

Etude d'impact socio-économique, pour la ville de Limoges, de la mise en œuvre de la réforme territoriale portant sur la nouvelle délimitation des régions

Rapport final



1

Introduction

p.3

2

Photographie et dynamique du territoire

p.9

3

Conséquences de la réforme

p.29

4

Conclusion & Pistes de réflexion

p.45

1

| Introduction

Contexte et objectif de l'étude



La réforme territoriale s'est traduite en 2015 par la promulgation de plusieurs lois, notamment :

- La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.
- La loi du 7 août 2015, dite loi NOTRe, relative à la redéfinition des compétences.

Cette réforme a conduit à :

- La disparition effective de la collectivité régionale du Limousin, le 1^{er} janvier 2016, avec son intégration au sein de la Région Nouvelle-Aquitaine.
- La perte de statut de capitale régionale pour Limoges à compter de septembre 2016 ; Bordeaux est la capitale régionale de Nouvelle-Aquitaine.

Au plan législatif national, les études d'impact réalisées préalablement à l'édification de ces nouvelles lois n'ont pas abordé les effets de la réforme territoriale sur les dynamiques locales.

Sans véritable démonstration économique ou financière, les arguments mis en avant justifiant cette réforme étaient principalement :

- la recherche d'une taille critique pour des régions plus innovantes et plus puissantes à l'échelle européenne
- des gains d'efficacité et des économies d'échelle permettant de diminuer les dépenses publiques.

Au plan régional, à notre connaissance il n'existe pas encore de travaux officiels visant à évaluer directement les effets de la perte de statut de capitale régionale. Toutefois des organismes tel que le CESER étudient des phénomènes parallèles comme celui de la métropolisation.

C'est dans ce contexte que la Ville de Limoges souhaite analyser les conséquences socio-économiques de la réforme pour la Ville, l'agglomération et la zone d'emploi.

Cette étude vise les objectifs suivants :

- disposer d'une photographie du territoire avant la réforme
- apprécier et, si possible, mesurer les conséquences de la réforme
- proposer une méthode pour suivre et actualiser les indicateurs utilisés pour caractériser la situation du territoire et son évolution après 2015.

Au-delà des tendances passées, cette étude est aussi une opportunité pour se projeter dans les années à venir. Aussi, des enseignements et des pistes de réflexion sont proposés pour dépasser les constats.

Nota : Cette étude a été réalisée sur une période de 5 mois entre octobre 2018 et février 2019. Elle a vocation à se prolonger via la mise en place d'un observatoire qui permettra d'évaluer en continu les évolutions du territoire et d'aider à la prise de décision sur les orientations à prendre.

Limites et partis pris méthodologiques



Mesurer les conséquences socio-économiques de la réforme sur le territoire de Limoges n'est pas chose aisée, notamment en l'absence de travaux de référence et de données précises. Afin de cadrer cette étude, il est important de rappeler certaines limites ou biais et, par conséquent, les partis pris méthodologiques.

Périmètre et temporalité de la réforme

Le périmètre des réformes peut fluctuer : que ce soit la réforme liée uniquement à la collectivité régionale, la réforme de l'Etat, ou la réforme de la carte judiciaire, etc. Par conséquent, il n'est pas simple d'isoler les phénomènes qui ne seraient reliés qu'à l'une ou l'autre des réformes.

Il est tout aussi délicat de vouloir donner une temporalité aux effets de la réforme par un jalon très précis, en l'occurrence 2015, comme si l'on pouvait lire sans équivoque, un avant et un après 2015. Tout d'abord, parce que l'on ne peut pas exclure des comportements d'anticipation ou, au contraire, des phénomènes qui se prolongent sur plusieurs années après la parution des lois. Ensuite, parce que l'on assiste à la mise en place d'un continuum de réformes qui s'enchaînent (*voir la page suivante*) et qui peuvent influencer sur les comportements ou sur les décisions.

Compte tenu de ces remarques, notre parti-pris est de prendre un périmètre qui intègre la réforme de l'Etat et de s'interroger sur des temporalités plus longues que la seule année 2015.

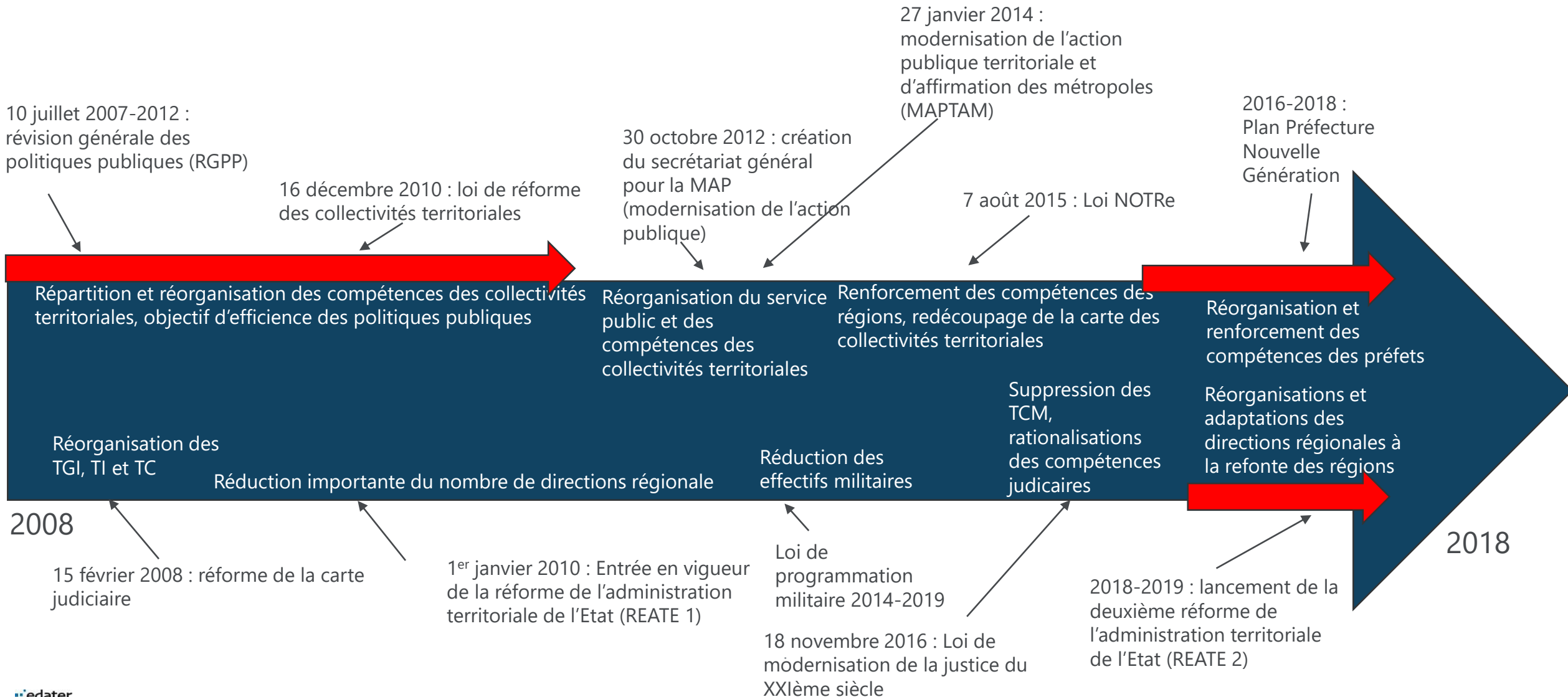
Contexte et tendances structurelles

De la même manière, relier strictement les chiffres observés à la réforme serait faux. En effet, d'autres facteurs et phénomènes plus globaux s'expriment sur le territoire et influent sur sa trajectoire (la dynamique démographique, le marché économique mondial, national, les enjeux environnementaux, ...).

De ce fait, nous avons privilégié une lecture des chiffres sur une période longue, précédant l'année de la réforme, 2015. Quand les séries étaient disponibles, nous remontons à 2008, date de la dernière crise financière mondiale, de façon à lire les tendances sur la durée et observer d'éventuelles inflexions. C'est aussi pour cette raison qu'il est impératif de mettre en place un suivi des indicateurs sur plusieurs années après 2015. Le parti-pris est d'observer le territoire afin de suivre ses évolutions et ses tendances.

Pour isoler et relier la réforme aux tendances observées, en d'autres termes, pour mesurer l'effet net de la réforme, il faudrait engager un travail de recherche approfondi, faisant appel à des techniques d'économétrie (méthodes d'évaluation contrefactuelle) qui nécessitent des protocoles extrêmement lourds et coûteux à mettre en œuvre, non-envisageables dans le cadre de cette étude.

Chronologie des réformes entre 2008 et 2018 (non exhaustif)



Limites et partis pris méthodologiques



Echelle géographique

Par ailleurs, la question de l'échelle géographique la plus pertinente se pose : la commune de Limoges, son agglomération, sa zone de d'emploi ?

La ville de Limoges est concernée, au premier chef, de par son poids démographique et économique, mais aussi, du fait de la concentration au sein de la commune de nombreuses administrations et entreprises.

Toutefois, la ville-centre s'insère dans un espace plus large, son agglomération, avec lequel elle fonctionne en symbiose. Par ailleurs, de nombreuses personnes travaillent à Limoges et vivent dans les communes périphériques à l'agglomération au sein de la zone d'emploi. Une fois de plus, il est difficile d'isoler un phénomène en le rattachant strictement à la ville centre ou, au contraire, en le diluant uniquement dans la zone d'emploi.

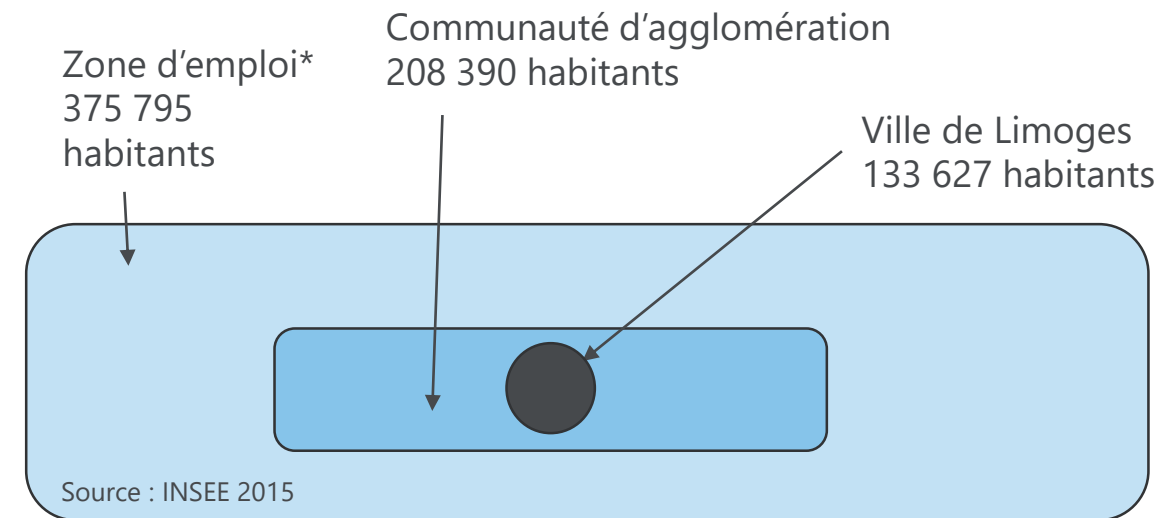
Nous avons pris l'option d'observer les chiffres, à chaque fois que cela était possible, aux 3 échelles afin de détecter d'éventuels écarts de tendances.

Au regard de ces différents éléments et partis pris, nous avons donc privilégié une démarche pragmatique qui combine approche quantitative et qualitative.

Poids de Limoges dans son territoire

La ville de Limoges représente 36% de la population de sa zone d'emploi. Ce poids atteint 64%, si l'on prend comme référence la communauté d'agglomération.

Le niveau de polarisation de Limoges sur sa zone d'emploi est donc élevé. En d'autres termes, les chiffres observés pour la ville de Limoges expliquent très fortement ce que l'on peut observer à l'échelle de la zone d'emploi.



* La zone d'emploi correspond au Département de Haute-Vienne, à l'exception de la commune de Bussière-Boffy.

Les outils méthodologiques mobilisés



Cette étude s'est appuyée sur une combinaison d'approches :

1



Indicateurs

- Sélection
- Mesure et interprétation
- Suivi → optique d'observatoire

Indicateurs

Une batterie d'une trentaine d'indicateurs a été construite avec plusieurs contraintes sur les données :

- Centrées sur le questionnement et donc significatifs par rapport à la question posée
- Accessibilité assurée dans le temps
- Mises à jour annuelles pour permettre de lire régulièrement les évolutions

2



Entretiens qualitatifs

- Elus, Représentants de l'Etat et des Collectivités
- Acteurs économiques, société civile, experts

Entretiens

Une quinzaine d'entretiens ont été réalisés permettant de recueillir le point de vue des acteurs. Ces entretiens ont permis également de confirmer certains chiffres issus, soit de l'enquête, soit d'autres investigations menées par la presse locale.

3



Enquête emploi auprès des structures

- Auprès des structures publiques et parapubliques principalement
- Auprès de quelques entités privées

Enquête

L'enquête visait notamment à comptabiliser au sein des structures leur effectif avant la réforme (au 31-12-2014) et après la réforme (au 31-12-2017) et à recueillir les tendances pour les années à venir.

Voir en annexe la liste des structures enquêtées et le questionnaire d'enquête.

2

| Photographie
et dynamique
du territoire

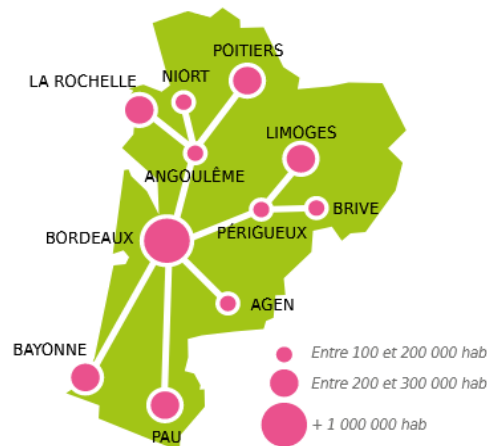
21-Photographie du territoire

Limoges au sein de l'espace régional

La Nouvelle-Aquitaine est la Région la plus étendue de France, un peu plus vaste que l'Autriche !

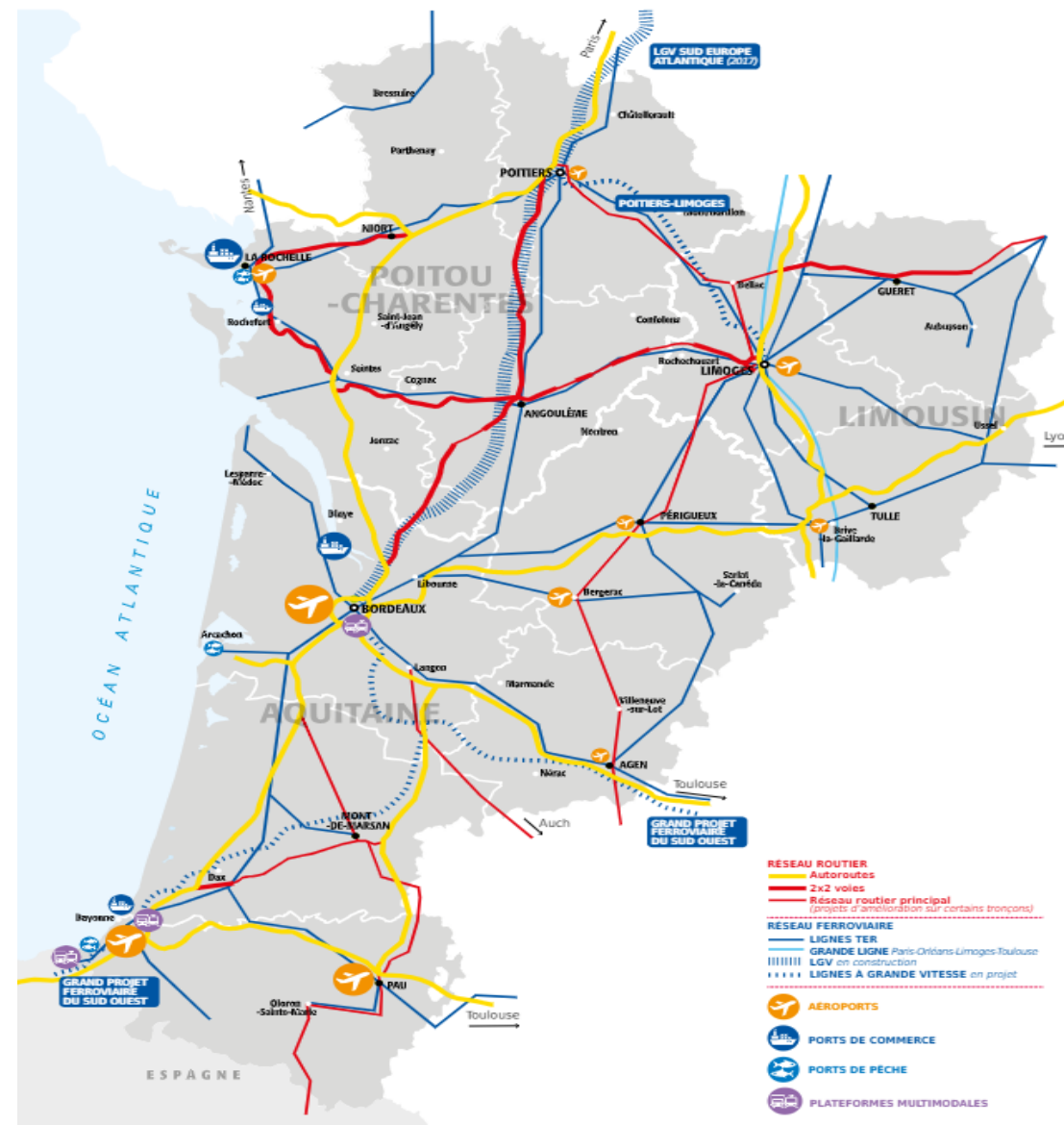
La Région comprend 10 aires urbaines de plus de 100 000 habitants. Limoges est la seconde agglomération après Bordeaux et devant Poitiers.

◆ **BORDEAUX**, capitale régionale reliée à un réseau de 10 aires urbaines de plus de 100 000 habitants



Dans ce nouvel ensemble, Limoges se situe à l'est du territoire régional et connaît une situation d'enclavement infrarégional, du fait de la faiblesse des infrastructures de transport. Alors que Poitiers et Bordeaux sont liés directement par la A10 et la N10, Limoges dispose d'un réseau routier moins important, ou moins direct. Il en est de même pour le réseau ferroviaire. Une LGV vient d'être inaugurée entre Poitiers et Bordeaux, réduisant le temps de trajet à 1 h 18. Le trajet en train entre Limoges et Poitiers dure plus de 2 h et il faut 2h30 pour rallier Bordeaux (3h en voiture).

La qualité des infrastructures extrarégionales n'est pas optimale non plus. Hormis l'A20, qui assure une liaison Nord-Sud, les liens avec l'Est et le Sud-Est du territoire sont très faibles. Quant à l'aéroport, il n'arrive qu'en quatrième position régionale, loin derrière Bordeaux, Biarritz et Pau.



Sources : CCI Aquitaine, 2015

Limoges est une commune de 133 627 habitants et son aire urbaine compte 283 823 habitants en 2015. Elle est la deuxième ville la plus peuplée de Nouvelle-Aquitaine, derrière Bordeaux. Elle est également la sixième aire urbaine du Grand Sud-Ouest, derrière Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Perpignan, et Bayonne.

Limoges s'affirme comme un centre administratif régional de premier plan. Elle dispose d'un important panel de services intermédiaires et rares qui contribuent à en faire l'un des pôles structurant de la Nouvelle-Aquitaine.

Par exemple, Limoges est le 3^{ème} pôle universitaire derrière Bordeaux et Poitiers, du fait de l'importance de son université. Cette situation explique en partie l'importance de l'emploi public dans l'emploi total de la ville.

Limoges dispose d'un potentiel d'innovation réel avec un pôle de compétitivité majeur dans les domaines de l'électronique et de la céramique, notamment, mais aussi des savoir-faire méconnus dans le luxe, par exemple.

Enfin la ville offre une qualité de vie indéniable à ses habitants, proposant de nombreuses aménités et un patrimoine naturel relativement préservé.



Ces atouts permettent à Limoges de s'affirmer comme un pôle structurant de la région Nouvelle-Aquitaine.

Néanmoins, la ville pâtit de certaines faiblesses qui entachent son attractivité et lui font courir un risque de décrochage vis-à-vis de la façade atlantique, plus dynamique.

L'une de ces fragilités est la démographie. La population de la ville diminue, vieillit, s'appauvrit.

Par ailleurs, les activités productives demeurent insuffisantes au sein de la base économique locale.

L'une des difficultés les plus importantes de Limoges demeure l'enclavement à cause, notamment, d'un sous-dimensionnement de ses infrastructures.

Ces fragilités, si elles ne sont pas corrigées, pourraient contribuer à isoler le territoire limougeaud des autres dynamiques régionales.

22- Benchmark

Comparaison avec les autres villes ayant perdu leur statut de capitale régionale

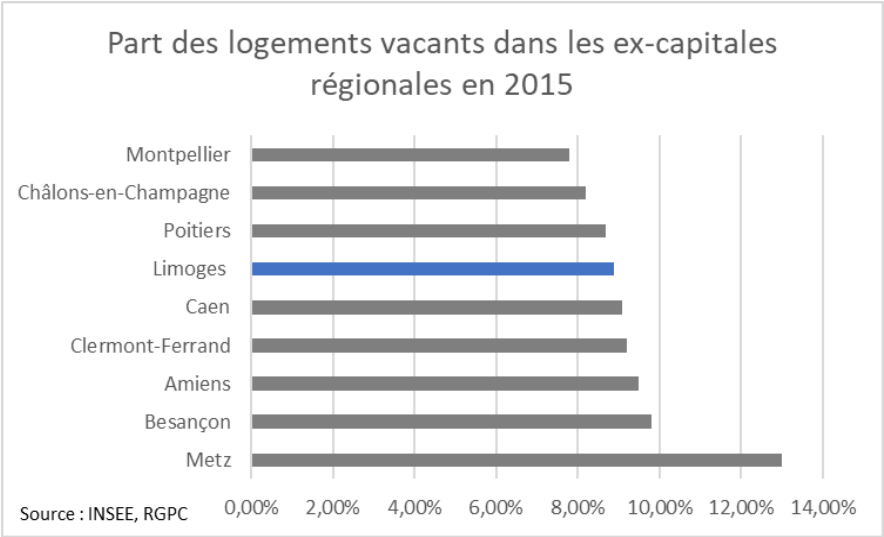


Neuf villes (Caen, Montpellier, Poitiers, Châlons-en-Champagne, Amiens, Metz, Besançon, Clermont-Ferrand et Limoges) ont perdu leur statut de capitale régionale.

La comparaison est effectuée à l'échelle de la commune (ville centre) sur la base d'une quinzaine d'indicateurs, répartis en plusieurs catégories : socio-démographie, économie, emploi, puis fiscalité locale et revenus.

Les données utilisées proviennent de l'OpenData. La date retenue pour ce cadre comparatif est l'année 2015.

Pour chaque indicateur, un graphique classe les 9 villes, comme l'exemple ci-dessous :



Les tableaux de la page suivante synthétisent les résultats du benchmark.

Les faiblesses démographiques de Limoges sont confirmées. La ville se classe en dernière position pour l'évolution annuelle de la population en lien avec un faible solde migratoire et un indice de vieillesse relativement important. La présence des étudiants, non comptabilisés dans cet indice, reste dans la moyenne des unités urbaines de taille démographique comparable.

Ville (unité urbaine)	Population en 2015	Etudiants en 2015	Nbre d' étudiants pour 100 habitants
Limoges	283 822	18 098	6,4
Poitiers	258 837	27 461	10,6
Pau	249 829	12 383	4,9
Besançon	250 563	22 122	8,8

Limoges est également en dernière position pour la création d'entreprises.

Il est important de souligner que, sur ces différents indicateurs, Poitiers occupe des bonnes positions (souvent deuxième).

Dans le domaine des revenus et de l'emploi, la situation est plus nuancée, Limoges est en position intermédiaire.

Enfin, il est à noter que le taux d'emploi public n'est pas surdimensionné par rapport à ses consœurs, notamment Poitiers.

Comparaison avec les autres villes ayant perdu leur statut de capitale régionale



Sociodémographie							
Rang	Evolution de la population	Médiane du niveau de vie	Evolution annuelle due au solde migratoire	Part de la population active	Ménages avec enfants	Indice de vieillesse	Indice de jeunesse
1	Montpellier	Caen	Montpellier	Châlons-en-Champagne	Amiens	Limoges	Amiens
2	Châlons-en-Champagne	Clermont-Ferrand	Clermont-Ferrand	Limoges	Montpellier	Caen	Montpellier
3	Poitiers	Metz	Poitiers	Metz	Metz	Châlons-en-Champagne	Poitiers
4	Amiens	Besançon	Châlons-en-Champagne	Clermont-Ferrand	Châlons-en-Champagne	Clermont-Ferrand	Metz
5	Clermont-Ferrand	Limoges	Besançon	Besançon	Besançon	Besançon	Besançon
6	Besançon	Châlons-en-Champagne	Amiens	Amiens	Poitiers	Metz	Châlons-en-Champagne
7	Metz	Poitiers	Caen	Montpellier	Clermont-Ferrand	Poitiers	Clermont-Ferrand
8	Caen	Amiens	Metz	Caen	Caen	Montpellier	Caen
9	Limoges	Montpellier	Limoges	Poitiers	Limoges	Amiens	Limoges

Economie				Emploi					Fiscalité locale et revenus		
Rang	Taux de création d'entreprise	Emplois métropolitains *	Logements vacants	Rang	Taux d'emploi public	Taux d'emploi	Chômage	Part de l'emploi présentiel **	Rang	Part des ménages fiscaux imposés	Médiane du revenu fiscal
1	Montpellier	Montpellier	Montpellier	1	Châlons-en-Champagne	Châlons-en-Champagne	Montpellier	Châlons-en-Champagne	1	Caen	Caen
2	Poitiers	Clermont-Ferrand	Châlons-en-Champagne	2	Poitiers	Clermont-Ferrand	Amiens	Poitiers	2	Clermont-Ferrand	Besançon
3	Châlons-en-Champagne	Caen	Poitiers	3	Caen	Limoges	Poitiers	Caen	3	Besançon	Clermont-Ferrand
4	Caen	Metz	Limoges	4	Besançon	Metz	Limoges	Metz	4	Limoges	Limoges
5	Amiens	Besançon	Caen	5	Amiens	Besançon	Metz	Besançon	5	Châlons-en-Champagne	Metz
6	Metz	Poitiers	Clermont-Ferrand	6	Limoges	Caen	Caen	Limoges	6	Metz	Châlons-en-Champagne
7	Besançon	Limoges	Amiens	7	Metz	Amiens	Clermont-Ferrand	Montpellier	7	Montpellier	Poitiers
8	Clermont-Ferrand	Amiens	Besançon	8	Montpellier	Poitiers	Besançon	Amiens	8	Poitiers	Amiens
9	Limoges	Châlons-en-Champagne	Metz	9	Clermont-Ferrand	Montpellier	Châlons-en-Champagne	Clermont-Ferrand	9	Amiens	Montpellier

* Selon l'INSEE, les emplois métropolitains concernent les prestations intellectuelles (conseil, expertise, droit, architecture...), la conception et recherche, la gestion, le commerce interentreprises, la culture et les loisirs.

** Selon l'INSEE, les emplois présents concernent les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

23-Dynamique du territoire

La batterie d'indicateurs



	<i>Indicateurs</i>
Emploi volume, structure, niveau de qualification ...	<i>Taux d'emploi</i>
	<i>Effectifs dans la fonction publique d'Etat</i>
	<i>Effectifs dans la fonction publique territoriale</i>
	<i>Effectifs dans la fonction publique hospitalière</i>
	<i>Taux d'administration</i>
	<i>Taux d'emplois publics</i>
	<i>Taux d'emplois présents</i>
	<i>Part des CSP+</i>
	<i>Taux de chômage</i>
Economie Dynamiques, structure des établissements	<i>Part des établissements industriels</i>
	<i>Nombre total d'établissements</i>
	<i>Part des emplois métropolitains</i>
	<i>Taux de création d'entreprise</i>
	<i>Nombre de mètres carré de locaux d'activités commencés</i>
Socio- démographie variation de population, profil des ménages	<i>Indice de jeunesse</i>
	<i>Indice de vieillesse</i>
	<i>Taux d'évolution annuel de la population due au solde migratoire apparent</i>
	<i>Part de la population active</i>
	<i>Poids des ménages avec au moins 1 enfant de moins de 25 ans</i>
	<i>Taux d'évolution de la population</i>
Logements évolution des prix immobilier, de la demande en logements, ...	<i>Taux de vacance des logements</i>
	<i>Nombre de mètres carré de logements commencés</i>
	<i>Prix des loyers au m²</i>
Fiscalités locales et revenus variations des assiettes fiscales, niveau de revenu de la population	<i>Bases CFE</i>
	<i>Bases TH</i>
	<i>Bases TFB</i>
	<i>Part des ménages fiscaux imposés</i>
	<i>Revenus fiscaux médians des ménages</i>

Pour mesurer et suivre les dynamiques, une trentaine d'indicateurs ont été mis au point. Deux règles ont été respectées pour la sélection :

- Des indicateurs permettant de suivre les tendances socio-économiques au plus près du territoire.
- Des indicateurs mis à jour chaque année et qui pourront être mesurés dans le temps afin de suivre l'évolution des tendances.

Il ne s'agissait pas d'élaborer un diagnostic territorial complet, mais de pouvoir suivre l'évolution d'indicateurs spécifiques notamment centrés sur les thèmes suivants :

- La socio-démographie
- L'emploi,
- L'économie,
- Le logement
- La fiscalité locale et les revenus



Limoges se caractérise par une dynamique socio-démographique contrastée.

Depuis plusieurs années, Limoges et son territoire sont confrontés à un manque d'attractivité, comme le montre le taux d'évolution annuel de la population due au solde migratoire apparent (-1,09 entre 2010 et 2015 pour Limoges, -0,43 pour la CA), ou encore, la chute de l'indice de jeunesse.

Le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Limoges souligne que ce sont majoritairement les jeunes diplômés de 25-34 qui quittent la ville. Ces départs se font partiellement en direction de la zone d'emploi de Limoges, mais pour l'essentiel à l'extérieur de la Haute-Vienne.

A cela s'ajoute un taux de personnes âgées élevé (25% de la population a plus de 60 ans en 2015) et un indice de vieillesse qui tend à augmenter.

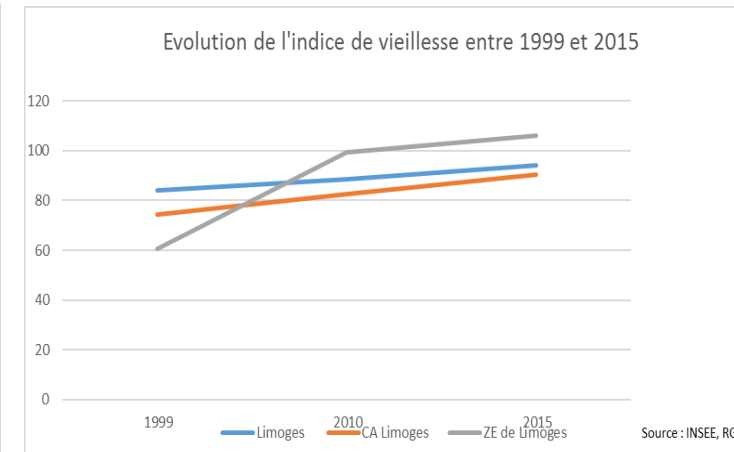
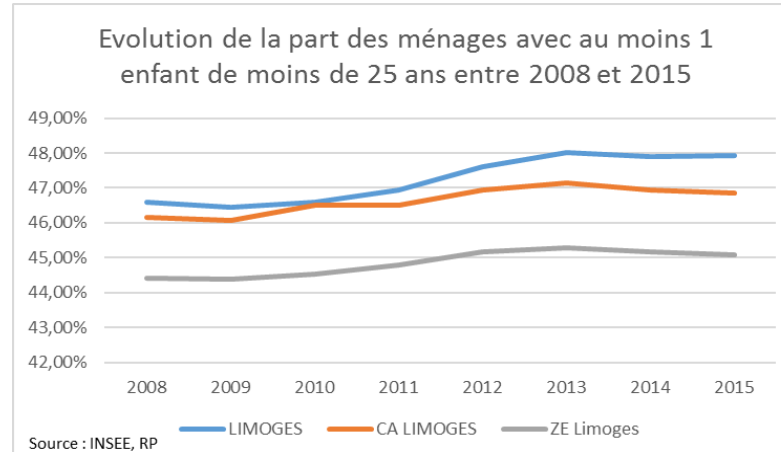
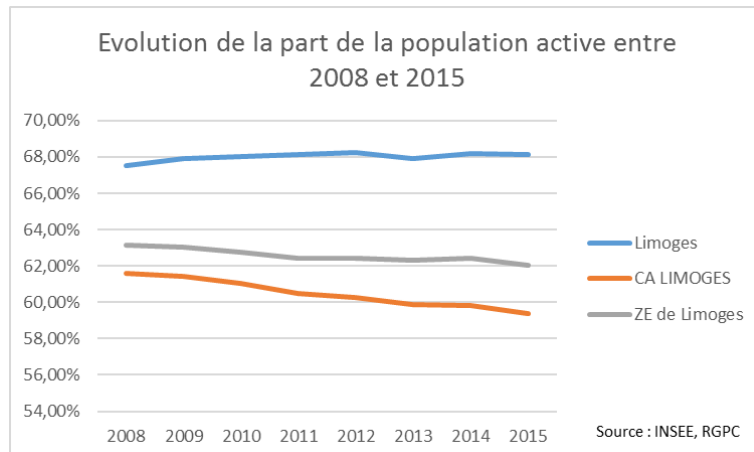
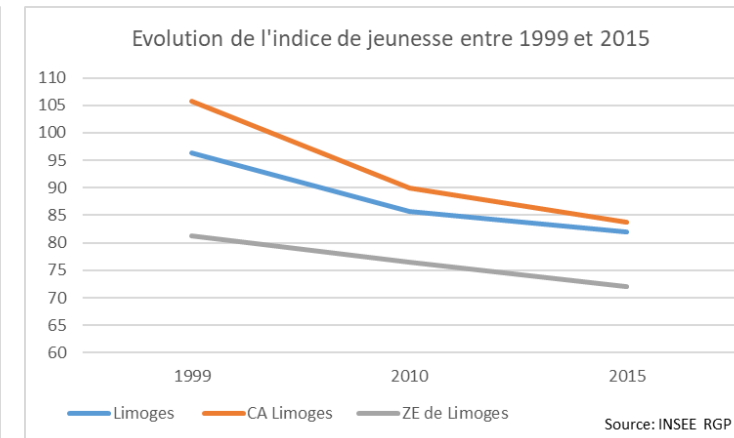
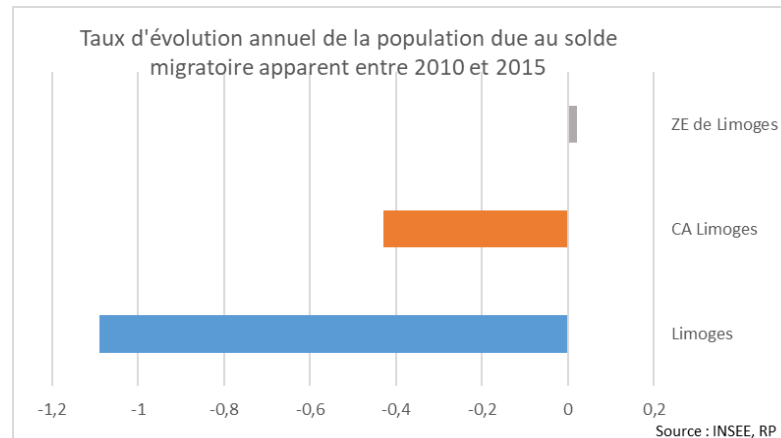
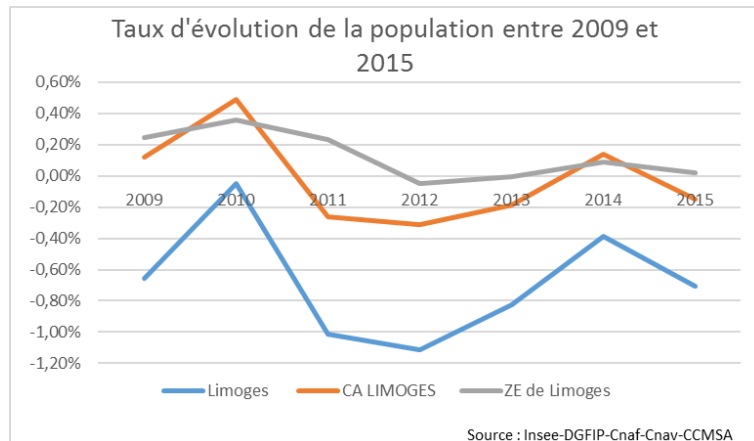
La combinaison de ces phénomènes aboutit à une diminution progressive de la population (-3,97% entre 2010 et 2015 pour Limoges, -0,77% pour l'agglomération) et à son vieillissement.

Toutefois, au fil des années, la part de la population active à Limoges (68,13% en 2015, en déca de la moyenne nationale de 71,4%) reste stable, traduisant des potentialités d'activité économique et d'emploi.

On observe, également, une légère augmentation de la part des ménages avec au moins un enfant de moins de 25 ans entre 2008 et 2015.

Ces données montrent des possibilités de croissance existantes mais relativement limitées.

Socio-démographie





Le taux d'emploi, depuis 2008, enregistre une baisse lente et progressive, plus marquée dans la ville-centre. Parallèlement, Limoges est une commune qui connaît un taux de chômage important, supérieur à la moyenne nationale. La croissance du taux de chômage est constante depuis plusieurs années.

Dans ce paysage d'ensemble, le taux d'emploi public n'a cessé d'augmenter depuis 2008 avec même une progression plus forte entre 2012 et 2015 (42,17% à Limoges en 2015).

Cette augmentation est à la fois liée à une baisse du nombre d'emplois privés (-0,7% par an entre 2010 et 2015) et à une augmentation du nombre d'emplois publics. En effet si l'on s'intéresse plus finement à l'évolution des effectifs dans les différentes fonctions publiques au sein de la zone d'emploi de Limoges, on constate, qu'en 2016, les effectifs retrouvent le niveau de 2008, voire augmentent (+1,13% sur la période).

On n'observe pas de rupture entre 2014 et 2016 sur l'évolution des effectifs. Pour les fonctionnaires d'Etat (qui restent les plus nombreux en volume), on constate même une augmentation, tandis que les effectifs sont stables pour les territoriaux. Seule la fonction hospitalière connaît une baisse depuis 2014.

Entre 2008 et 2016, le taux d'administration* (toutes fonctions publiques confondues) a augmenté. C'est notamment le cas pour la fonction publique d'Etat, dont le taux d'administration a continué de progresser entre 2015 et 2016. En revanche, pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale il a baissé entre 2015 et 2016.

L'importance du secteur public à Limoges contribue à donner à l'économie une orientation présentielle. En effet, les emplois présentiels* représentent 75% en 2015 de l'emploi total et leur part n'a cessé de croître au fil des années avec un alignement progressif au niveau de la zone d'emploi et de l'agglomération par rapport à la ville centre.

La part des CSP+ est stable depuis plusieurs années. A noter qu'elle est principalement constituée par des professions intermédiaires très représentées dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du travail social (eux-mêmes fortement orientés emploi public).

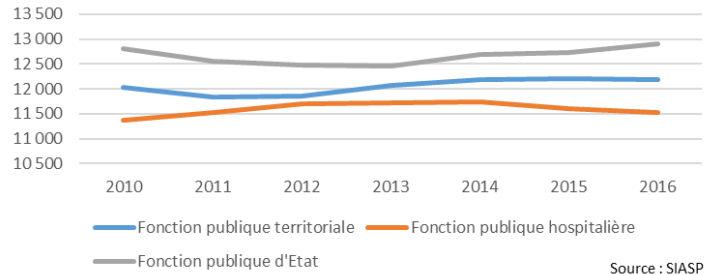
** Nombre d'agents publics pour 1000 habitants*

***Selon l'INSEE, les emplois présentiels concernent les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes*

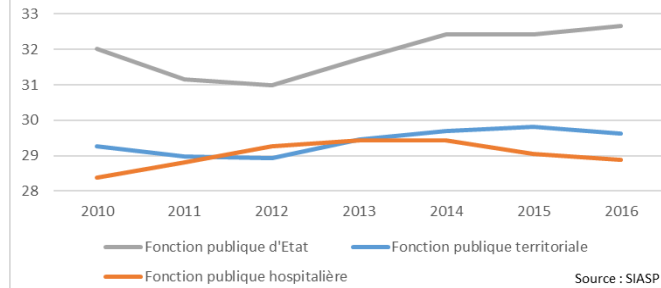
Emploi



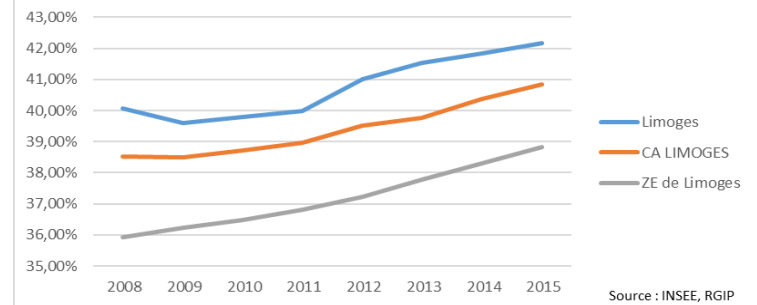
Evolution des effectifs des fonctions publiques entre 2010 et 2016



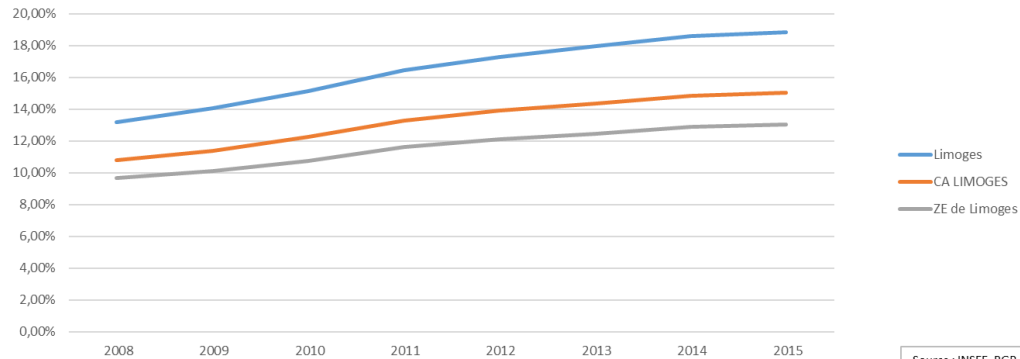
Evolution du taux d'administration entre 2010 et 2016



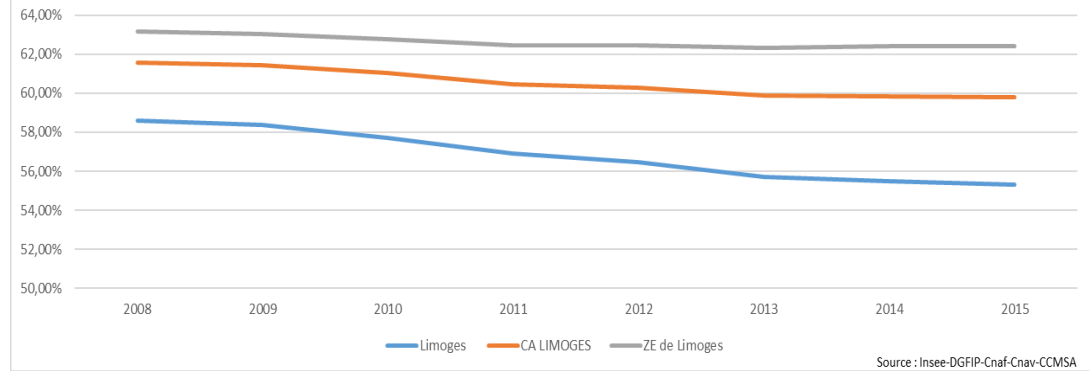
Evolution de la part des emplois publics entre 2008 et 2015



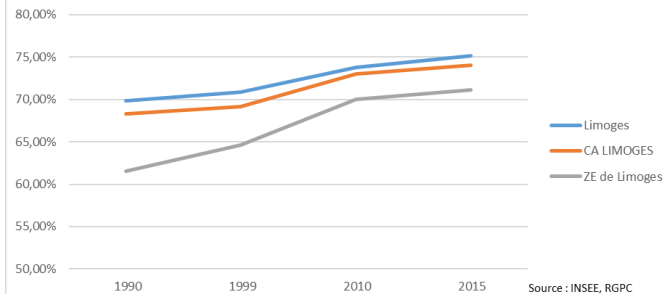
Evolution du taux de chômage entre 2008 et 2015



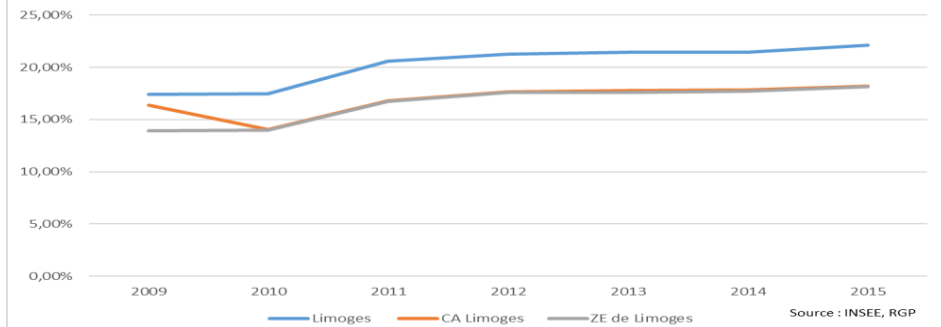
Evolution du taux d'emploi entre 2008 et 2015



Evolution de la part des emplois présents entre 1990 et 2015



Evolution de la part des CSP+ entre 2009 et 2015





Depuis 2007, le nombre d'établissements à Limoges diminue régulièrement (-11,07% entre 2007 et 2017). Cette baisse est plus marquée encore pour le secteur industriel (-20,94%). Les tendances sont les mêmes à l'échelle de l'agglomération et de la zone d'emploi.

Le taux de création d'entreprises a également nettement chuté entre 2013 et 2015. Il semble néanmoins se stabiliser depuis. On n'observe pas d'inflexion particulière entre 2015 et 2016.

L'économie locale est largement dynamisée par l'activité tertiaire et de service avec une forte concentration d'établissements d'administration publique (14%), de santé humaine et d'action sociale (11%), de commerce (14%) et d'enseignement (9%) à Limoges.

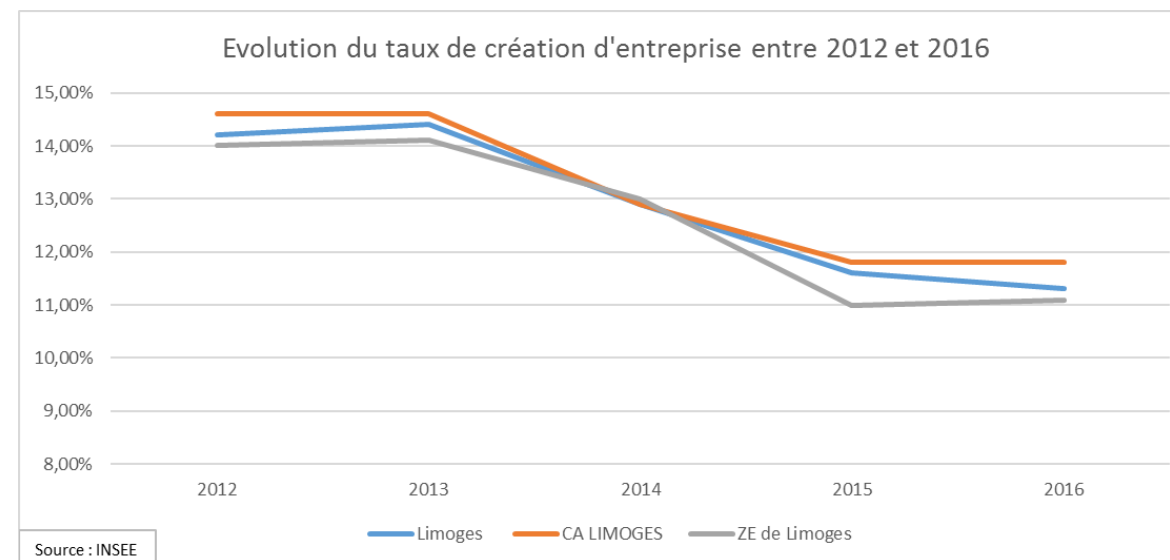
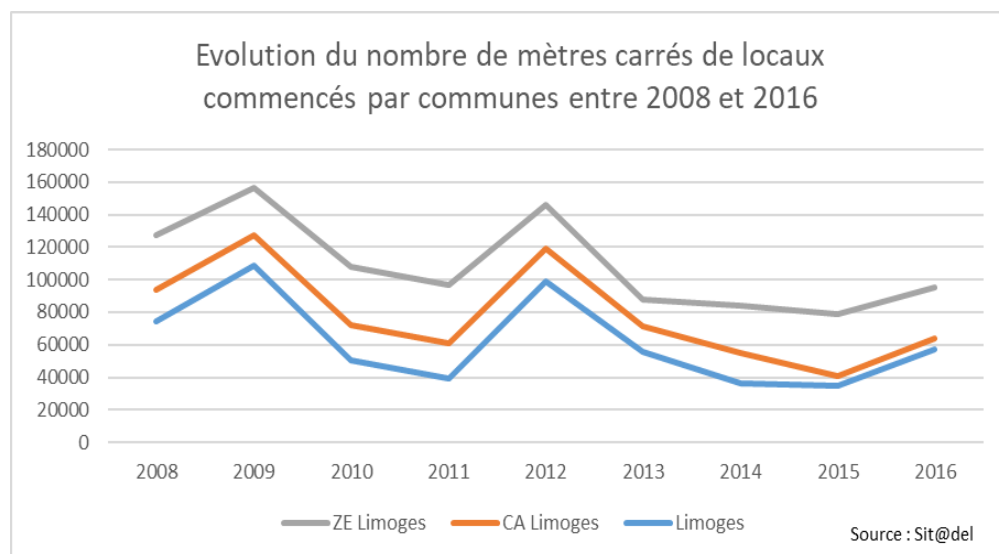
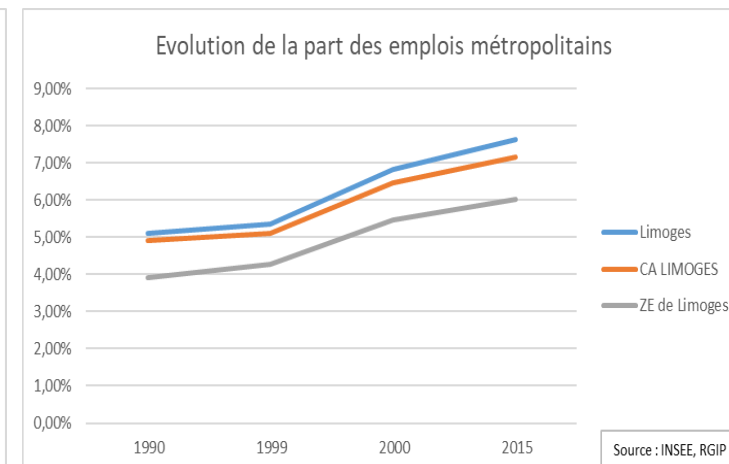
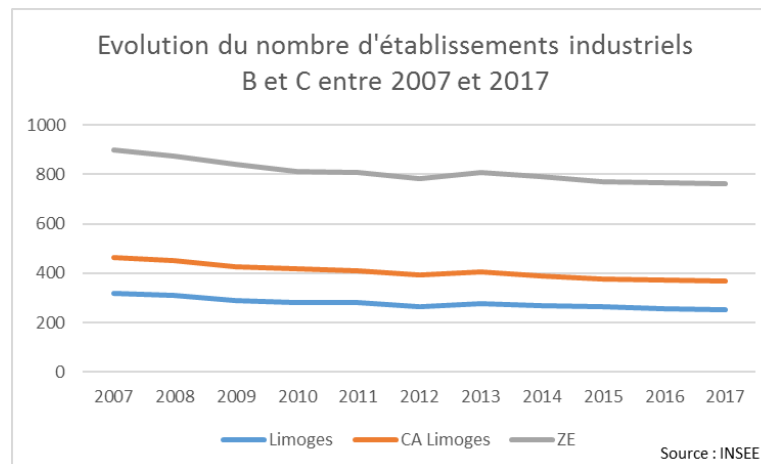
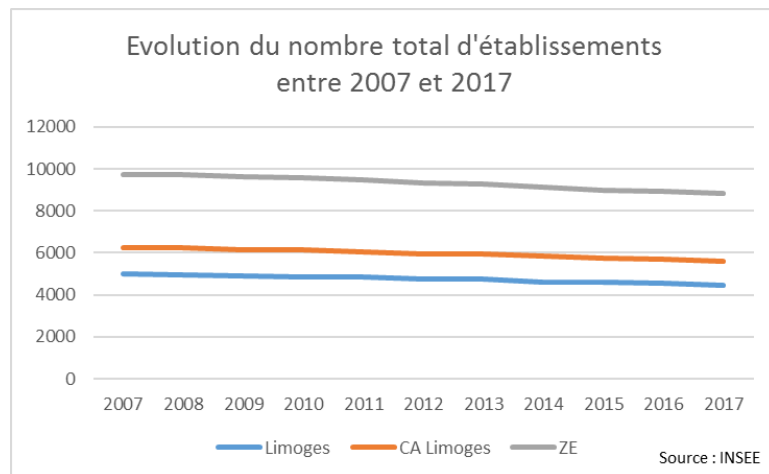
La proportion de ces établissements a augmenté entre 2011 et 2015 à Limoges. D'ailleurs, la part des emplois métropolitains augmente de manière claire entre 1990 et 2015.

On note également au fil des années une chute en matière de construction de locaux d'activités (hors locaux agricoles) : une première baisse nette après la crise de 2008, une seconde en 2012.

Le point le plus bas est atteint en 2015, mais il semble qu'un redressement s'amorce en 2016.

Toutefois, ce redémarrage ne se traduit pas encore par de nouvelles implantations industrielles, fortement créatrices d'emplois. Il porte plutôt sur des activités logistiques ou artisanales.

Selon la CCI de la Haute-Vienne, l'enclavement et l'absence de foncier adapté (la taille des lots est insuffisante) et immédiatement disponible sont les principales explications.





Entre 2010 et 2014, la dynamique de construction de logements neufs a enregistré une nette baisse, notamment dans les campagnes et les communes périurbaines de l'agglomération de Limoges.

2015 est une année de rupture avec une reprise à la hausse de cette dynamique, fortement marquée dans les communes périphériques de l'agglomération de Limoges.

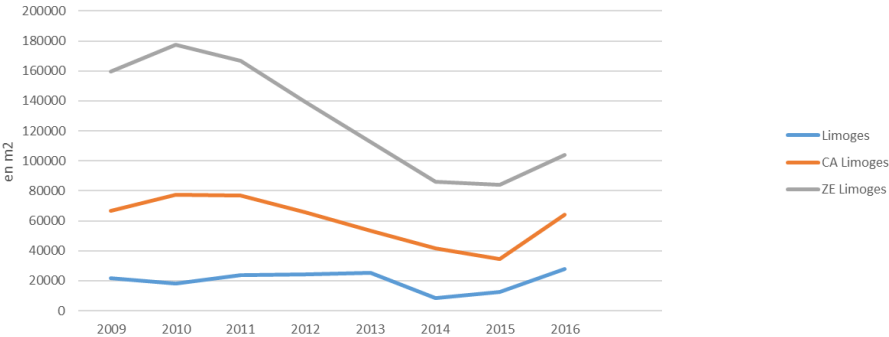
Durant cette même période, la part des logements vacants a cru, traduisant en partie la perte de population du territoire.

Les loyers ont largement stagné sur la dernière décennie. Cela traduit une certaine atonie du marché, et fait de Limoges une ville peu chère. Il semble que ces loyers soient plutôt orientés à la hausse depuis 2017, mais celle-ci reste très maîtrisée.

Sur la construction de logements, on n'observe pas de perte de dynamique particulière depuis 2015. Au contraire, le marché semble plutôt se raviver.

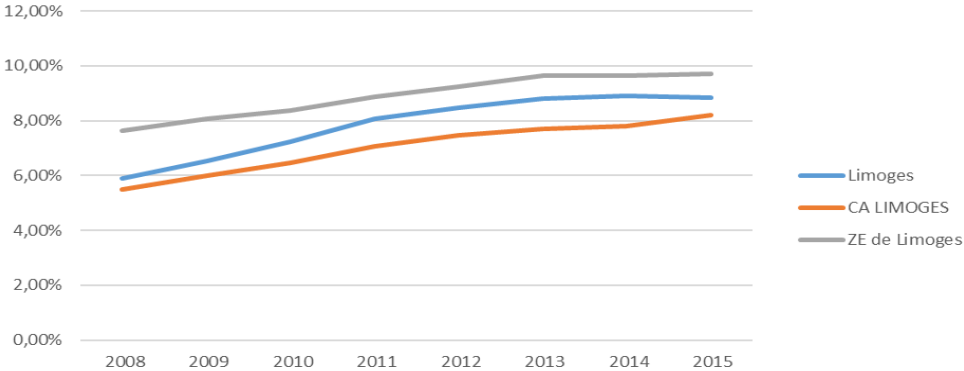


Evolution des mètres carrés de logements commencés entre 2008 et 2016



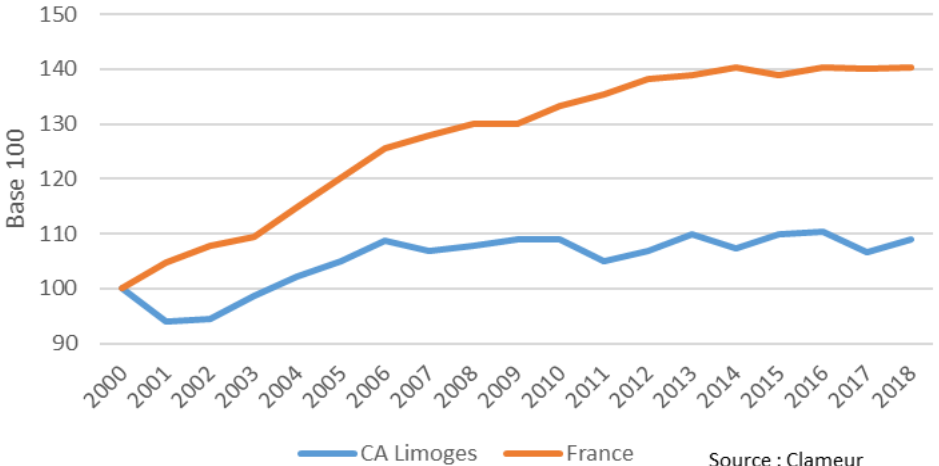
Source : Sit@del

Evolution de la part des logements vacants entre 2008 et 2015



Source : INSEE, RGPC,

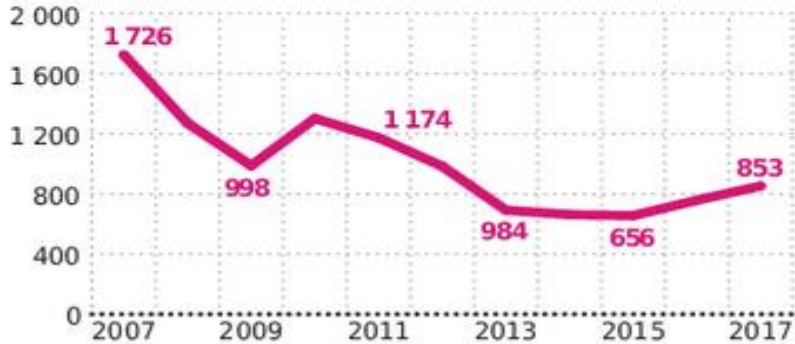
Evolution des loyers entre 2000 et 2018



Source : Clameur

Évolution des permis de construire en Haute-Vienne (logements individuels autorisés)

source Dreal, données en date réelle





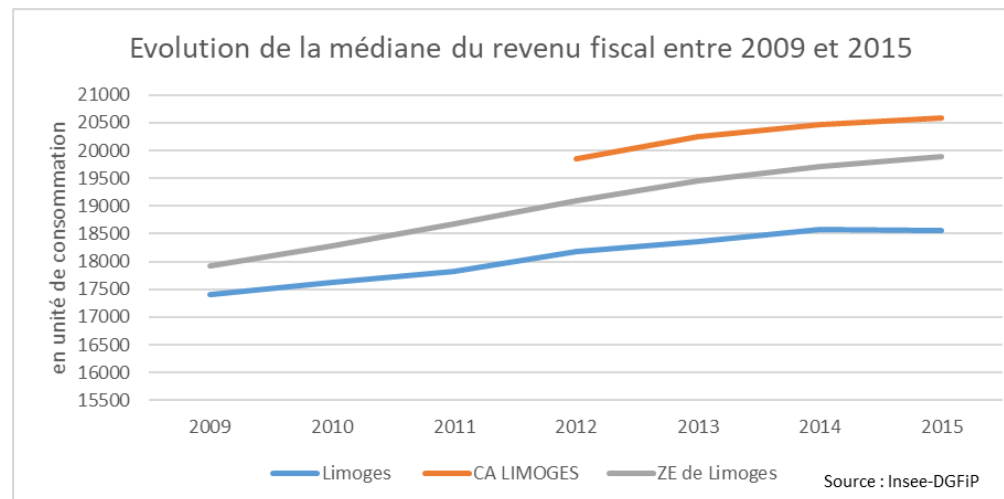
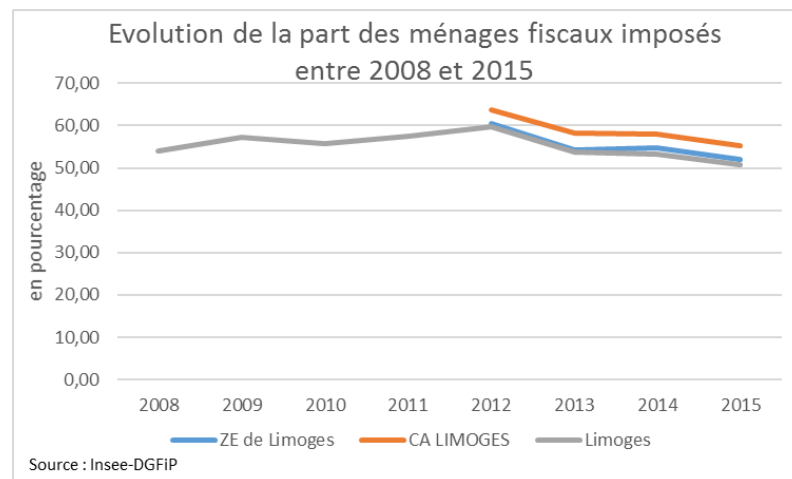
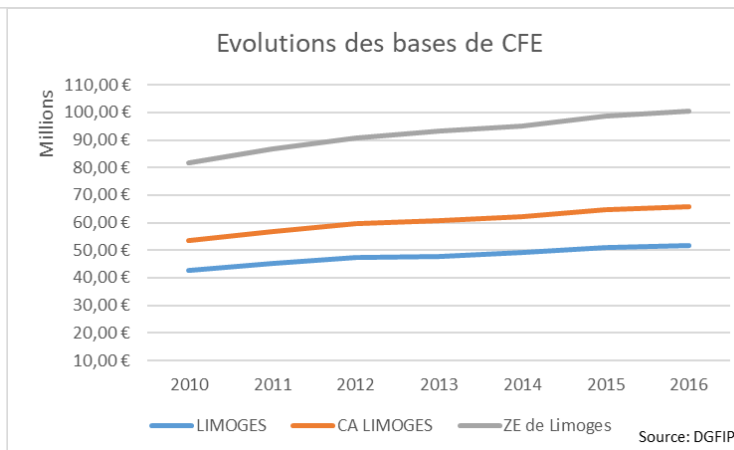
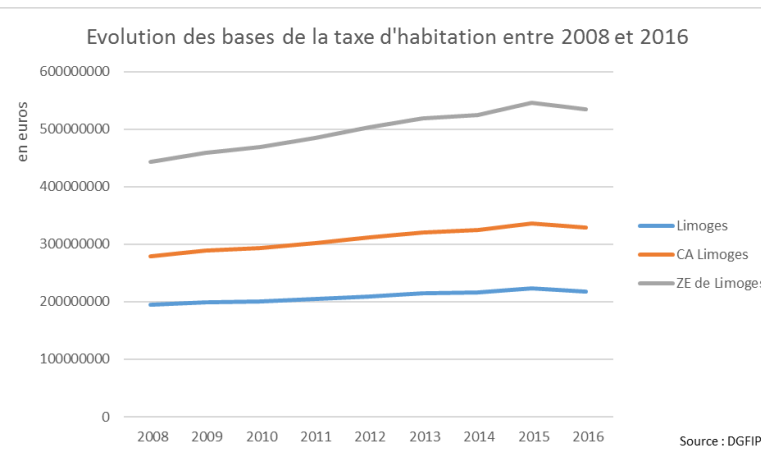
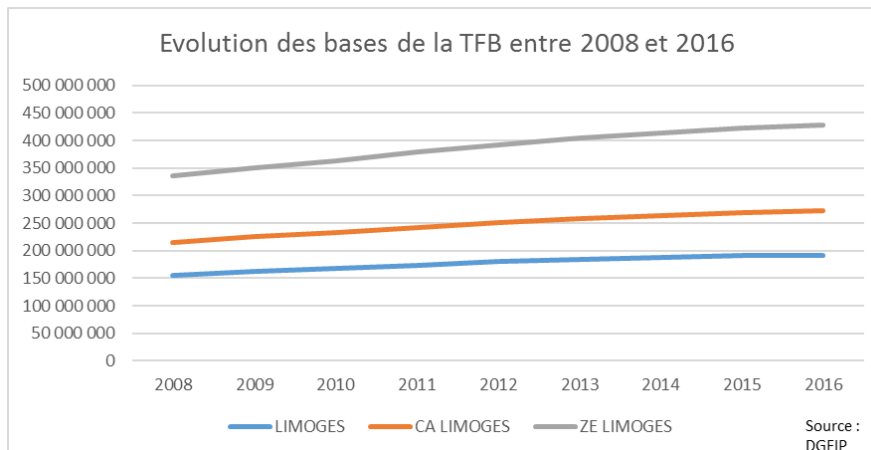
Les montants de base déclarés par les entreprises au titre de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) progressent régulièrement depuis 2010, y compris entre 2015 et 2016, sans signal apparent d'un affaiblissement du tissu économique. Toutefois, ce sont davantage les bases CVAE qui seraient pertinentes à observer, mais cette donnée n'est pas accessible en open data.

Les bases déclarées, cette fois-ci, par les particuliers au titre de la propriété bâtie, ont également progressé sur la même période. On observe toutefois un léger tassement entre 2015 et 2016.

Le tassement est plus net encore pour la taxe d'habitation et se traduit même par une inflexion à la baisse à partir de 2015. Cette tendance peut s'expliquer par l'augmentation du nombre des ménages exonérés du paiement de la taxe d'habitation, qui se lit également dans la courbe des ménages imposés en diminution.

Ces différents signaux pourraient exprimer une tendance à l'appauvrissement des ménages malgré l'augmentation de la médiane du revenu fiscal depuis 2010. Il sera important de suivre l'évolution de ces chiffres après 2015.

Fiscalités locales et revenus





- Les indicateurs mesurés sur les cinq, voire dix dernières années, montrent que les situations socioéconomiques observées résultent de dynamiques engagées de longue date, depuis la crise de 2008 probablement, voire plus anciennes encore pour la démographie, par exemple. C'est l'image d'un territoire plongé dans une certaine atonie qui émerge. Il ne présente aucune caractéristique très alarmante, néanmoins, il ne propose pas non plus de composante très rassurante.
- Parmi ces dynamiques, on ne lit pas d'inflexion particulière, ou de rupture marquée, en 2015 ou 2016, période centrale de mise en œuvre de la réforme territoriale. Ceci ne sous-entend pas nécessairement que la réforme n'aurait aucune conséquence. Toutefois, si c'était le cas, l'incidence revêtirait une force limitée qui n'a pas infléchi des tendances structurelles à l'œuvre, plus puissantes.
- Pour un certain nombre d'indicateurs économiques, une tendance à la hausse paraît même se dessiner en 2016, et s'amplifier en 2017, semblant indiquer une reprise des dynamiques d'activités et de marché. Toutefois, le manque de recul et de données récentes sur tous les indicateurs ne permet pas de confirmer cette hypothèse.
- Pour autant, si des trajectoires plus favorables apparaissent sur l'économie, la situation des ménages semble plus fragile.
- Ces remarques plaident pour la mise en place d'une observation en continu du territoire afin de voir la manière dont il va évoluer.

3

**Conséquences
de la réforme**

Appréciation objective des conséquences



L'analyse des conséquences de la réforme revêt plusieurs dimensions. Certaines s'objectivent plus facilement que d'autres, qui résultent parfois autant du ressenti que des faits.

Au-delà des chiffres et des réalités, cette réforme s'est exprimée avant tout par un sentiment : celui de la dépossession et de l'annexion. Plusieurs acteurs ont parlé « d'électrochoc local ».

« La perte du statut de capitale régionale a été vécue comme un traumatisme. Sentiment d'annexion, d'aspiration, d'assèchement des forces vives, d'abandon. »

« Il y aura un temps pour l'oubli et la résilience. Il faut dépasser les ressassements. Les limougeauds doivent démontrer leur volonté de faire. »

Dans ce chapitre, nous tentons de poser un regard objectif, étayé par les informations collectées durant notre mission.

Les analyses présentées dans les pages qui suivent, reposent sur différentes sources :

- Les données statistiques et observatoires,
- Les dires d'acteurs,
- L'analyse documentaire (consultation de site, revue de presse)
- L'enquête

Ces éléments croisés permettent de dégager des tendances, mais comportent aussi des limites (données non-disponibles à des dates récentes, retour d'enquête très insuffisant, rapports pas toujours accessibles, expression d'acteurs parfois subjective, ...).

Il est donc important de lire nos analyses avec précaution, en étant conscient que, d'une part, nous manquons encore de recul et, d'autre part, que l'ensemble des effets de la réforme ne sont pas encore connus.

Conséquences institutionnelles

Réorganisation des services de l'Etat

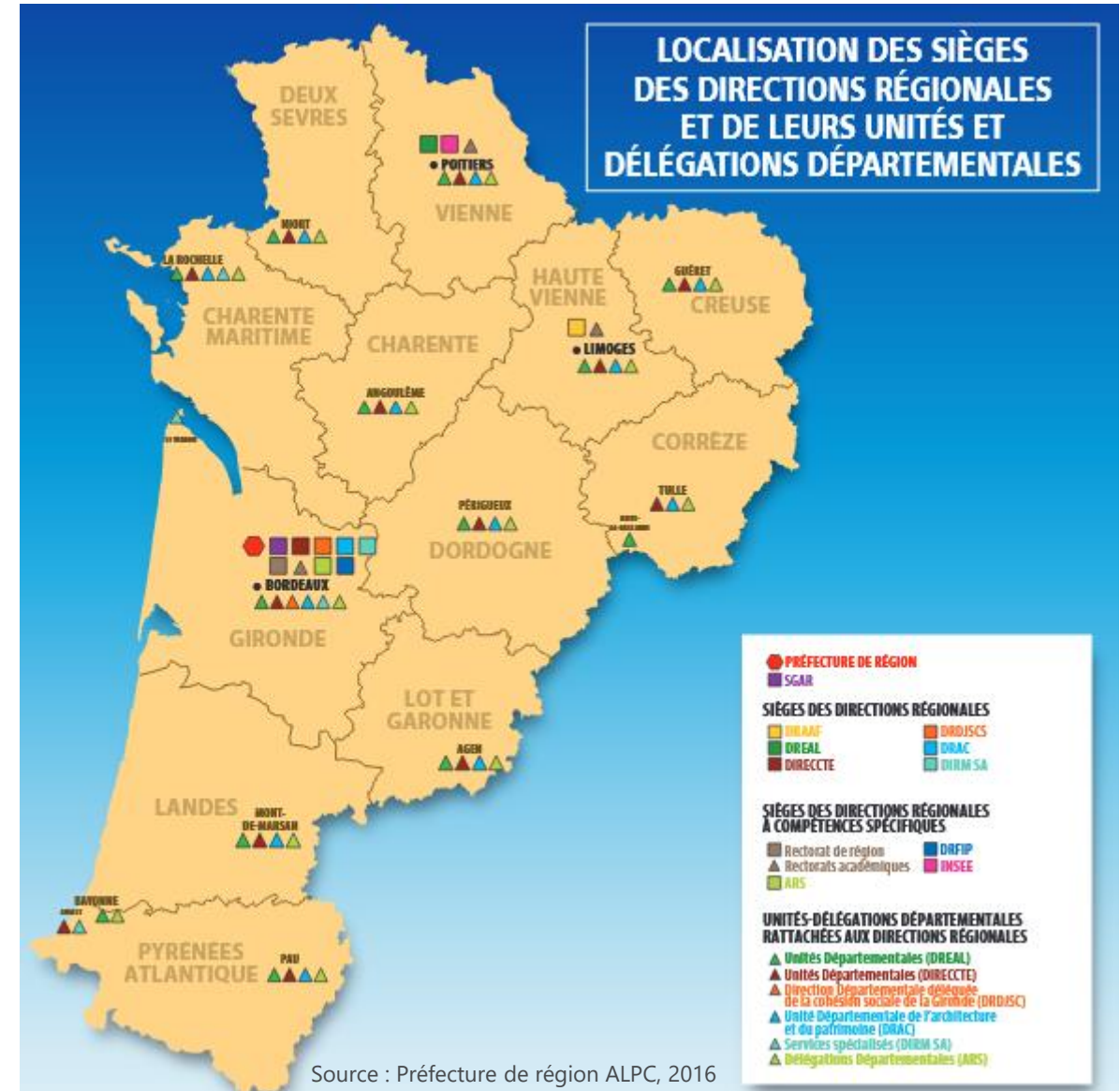
La réforme s'est traduite par le regroupement de nombreuses directions de l'Etat à Bordeaux (les SGAR des deux ex-régions ont été supprimés au profit d'un SGAR unique, la plupart des sièges des directions régionales sont à Bordeaux, sauf la DREAL et l'INSEE à Poitiers, la DRAAF à Limoges). Les SAFER devraient également fusionner.

Néanmoins, des unités départementales rattachées aux Directions régionales ont été maintenues dans les chefs-lieux de tous les départements.

La question des Rectorats n'est pas tranchée puisqu'en 2019, les trois pourraient fusionner en un. La ville d'implantation n'est pas encore connue, toutefois il ne s'agira pas nécessairement de Bordeaux. Par ailleurs, cette carte n'aborde pas la réforme judiciaire en cours.

Cette réorganisation a deux conséquences importantes :

- Une perte de pouvoir et d'autonomie des services de l'Etat situés en Limousin et à Limoges plus spécifiquement : les décisions sont maintenant prises à Bordeaux dans la plupart des cas.
- Un redéploiement de certaines activités économiques (marchés publics, experts, services intellectuels, ...).



Source : Préfecture de région ALPC, 2016



Réorganisation des services de la Région

Les premiers impacts de la loi relative à la fusion des régions portent sur la réorganisation des services de la collectivité régionale.

L'exécutif est désormais à Bordeaux, et les principaux cadres des directions générales ont été amenés à le suivre, et ainsi à quitter Limoges. Cette réalité inhérente à toute fusion s'observe naturellement dans de nombreuses ex-capitales régionales.

Toutefois, en Nouvelle-Aquitaine, la fusion s'est opérée sur la base de partis-pris et d'engagements forts visant à (selon les termes de son exécutif) « garantir l'équilibre et la continuité des services dans les territoires ».

A ce titre, et selon les informations transmises par le Conseil régional :

- Pour l'ensemble des services supports et opérationnels, les effectifs sont maintenus sur les 3 sites,
- les Directions Générales Adjointes (DGA) qui dirigent l'ensemble des équipes à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, sont répartis sur les 3 sites. Ainsi, Limoges accueille la DGA Ressources Humaines et la DGA Informatique.
- Le site de Limoges a conservé un Secrétariat général pour répondre à son éloignement géographique à Bordeaux.

- Chaque agent d'encadrement, quel que soit son lieu de résidence administrative (Bordeaux, Poitiers ou Limoges) et son niveau hiérarchique (responsable de service ; responsable d'unités, directeur adjoint), s'est vu attribué des responsabilités et l'animation de réflexions à l'échelle de la Nouvelle Aquitaine.

Il en va de même pour les organismes satellites du Conseil régional tels que le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), l'agence de développement (Limousin Expansion), le comité régional du tourisme, qui ont également fait l'objet de fusion. Bien que les directions aient été recentrées sur Bordeaux, les équipes ont été maintenues localement autour d'une direction générale adjointe.

De la même manière, les unités locales se sont vu confier le pilotage et l'animation de certains champs d'intervention à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine.

Pour s'inscrire dans cette organisation de manière durable, la collectivité régionale cherche aujourd'hui à :

- créer une unité de fonctionnement (travail en réseau, harmonisation des dispositifs d'aides régionales, ...),
- améliorer la visibilité de son déploiement local (communication sur le rôle des 2 antennes régionales mais aussi sur les 700 agents présents sur les territoires par exemple agents transports...).



Autres réorganisations

De manière indirecte ou parallèle, de nombreuses autres institutions de niveau régional ont fusionné comme les chambres consulaires, les syndicats, les associations ou fédérations sportives. Il n'est pas possible d'en dresser un inventaire exhaustif, d'autant que le mouvement n'est pas terminé.

Concrètement, cela s'est traduit par la centralisation du pouvoir de décision à Bordeaux. Néanmoins, selon les acteurs interrogés, l'activité des organismes concernés à Limoges semble avoir été peu impactée.

Les changements observés peuvent être liés à des besoins d'harmonisation des normes, des pratiques et des champs de compétence. C'est le cas notamment du Comité Départemental Olympique et Sportif de la Haute-Vienne qui assurait des actions de formation contrairement aux départements des ex-régions Poitou-Charentes et Aquitaine.

Ils peuvent également être liés à des modifications d'organisations dans les échanges professionnels dues à l'éloignement et la distance. Le réseau d'acteurs s'est élargi et les relations se sont naturellement distendues (perte de fluidité et de proximité au profit d'une formalisation renforcée).

Enfin, l'élargissement de la Région à 12 départements (versus 3 départements Limousins) modifie les rapports de force dans les discussions/négociations régionales. Le Limousin devant faire valoir ses spécificités au sein de ce nouvel ensemble.

Il est délicat de vouloir relier systématiquement ces processus de réorganisation à la seule réforme territoriale. Plus largement, cela s'inscrit dans un vaste mouvement de rationalisation légitimé par la recherche d'efficacité de l'action publique (mutualisation de fonctions supports, arrêt de doublons, automatisation et dématérialisation de tâches, ...). Ce mouvement était déjà engagé avant la réforme territoriale et se poursuit.

Cette approche structurelle de centralisation et de rationalisation des organisations concerne également les opérateurs parapublics ou la sphère privée qui s'inscrivent également dans cette tendance.

Effet sur l'emploi public et parapublic



L'évolution du nombre d'emplois publics en lien direct avec la réforme territoriale n'est pas aisée à mesurer (difficulté d'accès aux données, écueils méthodologiques pour corréler l'emploi et la réforme). Les chiffres fournis correspondent à une estimation qui résulte du croisement de plusieurs sources : services publics, médias locaux, enquêtes, entretiens avec les acteurs.

Evolution des effectifs des Directions régionales de l'Etat

Directions régionales	Perte /gain
SGAR	-30
DRAAF	+15
DREAL	-29
DIRECCTE	-12
DRDJSCS	-13
DRAC	0
DRFIP	-10*
Total	- 79

Source : service communication
Préfecture Nouvelle-Aquitaine

* Autre source : France3
Pas directement sous l'autorité du
Préfet

Le Préfet de Région, préfigurateur de la fusion, avait édicté le principe suivant : conserver l'équilibre territorial. Les services de l'Etat, notamment vis-à-vis des usagers, devaient assurer le même niveau de présence. Par ailleurs, tous les chefs de service ont été maintenus dans les différents sites. Les Directeurs et Directeurs adjoints sont partis quand la Direction régionale était à Bordeaux ou Poitiers. Les unités départementales n'ont pas été impactées dans ce cadre, mais cela pourrait évoluer avec la nouvelle réforme qui s'annonce (RéATE II – transformation des services publics). Rappelons que, de façon générale, la réduction des effectifs, dans la fonction publique d'Etat, est de l'ordre de 2 à 3% par an, selon les orientations gouvernementales.

En fin d'année 2017, les effectifs des Directions régionales de l'Etat, sur le site de Limoges, ont été réduits d'environ 80 agents (davantage si l'on considère qu'une quinzaine de postes ne sont pas pourvus mais devraient l'être). Le SGAR Limousin a été supprimé. Il comptait une quarantaine d'agents dont une dizaine de cadres (ceux travaillant sur les fonds européens ont été repris par le Conseil régional, sur le site de Limoges). L'effectif de la DRAAF a augmenté et certaines fonctions ont été renforcées, du fait de l'implantation de la Direction régionale à Limoges. Comme vu précédemment, la Direction de la DREAL se trouve à Poitiers, les autres sont à Bordeaux.

Dans ce contexte, les élus locaux ont obtenu l'implantation à Limoges de la Commission du Contentieux du Stationnement Payant, juridiction administrative spéciale du Conseil d'Etat. On peut considérer cette installation comme une compensation. En 2018, ce service compte 128 emplois composés de 121 agents de greffe et de 7 hauts fonctionnaires dont 6 magistrats (selon nos sources, certains fonctionnaires issus des directions régionales de l'Etat ont été transférés dans ce service).

Effet sur l'emploi public et parapublic



Evolution des effectifs des Collectivités Territoriales

Selon nos sources, la réforme n'a pas eu d'impact sur les effectifs des intercommunalités (la fusion d'EPCI s'est traduite par des transferts de personnels).

Les effectifs de la communauté d'agglomération Limoges métropole n'ont pas été affectés, si ce n'est par le recrutement de quelques cadres (3 ou 4, selon Limoges Métropole) en provenance de l'ex-conseil régional Limousin.

Le Conseil départemental ne semble pas avoir été affecté autrement qu'à travers la mobilité de personnels à la Région lié à un transfert de compétence (transport scolaire). Dans ces deux cas, il s'agit d'opérations neutres puisque ces emplois restent sur le territoire.

Selon la Région Nouvelle-Aquitaine, avant la réforme, le Conseil régional du Limousin comptait 493 agents et 24 postes vacants dans l'attente de la réorganisation régionale qui s'amorçait. Le site de Limoges en compte aujourd'hui entre 530 et 560 (dont 33 transférés et 48 postes vacants**). Ceci ne constitue pas une augmentation nette d'effectif. En effet il s'agit de transferts d'agents de la collectivité départementale vers la collectivité régionale et l'affectation de postes vacants.

En revanche, toujours selon la Région Nouvelle-Aquitaine, la perte sèche pour le territoire serait d'une quinzaine de hauts cadres (DGA, collaborateurs cabinet et groupe) ayant quitté Limoges pour Bordeaux. L'impact est ciblé sur un nombre restreint d'actifs.

* Malgré nos sollicitations, le Conseil départemental ne nous a pas accordé d'entretien permettant de préciser ce point.

** Direction de la communication du CRNA

Effet sur l'emploi public et parapublic



Consulaires et opérateurs

Dans la même période, la fusion des CCIR s'est traduite par la suppression de celle du Limousin qui comptait 19 salariés. Quelques-uns (3) ont été repris par la CCI de Haute-Vienne. Une quinzaine d'emplois ont donc été perdus par le territoire.

Toutefois, la réforme consulaire ne fait pas partie de la réforme territoriale. Celle-ci a été engagée précédemment et se poursuit avec l'objectif gouvernemental d'une réduction nationale de 26% des effectifs.

La chambre des métiers et de l'artisanat, comme la chambre d'agriculture, ne semblent pas avoir été affectées en terme d'effectifs.

De façon générale, les opérateurs comme La Poste, la SNCF, Pôle Emploi poursuivent des réorganisations. Toutefois celles-ci ne semblent pas prioritairement liées à la réforme territoriale, mais bien davantage à leurs propres objectifs de rationalisation en tenant compte d'objectifs nationaux qui leur sont assignés ou des évolutions technologiques et notamment la dématérialisation de certaines fonctions.

Il conviendra de suivre l'évolution des stratégies de ces acteurs et de leurs effectifs.

Evolution des effectifs des Fédérations

Par ailleurs, outre les institutions publiques, la fusion des régions a conduit à la fusion d'organisations associatives. Pour ces structures aux ressources financières limitées, le maintien d'antennes locales en relais de Bordeaux est plus difficile. C'est, par exemple, le cas des 57 comités régionaux sportifs qui, à terme, pourraient supprimer leurs antennes limousines représentant une centaine d'emplois.

Effet sur l'emploi public et parapublic

FOCUS sur le CHU de Limoges

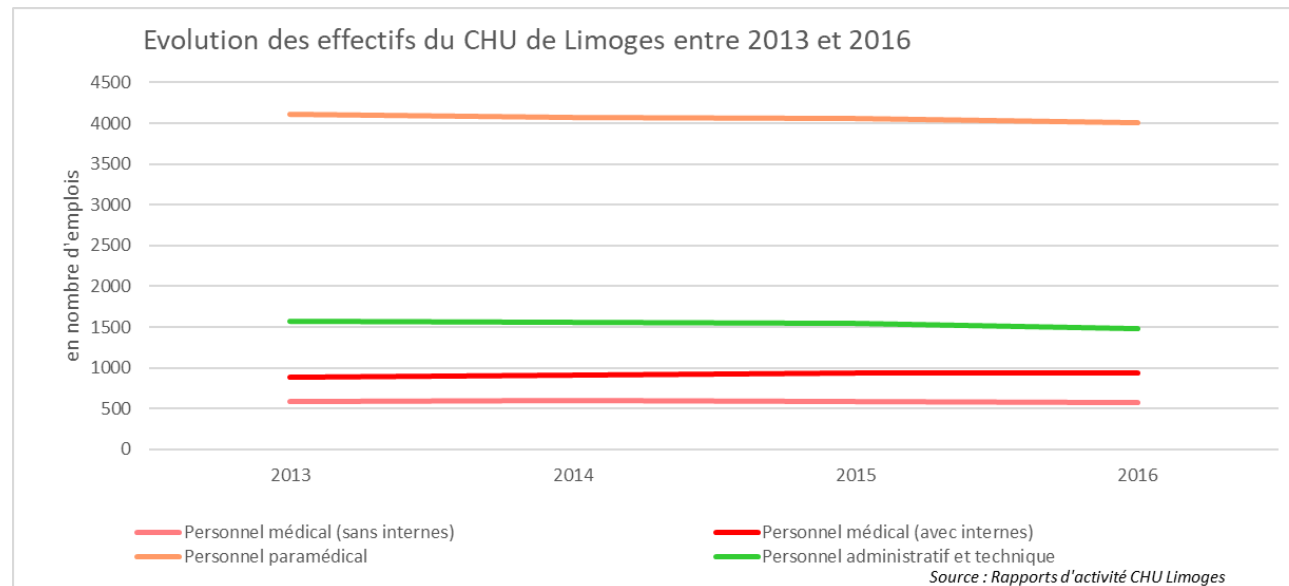
Le CHU de Limoges génère d'importantes retombées économiques sur le territoire : environ 6500 emplois et 908 M€ injectés dans l'économie locale*. Au vu de l'importance économique et sociale de cette structure, il est intéressant d'observer l'évolution de ses effectifs au regard des réformes en cours.

Globalement, le CHU a diminué ses effectifs de 2,15% entre 2013 et 2016, ce qui représente une diminution de 141 emplois, passant ainsi de 6573 emplois en 2013, à 6432 emplois en 2016. C'est notamment entre 2015 et 2016 que s'accélère la diminution d'emplois.

Toutefois, ce constat général doit être nuancé :

- le personnel médical a légèrement augmenté (courbe rouge), mais cela tient au recours croissant chaque année à des internes (sans interne, courbe rose, le personnel médical décroît très légèrement)
- Le personnel paramédical (infirmiers, aides soignants, ...) qui représente 62% des effectifs a perdu une centaine d'emplois
- Le personnel administratifs et techniques accusent une perte de 82 emplois.

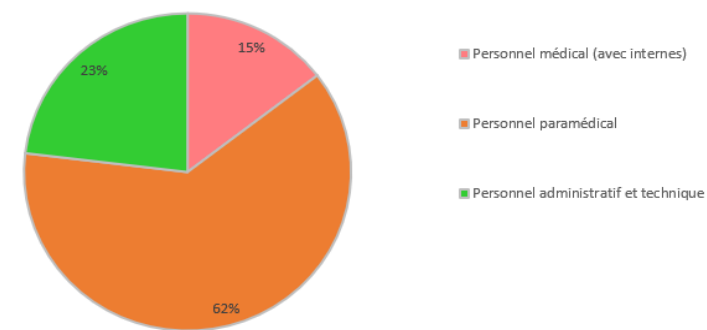
*étude réalisée par la CCI de Haute-Vienne en 2014



L'évolution des effectifs du CHU de Limoges correspond à une tendance générale d'optimisation des ressources à l'échelle nationale notamment pour les personnels administratifs et paramédical sans lien direct avec la fusion.

A noter que les effectifs des praticiens hospitaliers-maitres de conférence a légèrement augmenté ce qui témoigne des liens avec l'université.

Structure des effectifs du CHU de Limoges en 2016



Source : Rapports d'activité CHU Limoges

Effet sur l'emploi public et parapublic

FOCUS sur le CHU de Limoges

		2013		2014		2015		2016		
Catégorie	Métier	Effectifs	% du total	Effectifs	% du total	Effectifs	% du total	Effectifs	% du total	Taux de variation sur la période 2013-2016
Personnel médical	-Praticiens hospitaliers	258	3,93%	267	4,08%	266	4,06%	271	4,21%	5,04%
	-Praticiens attachés	154	2,34%	163	2,49%	152	2,32%	127	1,97%	-17,53%
	-Professeurs des Universités-praticiens hospitaliers	74	1,13%	75	1,15%	71	1,08%	70	1,09%	-5,41%
	-Chefs de clinique et assistants hospitalo-universitaire	60	0,91%	61	0,93%	52	0,79%	59	0,92%	-1,67%
	-Assistants des hôpitaux	29	0,44%	22	0,34%	31	0,47%	30	0,47%	3,45%
	-Maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers	15	0,23%	15	0,23%	18	0,28%	18	0,28%	20,00%
	-Internes	298	4,53%	313	4,78%	347	5,30%	363	5,64%	21,81%
	Sous-total (sans internes)	590	8,98%	603	9,21%	590	9,01%	575	8,94%	-2,54%
	Sous-total (avec internes)	888	13,51%	916	14,00%	937	14,32%	938	14,58%	5,63%
Personnel paramédical	-Aide-soignants (soignants et rééducatifs)	3712	56,47%	3673	56,12%	3662	55,95%	3614	56,19%	-2,64%
	-Autres	405	6,16%	395	6,04%	399	6,10%	394	6,13%	-2,72%
	Sous-total	4117	62,64%	4068	62,15%	4061	62,05%	4008	62,31%	-2,65%
Personnel administratif et technique	-Personnel administratif	637	9,69%	625	9,55%	621	9,49%	601	9,34%	-5,65%
	-Personnel technique	931	14,16%	936	14,30%	926	14,15%	885	13,76%	-4,94%
	Sous-Total	1568	23,86%	1561	23,85%	1547	23,64%	1486	23,10%	-5,23%
	Total général	6573	100%	6545	100%	6545	100%	6432	100%	-2,15%

Effet sur l'emploi privé

Selon la CCI de Haute-Vienne, la baisse de l'emploi dans le secteur privé résulte d'une tendance lourde, s'étant accélérée depuis la crise de 2008 : baisse des activités industrielles et du commerce de proximité. Ces tendances ne sont pas imputables à la réforme territoriale.

De la même façon, depuis 2014, le secteur des travaux publics a perdu 500 emplois. Selon le Président de la Fédération des travaux publics de Haute-Vienne, cela est dû à la conjoncture économique atone et au manque d'attractivité du territoire.

De ce fait, on peut considérer que la perte du statut de capitale régionale est susceptible d'amplifier, à terme, la perte de visibilité et d'attractivité de Limoges. Il s'agit là d'un axe stratégique de réflexion pour l'avenir, au même titre, que celui du désenclavement déjà mentionné.

On peut également souligner, comme le montre les données de l'APEC, que le nombre de cadres et de recrutement de cadres ne faiblit pas en Limousin. Les mêmes tendances sont annoncées pour 2018.

« Il n'y a pas eu d'impacts négatifs lisibles sur les entreprises ; aucun départ d'entreprises à ma connaissance. Au contraire, cela les a amenées à s'ouvrir vers de nouveaux marchés. C'est une opportunité de développement pour les entreprises limougeaudes. »

Nombre de recrutements de cadres en région Limousin et prévisions pour 2017 et nombre de cadres				
Recrutements en CDI ou CDD d'un an et plus				
ANNEES	Recrutements	Evolution (en %)		Nombre de cadres dans la région
2005	710		2005	18 220
2006	700		2006	18 320
2007	710		2007	18 520
2008	550		2008	18 680
2009	440		2009	18 610
2010	540		2010	18 730
2011	730		2011	19 040
2012	720		2012	19 450
2013	700		2013	19 760
2014	790		2014	20 210
2015	740		2015	20 390
2016	800		2016	20 350
2017 (fourchette haute)	800	+0%		
2017 (fourchette basse)	900	+10%		

Source : Perspectives de l'emploi cadre, Apec 2017

Effet sur l'emploi : synthèse

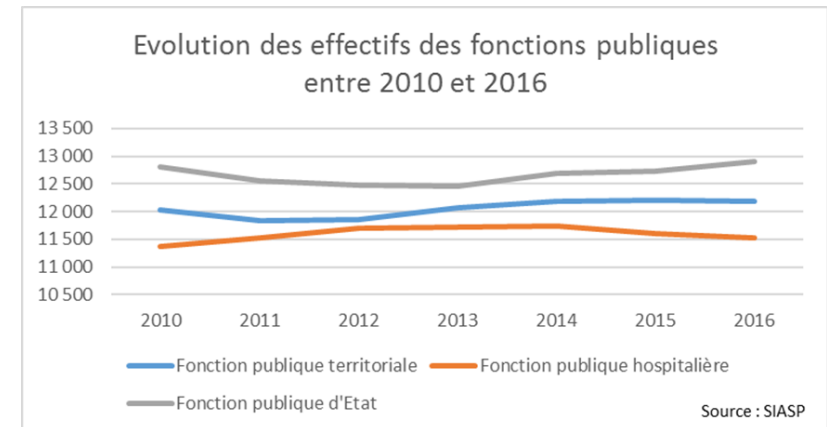


Globalement, l'impact quantitatif, à ce jour, semble faible. Plusieurs raisons expliquent ce constat :

- l'Etat, bien que déployant une stratégie de rationalisation de ses effectifs, a veillé au maintien d'équipes sur le territoire, et a permis de compenser une partie de ces départs en retenant la candidature de Limoges pour accueillir le CCSP.
- La Région, dans sa réorganisation, a maintenu les effectifs.
- De façon plus globale, les collectivités ont amorti les pertes d'emploi pour le territoire en recrutant une partie du personnel en partance.
- Les organismes parapublics sont plus directement touchés notamment sur les postes intermédiaires ou d'exécution (exemple des chambres consulaires et de l'ASP*). Les principales raisons évoquées sont les évolutions de la situation économique et financière des organismes et l'évolution du cadre juridique engageant une réorganisation des services publics.
- Le secteur associatif souhaite maintenir son maillage territorial, mais il semble qu'il soit plus difficile à conserver.
- Le secteur industriel, et plus largement le secteur privé, ne semblent pas impactés par la réforme en termes d'emplois.

Ainsi, on peut considérer qu'une centaine d'emplois publics ont été perdus sur le territoire en lien avec la réforme territoriale sur deux années (2016 et 2017). Mais, la seule implantation du CCSP et sa montée en puissance en 2018 permet de compenser cette perte. Donc, on peut considérer, qu'actuellement, l'effet quantitatif est quasiment neutre.

On peut également souligner, selon les données de l'INSEE, que le nombre de fonctionnaires ne faiblit pas en Haute-Vienne. Il faudra suivre de près ces chiffres en 2017 et 2018.



Ces chiffres peuvent être également relativisés car Limoges comprenait 82 748 emplois en 2015. Dans l'hypothèse haute d'une centaine d'emplois perdus, cela ne représenterait que 0,12 % des emplois.

* Retour enquête (cf. annexe p.58)

Conséquences en termes de transport et de déplacements



L'enclavement du Limousin est une problématique constante depuis des années. Les services offerts par le réseau ferroviaire et routier sont insuffisants et pénalisent fortement l'attractivité économique et résidentielle du territoire.

Tandis que les déplacements se multiplient vers et depuis la nouvelle capitale régionale, ainsi que vers toute la Nouvelle Aquitaine, cette faiblesse devient un obstacle majeur. Cela pèse fortement sur le fonctionnement des administrations, des associations et des entreprises limougeaues.

*« Le vrai problème, c'est l'enclavement !
C'est l'un des plus gros freins de développement et cela s'amplifie avec le développement des besoins de déplacement Limoges-Bordeaux. Cela est particulièrement vrai pour les entreprises. Elles ont besoin d'être connectées pour développer leur activité. »*

Il est possible d'estimer le coût de ces déplacements. Il s'agit d'une première approximation pouvant être affinée, toutefois elle fournit une base de réflexion.

La simulation repose sur trois calculs :

- Le coût direct du déplacement (en train ou en voiture).
- Le coût indirect, en valorisant le temps passé dans les transports.
- Le coût induit pour l'environnement en équivalent-carbone.

Coût annuel direct du déplacement

- 1- coût moyen d'un déplacement Limoges-Bordeaux (en voiture ou en train).
- 2- estimation du nombre de services des Directions régionales de l'Etat et de chaque Direction du Conseil régional
- 3- estimation du nombre de déplacements par mois du responsable (ou de ses adjoints) de chaque service.

Coût indirect lié au temps passé

- 1- coût horaire d'un cadre A (selon les grilles indiciaires en vigueur).
- 2- estimation du nombre de déplacements par mois du responsable (ou de ses adjoints) de chaque service.

Coût induit pour l'environnement en équivalent-carbone

- 1- estimation du nombre de kilomètres parcourus (voiture et train)
- 2- calcul de l'équivalent en émissions de carbone.

Nota : nous avons limité la simulation aux déplacements des Directions régionales de l'Etat et du Conseil régional. Nous n'avons pas intégré les déplacements du personnel des autres structures publiques et parapubliques qui connaissent les mêmes contraintes.

➤ Les résultats et le détail des hypothèses de calcul sont présentés page suivante.

Conséquences en termes de transport et de déplacements



Le coût (direct, indirect et induit) d'un déplacement Limoges-Bordeaux est estimé entre 240€ (en train) et 520€ (en voiture). Ce coût est relativement conséquent. Bien que de ce fait les réunions à distance commencent à se développer, ces contraintes sont réelles et peuvent avoir des incidences importantes notamment pour les structures les plus fragiles, telles que les associations. Selon le représentant du Comité départemental Olympique et Sportif, ses bénévoles peinent à répondre aux différentes sollicitations régionales (en moyenne, 2 réunions par mois dans toute la région Nouvelle-Aquitaine). Il en est de même pour les clubs sportifs, dont les compétitions de niveau régional les amènent à traverser toute la région. Les frais de déplacement conduiront nombre d'entre eux à abandonner le niveau régional et à descendre d'une division.

Résultats de la simulation du coût total annuel.

Une simulation du coût de l'ensemble des déplacements réalisés en une année par les directions des services de l'Etat et du Conseil régional permet de mieux apprécier l'importance de la problématique.

Type de coût	Valeurs hypothèse basse*	Valeurs hypothèse haute*
Déplacement	165 K€ (train)	772 K€ (voiture)
Temps passé	214 K€ (1dép/mois)	427 K€ (2 dép/mois)
Environnemental	49 € (train)	4 K€ (voiture)
Total	428 K€	1,2 M€

Hypothèses utilisées pour la simulation :

Paramètres	Mode de calcul
Nombre de kilomètres	Selon les données SNCF et ViaMichelin
Indemnité kilométrique	Selon barème des Impôt pour un véhicule de 5 CV
Péage	Montant moyen des péages selon parcours emprunté
Coût total horaire d'un cadre (CAT A)	Salaire médian selon grille fonction publique
Temps moyen des déplacements	Selon horaires SNCF et ViaMichelin
Nombre de services	Selon les organigrammes disponibles
Nombre de personnes se déplaçant par service chaque mois	Chefs de services, chefs de service adjoint, chargé de mission (2)
Nombre de déplacements par mois	Entre 1 et 2 déplacements/mois (calculé ensuite sur 11 mois pour obtenir un coût annuel)
CO2 émis	A partir du calculateur SNCF et marché européen du carbone

*** Hypothèses établies selon le mode de transport et le nombre de déplacements**

Hypothèse base: déplacement en train et 1 déplacement par mois et par service

Hypothèse haute: déplacement en voiture et 2 déplacements par mois et par service

Autres effets liés au changement d'échelle



Le changement d'échelle

La réforme s'est traduite par un phénomène majeur sous-estimé : le changement d'échelle.

En effet, la fusion des trois régions conduit à la création d'un très vaste espace économique et relationnel. Celui-ci induit des modifications de pratique, des besoins d'harmonisation des règles et des modes de fonctionnement.

Ces harmonisations s'effectuent progressivement. Elles ont été enclenchées à l'annonce de la fusion. Toutefois, leur mise en œuvre s'effectue progressivement, par secteurs successifs.

Toutes les organisations régionales (collectivités, agences, associations culturelles et sportives, organismes parapublics,...) sont concernées, tout comme les acteurs économiques.

Les conséquences sont multiples. Elles concernent l'action publique et les politiques publiques, mais aussi la vie économique et sociale et le marché de l'emploi.

Ce changement d'échelle, selon la façon dont on l'interprète, peut avoir des impacts négatifs pour Limoges et plus largement pour l'ex-Limousin ou, au contraire, il peut représenter une opportunité pour saisir de nouvelles dynamiques.

Les tableaux des deux pages suivantes ne sont pas exhaustifs, tant ces phénomènes sont diffus et s'expriment dans toutes les directions.

Ils reprennent des exemples qui ont été soulignés par les acteurs interrogés dans le cadre de l'étude.

Des incidences défavorables aux territoires et organismes limousins.

Des politiques publiques régionales moins spécifiques

- Les politiques publiques mises en place par l'ex-collectivité régionale étaient, par définition, spécifiques aux enjeux et problématiques du Limousin. L'ordre des priorités n'est plus celui du Limousin uniquement, mais bien de l'ensemble du nouveau territoire régional.
- La globalisation n'a pas toujours permis de maintenir (ou, du moins, dans les mêmes proportions), à l'échelle de la grande région, la même intensité d'intervention (soutien des emplois du secteur associatif et de l'immobilier d'entreprise, par exemple). En effet, l'application des mêmes niveaux d'intervention sur l'ensemble du nouvel espace régional aurait été trop coûteuse et pas toujours adaptée à la diversité des territoires.

Une concurrence accrue pour les entreprises locales

L'élargissement du périmètre régional peut également impacter les pratiques des entreprises du territoire. C'est notamment le cas des entreprises du BTP. Selon les organismes représentant des professionnels (CAPEB, chambres consulaires, ...), les marchés publics sont désormais visibles par un plus grand nombre d'entreprises, et les entreprises de Bordeaux semblent favorisées (proximité des donneurs d'ordre, réseau de confiance et de travail, ...).

Les difficultés de positionnement de certaines entreprises limougeaues pourraient conduire à court terme à des baisses d'activité et de chiffre d'affaires. Toutefois, ce raisonnement n'a pas été étayé par des faits chiffrés.

Des incidences favorables aux territoires et organismes limousins.

Une capacité d'intervention de la nouvelle région plus importante

A contrario, la capacité financière d'intervention de la Région Nouvelle-Aquitaine en direction de l'ex-limousin, sur les priorités décidées, est supérieure. Pour étayer cet argument, la Région fournit les chiffres suivants :

Politiques publiques	Soutiens financiers en 2015 (ex CR Limousin)	Soutiens financiers en 2017 (CR Naq)
Aides aux entreprises	21,6 M€	31,5 M€
Agriculture	7,2 €	17,6 M€
Université	5,6 M€	9,2 M€

Une augmentation du niveau d'exigence et de professionnalisme

A contrario, ces mêmes acteurs soulignent que le renouvellement du marché et de la concurrence a ses vertus.

En effet, le marché du Limousin avait tendance à fonctionner de façon assez fermée. A nouveau challengées, les entreprises sont amenées à se repositionner, à se spécialiser et à innover pour maintenir leur part de marché.

De plus, de nouvelles opportunités s'offrent à elles. Plusieurs entreprises ont commencé à se réorganiser en ouvrant des antennes à Bordeaux afin d'amplifier et d'élargir leur réseau d'affaires.

Là encore, ces phénomènes d'ajustement et de réorganisation sont trop récents pour en tirer des conclusions définitives.



Des incidences défavorables aux territoires et organismes limousins.	Des incidences favorables aux territoires et organismes limousins.
<u>Un effet inflationniste des logiques d'harmonisation</u> Le passage à l'échelle de la grande région peut induire des logiques de normes ou de tarifs qui se traduisent par un alignement par le haut. A titre d'exemple, nous pouvons citer le cas de l'harmonisation des prix des licences sportives, qui a connu en ex-Limousin une augmentation notable. Les prix pouvant, pour certaines disciplines, passer du simple au double. De la même façon, l'harmonisation des exigences de professionnalisation des clubs pourrait mettre en difficulté majeure certains petits clubs limousins qui ne vont pas pouvoir rester dans les mêmes catégories.	<u>Une ouverture du territoire et un changement d'image</u> De manière générale, les relations croissantes avec Bordeaux et Poitiers changent l'image de Limoges et révèlent son potentiel résidentiel et économique. Le brassage culturel favorise ce changement de paradigme et participe à améliorer l'attractivité de Limoges.

4

| Conclusion & Pistes de réflexion

Synthèse des conséquences de la réforme territoriale pour Limoges



Type de conséquences	Ampleur	Enjeu
Institutionnelles	Forte en termes de perte de pouvoir et d'influence	Regagner de l'influence via son rôle de pôle structurant
Emplois publics et parapublics	Neutre au plan quantitatif Faible au plan qualitatif	Rester vigilant car le train de réforme va se poursuivre et les effets « ricochets » et d'opportunité ne sont pas terminés
Emplois privés et activités économiques	Neutre	Veiller à la recomposition des marchés économiques qui peuvent fragiliser Limoges comme créer de nouvelles opportunités de développement
Transport Déplacement	Forte	Améliorer les infrastructures et favoriser le désenclavement ; renforcer le recours au numérique
Socio-économique/politiques publiques	Contrastée	Faire valoir les intérêts des territoires et entreprises limougeauds pour répondre aux arbitrages et aux harmonisations à l'oeuvre

Des conséquences de la réforme limitées, s'inscrivant dans des tendances lourdes et générales qui nécessite une (ré-)action



L'annonce et les conséquences de la réforme territoriale ont d'abord été vécues comme une dépossession de pouvoir, un déclassement et une dévitalisation des forces vives du territoire. Les effets existent, mais l'analyse objective des indicateurs socio-économiques d'une part, et des informations ou témoignages recueillis, d'autre part, démontrent qu'ils ne sont pas aussi forts que certains acteurs ou discours ont pu l'exprimer. Ils peuvent aussi être positifs sur certains aspects.

Les effets restent minimes et se diluent dans des phénomènes structurels bien plus lourds.

En effet, il est important d'insister sur le fait que les difficultés socioéconomiques de Limoges et de son territoire existaient bien avant la réforme territoriale, alors même que la ville était capitale régionale et qu'existait le conseil régional du Limousin. L'analyse des indicateurs montre que ces tendances ne se sont pas aggravées pendant la mise en œuvre de la réforme. Les baromètres et acteurs économiques semblent même indiquer que la situation est en cours d'amélioration. Toutefois, les signaux demeurent fragiles.

Par ailleurs, le pic de la réforme territoriale est passé, mais la recomposition territoriale n'est pas achevée. Il y aura des répliques liées à la réforme : d'autres fusions de services publics sont à venir comme les Rectorats et de nouvelles opportunités de réorganisation/rationalisation de la part d'opérateurs économiques.

En définitive, le système institutionnel et économique local a su se réorganiser. On peut remarquer que l'une des conséquences importantes de cette réforme est celle de l'électrochoc local, et la prise de conscience de la nécessité à (ré-)agir pour enrayer la déprise structurelle constatée depuis des dizaines d'années.

Limoges ne peut plus se contenter de compter sur la présence des administrations pour exister. L'avenir de Limoges et son territoire ne peuvent pas être dictés par l'extérieur, ou dépendre de phénomènes qu'elle ne maîtrise pas. Une reprise en main s'impose et beaucoup d'acteurs publics et privés sont porteurs de ce discours.

Dans ce contexte, la perte de statut de capitale régionale, peut être considérée comme l'élément déclencheur d'une nouvelle façon de penser et d'agir. Nécessaire depuis des années, elle se révèle et s'impose désormais comme une évidence.

Se pose aussitôt une multitude de questions fondamentales autour de la stratégie à adopter. Cette stratégie est construite à partir des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces propres au territoire.

Une stratégie construite à partir des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces propres au territoire



Atouts	Faiblesses
Situation géographique favorable, au carrefour entre Paris et Toulouse, puis entre Bordeaux et Lyon et à mi-chemin entre les côtes atlantiques et les reliefs du Massif central	Enclavement (infrastructures routières, ferroviaires, aériennes et numériques insuffisantes) => éloignement des grands centres de décision et marché de l'emploi qualifié restreint
Equipements métropolitains à fort rayonnement et appareil de formation performant (CHU, Université, ...)	Dynamiques économiques locales en difficulté : économie de proximité fragile et base productive trop faible
Ecosystème d'innovation performant (pôles de compétitivité, entreprises innovantes et start-up, ...)	Situation sociale fragile : taux de chômage relativement élevé, taux de pauvreté important, quartiers urbains en difficulté
Cadre et conditions de vie de qualité : milieux naturels et paysages préservés et diversifiés, conditions satisfaisantes de circulation, offres de services, loisirs et d'équipements adaptées aux besoins de la population, tissu associatif dynamique, marché de l'immobilier accessible	Dynamique démographique qui se dégrade : baisse et vieillissement de la population ; départ de jeunes
Secteurs en croissance (tourisme, filière bois, agriculture, agroalimentaire, céramique, services à la personne) et des savoir-faire prestigieux dans la filière du luxe	Déficit d'image induisant un manque d'ouverture vers l'extérieur et d'initiatives mais aussi complexe d'infériorité .
Opportunités	Menaces
Appel à projet ou à candidature de l'Etat et de l'Union de l'Européenne (à l'image de l'ASP ou du CCSP)	Poursuite de la métropolisation et de la rationalisation des services publics et marchands
Ouverture du Limousin vers la nouvelle aquitaine, renouvellement d'image, développement de partenariats	Difficultés à faire valoir les spécificités limougeaudes et plus largement limousines au sein de la nouvelle région mais également auprès de l'Etat

Une stratégie construite à partir des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces propres au territoire

S'appuyer sur ses atouts pour construire une véritable stratégie de développement et de positionnement économique

Limoges doit affirmer un **projet de ville et de territoire**. Cela passe par une **stratégie de développement** économique.

La construction de cette stratégie doit être marquée par un **acte d'ouverture fort** : ouverture avec les acteurs économiques locaux (consulaires, universités, chefs d'entreprise, pôles de compétitivité, ...) mais également ouverture avec des territoires ou partenaires extérieurs de la Haute Vienne (villes de Corrèze par exemple ou réseaux d'entreprises intervenant aussi sur Bordeaux ou Poitiers, ...).

Faire valoir ses atouts par une politique de marketing et d'ouverture

Les acteurs locaux doivent également **transformer l'image** perçue de Limoges par l'extérieur mais aussi l'image que beaucoup de limougeauds se font d'eux-mêmes.

« La morosité et le complexe d'infériorité sont typiquement limousins. On ne parle que de ce qui ne va pas . Or, nous avons de nombreux domaines d'excellence. »

Une stratégie de **marketing territorial** (associant étroitement les acteurs économiques) est nécessaire, mais ne suffira pas. Il faut également bâtir une stratégie d'information et de communication **en direction des limougeauds** pour expliquer les transformations en cours et les mobiliser autour des opportunités à saisir. Le passage en communauté urbaine peut être l'occasion d'associer plus fortement les citoyens.



Répondre à l'enclavement, faiblesse majeure qui explique en partie et renforce les difficultés socio-économiques

Saisir les opportunités et anticiper les menaces

En répondant à l'appel à candidature pour l'implantation du CCSP, la Ville de Limoges a démontré que ce type de stratégie pouvait s'avérer payante. Elle doit être poursuivie et élargie en s'impliquant plus fortement dans les **appels à projets** de l'Etat (PIA) ou encore des fonds européens (H2020, FEDER, ...). Outre les ressources et les emplois qu'apportent ces programmes, ils permettent de s'insérer dans des réseaux et partenariats d'où émergent des innovations et des opportunités d'affaires elles-mêmes créatrices de richesse et d'emplois pour le territoire.

D'autres part, afin d'anticiper les évolutions à venir, il paraît important de rappeler la nécessité de mener une **veille active sur les réorganisations à venir**. Les partenariats sont à renforcer avec les structures concernées et notamment l'Etat qui poursuit la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'Etat).

Raisonner et agir à une échelle territoriale pertinente

Cette stratégie doit s'appuyer sur une alliance forte entre Ville et Communauté d'agglomération de Limoges, car cette échelle combine cohérence, compétences et ressources pour impulser et dynamiser ce projet. La transformation en communauté urbaine doit être l'opportunité pour affirmer cette stratégie.

Se doter d'un observatoire socio-économique pour mesurer les évolutions et servir la stratégie de territoire

Les finalités de l'observatoire

La mairie de Limoges souhaite disposer d'une méthodologie d'actualisation des principaux indicateurs déterminés dans la présente étude.

La finalité première et initiale de l'observatoire est la connaissance des dynamiques à l'œuvre sur le territoire par la mise en place de tableaux de bord permettant d'identifier les dynamiques, repérer les éléments révélateurs, les signaux ,etc.

Ce premier niveau d'observation est intéressant, mais semble insuffisant d'une part, pour anticiper la poursuite des réformes et des restructurations à l'œuvre et, d'autre part, pour véritablement servir la stratégie de territoire.

Cela nous conduit à proposer un observatoire aux finalités élargies. A terme, celui-ci pourrait servir :

- à l'anticipation des réorganisations territoriales des services de l'Etat et des organismes publics et parapublics par des outils de veille active notamment sur les données qualitatives (veille parlementaire, suivi de flux RSS, ...)
- au pilotage de l'action publique (outil d'aide à la décision) via des tableaux de bord dynamiques
- à la mise en synergie des acteurs locaux avec leur contribution à l'alimentation et l'injection de données dynamiques et locales (en complément des séries étudiées dans la présente étude)
- Etc.

Les pages suivantes présentent les 2 niveaux d'observation :

1. Un premier niveau autour du suivi et de la valorisation des 30 indicateurs socio-économiques. « Tableau de bord socio-économique »
2. Un second niveau permettant une analyse plus fine et plus complète sur des logiques multi-partenariales vers une « Cellule d'observation, d'animation et de concertation au service de la stratégie de territoire »

Cellule d'observation, d'animation et de concertation au service de la stratégie de territoire dédiée

Tableaux de bord Socio-économiques

Mise en réseau

Veille

Valorisation dynamique

Base Indicateurs

NB: Quelle que soit la portée des finalités de l'observatoire, nous rappelons que comme nous avons pu le faire dans le cadre de la présente étude, l'observation, pour être pertinente, doit appréhender les différentes échelles (la commune de Limoges, la communauté d'agglomération de Limoges et la zone d'emploi de Limoges).

NIVEAU 1/ Le tableau de bord des indicateurs



Le champ d'observation (indicateurs et données à suivre)

Dans le cadre de cette étude (cf. Chapitre 2 Photographie et dynamique du territoire), une trentaine d'indicateurs ont été mis au point pour mesurer et suivre les dynamiques centrées sur les thèmes suivants : la socio-démographie, l'emploi, l'économie, le logement, la fiscalité locale et les revenus (voir en annexe la définition de chaque indicateur)

Ces indicateurs ont été élaborés à partir d'un référentiel robuste présentant pour chacun :

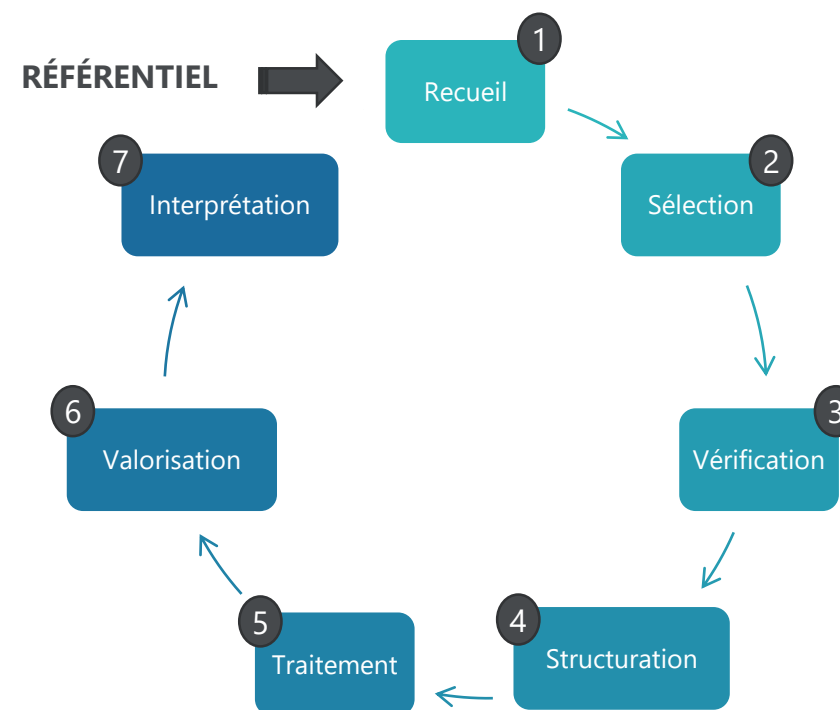
- la définition de l'indicateur,
- l'échelle géographique de construction de l'indicateur,
- les composantes de l'indicateur et leur définition,
- la méthode de calcul,
- les sources de données mobilisées,
- les échelles de disponibilités des données,
- la fréquence/récurrence des données,
- le format de collecte des données,
- les modalités de collecte des données.

Le mode opératoire de recueil, consolidation, traitement et valorisation des données pour les mises à jour annuelle.

1. Récupération, téléchargement et stockage des fichiers de données
2. Sélection et extraction des données à utiliser (à réaliser pour les différents périmètres géographiques d'analyse)

3. Vérification, harmonisation et nettoyage des données
4. Structuration et consolidation
5. Traitement des données (construction des indicateurs via les modalités de calcul)
6. Valorisation des données (graphiques, tableaux de bord)
7. Commentaires, analyses, interprétation

Possibilité d'introduire de nouveaux indicateurs avec au préalable une intégration au référentiel



NIVEAU 2/ Cellule d'observation, d'animation et de concertation au service de la stratégie de territoire



Pour répondre aux tendances structurelles, la stratégie de développement économique doit se donner les moyens de ses ambitions.

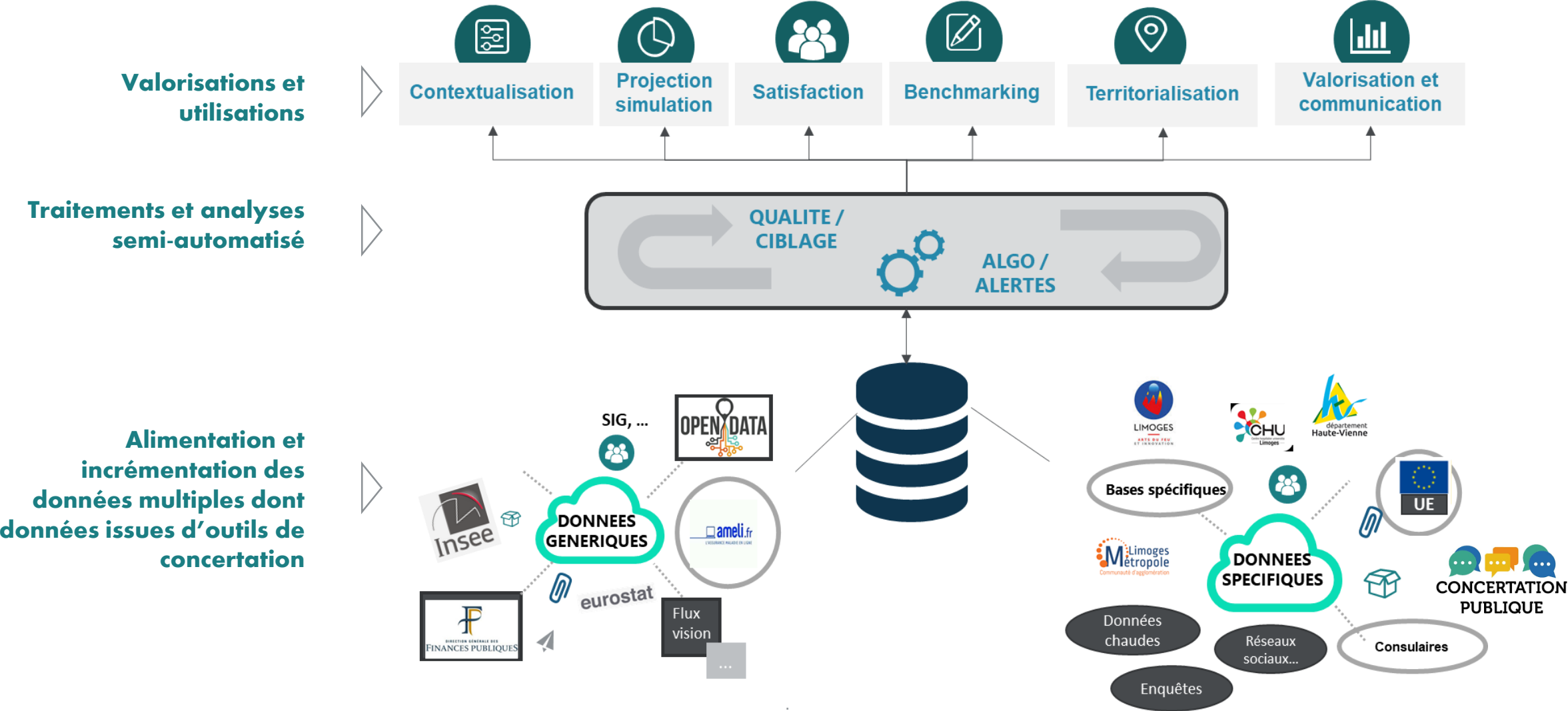
Portée par Limoges Métropole, elle demande à :

- être soutenue et accompagnée par l'ensemble des acteurs locaux et prioritairement par la Ville de Limoges (opportunité du passage en CU).
- se doter des moyens techniques et humains nécessaires à sa mise en œuvre.

En l'absence d'observatoire économique, d'agence d'urbanisme, et d'agence de développement économique locale, il y a nécessité à se doter d'un outil de pilotage et d'orientation de l'action publique. Ceci afin de mieux :

- **Connaitre** le tissu des entreprises, identifier leurs besoins et leurs potentiels d'innovation pour les accompagner dans leur développement
- **Mettre en réseau** les acteurs du monde économique pour anticiper les transformations à venir et participer à la structuration de filières économiques
- **Faire-valoir** les enjeux et les spécificités limougeaudois auprès des partenaires économiques supra (Conseil régional, ADI, ...), des acteurs concernés par les réformes territoriales et les logiques de rationalisation (Etat, Organismes parapublics et privés)
- **Communiquer et promouvoir** le territoire (actions de promotion, marketing, prospection).

NIVEAU 2/ Cellule d'observation, d'animation et de concertation au service de la stratégie de territoire

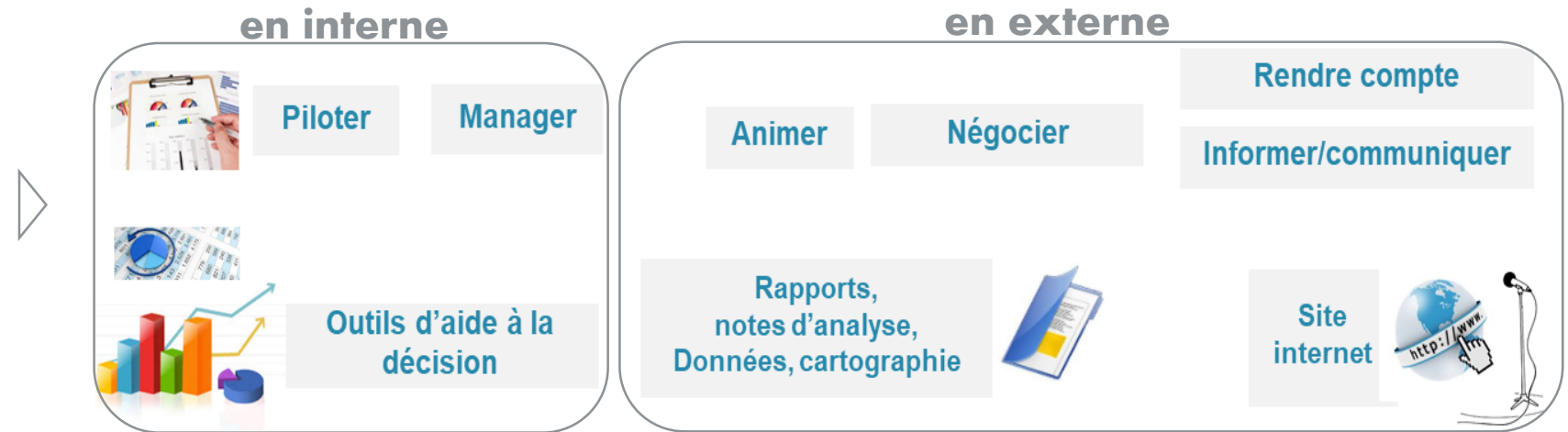


NIVEAU 2/ Cellule d'observation, d'animation et de concertation au service de la stratégie de territoire



Usages finaux:

- **en interne : pilotage de la stratégie de développement économique**
- **en externe : promotion, marketing, dialogue et partenariats avec les acteurs locaux et supra**



Vers un observatoire dédié

Possibilités de fonctionnalités d'un observatoire dédié

