



Département de Loire-Atlantique
Arrondissement de Saint-Nazaire

Ville de PORNICHET

N°:DEL2025-04-08

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

SEANCE DU 2 AVRIL 2025

L'an deux mille vingt cinq, le deux avril à 19h00, le Conseil Municipal dûment convoqué le 27 mars 2025, s'est réuni en séance publique à la Salle du Conseil Municipal - 2 avenue Flornoy, les débats ont été retransmis en direct de manière électronique, sous la présidence de Monsieur Jean-Claude PELLETEUR, Maire.

Présents: M. PELLETEUR Jean-Claude - Mme MARTIN Frédérique - M. SIGUIER Romain - Mme LE PAPE Dominique - M. DONNE Antoine - Mme DESSAUVAGES Nicole - M. GILLET Dominique - Mme LOILLIEUX Arlette - M. GUGLIELMI Anthony - Mme TESSON Elisabeth - M. ALLANIC Jean-Paul - M. BEAUREPAIRE Christian - Mme BOUYER Josiane - M. CAZIN Fabien - Mme CHUPIN Michelle - M. DAGUIZE Christophe - Mme GUINCHE Laëtitia - Mme JARDIN Isabelle - Mme PRUKOP Christine - M. RAHER Rémi - Mme LABBEY Fabienne - Mme DIVOUX Marilyn - M. NICOSIA Michaël - Mme ROBERT Josiane - Mme FALOURD Nadine - M. BELLIOU Robert - Mme FRAUX Valérie.

Pouvoirs :

M. DOUCHIN Alexandre a donné pouvoir à Mme TESSON Elisabeth
M. DUPONT-BELOEIL Patrick a donné pouvoir à M. DAGUIZE Christophe
Mme GARRIDO Hélène a donné pouvoir à M. GILLET Dominique
Mme LE FLEM Isabelle a donné pouvoir à Mme JARDIN Isabelle
M. MORVAN Frédéric a donné pouvoir à Mme GUINCHE Laëtitia

Excusé(s) :

Mme MANENT Aline-Florence -M. DOUCHIN Alexandre - M. DUPONT-BELOEIL Patrick - Mme GARRIDO Hélène - Mme LE FLEM Isabelle - M. MORVAN Frédéric.

Secrétaire de Séance : Josiane BOUYER

Nombre de conseillers en exercice : 33

Présents : 27

Votants : 32

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES - RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES CONCERNANT LE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA REGION NAZAIRIENNE ET DE L'ESTUAIRE (CARENE) POUR LES EXERCICES 2019 ET SUIVANTS - PRESENTATION ET DEBATS

RAPPORTEUR : Monsieur RAHER, Conseiller Municipal

EXPOSE :

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a porté sur la pression foncière et la maîtrise de l'artificialisation des sols dans le cadre d'une enquête régionale, et sur l'analyse de la situation financière, la fiabilité des comptes, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

La lettre d'ouverture du contrôle a été notifiée à Saint-Nazaire Agglomération-La CARENE le 7 février 2024.

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) Pays de la Loire a arrêté ses observations définitives sous la forme d'un rapport reçu par la CARENE le 16 décembre 2024. Le Président de la CARENE a apporté une réponse à ces observations le 15 janvier 2025.

Conformément à l'article L243-6 du Code des juridictions financières, ce rapport, accompagné de la réponse apportée par la CARENE et notifié par la Chambre Régionale des Comptes (CRC) Pays de la Loire le 17 janvier 2025, a donné lieu à un débat lors du Conseil Communautaire du 4 février 2025.

Dès la tenue de cette réunion, ce document a été publié par la Chambre Régionale des Comptes (CRC) Pays de la Loire et, conformément à l'article L243-8 du Code précité, a été transmis aux Maires des Communes membres, qui doivent inscrire son examen à l'ordre du jour du plus proche Conseil Municipal, en l'occurrence cette séance du 2 avril.

Il est proposé au Conseil Municipal de prendre acte de la présentation de ce rapport qui donne lieu à un débat.

Vu le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) Pays de la Loire sur l'examen des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) pour les exercices 2019 et suivants ci-annexé,

Vu l'article L243-8 du Code des juridictions financières,

Vu l'avis favorable de la commission finances et affaires générales du 26 mars 2025,

Le Conseil Municipal, après en avoir délibéré et se prononçant conformément aux articles L2121-20 et L2121-21 du Code général des collectivités territoriales.

- Prend acte de la présentation de ce rapport et des débats qui se sont tenus.

Madame FRAUX ne prend pas acte.

VOTE : Prend acte

Fait et délibéré les jours, mois et an susdits
Pour extrait certifié conforme

Le Maire
Jean-Claude PELLETEUR

Le secrétaire de séance
Josiane BOUYER

Signé électroniquement le 07/04/2025

Le Maire,

Jean-Claude PELLETEUR

The image shows the official seal of the Mayor of Pornichet, Loire-Atlantique, which is a circular emblem with a coat of arms in the center. To the right of the seal is a blue ink signature, and below the signature is the printed name 'Jean-Claude PELLETEUR'.

Signé électroniquement le 07/04/2025



The image shows the official seal of the Secretary of the Council, which is a circular emblem with a coat of arms in the center. To the right of the seal is a blue ink signature, and below the signature is the printed name 'Josiane BOUYER'.

La présente délibération peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Nantes dans un délai de 2 mois à compter de sa publication ou notification. La juridiction administrative compétente peut aussi être saisie par l'application Télérecours citoyens accessible à partir du site www.telerecours.fr.



Le 5 février 2025

Le Président

Dossier suivi par : Valérie Macquigneau
T 02 40 20 71 44
valerie.macquigneau@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)
Réf. : ROD 2025-202

À l'attention des
**Maires des communes membres
de la communauté d'agglomération de la
région nazairienne et de l'estuaire**

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie du rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), concernant les exercices 2019 et suivants, en application des dispositions de l'article L. 243-8 du code des juridictions financières.

Ce rapport a été adressé par la chambre régionale des comptes au président de la CARENE, qui l'a présenté au conseil communautaire. Dès lors, la chambre est amenée à l'adresser aux maires de toutes les communes membres de cet établissement public.

Il vous appartient de soumettre le présent rapport à votre prochain conseil municipal afin qu'il donne lieu à débat.

lm Héritier

Luc HÉRITIER



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION NAZAIRIENNE ET DE L'ESTUAIRE

(Département Loire Atlantique)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES NÉCESSITANT ENCORE QUELQUES AJUSTEMENTS	12
1.1 Une information financière et budgétaire globalement satisfaisante	12
1.1.1 Une publicité des actes budgétaires effective mais à compléter par une note brève et synthétique de présentation des comptes administratifs	12
1.1.2 Une information financière à compléter.....	12
1.1.3 Le caractère prospectif du rapport d'orientations budgétaire à renforcer	13
1.1.4 Des prévisions budgétaires annuelles globalement cohérentes mais présentant quelques anomalies	13
1.2 Une information comptable nécessitant quelques ajustements	14
1.2.1 Des flux réciproques entre budgets principal et annexes (BP / BA) présentant encore quelques anomalies	14
1.2.2 L'absence de création d'un budget annexe pour le suivi du centre aquatique	14
1.2.3 L'absence de compte de trésorerie des budgets annexes relatifs aux services publics industriels et commerciaux	14
1.2.4 Des provisionnements insuffisants	15
1.2.5 Des écarts résiduels entre inventaire et état de l'actif	16
1.2.6 D'importantes immobilisations financières insuffisamment encadrées	16
1.2.7 Un stock d'avances versées sur commande d'immobilisation.....	17
1.2.8 Des engagements comptables préalables insuffisants	17
1.2.9 Des délais de paiement non respectés en investissement.....	17
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE ET UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX IMPLIQUANT UN RÉENDETTEMENT	19
2.1 Une stratégie financière visant à financer un ambitieux programme d'investissement	19
2.2 Une analyse centrée sur le budget principal et les principaux budgets annexes	19

2.3 Le budget principal : une capacité d'autofinancement en progression malgré l'augmentation des dépenses	19
2.3.1 Fonctionnement : une hausse des recettes supérieure à celle des dépenses	19
2.3.1.1 Une hausse des recettes importante mais fragile et qui pourrait être consolidée par l'adoption d'un pacte financier et fiscal avec les communes membres	19
2.3.1.2 Une hausse des charges de fonctionnement résultant notamment de l'augmentation des charges de personnel	20
2.3.1.3 Des augmentations de dépenses de personnel partiellement expliquées par le renforcement de la mutualisation	23
2.3.2 Une capacité d'autofinancement élevée et en forte progression sur la période	23
2.3.3 Un niveau d'investissement élevé, largement autofinancé	24
2.3.4 Une dette soutenable et peu risquée mais d'importantes garanties d'emprunt	26
2.3.5 Une trésorerie pléthorique abondée par les budgets annexes.....	27
2.4 Les principaux budgets annexes disposent d'importantes réserves destinées à financer leur PPI	27
2.4.1 D'importants excédents qui pourront contribuer au financement d'un ambitieux programme d'investissement	27
2.4.2 Un service de collecte et traitement des ordures ménagères disposant d'importantes réserves	28
2.4.3 Une importante modification de la tarification de l'eau et de l'assainissement.....	28
2.4.4 La prospective tendue du budget annexe « transports ».....	28
2.4.5 Des budgets annexes déficitaires.....	29
2.5 Des relations financières entre communes membres marquées par une forte péréquation et l'absence de pacte financier et fiscal.....	30
2.5.1 Une mutualisation de services portée par la ville centre autant que par l'agglomération	30
2.5.2 Fonctionnement de la CLECT.....	31
2.5.3 L'absence de pacte financier et fiscal	31
2.5.4 Une péréquation marquée.....	32
3 RESSOURCES HUMAINES	33
3.1 L'organisation et le pilotage des ressources humaines de la CARENE.....	33
3.1.1 La stratégie de gestion des ressources humaines doit encore être affirmée	33
3.1.2 Les processus de contrôle interne doivent être renforcés.....	34
3.2 L'évolution des emplois	34
3.2.1 La hausse des emplois permanents.....	34
3.2.2 Les emplois de cabinet et de direction	35
3.3 Des avantages en nature à mieux encadrer.....	36
3.4 Le temps de travail à mieux contrôler.....	37
3.4.1 Temps de travail inférieur au temps de référence annuel jusque 2022.....	37

3.4.2 La forte hausse des heures supplémentaires et complémentaires	37
4 UNE PRÉVENTION DES ATTEINTES A LA PROBITÉ À RENFORCER	38
4.1 Une mise en œuvre incomplète des dispositifs réglementaires et une stratégie de prévention à mettre en place	38
4.2 Un contrôle des dépôts en cas de conflit d'intérêts, effectif mais tardif.....	39
4.3 La situation clarifiée du fonds mécénat de Saint-Nazaire.....	40
4.4 Des avantages en nature des élus qui devraient être précisés.....	40
5 UNE COMMANDE PUBLIQUE PRÉSENTANT DES IRRÉGULARITÉS.....	41
5.1 Une stratégie d'achat durable non formalisée, une planification des achats perfectible et un contrôle interne à renforcer	41
5.2 Des marchés signés en outrepassant les délégations	43
5.3 D'importants avenants de prolongation de marchés irréguliers.....	43
5.4 Une gestion du projet « HelYce+ » susceptible d'entraîner des dérives financières et de planning.....	44
5.4.1 Une organisation complexe des études	44
5.4.2 Une première augmentation conséquente de l'enveloppe travaux.....	45
5.4.3 Un montage juridique des accords-cadres relatifs à l'opération favorisant une perte de maîtrise financière des plannings et ne permettant pas de retenir les offres les plus avantageuses	46
6 UNE AMBITION LOUABLE DE CONSOMMATION LIMITÉE DES ESPACES NATURELS, QUI DEVRA TOUTEFOIS ÊTRE RENFORCÉE ET MIEUX PILOTÉE.....	48
6.1 Le contexte réglementaire national : un objectif de sobriété foncière promu depuis longtemps par la loi qui devrait être fortement renforcé avec l'entrée en vigueur prochaine du dispositif « Zéro artificialisation nette » (ZAN)	48
6.2 L'ambition de la CARENE, d'un développement du territoire tout en limitant la consommation d'espaces non artificialisés, devra se renforcer	49
6.2.1 L'objectif de limitation de la consommation foncière en extension dans le SCoT	49
6.2.2 Les objectifs de consommation limitée du foncier du SCoT traduits dans le PLUi de la CARENE sont encore insuffisants pour atteindre l'objectif national « ZAN » à l'horizon 2030.....	50
6.2.3 Les outils juridiques de limitation de la consommation de foncier dans le PLUi de la CARENE	52
6.2.4 Une forte intervention publique dans l'aménagement du territoire de la CARENE	53
6.3 Un objectif de consommation du foncier qui pourrait être mieux justifié et mieux suivi	54
6.3.1 Le choix d'une consommation maximale du foncier autorisé par le PLUi pourrait être mieux justifié	54
6.3.1.1 La quasi- totalité de la consommation prévue des espaces naturels en extension d'urbanisation est la conséquence du choix de l'accueil d'une nouvelle population que le PLUi peine à justifier	54
6.3.1.2 À défaut de justifications complète de l'objectif de croissance de la population, la stabilisation du trafic routier aurait pu constituer une cible	

conforme au PCAET pour en déduire la population supplémentaire que le territoire était en capacité d'accueillir	56
6.3.2 Le suivi des indicateurs d'aménagement du territoire doit être amélioré	56
6.3.3 Des leviers juridiques et financiers pour limiter la consommation d'espaces naturels, encore non utilisés.....	57
ANNEXES.....	60
Annexe n° 1. Liste des communautés d'agglomération du panel comparatif.....	61
Annexe n° 2. Produits de gestion du budget principal	62
Annexe n° 3. Charges de gestion	63
Annexe n° 4. Impact réel du schéma de mutualisation sur les dépenses de personnel	64
Annexe n° 5.-Résultat cumulé des principaux budgets annexes au 31/12/2022.....	65
Annexe n° 6. Autofinancement des investissements.....	66
Annexe n° 7.-Trésorerie	67
Annexe n° 8. Évolution du cadre juridique national visant à la limitation de l'artificialisation des sols.....	68
Annexe n° 9. La mesure de l'artificialisation des sols par deux bases de données disponibles en libre accès	70
Annexe n° 10. Situation à fin 2022 par commune de la consommation de l'enveloppe maximale d'espaces naturels fixée pour 2030.....	72
Annexe n° 11. Évolution des surfaces de zonages depuis l'adoption du PLUi en 2020	73
Annexe n° 12. Évolution du parc de logements 2015- 2021.....	74

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) pour les exercices 2019 et suivants. Le contrôle a porté sur la pression foncière et la maîtrise de l'artificialisation des sols dans le cadre d'une enquête régionale, et sur l'analyse de la situation financière, la fiabilité des comptes, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

La trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols de la CARENE est insuffisante pour atteindre les objectifs nationaux en 2030

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la CARENE avait dès 2020 anticipé la démarche de réduction de l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) qui sera consacrée en 2021 par la loi « Climat et résilience » arrêtant des objectifs de réduction (zéro artificialisation nette) à l'horizon 2030 et 2050. Le PLUi de la CARENE, en cohérence avec son SCoT (schéma de cohérence territoriale), comporte cependant un objectif réel de - 26 % de réduction de l'artificialisation des ENAF, alors que la loi fixe l'objectif de - 50 % par rapport à la période précédente. Selon les derniers chiffres disponibles sur la base ministérielle (CEREMA), la CARENE a déjà artificialisé en 2021 et 2022 42 % du maximum autorisé d'ici 2030 et devra réviser à la baisse son projet d'aménagement du territoire d'ici 2028 et réinterroger son ambition d'accueillir 140 000 habitants à l'horizon 2030 ; ambition que la chambre estime par ailleurs insuffisamment justifiée au regard des conséquences sur l'artificialisation des sols et de l'augmentation du trafic automobile.

La chambre constate que la CARENE agit fortement pour maîtriser l'aménagement de son territoire et rationaliser l'artificialisation des sols, mais certains dispositifs juridiques ou fiscaux non utilisés par la CARENE pourraient constituer des leviers supplémentaires, en coordination avec les communes membres, pour limiter l'artificialisation du territoire intercommunal.

Une situation financière satisfaisante et un programme d'investissement ambitieux imposant de se réendetter

La CARENE a sur la période du contrôle une situation financière satisfaisante, la hausse des charges étant moins rapide que celles de recettes. Ces dernières restent toutefois fragiles car fondées en grande partie sur des recettes liées à l'activité économique (TVA notamment) et potentiellement volatiles. Sa capacité d'autofinancement des investissements est confortable et en forte progression sur la période. Elle s'est dotée d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) ambitieux, le rythme d'investissement prévu étant deux fois supérieur à la période précédente, mais qui n'a pas été totalement réalisé sur les premières années.

La chambre appelle cependant la CARENE à la vigilance sur la hausse importante des charges, notamment de personnel, qui devront à l'avenir être mieux suivies et maîtrisées.

L'évolution des coûts relatifs à l'école des Beaux- Arts (contributions multipliées par 15 en 5 ans) n'a pas été suffisamment anticipée, justifiée ni maîtrisée. Le dialogue de gestion avec l'école devra être amélioré. Enfin, l'important projet « hélYce+ » de lignes de bus à haut niveau de service met le budget annexe transport en tensions malgré la hausse du versement mobilité et un endettement conséquent. Il nécessitera également une participation du budget principal d'au moins 30 M€, qui devra être explicitement intégrée dans sa prospective.

Le pilotage des ressources humaines à améliorer

La direction des ressources humaines fait l'objet d'un nouveau service commun communautaire depuis 2023. Le contrôle interne devra en être renforcé et accompagné par l'actualisation de procédures relatives au contrôle de l'honorabilité des agents, à la validité des permis de conduire, à l'usage des cartes carburants, ou à la tenue des dossiers des personnels.

La hausse de la masse salariale constatée sur la période s'explique en partie par l'augmentation conséquente (18 %) du nombre des emplois permanents. Cette hausse résulte essentiellement de choix de gestion visant à renforcer les services en place, les transferts de compétences et nouveaux services mutualisés ne représentant qu'un quart des nouveaux postes.

La CARENE doit mieux contrôler le temps de travail de ses agents, conformément aux textes, et s'interroger sur le bien- fondé de l'augmentation de 58 % des heures supplémentaires accordées sur la période.

Une fiabilité des comptes nécessitant encore quelques ajustements

D'importantes avances ont été versées dans le cadre de concessions d'aménagement (36,2 M€ fin 2022) sans cadrage suffisant de leurs modalités de remboursement, conduisant à des écarts significatifs entre prévisions et réalisations budgétaires (près de 14 M€ de recettes budgétées non réalisées en 2019). Les provisions liées aux contentieux en cours s'avèrent insuffisantes et celles liées aux comptes épargne- temps inexistantes. La CARENE est invitée à constituer des provisions pour l'ensemble de ces risques financiers. Elle doit également veiller à engager systématiquement ses dépenses et à respecter les délais de paiement de ses fournisseurs.

La CARENE ne répond pas encore complètement à ses obligations en matière d'information financière : elle devra veiller à l'exhaustivité des informations prévues dans les maquettes budgétaires et à rendre les débats d'orientations budgétaires plus prospectifs en évoquant notamment les évolutions prévues en matière de dépenses de personnel et leurs causes.

Un contrôle interne de la commande publique à renforcer

La CARENE devra formaliser son schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, obligatoire depuis 2023.

L'organisation de la commande publique est cohérente. La part des dépenses non rattachées à un marché s'est réduite sur la période de contrôle. La chambre note cependant quelques anomalies dans les marchés de faible montant passés par les directions, qui justifient un renforcement du contrôle interne.

L'analyse d'un échantillon de marchés a par ailleurs révélé que certains ont été signés en outrepassant les délégations accordées. Trois avenants de prolongation d'importants marchés de services ont en outre été passés en méconnaissance du code de la commande publique. La CARENE devra à l'avenir mieux anticiper le lancement des consultations.

La gestion du projet précité « héliYce+ », de déploiement de lignes de bus à haut niveau de service (154 M€ HT) et le montage juridique des marchés passés y afférents présentent d'importantes fragilités, présentant non seulement des risques juridiques mais aussi des dérives budgétaires et de planning, se traduisant notamment par la nécessaire reprise d'études liées à un défaut de coordination à charge de la CARENE, et par l'augmentation de l'enveloppe des travaux de 10 M€ HT (soit 32 % de l'enveloppe travaux, dont les études ont été externalisées).

La CARENE doit par ailleurs renforcer la mise en œuvre des dispositifs de prévention et de traitement des atteintes à la probité, en assurant notamment la continuité des fonctions de référent (déontologue, laïcité et traitement des signalements), une communication efficiente relative à ces dispositifs et la mise en place d'une stratégie de prévention s'appuyant sur une cartographie des risques, inexistante à ce jour. Pour gérer des situations de potentiels conflits d'intérêts, des arrêtés de déport ont été pris à partir de 2021, mais tardivement, alors que plusieurs décisions antérieures auraient pu être source de conflits d'intérêts. Par ailleurs, les vice-présidents de l'agglomération bénéficient d'avantages en nature qui excèdent le cadre légal, notamment des cartes « carburant ». La CARENE s'est engagée à supprimer ces avantages irréguliers.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Compléter les rapports d'orientation budgétaire conformément aux articles L. 2312-1 et D. 231-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Recommandation n° 2. : Créer un compte de trésorerie pour chaque budget annexe dédié à un service public industriel et commercial créé, sous la forme d'une régie directe, après le 28 décembre 1926 conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

Recommandation n° 3. : Constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT et constituer et ajuster annuellement une provision relative au solde des comptes épargne temps conformément à la nomenclature M57.

Recommandation n° 4. : Suivre et respecter les délais de paiement prévus au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

Recommandation n° 5. : Adopter par délibération un pacte financier et fiscal conformément à l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

Recommandation n° 6. : Mettre fin au lien hiérarchique entre la chef de cabinet et la DGA « communication et attractivité » et la rattacher à l'autorité du directeur général des services conformément à la jurisprudence administrative.

Recommandation n° 7. : Délibérer sur les avantages (logements, véhicules et cartes carburant) en nature accordés aux agents dans les conditions prévues à l'article L. 5211-13-1 CGCT.

Recommandation n° 8. : Nommer un référent pour le dispositif « recueil et traitement des signalements » conformément l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et au décret du 3 octobre 2022.

Recommandation n° 9. : Supprimer les avantages en nature au bénéfice des élus excédant ceux prévus par la loi et à se conformer aux modalités de prise en charge prévues par l'article L. 5211-13 du CGCT.

Recommandation n° 10. : Voter et publier le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsable conformément aux articles L. 2111-3 et D. 2111-3 du code de la commande publique.

Recommandation n° 11. : Mieux justifier les consommations envisagées d'espaces naturels agricoles et forestiers dans le plan local d'urbanisme intercommunal.

Recommandation n° 12. : Réaliser un inventaire des friches industrielles du territoire.

INTRODUCTION

La procédure de contrôle de la chambre

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la CARENE sur la période 2019-2023. Le contrôle a porté sur la situation financière de l'organisme, sur la fiabilité de ses comptes, sa gestion des ressources humaines et de la commande publique, et dans le cadre d'une enquête régionale, sur sa gestion de la pression foncière et sa maîtrise de l'artificialisation des sols.

Les lettres d'ouverture du contrôle ont été notifiées à l'ordonnateur, M. David Samzun, le 7 février 2024. Une cyber-attaque en date du 9 avril 2024 a paralysé l'accès des services aux systèmes d'information pendant trois semaines avant que le contrôle puisse progressivement reprendre et la communication des pièces nécessaires à celui-ci s'effectuer.

La chambre a notifié le 23 septembre 2024 à l'ordonnateur son rapport d'observations provisoires, des extraits étant adressés à des tiers. La réponse de l'ordonnateur a été enregistrée au greffe le 22 octobre 2024. La communication administrative adressée le 3 octobre 2024 au comptable public a fait l'objet d'une réponse le 17 octobre 2024. Après analyse de l'ensemble des réponses parvenues à la chambre, celle-ci a délibéré le 10 décembre 2024 son présent rapport d'observations définitives.

Présentation du territoire de la CARENE

La CARENE, 2^{ème} pôle urbain de la Loire-Atlantique, regroupe 10 communes¹ sur un territoire d'environ 320 km². Elle comptait 129 527 habitants lors du dernier recensement de 2021.

Depuis 2014, la population a augmenté en moyenne de 0,9 % par an (6 % en cumulé sur la période), essentiellement du fait du solde migratoire. Le solde naturel du territoire est désormais nul et le vieillissement de la population est un peu plus marqué qu'au plan national, notamment du fait de l'attrait de la côte pour les retraités, sur-représentés dans la commune de Pornichet². Sur cette même période l'emploi a, lui, progressé de 7 %.

L'augmentation de la population et le « desserrement » des ménages (maintien dans le logement malgré le départ des enfants, divorces) entraînent une pression foncière, notamment sur les communes de la périphérie de Saint-Nazaire. Pour les communes membres touristiques, la part importante des résidences secondaires (49 % en 2020 pour Pornichet) et de locations touristiques représente également un enjeu, ces logements étant soustraits de l'offre de résidences principales.

¹ Saint-Nazaire, Besné, La Chapelle des Marais, Donges, Montoir de Bretagne, Pornichet, St-André-des-eaux, St-Joachim, St-Malo-de-Guersac et Trignac.

² 17 % de la population a plus de 75 ans contre 8,6 % dans le département – source Insee 2021.

La CARENE est un territoire à dominante industrielle : 25 % des emplois du territoire relèvent du domaine industriel, contre 12 % au niveau national. Le territoire compte d'importantes industries, tels les chantiers navals, le port autonome de Nantes – Saint-Nazaire, la raffinerie de Donges, ou l'industrie aéronautique. Le secteur agricole et le secteur tertiaire sont, eux, sous-représentés (emplois agricoles : 0,3 % contre 2,5 % ; emplois tertiaires : 68 % contre 79 % au niveau national). L'activité touristique est également présente, notamment sur la ville de Pornichet.

L'agglomération nazairienne est marquée par une forte artificialisation des sols (24,4 % du territoire contre 5,3 % du territoire national) et la faiblesse des territoires agricoles (39,6 % contre 51,1 % au plan national). Entre 2009 et 2020, 328 ha ont été artificialisés, représentant 1 % du territoire (contre 0,9 % au niveau départemental). La consommation d'espaces est essentiellement due à l'habitat (63 %) et à l'activité économique (25 % ha). Cette consommation, ramenée à la population nouvellement accueillie (0,015 ha) apparaît cependant comme relativement plus sobre que la moyenne départementale (0,024 ha).

Le territoire est en partie couvert par le parc naturel régional du marais de Brière (9 communes sur 10 entrent dans le périmètre du parc) et par un PEAN (périmètres de protection d'espaces agricoles et naturels). L'aménagement du territoire sur la CARENE s'inscrit par ailleurs dans le SCoT (schéma de cohérence territoriale) du pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, ce pôle étant lauréat depuis 2022 de l'appel à manifestation d'intérêt ZAN (zéro artificialisation nette) lancé par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Jusqu'en 2020, les documents de planification du droit des sols étaient gérés au sein de chaque commune par des POS (plans d'occupation des sols) ou des PLU (Plans locaux d'urbanisme). La CARENE a pris la compétence en matière de planification de l'aménagement de l'espace le 17 novembre 2015 et le PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) a été adopté par délibération du 4 février 2020, concomitamment à l'adoption d'un plan de déplacement urbain (PDU).

Un programme local de l'habitat (PLH) a été approuvé en 2016 et renouvelé en 2022. Il prévoit la construction de 2 000 logements locatifs sociaux sur la période 2022-2027. Le taux de logements sociaux par commune est très hétérogène, certaines communes dépassant largement l'objectif de 20 % de logements sociaux alors que d'autres en restent très éloignées. La construction de logements sociaux, mais aussi de logements adaptés aux étudiants restent donc des enjeux importants à intégrer à la stratégie d'aménagement du territoire.

L'institution

La présidence de l'intercommunalité est assurée depuis 2014 par M. David Samzun, maire de Saint-Nazaire. La gouvernance de l'institution compte 15 vices présidents, un bureau composé de ces seize membres, avec des pouvoirs propres et un conseil de développement associant, à titre consultatif, les représentants des milieux économiques ou associatifs du territoire.

1 UNE INFORMATION FINANCIÈRE ET UNE FIABILITÉ DES COMPTES NÉCESSITANT ENCORE QUELQUES AJUSTEMENTS

La chambre a examiné le respect par la CARENE de ses obligations en matière d'apurement des comptes de travaux en cours, d'amortissement, de rattachements et d'admissions en non-valeur. Ces points n'appellent pas d'observation de la chambre.

1.1 Une information financière et budgétaire globalement satisfaisante

1.1.1 Une publicité des actes budgétaires effective mais à compléter par une note brève et synthétique de présentation des comptes administratifs

La CARENE publie une note de présentation brève et synthétique relative aux budgets primitifs sur son site internet, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette démarche, également obligatoire pour le compte administratif, n'est réalisée que depuis 2023, par la publication de la délibération approuvant le compte administratif, comportant des éléments de présentation de ce dernier. La CARENE est invitée, pour améliorer leur lisibilité, à publier au sein même de la rubrique « Finances - Budgets », les rapports d'orientation budgétaire ainsi que les notes explicatives de synthèse jointes aux budgets primitifs et comptes administratifs.

1.1.2 Une information financière à compléter

La présentation des budgets primitifs et comptes administratifs respecte en grande partie les obligations de l'article [L. 2313-1 du CGCT](#). Quelques lacunes subsistent cependant³. La CARENE devra veiller à l'avenir à l'exhaustivité des informations contenues dans les maquettes budgétaires.

³ Les informations statistiques, fiscales et financières (informations définies à l'article [R2313-1](#) CGCT) ne sont pas complétées ou de manière non exhaustive. Pour les comptes administratifs 2022 et 2023, l'état des emplois non permanents n'est pas renseigné. L'annexe mentionnant les décisions en matière de taux et de contributions directes n'est pas complétée. L'état des provisions apparaît comme « sans objet » alors même qu'une provision de 300 000 € a été constituée en 2020 dans le cadre d'un contentieux (dans les comptes administratifs 2020, 2021, 2022). La liste des participations figurant en annexe du compte administratif ne correspond pas à l'état de l'actif (Le solde des comptes 26 s'établit à 3 414 430 € au compte de gestion 2022 contre 3 677 492 € au compte administratif 2022. Cet écart était encore plus marqué en début de période. Pour 2019 : 2 792 564 € inscrits au compte de gestion / 3 252 492 € au compte administratif).

1.1.3 Le caractère prospectif du rapport d'orientations budgétaire à renforcer

L'élaboration proprement dite du budget primitif est précédée d'une phase préalable constituée par le débat d'orientation budgétaire (DOB)⁴. Pour la CARENE, le rapport d'orientation budgétaire (ROB) mériterait d'être plus prospectif⁵, notamment concernant la masse salariale⁶ qui a connu une forte évolution sur les deux derniers exercices.

Par ailleurs, une comparaison entre le PPI (programme pluriannuel d'investissement) et ses réalisations et un chiffrage des dépenses et recettes prévisionnelles par projet complèterait utilement ce rapport, répondrait aux obligations réglementaires⁷ et permettrait d'ajuster le PPI. Les réalisations 2022 et 2023 s'avèrent en effet très inférieures aux prévisions du PPI et permettent donc de douter de la faisabilité de ce dernier. Une révision annuelle du PPI, conformément au règlement budgétaire et financier, permettrait également de reconsidérer les hypothèses d'endettement.

Recommandation n° 1. : Compléter les rapports d'orientation budgétaire conformément aux articles L. 2312-1 et D. 231-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

1.1.4 Des prévisions budgétaires annuelles globalement cohérentes mais présentant quelques anomalies

Pour le budget principal, les taux d'exécution moyens sur la période⁸ sont pour la section de fonctionnement : de 91 % en dépenses et 103 % en recettes, révélant une qualité satisfaisante des prévisions budgétaires.

En investissement, les taux d'exécution sur la période sont de 77 % en dépenses et 70 % en recettes. Ces taux d'exécution en recettes d'investissement masquent cependant une sous-estimation récurrente des recettes de FCTVA (de 1 à 3 M€ par an, expliqués par la CARENE par des régularisations de déclarations de FCTVA) et une surestimation du même ordre des recettes liées aux remboursements de prêts et avances par des tiers (correspondant essentiellement à des avances versées dans le cadre de concessions d'aménagement, faisant l'objet de développements complémentaires au 1.2.6 relatif aux immobilisations financières). Malgré une compensation partielle de ces mauvaises estimations, l'impact reste significatif et peut affecter la sincérité du budget.

⁴ Le contenu du rapport transmis à l'assemblée à l'appui de ce débat est précisé à l'article [D. 2312-3 du CGCT](#).

⁵ Selon l'article D. 2312-3 1° du CGCT : le ROB doit présenter les hypothèses d'évolution des dépenses et recettes retenues pour construire le projet de budget.

⁶ Les ROB ne mentionnent pas le montant prévisionnel des dépenses de l'exercice qui s'achève. L'analyse ne porte que sur les exercices N-2 et N-3. Les évolutions attendues sur le budget à venir ne sont pas estimées. Ainsi les charges de personnel du budget principal ont augmenté de 10,8 % entre 2021 et 2022 et de 14,4 % entre 2022 et 2023 sans que ces perspectives d'évolutions aient été évoquées dans les ROB 2022 et 2023 et sans que le ROB 2024 ne mentionne l'importante évolution sur 2023. Le rapport ne mentionne pas l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget tel que prévu par l'article D. 2312-3 du CGCT et malgré la forte évolution et le poids de la masse salariale.

⁷ Voir article D. 2312-3 2° du CGCT.

⁸ Période 2019-2022.

1.2 Une information comptable nécessitant quelques ajustements

1.2.1 Des flux réciproques entre budgets principal et annexes (BP / BA) présentant encore quelques anomalies

Au compte de résultat, des déséquilibres apparaissent dans les flux comptables entre budget principal et budgets annexes. En 2022, le budget principal a émis des mandats à hauteur de 0,13 M€⁹ au profit du budget annexe « Eau », qui n'ont pas été comptabilisés par ce dernier. La CARENE devra veiller à l'avenir à respecter le principe d'annualité.

1.2.2 L'absence de création d'un budget annexe pour le suivi du centre aquatique

Dans son dernier rapport, la chambre avait préconisé la création d'un budget annexe pour le suivi du centre aquatique de Saint-Nazaire. L'évolution de la jurisprudence¹⁰ et la mise en place par la CARENE, d'une comptabilité analytique lui permettant de répondre à ses obligations d'assujetti à la TVA¹¹, autorisent désormais le maintien de ce service au sein du budget principal, conformément à la pratique de la CARENE.

1.2.3 L'absence de compte de trésorerie des budgets annexes relatifs aux services publics industriels et commerciaux

Conformément aux articles [L. 2224-1](#) et [L. 2224-2](#) du CGCT, les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Il en découle l'obligation de disposer d'un compte de trésorerie par budget annexe dédié à un service public de nature industrielle et commerciale géré en régie directe¹². La chambre avait rappelé ce principe dans son précédent rapport d'observations adressé à la CARENE et publié en 2017. À ce jour, seul le budget principal et le budget annexe « transition énergétique » disposent d'un compte de trésorerie. Les autres budgets annexes relevant de SPIC en sont dépourvus : eau, assainissement, SPANC, stationnements¹³ et transports. Une tolérance paraît pouvoir être admise pour les services eau et assainissement dont la création est

⁹ Dont 0,12 M€ au 6218 (remboursement de frais de personnel) et 0,01 M€ en investissement (comptes 2158 et 2315).

¹⁰ Tribunal des conflits, Sté Centre Léman c/ communauté d'agglomération d'Annemasse - Les Voirons, 9 janvier 2017, n° 4074.

¹¹ Les services assujettis à la TVA doivent faire l'objet d'une comptabilité distincte conformément à l'article 286 du CGI.

¹² Conformément à la réponse du secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics chargé du numérique à la question orale n° 1132S posée par Mme Nathalie Delattre.

¹³ Le budget annexe regroupant des parcs de stationnement clos dont la gestion relève d'un service public industriel et commercial.

vraisemblablement antérieure au 28 décembre 1926¹⁴, conformément à l'article L. 2221-8 du CGCT. Concernant le service des transports, le contrat d'obligation de services passé avec la STRAN (société de transport de l'agglomération nazairienne) n'est pas assimilable à une concession, les recettes étant perçues au nom et pour le compte de la CARENE. Par ailleurs, la STRAN, en tant que SPL (société publique locale), est soumise au contrôle analogue de la CARENE. Le contrat peut ainsi être qualifié de quasi-régie, elle-même assimilée par la jurisprudence à une gestion directe¹⁵. L'absence de comptes de trésorerie distinct pour les budgets annexes « parcs de stationnement » et « transports » ne permet pas de savoir qui de l'utilisateur du service public administratif ou du client du service public industriel et commercial finance la trésorerie de ces budgets, dont certains présentent des résultats importants. Destinataire d'un extrait de la chambre, le comptable a répondu que cette obligation n'est pas encore mise en œuvre pour des raisons techniques mais appelée à l'être prochainement.

Recommandation n° 2. : Créer un compte de trésorerie pour chaque budget annexe dédié à un service public industriel et commercial créé, sous la forme d'une régie directe, après le 28 décembre 1926 conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

1.2.4 Des provisionnements insuffisants

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque, ou d'étaler une charge. Il est régi par les articles [L. 2321-2](#) et [R. 2321-2](#) du CGCT. Selon l'article R. 2321-2 du CGCT, la CARENE devrait, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, constituer une provision à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. Or, sur la vingtaine de contentieux en cours, seul celui concernant la construction de l'aquaparc a fait l'objet d'une provision (0,3 M€ provisionnés pour une réclamation de 2,4 M€). Certains de ces contentieux auraient pourtant justifié un provisionnement. Au total, le montant des réclamations est estimé à 3,2 M€, mais le montant du risque n'est estimé par la CARENE qu'à 0,4 M€, et le provisionnement est limité à 0,3 M€.

La provision pour compte épargne-temps a des modalités de calcul et d'ajustement annuel explicitement prévues par la M57. Malgré un solde de CET de 7 773 jours en mars 2024 (soit près de 38 temps plein sur 1 an), la CARENE n'a procédé à aucun provisionnement. La chambre rappelle que les jours épargnés constituent un passif social pour la collectivité. En application du principe comptable de prudence, la collectivité doit couvrir ce passif en provisionnant à hauteur du risque supporté. Selon les modalités définies par l'instruction budgétaire et comptable M57, le montant de la provision doit couvrir l'ensemble des jours épargnés maintenus sur le CET à la clôture de l'exercice, valorisés sur la base du coût moyen journalier de chaque agent concerné ou des catégories homogènes d'agents¹⁶, ainsi que les

¹⁴ Conformément à la circulaire n°FCPE1602199C du 10 juin 2016 et à la [réponse](#) à la question orale n°1132S - 15e législature.

¹⁵ Décision du Conseil d'État, Commune d'Aix-en-Provence du 6 avril 2007 (CE, sect., 6 avril 2007, n° 284736).

¹⁶ Instruction budgétaire et comptable M57, Tome 1, Titre 2, chapitre 1 (§ 3.1) et chapitre 2 (§ 5).

charges sociales prévues à l'article 6 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à ajuster le montant des provisions afin de les rendre plus cohérentes avec l'estimation des risques et d'y intégrer le risque lié aux CET.

Recommandation n° 3. : Constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT et constituer et ajuster annuellement une provision relative au solde des comptes épargne temps conformément à la nomenclature M57.

1.2.5 Des écarts résiduels entre inventaire et état de l'actif

La comparaison de l'inventaire (tenu par l'ordonnateur) et de l'état de l'actif (ou à défaut, du compte de gestion - tenus par le comptable) laisse apparaître des différences. Si ces dernières restent inférieures à 1 % par budget (1,6 M€ pour le budget principal, 0,17 M€ pour le budget annexe transport), les écarts, ligne à ligne, restent, significatifs. La CARENE n'a pas été en mesure de justifier ces écarts au stade de l'instruction, certaines données n'étant pas disponibles compte tenu de la cyber-attaque intervenue pendant le contrôle. Un travail doit être mené avec le comptable public afin de rapprocher l'inventaire et l'état de l'actif. Le comptable s'est engagé à mener ce travail avec l'ordonnateur dès la clôture de l'exercice 2024.

1.2.6 D'importantes immobilisations financières insuffisamment encadrées

La CARENE dispose, selon l'état de l'actif, fin 2022, d'immobilisations financières conséquentes correspondant pour l'essentiel (39 M€), à des prêts comptabilisés au compte 274 détaillés ci-après.

Les prêts accordés par le budget principal, fin 2022, se montent à 39 M€. L'essentiel de ces prêts, 36,23 M€ fin 2022, correspondent à des avances dans le cadre de concessions confiées à la SONADEV (société nazairienne de développement) et à LAD (Loire Atlantique Développement), sociétés gérées sous forme de société d'économie mixte et de société publique locale. L'article [L. 1523-2 du CGCT](#) précise que ces avances doivent être régies par une convention précisant leur montant, leur durée et l'échéancier de leur remboursement. Or les conventions se bornent en l'espèce à caler leur durée sur celle de la concession et ne fixent aucun échéancier de remboursement. Certains prêts restent ainsi inscrits depuis 2005¹⁷. Si la CARENE a pu produire un tableau de suivi de ces avances et de leur remboursement, l'essentiel des sommes prêtées¹⁸ apparaît comme devant être remboursé en 2026 ou après, sans plus de précisions. Ces imprécisions ont des conséquences en matière de prévisions budgétaires. Ainsi, sur l'année 2019, des recettes liées au remboursement d'emprunt ont été budgétées à hauteur de 16,4 M€ et réalisées seulement à hauteur de 2,55 M€. Des écarts moindres, bien que significatifs, ont été constatés les années suivantes.

¹⁷ Avances à la SELA de 2005 pour la ZAC de Pornichet (2,5 M€ restant à rembourser) ; avances datant de 2010 ou avant à la SONADEV et à la SELA : 11,7 M€ restant à rembourser fin 2022.

¹⁸ 37,3 M€, incluant des prêts prévus dans les années 2024 et suivantes concernant l'aménagement du centre-ville.

La CARENE a indiqué avoir arrêté l'octroi d'avances dans le cadre des concessions d'aménagement signées à partir de 2022, privilégiant le recours à l'emprunt des concessionnaires. Si elle décidait à nouveau de recourir aux avances dans le cadre de conventions d'aménagement, la CARENE devrait mieux encadrer contractuellement la durée et l'échéancier de remboursement. La CARENE est par ailleurs invitée à réaliser une évaluation du risque de non-remboursement des avances les plus anciennes.

1.2.7 Un stock d'avances versées sur commande d'immobilisation

Les comptes 237 et 238 sont des comptes d'imputation provisoire qui enregistrent les paiements d'avances versées aux fournisseurs d'immobilisations (entreprises ou mandataires). Ils doivent être soldés, par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation de l'équipement, au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux, par opération d'ordre budgétaire en débitant les comptes 231 et 232. La chambre constate que le taux de récupération des avances s'est détérioré au cours de la période de contrôle (72 % en 2019, 39 % en 2023).

1.2.8 Des engagements comptables préalables insuffisants

L'engagement comptable, obligatoire, permet de réserver une partie des crédits votés à l'exécution future d'une obligation juridique et financière de la collectivité (un marché public par exemple). Cette règle budgétaire permet de s'assurer que des crédits seront bien disponibles pour payer la dépense lors de sa facturation. Sur la période de contrôle, 35 % des mandats ayant fait l'objet d'un engagement (en nombre) sont engagés après l'émission de la facture, ou sans que cette date ne soit mentionnée dans le logiciel de comptabilité¹⁹. La CARENE doit veiller à corriger ce constat, et à compléter systématiquement cette information afin de s'assurer de l'antériorité des engagements.

1.2.9 Des délais de paiement non respectés en investissement

Depuis le décret du 29 mars 2013, les dépenses doivent être payées dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la facture, à raison de 20 jours pour la collectivité et 10 pour le comptable public. Le dépassement de ce délai de paiement doit donner lieu au paiement d'intérêts moratoires au bénéfice des fournisseurs²⁰.

Au vu du bilan transmis par le comptable, il apparaît que les délais moyens de paiement se sont détériorés au cours de la période. Si en 2023, le délai de paiement moyen de fonctionnement restait inférieur au délai légal (25 jours), ce n'est plus le cas du délai moyen de paiement en investissement (36,7 jours). L'ordonnateur l'explique par la montée en puissance du programme d'investissement et donc du nombre de factures et s'engage à structurer et renforcer les fonctions support pour améliorer ces délais. La chambre en prend acte.

¹⁹ Source : grand livre extrait du logiciel de gestion comptable de la CARENE, hors opérations d'ordre et chapitre 012 (frais de personnel).

²⁰ Conformément à l'article R. 2192-10 du code de la commande publique et à l'article 12 du décret 2013-269 du 29 mars 2013.

Ces retards auraient dû entraîner le paiement d'intérêts moratoires²¹. Ces derniers sont évalués à 0,36 M€ sur la période 2019-2023²², en forte augmentation sur les deux dernières années. Or la comptabilité de la CARENE ne fait apparaître que des paiements très limités d'intérêts moratoires sur la période²³, de l'ordre de 0,005 M€.

Recommandation n° 4. : Suivre et respecter les délais de paiement prévus au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière et comptable de la CARENE est globalement satisfaisante mais doit être améliorée sur plusieurs points.

D'importantes avances ont été versées dans le cadre de concessions d'aménagement (36,2 M€ fin 2022) sans cadrage suffisant de leurs modalités de remboursement. Cela a pu conduire à des écarts significatifs entre prévisions et réalisations budgétaires (près de 14 M€ de recettes budgétées et non réalisées en 2019). Si la CARENE décide à l'avenir d'accorder de nouvelles avances, elle devra veiller à encadrer contractuellement les modalités de remboursement.

La CARENE est invitée à provisionner les risques financiers relatifs à l'ensemble des contentieux en cours et aux comptes épargnes temps, les provisions actuelles s'avérant incomplètes.

La CARENE devra s'assurer de l'exhaustivité des informations des maquettes budgétaires. Elle est invitée également à rendre les débats d'orientations budgétaires plus prospectifs en évoquant notamment les évolutions prévues en matière de dépenses de personnel et leurs causes.

Enfin la CARENE est invitée à s'assurer d'un engagement préalable systématique des dépenses (1/3 des dépenses hors personnel et opérations d'ordre ne faisant pas à ce jour l'objet d'un engagement réellement préalable) et du respect des délais de paiement en investissement, une dégradation et un dépassement des délais légaux étant constaté.

²¹ Du fait des dispositions combinées des articles L. 2521-1, L. 2192-10, R. 2192-10, R. 2192-11 et R. 2192-31 du code de la commande publique.

²² Source : synthèse de pré liquidation transmise par le comptable : 2019 : 34 360 €, 2020 : 38 788 €, 2021 : 38 397 €, 2022 : 83 706 €, 2023 : 160 671 €.

²³ 75,51 € payés en 2019 sur le budget principal ; 978,57 € et 4 008,74 € payés en 2023 sur le budget annexe transport.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE ET UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX IMPLIQUANT UN RÉENDETTEMENT

2.1 Une stratégie financière visant à financer un ambitieux programme d'investissement

La stratégie financière de la CARENE se structure en trois objectifs : améliorer l'épargne d'1 M€ sur la période ; réaliser un ambitieux plan pluriannuel d'investissement de 724,6 M€ d'investissements ; financer ces investissements par l'emprunt sans dépasser une capacité de désendettement de six ans pour le budget principal. La CARENE a tenu le 1^{er} objectif grâce à une augmentation des recettes supérieure à celle des dépenses (cf. Annexe n° 2 et Annexe n° 3).

2.2 Une analyse centrée sur le budget principal et les principaux budgets annexes

Le budget de la CARENE comprend le budget principal et neuf budgets annexes, dont les plus importants en poids financier sont ceux relatifs aux services de distribution d'eau, d'assainissement, de transports, de collecte et traitement des déchets. Afin d'objectiver la situation financière de la CARENE, des comparaisons ponctuelles ont été faites avec la moyenne des communautés d'agglomérations de 120 à 140 000 habitants (Annexe n° 1 Annexe n° 1).

2.3 Le budget principal : une capacité d'autofinancement en progression malgré l'augmentation des dépenses

2.3.1 Fonctionnement : une hausse des recettes supérieure à celle des dépenses

2.3.1.1 Une hausse des recettes importante mais fragile et qui pourrait être consolidée par l'adoption d'un pacte financier et fiscal avec les communes membres

L'évolution des produits de gestion du budget principal est de + 30,4 % sur la période 2019-2023 (soit + 6,9 % en moyenne par an – voir Annexe n° 2), supérieure à la moyenne des communautés d'agglomération de la strate (4,6 %).

La structure des recettes a évolué du fait de la réforme de la taxe d'habitation (compensée par l'affectation d'une fraction de la TVA) et de la révision de la valeur locative des locaux commerciaux, entraînant une baisse de la cotisation foncière des entreprises, compensée par des dotations à partir de 2021. L'exercice 2023 est, lui, marqué par la suppression des recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, compensée par une fraction de TVA. Si ces réformes ont réduit les leviers d'action de la CARENE sur ses recettes, elles n'ont à ce jour, pas d'impact sur sa situation financière. Les mécanismes de compensation permettent par ailleurs de maintenir une dynamique de ces recettes. La suppression de la taxe professionnelle en 2010 a en revanche eu un impact sur le long terme pour la CARENE. Sa suppression ayant été, sur ce territoire, en grande partie compensée par des dotations²⁴. Ces dotations, dénuées de tout dynamisme, représentent 1/5^{ème} des recettes réelles de fonctionnement du budget principal. Si le mécanisme de compensation de la perte de taxe d'habitation par une fraction de la TVA a bénéficié à la CARENE, il fragilise la structure de ses recettes car la TVA, qui représente environ la moitié de ses recettes fiscales, dépend fortement de l'activité économique.

La CARENE dispose cependant de marges de manœuvre. Ses taux de fiscalité n'ont pas augmenté depuis 2013 et son taux de CFE (cotisation foncière des entreprises) reste légèrement inférieur à la moyenne des communautés d'agglomération (25,66 % contre 26,99 % en moyenne)²⁵. Elle n'a par ailleurs pas voté de taxe additionnelle sur le foncier bâti alors que le taux de TFPB²⁶ moyen des communautés d'agglomération est de 2,6 %. Les évolutions de taux de fiscalité de l'EPCI²⁷ sont cependant encadrées par [l'article 1636 B decies du code général des impôts](#). La variation du taux de CFE est notamment soumise à des règles de liens avec les taux des autres taxes perçues sur l'ensemble du territoire. La mise en place d'une stratégie d'évolution de ces taux de fiscalité impliquerait une concertation de l'EPCI et de ses communes membres dans le cadre d'un pacte financier et fiscal. Ce pacte, obligatoire pour la CARENE est pourtant toujours, de manière irrégulière, manquant (cf. partie n° 2.5.3). La chambre invite la CARENE et ses communes membres à élaborer dans les meilleurs délais un pacte financier et fiscal.

2.3.1.2 Une hausse des charges de fonctionnement résultant notamment de l'augmentation des charges de personnel

L'évolution des charges de gestion sur la période 2019-2023 est de 27,1 % (6,2 % en moyenne par an), supérieure aux objectifs que la CARENE s'était fixés, mais inférieure à l'évolution des produits (6,9 %) (Annexe n° 2).

²⁴ L'ancienne taxe professionnelle était en effet assise sur la valeur locative des immobilisations corporelles, qui compte tenu du caractère industriel du territoire, était particulièrement élevée sur la CARENE. Elle n'a donc pas été totalement compensée par les recettes fiscales de remplacement : CVAE (contribution sur la valeur ajoutée), IFER (imposition forfaitaire des entreprises en réseau) et part départementale de la taxe d'habitation. Cette perte de ressources fiscales a été compensée par 2 nouvelles ressources : le FNGIR (fonds national de garantie individuelle des ressources) et par la DCRTP (dotation de compensation de la taxe professionnelle). Ces recettes, qui constituent une part significative des ressources de la CARENE sont cependant fixes. Cette réforme a donc eu un impact significatif pour la CARENE en termes de dynamique des recettes.

²⁵ Source : site [collectivités locales](#).

²⁶ Taxe foncière sur les propriétés bâties.

²⁷ Établissement public de coopération intercommunale.

2.3.1.2.1 Une hausse des charges à caractère général qui devrait se poursuivre en 2024

Les charges à caractère général ont augmenté sur la période de 19,3 %. Cette hausse s'explique essentiellement par les remboursements de frais à la ville de Saint-Nazaire passant de 0,45 M€ en 2019 à 1,4 M€ pour 2023, certains services mutualisés étant portés par la ville de Saint-Nazaire, par l'évolution des prix (inflation) et par l'externalisation de services à des entreprises privées.

À l'inverse, les coûts liés aux fluides (eau, énergie- électricité, chauffage urbain correspondant aux comptes 60611, 60612 et 60613) ont légèrement diminué, du fait notamment de fermetures de piscines (crise sanitaire puis travaux sur la piscine de Donges en 2023). L'impact de la hausse des coûts de l'énergie a également été limité sur l'exercice 2022 du fait de la temporalité de ces contrats. L'impact de l'augmentation des tarifs d'énergie et d'un fonctionnement normal des piscines pourrait être plus sensible sur les prochains budgets.

2.3.1.2.2 Une hausse des contributions tirée par celle de l'école des Beaux-Arts

Les contributions et subventions (chapitre 65) ont augmenté de 2,6 M€ soit 19,8 % sur la période et ont été principalement impactées par la hausse de la contribution à l'école des Beaux-Arts, l'augmentation de la contribution au SDIS (+ 0,78 M€, soit + 17 %), le versement d'une subvention à l'agence d'urbanisme (0,6 M€ en 2023) et au pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire (0,28 M€ en 2023).

L'école des Beaux-Arts : des coûts de fonctionnement en très forte augmentation sans anticipation ni justification suffisante

La contribution de la CARENE à l'école des Beaux-Arts de Nantes-Saint-Nazaire (EBANSN) a été multipliée par 15 en 5 ans (*0,06 M€ en 2019 ; 0,92 M€ prévus en 2024*) sans que cette progression n'ait été anticipée dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens²⁸. L'ordonnateur indique que l'augmentation des coûts tient à un effectif d'étudiants plus important rendu possible par la mise en service du nouveau bâtiment dès la seconde année. Comme indiqué par la chambre, ces évolutions prévisibles n'ont toutefois pas été formalisées dans les conventions d'objectifs et de moyens.

Si cette évolution s'appuie sur une amorce de comptabilité analytique de l'EBANSN laissant apparaître un déséquilibre entre les financements de la ville de Saint-Nazaire et de la CARENE, cette comptabilité présente d'importantes lacunes (principaux coûts non répartis) et ne tient pas compte des coûts liés au bâtiment supportés par la CARENE et profitant aux activités relevant du financement de la ville de Saint-Nazaire.

La CARENE a en effet assumé les travaux d'aménagement du site nazairien de l'école et les a mis à disposition de l'EBANSN à compter de la rentrée 2023. Cette occupation s'est faite dans un premier temps sans titre²⁹, ce qui est irrégulier³⁰, puis dans le cadre d'une convention, mais gratuitement, ce qui est également irrégulier³¹, alors que la convention elle-même indique que le loyer est estimé à 130 000 € annuels (pour une surface de 3 400 m²). La CARENE assume donc une charge indue en supportant les coûts liés au bâtiment sans les refacturer à l'EBANSN et sans que ces coûts ne soient explicitement pris en compte dans le calcul de la répartition des contributions. Si dans le cadre de ses réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la gratuité de la mise à disposition des locaux avait un caractère provisoire, les perspectives transmises par l'EBANSN dans le cadre du contrôle par la chambre, en 2024, de ses comptes et de sa gestion³² ne prévoient aucun paiement de loyer dans les années à venir.

La CARENE est invitée à se rapprocher de l'école des Beaux-Arts afin d'établir une prospective pluriannuelle de l'évolution de ses contributions s'appuyant sur une comptabilité analytique efficiente et à facturer une redevance d'occupation des locaux. L'ordonnateur s'y est engagé dans le cadre de ses réponses aux observations provisoires de la chambre.

²⁸ Les conventions d'objectifs et de moyen ne peuvent avoir de caractère prospectif compte tenu de leur durée (1 an) et de leur signature en fin d'année.

²⁹ Les locaux ont été occupés dès la rentrée 2023 et la convention n'a été signée que le 11 décembre de la même année.

³⁰ En méconnaissance de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

³¹ La gratuité est contraire à l'article L. 2125-1 du code général de propriété des personnes publiques qui indique que toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance.

³² Rapport d'observations définitives n°2024-2040, consacré à l'EBANSN.

2.3.1.3 Des augmentations de dépenses de personnel partiellement expliquées par le renforcement de la mutualisation

Les services sont en partie mutualisés entre la CARENE et ses communes membres, notamment avec la ville de Saint Nazaire qui assume certains « services support ». Les charges relatives à ces services mutualisés font l'objet de refacturations bilatérales. Les services mutualisés portés par la CARENE sont financés par une déduction des attributions de compensation des communes et n'apparaissent donc pas en remboursement au chapitre des frais de personnel (article 70845). Le coût des services portés par la ville de St-Nazaire est refacturé à la CARENE au chapitre des charges générales et également au chapitre des frais de personnel. Selon l'estimation de la chambre, confirmée par l'ordonnateur, le coût net des services communs représente 1,9 M€ pour la CARENE (Annexe n° 4).

Les charges de personnel, nettes de remboursements pour mises à disposition à d'autres organismes, sont relativement stables jusqu'en 2021, mais augmentent fortement en 2022 et 2023 (+ 43 %), soit 5,3 M€ sur la période (cf. tableau n°1). La déconnexion de l'évolution de la masse salariale (+ 43 %) et celle des effectifs (+ 18 %) s'explique par l'augmentation des heures supplémentaires (cf. partie 3.4.2), du régime indemnitaire des agents et dans une moindre mesure des frais de personnel de certains services communs portés par la Ville de Saint-Nazaire et refacturés à la CARENE au chapitre des charge de personnel.

Tableau n° 1 : Évolution des charges de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition (M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Variation en €	Variation en %	variation moyenne annuelle
<i>Charges totales de personnel</i>	13 108	13 383	13 578	15 054	18 476	5 368	41%	9%
<i>- Remboursement de personnel mis à disposition (70845)</i>	804	671	623	846	875	71	9%	2%
<i>Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</i>	12 304	12 712	12 954	14 207	17 601	5 297	43%	9%
ETP du Budget principal (pm)	243	239	253	287	287	44	18%	4%

Source/note : CRC à partir des comptes de gestion

2.3.2 Une capacité d'autofinancement élevée et en forte progression sur la période

La hausse des recettes plus rapide que celles des charges a permis à la CARENE de maintenir sur la période une capacité d'autofinancement élevée, la CAF nette représentant en moyenne 30 % des produits de gestion, contre 13 % pour la moyenne de la strate, et s'élève en fin de période à 165 €/habitant contre une moyenne de 78 €/habitant pour la strate³³.

³³ Source : extraction des comptes de gestion des communautés d'agglomération de 120 à 140 000 habitants.

Tableau n° 2 : Capacité d'auto- financement du budget principal

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
CAF brute	18 589 878	18 615 593	22 740 599	21 253 353	26 025 246	40 %
Annuité en capital de la dette	1 763 851	1 770 625	2 675 370	3 643 289	4 310 210	144 %
CAF nette ou disponible	16 826 027	16 844 968	20 065 229	17 610 064	21 715 037	29 %
% des produits de gestion	30,79 %	29,43 %	33,70 %	29,41 %	30,47 %	

Source/note : CRC à partir des comptes de gestion

2.3.3 Un niveau d'investissement élevé, largement autofinancé

La CARENE s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) approuvé par l'assemblée le 7 décembre 2021 et l'a mis à jour annuellement lors du vote du budget. Les dépenses d'investissement relevant du plan pluriannuel d'investissement (PPI) ont été en moyenne de 36,8 M€ sur la période pour le budget principal, ce qui apparaît comme un rythme d'investissement relativement soutenu³⁴. Or le PPI 2022-2028 prévoit un total de 308 M€ de dépenses, soit 44 M€ par an, montant particulièrement ambitieux au vu du rythme d'investissement constaté jusqu'à présent. La CARENE l'explique par la nécessaire adaptation du PPI au dynamisme économique et démographique du territoire, et par le fait que certains projets d'envergure arrivent en phase des travaux, impliquant des dépenses conséquentes. Les crédits de paiement prévus au PPI initial pour les exercices 2022 et 2023 n'ont cependant pas pu être tous dépensés³⁵. Les taux d'exécution sont satisfaisants, suite à d'importantes décisions modificatives diminuant les crédits de dépenses d'équipement en fin d'exercice³⁶. La CARENE est invitée, si les écarts importants entre le PPI et les réalisations effectives devenaient récurrents, à adapter sa programmation. La CARENE a transmis à la chambre une prospective budgétaire pour le budget principal pour la période 2021-2028. Cette prospective devra cependant être mise à jour pour tenir compte des réalisations 2023, sensiblement différentes des projections, afin que la CARENE puisse s'assurer de la soutenabilité de ses investissements et de limiter la capacité de désendettement en fin de PPI à six années³⁷.

³⁴ Sur la période de contrôle, les dépenses d'équipement du budget principal ont été en moyenne de 190 € par an et par habitant, nettement plus élevées que celles de la strate (112 € par an et par habitant). Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations est également plus élevé que la moyenne de la strate : tous les 21 ans en moyenne pour la CARENE / tous les 47 ans pour la moyenne de la strate.

³⁵ Au vu de la DM du 7 décembre 2021 et du tableau de suivi du PPI : pour 2022 : 64,3 M€ prévus / 43,3 M€ réalisés ; pour 2023 : 66,5 M€ prévus / 38,8 M€ réalisés.

³⁶ Cette pratique était moins marquée les années précédentes : ; - 0,36 M€ fin 2021 ; - 1,3 M€ fin 2020 ; - 1,1 M€ fin 2019 et les décisions modificatives intervenaient plus tôt dans l'année (octobre ou novembre).

³⁷ Délibération n° 2021.000291 du 7 décembre 2021

Par ailleurs, le PPI de la CARENE n'intègre pas les travaux nécessaires au respect de la limitation de consommation d'énergie dans les bâtiments intercommunaux, fixée par le [décret du 23 juillet 2019](#) dit « décret tertiaire »³⁸. Le dernier bilan du programme d'accompagnement pour la rénovation du patrimoine public ACTEE³⁹, fait état d'un retard sur la CARENE relatif à la collecte des informations de consommation d'énergie et d'un manque de mobilisation des services sur ce sujet. Le plan d'action n'est donc pas établi et les travaux à mener pas intégrés au PPI. L'ordonnateur indique avoir priorisé les équipements, qui bien que non concernés par le décret tertiaire, sont pour la CARENE les plus consommateurs (équipements relatifs à l'eau, l'assainissement et les piscines). Outre les travaux de la piscine de Donges, dont la part liée à l'amélioration énergétique n'est pas chiffrée, les dépenses prévues concernent à ce stade des diagnostics et la mise en œuvre d'outils de suivi des consommations. La CARENE est invitée à établir un plan d'action pour réduire ses consommations énergétiques et à l'intégrer à son PPI. À l'inverse, la CARENE semble avoir indûment porté des investissements pour l'école des Beaux-Arts.

École des Beaux-Arts :

La prise en charge par la CARENE d'importants investissements

La Ville de Saint-Nazaire et la CARENE ont adhéré en 2018 à l'établissement public culturel gérant l'école des Beaux-Arts, devenue école des Beaux-Arts de Nantes – Saint-Nazaire (EBANSN), afin de lui confier la gestion de l'école d'art de Saint-Nazaire (pratique amateur, financée par la ville) et la création d'une classe préparatoire aux écoles d'art, d'architecture et de design (financée par la CARENE) sur Saint-Nazaire à partir de la rentrée 2019.

Bien que cela n'ait pas été prévu statutairement, la CARENE a assuré l'aménagement du site nazairien. Le coût final de l'opération se monte à près de 7 M€ (études, travaux, mobilier, déménagement) dont 3,66 M€ pour la CARENE après subventions. Par ailleurs, seule la CARENE a participé au financement de l'équipement du site de Saint-Nazaire, sous forme de subvention d'investissement (0,3 M€ en 2022).

Les investissements du site nazairien de l'école des Beaux-Arts sont donc portés par la CARENE seule, alors-même qu'ils sont susceptibles de servir également aux activités financées par la ville de Saint-Nazaire et devraient donc être portés par l'école et financés par des contributions réparties de manière transparente entre les membres.

L'ordonnateur explique le portage du bâtiment et la prise en charge des coûts d'équipement par la CARENE par le fait que la création de ce bâtiment est liée à sa volonté de développer l'enseignement supérieur sur son territoire. Comme la chambre l'a relevé dans son rapport précité, publié en 2024, d'examen des comptes et de la gestion de l'école, cela ne s'opposait cependant pas à un portage du bâtiment par l'EBANSN et à une répartition transparente des contributions.

³⁸ Le bilan du programme ACTEE (financement d'études liées à la transition énergétique) indique que seuls 3 % des consommations de la CARENE est lié aux bâtiments relevant du décret tertiaire.

³⁹ [ACTEE](#) (Action des Collectivités Territoriales pour l'Efficacité Énergétique) est un programme porté par la FNCCR la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), porteur principal et par ces cofinanceurs. Son objectif, mettre à disposition et financer des outils d'aide à la décision pour aider les groupements de collectivités à développer des projets de rénovation énergétique des bâtiments publics dans deux domaines : → l'efficacité énergétique des bâtiments publics → la substitution d'énergies fossiles par des systèmes énergétiques performants et bas carbone.

La CARENE autofinance largement ses investissements : en moyenne 78 % des dépenses d'équipement (cf. annexe n°6). La réalisation de son PPI implique cependant un ré-endettement de la collectivité sur les quatre prochains exercices, tout en restant dans la limite d'une capacité de désendettement de six ans.

Le taux de subventionnement des dépenses d'équipement inscrites au compte administratif de la CARENE est de 13,8 % en moyenne sur la période au contrôle, sensiblement inférieur à celui des intercommunalités de la strate (24,2 %). Au vu de son important programme d'investissement, elle a choisi de se faire accompagner par un prestataire extérieur pour la recherche de financement (pour un montant estimatif de 0,07 M€ HT). Pour une meilleure maîtrise de ses dépenses, la CARENE aurait pu faire appel à ses ressources internes, non négligeables, pour effectuer cette mission.

2.3.4 Une dette soutenable et peu risquée mais d'importantes garanties d'emprunt

L'encours de la dette du budget principal fin 2023 est de 369 € / habitant et la capacité de désendettement de 1,9 année⁴⁰. En comparaison, la dette moyenne des intercommunalités de la même strate est de 378 €/ habitant et la capacité de désendettement de 3,5 années. Le taux apparent de la dette du budget principal est de 1,6 % (contre 2,3 % pour les communes de mêmes strates). La dette est entièrement classée A-1 (taux fixes et variables simples)⁴¹ et majoritairement à taux fixe⁴², présentant donc un risque faible. La réalisation du plan pluriannuel d'investissement impliquerait un endettement de la collectivité et une remontée de la capacité de désendettement à 6 ans, ce qui apparaît soutenable.

Un EPCI peut accorder une garantie d'emprunt à une personne morale de droit public ou privé dans le cadre du financement d'opérations d'intérêt public. L'EPCI garant s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à payer à sa place les annuités du prêt garanti. Cette possibilité est encadrée par les articles L. 2252-1 à 2252-5 du CGCT et D. 1511-30 à 1511-35 du CGCT.

Le montant des annuités garanties par la CARENE au 1^{er} janvier 2024⁴³ était de 25,6 M€ et était constitué à 99,5 % de garanties de prêts finançant des opérations de logement social. Le capital de dette restant garanti se montait lui à 464 M€⁴⁴ soit cinq fois plus que la dette de la CARENE⁴⁵ et se concentre sur deux organismes représentant 85 % du capital garanti restant dû : SILENE OPAC Saint-Nazaire représentant 302,5 M€ de capital restant dû fin 2023 ; CISN résidences locatives (anciennement ESH espace domicile) pour 77,2 M€ de capital restant dû et présentent donc un risque significatif pour la CARENE. La CARENE doit se faire transmettre les comptes certifiés des organismes auxquels elle a apporté des garanties d'emprunt. Or, si elle

⁴⁰ 1,5 année si l'on prend en compte budget principal et budgets annexes.

⁴¹ Fin 2022, reste une dette à taux complexe pour un montant de capital restant dû de 0,14 M€ devant être complètement remboursé fin 2023.

⁴² Fin 2022 : 9 M€ de dette à taux variable sur 53 M€.

⁴³ Source : fichier de suivi des emprunts garantis transmis par la CARENE, les montants différant entre ce fichier, les annexes du compte administratif 2023 et celles du BP 2024, sans que ces différences soient significatives.

⁴⁴ Capital restant dû au 1^{er} janvier 2024 selon le fichier de suivi des garanties d'emprunt transmis par la CARENE.

⁴⁵ Dette du budget principal au 31/12/2023 : 48,6 M€, dette consolidée tous budgets au 31/12/2023 : 80,7 M€.

affirme détenir les comptes certifiés du SILENE, de la STRAN et de la SONADEV, ce n'est pas le cas du CISN, disposant également de garanties conséquentes. La CARENE est invitée à se faire transmettre les comptes certifiés des organismes bénéficiant de garanties afin d'évaluer régulièrement le risque et de constituer des provisions le cas échéant.

2.3.5 Une trésorerie pléthorique abondée par les budgets annexes

Le budget principal dispose d'une trésorerie particulièrement conséquente (280 jours en moyenne sur la période de contrôle (cf. annexe n° 7). Cette trésorerie est cependant essentiellement due au rattachement des comptes des budgets annexes et notamment des budgets annexes relatifs à des services publics industriels et commerciaux (SPIC), qui devraient disposer de comptes de trésorerie propres et qui présentent des résultats importants. La trésorerie nette du budget principal, corrigée de cet apport, serait, certaines années, négative. Les budgets annexes et notamment les budgets à caractère industriel et commercial financent donc irrégulièrement des services à caractère administratif. La CARENE est invitée créer des comptes de trésorerie distincts pour les budgets annexes à caractère industriel et commercial (SPIC) (cf. partie 1.2.3), et à veiller à dégager sur son budget principal une trésorerie nette positive.

2.4 Les principaux budgets annexes disposent d'importantes réserves destinées à financer leur PPI

2.4.1 D'importants excédents qui pourront contribuer au financement d'un ambitieux programme d'investissement

Les principaux budgets annexes : transports, collecte et traitement des ordures ménagères, eau et assainissement, présentent des résultats excédentaires conséquents se cumulant avec d'importantes réserves en investissement (cf. Annexe n° 55). Cet important résultat (environ 53 M€) pourra contribuer au financement de l'ambitieux programme pluriannuel d'investissement (192 M€) de la CARENE pour ces budgets annexes.

La CARENE a réalisé des prospectives budgétaires pour ses principaux budgets annexes permettant d'établir des programmations pluriannuelles (PPI) sur lesquelles s'appuient les autorisations de programme votées par l'assemblée. La chambre constate cependant que le montant des investissements prévu aux PPI des principaux budgets annexes (eau, assainissement, déchets, transports) est 57 millions d'euros plus élevé que celui prévu aux prospectives de ces mêmes budgets. Le risque d'une telle pratique est d'établir des autorisations de programme décorrélées de la capacité financière déterminée par la prospective budgétaire.

La mise à jour de ces prospectives, habituellement semestrielle a été retardée compte tenu de la cyber-attaque. L'ordonnateur s'est cependant engagé à effectuer une actualisation dans le cadre du budget 2025.

2.4.2 Un service de collecte et traitement des ordures ménagères disposant d'importantes réserves

Malgré une baisse de la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) en 2019 et de la redevance spéciale appliquée aux administrations et entreprises en 2021⁴⁶, ce budget annexe reste systématiquement excédentaire et dispose de réserves conséquentes en investissement, qui continuent de croître (9 M€ de résultat cumulé d'investissement au CA 2019, 13,8 M€ au CA 2022). Au vu de la prospective, la réalisation du programme d'investissement relatif à la collecte et au traitement des ordures ménagères ne nécessite aucun emprunt d'ici 2028, et n'épuisera pas totalement l'excédent actuel de ce budget annexe. Le niveau de la TEOM ne semble pas pouvoir être qualifié d'excessif au vu de la jurisprudence actuelle⁴⁷, sous réserve de l'interprétation du juge.

2.4.3 Une importante modification de la tarification de l'eau et de l'assainissement

La CARENE anticipe d'importantes évolutions des consommations. Le ROB (rapport d'orientations budgétaires) 2024 évoque ainsi « *une baisse progressive des consommations d'eau des abonnés domestiques et des gros consommateurs comme TOTAL, qui devrait s'engager dans un plan de sobriété encouragé par l'État, ou comme YARA dont la fermeture a été annoncée récemment* ». Afin de maintenir sa capacité à financer les investissements nécessaires sans pénaliser les ménages les plus précaires, tout en encourageant la sobriété, la CARENE a augmenté ses tarifs à compter du 1^{er} janvier 2024 pour les consommations au-delà de 40 m³ d'eau et mis en place une tarification solidaire. Le coût de cette aide, estimé par la CARENE à 1 M€ serait réparti entre les budgets annexes « eau » et « assainissement ». Ces mesures sont cohérentes avec les récentes préconisations du conseil économique social et environnemental (CESE)⁴⁸ et conformes aux possibilités ouvertes par les récentes évolutions législatives⁴⁹.

2.4.4 La prospective tendue du budget annexe « transports »

Le budget annexe « transports » a connu une importante évolution de ses recettes de fonctionnement (43,3 % sur la période 2019-2023) liée à l'évolution de taux du versement mobilité à 1,75 % en 2022 puis 2 % en 2023, ce qui correspond au plafond fixé par l'article L. 2333-67 du CGCT. Le budget annexe ne dispose donc plus de marge de manœuvre quant à

⁴⁶ Voir délibérations n° 2010.00040 du 5 février 2019 et 2020.00277 du 15 décembre 2020.

⁴⁷ Voir notamment l'arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2014 ([Conseil d'État, 8ème / 3ème SSR, 31/03/2014, 368111](#)) et l'arrêt du Conseil d'État du 5 mai 2021, Conseil d'État, 8ème chambre, 05/05/2021, 438897, Inédit au recueil Lebon.

⁴⁸ Voir le rapport du CESE « [Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive](#) ».

⁴⁹ La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi Engagement et proximité, généralise à l'ensemble des autorités organisatrices des services d'eau, la possibilité de mettre en place une tarification progressive tenant compte des revenus et du nombre de personnes composant le foyer, instaurée par la loi Brottes.

ses recettes. L'important résultat cumulé de ce budget sera intégralement utilisé pour la réalisation du programme pluriannuel d'investissements dont la construction de lignes de bus à haut niveau de service en site propre. Le financement de ces investissements impliquera également un endettement très conséquent, correspondant à une capacité de désendettement de 12 ans⁵⁰ et une subvention exceptionnelle ou une avance du budget principal, estimée dans un premier temps à 30 M€ mais qui est susceptible d'être réévaluée au vu de l'évolution du coût du projet. Cette participation du budget principal devra être intégrée et clairement identifiable dans le PPI et dans la prospective de ce budget, ce qui n'était pas encore le cas lors du contrôle de la chambre.

La prospective propre au budget « transports » apparaît ainsi comme particulièrement tendue du fait d'un niveau d'endettement élevé et de l'absence de marge de manœuvre concernant les recettes autres que la participation du budget principal.

2.4.5 Des budgets annexes déficitaires

Deux budgets annexes sont déficitaires : le budget annexe « aménagement⁵¹ » et le budget annexe « immobiliser d'entreprise⁵² ». Les budgets annexes relatifs aux lotissements et aménagement de zones d'activité peuvent être subventionnés par le budget principal à condition que cela ne conduise pas à des tarifs anormalement bas pour l'utilisateur, qui seraient constitutifs de libéralités, et à condition que cela n'entraîne pas une méconnaissance des règles afférentes aux interventions économiques des collectivités territoriales. La vérification de ces conditions implique une réelle transparence et donc une décision explicite et motivée de subvention ou d'avance à ces budgets annexes, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La traduction budgétaire de ces décisions apporterait par ailleurs une meilleure lisibilité de la situation financière du budget principal. La CARENE est invitée à formaliser par une délibération motivée les subventions et avances aux budgets annexes « aménagement » et « immobilier entreprises ». En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait part du projet de clôture du budget annexe « aménagement ».

⁵⁰ Voir débat d'orientation budgétaire 2024, séance du 19 décembre 2023 et prospective du budget annexe transport.

⁵¹ - 0,2 M€ fin 2022, déficitaire depuis 2020. Le budget principal dispose par ailleurs d'une créance récupérable sur ce budget annexe aménagement de 0,5 M€. Aucun remboursement n'a cependant été effectué depuis 2014 (Premier compte de gestion disponible de manière dématérialisé).

⁵² - 0,09 M€ fin 2022, déficitaire depuis 2020, le déficit ayant atteint 7,1 M€ en 2021.

2.5 Des relations financières entre communes membres marquées par une forte péréquation et l'absence de pacte financier et fiscal

2.5.1 Une mutualisation de services portée par la ville centre autant que par l'agglomération

Conformément à l'article [L. 5211-39-1 du CGCT](#), la CARENE s'est dotée d'un schéma de mutualisation qu'elle a mis à jour en 2021. Outre les mutualisations entre la CARENE et Saint-Nazaire, le principal service mutualisé, porté par la CARENE, est celui d'instruction des autorisations de droit des sols. Si l'offre tend à s'élargir, le montant des services portés par la CARENE pour le compte des communes autres que la ville centre reste modique. La mutualisation des services entre la CARENE et la ville de Saint-Nazaire est en revanche plus conséquente : la direction générale ainsi que huit directions générales adjointes étant mutualisées. Ces services étaient en 2020, avant remise à plat des conventions de mutualisation portés pour moitié par la CARENE et pour moitié par la ville de Saint-Nazaire⁵³, les effectifs d'un même service pouvant être répartis entre les deux entités. L'un des objectifs du schéma de mutualisation est la simplification de l'organisation en faisant porter par une seule entité l'ensemble d'une direction.

Le coût des services communs gérés par la CARENE pour le compte des communes membres fait l'objet d'une déduction de leur attribution de compensation (AC)⁵⁴. En 2024⁵⁵, cette déduction de l'AC devrait représenter 3,09 M€ dont 3,04 M€ pour la ville de Saint-Nazaire et 0,05 M€ pour l'ensemble des autres communes membres. À l'inverse les refacturations de la ville de Saint-Nazaire à la CARENE n'ont pas été intégrées au calcul de l'attribution de compensation. Elles ont augmenté sur la période de contrôle⁵⁶. La déduction des coûts des services communs de l'AC, si elle est autorisée par la loi, ne permet pas une bonne lisibilité de l'évolution de la masse salariale et des remboursements liés aux mutualisations. Par ailleurs, la déduction de l'AC correspond au coût total du service sans distinction entre masse salariale et autres coûts de fonctionnement. Ce mécanisme n'est par ailleurs pas neutre pour les communes membres de la CARENE. Le montant de l'attribution de compensation entre dans le calcul du potentiel fiscal⁵⁷ qui impacte lui-même le montant de la dotation globale de fonctionnement.

⁵³ Voir annexe à la convention de mutualisation de 2021.

⁵⁴ L'attribution de compensation correspond au reversement par l'intercommunalité aux communes membres de la partie des recettes liées à la fiscalité professionnelle excédant le coût des compétences qui lui ont été transférées par les communes.

⁵⁵ Voir délibération n° 2024.00026 du 13 février 2024 approuvant la modification des attributions de compensation.

⁵⁶ Elles représentaient 0,8 M€ en 2019, 1,4 M€ en 2022 (0,43 M€ au titre du remboursement de personnel aux comptes 621 et 0,97 M€ au titre de remboursements de frais au compte 62875) et devraient enfin représenter 2,1 M€ en 2023 (0,69 M€ au titre des remboursements de personnel au compte 6217, 1,4 M€ au titre des remboursements de frais au compte 62875).

⁵⁷ Voir le II de l'article [L. 2334-4 du CGCT](#).

« Pour les communes membres de groupements à fiscalité propre, la richesse tirée par la commune de son appartenance au groupement est valorisée dans le potentiel fiscal de la commune. En effet, la richesse « transférée » de la commune à l'EPCI n'est pas perdue puisque l'EPCI assume, en lieu et place de la commune, un certain nombre de compétences. Pour le calcul du potentiel fiscal, la richesse fiscale de l'EPCI est donc répartie entre les communes selon des règles dépendant du type de fiscalité adopté par l'EPCI. Cette ventilation de la richesse de l'EPCI est corrigée des attributions de compensation versées aux communes membres. » - Extrait du [guide pratique de la DGF édité par la DGCL](#).

Ainsi, les déductions d'attribution de compensation concernant essentiellement la ville de Saint-Nazaire, cela a pour effet de diminuer son potentiel fiscal (et donc de majorer ses dotations) et d'augmenter le potentiel fiscal des autres communes membres (et donc de diminuer leurs dotations). Les délibérations ayant acté les modifications de l'attribution de compensation⁵⁸ ne font pas mention de cette conséquence et n'évaluent pas l'impact financier par commune. Les élus n'ont donc pas disposé de toutes les informations utiles à leur décision. Dans le cadre de ses réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur estime l'impact financier comme marginal sans toutefois le chiffrer.

2.5.2 Fonctionnement de la CLECT

Conformément au IV de [l'article 1609 nonies C du CGI](#), la CLECT (commission locale d'évaluation des charges transférées) se réunit lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres afin d'évaluer le coût des charges transférées, sur la base du ou des derniers exercices comptables. Les modifications de compétences de la CARENE ont bien fait l'objet de réunions de la CLECT. Certaines prises de compétences ont donné lieu à un calcul dérogatoire de l'impact sur l'AC. Ainsi, dans le cadre de la prise de compétence relative aux chemins de randonnée, la CLECT a proposé que les attributions de compensation ne soient pas modifiées compte tenu de la difficulté à évaluer les coûts et de leur modicité⁵⁹. Si la CLECT a pour mission d'évaluer les charges relatives aux compétences transférées, seuls les organes délibérants des collectivités concernées et de l'EPCI sont compétents pour décider de l'impact du transfert de compétence sur les attributions de compensation. Or aucune délibération n'a été prise pour acter l'absence de déduction sur l'attribution de compensation du transfert de la compétence relative aux chemins de randonnée⁶⁰. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à régulariser la situation. La chambre en prend acte.

2.5.3 L'absence de pacte financier et fiscal

Toutes les communautés d'agglomération signataires d'un contrat de ville doivent, par délibération, adopter, en concertation avec leurs communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières⁶¹. La CARENE est bien signataire d'un [contrat de ville](#) sur l'ensemble de la période de contrôle. Elle n'a cependant finalisé aucun pacte financier et fiscal. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à ouvrir une concertation approfondie avec l'ensemble de ses communes membres en vue d'une adoption d'un pacte financier et fiscal au début du prochain mandat.

⁵⁸ Délibération n° 2024.00026 du 13 février 2024 et délibération n° 2022.000272 du 6 décembre 2022.

⁵⁹ Voir rapport de la CLECT du 9 février 2021.

⁶⁰ Le IV de l'article L. 1609 nonies C du CGI prévoit que « Lorsque le président de la commission n'a pas transmis le rapport précité aux conseils municipaux des communes membres ou à défaut d'approbation de celui-ci dans les conditions susmentionnées, le coût net des charges transférées est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. ».

⁶¹ Conformément au III de l'article [L. 5211- 28-4 du CGCT](#).

Recommandation n° 5. : Adopter par délibération un pacte financier et fiscal conformément à l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

2.5.4 Une péréquation marquée

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un mécanisme financier de péréquation intercommunale destiné à réduire les écarts de richesse entre les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre. Elle est facultative pour les communautés d'agglomération (CA) comme la CARENE⁶². Cependant, pour celles signataires d'un contrat de ville et n'ayant pas adopté de pacte financier et fiscal malgré l'obligation, ce qui est le cas de la CARENE, une DSC doit être instituée par l'assemblée et correspondre à un minimum de 50 % de la dynamique des recettes fiscales.

La CARENE a bien institué une DSC de 10,8 M€ depuis 2014, complétée d'une enveloppe de 3 M€ à compter de 2017⁶³. Les critères de répartition respectent la réglementation et le montant de la DSC est nettement supérieur au minimum légal de 50 % de la dynamique fiscale⁶⁴. La DSC est également supérieure à la moyenne des communautés d'agglomération (7,6 % pour la CARENE contre 3,62 % pour la moyennes des agglomérations des dépenses de fonctionnement de l'EPCI y compris reversement de fiscalité en 2020). La CARENE, dans un document de travail transmis à la chambre⁶⁵, souligne d'ailleurs le fait qu'elle figure parmi les intercommunalités les plus redistributives. L'importance donnée par la CARENE à cette péréquation justifierait d'autant plus la formalisation d'une stratégie dans le cadre d'un pacte financier et fiscal plus large, qui permettrait notamment de se positionner sur la répartition du FPIC (fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales), qui suit jusqu'à maintenant la répartition de droit commun.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CARENE bénéficie d'une situation financière satisfaisante mais fragile. Sur la période de contrôle, la dynamique des recettes a été supérieure à celle des dépenses, permettant une augmentation de sa capacité d'autofinancement. Cependant l'augmentation des recettes tient pour l'essentiel au contexte économique (dynamisme de la TVA) qui peut être variable selon les exercices budgétaires. Au contraire les nouvelles dépenses, essentiellement de personnel, gagent les marges de manœuvre de la collectivité pour l'avenir.

La CARENE doit établir un pacte financier et fiscal avec ses communes membres, outil obligatoire et pourtant absent, lui permettant d'agir éventuellement sur la fiscalité locale afin de stabiliser ses recettes.

⁶² Conformément à l'article [L. 5211-28-4 du CGCT](#).

⁶³ Voir délibération n° 2023.00215 du 10 octobre 2023.

⁶⁴ Plus du double de la dynamique fiscale entre 2022 et 2023 (6 M€) alors que le minimum légal est de 50 %.

⁶⁵ Présentation aux vice- présidents « dotation de solidarité communautaire 2023 »

L'évolution importante (+ 43 %) des charges de personnels traduit le manque de maîtrise et de suivi de cette charge importante, et l'évolution des coûts relatifs à l'école des Beaux-Arts (multiplication par 15 des contributions en 5 ans) n'a pas été suffisamment anticipée, justifiée ni maîtrisée. Le dialogue de gestion avec l'école devra être amélioré.

La CARENE s'est dotée d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) ambitieux (le rythme d'investissement prévu étant deux fois supérieur à la période précédente) mais qui n'a pas été totalement réalisé sur les premières années. L'important projet « héliYce+ » de lignes de bus à haut niveau de service met le budget annexe « transports » en tensions et nécessitera, malgré la hausse du versement mobilité et un endettement conséquent, une participation du budget principal d'au moins 30 M€, qui devra être prise en compte explicitement dans la prospective.

3 RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation et le pilotage des ressources humaines de la CARENE

Le régime indemnitaire, les emplois et rémunérations des emplois de directions, l'utilisation des comptes épargne temps ou le niveau d'absentéisme n'appellent pour leur part, pas d'observation de la chambre.

3.1.1 La stratégie de gestion des ressources humaines doit encore être affirmée

La CARENE dispose des « lignes directrices de gestion » depuis une délibération en date du 15 décembre 2020, modifiée le 28 juin 2022. Sur le fond, ces délibérations dressent des constats relatifs à la structure des effectifs et fixent des objectifs stratégiques, sans toutefois indiquer le nombre d'agents souhaités, la structure des effectifs attendue, ni les évolutions des métiers de la collectivité, ni comment celle-ci entend s'y préparer. Le bilan, obligatoire, de ses lignes de gestion n'est à ce jour pas réalisé par la CARENE. L'ordonnateur précise que la cyber-attaque d'avril 2024 a imposé de reporter la finalisation de ce bilan. Toutefois la chambre rappelle que ce bilan des lignes de gestion de 2021 aurait dû être réalisé annuellement (décret n°2019-1265, article 20).

La faiblesse de la vision prospective de la gestion des ressources humaines (RH) se retrouve par ailleurs dans les documents budgétaires, qu'il s'agisse du budget primitif qui ne chiffre pas le détail des évolutions envisagées pour la masse salariale (prise de nouvelles compétences, renforcement de la mutualisation, services nouveaux ou encore les évolutions réglementaires) ou du rapport d'orientations budgétaires (cf. partie finances), lequel ne donne pas de vision prospective de la masse salariale, ni de sa structure d'emplois, contrairement à l'obligation posée par l'article L 2312-1 du CGCT⁶⁶. La CARENE est invitée à développer la dimension prospective de sa masse salariale et de ses effectifs dans ces documents stratégiques.

⁶⁶ Article L 2312 1 CGCT (extraits) « (...) 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 (...) / le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail (...) ».

La création récente (2023) d'un poste de chargé de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), jusqu'alors non assurée, devrait permettre de communiquer aux élus une vision prospective des effectifs selon les projets de l'agglomération.

3.1.2 Les processus de contrôle interne doivent être renforcés

L'organisation des fonctions « ressources humaines » a fait l'objet d'une structuration progressive depuis la création du service commun en 2023. Un certain nombre de points de contrôle interne doivent toutefois être améliorés rapidement.

Jusqu'à présent, il n'existait pas de différenciation des fonctions entre les agents chargés d'inscrire les agents dans le logiciel RH et ceux chargés de leur mise en paye. Cette situation présentant des risques de fraude, la chambre recommande de séparer désormais ces fonctions et de limiter les droits d'accès au logiciel en fonction des missions des agents RH. À l'occasion de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que cette séparation des fonctions préconisée par la chambre, était désormais effective.

La consultation d'un échantillon de dossiers « agent » amène par ailleurs la chambre à indiquer qu'une meilleure tenue des dossiers est souhaitable, tant en ce qui concerne le classement des éléments des dossiers, que le constat de l'absence des comptes rendus d'entretien annuel d'évaluation, depuis 2021 pour la plupart des dossiers consultés.

La validité des permis de conduire pour les agents concernés fait l'objet d'un contrôle à l'embauche et d'une déclaration sur l'honneur à renouveler tous les ans. Le contrôle aléatoire de la conformité des déclarations permettrait à la collectivité de limiter son exposition aux risques de mise en cause éventuelle.

Le contrôle de l'honorabilité des agents (la capacité à exercer leurs fonctions selon leurs éventuelles condamnations pénales) est assuré lors du recrutement par l'extrait du casier judiciaire (bulletin n° 2). Pour les agents exerçant auprès de mineurs, la chambre recommande à la collectivité de demander annuellement un extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire et de s'assurer de l'absence d'une inscription de chaque agent au fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS), fichier tenu par le préfet du département⁶⁷. Il appartient à la CARENE de solliciter les services de l'État afin de mettre en place une procédure de saisine des services préfectoraux⁶⁸.

3.2 L'évolution des emplois

3.2.1 La hausse des emplois permanents

Au vu des comptes administratifs de la période, les effectifs permanents de la CARENE étaient de 468 en 2019 et 514 en 2023. L'agglomération a recruté 46 agents exprimés en équivalents temp plein (ETP), soit une hausse de 10 %. Le seul budget principal a progressé de 44 ETP, soit 18 %. Cette progression est essentiellement portée par le recrutement de titulaires dans la filière administrative.

⁶⁷ Article L. 133-6 du CASF.

⁶⁸ Article 706-53-7 du code de procédure pénale.

Ces 44 recrutements s'expliquent selon la CARENE par les nouvelles compétences de l'agglomération (6 postes)⁶⁹, par le rattachement à l'agglomération d'emplois mutualisés avec la ville (5 emplois) et pour le solde (33 ETP), par le choix de développer de nouvelles missions sur des compétences déjà exercées sur la période. L'essentiel des créations d'emplois (75 %) de la période tient donc au choix des élus de renforcer les services de l'agglomération. La chambre constate que contrairement à la réponse de l'ordonnateur, une faible partie de ces 33 emplois relève du renforcement des missions de transition écologique (5 emplois) et du développement économique (2 emplois), selon les éléments qui lui ont été transmis lors de l'instruction. La chambre constatant par ailleurs une hausse de la masse salariale sur la fin de période (partie 2.3.1.3), attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de maîtriser cette charge désormais récurrente.

3.2.2 Les emplois de cabinet et de direction

Les emplois de cabinet du président sont créés par délibérations et leur nombre est limité selon la population⁷⁰ de la collectivité. Sur la période, la CARENE avait la possibilité de créer trois emplois et seuls deux emplois de cabinet ont été créés par deux délibérations⁷¹. Le directeur de cabinet, agent de la ville de Saint-Nazaire est mutualisé depuis la convention délibérée le 13 décembre 2016.

La rémunération des collaborateurs est également encadrée⁷². S'agissant de la CARENE, les délibérations mentionnent bien ces plafonds qui sont également respectés dans les bulletins de paie. En revanche les arrêtés de nomination mentionnent l'indice de rémunération mais pas de régime indemnitaire. Or les bulletins de paie mentionnent bien un régime indemnitaire. L'ordonnateur a confirmé, sans les transmettre, l'existence d'arrêtés spécifiques précisant le régime indemnitaire des collaborateurs de cabinet.

Le premier contrat mentionne le statut de chef de cabinet alors que le deuxième ne fait qu'indiquer la mission de collaborateur de cabinet. Le contrat doit préciser la ou les missions spécifiques du collaborateur de cabinet conformément à l'article 5 du décret précité. La CARENE est invitée à compléter les contrats et arrêtés sur ces deux points (missions et rémunérations).

Le contrôle des emplois de direction générale (création par délibération et rémunération des agents) n'appelle aucune observation. Cependant les délibérations du 17 mars 2015, du 27 mars 2018 et 30 mars 2021 relatives à l'emploi de directeur général adjoint (DGA) de la communication, mentionnent que celui-ci est placé sous l'autorité du directeur de cabinet, non sous celle du directeur général des services (DGS). Cette situation est irrégulière puisqu'un collaborateur de cabinet ne peut diriger un service assurant une mission permanente de la collectivité⁷³. Le directeur de cabinet ne pouvait donc avoir autorité sur le DGA. Le dossier agent de cette DGA, montre que son évaluation annuelle est effectivement faite par le directeur du cabinet. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que ce lien n'était

⁶⁹ 1 ETP mobilité (itinéraires cyclables), 1 ETP CLSI et 4 pour le projet culturel de territoire.

⁷⁰ Articles 10 et suivants du décret 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet.

⁷¹ Délibération du 7 mai 2014 et du 21 mars 2017.

⁷² Article 7 du décret de 1987 « Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement ».

⁷³ Cour administrative d'appel de Lyon du 29 juin 2004 (n° 98LY01726).

que fonctionnel et non hiérarchique. La chambre rappelle cependant que cela ne correspond pas aux constats effectués pendant l'instruction, d'une évaluation faite annuellement par l'autorité hiérarchique, en l'occurrence le directeur de cabinet. La collectivité devra modifier ces délibérations relatives à l'emploi de DGA de la communication afin de préciser le positionnement de l'emploi et son rattachement au DGS dans l'organigramme comme annoncé dans la réponse de l'ordonnateur.

Recommandation n° 6. : Mettre fin au lien hiérarchique entre la chef de cabinet et la DGA « communication et attractivité » et la rattacher à l'autorité du directeur général des services conformément à la jurisprudence administrative.

3.3 Des avantages en nature à mieux encadrer

La CARENE a produit plusieurs délibérations relatives aux véhicules de fonction⁷⁴ et une délibération, de 2002, portant sur les logements de fonction⁷⁵ de stations d'épuration. Or le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 a réformé le régime des logements de fonctions sans que la CARENE n'intègre ces modifications, en distinguant désormais les logements faisant l'objet de concessions pour nécessité absolue de service, et les logements avec convention d'occupation précaire. Cette absence constitue une irrégularité qui doit être régularisée par délibération nominative (article L. 5211-13-1 CGCT).

Des véhicules de fonction sont accordés par délibération aux emplois fonctionnels et au chef de cabinet. Cependant la CARENE ne délibère pas chaque année sur les véhicules mis à disposition, contrairement à ce qui est prévu à l'article L. 5211-13-1 du CGCT.

Le DGS et plusieurs directeurs généraux disposent également de cartes associées à des véhicules de fonction. Les délibérations relatives à ces véhicules ne prévoient pas expressément la fourniture de carburant sur les temps privés (week-end, vacances) et aucune note encadrant l'utilisation des cartes carburant n'a été transmise, alors que certains usages correspondent à un usage privé. Les cadres de la CARENE ont donc bénéficié d'un avantage non expressément prévu par une délibération. L'ordonnateur dans sa réponse, ne remet pas en cause la nécessité de clarifier expressément les modalités d'usage des véhicules de fonction et qu'une délibération complémentaire devra clarifier ces dispositions.

Les avantages en nature (logements et véhicules) sont néanmoins mentionnés dans les éléments de paie des agents concernés et ainsi soumis à cotisation conformément à l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale⁷⁶.

⁷⁴ Délibérations du 8 septembre 2009 et 19 avril 2011.

⁷⁵ Délibération du 22 octobre 2002.

⁷⁶ L'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale précise que les cotisations de sécurité sociale, la CSG et la CRDS sont dues sur « toutes les sommes ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés ».

La chambre invite la collectivité à rédiger et diffuser une information sur l'usage des véhicules de fonction pour éviter les dérives d'usage.

Recommandation n° 7. : Délibérer sur les avantages (logements, véhicules et cartes carburant) en nature accordés aux agents dans les conditions prévues à l'article L. 5211-13-1 CGCT.

3.4 Le temps de travail à mieux contrôler

3.4.1 Temps de travail inférieur au temps de référence annuel jusque 2022

Du fait d'une délibération du 18 décembre 2001 qui fixait le temps de travail à 1 562 heures annuelles, le temps de travail théorique des agents de la CARENE était inférieur aux 1 607 heures annuelles de référence jusque 2022. La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique, imposant aux collectivités de délibérer sur les 1 607 heures, la CARENE s'est mise en conformité, par une délibération du 29 juin 2021.

Certains métiers bénéficient cependant toujours d'un temps de travail inférieur aux 1 607 heures « pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions », conformément à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Selon les données transmises à l'occasion du contrôle, la chambre constate que plus de 240 agents (47 % des effectifs, soit près de la moitié) bénéficient d'une telle minoration des 1 607 heures par l'ajout de jours de congés représentant environ 424 jours par an, pour un coût estimé à environ 100 000 € annuels⁷⁷.

Le contrôle des conditions de création et d'utilisation des comptes épargne temps, n'appelle pas d'observation.

3.4.2 La forte hausse des heures supplémentaires et complémentaires

La chambre constate la forte du nombre des heures supplémentaires et complémentaires depuis 2022. Le coût pour la collectivité est passé d'environ 250 000 € par an en moyenne à 300 000 € en 2022 puis 400 000 € en 2023.

Le temps de travail ayant en théorie augmenté en 2022 par la mise en conformité avec la loi de 2019 précitée, ce volume d'heures aurait dû se réduire. Interrogée sur les raisons de cette hausse, la CARENE indique les astreintes et aléas techniques du service des eaux, la variation de cinq à neuf jours fériés en semaine entre 2021 et 2023 pour le service des déchets, ou encore le fonctionnement en mode « normal » d'après « Covid » du service des piscines à compter de 2022. La chambre constate que les aléas techniques du service des eaux préexistaient à 2022, et que le « fonctionnement normal » des piscines, ne devrait générer des heures supplémentaires mais un ajustement des effectifs dédiés au service.

⁷⁷ Calcul théorique : un ETP travaillant à temps plein = 206 jours pour environ 50 000 € dans la collectivité. Le coût pour 424 jours = $424/206 \times 50\,000$ €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines fait l'objet d'un service commun depuis 2023 et devrait permettre d'améliorer les procédures de contrôle interne qui font défaut actuellement (séparation des fonctions de paye, contrôle de l'honorabilité des agents, usage des cartes carburants).

Les emplois permanents ont augmenté de 18 % sur la période sans que cette augmentation soit liée aux transferts de compétences nouvelles assumées par l'agglomération.

Le temps de travail a été revu en 2021 pour le mettre en conformité avec les 1 607 heures annuelles, même si 240 agents bénéficient encore d'un régime dérogatoire inférieur. Les heures supplémentaires sont cependant toujours en forte hausse sur la période.

4 UNE PRÉVENTION DES ATTEINTES A LA PROBITÉ À RENFORCER

4.1 Une mise en œuvre incomplète des dispositifs réglementaires et une stratégie de prévention à mettre en place

En matière de lutte contre les atteintes à la probité, la CARENE a l'obligation de mettre en place, puis gérer, plusieurs dispositifs : une procédure interne de recueil et de traitement des signalements⁷⁸, un référent déontologue⁷⁹, un référent laïcité⁸⁰ et un dispositif de référent déontologue de l' élu local⁸¹. Suite au départ, en septembre 2023, du référent commun aux trois premiers dispositifs, aucun référent « lanceur d'alerte » n'a été désigné et le poste est resté vacant cinq mois avant la désignation de référents déontologie et laïcité⁸². Des informations sur ce dispositif sont disponibles sur l'intranet mais nécessitent une mise à jour afin d'y faire figurer l'ensemble des informations prévues au décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 et notamment l'identité de ces personnes référentes. La CARENE devra également mettre en place une

⁷⁸ Ces signalements peuvent notamment être constitués par « des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation ... de la loi ou du règlement... » Article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

Voir article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 prévoit la formalisation d'une procédure de recueil des signalements. Il est précisé par le décret n° 2017 564 du 19 avril 2017. Ces dispositions ont été complétées depuis par la loi du 22 mars 2022, relative à la protection des lanceurs d'alerte, et le décret du 3 octobre 2022 qui abroge celui de 2017.

⁷⁹ Chargé d'examiner les situations de potentiels conflits d'intérêts dans lesquelles seraient placés les agents et d'apporter tous conseils aux personnes intéressées pour faire cesser ce conflit (Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires complétée par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017).

⁸⁰ Chargé d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout agent public qui le consulte (Article L. 124-3 et L2 du code de la fonction publique).

⁸¹ Le décret n° 2022- 1520 en date du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local crée quatre articles – les articles R. 1111-1 A à R. 1111-1 D – au sein du CGCT entrant en vigueur le 1^{er} juin 2023.

⁸² Les arrêtés n'ayant été signés qu'en février 2024.

procédure accessible aux partenaires extérieurs⁸³ et notamment aux cocontractants. La CARENE a transmis un bilan 2021, faisant état de deux saisines du référent, montrant donc une faible appropriation de ce dispositif, et aucun bilan n'a été transmis pour les années 2022 et 2023. La CARENE est invitée à renforcer sa communication sur ces dispositifs, à nommer un référent « recueil et traitement des signalements » et à s'assurer de manière générale, de la continuité de la fonction de référent éthique, déontologie et probité. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à nommer un référent pour le dispositif recueil et traitement des signalements et à travailler sur l'appropriation de ces dispositifs par les équipes et fait part de premières avancées sur ce dernier point. La récente nomination (mars 2024) d'un référent déontologue qui a déjà donné lieu à 18 saisines, constitue selon l'ordonnateur « un premier bilan encourageant ».

Recommandation n° 8. : Nommer un référent pour le dispositif « recueil et traitement des signalements » conformément l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et au décret du 3 octobre 2022.

L'agence Française anti-corruption (AFA) recommande la réalisation d'une cartographie des risques en matière d'atteinte à la probité. Cette connaissance des risques est de fait le premier pas vers leur maîtrise. La CARENE a indiqué ne pas en avoir établi. L'ordonnateur s'est cependant engagé dans le cadre des réponses aux observations provisoires de la chambre, à en finaliser une.

4.2 Un contrôle des déports en cas de conflit d'intérêts, effectif mais tardif

Les procès-verbaux et délibérations récents mentionnent, conformément aux articles L. 2121-15 et L. 5211-1 du CGCT, les élus présents ou représentés pour chacun des points à l'ordre du jour, et les élus n'ayant pas pris part au vote, pour prévenir de potentiels conflits d'intérêts. Des arrêtés de déport ont également été pris à compter de 2021, afin de gérer les situations de potentiel conflit d'intérêt. Ces derniers s'avèrent cependant tardifs, des décisions en lien avec ces déports ayant été prises avant leur signature.

La CARENE a ainsi attribué au CISN, employeur de l'épouse du président, avant qu'un arrêté de déport ne soit pris le 8 septembre 2021, des garanties d'emprunt (16,6 M€ de 2019 à 2021 / 77 M€ de capital restant garantis au 1^{er} janvier 2024), des financements (2,2 M€ de 2019 à 2021) et cédé des biens immobiliers à un prix inférieur au coût du marché (46 955 € pour une valeur estimée à 190 000 € HT) dans le cadre de la création de logements sociaux. Le financement des logements sociaux est encadré par des délibérations du conseil d'agglomération⁸⁴. Compte tenu de l'existence d'un cadre général relatif au financement des logements sociaux et de l'absence de fonction dirigeante de l'épouse du président au sein du groupe CISN, le risque de conflit d'intérêts lié à ces opérations est selon la chambre limité, mais n'est pas inexistant.

⁸³ Voir A du I de l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

⁸⁴ Délibérations du 15 décembre 2015 puis du 15 décembre 2020 relatives au financement des opérations de logements sociaux et délibération du 23 mars 2019 relative à la prise en charge du déficit foncier.

La CARENE a accordé une garantie d'emprunt en faveur de la Caisse d'épargne (employeur du Président, en suspension de contrat pendant le mandat), par décision 2020.00423 du 8 décembre 2020 signée par une vice-présidente, pour un emprunt de 10 M€ contracté par la SILENE dans le cadre d'une réhabilitation de logements sociaux. Là encore, le risque de conflit d'intérêts reste limité compte tenu d'une part du caractère régulier des garanties d'emprunts par la CARENE liées au financement de logements sociaux, et du fait que le président de la CARENE n'était pas précédemment positionné sur un poste de direction au sein de la caisse d'épargne (conseiller en gestion de patrimoine). Le risque n'est pas pour autant inexistant.

4.3 La situation clarifiée du fonds mécénat de Saint-Nazaire

La ville de Saint-Nazaire a approuvé⁸⁵ la création d'un fonds de dotation dénommé « [Mécènes à Saint-Nazaire](#) » dont l'objet est le financement des projets d'art dans l'espace public, la valorisation du « patrimoine du 20^{ème} siècle », la transition écologique, le soutien de projets liés à la biodiversité, ou de grands événements festifs et populaires. Certains participants annoncés lors du lancement de ce fonds ont des relations contractuelles avec la CARENE ou peuvent tirer avantages de projets menés ou financés par la CARENE, tels que les Chantiers de l'Atlantique, du fait du dévoiement du boulevard des Apprentis. La délibération de la ville de Saint-Nazaire autorisant l'adhésion de la ville à ce fonds prévoyait que le maire de Saint-Nazaire (et président de la CARENE) participerait au conseil d'administration de ce fonds de dotation. Le risque était qu'il influence les projets retenus et le cas échéant, que les projets financés apparaissent comme des projets communaux ou intercommunaux. Les dons provenant d'entreprises étant par ailleurs candidates ou titulaires de marchés publics auraient ainsi pu être perçus comme des contreparties irrégulières à l'attribution de marchés publics. Les projets de statuts ont finalement été modifiés⁸⁶. La présidence de ce fonds ne sera pas assurée par le maire de la ville mais par une personnalité qualifiée désignée par le conseil municipal. Ces modalités bienvenues permettent d'écarter *a priori*, pour la CARENE, tout risque de conflit d'intérêts.

4.4 Des avantages en nature des élus qui devraient être précisés

Les vice-présidents de l'agglomération bénéficient de l'un des abonnements suivants : vélo à assistance électrique, transports en commun STRAN et Lila Presqu'île ou stationnement. Une carte « carburant » peut également être mise à leur disposition pour faciliter la prise en charge des frais de déplacement engagés à l'occasion des réunions des conseils ou comités, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs de la commission consultative des services publics locaux et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement.

Ces modalités de prise en charge excèdent celles prévues par l'article L. 5211-13 du CGCT, qui ne permettent que le remboursement des frais de déplacements aux réunions se déroulant hors de la commune de l' élu. Ainsi les abonnements pris en charge forfaitairement sont susceptibles d'excéder les frais qui auraient été effectivement pris en charge par application des textes. Le risque de dérive est plus marqué encore concernant les cartes « carburant » : en effet ces dernières ne sont pas associées à un véhicule de la CARENE mais aux vice-présidents

⁸⁵ Par délibération n° 2023.00203 du 29 septembre 2023.

⁸⁶ Par délibération de la ville de St-Nazaire n° 2024.00118 en date du 28 juin 2024.

ayant choisi cet avantage. L'engagement et la liquidation de ces dépenses sont ainsi décorrélés du contrôle de l'effectivité du déplacement donnant droit à indemnisation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à supprimer ces avantages en nature excédant ceux prévus par la loi et à se conformer aux modalités de prise en charge prévues par l'article L. 5211-13 du CGCT.

Recommandation n° 9. : Supprimer les avantages en nature au bénéfice des élus excédant ceux prévus par la loi et à se conformer aux modalités de prise en charge prévues par l'article L. 5211-13 du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CARENE doit renforcer la mise en œuvre des dispositifs de prévention et de traitement des atteintes à la probité en assurant notamment la continuité des fonctions de référent (déontologie, laïcité et traitement des signalements), une communication efficiente relative à ces dispositifs et la mise en place d'une stratégie de prévention s'appuyant sur une cartographie des risques, inexistante à ce jour.

Des arrêtés de déport ont été pris à partir de 2021 pour gérer des situations de potentiel conflit d'intérêts, mais ces dispositifs ont été trop tardifs.

Les vice-présidents de l'agglomération bénéficient d'avantages en nature excédant le cadre légal et notamment de cartes « carburant ». Ces avantages, irréguliers, doivent être supprimés.

5 UNE COMMANDE PUBLIQUE PRÉSENTANT DES IRRÉGULARITÉS

5.1 Une stratégie d'achat durable non formalisée, une planification des achats perfectible et un contrôle interne à renforcer

L'organisation de la commande publique est partiellement déconcentrée dans les directions. Les unités d'accompagnement administratif déployées auprès des différentes directions assurent la rédaction, la gestion de la procédure de mise en concurrence et l'exécution des marchés, jusqu'à 40 000 € HT pour les fournitures et services, et jusqu'à 100 000 € HT pour les travaux. Au-delà de ces seuils, les marchés sont rédigés par les services ou référents administratifs ou achats (si marché en groupements de commandes ou complexes) puis transmis pour validation au service achats et marchés publics. Cette organisation apparaît relativement claire et fonctionnelle.

La CARENE n'a cependant pas encore établi de SPASER (schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables)⁸⁷ alors même qu'elle est soumise à cette obligation depuis 2023. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CARENE a fait part des démarches déjà entreprises en vue de l'adoption de son SPASER et de son projet de voter ce dernier fin 2024.

⁸⁷ Conformément à l'article L. 2111-3 du CCP.

Recommandation n° 10. : Voter et publier le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsable conformément aux articles L. 2111-3 et D. 2111-3 du code de la commande publique.

La planification des achats reste également perfectible. Le code de la commande publique indique que la valeur du besoin à prendre en compte pour déterminer la procédure de mise en concurrence applicable, est la valeur totale des fournitures et services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle (article R. 2121-6 du CCP). Afin d'estimer les besoins, et donc les procédures applicables à leurs achats, les collectivités doivent recenser les besoins en utilisant une nomenclature commune à l'ensemble des services. La CARENE utilise la nomenclature NADEGE (nomenclature d'achat et de gestion)⁸⁸, dont le code est renseigné dans le logiciel « finances » pour chaque achat. Cette connaissance rétrospective des achats par code de nomenclature a permis sur les dernières années au service des marchés publics de lancer des marchés ou accords-cadres de fournitures et services, communs à plusieurs services de la CARENE. L'ordonnateur évoque également un recensement informel par le biais de rencontres avec les services pour évoquer leurs marchés à passer. La planification des achats pourrait être encore améliorée par la formalisation d'un recensement annuel des besoins et par l'accès rendu possible aux directions et unités d'accompagnement administratif à cette estimation des besoins, pour déterminer la procédure applicable à leurs achats.

La chambre note positivement que, sur la période au contrôle, les dépenses rattachables à une procédure de marché public ont augmenté (60 M€ en 2019 – 94 M€ en 2023). Pour les charges à caractère général, la part des dépenses non rattachées à un numéro de marché est ainsi passée de 61 % à 35 %. La liste des marchés passés directement par les services, de gré à gré ou après demande de trois devis, révèle cependant quelques cas de dépassement des seuils internes et de « saucissonnage »⁸⁹ ayant entraîné le non-respect des règles de publicité⁹⁰. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à renforcer le contrôle interne, afin de s'assurer du respect des prérogatives de chaque service, et des règles de mise en concurrence en fonction du montant estimatif du marché à passer.

⁸⁸ Ancienne nomenclature officielle du 13 décembre 2001, dont les acheteurs peuvent s'affranchir depuis 2004.

⁸⁹ Passation de plusieurs commandes pour un même besoin afin de limiter le montant de la commande et d'alléger la procédure de mise en concurrence applicable.

⁹⁰ L'étude de faisabilité de la piste cyclable mer- Brière a fait l'objet d'un 1^{er} marché notifié le 5 novembre 2020 de 77 800 € HT dépassant les seuils internes puis d'études complémentaires pour 18 900 € HT notifiées le 30/11/2021. Le cumul de ces deux marchés dont l'objet répondent au même besoin conduit ainsi à franchir le seuil des 90 000 € HT, impliquant la publication d'un avis d'appel public à concurrence.

Des études d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'un montant de 61 688,50 € HT, notifiées le 10 mai 2021 ont également été passées directement par les services, alors que le service marché aurait dû valider le dossier de consultation entreprises et organiser une mise en concurrence.

Le 6 février 2020, ont été notifié 3 marchés d'acquisition de pompes submersibles pour un total de 75 542,35 € HT et un dernier marché de remplacement d'une pompe d'alimentation de 24 529,70 € HT auprès de la même société. Là encore, la procédure et les pièces du dossier de consultation auraient dû être validés par le service marché et un avis d'appel public à concurrence aurait dû être publié, le seuil des 90 000 € HT étant dépassé.

5.2 Des marchés signés en outrepassant les délégations

Le bureau de la CARENE dispose d'une délégation du conseil communautaire pour autoriser la signature des marchés et accords-cadres dont le montant est supérieur au seuil des marchés de travaux formalisés. Le président dispose, lui, d'une délégation de pouvoir pour les marchés et accords-cadres inférieurs à ce seuil et pour leurs avenants. Il a par ailleurs donné délégation à certains vice-présidents pour signer ces derniers. Or certains marchés et avenants supérieurs aux seuils ont été signés par des vice-présidents, sans autorisation préalable du bureau : un accord-cadre d'un montant maximum de 51,2 M€ HT relatif aux travaux sur les réseaux, branchements et ouvrages AEP, Eaux usées, Eaux signé en 2020 et les avenants 3 et 4 au marché de collecte des déchets ménagers de 2015 (montant initial de 9,7 M€ HT) prolongeant la durée du marché de 1 ans et 7 mois pour un coût supplémentaire de 2,6 M€ HT.

Par ailleurs, les délégations au bureau comme au président sont données sous réserve de l'inscription des crédits au budget. Or dans le cadre de l'opération « héliYce+ » précitée, le bureau a autorisé la signature de deux accords-cadres dont les montants maximums étaient deux fois supérieurs aux montants inscrits en autorisation de programme : l'accord-cadre relatif à la réalisation de travaux en rapport avec l'opération « héliYce+ » (montant maximum de 130 M€ HT) et le marché d'acquisition de bus électriques (montant maximum de 80 M€ HT), outrepassent sa délégation. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le montant maximum des accords-cadres a été fixé à un montant supérieur au montant prévisionnel afin de garder une certaine souplesse en exécution et éviter la passation d'avenants et qu'il modifiera les délégations au bureau afin de permettre au bureau d'autoriser la signature d'accords-cadres dont le montant maximum excède les crédits disponibles. La chambre rappelle qu'une telle mesure présente cependant un risque important en matière de suivi financier des projets et des financements disponibles.

5.3 D'importants avenants de prolongation de marchés irréguliers

L'article L. 5 du code de la commande publique (CCP) impose que les contrats relevant de la commande publique soient conclus pour une durée limitée. Cette durée doit être définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique, conformément à l'article L. 2112-5 du CCP. L'article R. 2112-4 du CCP indique qu'un marché peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte sa durée totale. Par ailleurs, les modifications des marchés sont encadrées par l'article L. 2194-1 du CCP. Elles ne sont possibles que dans les cas suivants : elles ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ; des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires ; des modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues ; un nouveau titulaire se substitue au titulaire initial du marché ; les modifications ne sont pas substantielles ou les modifications sont de faible montant.

Or trois marchés de la CARENE ont fait l'objet de prolongations pour des durées et montants significatifs. Le marché de « collecte des déchets en porte à porte » (7 ans, 9,7 M€ HT) a été, par deux avenants, prolongé d'un an et 7 mois et son montant augmenté de 2,6 M€ HT, ce sans autorisation du bureau et en outrepassant les délégations de la vice-présidente signataire. Le marché de gestion des déchetteries (5 ans, 3,7 M€ HT) a été prolongé d'un an pour un montant de 0,8 M€ HT. Le marché de gestion des aires d'accueil des gens du voyage (4 ans / 0,84 M€ HT) a été prolongé de 6 mois pour un montant de 0,1 M€ HT.

Pour l'ensemble de ces avenants, les motifs avancés par la CARENE ne se rapportent à aucun des cas de modification des marchés autorisés par l'article L. 2194-1 du CCP, ces impératifs étant prévisibles. La CARENE est invitée à mieux anticiper les procédures à lancer pour éviter la passation d'avenants de prolongation irréguliers.

5.4 Une gestion du projet « HelYce+ » susceptible d'entraîner des dérives financières et de planning

La CARENE a inscrit à son plan pluriannuel d'investissements un projet d'aménagement de trois lignes de bus à haut niveau de service dit « héliYce+ » pour un montant de 154 M€ HT. Ce projet stratégique de la CARENE est aussi, sur le plan financier, le plus important en cours. Son financement et plus généralement l'équilibre du budget annexe « transports » qui porte ce projet, apparaissent comme contraints. Il s'agit également d'un projet long (2022-2028) et complexe⁹¹. Son montage contractuel et son suivi doivent donc impérativement permettre une coordination efficace et une excellente maîtrise, tant financière que du planning de réalisation de l'opération.

5.4.1 Une organisation complexe des études

La CARENE a fait le choix d'assurer une partie de la maîtrise d'œuvre en interne, grâce à la mise à disposition du bureau d'étude d'aménagement urbain (BEAU) de la ville de Saint-Nazaire. La maîtrise d'œuvre est assurée par différents intervenants/entités en fonction des lots et des sections de voirie concernés⁹² et la mission d'ordonnancement, pilotage et coordination (OPC) des travaux est elle-même partagée par lots, un OPC interchantiers ayant par ailleurs été désigné. Cette organisation, particulièrement complexe, est susceptible de nuire à la bonne gestion de ce projet. La démultiplication des acteurs complexifie la coordination et pourrait ainsi induire des dérapages de plannings et financiers.

⁹¹ Outre le marché de travaux et sa maîtrise d'œuvre évoqués ci- après, des marchés d'études et de travaux distincts sont passés pour : le site de remisage, l'extension du dépôt actuel, l'acquisition du matériel roulant, la mise en place des systèmes de recharge en terminus et les études des systèmes (gestion de la priorité aux carrefours, SAEIV - système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs - et billettique). Le projet doit également s'articuler avec un projet de développement d'un réseau de chaleur industrialo- urbain sur certains tronçons.

⁹² Pour les lots 1 à 4 (voirie, réseaux souples, signalisation lumineuse, aménagement des espaces verts), la maîtrise d'œuvre est partagée par secteurs opérationnels entre un groupement de maîtrise d'œuvre externe et une maîtrise d'œuvre interne.

Pour le lot 5 (signalisation de chantier), la maîtrise d'œuvre est assurée par la maîtrise d'ouvrage, assistée par un OPC inter chantiers non désigné au stade de l'appel d'offres travaux.

Pour le lot 6 (dévoiements de réseaux eau potable, eaux pluviales et eaux usées), la maîtrise d'œuvre est partagée, en fonction de la complexité des opérations entre une maîtrise d'œuvre interne (CARENE Direction cycle de l'eau) et un bureau d'étude externe. La répartition précise n'est pas précisée dans l'accord- cadre. Le maître d'œuvre n'est pas déterminé au stade de la passation de l'accord-cadre relatif aux travaux.

Par ailleurs, si les missions de maîtrise d'œuvre sont réglementées et font l'objet de jalons liés à la validation des différentes phases d'étude et à l'évolution des coûts de travaux, il n'en est pas de même pour les études réalisées en interne. Ainsi, les études réalisées par le bureau d'études de Saint-Nazaire ne font pas l'objet d'un contrat spécifique au projet mais sont simplement régies par une convention générale de mise à disposition de services. Or à ce jour, pour les études gérées en interne, ni l'avant-projet, ni le coût prévisionnel des travaux n'ont été arrêtés, alors que le marché de travaux a déjà été passé. La CARENE est invitée à poser, pour la maîtrise d'œuvre réalisée en interne, des étapes de validation équivalentes à celles d'une maîtrise d'œuvre externalisée et à notamment faire valider la phase d'avant-projet et le coût prévisionnel des travaux. La CARENE indique assurer un suivi de ce projet dans le cadre d'un comité de pilotage⁹³. Ces affirmations n'ont cependant pas été étayées par la production à la chambre des comptes rendus, fiches financières ou décisions de validation de phases d'études.

5.4.2 Une première augmentation conséquente de l'enveloppe travaux

À l'issue des études préliminaires, un avenant au marché de maîtrise d'œuvre a été signé le 19 février 2024. Ce premier avenant fait entrevoir les premiers problèmes de coordination, des difficultés à tenir un planning jugé comme trop ambitieux et d'importantes dérives financières. Il a en effet pour objet de modifier l'enveloppe prévisionnelle affectée à la réalisation des travaux (+ 10 M€ soit une augmentation de 32 %) ; d'acter la reprise d'une partie des études du fait d'importantes modifications de programme et de problèmes de coordination avec un prestataire de la ville⁹⁴ ; d'acter le lancement anticipé d'un marché de travaux sous forme d'accord-cadre en cours d'avant-projet pour respecter le planning initial, non compatible avec une dévolution du marché de travaux classique et par conséquent de modifier la rémunération du maître d'œuvre (+ 1,3 M€ HT soit une augmentation de 45 %).

La modification de l'enveloppe financière évoquée ne concerne que la partie des travaux dont la maîtrise d'œuvre a été externalisée et ne permet donc pas aux élus ayant statué sur cette augmentation d'enveloppe, d'avoir une vue d'ensemble du projet et donc de sa soutenabilité financière. La CARENE devra veiller à ce que les évolutions de coût faisant l'objet d'une communication aux élus mentionnent le coût global des travaux, y compris ceux dont les études sont réalisées en interne. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur rejette cette proposition, faisant état de potentielles problématiques contractuelles avec le maître d'œuvre privé. La chambre rappelle qu'il est possible de fournir une information complète à l'assemblée tout en distinguant ce qui relève de la maîtrise d'œuvre interne et privée.

⁹³ Comité de pilotage intégrant : les techniciens, les élus des 3 communes concernées, la maîtrise d'œuvre externe et interne, la STRAN et les services supports (finances, juridiques et services administratifs) et évoquant une à deux fois par mois les questions techniques, juridiques et financières relatives à ce projet, validant les différentes phases d'études, l'avant-projet et le coût prévisionnel de travaux correspondant aux études réalisées en interne étant soumis à l'assemblée.

⁹⁴ La reprise des études est due à : un défaut de coordination avec le bureau de maîtrise d'œuvre urbaine désigné par la ville de St-Nazaire ; une modification de l'emplacement du terminus et à une reprise d'une partie de l'avant-projet qui bien que conforme aux études préliminaires validées, ne correspond plus aux nouvelles ambitions de l'agglomération.

Enfin, l'avenant a été rédigé de manière à éviter au maître d'œuvre une pénalité⁹⁵ prévue au marché en cas de non-respect de l'enveloppe contractuelle⁹⁶. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les pénalités n'avaient pas été appliquées, l'augmentation de l'enveloppe travaux (+ 32 %) étant imputable à la CARENE.

5.4.3 Un montage juridique des accords-cadres relatifs à l'opération favorisant une perte de maîtrise financière des plannings et ne permettant pas de retenir les offres les plus avantageuses

Les accords-cadres de travaux relatifs aux trois lignes de bus à haut niveau de service (130 M€ HT maximum) et d'acquisition de bus électriques (80 M€ HT maximum) ont été passés avec un montant maximum deux fois supérieur au montant inscrit en autorisation de programme. Outre le risque juridique évoqué précédemment (Cf. partie 5.2), ce montage juridique présente un risque significatif d'engagement au-delà des autorisations de programme et donc des capacités financières de la collectivité. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur mentionne l'existence de COPIL et COTECH qui valideraient également les engagements liés à l'exécution des accords-cadres et comprennent en leur sein des vice-présidents de la communauté d'agglomération, sans cependant fournir de comptes rendus de ces instances. Il rappelle par ailleurs qu'aucun engagement en dépassement de l'autorisation de programme ne peut être pris sans une délibération préalable. La chambre note cependant que le risque est d'atteindre le montant de l'autorisation de programme sans avoir réalisé la totalité des travaux, et de ne pas être en mesure de financer une augmentation de l'autorisation de programme.

Afin de gagner du temps, le marché de travaux a été passé alors même que la collectivité ne disposait pas de l'ensemble des études d'avant-projet. La part des études externalisées a en effet été scindée en deux phases et seul l'avant-projet de la 1^{ère} phase a été validé⁹⁷. Les études internalisées n'ont pas donné lieu à un avant-projet validé formellement ni à une validation du coût prévisionnel des travaux. La CARENE démarre donc les travaux avant même que le coût prévisionnel de l'ensemble des travaux n'ait été établi. Sans cette vision globale et compte tenu de l'exécution par bons de commandes ou marchés successifs, le risque de dérive budgétaire est significatif.

⁹⁵ De 0,13 M€ HT pour la phase 1 (5 % x 8,69 % (taux de rémunération) x 29 086 403 € HT = 126 380 €). L'impact pour la phase 2 ne pourra être déterminé qu'après détermination du coût prévisionnel des travaux.HT.

⁹⁶ La rémunération provisoire du maître d'œuvre correspond en effet à un pourcentage de l'enveloppe prévisionnelle travaux fixée par le maître d'ouvrage (la CARENE) dès la consultation. À l'issue des études d'avant-projet, le coût prévisionnel des travaux est fixé sur proposition du maître d'œuvre. Le pourcentage de rémunération du maître d'œuvre est appliqué à ce coût prévisionnel des travaux. Sa rémunération devient définitive. Dans ce marché, la CARENE avait prévu une diminution de la rémunération du maître d'œuvre (de 5 %) si le coût prévisionnel des travaux était supérieur à l'enveloppe initiale de plus de 2 %. Dans le cas présent, l'écart était de 32 %. Afin de ne pas pénaliser le maître d'œuvre, la CARENE a ainsi augmenté l'enveloppe prévisionnelle de travaux contractuelle avant de fixer le coût prévisionnel de travaux. L'écart n'étant plus que de 1,84 %, le maître d'œuvre a vu sa rémunération augmenter proportionnellement au montant prévisionnel des travaux sans diminution de son pourcentage de rémunération.

⁹⁷ Des reprises d'études ont été demandées concernant la 2^{ème} phase suite à des problèmes de coordination.

Aucun délai contractuel n'est déterminé ni même déterminable dans l'accord-cadre lui-même. Les délais sont fixés dans le cadre de chaque bon de commande ou marché subséquent. Le montage juridique, impliquant une absence d'engagement des entreprises sur un délai global, présente un risque important de dérive des délais de travaux. Si en réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'aucun glissement de planning n'est constaté, la chambre rappelle que l'absence d'un planning global de l'opération constitue un risque pour la collectivité.

Les lots les plus importants⁹⁸ sont multi-attributaires. Les bons de commande sont répartis entre les 2 ou 3 attributaires les mieux placés, suivant les lots⁹⁹. Une partie des bons de commande est donc attribuée à des candidats n'étant pas les mieux placés, plus chers et/ou moins performants techniquement. Cette pratique s'avère contraire à la règle générale posée par l'article [L. 2152-7 du code de la commande publique](#) prévoyant que le marché est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. La répartition entre attributaires est réalisée en fonction du nombre de bons de commande et non en fonction du montant total des commandes. Ce montage permet donc de favoriser l'un des attributaires en lui attribuant les commandes les plus importantes. Enfin, l'accord-cadre prévoit la possibilité de bons de commandes sur la base de prix non prévus au bordereau des prix de l'accord-cadre (en méconnaissance des articles R. 2162-2 et R. 2162-13 du CCP, de la jurisprudence¹⁰⁰ et des préconisations de la direction des affaires juridiques¹⁰¹), n'ayant donc pas fait l'objet d'une mise en concurrence, et sans fixer de limite à cette pratique, susceptible donc de fausser la concurrence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CARENE doit formaliser son schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, obligatoire depuis 2023. La part des dépenses hors marchés s'est réduite sur la période de contrôle. La chambre note cependant quelques anomalies dans les marchés de faible montant passés par les directions, qui justifient un renforcement du contrôle interne. L'analyse d'un échantillon de marchés a par ailleurs révélé que certains marchés ou avenants ont été signés en outrepassant les délégations accordées. Trois avenants de prolongation à d'importants marchés de services ont également été passés en méconnaissance du code de la commande publique. La CARENE devra à l'avenir mieux anticiper le lancement des consultations.

⁹⁸ Lot 1 voirie : 86 M€ HT ; lot 2 réseaux souples : 18 M€ HT ; lot 4 espaces verts : 14 M€ HT (exécutés à la fois par l'émission de bons de commande et par marchés subséquents).

⁹⁹ Voir article 4.2 du CCAP : Pour le lot 1 : la ½ des bons de commande est attribuée au candidat le mieux placé, et ¼ des bons de commande est attribué à chacun des 2 candidats suivants.

Pour les lots 2 et 4 : 2/3 des bons de commandes est attribué au candidat le mieux placé et 1/3 au candidat suivant.

¹⁰⁰ TA Versailles, 24 mars 1994, Préfet de l'Essonne c/ président du conseil général de l'Essonne, Lebon Tables, p. 1036

¹⁰¹ [Fiche de la direction des affaires juridiques \(DAJ\) relative aux accords-cadres en date du 1^{er} avril 2019](#)

Enfin, la gestion du projet « héliYce+ », de déploiement de lignes de bus à haut niveau de service (154 M€ HT), ainsi que le montage juridique des marchés passés y afférents présentent d'importantes fragilités. La maîtrise d'œuvre est éclatée entre plusieurs intervenants, augmentant les risques de mauvaise coordination. La part des études réalisée en interne est insuffisamment cadrée. Le marché de travaux a été lancé avant d'avoir arrêté l'avant-projet et le coût prévisionnel de l'ensemble des travaux. Les délais ne sont pas fixés dans l'accord-cadre de travaux et ce dernier prévoit de passer des commandes à des candidats n'ayant pas remis la meilleure offre. Des accords-cadres (travaux – 130 M€ HT et acquisition de bus – 80 M€ HT) ont été passés avec des montants maximum deux fois supérieurs aux montants votés dans les autorisations de programme. Ces conditions favorisent des dépassements du coût prévisionnel de l'opération et du planning. La chambre a déjà constaté certaines dérives comme la reprise d'études liée un défaut de coordination imputable à la CARENE et l'augmentation de l'enveloppe travaux de 10 M€ HT (soit 32 % de l'enveloppe travaux dont les études ont été externalisées).

6 UNE AMBITION LOUABLE DE CONSOMMATION LIMITÉE DES ESPACES NATURELS, QUI DEVRA TOUTEFOIS ÊTRE RENFORCÉE ET MIEUX PILOTÉE

6.1 Le contexte réglementaire national : un objectif de sobriété foncière promu depuis longtemps par la loi qui devrait être fortement renforcé avec l'entrée en vigueur prochaine du dispositif « Zéro artificialisation nette » (ZAN)

La transformation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers en espaces urbanisés, si elle est nécessaire pour répondre au dynamisme économique et démographique de certains territoires, entraîne un certain nombre de conséquences néfastes¹⁰² (Annexe n° 88). Afin de réduire ces impacts négatifs et de promouvoir une gestion économe de l'espace, le cadre législatif a été fortement renforcé au cours des vingt dernières années¹⁰³. La loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. La [loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, visant à faciliter la réalisation des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux](#) vise à intégrer progressivement ces objectifs dans les documents d'urbanisme des collectivités.

¹⁰² [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#).

¹⁰³ Rapport d'information du Sénat n° 584 déposé le 12 mai 2021.

6.2 L'ambition de la CARENE, d'un développement du territoire tout en limitant la consommation d'espaces non artificialisés, devra se renforcer

6.2.1 L'objectif de limitation de la consommation foncière en extension dans le SCoT

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la métropole Nantes-Saint-Nazaire actuellement en vigueur est exécutoire depuis le 21 février 2017. Son périmètre couvre cinq établissements de coopération intercommunale (EPCI) : Nantes Métropole, la CARENE, et les trois communautés de communes, de la région de Blain, d'Erdre et Gesvres et d'Estuaire et Sillon.

Comme le prévoit la loi¹⁰⁴, son document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui est opposable aux plans locaux d'urbanisme, fixe des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par secteur géographique. Cette trajectoire de sobriété foncière doit être conciliée avec le dynamisme démographique et économique du pôle métropolitain. Afin d'opérer la conciliation entre ces deux objectifs, le DOO prévoit que l'urbanisation, qu'elle soit à destination d'habitat ou d'activités économiques, doit être contenue au maximum dans l'enveloppe urbaine existante, qui est définie comme un périmètre à l'intérieur duquel le tissu bâti existant est continu et forme un ensemble morphologique cohérent.

À ce titre, les communes de Nantes et Saint-Nazaire sont identifiées comme des centralités à renforcer, ayant vocation à accueillir 80 % de la croissance démographique et économique du pôle métropolitain. Par ailleurs, lorsque la densification de cette enveloppe urbaine n'est pas possible, seule une extension limitée de celle-ci est autorisée par le DOO. Ce dernier cible ainsi, à horizon 2030, une réduction de 50 % de l'urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine par rapport à la période précédente, anticipant en partie l'objectif fixé dans le cadre du ZAN par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021. À cette fin, des objectifs différenciés minimums sont définis pour chaque intercommunalité, à savoir une réduction de 50 % pour Nantes Métropole et de 35 % pour les quatre autres EPCI couverts par le SCoT.

L'analyse de la réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) peut être réalisée en Loire-Atlantique à partir de deux bases de données en libre-service. La première, dont les données publiques s'arrêtent en 2020, est issue du travail mené à l'échelle nationale par le ministère du développement durable sur le projet OCSGE¹⁰⁵ à partir de l'interprétation des données ortho-photographiques et est utilisée par le département (base « BD MOS ») et par la CARENE. La seconde base de données (base nationale dite « CEREMA ») est également réalisée par le ministère du développement durable et constitue la référence nationale pour l'appréciation des consommations d'ENAF et est utilisée par la chambre pour ses constats (Annexe n° 99).

¹⁰⁴ [Article L. 141-6 du code de l'urbanisme.](#)

¹⁰⁵ Occupation des sols à grande échelle

Afin de limiter l'extension de l'enveloppe urbaine, le DOO du SCoT utilise la possibilité offerte par la législation d'imposer des densités minimales aux plans locaux d'urbanisme (PLU) inclus dans son périmètre¹⁰⁶. En l'occurrence, est définie une densité moyenne minimale de 20 logements par hectare au sein de zones ouvertes à l'urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine, cette densité étant rehaussée à 25 logements par hectare pour les pôles structurants à l'échelle des communes et à 40 logements par hectare pour Saint-Nazaire et l'intérieur du périurbain nantais.

Par ailleurs, en ce qui concerne spécifiquement les zones d'activités, le DOO prévoit que des réflexions doivent être systématiques sur les possibilités de densification, d'optimisation des droits à construire par un dimensionnement adapté des parcelles, d'optimisation volumétrique de l'espace par des formes urbaines compactes (coefficient d'espace vert, coefficient d'emprise au sol, etc.), de mise en place d'espaces mutualisés de circulation, de stationnement et de services pour les activités qui le permettent ou encore de traitement des friches et de remembrement dans une logique de rationalisation foncière.

Enfin, le SCoT se donne comme objectif de maintenir la proportion de 80 % d'espaces agricoles, naturels et forestiers sur son périmètre. À cette fin, il identifie des corridors écologiques à protéger de l'urbanisation ainsi que des zones agricoles à pérenniser, à hauteur d'un minimum de 80 000 hectares, répartis sur les 5 EPCI du pôle métropolitain.

6.2.2 Les objectifs de consommation limitée du foncier du SCoT traduits dans le PLUi de la CARENE sont encore insuffisants pour atteindre l'objectif national « ZAN » à l'horizon 2030

Le territoire de la CARENE compte 10 communes pour un total d'environ 32 000 hectares dont la moitié correspond à des espaces naturels, notamment des zones humides. Ce territoire est donc fragile et soumis à une forte pression immobilière.

Le PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) de la CARENE couvre l'ensemble du territoire de cette intercommunalité et fut adopté le 4 février 2020. Antérieur à la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021, il ne lui était pas soumis mais devra intégrer avant 2028¹⁰⁷ les objectifs de réduction de 50 % des nouvelles surfaces artificialisées. Pour autant le PLUi de la CARENE intègre déjà un objectif de réduction de la consommation des « espaces naturels, agricoles et forestiers » (ENAF) de 36,5 %¹⁰⁸ par rapport à la période de référence utilisée dans le SCoT de 2004-2012, dépassant ainsi l'objectif chiffré du SCoT en vigueur (- 35 %) et se conformant à l'esprit de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

Le PLUi distingue par ailleurs les ENAF consommés au sein de l'enveloppe urbaine et ceux en extension. Ainsi sur les 575 ha de consommations d'ENAF identifiés par la CARENE¹⁰⁹, 24 % sont dans l'enveloppe urbaine et 76 % (438 ha) sont en extension. Les consommations prévisionnelles (classées essentiellement en AU dans le zonage du PLUi) sont affectées pour 205 ha à l'économie (46 %), 171 ha à l'habitat (39 %), 43 ha pour les équipements publics (10 %) et 19 ha pour les opérations mixtes (4 %).

¹⁰⁶ [Article L. 141-8 du code de l'urbanisme.](#)

¹⁰⁷ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, visant à faciliter la réalisation des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

¹⁰⁸ De 690 ha à 438 ha dans le PLUi.

¹⁰⁹ De 779 ha à 575 ha dans le PLUi

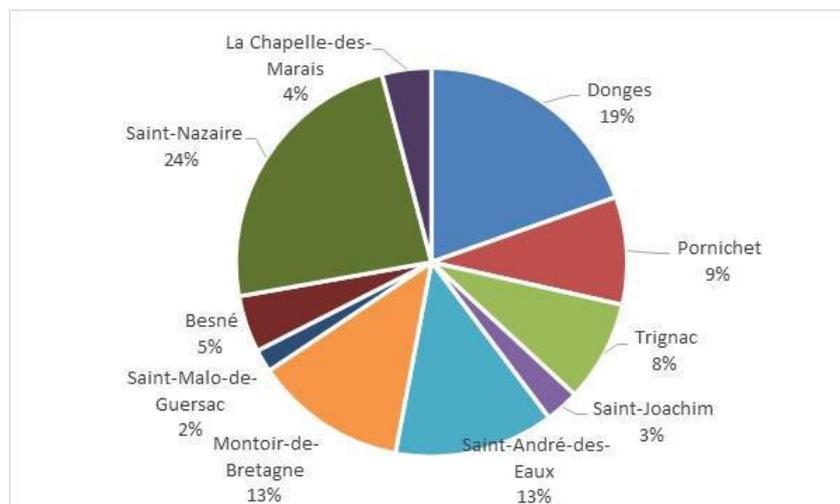
Ainsi le PLUi de la CARENE s'inscrit dans la « trajectoire ZAN » sans encore y répondre totalement puisque la réduction d'ENAF mentionnée (36 %) ne concerne que les espaces NAF au-delà de l'enveloppe urbaine tandis que l'objectif « ZAN » de réduction de 50 % à l'horizon 2030 concerne tous les espaces NAF. La chambre constate que la réduction de consommation totale (dans l'enveloppe urbaine et en extension) des espaces NAF sur la période de référence de la CARENE n'est que de 26 %. La CARENE devra donc intégrer d'ici 2028 un effort important de réduction de la consommation prévisionnelle des espaces NAF pour atteindre l'objectif de 50 % à 2030.

La loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 prend en période de référence les années 2011 à 2020 afin de projeter la réduction de consommation d'ENAF à réaliser d'ici 2030.

Selon la base de données du ministère du développement durable (CEREMA), la CARENE a consommé 245,2 ha sur la période de référence (2011-2020). Cette consommation résulte principalement d'une artificialisation pour l'habitat (63 %) avant l'économie (25 %).

Parmi les dix communes, près de la moitié de la consommation de la période résulte de celle de la ville centre de Saint-Nazaire (25 %) et de Donges (20 %).

Tableau n° 3 : Tableau des consommations d'espaces sur la période 2011-2020 par commune



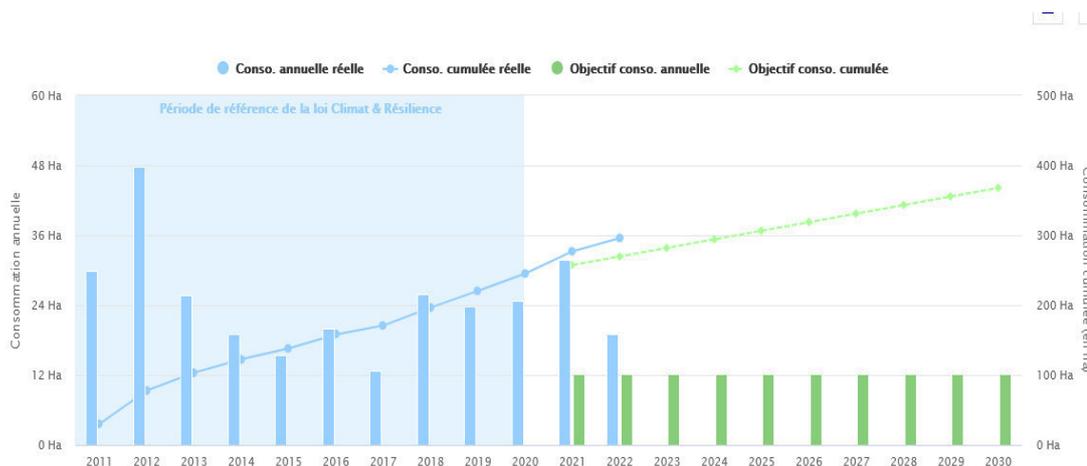
Source : portail de l'artificialisation. Ministère du développement durable

La CARENE reste cependant un territoire dont la consommation d'espaces naturels a été plus « efficiente » que la moyenne du département, tant par nouvel habitant (149 m²/nouvel habitant contre 229 m² pour la Loire-Atlantique) que par nouvel emploi créé (134 m²/nouvel emploi contre 166 en Loire-Atlantique).

La consommation de 245,2 ha sur la période de référence limite la consommation de la CARENE à 122,6 ha (50 %) d'ici 2030. Or la consommation d'espaces NAF sur les deux dernières années disponibles (2021 et 2022) montre que le territoire a déjà consommé 42 % de l'objectif à 2030. Certaines communes approchent à 80 % de l'objectif de leur territoire (Pornichet, Saint-Joachim, La Chapelle-des-Marais) quand la commune de Saint-Malo-de-Guersac dépasse déjà l'objectif territorialisé (Annexe n° 100).

Pour respecter l'objectif « ZAN » de 122,6 ha à l'horizon 2030, alors que la consommation en deux ans est de 42 %, la CARENE devra nécessairement revoir à la baisse sa moyenne de consommation annuelle d'ici là. En réponse aux observations l'ordonnateur a indiqué disposer de chiffres de consommation d'ENAF qui établiraient que la CARENE s'inscrit bien dans la trajectoire du ZAN, sans pour autant documenter ces affirmations. Il indique toutefois que les prochaines évolutions du PLUI contribueront à limiter la consommation d'ENAF pour s'inscrire dans la trajectoire ZAN.

Graphique n° 1 : Projection de la consommation cumulée à respecter pour la CARENE



Source : portail de l'artificialisation CEREMA

6.2.3 Les outils juridiques de limitation de la consommation de foncier dans le PLUi de la CARENE

Le PLUi a depuis son adoption en 2020, fait l'objet de plusieurs modifications qui ont amené la CARENE à modifier les zonages et réduire les surfaces urbanisables au bénéfice des zones naturelles ou agricoles (Annexe n° 111).

Par ailleurs, une zone classée AU (à urbaniser à moyen et long termes) pourra ne pas être totalement urbanisable compte tenu des contraintes environnementales pesant sur ces parcelles (présence de zones humides notamment). Ainsi selon l'ordonnateur, sur les 170 ha en zones AU que la CARENE a inscrits au PLUI, seuls environ 36 ha seraient urbanisables à l'horizon 2030.

Le PLUi reprend par ailleurs les règles du SCoT de densification de l'habitat différenciées selon la situation de l'opération. Ainsi pour les opérations réalisées en extension d'urbanisation, la densité attendue est de 20 logements à l'hectare (40 pour Saint-Nazaire) et 40 logements à l'hectare pour celles situées dans l'enveloppe urbaine. Le règlement graphique précise les zones de densification obligatoire. A l'occasion de la contradiction, l'ordonnateur a précisé que la révision n° 4 du PLUI qui serait applicable fin 2025, augmentera cette densification en extension de 30 à 60 logements à l'hectare selon les communes.

Le règlement du PLUi qui fixe les règles précises d'urbanisation des zonages contribue également à favoriser la densification. L'examen du PLUi permet d'identifier 99 zonages différents (zonages et sous zonages), définissant les règles applicables selon la destination du secteur (habitat, activités économiques, zone naturelle, etc.) mais aussi selon la localisation sur le territoire. La multiplication des spécificités présentes dans le règlement du PLUi de la CARENE, caractérise davantage un assemblage des PLU antérieurs qu'un projet totalement homogène.

La chambre constate cependant que le règlement traduit la volonté générale de densification. Ainsi les zones destinées à l'habitat (Uaa et Uab) ne prévoient pas de coefficient d'emprise au sol ni de limite de hauteur (autre que la proportionnalité au bâtiment permettant d'atteindre 26 mètres maximum) et posent un principe d'implantation en alignement des voies. Par ailleurs sur certaines zones de densification délimitées au règlement graphique, le dernier étage n'est pas comptabilisé pour calculer le nombre de places de stationnement à réaliser. Dans les zones d'activités (Uea, Ued et Uem) (commerciales et tertiaires), les emprises au sol ne sont pas règlementées et l'implantation des bâtiments se fait en principe à l'alignement. La hauteur des constructions est toutefois limitée (17 mètres au maximum).

Dans les zones d'habitat comme celles destinées à l'activité économique, le coefficient de « pleine terre » de potentiellement 30 % du foncier ou les reculs imposés pour l'implantation des bâtis par rapport aux limites de parcelles ne participent cependant directement pas à la densification du foncier mais améliorent la qualité de l'urbanisation selon l'ordonnateur.

La prise en compte des spécificités géographiques du territoire s'appuie également sur 65 OAP (orientations d'aménagement et de programmation) qui couvrent 519 ha du territoire, essentiellement dans l'enveloppe urbaine, ouverts à court, moyen ou long terme à l'urbanisation. Ces OAP définissent, chacune pour une partie du territoire seulement, des règles d'aménagement et de programmation, notamment de logements, que l'opérateur devra respecter pour l'obtention des autorisations d'urbanisme. Ces objectifs participent à la logique de densification et d'économie du foncier.

La CARENE a également institué une OAP « trame verte et bleue » couvrant l'ensemble des parcelles concernées du territoire afin de définir les orientations de préservation applicables à ces espaces souvent isolés, dans l'enveloppe urbaine ou dans les zones naturelles ou agricoles. La création de cette OAP au sein du PLUi conforte la protection de ces espaces, en la rendant opposable aux tiers.

6.2.4 Une forte intervention publique dans l'aménagement du territoire de la CARENE

Outre l'instruction des autorisations d'urbanisme, la CARENE maîtrise directement ou indirectement une part importante du foncier urbanisable. Ainsi sur les 519 ha d'OAP, elle en maîtrise 86 ha (16,5 %) soit directement, soit par les communes, soit par les établissements publics, notamment fonciers (EPF).

Elle est également un acteur important pour la production de logements, à travers le financement apporté aux actions du Plan Local de l'Habitat (PLH) et à son opérateur public (SILENE) mais également par sa société publique locale (SPL SONADEV) chargée des opérations d'aménagement de zones, tant pour l'habitat que pour les activités économiques. Depuis l'adoption du PLUi (2020) près de la moitié des logements construits sur le territoire intercommunal sont d'initiative publique.

La CARENE participe également à limiter l'artificialisation du foncier en accompagnant la rénovation énergétique des logements. En complément des aides de l'Anah (agence nationale de l'habitat), la collectivité finance 10 % des travaux d'un particulier occupant et 30 % pour un bailleur ou une copropriété. L'ambition est non seulement écologique et économique, mais permet aussi de maintenir ou de remettre sur le marché (de la location par exemple) des biens immobiliers qui seraient restés, ou devenus, vacants faute de rénovation. Ainsi entre 2019 et 2023, 28 logements vacants ont été remis sur le marché immobilier¹¹⁰.

Le bail réel solidaire (BRS) est un dispositif d'accession à la propriété sous condition de revenus. Créé par la loi Alur¹¹¹, il permet à un particulier d'acquérir un bien à un prix inférieur (de 15 % à 40 %) au prix du marché, grâce à un co-financement de la collectivité et de l'opérateur national (Organisme foncier Solidaire-OFS-). La CARENE apporte un financement sur le foncier acquis par l'OFS afin de lui permettre de préserver l'équilibre économique de l'opération. Le particulier bénéficiaire n'acquiert pas le foncier, qui reste propriété de l'OFS, mais le seul bien immobilier (maison ou appartement). Ce démembrement de la propriété permet de maintenir un coût d'accession réduit pour le particulier. L'intérêt est également de minorer la consommation du foncier sur la durée, puisque l'OFS, restant propriétaire, pourra en cas de cession de l'habitation s'assurer que le nouveau propriétaire réponde aux conditions du BRS. Ainsi, contrairement aux traditionnels « lotissements communaux », qui vendent un foncier à un prix subventionné par la collectivité sans maîtriser le devenir de ce bien (revente à des acheteurs aux profils non prioritaires ou pour une résidence secondaire par exemple), le BRS permet de maîtriser la « vocation » de ce foncier sur la durée. En 2024 toutefois, seuls 45 logements BRS sont en cours, sur les 320 prévus à horizon 2027 dans le PLH.

6.3 Un objectif de consommation du foncier qui pourrait être mieux justifié et mieux suivi

6.3.1 Le choix d'une consommation maximale du foncier autorisé par le PLUI pourrait être mieux justifié

6.3.1.1 La quasi- totalité de la consommation prévue des espaces naturels en extension d'urbanisation est la conséquence du choix de l'accueil d'une nouvelle population que le PLUi peine à justifier

Le PLUi projette un objectif de croissance de la population (+ 0,88 % par an) d'environ + 17 000 habitants par rapport à la période de référence de 2015, pour atteindre 140 000 habitants en 2030. La croissance de la population n'est pas due au solde naturel (différence entre les décès et les naissances sur le territoire), mais au solde migratoire (accueil de nouvelle population)¹¹².

¹¹¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹¹² Selon l'Insee l'évolution moyenne annuelle constatée entre 2015 et 2021 de 0,9 % est exclusivement due au solde migratoire. <https://www.insee.fr/fr/statistiques> . Intercommunalité- Métropole de CA de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) (244400644).

Pour accueillir cette croissance de population, la CARENE calcule qu'il est nécessaire et possible de construire 17 469 logements sur la période 2014-2030, soit environ 1 090 logements par an, dans l'épure du PLH en vigueur¹¹³.

Selon le PLUi, sur ces 17 469 logements, 8 045 sont nécessaires au maintien de la population actuelle, afin de tenir compte des facteurs de décohabitation des ménages, des résidences secondaires et des logements vacants. Le PLUi indique par ailleurs que 7 050 logements sont réalisables dans l'enveloppe urbaine (367 ha), soit 87 % du besoin de la population. La chambre en déduit, sur la base de 20 logements à l'hectare prévus en extension par le PLUi, qu'il manque donc environ 50 ha pour réaliser les 1 000 logements nécessaires pour répondre aux besoins de la population (8 045). Sur les 209 ha prévus d'urbanisation en extension dédiés à l'habitat, 159 ha (76 %) n'étaient donc pas utiles au maintien de la population, mais exclusivement à l'accueil d'une population nouvelle.

Les documents du PLUi peinent par ailleurs à justifier l'accueil de cette nouvelle population. À l'exception de l'objectif d'accueillir 3 200 nouveaux étudiants, correspondant aux nouveaux sites universitaires et au besoin en logements sociaux manquants au sens de la loi SRU¹¹⁴, mentionnés à hauteur de 2 246 logements, aucun recensement des besoins n'est effectué pour justifier la croissance de la population sur ce territoire contraint. Les besoins des entreprises en nouveaux salariés ne sont par exemple pas mentionnés alors qu'ils auraient pu contribuer à expliquer l'extension des zones d'activités et l'accueil de nouveaux ménages. La chambre estime à environ 5 000¹¹⁵ les logements nouveaux justifiés, contre les quelque 9 419 logements envisagés dans le PLUi¹¹⁶. La chambre admet, comme l'indique l'ordonnateur, que des prévisions précises d'embauches sont difficiles à établir sur le long terme, mais estime qu'un recensement avec des hypothèses hautes et basses aurait permis d'établir le potentiel de besoins de nouveaux salariés et donc de logements.

De même, l'extension de 117 ha des zones d'activités n'est que rarement justifiée par des projets envisagés ou le développement d'une filière. La justification de l'extension des zones d'activités repose sur la reconstitution du stock de foncier à 10 ans pour maintenir le niveau de cessions annuelles constaté sur la période précédente.

Le PLUi semble appuyer son objectif de production de logements et d'extensions des zones d'activités sur « son droit à consommer » des ENAF déduit de l'objectif de - 35 % du SCoT. Le PLUi applique un raisonnement « à rebours », et part du volume d'ENAF disponibles à l'artificialisation pour en déduire le nombre de logements réalisables.

La chambre invite la collectivité à mieux justifier la consommation envisagée de foncier ENAF lorsqu'elle devra réviser le PLUi, afin d'intégrer l'objectif ZAN de 2030.

¹¹³ PLH 2016-2021.

¹¹⁴ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹¹⁵ 3 000 étudiants et 2250 logements sociaux.

¹¹⁶ 17 464 logements sont prévus, dont 8 045 pour le maintien de la population en place et 9 419 pour la population nouvelle

Recommandation n° 11. : Mieux justifier les consommations envisagées d'espaces naturels agricoles et forestiers dans le plan local d'urbanisme intercommunal.

6.3.1.2 À défaut de justifications complète de l'objectif de croissance de la population, la stabilisation du trafic routier aurait pu constituer une cible conforme au PCAET pour en déduire la population supplémentaire que le territoire était en capacité d'accueillir

Le PCAET¹¹⁷ de la CARENE, approuvé le 19 décembre 2019, traduit les objectifs du territoire en matière de transition écologique et énergétique à l'horizon 2030. Une part conséquente de l'émission des gaz à effet de serre est émise par le trafic routier¹¹⁸. Le plan de déplacement urbain (PDU), approuvé le 4 février 2020, envisage de faire passer la part modale du véhicule, de 71 % en 2015, à 63 % en 2030, en développant l'offre de transports collectifs notamment à travers le projet précité « Helyce+ » (cf. partie finances). Le PDU simule l'effet de la croissance de population à 140 000 habitants, combiné aux efforts envisagés par la CARENE pour remplacer l'usage de la voiture. Globalement, le nombre de déplacements en voiture diminuerait de 2 %, alors que la population augmenterait dans le même temps de 13 %¹¹⁹. Dans le détail cependant, seuls les déplacements de moins de 3 kms diminueraient, les déplacements les plus longs (et donc les plus polluants) et notamment ceux liés aux trajets domicile- travail, augmenteraient de 10 %. Selon la chambre, en appliquant les mêmes ratios que le PDU, la population à atteindre serait d'environ 127 000 habitants pour ne pas augmenter le trafic automobile domicile-travail sur le territoire. La dernière population officielle¹²⁰ de la CARENE fait cependant déjà état de 129 000 habitants. La chambre invite la CARENE à tenir compte de cet objectif de réduction du trafic automobile pour fixer les orientations du PLUi, lors de sa révision qui intégrera l'objectif « ZAN » à l'horizon 2030. À l'occasion de la contradiction l'ordonnateur a précisé dans sa réponse que « la stabilisation du nombre de trajets domicile travail, la recherche de la qualité de l'air, ne peuvent constituer la seule référence pour estimer la capacité d'accueil du territoire et dimensionner l'accueil de nouvelles populations ».

6.3.2 Le suivi des indicateurs d'aménagement du territoire doit être amélioré

Le code de l'urbanisme¹²¹ prévoit que les PLUi doivent définir des indicateurs permettant de juger de l'efficacité de l'application du plan d'urbanisme au regard des objectifs qu'il s'est fixés. Le PLUi de la CARENE fait état de 40 indicateurs¹²² dans les domaines environnementaux, économiques, d'habitat et de mobilité. Le contrôle de la chambre la conduit à observer que peu d'indicateurs sont réellement suivis par la CARENE, et concernent essentiellement l'habitat et la consommation de foncier. Le suivi plus complet de ces indicateurs, qu'elle a elle-même prévus, permettrait pourtant d'évaluer la trajectoire de la

¹¹⁷ Plan Climat Air Energie Climat Territorial.

¹¹⁸ 33 % sur la CARENE hors secteur énergétique (Donges) / Rapport environnemental PDU p. 124.

¹¹⁹ De 122 932 en 2015 à 140 000.

¹²⁰ Population Insee 2021.

¹²¹ Articles L. 153-27 code de l'urbanisme.

¹²² Annexe 6 au rapport de présentation.

CARENE et de ses communes membres au regard des objectifs d'aménagement fixés et de rectifier le cas échéant, les stratégies et moyens en cours de période. La CARENE s'est cependant engagée à présenter le bilan d'application du PLUi dans les six années d'approbation, conformément à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme. L'ordonnateur indique dans sa réponse que l'appréciation des évolutions du territoire nécessite « un temps long », ce que ne conteste pas la chambre, qui observe toutefois que la CARENE s'est elle-même fixée dans le PLUI un suivi des indicateurs tous les ans, tous les deux ou quatre ans suivant les indicateurs. Le PLUI étant entré en vigueur en 2020, plusieurs indicateurs auraient dû être suivis à la date du présent rapport.

Par ailleurs, la CARENE, n'a pas mis en place d'inventaire des friches industrielles et commerciales, estimant que la demande du marché limite la vacance. Le site « cartofriches » du Cerema identifie pourtant 21 friches sur le territoire de la CARENE. La tenue de cet inventaire permettrait à la CARENE de connaître non seulement le potentiel de fonciers sous utilisés avant d'en artificialiser de nouveaux, mais également d'identifier de potentiels sites à « renaturer », comptabilisés dans l'objectif « ZAN » de la loi climat et résilience¹²³. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir examiné la liste des friches identifiées par le CEREMA et qu'une seule selon lui, pourrait donner lieu à requalification. La chambre en prend acte, sachant que la CARENE n'en avait jusqu'alors identifié aucune.

Le PDU, voté en 2020, prévoit la mise en place d'un comité de suivi chargé d'évaluer la mise en œuvre de ce document stratégique. À ce jour aucun comité ne s'est réuni. La dernière « enquête déplacements » datant de 2015, la CARENE ne dispose d'aucun indicateur pour évaluer les effets de son PDU sur les modes actuels de déplacements et mesurer ainsi l'impact de sa stratégie « vivre à 15 min des centralités », énoncée dans son propre PLUI. À l'occasion de la contradiction, l'ordonnateur a précisé qu'une nouvelle étude « mobilités » est en cours avec des résultats attendus pour 2025. La chambre note positivement cette démarche qui permettra de connaître les premiers effets du PDU de 2020.

La chambre invite donc la CARENE à réaliser un inventaire des friches industrielles et à suivre, sans attendre le délai légal de six ans¹²⁴, les indicateurs prévus dans ces documents d'aménagement, afin d'évaluer les résultats et impacts des actions entreprises et, au besoin, de les corriger.

Recommandation n° 12. : Réaliser un inventaire des friches industrielles du territoire.

6.3.3 Des leviers juridiques et financiers pour limiter la consommation d'espaces naturels, encore non utilisés

Le diagnostic du PLUi de 2020 identifiait un volume de logements vacants et de résidences secondaires « amputant » l'offre de logements en résidences principales du territoire. Les chiffres de l'Insee permettent d'observer une hausse de 4 % de ces catégories de logements (Annexe n° 122). En 2021, le total des résidences secondaires et des logements vacants représente environ 15 000 logements, soit 1,5 fois plus que la production de logements prévue sur la période 2020-2030 par le PLUi (d'environ 10 000 logements).

¹²³ Article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme.

¹²⁴ Article 153-27 du code de l'urbanisme.

La CARENE agit, en partie, sur la résorption de logements vacants par son conventionnement avec l'Anah pour la rénovation énergétique des logements (cf. 6.2), mais elle n'a pas développé, seule ou avec les communes membres, une stratégie pour réduire le volume de ces logements et des résidences secondaires. Or l'existence d'un pacte fiscal et financier aurait pu permettre d'inciter financièrement les communes à prendre les mesures financières, juridiques ou fiscales (taxe d'aménagement, taxe sur logements vacants, taxe sur les résidences secondaires¹²⁵) en cohérence avec les objectifs du PLUi. Les différences parfois importantes entre communes membres sur ces problématiques de logements vacants et de résidences secondaires ne doivent toutefois pas faire obstacle à une stratégie partagée au plan intercommunal. En outre la CARENE pourrait agir seule, en décidant la fin de l'exonération temporaire de la taxe sur le foncier bâti des constructions nouvelles¹²⁶, ou en instaurant la taxe sur les terrains devenus constructibles¹²⁷, ou encore celle sur les friches industrielles¹²⁸.

Enfin, certaines dispositions juridiques pour limiter l'artificialisation des sols ne sont pas encore exploitées par la CARENE. Le bail à construction, à l'image du bail réel solidaire (BRS. cf. 6.2) permet de maîtriser le foncier sur la durée, et donc la destination du bâtiment construit par le propriétaire. Cette solution n'est pas encore initiée pour les zones d'activités communautaires et permettrait pourtant de disposer de leviers pour maîtriser le devenir d'un site ou sa vacance. Ce type de démembrement de propriété pourrait également être utilisé pour les opérations d'aménagement destinées à l'habitat et pilotées par la CARENE (ou la Sonadev), afin de s'assurer sur le long terme du maintien du statut de l'habitation en résidence principale. La CARENE n'a pas non plus ouvert la mixité des fonctions dans les zones d'activités (souvent spécialisées) empêchant ainsi la transformation de certains sites en habitation. La chambre note cependant positivement le travail en cours de la CARENE pour faire évoluer à moyen terme la zone « Grand Large » à Trignac et celle de « Océanis Vecquerie » à Saint-Nazaire.

¹²⁵ Saint-Nazaire et Pornichet appliquent la taxe sur les résidences secondaires.

¹²⁶ Article 1383 code général des impôts (CGI).

¹²⁷ Art. 1529 et 1605 nonies CGI.

¹²⁸ Article 1530 du CGI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les documents d'aménagement de la CARENE (SCoT et PLUi) ont anticipé la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et intègrent une réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers à l'horizon 2030 par rapport à la période précédente (2011-2020). Pour autant, le PLUi de la CARENE anticipe une réduction globale de 26 % de l'artificialisation alors que la loi prévoit une réduction de 50 % en 2030. Selon les chiffres publics du ministère du développement durable, la CARENE a déjà consommé en deux ans 42 % de l'objectif 2030, et devra donc revoir ses objectifs d'artificialisation d'ici 2028, date limite pour intégrer l'objectif « ZAN » pour 2030. L'objectif d'une population initialement fixé à 140 000 habitants en 2030 devra être réinterrogé afin de limiter l'artificialisation des sols et limiter le développement du trafic automobile sur le territoire.

Le PLUi comprend de nombreuses dispositions visant à densifier les parcelles artificialisées et la CARENE est également un acteur important de l'aménagement du territoire, à travers les fonciers maîtrisés par la puissance publique, les opérations de construction de logements menées par elle, son OPHLM ou sa SPL (45 % des réalisations depuis 2020), ou encore par les financements apportés aux actions de rénovation énergétique de l'habitat ou à la concrétisation du bail réel solidaire (BRS), qui peine cependant à atteindre ses objectifs chiffrés.

Il reste plusieurs outils juridiques ou fiscaux que la CARENE et ses communes membres n'utilisent pas, du moins pas de façon concertée, afin de réduire l'artificialisation des sols et pour diminuer le nombre de résidences secondaire et logements vacants, dont le nombre en 2021 (15 000) correspond à une fois et demie l'objectif total de production de nouveaux logements entre 2020 et 2030.

Enfin la CARENE devra mieux suivre les indicateurs de son aménagement du territoire, afin de pouvoir anticiper les changements à effectuer, notamment pour mieux prendre en compte l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols à l'horizon 2030.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des communautés d'agglomération du panel comparatif.....	61
Annexe n° 2. Produits de gestion du budget principal	62
Annexe n° 3. Charges de gestion	63
Annexe n° 4. Impact réel du schéma de mutualisation sur les dépenses de personnel	64
Annexe n° 5.-Résultat cumulé des principaux budgets annexes au 31/12/2022	65
Annexe n° 6. Autofinancement des investissements.....	66
Annexe n° 7.-Trésorerie	67
Annexe n° 8. Évolution du cadre juridique national visant à la limitation de l'artificialisation des sols.....	68
Annexe n° 9. La mesure de l'artificialisation des sols par deux bases de données disponibles en libre accès	70
Annexe n° 10. Situation à fin 2022 par commune de la consommation de l'enveloppe maximale d'espaces naturels fixée pour 2030.....	72
Annexe n° 11. Évolution des surfaces de zonages depuis l'adoption du PLUi en 2020.....	73
Annexe n° 12. Évolution du parc de logements 2015- 2021.....	74

Annexe n° 1. Liste des communautés d'agglomération du panel comparatif

SIRET	Nom	Population
20006691800018	CA ALES AGGLOMERATION	135 336
20004163000019	CA ARDENNE METROPOLE	124 030
20007175100016	CA BASSIN DE BOURG EN BRESSE	137 751
24340076900093	CA BEZIERS MEDITERRANEE	129 861
24973004500047	CA CENTRE LITTORAL CACL	153 022
20003318100013	CA CHARTRES METROPOLE	140 347
24974009300060	CA CIREST	128 738
20004131700013	CA DU NIORTAIS CAN	125 225
20006911000019	CA GRAND CHAMBERY	142 655
24620029900013	CA HENIN CARVIN	127 822
24110059300078	CA LE GRAND NARBONNE	134 128
20004339600015	CA MAUBEUGE VAL DE SAMBRE	126 114
20006001000010	CA MAUGES COMMUNAUTE	123 446
24770005700018	CA MELUN VAL DE SEINE - CAMVS	136 096
20006864100014	CA MURETAIN AGGLO	127 063
24440064400013	CA REGION NAZAIRIENNE	131 625
20006635500013	CA SETE AGGLO MEDITERRANEE	129 577
24974008500033	CA SUD	132 984
20006930000016	CA TARBES- LOURDES- PYRENNEES	128 774

Annexe n° 2. Produits de gestion du budget principal

En milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. annuelle moyenne</i>	<i>Var. totale période</i>	<i>Variation simple</i>
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	65 701	67 672	58 035	58 470	64 527	- 0,4 %	- 1,8 %	- 3,3 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	- 38 416	- 38 103	- 37 914	- 37 809	- 35 392	- 2,0 %	- 7,9 %	- 4,8 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	27 285	29 568	20 120	20 660	29 135	1,7 %	6,8 %	- 1,3 %
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	3 883	3 922	6 202	5 790	6 683	14,5 %	72,1 %	11,3 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	23 479	23 749	33 212	33 432	35 446	10,8 %	51,0 %	7,7 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	0	0			
= Produits de gestion	54 646	57 240	59 534	59 882	71 265	6,9 %	30,4 %	3,8 %

Source/note : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 3.Charges de gestion

En milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Variation simple
<i>Charges à caractère général</i>	9 012	8 860	8 604	8 985	10 749	4,5 %	19,3 %
<i>Charges de personnel</i>	13 108	13 383	13 578	15 054	18 476	9,0 %	41,0 %
<i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	7 113	7 623	6 615	7 194	7 355	0,8 %	3,4 %
<i>+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i>	5 752	6 895	7 022	6 668	7 895	8,2 %	37,3 %
= Charges de gestion	34 986	36 761	35 818	37 901	44 475	6,2 %	27,1 %

Source/note : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 4. Impact réel du schéma de mutualisation sur les dépenses de personnel

En milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution période
Services portés par la CARENE faisant l'objet d'une déduction des AC versées aux communes membres (A)	0	0	0	1 063	2 908	2 908
Services portés par la ville refacturés à la CARENE (compte 62875)	172	504	965	969	1 415	1 244
Services portés par la ville refacturés à la CARENE (compte 6288)	231					- 231
Sous total des services portés par la ville et refacturés à la CARENE (B)	403	504	965	969	1415	1013
Impact réel du schéma de mutualisation sur les frais de personnel <i>(Coût des services portés par la CARENE (A) – coût des services portés par les communes membres (B))</i>	- 403	- 504	- 965	94	1 493	1 896
Évolution en montant	0	- 101	- 461	1 058	1 399	1 896

Source/note : CRC à partir des comptes de gestion et de la délibération 2022.00272 du 6 décembre 2022 actant la déduction des attributions de compensation du coût relatif aux services communs

Annexe n° 5. Résultat cumulé des principaux budgets annexes au 31/12/2022

<i>Résultat cumulé en €</i>	Solde section exploitation	Solde section investissement	Total cumulé
<i>BA Eau</i>	3 121 165	3 130 093	6 251 258
<i>BA assainissement</i>	3 932 540	3 138 192	7 070 732
<i>BA déchets</i>	3 024 002	13 816 337	16 840 340
<i>BA transport</i>	7 496 080	15 319 508	22 815 588
<i>Total principaux BA</i>	17 573 788	35 404 129	52 977 917

Source/note : CRC à partir des comptes administratifs 2022

Annexe n° 6. Autofinancement des investissements

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CAF nette ou disponible</i>	16 826 027	16 844 968	20 065 229	17 610 064	21 715 037
<i>Recettes d'investissement hors emprunt (FCTVA, subv. Équipement reçues, fonds affectés à l'équipement, produits de cession)</i>	12 744 485	6 964 419	10 936 028	5 781 183	13 125 767
<i>Financement propre disponible</i>	29 570 512	23 809 386	31 001 257	23 391 247	34 840 804
<i>Dépenses d'équipement inscrites au CA</i>	33 730 205	29 707 254	38 770 251	43 254 959	38 751 421
<i>Taux autofinancement dépenses équipement</i>	88 %	80 %	80 %	54 %	90 %

Source/note : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 7.Trésorerie

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	- 1 083 387	5 523 685	9 331 317	4 998 453	- 5 346 588
- Besoin en fonds de roulement global	- 20 824 278	- 15 355 151	- 19 481 177	- 38 522 376	- 43 385 457
=Trésorerie nette	19 740 891	20 878 836	28 812 495	43 520 828	38 038 869
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>199,8</i>	<i>201,6</i>	<i>285,8</i>	<i>409,4</i>	<i>306,9</i>
<i>Contribution du compte de rattachement avec les budgets annexes au Besoin en fond de roulement</i>	<i>- 20 734 350</i>	<i>- 19 378 704</i>	<i>- 17 747 233</i>	<i>- 37 412 186</i>	<i>- 40 233 131</i>
Trésorerie nette hors comptes de rattachements	- 993 459	1 500 132	11 065 261	6 108 642	- 2 194 262

Source/note : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 8.Évolution du cadre juridique national visant à la limitation de l'artificialisation des sols

Les effets de l'artificialisation des sols rappelés par [le Ministère Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](https://ecologie.gouv.fr)

- **Accélération de la perte de biodiversité** : modification considérable, voire disparition de l'habitat des espèces animale ou végétale de cet espace naturel, pouvant conduire à leur disparition d'un territoire,
- **Réchauffement climatique** : un sol artificialisé n'absorbe plus le CO² et participe donc à la hausse du réchauffement climatique,
- **Amplification des risques d'inondations** : un sol imperméabilisé n'absorbe pas l'eau de pluie. En cas de fortes intempéries, les phénomènes de ruissellement et d'inondation sont donc amplifiés,
- **Réduction de la capacité des terres agricoles** à nourrir la population par la perte de productivité agricole,

Afin de réduire ces impacts négatifs et de promouvoir une gestion économe de l'espace, le cadre législatif a été fortement renforcé au cours des vingt dernières années¹²⁹. En 2000, la [loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains](#), dite « SRU », a en effet mis en place des dispositions visant à densifier de manière raisonnée les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain. En 2010, la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#), dite « Grenelle II », a imposé un diagnostic de la consommation passée d'espaces dans les documents d'urbanisme et une justification des objectifs chiffrés fixés par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en termes de modération de cette consommation. Par la suite, la [loi dite n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#), dite « ALUR », a durci les conditions d'ouverture des zones à urbaniser, puis la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#), dite « ELAN », a notamment introduit la lutte contre l'étalement urbain parmi les objectifs du code de l'urbanisme.

Malgré ces évolutions, environ 276 000 hectares ont été consommés en France entre 2009 et 2019, soit l'équivalent du département du Rhône¹³⁰. Le législateur a dès lors décidé de renforcer les dispositifs en place à travers l'[article 191](#) de la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 qui fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Selon l'État¹³¹, la priorité est en effet d'optimiser l'espace en revitalisant les centralités urbaines, en recyclant les 170 000 ha de friches présentes en France et en mobilisant les 1,1 millions de logements vacants. L'efficacité foncière doit également être améliorée puisqu'au niveau national, les opérations de moins de 8 logements/ha sont

¹²⁹ Rapport d'information du Sénat n° 584 déposé le 12 mai 2021.

¹³⁰ Source : CEREMA.

¹³¹ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

responsables de 51 % de la consommation d'espaces pour une production de logements de seulement 19 % du total. De manière générale, ce sont ces opérations peu denses qui pèsent sur la consommation d'espaces des communes.

La mise en œuvre du ZAN est à opérer dans les documents de planification et d'urbanisme : la [loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, visant à faciliter la réalisation des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux](#) prévoit ainsi que les schémas régionaux, comme le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, puis les Schémas de cohérence territoriale (SCoTSCoTSCoT) avant le 22 février 2027. Enfin, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que les cartes communales devront être mis en compatibilité avant le 22 février 2028. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables ne sont donc pas encore définies, ni opposables juridiquement. Une gouvernance, assurée notamment par une conférence régionale composée d'élus locaux, sera mise en place pour définir ces objectifs. Les efforts passés en matière de consommation d'espaces, les dynamiques démographiques et économiques prévisibles, les enjeux de recompositions spatiales face aux risques naturels devront être pris en compte dans ces derniers. Une surface minimale d'un hectare de consommation est en outre garantie pour la période 2021-2031 à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Enfin, la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur sera comptabilisée au niveau national, alors que les projets d'envergure régionale pourront être mutualisés au niveau du schéma régional.

Annexe n° 9. La mesure de l'artificialisation des sols par deux bases de données disponibles en libre accès

La loi définit l'artificialisation comme étant « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage »¹³².

De façon générale, l'artificialisation est entendue comme un processus de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par l'urbanisation. Toutefois, la nomenclature distinguant les surfaces artificialisées des surfaces qui ne le sont pas peut varier en fonction des bases de données utilisées.

En Loire-Atlantique, les bases de données ouvertes en libre accès qui permettent de mesurer et de suivre avec précision l'artificialisation sont au nombre de deux.

Tout d'abord, il s'agit de la base des fichiers fonciers, disponible pour toute la France¹³³, qui décrit la consistance du bâti et du non bâti, mise à jour chaque année. Les données de cette base couvrent actuellement la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2021.

Toutefois, dès lors qu'il s'agit d'une base de nature fiscale gérée par la Direction générale des Finances Publiques (DGFIP), elle ne permet pas à elle-seule de mesurer le phénomène d'artificialisation et n'a d'ailleurs pas été conçue à cette fin. Elle fait donc l'objet d'un retraitement par le CEREMA pour permettre la production de données relatives à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Cette base de données sera a priori utilisée pour assurer le suivi de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espaces pour la période 2021-2031 issu de la loi « Climat et résilience » précitée. À partir de 2031, le suivi sera opéré par une base de données conçue spécifiquement par l'IGN dans le cadre du ZAN : l'occupation des sols à grande échelle ([OCS GE](#)), dont l'élaboration sur l'ensemble du territoire national n'est pas finalisée et devrait s'achever d'ici fin 2024.

La seconde base de données disponible est celle du département de la Loire-Atlantique, dénommée « Base de données sur les modes d'occupation des sols » ([BDMOS 44](#)). Cette dernière est une source de données géographiques utilisée par de nombreux acteurs, en particulier lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, comme les agences d'urbanisme, les collectivités territoriales ou les services de l'État. Elle a notamment été utilisée dans le cadre de l'élaboration du PLU métropolitain ([PLUm](#)) de Nantes Métropole actuellement en vigueur. Contrairement à la base des fichiers fonciers précitée, la BDMOS 44 est construite à partir de l'analyse des images aériennes de l'IGN et d'une partition du territoire en polygones ayant une taille égale ou supérieure à 2 000 m² hors espaces urbanisés et de 500 m² dans les territoires urbanisés, auxquels est attribué un code d'occupation du sol, parmi 38 codes définis par une nomenclature.

Selon cette nomenclature, les espaces artificialisés comprennent ainsi les zones urbanisées liées à l'habitat (habitat collectif, pavillonnaire, mixte, etc.), les activités et équipements (zones d'activités, surfaces commerciales, écoles, santé, zones portuaires, etc.), les infrastructures de transport (emprises routières, ferroviaires, etc.), les espaces verts artificialisés non agricoles et les zones de loisirs (parcs et jardins urbains, camping, équipements sportifs, etc.) et les autres espaces artificialisés (décharges, carrières, friches urbaines, etc.).

¹³² [Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.](#)

¹³³ [Accueil \(beta.gouv.fr\).](#)

Nomenclature de la BD MOS de la Loire- Atlantique

Code Niveau 1	Libellé Niveau 1	Code Niveau 2	Libellé Niveau 2	Code Niveau 3	Libellé Niveau 3
1	Territoires artificialisés	11	Zones Urbanisées liées à l'habitat	111	Centre bourg, centre-ville
				112	Hameau rural
				113	Habitat collectif
				114	Habitat pavillonnaire
				115	Habitat mixte (individuel et collectif)
		12	Activités et équipements	121	Zones d'activités
				122	Surfaces commerciales
				123	Grands services urbains : eau, assainissement, électricité, écoles, santé
				124	Zones portuaires
				131	Emprises aéroportuaires
		13	Infrastructures de transport	132	Emprises routières
				133	Emprises ferroviaires
		14	Autres espaces artificialisés (espaces libres)	141	Carières, sablières
				142	Décharges
				143	Chantier, terrains en mutation
15	Espaces verts artificialisés, non agricoles, et zones de loisirs	144	Terrains vacants et friches urbaines		
		151	Parcs et jardins urbains		
		152	Équipements sportifs et de loisirs		
		153	Camping, caravaning		
		21	Terres arables		
2	Territoires agricoles	22	Cultures permanentes et maraîchage	211	Cultures annuelles et terres labourées
				221	Vignoble
				222	Maraîchage, horticulture
23	Prairies	231	Prairies	223	Arboriculture, pépinières
				231	Prairies
3	Forêts et milieux semi naturels	31	Bois et forêts	311	Bois et forêts
				312	Peuplements d'arbres en alignement
		32	Milieux à végétation arbustive et/ou herbacée	321	Friche ou jachère
				322	Lande et broussailles
				331	Plage, sable et dunes
33	Espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation	332	Rochers et falaises		
		333	Grèves		
4	Milieux humides	41	Milieux humides	411	Marais, marécages, tourbières
				412	Conchyliculture
				413	Salines et marais salants
				414	Boires et étiers
				415	Roselières
5	Surfaces en eaux	51	Eaux continentales	511	Rivières et cours d'eau divers (canaux, etc.)
				512	Plans d'eau et étangs
		52	Mers et océans	521	Mers et océans

Source : Département de la Loire- Atlantique
https://observatoire.loire-atlantique.fr/upload/docs/application/pdf/2023-05/nomenclature_bdmoss44.pdf

Dans le cadre du présent rapport, qui a pour objet d'examiner la façon avec laquelle la CARENE a appréhendé l'objectif de sobriété foncière de 2030, l'équipe de contrôle a utilisé la base CEREMA, base de référence nationale. La CARENE a déclaré s'appuyer sur la base BDMOS, qu'elle estime plus précise mais dont les mises à jour moins fréquentes ne lui permettent pas de disposer d'un suivi actualisé

Annexe n° 10. Situation à fin 2022 par commune de la consommation de l'enveloppe maximale d'espaces naturels fixée pour 2030

Commune	Objectif ZAN 2030	Consommation 2021- 22 en ha	Consommation 2021- 22 en % de l'objectif ZAN
Donges	24,0	11	48 %
Pornichet	11,0	9	81 %
Trignac	10,3	1	7 %
Saint-Joachim	3,5	3	85 %
Saint-André-des-Eaux	16,2	2	10 %
Montoir-de-Bretagne	15,5	1	8 %
Saint-Malo-de-Guersac	2,3	3	115 %
Besné	5,8	4	63 %
Saint-Nazaire	29,1	14	47 %
La Chapelle-des-Marais	5,0	4	80 %
TOTAL	122,6	50,9	42 %

Source : portail de l'artificialisation. Ministère du développement durable

Annexe n° 11.Évolution des surfaces de zonages depuis l'adoption du PLUi en 2020

Type de zone	Surface (hectare) en 2020	Surface (hectare) en 2023	Evolution
Zones urbaines (U)	7 114,00	7 098,35	- 0,2 %
Zones agricoles (A)	7 262,00	7 273,01	0,2 %
Zones naturelles (N)	20 823,00	20 846,03	0,1 %
Zones à urbaniser (AU)	352,00	339,11	- 3,7 %

Source : CARENE

Annexe n° 12.Évolution du parc de logements 2015- 2021

	2015	2021	Evolution
RESIDENCES PRINCIPALES	57 219	61 981	8 %
RESIDENCES SECONDAIRES	9 394	9 807	4 %
LOGEMENTS VACANTS	5 016	5 194	4 %

Source : Insee



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse méf.
paysdelaloire@ccomptes.fr



RÉPONSE

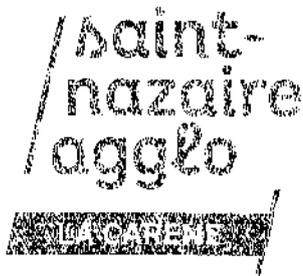
AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

Cette réponse, jointe au rapport, engage la seule responsabilité de leur auteur
(art. L. 243-5 du code des juridictions financières)

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



**Réponse de Monsieur David SAMZUN,
Président de la CARENE,
au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 16 décembre 2024**



Saint-Nazaire Agglo - la CARENE
CS90305 - 44605 Saint-Nazaire
Tél. 02 51 16 48 48
saintnazaireagglo.fr

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA250005 KJF
15/01/2025

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DES PAYS DE LA LOIRE
Monsieur Luc HÉRITIER
Président
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES CEDEX 01**

Saint-Nazaire, le 15 janvier 2025

Direction générale des services

Dossier suivi par Renaud Helfer-Aubrac
Renaud.helfer-aubrac@saintnazaireagglo.fr
02 51 16 48 36

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire.

Monsieur le Président,

Nous accusons réception du rapport d'observations définitives émis par la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion de de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire.

Nous vous remercions de l'attention portée à notre établissement et des observations formulées dans ce cadre. Le travail effectué par la Chambre Régionale des Comptes constitue pour nous une occasion d'améliorer nos pratiques.

Nous avons pris connaissance de vos remarques avec intérêt et nous souhaitons, à travers cette réponse, apporter des éléments de clarification et des précisions concernant certains points soulevés.

1. Une information et une fiabilité financière et budgétaire globalement satisfaisante mais nécessitant encore quelques ajustements.

La CRC reconnaît la fiabilité générale de nos comptes, laquelle reflète les efforts constants réalisés en matière de rigueur comptable et de transparence financière. La tenue de comptes fiables est en effet un objectif central de notre gestion, indispensable pour garantir une vision claire et précise de la situation financière de la collectivité.

Des ajustements restent cependant nécessaires sur certains points. Ceux-ci sont d'ores et déjà en cours d'étude. Des mesures correctives ont en effet été identifiées et certaines sont déjà mises en œuvre. Une cartographie des risques de nos procédures comptables est également en cours d'élaboration, afin que les ajustements nécessaires soient pérennisés et intégrés de manière durable dans notre fonctionnement quotidien. Cette démarche s'inscrit dans une volonté d'amélioration continue, afin d'atteindre un niveau de fiabilité irréprochable.

Nous souhaitons toutefois apporter des éléments de clarification et des précisions concernant certains points soulevés dans le rapport, qui nous paraissent incomplets ou incorrects. Les observations de la chambre appellent en effet des éclaircissements afin d'explicitier les actions et décisions de la CARENE.

Une information financière, budgétaire et comptable globalement satisfaisante.

La Chambre indique que « La CARENE devra compléter ses publications d'une note brève et synthétique de présentation des comptes administratifs ». Or, une telle note existe déjà et est produite de manière systématique, tant au stade du budget que du compte administratif, et ce depuis toujours. Cette note est remise chaque année aux élus en même temps que la maquette budgétaire et est intégrée à la délibération correspondante. Elle est également mise à disposition du public et des parties prenantes sur le site internet de la CARENE, conformément aux principes de transparence et d'accessibilité. Nous souhaitons donc rassurer la Chambre sur ce point et confirmons que cette pratique est bien ancrée dans nos procédures.

Par ailleurs, vous relevez que, bien que la présentation respecte les obligations réglementaires, certaines lacunes subsistent, notamment concernant l'état des emplois permanents et l'état des provisions. Nous prenons bonne note de cette observation et nous engageons à intégrer les informations manquantes ou non actualisées dans les prochaines maquettes budgétaires et comptes administratifs.

De la même manière, une attention particulière est portée par les services de la CARENE afin que l'ensemble des flux entre budget principal et budgets annexes soient concordants. Il existe encore cependant quelques décalages d'une année sur l'autre, qui seront corrigés à l'avenir.

Le rapport souligne un provisionnement insuffisant des risques contentieux. Nous ne partageons pas ce point de vue. L'évaluation des risques est réalisée de manière précise par la direction juridique en lien avec les services concernés à chaque contentieux. Elle a conduit à une estimation de 388K€ sur l'ensemble des contentieux en cours, pour un montant provisionné de 300K€ (soit un écart représentant moins de 0,1% des dépenses de fonctionnement). S'agissant des comptes épargne temps, la CARENE n'a pas provisionné sur la période, comme le souligne la chambre. Cependant, des crédits sont inscrits chaque année à ce titre sur le chapitre 012. Ceux-ci ne sont pas consommés intégralement. A l'avenir, le montant de la provision sera ajusté encore plus finement aux estimations des risques encourus et prendra en compte, comme cela est préconisé par la chambre, les comptes épargne-temps des agents, conformément à la nomenclature M57.

La chambre souligne l'importance des avances versées par la CARENE insuffisamment encadrées. Nous ne partageons pas ce constat. Ces avances, qui s'expliquent par les conventions signées dans le cadre des concessions d'aménagement en cours, font l'objet d'un suivi très précis. Un point de situation est effectué régulièrement et a minima deux fois par an avec les concessionnaires sur ce sujet. Les décalages constatés entre la prévision de remboursement et la réalité dépend de l'état d'avancement des opérations d'aménagement, qu'il est difficile de prévoir au stade du budget, les compte-rendu d'activité des concessions n'étant pas encore établis. Par ailleurs, les aléas des projets peuvent impacter la capacité à rembourser les avances dans le calendrier initialement prévu.

La chambre observe un niveau d'engagement comptable insuffisant (35% des mandats émis sur la période ne font pas l'objet d'un engagement préalable). Ce chiffre est à corriger en tenant compte des rattachements et engagements à cheval sur deux exercices. En neutralisant ces éléments, le taux d'engagement passe à 80% en 2023 sur le budget principal. Il convient par ailleurs de noter que les dépenses ne donnant pas lieu à facturation représentent 90% des dépenses de fonctionnement de la CARENE. L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire représentent à elles seules près de la moitié des dépenses totales. En retraçant également ces éléments, les dépenses n'ayant pas fait l'objet d'un engagement préalable représentent ainsi moins de 9% des dépenses totales de la CARENE sur le budget

principal (en montant). Nous acceptons cependant l'observation et attestons qu'il s'agit d'un axe d'amélioration bien identifié.

Le rapport pointe enfin une dégradation des délais de paiement sur la section d'investissement, bien que le délai moyen global reste en dessous du délai légal, à 25 jours en 2023. Ceci s'explique par la montée en puissance du programme d'investissement communautaire, qui a engendré une forte augmentation du nombre de factures (+14% en moyenne entre 2019 et 2023 sur cette section). La structuration et le renforcement progressif des fonctions « support » (notamment direction de la coordination et de l'accompagnement administratif) devraient permettre une amélioration des délais de paiement. A noter que l'année 2024 a été impactée par la cyberattaque subie par la CARENE, qui a bloqué le paiement des factures pendant plusieurs semaines, avec un retour très progressif à la normale.

2. Une situation financière satisfaisante et un programme d'investissement ambitieux impliquant un réendettement.

Nous sommes particulièrement satisfaits de constater que la CRC reconnaît la solidité de notre situation financière, fruit d'une gestion rigoureuse et anticipative. Cette bonne gestion s'est traduite par une capacité d'autofinancement importante et en progression, élément clé pour garantir notre autonomie financière et éviter un recours excessif à l'endettement.

Saint-Nazaire Agglomération maintient le cap fixé en 2021 lors de l'adoption du programme d'investissement communautaire, en respectant l'objectif d'une capacité de désendettement inférieure à 6 ans. Comme le souligne le rapport, cette solidité financière permet d'envisager sereinement un programme pluriannuel d'investissement ambitieux, répondant aux besoins de la population et aux défis de notre territoire. Nous tenons à vous assurer que nous demeurons pleinement engagés à maintenir cette dynamique financière vertueuse. Le maintien d'une gestion rigoureuse et prudente de nos finances restera au cœur de notre action mais dépendra du contexte national et des mesures qui seront prises par l'Etat pour assainir la situation financière du pays et de la croissance économique dont dépend une grande partie de nos ressources. Comme la Chambre le souligne, ces incertitudes constituent une fragilité majeure pour la trajectoire financière de la CARENE.

Comme le constate la Chambre, la CARENE a adopté une politique de sobriété fiscale. Ses taux de fiscalité n'ont pas augmenté depuis 2013, témoignant d'une volonté de préserver le pouvoir d'achat des contribuables et la compétitivité économique de notre territoire. Par ailleurs, le taux de Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) appliqué par la CARENE demeure inférieur à la moyenne nationale, renforçant l'attractivité du territoire pour les entreprises. De plus, la CARENE a fait le choix, contrairement à certaines autres communautés d'agglomération, de ne pas instituer de taxe additionnelle sur le foncier bâti. Cette décision illustre notre engagement à équilibrer les ressources financières nécessaires au développement du territoire tout en limitant la pression fiscale exercée sur les ménages et les entreprises.

Une hausse de charges de fonctionnement

Nous avons pris bonne note des remarques formulées par la Chambre Régionale des Comptes concernant la vigilance à maintenir sur la hausse des charges de personnel et l'interrogation soulevée sur l'explication de cette évolution, que la CARENE attribue en grande partie à l'impact du schéma de mutualisation.

La CARENE est, en effet, une structure relativement récente qui a vu ses compétences s'élargir de manière progressive au fil du temps. Ce processus s'est accompagné du développement des services publics locaux, justifiant en partie l'évolution dynamique des charges de personnel. Cependant, comme souligné dans le rapport, la part la plus significative de cette augmentation est directement liée à la montée en puissance du schéma de mutualisation principalement avec Saint-Nazaire.

La CRC porte une attention particulière à l'École des Beaux-Arts Nantes Saint-Nazaire, et nous avons pris acte de ses observations concernant l'évolution des coûts de fonctionnement et leur impact sur la contribution de la CARENE. Toutefois, nous contestons l'affirmation selon laquelle cette évolution « n'a pas été suffisamment anticipée, justifiée ni maîtrisée ».

Concernant l'évolution de la subvention de la CARENE à l'EBANSN, le chiffre indiqué par la chambre (« multiplication par 15 en 5 ans ») doit être expliqué. Nous rappelons ainsi que la formation d'enseignement supérieur a ouvert en 2019 uniquement avec une classe préparatoire internationale, dans des locaux transitoires inadaptés et avec des effectifs limités. La subvention CARENE de 60 000 € permettait de prendre en compte les surcoûts générés, en complément de la subvention versée par la Ville, et d'aider au démarrage de l'activité.

À partir de 2023, le soutien a été amplifiée. Il était destiné à accompagner le nouveau modèle pédagogique proposé par la directrice en 2022 et adopté par le Conseil d'Administration de l'EBANSN. Ce modèle repose sur deux piliers : un repositionnement de l'école avec la délivrance d'un diplôme national d'art et une classe préparatoire moins importante. Cette évolution résulte d'un choix délibéré et justifié, en réponse aux transformations pédagogiques et stratégiques de l'établissement. Ce repositionnement a entraîné une augmentation de 410 000 € de la participation de la CARENE. Dans un premier temps, cette augmentation a été partiellement compensée par la mobilisation des réserves propres de l'EBANSN. Cependant, cette mobilisation n'a pu être reconduite l'année suivante, ce qui a conduit à prévoir une nouvelle augmentation de 299 000 € au Budget Primitif 2024. Ces évolutions ont été anticipées et intégrées dans une démarche concertée, afin de garantir la viabilité financière et la qualité pédagogique de l'établissement.

Concernant l'aménagement du nouveau site de l'EBANSN, nous souhaitons rappeler que la CARENE a assumé les travaux d'investissement dans le cadre de sa compétence en matière d'enseignement supérieur. Le fait générateur de ce projet réside dans la volonté de soutenir l'enseignement supérieur, compétence pleinement portée par l'agglomération. Il est donc logique que les coûts associés à ce développement, qu'il s'agisse du bâtiment ou du mobilier, soient supportés par la CARENE, tant en investissement qu'en fonctionnement. À ce titre, l'offre de service pour les publics amateurs, financée en fonctionnement par la Ville de Saint-Nazaire, n'a pas évolué. Cela conforte l'idée que ces travaux relèvent exclusivement de la compétence communautaire.

Nous regrettons toutefois le fait que les bâtiments aient été occupés sans titre durant quelques mois. Ce délai s'explique par le temps nécessaire à l'élaboration de la convention d'occupation, dans un contexte marqué par l'arrivée de nouvelles directrices à l'EBANSN et il est précisé : et d'une réorganisation des services en charge du patrimoine côté CARENE. Il convenait également de clarifier et répartir précisément les responsabilités entre la collectivité et l'EPCC, ce qui a pris plus de temps que prévu. Nous soulignons que cette situation est désormais régularisée, l'école occupant aujourd'hui les locaux sous une convention d'occupation. S'agissant de la gratuité observée dans cette convention, nous précisons qu'elle est transitoire, le temps que le modèle économique de l'EBANSN soit stabilisé. La CARENE s'engage toutefois à élaborer un avenant à cette convention afin de prévoir le paiement d'une redevance par l'EPCC, conformément aux exigences du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Cette redevance sera fixée à un niveau compatible avec le modèle économique de l'EBANSN, tout en garantissant la conformité juridique.

Enfin, afin de renforcer le partenariat entre l'EBANSN et les collectivités nantaises et nazairiennes, un pacte de coopération et de moyens doit être finalisé début 2025. Celui-ci doit, sur la base d'un projet d'établissement partagé, stabiliser les contributions respectives des 4 collectivités et le modèle économique global de l'établissement, tant en matière de recettes que de charges. Cela ne pourra s'appuyer que sur une comptabilité analytique fiable et détaillée et sur une prospective pluriannuelle fondée sur des hypothèses partagées. Nous rejoignons donc les préconisations de la CRC en ce sens.

L'intégration du décret tertiaire dans la PPI de la CARENE

La CARENE souhaite apporter des précisions quant à l'observation de la Chambre concernant la non intégration des travaux nécessaires au respect du décret tertiaire dans son Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Il est important de noter que les consommations énergétiques de la CARENE proviennent majoritairement des équipements liés à la production d'eau potable, à l'assainissement des eaux usées et aux piscines. Le patrimoine de bureaux, bien qu'inclus dans le périmètre, ne représente que 12 % des consommations énergétiques de la CARENE et 10 % de sa facture énergétique. Ce constat a conduit la CARENE à concentrer prioritairement ses actions sur les équipements à plus forte consommation, en particulier le patrimoine lié à l'eau et aux piscines. Des actions sur le patrimoine de bureaux ont néanmoins été mises en œuvre et sont bien inscrites dans le PPI de la CARENE.

Par ailleurs, il est inexact de considérer que les services de la CARENE ne se mobilisent pas sur ce sujet. Grâce à la mutualisation des services avec la Ville de Saint-Nazaire, le patrimoine bâti est suivi par une direction dédiée, dotée d'un service spécialisé dans les enjeux énergétiques. Ce service dispose des outils nécessaires pour un suivi précis des consommations énergétiques et l'établissement d'indicateurs permettant de prioriser les actions à mener. Ces efforts ont permis une réduction globale de 9 % des consommations énergétiques de la CARENE entre 2019 et 2023. Depuis mars 2024, un chef de projet performance énergétique a rejoint nos équipes pour accompagner les directions dans la planification et la mise en œuvre d'actions concrètes d'économie d'énergie. Bien que la planification spécifique des rénovations et des investissements pour le patrimoine bâti de bureaux n'ait pas encore été réalisée, celle-ci sera traitée en suivant la même méthodologie que le Schéma Directeur Eau Énergie (SDEE) établi pour le patrimoine de la Ville. Cette démarche robuste, appuyée par l'expertise mutualisée de la mission énergie, garantira une planification structurée et adaptée aux enjeux du décret tertiaire pour l'ensemble du patrimoine de la CARENE.

Une trésorerie pléthorique abondée par les budgets annexes

Le rapport de la CRC pointe une trésorerie pléthorique abondée par les budgets annexes, qui financeraient de manière irrégulière des services à caractères administratif. La chambre invite la CARENE à créer des comptes de trésorerie distincts. Nous ne partageons pas l'analyse de la Chambre selon laquelle il y aurait un financement irrégulier de services à caractère administratif par les budgets annexes.

Le maintien d'un compte unique au Trésor vise avant tout à optimiser la gestion financière globale de la CARENE. Cette pratique permet de pallier d'éventuels décalages entre encaissements et décaissements en cours d'exercice, tout en limitant le recours à des lignes de trésorerie spécifiques pour chaque budget. En adoptant cette démarche, nous nous efforçons de garantir une gestion rigoureuse et économe des deniers publics.

En aucun cas, les budgets annexes ne financent des services à caractère administratif. Chaque budget, principal ou annexe, est strictement équilibré à la clôture de chaque exercice. Cette règle fondamentale assure que les services financés par les budgets annexes le sont exclusivement par leurs usagers, conformément à la réglementation en vigueur.

Cependant, si des ajustements s'avéraient nécessaires pour répondre aux observations de la Chambre, la CARENE est disposée à étudier les modalités d'amélioration de cette gestion dans un cadre réglementaire conforme.

Des relations financières entre communes membres marquée par une forte péréquation et l'absence de pacte financier et fiscal.

La chambre souligne dans son rapport la forte péréquation que la CARENE a instituée avec les communes membres à travers sa dotation de solidarité (DSC), faisant apparaître la CARENE parmi les intercommunalités les plus redistributives. La DSC est également supérieure à la moyenne des communautés d'agglomération. Nous nous réjouissons que ce mécanisme de solidarité, essentiel pour notre territoire, soit reconnu dans votre rapport.

La CARENE a en effet toujours accordé une attention particulière à la solidarité financière envers ses communes membres. L'importance donnée à cette péréquation reflète la volonté de soutenir les collectivités dans leurs défis budgétaires, tout en veillant à ce que chaque commune puisse développer ses propres projets en fonction de ses priorités et spécificités. La DSC constitue ainsi un outil de répartition équitable des ressources financières, permettant de réduire les inégalités entre les communes et d'assurer un développement harmonieux de notre territoire.

Le rapport indique que le coût des services communs gérés par la CARENE pour le compte des communes membres fait l'objet d'une retenue sur l'attribution de compensation (AC) et que ce mécanisme ne permet pas une bonne lisibilité de l'évolution de la masse salariale. Par ailleurs, la chambre relève que la diminution de l'attribution de compensation a un impact sur le potentiel fiscal des communes membres.

L'effet sur le potentiel fiscal concerne principalement la commune de Saint-Nazaire. S'agissant des autres communes-membres, il y a un impact marginal sur le potentiel fiscal : l'attribution de compensation de l'EPCI, ventilée au prorata des populations DGF de chaque commune, fait en effet partie de la multitude de variables qui entrent dans son calcul. Ces impacts avaient été appréhendés lors de l'intégration des services communs dans l'attribution de compensation et jugés non significatifs (écart de moins de 0,03% sur le potentiel financier). Par ailleurs, ceux-ci se conjuguant à de nombreux autres effets (transferts de compétences, mécanismes d'écrêtement, réformes fiscales ayant modifié les critères DGF...), il semble difficile d'isoler un seul effet pour en déduire l'impact réel sur les dotations communales. Enfin, la CARENE verse aux communes membres une dotation de solidarité communautaire très significative. Celle-ci s'élevait à 17,1M€ en 2023. Son montant avait été réévalué en 2017 à hauteur de 3M€, réparti entre toutes les communes membres. Par conséquent, les montants versés aux communes viennent très largement compenser l'effet sur le potentiel fiscal mentionné plus haut.

La chambre déplore cependant l'absence de pacte financier et fiscal. L'article L5211-28-4 du CGCT stipule que « lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est signataire d'un contrat de ville (...), il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. (...)

Cependant, à défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale (...) est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une dotation de solidarité communautaire, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C et de la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée au XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions et de la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée au XXIV de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 constaté l'année précédente. (...)

La CARENE répond donc à l'obligation de l'article L5211-28-4 du CGCT puisqu'elle verse une dotation de solidarité communautaire bien supérieure au minimum requis, comme cela est souligné par la chambre au point n°84. Le pacte financier et fiscal de l'EPCI, bien que non formalisé, repose donc largement sur le versement de cette dotation de solidarité communautaire, qui est bien supérieure à celle des autres intercommunalités françaises.

En complément des éléments précédents, nous reconnaissons l'importance de mieux formaliser et structurer un pacte financier et fiscal transparent et équilibré, qui puisse garantir une cohérence et une solidarité intercommunale durable. La CARENE s'engage à ouvrir cette concertation approfondie avec l'ensemble de ses communes membres. Bien que le délai précis de cette concertation reste à définir, l'objectif sera de conclure cette concertation dans les années à venir, en vue de son application effective au début du prochain mandat.

3. Le pilotage des ressources humaines à améliorer.

La CARENE souhaite compléter des éléments de contexte permettant d'apporter un éclairage quant à sa volonté de développer une véritable ambition de modernisation et d'innovation concernant la Direction de Ressources Humaines et Sociales (DRHS).

Le bénéfice de la mutualisation mise en place au 1^{er} janvier 2023 est de structurer une nouvelle organisation permettant de consolider son modèle, de continuer une professionnalisation des agents, de mutualiser les moyens et d'harmoniser les pratiques.

Pour répondre aux enjeux, de nouveaux process RH plus adéquats, des outils métiers (à noter dès l'année 2024, l'acquisition d'un logiciel de pilotage de la masse salariale (ADELYCE)), de nouvelles compétences, ont été réalisés. Des nouvelles stratégies de politiques RH ont été posées et notamment une politique RH de remplacement et de recrutement, une politique des parcours internes, une Gestion Prévisionnelles des Emplois et des Parcours Professionnels, la mise en place d'une gouvernance spécifique avec un comité RH, la création d'un plan pluriannuel des chantiers RH à suivre. De nouveaux outils de pilotage stratégique, administratif et opérationnel ont été élaborés, ils permettront d'améliorer le pilotage des Ressources Humaines de la CARENE.

La stratégie ressources humaines doit être affirmée :

La CARENE est consciente du retard pris dans l'établissement du bilan des Lignes Directrices de Gestion et ne peut que rappeler les éléments de contexte qui expliquent ce retard. Ainsi, la Direction des Relations Humaines et Sociales a été mutualisée début 2023, mobilisant fortement les équipes sur l'harmonisation des pratiques et des modalités de fonctionnement entre les deux structures, le déploiement d'outils communs, la déclinaison des nouvelles procédures et modes opératoires communs, la modernisation de ses outils métiers.

Le bilan était en cours de réalisation lorsque la réponse a été apportée en février 2024 dans le cadre du premier questionnaire de la Chambre Régionale des Comptes et devait être présenté aux représentants du personnel courant juin 2024.

Du fait de la Cyber Attaque, la finalisation de ce bilan a dû être reportée pour plusieurs raisons : aucun accès aux outils informatiques depuis le 10 avril 2024 ; priorisation des missions sur les activités essentielles (notamment la gestion des carrières, rémunérations et absences) ; gestion de la crise en lien avec les services opérationnels ; adaptation des procédures...

A noter aussi l'organisation de nouvelles élections professionnelles de la CARENE en décembre 2024 a fortement mobilisé les équipes et a contribué à une proposition d'un nouveau calendrier en 2025 pour la rédaction du bilan des Lignes Directrices de Gestion.

Il sera validé, présenté en CST et délibéré au plus tard en juin 2025. Ce délai est nécessaire permettant le temps du dialogue avec les organisations syndicales.

Ce bilan viendra alimenter les futures LDG 2024-2026. Une présentation sera faite en juin prochain aux organisations syndicales pour avis.

La faiblesse de la vision prospective de la gestion des ressources humaines

La chambre évoque la faiblesse de la vision prospective. Il faut noter que depuis la mutualisation de la Direction des Relations Humaines et Sociales et la création du service commun début 2023, plusieurs démarches ont été initiées afin de développer la vision prospective recommandée par la Chambre Régionale des Comptes et que la CARENE appelle également de ses vœux :

- Etablissement d'un tableau des emplois actualisé en continu afin de disposer d'une vision fine de la structure des emplois et déployer une démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences ;
- Acquisition d'un outil de pilotage de la masse salariale en juillet 2024 (ADELYCE), en cours d'appropriation par les équipes de la DRHS. Cet outil permettra notamment d'établir des prospectives salariales à partir de différents scénarii et hypothèses d'évolution ;
- Instauration d'une démarche de Dialogue de Gestion annuelle entre la DRHS et les autres Directions de la CARENE réalisé en septembre 2024.
- Nous pouvons ajouter :
 - o La mise en place d'un outil de pilotage des suivis de demandes de création, renouvellement et remplacement de poste
 - o La mise en place de nouvelle règle de délais de remplacement
 - o La création d'un comité Ressources Humaines mensuel

Ces différents outils et démarches permettront ainsi de développer un pilotage de la masse salariale et de la structure des effectifs de façon plus fine, tout en s'inscrivant dans un mode prospectif, ainsi que le préconise la Chambre Régionale des Comptes.

La CARENE indique par ailleurs, qu'elle a également fait le choix de procéder au recrutement d'un chargé de mission Masse Salariale, Données Sociales et SIRH afin de développer notamment des outils de suivi et de pilotage de la masse salariale (création d'indicateurs et d'outils de suivi, actualisation des tableaux de bord) et de produire les données nécessaires à la prospective et au dialogue de gestion initié avec les directions.

Ce chargé de mission, arrivé en novembre 2024, aura également pour mission de proposer des outils de contrôle de la qualité de la paie de façon systématique ou par échantillonnage, permettant ainsi de renforcer les processus de contrôle interne, comme le recommande la Chambre Régionale des Comptes dans le point suivant.

Les processus de contrôle interne doivent être renforcés

La chambre indique qu'un contrôle interne devra être renforcé et accompagné par l'actualisation de diverses procédures.

Suite à la création du service mutualisé, la Direction des Ressources Humaines et Sociales a déployé un nouveau mode de fonctionnement, permettant de différencier les fonctions entre les agents. Ainsi, l'Unité en charge du recrutement est chargée de la constitution du dossier administratif de l'agent entrant. La réalisation de la paie est quant à elle assurée par le service Carrière – Rémunération – Protection Sociale

Les gestionnaires des dossiers individuels des agents seront alertés sur la nécessité d'apporter une plus grande rigueur dans la tenue des dossiers administratifs. A noter que suite à l'arrivée de la nouvelle gestionnaire une formation sur la tenue des dossiers administratifs des agents est organisée en fin d'année pour l'ensemble des gestionnaires concernées.

Les modalités de contrôle des permis de conduire ont été définies lors du CHSCT du 21 mars 2019. La CARENE va prendre les mesures nécessaires pour ajouter le principe d'un contrôle

aléatoire aux modalités actuelles. Ce nouveau dispositif sera soumis à l'avis de la F3SCT puis porté à la connaissance de l'ensemble du personnel.

En complément du bulletin n°2 du casier judiciaire demandé, LA CARENE veillera à demander l'accès au FIJAIS auprès des services préfectoraux au moment du recrutement puis à intervalles réguliers.

Concernant la fourniture de carburants DG sur le temps privé, les délibérations du 8 septembre 2009 et du 19 avril 2011 autorisant l'attribution des véhicules de fonction ne précisent effectivement pas les modalités d'usage du véhicule, notamment son usage privatif et le périmètre de circulation, ni les dépenses prises en charge par l'employeur en lien avec l'utilisation et l'entretien du véhicule. Une délibération complémentaire devra nécessairement venir préciser ces usages.

La CARENE souhaite néanmoins apporter un complément au regard de l'évaluation de l'avantage en nature pratiquée pour les véhicules de fonction.

L'avantage en nature peut ainsi être évalué, au choix de l'employeur, sur la base des dépenses réellement engagées pour le compte de l'agent ou sur la base d'un forfait exprimé en pourcentage du coût d'achat du véhicule, de son entretien et des frais d'assurance.

Dans les deux délibérations précitées, il est précisé que l'évaluation de l'avantage en nature est effectuée sur une base forfaitaire.

Lorsque cette option forfaitaire est mise en place, deux options sont ensuite prévues :

- 1) Si l'agent paie le carburant, l'avantage en nature est évalué sur la base d'un forfait de 9% du coût d'achat du véhicule, ramené à 6% si le véhicule a plus de 5 ans ;
- 2) Si l'employeur paie le carburant, deux modalités sont possibles :
 - Soit sur la base de 9% (véhicule de moins de 5 ans) ou de 6% (véhicule de plus de 5 ans) du coût d'achat, auxquels on ajoute les frais de carburant correspondant aux déplacements personnels ;
 - Soit sur la base d'un forfait global de 12% (véhicule de moins de 5 ans) ou de 9% (véhicule de plus de 5 ans) du coût d'achat du véhicule.

Pour chacun des bénéficiaires d'un véhicule de fonction, la CARENE a appliqué le forfait global de 12% (véhicule de moins de 5 ans) ou de 9% (véhicule de plus de 5 ans) du coût d'achat du véhicule, intégrant également les frais de carburant.

La CARENE ne remet pas en cause la nécessité de clarifier expressément les modalités d'usage des véhicules de fonctions mais tient à préciser que l'avantage en nature correspondant a été évalué sur la base de forfait global, intégrant les frais de carburant. L'usage privé et la prise en charge des frais de carburants sont donc intégrés dans les bases fiscales et sociales de chaque bénéficiaire.

La hausse des emplois permanents et la progression rapide de la masse salariale.

Nous avons pris bonne note des remarques formulées par la Chambre Régionale des Comptes concernant la vigilance à maintenir sur la hausse des charges de personnel et l'interrogation soulevée sur l'explication de cette évolution, que la CARENE attribue en grande partie à l'impact du schéma de mutualisation. C'est une trajectoire maîtrisée qui s'explique par des choix notamment de mutualisation de compétences.

La CARENE est, en effet, une structure relativement récente qui a vu ses compétences s'élargir de manière progressive au fil du temps. Ce processus s'est accompagné du développement des services publics locaux, justifiant en partie l'évolution dynamique des charges de personnel. Cependant, comme souligné dans le rapport, la part la plus significative de cette augmentation est directement liée à la montée en puissance du schéma de mutualisation principalement avec

Saint-Nazaire. Et notamment la Direction des Ressources Humaines et Sociale mutualisait au 1^{er} Janvier 2023 portant de 12 agents à 62 postes mutualisés.

Il est rappelé aussi que la CARENE dispose de la compétence « Loisirs Aquatiques ». Avec l'ouverture du parc aquatique mi 2018, 5 équipements sont présents sur son territoire. Une politique publique forte ayant comme ambition l'accès à l'eau pour tous et l'apprentissage auprès des scolaires est conduite ; les effectifs se portent aujourd'hui à 78 ETP.

La CARENE ne remet pas en cause la remarque de la Chambre Régionale des Comptes mais souhaite apporter des précisions sur le renforcement de certains services. En dehors des transferts de compétences ou de nouveaux services communs, l'Agglomération a fait le choix de développer de nouvelles actions, notamment en lien avec les thématiques de Transition Ecologique et Climatique ou de Développement Economique. Par ailleurs, un accent fort a été mis sur les dimensions en lien avec la prospective financière et fiscale et avec le Conseil de Gestion. Les ambitions de la CARENE sur ces thématiques ont conduit à renforcer les services concernés, qui étaient manifestement sous dotés tant en nombre d'agents qu'en compétences requises.

Les emplois de cabinet et de direction

Nous souhaitons apporter des clarifications concernant l'observation relative au rattachement de la Direction Générale Adjointe (DGA) communication. Il est mentionné dans le rapport que la DGA communication serait placée sous l'autorité hiérarchique du Directeur de cabinet.

Le Comité Social Territorial (CST) qui s'est réuni en avril 2021, dans le cadre de la mise en place de la direction générale mutualisée, a clairement établi que la DGA communication est placée sous l'autorité hiérarchique du Directeur Général des Services (DGS). Il est important de préciser que seule une relation fonctionnelle est prévue entre la DGA communication et le Directeur de cabinet, mais cela n'implique en aucun cas un rattachement hiérarchique.

Cette relation fonctionnelle est courante dans les organisations publiques pour faciliter la coordination des actions de communication avec la stratégie politique, sans pour autant remettre en question la chaîne de commandement administrative, qui reste pleinement sous la responsabilité du DGS.

Par ailleurs, nous précisons qu'à la suite du départ de la Directrice Générale Adjointe en charge de la communication, le CST de la CARENE, qui s'est tenu le 26 septembre 2024, a validé la transformation du poste de DGA en poste de Directeur et acté l'évolution organisationnelle, qui prévoit le rattachement du poste de Directeur Communication et Attractivité sous l'autorité du Directeur Général des Services. Celle-ci vise, d'une part, à faire évoluer la DGA communication en Direction de la communication. Le nouvel organigramme a été modifié et communiqué aux agents. Une publication sur l'intranet a été faite.

Il a précisé, que la CARENE a inscrit à l'ordre du jour du prochain conseil communautaire en date du 04 février 2025, une délibération portant sur la suppression du poste de DGA Communication et la création du poste de Directeur Communication et Attractivité rattaché au Directeur Général des Services.

Des avantages en nature à mieux encadrer

S'agissant de l'observation concernant les logements de fonction, la CARENE prend note de cette évolution réglementaire et veillera à l'intégrer lors des prochaines attributions de logement de fonctions. Toutefois, à la date du premier questionnaire de la Chambre Régionale des Comptes, aucun agent ne bénéficiait de logement de fonctions. L'agent mentionné dans l'état des avantages en nature au titre des logements de fonction a fait valoir ses droits à la retraite le 30 juin 2020 et ce logement n'a pas été réattribué suite à son départ. Au regard de cet élément de

contexte, la CARENE interroge la Chambre Régionale des Comptes sur la nécessité de régulariser la situation passée désormais caduque.

Par ailleurs, le Conseil Communautaire de la CARENE a délibéré le 25 juin 2024 décidant d'une concession pour nécessité absolue de service au bénéfice du Directeur Général des Services au titre de son emploi fonctionnel conformément aux articles L721-1 à 721-3 du CGCT qui ne précisent pas le caractère nominatif de cette attribution, renvoyant à une décision individuelle de l'autorité territoriale.

Concernant la délibération véhicules Direction générale, à l'instar de l'observation précédente, si la CARENE a effectivement accordé des véhicules de fonction aux emplois fonctionnels et au chef de cabinet par délibération, elle n'a pas intégré l'évolution réglementaire qui précise que les conditions sont fixées par une délibération annuelle.

La CARENE prend donc note de la nécessité de reposer les modalités d'attribution des véhicules de fonction dans le cadre d'une délibération annuelle et s'engage à respecter cette temporalité. Courant 2025, la CARENE mettra en place un carnet d'accompagnement des bonnes pratiques et usages des véhicules fonctionnels. Il est aussi utile de préciser que le pilotage et le contrôle de l'utilisation des cartes sont automatisés.

La forte hausse des heures supplémentaires et complémentaires

La CARENE confirme qu'elle a mis en place l'augmentation du temps de travail afin de se mettre en conformité avec la durée réglementaire réaffirmée par la Loi de Transformation de la Fonction Publique.

Toutefois, pour le service de l'Eau, la majorité des heures supplémentaires n'est pas effectuée au cours du fonctionnement quotidien du service mais dans le cadre des astreintes. Ce fonctionnement en astreinte n'est effectivement pas nouveau mais a été amplifié par un programme de travaux conséquent et un changement de logiciel de facturation.

Concernant la gestion des déchets, les heures supplémentaires sont exclusivement effectuées à l'occasion du décalage des tournées de collecte sur le samedi en cas de jours fériés.

La CARENE rejoint l'observation de la Chambre Régionale des Comptes concernant le secteur des Piscines. Toutefois, elle souhaite rappeler le contexte de ce service. En avril 2018, l'Agglomération a ouvert un complexe aquatique d'importance et inédit sur son territoire.

Lors de l'ouverture, la CARENE a fait le choix de se donner le temps d'étudier les fréquentations afin de pouvoir adapter, le cas échéant, son offre auprès des habitants et en déduire les effectifs nécessaires. L'un des objectifs assignés, en lien avec la Direction des Relations Humaines et Sociales, est de disposer maintenant d'une vision clarifiée des besoins humains.

En 2025, un chantier sur le temps de travail démarrera sur les piscines avec l'ensemble des agents dans l'objectif de diminuer le recours aux heures supplémentaires.

3 Renforcement des dispositifs de prévention des atteintes à la probité.

Une mise en œuvre incomplète des dispositifs réglementaires et une stratégie de prévention à mettre en place

Il est précisé que les référentes Déontologue et Laïcité ont été nommées courant 2024.

Pour ce qui concerne la Référente Déontologue, la lettre de mission qui accompagne sa nomination (arrêté du 16 février 2024 transmis à la CRC dans le cadre du questionnaire 1 –

question, 4.3) prévoit expressément un rôle de prévention et d'information autour des principes déontologiques et des risques juridiques. La mise en place d'une cartographie des risques constitue un des outils à initier au sein de l'entité, s'appuyant sur la méthodologie préconisée par la HATVP, dont elle a suivi la formation fin juin 2024.

Il en va de même pour la référente Laïcité. La lettre de mission précise qu'elle est chargée d'apporter conseil à l'autorité territoriale et aux agents pour le respect et la mise en œuvre des principes de laïcité notamment par l'analyse et la réponse aux sollicitations de ces derniers portant sur des situations individuelles ou sur des questions d'ordre général. A noter que la CARENE s'est bien emparée de ce sujet puisque que conformément à l'obligation de formation des agents publics au principe de laïcité, il est proposé un webinaire en accès libre sur le thème de la Laïcité pendant la période du 08/11/2024 au 31/01/2025.

Toutes les informations relatives aux référentes déontologie et laïcité sont accessibles sur l'intranet de la Carene (supports de communications sur ces deux thématiques, comment solliciter les référentes etc...).

S'agissant de l'observation et de la nomination d'un Référent dispositif recueil et traitement des signalements. Suite à la remarque de la Chambre Régionale des Comptes, la CARENE va procéder sans tarder à la nomination du référent Alerte Ethique afin de se mettre en conformité avec la réglementation. Elle souhaite préciser que cette absence de nomination résulte d'une simple omission suite au départ du précédent référent et en aucun cas d'une volonté de ne pas répondre à ses obligations réglementaires.

Le contenu des sites Intranet n'a pas été mis à jour depuis le départ de l'ancienne référente. Chaque personne nouvellement désignée a depuis sa nomination proposé un formulaire de saisine afin de mieux orienter les agents dans leur demande. L'actualisation des informations est par ailleurs en cours de réalisation mais n'a pas pu être déployée dans les délais escomptés compte tenu de la Cyber Attaque.

La CARENE rejoint l'avis de la Chambre Régionale des Comptes sur la faible appropriation des dispositifs et des rôles de chaque référent. Elle est consciente de la nécessaire communication auprès des agents et des encadrants. A titre d'illustration, la nomination de la Référente Déontologie a été communiquée sur l'Intranet fin mars 2024 et le formulaire de saisine a été mis en ligne concomitamment. Sur l'année en cours, cette dernière a été saisie à dix-huit reprises, dépassant de loin les saisines constatées par le passé. Les efforts de communication et de sensibilisation doivent être poursuivis mais ce premier bilan provisoire est encourageant.

Ce premier bilan est encourageant. Les efforts de communication et de sensibilisation sont à poursuivre en 2025. Une campagne de communication sur l'ensemble des supports dont dispose la CARENE est prévue : (intranet, C'NOUS, Lettre Info RH (distribués avec les bulletins de salaire), complétés d'affiches posées au plus près des agents de terrain.

Un contrôle des déports sur les délibérations en cas de conflit d'intérêts effectif mais tardif

Nous souhaitons en préalable rappeler l'importance que la CARENE accorde à la prévention des conflits d'intérêts potentiels, en adoptant des mesures rigoureuses dans ce domaine. La Chambre observe dans son rapport la mise en place tardive du dispositif de contrôle des déports sur les délibérations en cas de conflit d'intérêts. Si cette mise en œuvre a effectivement été effectuée dans un délai plus tardif, cela est dû à la nécessité d'attendre les clarifications apportées par la loi 3DS.

Cependant, dans l'attente de cette loi, la CARENE avait déjà pris l'initiative de demander à ses services d'instaurer des contrôles rigoureux et de définir une doctrine visant à prévenir les conflits d'intérêts. Vous avez, à juste titre, salué cet effort dans votre rapport, ce qui témoigne de notre engagement à assurer une gouvernance transparente.

Le rapport mentionne que la CARENE a attribué au CISN, employeur de l'épouse du Président, avant qu'un arrêté de déport ne soit pris à l'égard du Président le 8 septembre 2021, des garanties d'emprunt, des financements, et cédé des biens immobiliers à un prix inférieur au coût du marché dans le cadre de la création de logements sociaux. La Chambre souligne que le risque de conflit d'intérêts lié à ces opérations, bien que reconnu comme limité, n'est pas inexistant.

Concernant les opérations du CISN, Le Président a effectivement participé au vote des délibérations de la CARENE, en considérant, qu'aucun potentiel conflit d'intérêts ne se présentait. Ces délibérations s'inscrivent dans un cadre général de financement du logement social, qui fait l'objet de délibérations-cadres appliquées de manière identique à l'ensemble des bailleurs, qu'il s'agisse des subventions, des garanties d'emprunt ou des dispositifs de minoration foncière. Rien ne permet de démontrer que le CISN ait bénéficié d'un traitement préférentiel, et toutes ces délibérations ont été visées par le contrôle de légalité exercé par l'État.

Par ailleurs, l'épouse du Président n'assume aucune fonction dirigeante au sein du groupe CISN depuis son embauche en mars 2018, ce qui écarte tout risque de conflit d'intérêts. À ce titre, sa profession a été dûment mentionnée dans la déclaration à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, en sa qualité de Maire et de Président de l'agglomération au début de ce mandat. À ce jour, aucune remarque ni recommandation n'a été formulée par la Haute Autorité concernant cette situation.

Il en est de même pour la garantie d'emprunt accordée en faveur de la Caisse d'Épargne. Comme vous l'indiquez, le risque de conflit d'intérêts semble inexistant. Cette décision s'inscrit dans un cadre normé, appliqué à toutes les banques finançant le logement social. De plus, comme le souligne la Chambre, le Président n'occupait aucune fonction dirigeante au sein de la Caisse d'Épargne. Enfin, la décision relative à cette garantie d'emprunt a été signée non pas par le Président, mais par ma vice-présidente en charge des Finances et du Patrimoine immobilier.

En conclusion de ce point, je tiens à réaffirmer l'engagement de la CARENE à respecter scrupuleusement les dispositions légales et réglementaires visant à prévenir les conflits d'intérêts. Les dispositifs mis en place, notamment le contrôle des déports, ont pour but de garantir la transparence et l'intégrité de nos décisions. Nous prenons en compte vos observations et veillerons à renforcer ces mesures pour une gestion encore plus rigoureuse.

Des avantages en nature des élus qui devraient être précisés.

Les avantages en nature accordés à certains élus de l'Agglomération seront supprimés ainsi que le recommande la Chambre Régionale des Comptes et ce dès le début d'année 2025.

4 Un contrôle interne de la commande publique à renforcer

Nous sommes particulièrement satisfaits de constater que la Chambre Régionale des Comptes reconnaît la cohérence de notre organisation en matière de commande publique. En effet, la gestion de nos marchés publics repose sur des procédures rigoureuses, qui s'inscrivent dans un cadre juridique bien maîtrisé, garantissant la transparence et l'efficacité de nos achats publics.

Nous notons avec satisfaction que votre rapport souligne une nette amélioration sur ce point, en particulier la réduction significative des dépenses non rattachées à un marché durant la période de contrôle. Cet indicateur témoigne des efforts constants entrepris par la CARENE pour se conformer aux exigences légales et rationaliser l'ensemble de ses dépenses publiques.

Cette réduction est le fruit d'un travail en profondeur visant à mieux planifier nos achats, à améliorer la passation de nos marchés, et à sensibiliser nos services internes sur l'importance du respect des procédures de commande publique. Ainsi, la mise en place de nouveaux outils

de suivi et de contrôle a permis de mieux identifier et réduire les dépenses échappant aux procédures de marché, tout en renforçant notre efficience.

Cependant, nous prenons note des recommandations de la Chambre Régionale des Comptes concernant le renforcement de notre contrôle interne en matière de commande publique. Nous partageons l'avis de la CRC sur l'importance d'une vigilance accrue dans ce domaine, afin de garantir un cadre de commande publique toujours plus solide et rigoureux.

Des mesures ont d'ores et déjà été initiées pour améliorer encore ce dispositif. Ces actions s'inscrivent dans notre volonté d'atteindre un niveau d'excellence dans la gestion de la commande publique, tout en respectant les principes de transparence, de libre concurrence et de bonne utilisation des deniers publics.

Nous souhaitons cependant apporter des éléments de clarification et des précisions concernant certaines observations concernant la gestion de notre commande publique.

Une absence de stratégie d'achat durable, une planification des achats perfectible et un contrôle interne à renforcer

Cette appréciation nous semble sévère dans la mesure où la CARENE développe depuis plusieurs années une stratégie et une politique d'achats durables, certes non formalisée dans le cadre d'un SPASER (schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables) à ce jour, mais comprenant un volet environnemental et un volet social avec de nombreux marchés comprenant des clauses et/ou critères en rapport avec le développement durable. Cette politique volontariste a d'ailleurs été mise en avant et valorisée par l'AMO sollicitée sur la mise en place du SPASER.

La CARENE n'était pas soumise à l'obligation d'élaboration d'un SPASER avant le 1er janvier 2023 dans la mesure où son volume d'achats était inférieur à 100M€. A la suite de la publication du décret n°2022-767 modifiant les seuils à partir desquels les collectivités territoriales étaient soumises à l'obligation d'élaboration d'un SPASER, le service achats a développé une gestion de projet visant à l'élaboration d'un schéma mutualisé entre la Ville de Saint-Nazaire et la CARENE. Ce projet vise à associer l'ensemble des services de la CARENE et de la Ville à la définition de la stratégie d'achats de la Communauté d'Agglomération et de la Ville, et a nécessité l'assistance d'un prestataire extérieur expérimenté en la matière.

Une consultation visant à choisir l'assistant à maîtrise d'ouvrage sur ce projet a été lancée courant du premier semestre 2023 avec un contrat notifié en septembre 2023. Depuis lors, de nombreux ateliers ont été réalisés avec les représentants des différents services et ont abouti à l'élaboration d'un premier jet du projet de SPASER qui a été présenté en COPIL et aux élus le 24 septembre 2024. Ce projet est actuellement en cours de finalisation. L'objectif est de le présenter en Conseil Communautaire pour une adoption et une publication début d'année 2025.

Concernant les marges de progrès identifiées par la Chambre sur la planification des achats, la CARENE souhaite réaffirmer son engagement à améliorer en permanence ses pratiques en matière de commande publique. Le service des marchés publics et achats, en groupement, organise un recensement annuel des besoins en collaboration étroite avec les différentes directions. Des rencontres régulières sont conduites avec les services administratifs responsables de la rédaction et de l'exécution financière des marchés. Grâce à ces échanges, une liste prévisionnelle des achats par direction est établie et consolidée avec les marchés en cours. Ce dispositif nous permet d'anticiper et d'alerter les services administratifs sur l'importance de regrouper leurs besoins similaires, en respectant les seuils de procédure.

Cette démarche de planification a déjà porté ses fruits et est progressivement étendue. Ainsi :

- En 2024, elle a été élargie à la Direction du Cycle de l'Eau.
- En 2025, elle le sera pour la Direction des Déchets et la Direction de l'Urbanisme et de l'Aménagement.

L'objectif est d'atteindre une planification globale des achats sur l'ensemble des directions d'ici la fin de 2025. Par ailleurs, une nouvelle campagne de sensibilisation sera menée en 2025 afin de rappeler l'importance du respect des nomenclatures et de la compilation des besoins pour une détermination adéquate des seuils de procédure.

Enfin, nous prévoyons d'entreprendre une réflexion sur l'adoption d'une nomenclature d'achats distincte de la nomenclature NADEGE, afin de faciliter son utilisation par les services opérationnels. Ce chantier, programmé pour 2025, vise à rendre nos outils plus accessibles et efficaces pour les agents. Ces initiatives traduisent notre volonté constante d'optimiser la gestion des achats et de garantir la conformité de nos pratiques aux exigences réglementaires tout en répondant aux besoins des services et usagers.

S'agissant du contrôle interne sur la commande publique, la chambre invite la CARENE à le renforcer. Nous avons mené déjà plusieurs actions et mis en place plusieurs processus nous permettant une meilleure planification des achats et un plus grand contrôle sur le respect des seuils de procédure afin de réduire le nombre de marchés passés de gré à gré et la pratique du saucissonnage. Le nombre et le montant des marchés passés de gré à gré a ainsi été réduit au cours des trois dernières années, comme vous le soulignez d'ailleurs vous-même. Nous vous confirmons que nous serons vigilants sur la poursuite de cette dynamique.

En ce qui concerne votre remarque relative à la signature de marchés et avenants signés par des vice-présidents sans autorisation préalable du bureau, nous en prenons bonne note et avons renforcés notre communication à l'intention des services concernés et renforcés les process de contrôle et de vigilance sur service marché/achats en groupement afin que cela ne se reproduise plus. Nous constatons également que les marchés mentionnés sont relativement anciens et que ce sujet nous semble aujourd'hui rectifié.

En revanche, nous constatons bien que les délégations accordées au Bureau et au Président mentionnent la nécessité de l'inscription des crédits correspondants au montant du marché ou de l'avenant. Cependant, concernant les accords-cadres, les montants maximums sont régulièrement surévalués, et comme indiqué dans les pièces des deux procédures, et ne correspondent pas au montant estimatif des dépenses. Sur ces procédures particulièrement, la durée des accords-cadres étant de 8 ans et couvrant ainsi un autre mandat communautaire, les montants estimatifs ont été calibrés pour se laisser de la souplesse en exécution et éviter la conclusion d'avenants. Nous prenons bonne note de cette remarque mais il nous semble que la remarque porte plus sur un risque en matière de suivi financier des projets et des financements disponibles, qu'un sujet juridique et de code de la commande publique. Le suivi financier de ce projet se fait par des tableaux de bord de suivi ad hoc.

Pour répondre aux observations de la chambre sur le constat que certains avenants de prolongation de marchés de manière non anticipé créant un irrégularité (marché de collecte en porte à porte, marché de gestion des déchetteries). La remarque de la chambre a bien été prise en compte. Elle porte sur des Directions techniques qui ont conservé une certaine autonomie de gestion de leur marché. Nous engageons à mieux anticiper les procédures à lancer pour éviter la passation d'avenant de prolongation irréguliers. A ce titre, au cours de l'année 2024, l'ensemble des modèles d'avenants ont été retravaillés afin que chaque avenant soit désormais rattaché à l'un des motifs énoncés à l'article L.2194-1 du Code de la Commande Publique (CCP) avec un argumentaire détaillé en cohérence avec le motif invoqué.

Une gestion du projet Hélyce+ susceptibles d'entraîner des dérives financières et de planning.

A - Une organisation complexe des études

La chambre indique que la démultiplication des acteurs complexifie la coordination et pourrait ainsi induire des dérapages de plannings et financiers.

La démultiplication des acteurs implique effectivement de l'agilité dans le pilotage de l'opération. Néanmoins à ce stade de l'avancement du projet, les secteurs sous MOE interne respectent les jalons qui avaient été convenus à savoir :

- Evolution des coûts prévisionnels de travaux : à fin septembre 2024, et après avoir rendu le dernier AVP en cours sur les secteurs qui lui étaient initialement confiés, les coûts prévisionnels des travaux sous MOE interne sont en cohérence avec les coûts annoncés en mai 2023.
- Risque de dérapage du planning : malgré la cyberattaque qui a touché les services de la CARENE et de la Ville de Saint-Nazaire, les calendriers prévisionnels sont à ce jour globalement respectés concernant le périmètre de MOE interne. Certains secteurs de travaux sont à ce jour déjà mis à disposition et d'autres en cours de finalisation.

La CARENE souhaite également préciser que cette complexité et multiplicité des acteurs permet la mise en œuvre d'un projet ambitieux en terme de délais à respecter et de linéaires et surfaces de travaux à réaliser. Cette ampleur a précisément conduit le Maître de l'Ouvrage à mobiliser deux Maîtrises d'Œuvre distinctes d'aménagement afin de répartir les charges de production et de conduite du projet. Il apparaissait en effet complexe de confier à une seule et même entité de MOE un tel projet à réaliser dans le délai fixé. Ce choix relève donc à contrario d'une vigilance accrue en matière de respect des plannings du projet, ce qui s'avère totalement atteint à ce jour. Le recours à la maîtrise d'œuvre interne avait également pour objectif de capitaliser sur la connaissance très approfondie du territoire et des réseaux du BEAU de la Ville de Saint-Nazaire. Ainsi loin de complexifier les process ce choix a permis d'optimiser les compétences des acteurs et de maîtriser le calendrier de cet ambitieux projet.

Cette organisation implique un pilotage global et solide de la planification. Ceci a conduit le MOA à désigner un Ordonnancement Pilotage et Coordination (OPC) de synthèse. Cet OPC confiée au BET ARTELIA a pour objet de faire le lien entre le planning général héliYce+ établi par l'AMO Pilotage et les différents calendriers opérationnels (OPC de secteurs) avec un suivi des différents intervenants pour coordonner l'ensemble des travaux. Cela consiste à vérifier la globalité et la cohérence des avancements et, poser auprès du MOA les éventuelles alertes, proposer des mesures de régulation ainsi que des solutions correctives autant que de besoin.

Ce reporting général est naturellement examiné lors des Groupes Techniques et lors des réunions de pilotage politique.

En complément de ce pilotage planning, ARTELIA, maîtrisant la vision globale du déroulement opérationnel héliYce +, est chargé également de collecter les données externes de travaux dans des périmètres élargis - périmètres de cohérences circulatoires, pour proposer puis organiser les systèmes "grande échelle" de circulation, déviations et signalisations. Pour mettre en œuvre le plan de circulation associé, les solutions circulatoires et parcours de déviations, ARTELIA assiste le MOA dans la mise en œuvre au travers d'un marché "signalisation " Lot 5 de l'accord Cadre.

S'agissant de la part des études réalisées en interne qui apparaît pour la CRC insuffisamment cadrée, la fraction des études réalisées dans le cadre de la maîtrise d'œuvre interne n'entre pas dans le champ d'application du Livre IV du CCP qui ne s'applique qu'aux maîtrises d'œuvre privée.

Néanmoins, le Bureau d'Etudes Aménagement Urbain, en sa qualité de MOE interne à la collectivité, s'oblige à la même organisation que le groupement de MOE externe (titulaire AJOA) et ses missions s'exercent dans le même schéma de gouvernance.

Un chargé de projet sectoriel assure le pilotage par tronçon sous la responsabilité du Directeur de Projet Infrastructures et Equipements. Ce chargé d'opération assure le pilotage de chaque étape du projet de l'AVP à l'AOR en s'assurant de la concordance des livrables avec les objectifs souhaité (aménagement et financiers). Les étapes de validation des projets que ce soit pour la MOE interne ou externe sont donc les mêmes avec une gouvernance identique.

De ce fait, les études d'AVP par secteurs réalisées par le BEAU ont fait l'objet de :

- Temps d'échange en en Groupe Technique Insertion Urbaine (réunion technique)
- Réunion spécifiques en lien avec certaines thématiques (réunion technique)
- Mise au visa des services des documents AVP – temps de validation technique
- Présentation pour validation en Atelier Elus et/ou réunions avec le Vice-Président en charge de la Mobilité et de l'Espace Public

Le formalisme de validation écrite n'a effectivement pas été identique à la MOE externe considérant qu'il n'y avait pas de contrat de MOE au sens de la commande publique et que la rémunération de la MOE interne n'est pas indexée sur le montant prévisionnel des travaux validés en AVP.

La CARENE va regarder ce sujet précis afin d'améliorer le formalisme de cette étape de validation.

B – Une augmentation conséquente de l'enveloppe travaux

La CARENE souhaite apporter des précisions concernant l'avenant de février 2024 et les observations formulées par la Chambre au sujet de l'augmentation de l'enveloppe prévisionnelle affectée à la réalisation des travaux.

L'avenant mentionné, entraînant une augmentation de 10 M€ (+32 %), a effectivement modifié l'enveloppe initiale. Cependant, il est important de souligner que cette augmentation ne découle pas d'un problème de coordination.

A l'issue des Etudes Préliminaires, il est apparu nécessaire de modifier le programme pour mieux répondre aux exigences de cohérence du projet urbain et environnemental :

- Réaménagements de façades à façades pour mieux redistribuer l'espaces entre TC -VL - modes doux,
- Enfouissement de réseaux aériens pour redonner de l'espaces à des espaces publics mieux ajustés
- Modifications de parcours du TC pour les adapter et les mettre en cohérence avec des projets urbains de quartiers et de centres bourgs en cours de définition.

En conséquence de ces évolutions programmatiques le coût prévisionnel des travaux sur lequel s'engage la maîtrise d'œuvre et le forfait définitif de rémunération ont été arrêtés par avenant.

Concernant l'observation sur la non-application de la pénalité, nous souhaitons apporter les éléments suivants pour clarifier la situation. Les modifications programmatiques ayant conduit à l'augmentation du montant prévisionnel des travaux ont été réalisées à la demande expresse du maître d'ouvrage. De ce fait, la pénalité contractuelle ne pouvait être appliquée.

Un montage juridique et des accords-cadres relatifs à l'opération favorisant une perte de maîtrise financière, des plannings et ne permettant pas de retenir les offres les plus avantageuses

Nous souhaiterions préciser à titre liminaire, qu'il nous semble important de noter ici, que vos remarques au titre du montage de l'opération héliyce +, nous semblent plus relever d'une conduite de projet que d'irrégularités juridiques dans le montage des marchés.

Le choix de l'accord-cadre Travaux permet de disposer d'un outil contractuel et financier de mise en œuvre adapté aux contraintes et à la complexité des chantiers, ainsi qu'aux enjeux du calendrier général et des phases de développement.

Les montants maximums des accords-cadres sont effectivement fixés à un niveau supérieur à celui des montants inscrits en autorisation de programme. Cette démarche a été adoptée dans un souci de souplesse opérationnelle permettant ainsi de faire face à d'éventuelles évolutions

des besoins et des circonstances. Cette surévaluation est une mesure de prudence, visant à éviter la nécessité de recourir à des avenants en cours d'exécution. L'objectif est d'assurer une marge de manœuvre suffisante pour gérer des imprévus, tout en restant dans un cadre global de contrôle des dépenses.

Il faut noter que les bons de commande et les marchés subséquents pris en application des accords cadre ne sont pas soumis à l'avis de l'assemblée délibérante, mais l'assemblée est informée de la conclusion des marchés subséquents dans le cadre du relevé des décisions votées en séance. Les COPIL et COTECH valident également les engagements liés à l'exécution des accords-cadres et comprennent en leur sein des vice-présidents de la Communauté d'agglomération. En outre, les engagements éventuels pouvant être pris en dépassement de l'autorisation de programme font nécessairement l'objet d'une validation par délibération, non pas pour autoriser la signature de l'avenant, mais pour autoriser la modification dans le cadre des décisions modificatives adoptée par le conseil communautaire. Ainsi, l'information et le contrôle des élus sur le déroulement de l'opération sur le plan technique et financier reste assurée.

La Chambre constate que les lots de l'accord cadre sont multi-attributaires et donc qu'une partie des bons de commande est attribuée à des candidats n'étant pas les mieux placés. La CARENE souhaite nuancer cette observation.

Les Directives Européennes, le CCP et la jurisprudence prévoient de manière constante la possibilité de conclure un accord cadre avec plusieurs titulaires et ce quelle que soit sa forme : accord cadre conduisant à l'émission de bons de commande, accord-cadre à marchés subséquents ou accord cadre mixte. Dans le cas d'un accord cadre multi-attributaires mixte, l'acheteur attribuera l'accord cadre aux offres économiquement les plus avantageuses au regard des critères énoncés dans le Règlement de la consultation (RC).

Il n'y a dans ce cadre précis pas une seule offre jugée offre économiquement la plus avantageuse mais plusieurs, sans pour autant que cette pratique soit contraire à l'article L.2152-7 du CCP. Cette forme d'accord-cadre était la plus adaptée aux lots principaux relatifs à la réalisation des travaux dans le cadre du projet helYce+ puisqu'un seul opérateur économique n'aurait pas pu disposer de la capacité nécessaire pour réaliser l'ensemble des travaux de manière concomitante sur les différents secteurs de l'opération.

Concernant la possibilité d'émettre des bons de commandes en faisant référence à des prestations et/ou prix non prévus dans les bordereaux des prix, cette pratique est couramment admise par les juridictions administratives dans l'usage des accords-cadres à bons de commande puisque par définition l'acheteur ne connaît pas encore précisément en totalité l'étendue de son besoin. Cette pratique est également conforme à l'esprit du cahier des clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés publics de travaux qui prévoit en son article 13 la possibilité de notifier des prestations supplémentaires ou modificatives pour lesquelles le marché n'a pas prévu de prix par ordre de service. Là aussi la forme du contrat ne présente donc pas davantage de risque de dérives qu'un marché ordinaire.

5 Une ambition louable de consommation limitée des espaces naturels qui devra toutefois être renforcée et mieux pilotée

En préambule nous tenons à affirmer une détermination forte et de longue date de notre politique publique d'aménagement de l'espace pour limiter la consommation foncière et d'ENAF en particulier.

La sobriété foncière de l'agglomération et de ses communes est constatée dès le 1^{er} bilan du SCOT 1 et n'a cessé de progresser depuis. La production du logement ainsi que les capacités d'accueil des parcs d'activités économiques font l'objet d'opérations de renouvellement urbain

et de recyclages fonciers depuis plusieurs décennies y compris par voie de maîtrises foncières publiques volontaristes.

Les objectifs de consommation limitée du foncier du Scot traduit dans le PLUI de la CARENE sont encore insuffisants pour atteindre l'objectif national ZAN à l'horizon 2030

La chambre rappelle les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF inscrits dans le PLUI en compatibilité avec les objectifs du SCOT Nantes st Nazaire, c'est-à-dire -35% de la consommation prévue en extension de l'enveloppe urbaine.

Puis elle précise la consommation du territoire, selon la base de données du CEREMA de 245,2ha sur la période de référence 2011-2020.

Comme évoqué dans le rapport, en parallèle de cette base de donnée nationale, les collectivités, en lien avec l'Etat (la DDTM), le département et les agences d'urbanisme AURAN et ADDRN, ont développé un outil local de suivi de la consommation, appelé « conso ZAN », basé sur l'analyse des photos aériennes, au plus près de la réalité, plutôt que sur les fichiers fonciers, par nature moins précis, et non spatialisés.

Conso ZAN, dont la méthodologie a été validée par l'Etat (DDTM), mesure la consommation de la CARENE, sur la même période de référence, à hauteur de 334 ha (au lieu de 245,2ha). Parmi les 10 communes, Saint-Nazaire représente 23% de la consommation, ce qui est relativement peu élevé au regard de la production de logements et du développement du tissu économique, Pornichet et Donges portant chacun environ 12% de la consommation totale.

Comme souligné fort justement par la chambre, le territoire est vigilant quant à l'efficacité foncière, et bien plus vertueuse que l'échelle départementale et plus encore régionale. Il préserve par ailleurs de manière forte et pérenne les terres agricoles via l'instauration d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels, le PEAN de St-Nazaire Nord, 880 ha ayant été ainsi identifiés dès 2013, une d'extension approuvée en 2024 pour atteindre une superficie de 5700 ha (le PEAN Estuaire et Brière).

En ce qui concerne l'enveloppe d'ENAF possible allouée sur la décennie 2021-31, elle s'élève à de 167 ha (et non à 122,6 ha), issue de la réduction de -50% de la consommation observée via conso ZAN.

La chambre alerte par ailleurs sur la consommation déjà réalisée sur la période 2020-2022 par certaines communes du territoire, citant notamment Pornichet, Saint-Joachim, la Chapelle des Marais, et Saint-Malo de Guersac.

Il convient de rappeler que cette observation est basée sur les données du CEREMA qui ne sont pas spatialisées, il apparaît donc difficile de fiabiliser ces résultats

Par ailleurs, la CARENE demeure vigilante sur les opérations générant de la consommation d'ENAF et développe actuellement des outils d'analyse, afin de piloter au mieux ce sujet d'importance. Les résultats, identifient à ce stade et suite à la finalisation des travaux d'analyse fine des données par l'ADDRN, une consommation de 31 ha, sur la période 2020-2022 (au lieu des 52ha issus de la base de donnée CEREMA).

Par exemple, la chambre pointe la consommation de la commune de St-Malo de Guersac entre 2020 et 2022, comme dépassant l'enveloppe allouée pour la décennie. Or, l'analyse des photos aériennes grâce à la base de données OCSGE n'identifie que 0,3 ha consommés entre 2020 et 2022 pour cette commune.

Ou encore, la commune de Pornichet, selon l'analyse issue de l'observatoire local, a consommé sur cette période 3,5 ha, et non pas 9 ha issu des données CEREMA.

Quant à l'appréciation de la consommation d'ENAF, il apparaît plus opportun de l'analyser à l'échelle de l'intercommunalité, qu'à l'échelle de chacune des communes. La vigilance portée sur la réduction de la consommation d'ENAF est partagée par chacune des communes, mais comme

vu précédemment, si très peu d'opérations ont vu le jour sur la période de référence pour une commune, privilégiant des opérations en renouvellement urbain par exemple, l'enveloppe allouée sera faible, alors que les besoins sont réels et des projets qualitatifs élaborés. Afin de respecter l'objectif de réduction de la consommation d'ENAF de la loi Climat et Résilience, tout en répondant aux besoins identifiés, des adaptations du PLUi sont prévues, en continu via les procédures programmées et aboutissant d'ici 4 ans (Modifications n° 4 et 5), tout en se projetant sur une révision du PLUi à partir de 2026.

Pour résumer, au regard des résultats issus de l'analyse de l'OCSGE (photo-interprétation des photos aériennes), la consommation ENAF est de 31ha entre 2020 et 2022 soit 15,5ha/an (et non 52 ha comme identifié par la base de données du CEREMA), s'inscrivant totalement dans la trajectoire de réduction de - 50%, allouant une enveloppe de 16,7ha par an.

Une forte intervention publique dans l'aménagement du territoire de la CARENE

La chambre souligne la forte intervention publique dans l'aménagement du territoire, notamment via une politique foncière volontariste, et un soutien majeur à la production de logements via le bailleur SILENE et la SONADEV.

La chambre rappelle également l'intérêt du dispositif du BRS, qui permet la production de logement abordable, tout en conservant durablement la vocation du foncier, et regrette que seuls 45 projets de BRS soient en cours, sur les 320 prévus à l'horizon 2027. La CARENE tient à préciser qu'elle s'est donné les moyens d'accompagner cet objectif, en actant via une délibération de financement un soutien important aux porteurs de projet, allant au-delà de la plupart des collectivités sur le sujet.

Un objectif de consommation du foncier qui pourrait être mieux justifié et mieux suivi

La chambre regrette le manque de justifications sur l'estimation des besoins en logement et la prise en compte du solde migratoire compte tenu du caractère contraint du territoire.

Le PLH 2015-2021 et le PLUi par la suite en 2020, ont été élaborés afin de pouvoir répondre aux besoins de la population actuelle et future du territoire. La croissance de la population prévue est effectivement portée pour partie par le solde migratoire.

Au regard de la qualité de vie, du dynamisme autant démographique qu'économique, il n'est pas souhaitable ni envisageable comme le sous-tend la CRC, de ne dimensionner les besoins en logements qu'au maintien de la population en place. Cela conduirait à une tension encore plus forte du marché immobilier, rendant inaccessible au plus grand nombre l'accès au logement, reléguant les populations les moins aisées à distance des centres villes et centres bourgs et des pôles d'emplois, générant des trajets domicile travail encore plus importants. Au regard de sa position sur la façade atlantique, des besoins en main d'œuvre pour les différents acteurs économiques, que ce soit pour un écosystème économique relevant pour une forte part des enjeux de souveraineté énergétique et industrielle de niveau national, ou pour l'économie résidentielle ou encore le pôle de formation, la CARENE se doit d'accompagner les besoins fondamentaux du territoire, afin de proposer une offre de logements adaptée à ces besoins variés.

Il est à noter que les travaux menés à l'échelle du SCOT, dans le cadre de la révision, en s'appuyant sur les scénarios de l'INSEE, et déclinés au niveau local, confirment les projections démographiques, notamment jusqu'en 2035, supérieures à celles des autres régions françaises. Le calcul proposé par la chambre quant à la consommation d'ENAF nécessaire aux objectifs fixés, et le manque identifié de 50ha, peut être questionné, notamment du fait de la prise en compte d'une densité de 20 logements /ha pour les extensions, alors qu'une part importante des besoins est assurée par St-Nazaire, qui porte des opérations de 40 logements /ha minimum.

La chambre regrette par ailleurs le manque de justifications sur les besoins en logements liés à l'accueil de nouveaux salariés. Cette partie est pourtant développée dans la partie dédiée à la

constitution d'un pôle économique de 1^{er} rang (p13 du tome 3 du rapport de présentation et p147 présentant les besoins de production en matière de d'activité économique), citant les différentes filières en développement et les besoins liés, même si le nombre d'emplois correspondant n'est pas défini.

A noter qu'en 2018, la CARENE a adopté un schéma d'accueil des entreprises (SAE). Ce document, qui n'est pas public ni opposable, pose le cadre stratégique de la politique foncière de l'agglomération en matière économique ainsi que les règles de sa commercialisation. Il fixe notamment des orientations en matière de densification du foncier et de développement de l'offre de villages d'entreprises en zones d'activités économiques, qui permettent de limiter la consommation de foncier en mutualisant des aménagements, des équipements et des stationnements.

En 2023/2024 le SAE a été révisé, permettant de pousser encore plus loin l'objectif de consommation raisonnée du foncier économique : hausse du prix de cession (65 ou 90€/m²), optimisation du foncier privé, maintien du déploiement de l'offre de villages d'entreprises... Il est précisé qu'en parallèle, dans le cadre du projet « Décarbonation Loire Estuaire », une étude va être menée par la SONADEV, pour le compte de la CARENE, afin d'identifier les opportunités de densification des zones d'activités économiques, sur des fonciers publics et surtout privés.

S'agissant de la commercialisation du foncier, entre 1993 et 2004, la consommation moyenne annuelle de foncier économique sur le territoire intercommunal était de 25,5 ha. Le rythme a ralenti pour se stabiliser autour de 15ha annuel en moyenne jusqu'en 2018. Depuis 2018, on constate un nouveau ralentissement de la consommation du foncier à vocation économique qui a représenté, en moyenne sur les 6 dernières années, 6 ha cédés par an. Cette tendance fait écho à la politique de densification de l'agglomération posée dans le SAE.

De plus, concernant le stock foncier, il faut noter qu'en 2018, le SAE faisait mention de 65ha de foncier économique commercialisables dans les 3 ans. En 2024, compte-tenu de la consommation des dernières années et de l'évolution des réglementations environnementales et d'urbanisme, le foncier immédiatement cessible ne représente plus que 5 à 7ha. Les derniers fonciers aménageables de l'agglomération (Brais Nord, Six-Croix 2 Tranche 2, Providence), représentent quant à eux une surface aménageable de 23ha.

Il s'agit là d'un stock « fini ». Les conditions de mise à disposition de ces derniers fonciers sont actuellement à l'étude, l'orientation politique de préservation de la maîtrise par la collectivité conduisant à proposer pour les derniers fonciers disponibles le modèle bail à construction en lieu et place des cessions traditionnelles.

Il est précisé que les modalités contractuelles de cette mise à disposition sont en cours de finalisation, dans un souci d'équilibre entre les contraintes des entreprises, leurs besoins et l'objectif de maîtrise à longue durée de la vocation de ces fonciers, sans déstabiliser le modèle économique des opérations d'aménagement.

Pour conclure sur ce point, la collectivité a adapté de manière volontariste sa politique de développement économique en repensant les conditions de commercialisation du foncier. Elle se trouve confrontée à la nécessité de choix complexes pour préserver les derniers fonciers aménageables à des activités stratégiques pour l'agglomération, visant notamment à conforter l'activité industrielle du bassin d'emploi.

Il est précisé que Saint Nazaire Agglomération fait ainsi partie des rares territoires français dont l'activité industrielle et le nombre d'emplois industriels a augmenté de manière massive ces 10 dernières années, à partir de ses filières clés (construction navale, aéronautique, énergies marines renouvelables, énergie). Au vu des enjeux stratégiques de souveraineté nationale industrielle, énergétique et militaire, la préservation des fonciers économiques à vocation industrielle sur ce territoire est un enjeu majeur, partagé par l'agglomération, le Grand Port Maritime Nantes St Nazaire et l'Etat. Cela doit aussi permettre au territoire d'anticiper l'avenir pour accompagner le développement de filières liées à la décarbonation de l'économie (exemple : transport maritime à la voile, éolien offshore, carburants de synthèse...).

Nous nous permettons de reformuler le paragraphe suivant : *Plus globalement, l'estimation des besoins a effectivement pu être mise en lien avec le foncier disponible dans chacun des secteurs, et la reconstitution du stock de foncier disponible à 10 ans, c'est un éclairage classique, en terme de développement économique, afin de disposer d'une offre de terrains répondant aux besoins du territoire, mais qui ne sera pas nécessairement urbanisé.*

Comme suit : la raréfaction du foncier économique implique donc une vision de long terme, confrontant les besoins de ces secteurs stratégiques avec les capacités foncières d'accueil sur le territoire, qu'il s'agisse de fonciers de l'agglomération et ceux du GMP Nantes St Nazaire. La densification, la mobilisation des friches et la multifonctionnalité doivent permettre de répondre au mieux à ces enjeux afin de reconstituer partiellement le stock foncier économique.

Plus globalement, l'estimation des besoins a effectivement pu être mise en lien avec le foncier disponible dans chacun des secteurs, et la reconstitution du stock de foncier disponible à 10 ans, c'est un éclairage classique, en terme de développement économique, afin de disposer d'une offre de terrains répondant aux besoins du territoire, mais qui ne sera pas nécessairement urbanisé.

La quasi-totalité de la consommation prévue des espaces naturels en extension d'urbanisation est la conséquence du choix de l'accueil d'une nouvelle population que le PLUi peine à justifier

Le raisonnement exposé dans l'observation indique que le besoin en logements calculé pour maintenir la population en place pour la période 2015-2030, soit environ 8000 logements (cf vu plus bas) peut être pourvu au sein de l'enveloppe urbaine à hauteur de 87% puisque 7050 logements ont été identifiés comme potentiel réalisable au sein de cette enveloppe. Il manquerait donc seulement 1000 logements à réaliser hors enveloppe urbaine pour maintenir le niveau de population. Selon la chambre, le reste du besoin en logements n'étant pas avéré pour accueillir une nouvelle population, il n'est donc pas nécessaire d'urbaniser au-delà des besoins nécessaires pour maintenir le niveau de population en place.

Seulement comme démontré plus bas, la dynamique démographique ne peut être décrétée comme inexistante compte tenu du contexte économique de l'agglomération. Les chiffres montrent bien un accroissement démographique dû au solde migratoire de 0,9% par an sur la dernière période intercensitaire, porté par le développement économique. Les perspectives de création d'emplois sur le territoire, envisagées par les grands donneurs d'ordre, dans un contexte de réindustrialisation du territoire ciblé et tourné vers les nouvelles énergies, contredisent le scénario d'une absence de croissance pour les 5 ans à venir ; sauf à considérer qu'une nouvelle population active ne trouvant pas de logements sur le territoire pourra se loger sur des territoires plus éloignés du cœur d'agglomération dans une logique d'étalement urbain et d'augmentation du trafic automobile.

Le raisonnement laisse à penser également que le nombre de personnes par ménages est homogène entre les différentes parties du territoire. Ce qui n'est pas le cas. De même la nature des logements construits n'est pas semblable en renouvellement urbain et en extension urbaine. Enfin, si Saint Nazaire dispose d'une enveloppe urbaine historique qui favorise le remplacement de logements obsolètes et moins valorisés au profit d'opérations plus denses, ce n'est pas le cas des autres communes de l'agglomération dont l'essentiel du bâti s'est constitué à partir des années 70 à la faveur des politiques favorisant l'accession à la propriété. Dès lors le gisement de renouvellement urbain est très faible dans ces communes.

Sous ce motif, restreindre le développement de ces communes relativement proches des zones d'emploi, aurait pour effet de renvoyer sur des communes plus lointaines le développement du pavillonnaire qui reste l'aspiration de la très grande majorité de nos concitoyens.

Le calcul des besoins en logements réalisé dans le PLH pour la période 2022-2028, en application du code de la construction et de l'habitation est un exercice codifié qui doit prendre en compte des hypothèses permettant de satisfaire plusieurs besoins. Il ne peut pas être uniquement calculé en considérant les besoins en logement de telle ou telle partie de la population, supposés comme non remplis (type logements pour étudiants ou logements locatifs sociaux manquants

par rapport à la loi SRU). La production en logements neufs doit ainsi satisfaire plusieurs besoins établis selon des scénarios choisis en projection dans le temps :

- Le desserrement des ménages : c'est-à-dire le besoin nécessaire pour compenser la réduction de la taille des ménages induites par la moindre natalité, le vieillissement et la décohabitation (moins de personnes dans les logements = plus de logements pour une même population). Ce besoin est très significatif selon le scénario retenu. Pour SNA, pour la période à venir, le scénario retenu est celui d'une continuité de la réduction de la taille des ménages mais avec un ralentissement de ce desserrement par rapport aux périodes précédentes (passage de 2,10 personnes par ménage en moyenne à 1,98 en 2028). Cela génère un besoin de 323 logements par an.
- La variation du parc de résidence secondaire : c'est-à-dire le besoin nécessaire pour compenser la perte des logements qui deviennent des résidences secondaires ou des logements de vacances sur plate-forme de gestion. Sur notre territoire, le scénario retenu est celui d'une réduction de l'évolution du nombre de résidences secondaires mais d'une augmentation des locations touristiques de courtes durées. Cela génère un besoin en logements de 114 logements par an.
- La variation du parc de logements vacants : c'est-à-dire la prise en considération de la variation de la vacance. Sur les périodes précédentes, le taux de vacance a augmenté mais le scénario retenu jusque 2028 mise sur une réduction du taux de vacance, qui génère cependant un besoin de 49 logements par an.
- Les besoins liés au renouvellement du parc : les logements démolis ou ayant changé d'affectation (qui réduisent le parc existant) ou à l'inverse les logements impropres à l'habitation qui sont réhabilités ou les logements divisés (qui augmentent le parc existant). Sur notre territoire, cela s'équilibre donc avec peu d'impact sur les besoins (besoin de 15 logements par an).
- Les besoins liés au logement des personnes présentes sur le territoire mais sans logements ou mal logées (besoin de 140 logements par an).
- Le total du besoin généré par la prise en considération de ces hypothèses (desserrement / variation du parc de résidences secondaires et logements vacants / renouvellement du parc / mal logement) constitue le nombre de logements nécessaires pour maintenir le niveau de population en place : le point mort. Pour notre territoire : cela représente 500 logements par an pour la période 2017-2027 (soit 11 ans) ou 5 505 logements sur cette même période.

Le raisonnement est le même pour le PLUI qui s'étend sur la période 2015-2030 soit 16 ans, ce qui représente 8 000 logements jusque 2030 pour le maintien du niveau de la population en place.

La production de logements neufs doit également satisfaire le besoin lié à l'évolution démographique (permettre de loger de nouveaux habitants, soit issus du solde naturel, soit issus du solde migratoire).

Le scénario retenu pour le PLUI et pour le PLH est le maintien d'une évolution démographique au niveau de ce qui a été observé sur la période 2010-2015 (soit une croissance de 0.88% par an). C'est d'ailleurs exactement ce qui se vérifie sur la période 2015 à 2021 qui a vu une variation annuelle de population de 0,9% (dont la totalité due au solde migratoire).

Cette dynamique démographique est liée pour une bonne part à la dynamique de l'emploi (+ 6805 emplois entre 2015 et 2021, + 8455 emplois entre 2010 et 2021) notamment dans l'industrie et les services, combinée à une dynamique littorale (emplois liés au tourisme, arrivée de ménages en retraite). La projection de la dynamique démographique jusque 2030 dans un scénario tendanciel (voire même un peu réduit puisque le scénario PLH table sur une croissance démographique de +0.8% par an) permet d'établir un besoin entre 540 logements par an (scénario PLH sur la période 2017-2027 ou 5 940 logements jusque 2027) à 590 logements par an (scénario PLUI sur la période 2015-2030 ou 9 440 jusque 2030) pour répondre à cette dynamique au sein de l'agglomération. Les logements à produire en accompagnement de cette dynamique ne servent pas à accroître une attractivité territoriale en concurrence avec d'autres territoires mais à répondre à un besoin au plus près des emplois. A cet égard, plusieurs indicateurs laissent à penser que la trajectoire retenue est pertinente et non maximisée :

- La croissance de population est conforme aux projections
- Le taux de logements vacants est en baisse continue (sur le centre-ville de Saint-Nazaire et dans certaines communes, il atteint même un seuil critique car un certain taux de vacance est nécessaire à la rotation et à la fluidité du parc)
- Les prix de ventes des logements ont augmenté de 40% entre 2016 et 2022 ce qui témoigne d'un niveau de tension

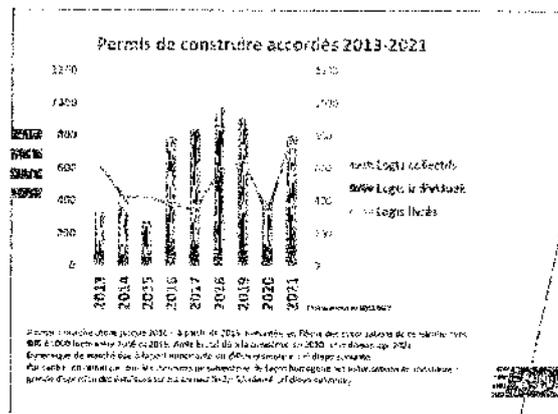
L'ensemble des besoins détaillés plus haut établit le besoin total en logements à 17 500 environ pour la période 2015-2030 (PLUI) ou encore 12 300 environ pour la période 2017-2027 (PLH) sachant que 7 637 logements ont été construits entre 2017 et 2023 (reste 4 663 logements à construire jusque 2027 selon le PLH / 1165 par an) et 9 286 logements ont été construits entre 2015 et 2023 (reste 8 214 à construire jusque 2030 selon le PLUI / 1173 par an).

A noter également la nécessité de produire du logement locatif social (obligations SRU) qui induit une production plus large de logements de façon à maintenir une mixité d'habitat au sein des quartiers.

CARENE – besoins en logements PLH 2022-2027	<i>Global</i>	<i>/an</i>	<i>/ an pour 1 000 hab.</i>
<i>Besoins de logements neufs</i>	<i>3 238</i>	<i>135</i>	<i>1,6</i>
<i>Actualisés par nouvelles populations (effets démographiques sur 7 ans)</i>	<i>3 915</i>	<i>500</i>	<i>4,0</i>
<i>Point mort sur 7 ans</i>	<i>2 565</i>	<i>150</i>	<i>1,2</i>
<i>dont desserrement des ménages</i>	<i>3 549</i>	<i>323</i>	<i>2,4</i>
<i>dont renouvellement du parc</i>	<i>163</i>	<i>15</i>	<i>0,1</i>
<i>dont variation des résidences secondaires</i>	<i>1 251</i>	<i>114</i>	<i>0,8</i>
<i>dont logements vacants</i>	<i>542</i>	<i>49</i>	<i>0,4</i>
Construction récente 2017-2021	5 063	1 013	7,5
reste à produire	7 215	1 203	8,9
Construction neuve 2022-2027			

Au-delà de la mécanique des chiffres, deux indicateurs incitent à maintenir des objectifs à ce niveau :

1. Les permis de construire à Saint Nazaire : hormis en 2020 leur nombre est supérieur aux objectifs in fine retenus pour la ville, à savoir 765 logements par an en moyenne de 2022 à 2027. L'analyse est similaire sur l'essentiel des communes de l'agglomération.
2. Les annonces d'embauches : leur quantification a priori est impossible car se fondent sur des intentions sans cesse réajustées au gré de la conjoncture des entreprises. Pour autant, le fait que le potentiel d'embauches annoncé est significativement supérieur à ce qui a été constaté antérieurement, laisse présager d'une pression plus forte sur le logement.



A défaut de justifications complète de l'objectif de croissance de la population, la stabilisation du trafic routier aurait pu constituer une cible conforme au PCAET pour en déduire la population supplémentaire que le territoire était en capacité d'accueillir

La chambre suggère que l'estimation du trafic routier issue du PCAET aurait pu constituer une cible permettant de limiter l'accueil de nouveaux habitants, et diminuer ainsi les besoins liés en logement et donc en foncier. La population cible estimée serait ainsi de 127 000 habitants et non 140 000 habitants comme choisie dans le scénario du PLH et du PLUi à horizon 2030, afin de ne pas augmenter le trafic routier généré par les trajets domicile travail. La chambre invite la collectivité à tenir compte de cet objectif lors de la révision du PLUi

L'objectif de report modal, et donc de réduction du trafic routier, est fortement porté par la collectivité, inscrit dans les documents cadre (PDU, PCAET, PLUi) et se traduit par le développement du réseau Hélyce, qui s'accompagne de travaux notoires de requalification urbaine, de développement du réseau cyclable, pour les trajets du quotidien et une part de domicile travail. Un investissement important voire majeur est donc fait par la collectivité pour permettre cette évolution des parts modales, et influencer sur la qualité de vie.

Pour autant, la stabilisation du nombre de trajets domicile travail, la recherche de la qualité de l'air, ne peuvent constituer la seule référence pour estimer la capacité d'accueil du territoire et dimensionner l'accueil de nouvelles populations. Elle a bien sûr été prise en compte précédemment et le sera dans les futurs travaux de révision du PLUi, parmi d'autres enjeux majeurs, comme la prise en compte du réchauffement climatique, l'objectif du ZAN, et la réponse aux besoins des habitants, en terme de logements, services, équipements, etc., et proposer ainsi un projet de territoire abouti, dynamique, recherchant un cadre de vie de qualité, dans toutes ses dimensions.

Le suivi des indicateurs d'aménagement du territoire doit être amélioré

La chambre précise que 40 indicateurs ont été identifiés dans le PLUi, afin de juger de l'efficacité de son application. Le suivi de ces indicateurs n'a effectivement été que partiel. En effet, afin de percevoir les effets du PLUi sur le territoire évaluer son impact réel, et d'identifier les besoins d'évolutions, un certain temps était nécessaire.

La période de crise sanitaire puis du conflit en Ukraine, et du contexte financier avec la hausse des taux d'intérêt, a impacté les dynamiques du territoire. L'évaluation de la mise en œuvre du PLUi a donc nécessité un délai relativement plus long, pour disposer du recul nécessaire à l'application de ses règles.

Pour autant, la collectivité s'est engagée dans ce travail et prévoit effectivement de réaliser le bilan du PLUi à 6 ans, conformément au cadre réglementaire pour évaluer la pertinence à faire évoluer le PLUi, 6 ans après son approbation. Le livrable est attendu pour le 1^{er} semestre 2026. Il est très probable qu'au vu de l'évolution du territoire et des nouveaux enjeux auxquels le territoire est confronté, une révision soit engagée.

La chambre regrette l'absence d'identification des friches industrielles et commerciales qui auraient pu constituer une réserve foncière intéressante, leur réutilisation limitant de fait les besoins en extension urbaine.

Concernant les zones commerciales périphériques du territoire, une étude menée en 2023 par le cabinet Lestoux a analysé la structuration de l'armature commerciale et la réponse aux besoins à moyen terme. Les conclusions ont permis de définir une stratégie d'urbanisme commercial intercommunale, qui a fait l'objet d'une délibération en décembre 2024. Une des orientations principales est l'encadrement fort des 5 zones périphériques existantes (principe d'iso surface commerciale), d'en optimiser le foncier, tout en développant la multifonctionnalité de ces espaces, et nous précisons : ceci afin de concentrer l'offre de commerce de proximité dans les centralités, dans la continuité des orientations du PLUI en vigueur.

Un travail particulier sera mené sur le devenir de la principale zone commerciale Grand Large, à Trignac. Elle bénéficie d'ailleurs du dispositif Action cœur de ville 2, et lauréat de l'AMI de transformation des zones d'activités.

Concernant les friches industrielles, la chambre fait référence à une quarantaine de friches identifiées par le CEREMA, sur le site cartofriches. Après analyse de cette base de données, uniquement 20 friches sont recensées sur le territoire de la CARENE, et parmi celles-ci, seule une dizaine est qualifiée de friches sans projet de requalification. Après analyse, une seule peut être considérée comme présentant un potentiel de requalification, appelée Pipeline Service, à Donges, de 2.5ha. Les 9 autres sont, soient encore support d'activité, comme celles de la zone industria-portuaire, soient correspondant à des secteurs peu artificialisés, et classés en zonage naturel ou agricole comme les abords de la déchèterie de Donges, ou celui situé dans le secteur de la Noé d'Armangeo, à St-Nazaire, voire inexploitable comme l'ancienne station-service Total, sur la commune de Montoir en bordure de la RD 165 d'une surface de 1 600m².

Pour autant, la CARENE met en place des outils pour identifier au mieux les gisements fonciers existants, dont les friches, ce qui fait l'objet d'une des actions du programme partenarial mis en place avec l'agence d'urbanisme, l'ADDRN, jusqu'en 2026.

Le comité de suivi du PDU n'a effectivement pas été réuni depuis son approbation.

Concernant l'évaluation du PDU, la collectivité précise :

- Qu'une enquête mobilité à l'échelle départementale est en cours, en partenariat avec Nantes Métropole et en lien avec les services de l'Etat. Elle sera terminée en mars 2025 et les résultats publiés fin 2025,
- Que l'évaluation elle-même est confiée à l'agence d'urbanisme ADDRN, dans le cadre plus global de mise en place d'un observatoire de la mobilité

Des leviers juridiques et financiers pour limiter la consommation d'espaces naturels, encore non utilisés

La chambre pointe l'importance des logements vacants et de résidences secondaires qui ampute l'offre de résidences principales. Toutefois, ce chiffre est à contextualiser.

Une vacance structurelle, autour de 7%, est jugée adaptée par les professionnels du logement et de l'habitat, car elle permet la fluidité du marché, en assurant la rotation dans le parc.

Sur le territoire, le taux de vacance des logements du territoire est de 6.7% en 2021 (inférieur de 1.6% par rapport à la référence nationale, soit 8.3%), et plus particulièrement dans le secteur ouest, où il se limite à 3.8% du parc.

Seules les communes de Donges et St-Joachim présentent une vacance plus importante. A l'inverse, elle est particulièrement faible dans 5 communes, Pornichet (3.5%), Besné, Montoir, St-Malo de Guersac et St-André des Eaux, autour de 5%. Ces chiffres traduisent donc une forte pression sur le parc de logements, un marché tendu.

Les résidences secondaires et logements occasionnels sont effectivement assez représentés mais beaucoup moins qu'à l'échelle du territoire élargi.

A ce titre, la chambre regrette que la Carene n'ait pas mis en place d'une stratégie pour réduire la part de logements vacants et de résidences secondaires, hormis le conventionnement avec

l'ANAH afin de favoriser la rénovation énergétique des logements et leur remise sur le marché. Ce propos est à nuancer, car les communes les plus concernées par les résidences secondaires, Pornichet, St-André et St-Nazaire, ont mis en place une taxe spécifique, permettant de limiter le développement des résidences secondaires, à hauteur de 60% pour St-Nazaire, le maximum autorisé.

En réponse à l'observation portant sur l'absence de développement d'une stratégie fiscale concertée avec les communes pour réduire le volume des logements vacants et des résidences secondaires, nous souhaitons apporter plusieurs précisions.

La CARENE n'a, en effet, pas pris de dispositions fiscales directement en ce sens, ces leviers fiscaux relevant principalement de la compétence des communes soumises pour la plupart à la taxe sur les locaux vacants s'appliquant de fait pour les communes en zone tendue. S'agissant des résidences secondaires, il est important de souligner que les deux principales communes concernées sur notre territoire, à savoir Saint-Nazaire et Pornichet, appliquent déjà une surtaxe d'habitation sur les résidences secondaires. Ces deux communes concentrent près de 90% des résidences secondaires du territoire communautaire, ce qui montre que des actions sont d'ores et déjà en place à cet égard.

Par ailleurs, il est à noter que le nombre de logements vacants a déjà considérablement diminué sur le territoire au cours des dernières années, en raison de la tension immobilière qui s'est fortement accentuée depuis environ six ans. Cette dynamique est principalement due à la forte demande en logements, qui a largement contribué à résorber la vacance immobilière.

Dans ce contexte, nous estimons que le potentiel de réduction supplémentaire du nombre de logements vacants est relativement limité. Engager des actions spécifiques supplémentaires nécessiterait la mobilisation de moyens disproportionnés par rapport aux résultats envisageables. Ces moyens paraissent mieux employés pour soutenir d'autres leviers plus efficaces, tels que la production de nouveaux logements ou le développement de projets d'aménagement, en adéquation avec les besoins croissants de notre territoire.

Au travers du PLH, Nous sommes restés néanmoins attentifs à ces questions et ouverts à toute concertation avec les communes membres souhaitant mener des actions complémentaires pour mieux répondre aux enjeux spécifiques de vacance de logements ou de résidences secondaires dans leur périmètre.

En conclusion, la CARENE reste fermement engagée dans une gestion rigoureuse, tout en poursuivant ses ambitions en matière de développement territorial et de services publics. Nous remercions la Chambre pour ses recommandations, qui constituent un levier supplémentaire pour améliorer notre action au service du territoire et de ses habitants.

Telles sont les remarques et compléments que je souhaitais annexer au rapport définitif

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

**Le Président
David Samzun**

