASSAINISSEMENT						
DEPENSE (MAD VDL à LM)						
Charges de personnel	86 941,05	98 623,00	92 039,04	87 144,75	109 000,00	43 750,00
Charges indirectes + frais de gestion				9 373,07	11 000,00	12 000,00
TOTAL	86 941,05	98 623,00	92 039,04	96 517,82	120 000,00	55 750,00
RECETTE (MAD LM à VDL)						
Charges de personnel	1 167 263,14	1 159 807,62	1 190 465,08	1 117 550,14	1 190 000,00	1 210 000,00
Charges indirectes + frais de gestion				77 913,09	20 000,00	20 000,00
TOTAL	1 167 263,14	1 159 807,62	1 190 465,08	1 195 463,23	1 210 000,00	1 230 000,00
TOTAL						
	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	Rattachements 2016	BP 2017
TOTAL DEPENSES (MAD VDL à LM)						
Total charges de personnel	4 172 031,07	4 461 493,74	4 275 468,40	3 187 492,07	2 000 153,00	413 750,00
Total prestations de service	54 186,70	31 351,36	52 436,96	932 041,40	1 334 607,00	212 000,00
Total charges indirectes + gestion						
	4 226 218	4 492 845	4 327 905	4 119 533	3 334 760	625 750
TOTAL RECETTE (MAD LM à VDL)						
Total charges de personnel	2 709 000,14	2 432 053,68	2 328 675,69	1 741 777,08	1 730 000,00	1 750 000,00
Total charges indirectes + gestion				684 836,81	622 000,00	622 000,00
	2 709 000	2 432 054	2 328 676	2 426 614	2 352 000	2 372 000

Annexe n° 9. Inadéquation des critères qui permettraient à la communauté d'agglomération de passer au statut de métropole

Au 1^{er} janvier 2015, suite à la loi MAPTAM (Article L5217-1 CGCT), ont été transformés par décret, en métropoles, les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen. Deux autres agglomérations, Montpellier et Brest ont pu se transformer en métropole, sous réserve de l'accord de 2/3 des communes membres représentant la moitié de la population (ou l'inverse) sur la base de deux critères alternatifs :

- Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région ;
- Les établissements publics de coopération intercommunale, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui exercent en lieu et place des communes.

Nancy a également accédé au statut de métropole depuis le 1er juillet 2016. Elle ne figurait pas parmi les neuf métropoles dites de « droit commun » instituées par la loi MAPTAM de 2014 – en plus de celles de Lyon, Paris, Aix-Marseille (statuts particuliers), parce qu'elle ne remplissait pas le critère de population (400 000 habitants) fixé par le législateur. Mais ce statut lui a été octroyé par décret du gouvernement, et a pris effet le 1er juillet. Nancy est en effet au centre d'une aire urbaine de 476 000 habitants et d'un écosystème de 1,4 million d'habitants regroupant dans ce que l'on appelle le sillon lorrain les villes et agglomérations de Thionville, Metz, Épinal et donc Nancy. Surtout, pour l'équilibre territorial, il était nécessaire de créer une autre métropole dans le Grand Est, entre l'euro métropole de Strasbourg et Paris.

Sur 12 territoires aujourd'hui devenus Métropole (hors Lyon, Paris et Aix-Marseille à statuts particuliers), 8 d'entre eux (Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Brest et Nancy) sont passés par un statut de Communauté Urbaine avant d'accéder au rang de Métropole. L'article 70 de la loi 2017-257 du 28 février 2017 relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain permet l'accession au statut de nouvelles métropoles : **ces critères sont à nouveau inaccessibles pour Limoges Métropole**. Par rapport aux critères initiaux de la loi MAPTAM de 2014, la référence au chef-lieu de région serait supprimée, ce qui permettrait à la communauté urbaine de Saint-Etienne et à la communauté d'agglomération de Toulon de devenir des métropoles. Deux autres cas de création possibles :

- les EPCI à fiscalité propre, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région. Ces nouveaux critères permettraient à Orléans et Dijon d'y prétendre.
- les EPCI à fiscalité propre, de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens de l'INSEE, ces nouveaux critères permettraient à Clermont-Ferrand, Tours et Metz d'y prétendre.

Annexe n° 10. Objectifs et répartition des tâches du groupe de travail sur le schéma de mutualisation

Ce groupe de travail a pour but de réaliser un diagnostic via un questionnaire pour connaître les pratiques des communes et leurs attentes sur telle ou telle mission, ce qui permettra de prioriser et dimensionner le travail des services communautaires. Concomitamment, les directions de Limoges Métropole transmettront aux communes un catalogue des services pour lesquels elles seront en capacité de déployer des missions mutualisables.

Ce travail sera conduit par des instances associant les communes membres et les directions communautaires selon le tableau suivant :

Instance	Composition	Objectif	Pilote
Groupe de travail interne dit « ressources »	Directeurs du pôle ressources, Association, le cas échéant d'une direction opérationnelle	Travail technique de fond (questionnaire, charte, sécurisation des livrables...)	DAAC
Comité technique	Directeurs généraux des communes membres	Concertation avec les communes notamment pour mieux susciter leur adhésion	DGS
Comité de pilotage	Maires des communes membres	Pré validation des propositions à soumettre au conseil communautaire	Président de Limoges Métropole

Cette démarche permettra de faire évoluer le schéma adopté, qui pose un cadre légal et réglementaire, vers une feuille de route pragmatique en limitant la complexité. Un travail important de sécurisation des conventions de mise en œuvre sera mené aussi bien sur le plan juridique que financier sans compter la prise en compte des impacts sur les conditions de travail des agents (transferts éventuels, autorités hiérarchiques/fonctionnelles...).

Annexe n° 11. Liste de 15 types de marchés qui auraient pu donner lieu à une opération groupée

Ci-dessous figure la liste de 15 types de marchés concernant six directions. Ils auraient pu donner lieu à une opération groupée mais les services de Limoges Métropole n'ont pas souhaité renouveler la convention collective de groupement de commande pour relancer les marchés arrivant à échéance.

Direction de la Communication :

- distribution des magazines de la ville de Limoges et de la communauté d'agglomération Limoges Métropole (procédure allotie par entité) ;
- impression et façonnage des magazines (procédure allotie par entité) ;
- travaux d'impression d'affiches ;
- accord-cadre multi-attributaire concernant les travaux d'impression et façonnage de documents de communication ;
- fourniture d'objets promotionnels ;
- marchés d'insertions publicitaires dans la presse écrite, radiophonique et audiovisuelle

Direction des Espaces Verts :

- travaux d'entretien paysager en divers espaces verts ;
- travaux d'entretien extensif en divers espaces verts ;
- Acquisition de prestations météorologiques ;

Service du Parc Automobile :

- fourniture de carburants, d'additifs et réalisation de prestations diverses au moyen de cartes accréditatives ;

Direction Architecture et Bâtiments :

- fourniture et maintenance de matériel de gestion technique centralisée ;
- mission de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs pour les opérations de bâtiment (accord-cadre mono-attributaire à bons de commande) ;
- nettoyage des sols, mobiliers et sanitaires (procédure allotie par établissement) ;

Direction des Ressources Humaines :

- prestations de radiologie.

Direction des affaires juridiques :

- prestations de conseils et d'assistance juridique.

Annexe n° 12. Liste des régies de la ville de Limoges

INTITULE DE LA REGIE	NATURE DE LA REGIE (R, A ou R/A)	Régies de la ville de Limoges au			Dernière vérification (par le comptable)
		DATE DE CREATION	MONTANT MAX. ENCAISSE OU AVANCE (€)	Recettes ou dépenses 2016 (€)	
Concessions cimetières	R	05/08/1963	3 811	112 855,61	16/08/2016
Parcs en enclos - stationnement	R	29/12/2015	55 000	298 651,95	-
Stationnement payant	R/A	18/10/1973	350 000/100	2 551 334,54	17/11/2016
Stationnement des résidents	R/A	25/07/2005	18 000	0	13/02/2014
Sanitaires publics	R	30/01/1986	2 000	11 045,78	29/07/2016
Bibliothèque francophone multimedia	R/A	19/12/1962	3 000/920	31 822,11	06/12/2016
Bibliothèque ZUP Aurence	R	05/04/1976	1 000	2 515,84	01/12/2015
Bibliothèque Beaubreuil	R	21/08/1985	1 000	3 837,35	02/12/2015
Parc sport de Beaublanc (et 6 sous-régies)	R/A	21/01/1986	30 000/600	382 694,30	08/12/2015
Printemps sportifs & sportez-vous bien	R	14/12/2010	1 500	4 032	21/09/2015
Centre social La Bastide	R/A	16/12/1996	1 524	9 699,28	30/03/2017
Titre de transport de Beaubreuil	R	10/06/1996	1 219	0	17/02/2015
Vaccinations	R	18/09/1972	15 000	107 834,71	10/11/2015
Service du logement	R/A	20/07/1967	53 000	446 348,14	30/08/2016
Halles places et marchés	R/A	07/10/1963	40 000	393 144,47	06/07/2015
Location de matériel municipal	R	16/08/1963	5 000	42 059,42	17/12/2012
Musée de la Résistance	R/A	18/11/2011	3000/50	28 310,54	09/02/2017
Musée des Beaux-arts palais de l'évêché	R/A	04/10/1963	12 000	57 933,73	07/06/2017
CCM J. Gagnant Spectacles (+4 sous-régie)	R/A	19/10/1999	70 000	155 237,32	08/01/2014
Activités auprès des CCM	R/A	16/06/2014	250 000/500	314 894,96	26/05/2016
Régie d'avance des centres culturels	A	04/10/1971	21 340	54,30	21/07/2015
Location salles municipales	R	12/03/2010	5 000	20 802,90	11/12/2014
Location salles gérées par dir.action culturelle	R	16/11/2012	3 000	17 887,23	-
Animations culturelles	R	22/05/2015	6 000	400,00	-
Location salles polyvalentes (DAFI)	R	25/06/2015	26 500	20 199,01	-
Loisirs seniors	A	04/05/2006	2 000	1 550,00	27/09/2016
Services financiers dépenses	A	27/05/1963	5 000	18 494,90	21/11/2014
Conservatoire national de région	A	31/08/1993	600	709,84	09/10/2015
Lire à Limoges	A	03/12/1996	7 000	6 273,93	26/04/2012
Manifestations carnavalesques	A	29/12/1995	35 000	0,00	09/02/2017
Musée municipal de l'évêché	A	18/07/2003	3 500	828,67	11/10/2011
Service sport activités physiques	A	07/02/2001	800	892,14	25/08/2016
Régie d'avance temporaire (chèques culture)	A	05/12/2014	50 000	0,00	-
ALSH Beaubreuil	A	28/07/2016	1 000	0,00	-
ALSH Beaubreuil	R	29/07/2016	1 000	0,00	-
Photocopies - Mairie Limoges	R	25/03/1970	1 200	460,5	05/11/2014
Photocopies antenne Beaubreuil	R	09/03/1999	228,66	0,00	17/02/2015
Photocopies Landouge	R	09/03/1999	305	0,00	16/03/2015
Photocopies Beaune-les-Mines	R	12/11/1993	305	0,00	07/07/2015
Régie d'avance communication	A	20/01/2017	700	-	-
Régie d'avance monnayeur HDV Limoges	A	21/03/2017	500	-	-
Service funéraire	R/A	24/04/2017	100 000/5 000	0,00	-
Golf municipal	R/A	26/01/2007	7 000/100	479 668,32	01/09/2016
<i>Pompes funèbres municipales</i>	<i>R</i>	<i>09/10/1963</i>	<i>3 811</i>	<i>1 446 726,88</i>	<i>05/04/2016</i>
<i>Pompes funèbres - contrats obsèques</i>	<i>R</i>	<i>12/09/1984</i>	<i>12 000</i>	<i>N.C.</i>	<i>05/04/2016</i>
<i>Douches Locarno</i>	<i>R</i>	<i>12/05/1975</i>	<i>152</i>	<i>0</i>	<i>30/03/2015</i>
<i>Tennis Saint-Lazare</i>	<i>R</i>	<i>26/01/2007</i>	<i>1 000</i>	<i>18 171,40</i>	<i>16/12/2014</i>
<i>Politique sociale pour 3ème âge</i>	<i>R</i>	<i>07/04/1997</i>	<i>15 000</i>	<i>59 762,50</i>	<i>24/10/2016</i>

Source : Ville de Limoges et comptable public



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine
3, place des Grands-Hommes ▪ CS 30059 ▪ 33064 BORDEAUX CEDEX
T : 05 56 56 47 00 ▪

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr ▪ www.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine