



Le 7 novembre 2024

Le Président

Dossier suivi par : Valérie Macquigneau,
Greffière de section
T 02 40 20 71 44
valerie.macquigneau@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Réf. : ROD 2024-246

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD240781 KJF
07/11/2024

P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

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

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Saint-Herblain, concernant les exercices 2019 et suivants, ainsi que votre réponse.

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

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification¹, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Monsieur Bertrand AFFILÉ
2, rue de l'Hôtel-de-Ville
BP 50167
44802 Saint-Herblain cedex

¹ Conditions prévues par l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue du décret du 29 juin 2023.

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

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques des Pays de la Loire, directeur départemental des finances publiques de Loire-Atlantique.

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

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

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

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Luc Héritier

Luc HÉRITIER



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE DE SAINT-HERBLAIN

(Département de Loire-Atlantique)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE MAÎTRISE DES RISQUES À FORMALISER POUR CONFORTER LE PILOTAGE DES SERVICES ET DES POLITIQUES MUNICIPALES.....	11
1.1 Organisation budgétaire : une clarification des relations avec les budgets annexes à poursuivre	11
1.1.1 Un transfert d'agents de la ville vers le CCAS qui met fin à leur mise à disposition irrégulière	11
1.1.2 La revente d'électricité photovoltaïque, appelée à se développer, nécessite de créer un budget annexe	11
1.2 Une maîtrise des risques à formaliser davantage	12
1.2.1 Une absence d'outil de pilotage d'ensemble du contrôle interne.....	12
1.2.2 Un rattachement du service communication au cabinet à modifier	13
1.3 Un contrôle interne à développer dans la commande publique.....	15
1.3.1 Une politique d'achats à mieux structurer au niveau de l'exécution	15
1.3.1.1 Une organisation bien structurée de l'achat, qui doit être consolidée sur l'évaluation du besoin	15
1.3.1.2 Une appréciation trop limitée des risques financiers liée à une décentralisation très importante de l'exécution des contrats.	16
1.3.2 Certains achats auraient dû être couverts par un marché	17
1.3.2.1 Les déclarations d'intérêts pourraient être étendues.....	17
1.3.2.2 Certains achats récurrents ont été faits hors marchés malgré des montants dépassant les seuils de procédure adaptée et de publicité obligatoire	17
1.3.2.3 L'échantillon de marchés contrôlé au stade de la passation et de l'exécution n'appelle pas d'observations	18
1.4 Un pilotage de l'investissement à revoir	19
1.4.1 Un taux d'exécution très faible	19
1.4.2 Une information du conseil municipal à améliorer sur la stratégie d'investissement	20
1.5 Subventions aux associations	21
1.5.1 Un soutien global stable mais avec une recomposition du paysage des principales associations subventionnées	21
1.5.2 Une bonification des subventions en lien avec la transition écologique à mettre en œuvre.....	22

2	UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE DONT LES EXCÉDENTS DEVRONT FINANCER UNE TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT IMPORTANTE	23
2.1	Fiabilité des comptes : une gestion de l'actif à améliorer	23
2.1.1	Une rigueur insuffisante dans l'inventaire physique qui limite la fiabilité de l'actif	23
2.1.2	Des immobilisations en cours à intégrer plus régulièrement	24
2.2	Trajectoire financière : un excédent de fonctionnement suffisant au regard de l'investissement actuel et de la dette	25
2.2.1.1	Une trajectoire des dépenses de fonctionnement globalement cohérente avec celle des produits	25
2.2.1.2	Un autofinancement important des dépenses d'investissement.....	27
2.2.1.3	Une situation favorable en matière de trésorerie et de dette.....	28
2.3	Des dépenses d'équipement inférieures à la moyenne, qui appellent une attention en matière de maintenance du patrimoine communal	29
3	UNE DÉMARCHE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE À CONFORTER	33
3.1	Gouvernance, une bonne anticipation des obligations nouvelles.....	33
3.1.1	Un pilotage structuré de la transition écologique.....	33
3.1.2	La démarche de budget vert a été engagée avant l'obligation prévue en loi de finances pour 2024.....	34
3.1.3	L'obligation de mener un bilan des émissions de gaz à effet de serre liée au passage à 50 000 habitants a été anticipée	35
3.2	Des obligations légales respectées pour l'achat de véhicules à faibles émissions	36
3.3	Un retard dans la production d'énergies renouvelables par la ville au regard des objectifs légaux	38
3.3.1	Une trajectoire à infléchir afin de respecter les obligations légales.....	38
3.3.2	Une stratégie de rénovation des bâtiments cohérente avec le décret tertiaire et financée dans le plan pluriannuel d'investissement.....	40
3.4	Une maturité de l'achats durable à conforter	41
4	UN OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE QUI NÉCESSITERA LA MOBILISATION DE NOMBREUX OUTILS ET LA MISE EN COHÉRENCE DES STRATÉGIES AVEC LA MÉTROPOLE	43
4.1	Des objectifs de sobriété foncière renforcés dans le PLU métropolitain, mais une surface urbanisée en hausse	43
4.1.1	Des objectifs de sobriété foncière fixés dès 2007 et renforcés en 2019.....	43
4.1.1.1	Un PLU de 2007 initialement très favorable à la densification mais dont la portée a été tempérée par la révision de 2013.....	43
4.1.1.2	Un PLU métropolitain de 2019 qui intègre une réduction de l'artificialisation, sans renoncer à l'accompagnement d'une dynamique démographique importante	44
4.1.2	Une surface urbanisée et urbanisable à moyen terme en hausse entre 2007 et 2019	46
4.2	La consommation d'espaces naturels et agricoles.....	47

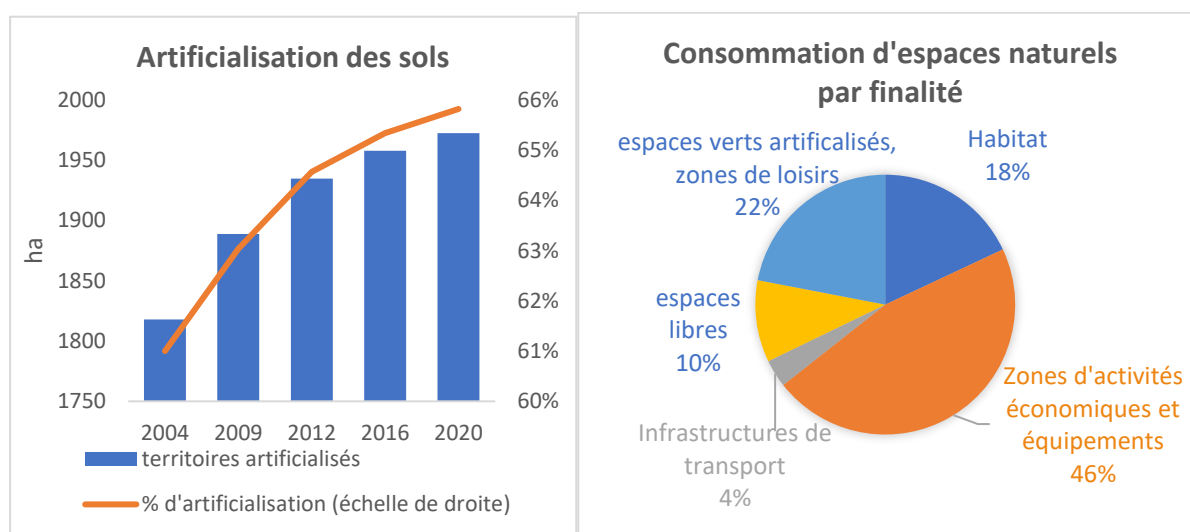
4.2.1 Une artificialisation continue depuis 2004 à partir d'un niveau déjà plus élevé que celui de Nantes Métropole.....	47
4.2.2 Une trajectoire des zones à urbaniser qui devrait être compatible avec l'objectif intermédiaire de baisse de l'artificialisation fixé par la loi.....	51
4.2.3 Un projet d'urbanisation en extension sur 12,5 ha non-artificialisés à réexaminer à l'aune du renforcement des exigences légales en matière de biodiversité	51
4.3 Une stratégie foncière qui se déploie dans un cadre métropolitain.....	53
4.3.1 Une stratégie de la commune en cours de formalisation, dans un cadre en une grande partie fixé par Nantes Métropole.....	53
4.3.2 Une mise en œuvre du PLH qui se heurte davantage à la crise de l'immobilier neuf qu'au zéro artificialisation nette.....	56
4.3.3 Adhésion au périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PÉAN)	59
4.4 Les outils d'aménagement foncier	60
4.4.1 Les orientations d'aménagement et de programmation	60
4.4.2 Les divisions parcellaires ont nettement baissé depuis la révision de certaines règles d'urbanisme à partir de 2013	60
4.4.3 La densification verticale : la surélévation de bâtiments, un très faible recours à Saint-Herblain.....	63
4.4.4 Une taxation des résidences secondaires dont les effets sur leur nombre pourraient être amplifiés par l'application du taux plafond.....	64
4.4.5 La transformation de bureaux en logement.....	66
ANNEXES.....	69
Annexe n° 1. Principales obligations légales en matière de transition écologique pour les collectivités territoriales (non exhaustif).....	70
Annexe n° 2. Contexte législatif et réglementaire en matière de sobriété foncière.....	72
Annexe n° 3. Schéma de cohérence territoriale de Nantes Saint Nazaire.....	74
Annexe n° 4. Bases de données pour identifier les modes d'occupation des sols et l'artificialisation à Nantes métropole	76
Annexe n° 5. Le plan local d'urbanisme communal avant le PLU métropolitain	78

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la ville de Saint-Herblain (50 000 habitants environ) de 2019 à 2023. Elle a procédé à cette occasion à une analyse de la situation financière, de la maîtrise des risques afférents à la gestion et de la démarche de transition écologique. Pour l'analyse du thème de la sobriété foncière, son examen est remonté jusqu'en 2007.

Un objectif de sobriété foncière qui nécessitera la mobilisation de nombreux outils et la mise en cohérence des stratégies territoriales en lien avec la métropole

Le total de toutes les zones urbanisables à moyen et long terme est en légère baisse, de 2 %, entre le plan local d'urbanisme communal (PLU) de 2007 et le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) de 2019, ce qui ne constitue qu'une contrainte très limitée sur l'urbanisation, la baisse ne portant essentiellement que sur des zones d'urbanisation à long terme. Les zones urbanisées ou urbanisables à moyen terme sont en hausse de 6 % entre 2007 et 2019. La nette hausse des zones d'activités accroît la spécialisation fonctionnelle de la ville, les zones urbaines d'activités représentant 47 % des zones urbanisées et urbanisables en 2019, contre 38 % en 2007.



La modification en cours du PLUm comprend pour Saint-Herblain une opération en extension urbaine sur une zone naturelle (Orvasserie), type d'opération qui devrait n'être que très exceptionnelle afin de respecter les objectifs légaux de sobriété foncière et de biodiversité. La chambre note une artificialisation des sols importante depuis 2004, au détriment des terres agricoles, ce qui fait du projet de périmètre de protection d'espaces agricoles et naturels un enjeu stratégique pour compenser la perte d'approvisionnement local induite.

Le plafond d'artificialisation fixé par la loi pour 2030 devrait être respecté au vu des surfaces effectivement ouvertes à l'urbanisation à ce jour. Une seule opération concentre toutefois plus de la moitié de ces surfaces et mériterait d'être réexaminée au regard de l'évolution des exigences légales, notamment de protection de la biodiversité. La chambre invite la ville à prendre en compte le renforcement des exigences légales en matière de sobriété foncière et de préservation de la biodiversité dans l'évolution du projet d'aménagement de la Pâtissière.

La chambre constate qu'en l'état des règles d'urbanisme, qui ont évolué dans un sens plus restrictif à Saint-Herblain, la division parcellaire ne pourra être qu'un levier très limité de densification dans une logique de sobriété foncière. Elle recommande à la ville de mieux suivre les données sur les surélévations pour pouvoir mieux mobiliser cet outil, dont le potentiel est à ce stade très peu exploité. Pour exploiter ce dernier dans les zones d'activités, un arrêt des ouvertures de parcelles à l'urbanisation voire une réduction des surfaces actuelles pourraient être nécessaires afin de rendre ces opérations rentables, dans le cadre d'une réflexion - identifiée dès 2018 - qui reste à mener à l'échelle métropolitaine.

Le levier de la taxe sur les résidences secondaires a été efficace pour commencer à réduire le nombre de résidences secondaires et ainsi contribuer à l'optimisation du foncier. Il reste encore une marge d'augmentation du taux de dix points, qui pourrait être utilement mobilisée compte tenu des difficultés de la ville à atteindre les cibles de nouveaux logements fixés par le programme local de l'habitat.

Une démarche de transition écologique engagée, à conforter

La ville utilise en 2024 une méthode d'auto-évaluation de la transition écologique qui en fait un élément parmi d'autres des objectifs de développement durable. Or la transition écologique fait désormais l'objet d'obligations légales précises, qui devraient impliquer un pilotage renforcé. En réponse à l'invitation de la chambre, le maire indique réexaminer la méthode d'auto-évaluation de ses projets afin de mieux pondérer la transition écologique.

La ville pourrait étendre la démarche du budget vert à son plan pluriannuel d'investissement afin de pouvoir vérifier la cohérence de ses projections pluriannuelles avec les obligations liées à la transition écologique.

La chambre invite la ville à définir un objectif de réduction du nombre de kilomètres parcourus, notamment en véhicules thermiques, afin de ne pas obérer par une hausse de l'usage global des véhicules ou par un report de l'usage effectif vers les véhicules thermiques, la baisse des émissions due à l'acquisition de véhicules à faibles émissions.

Elle lui recommande de se mettre en conformité avec les objectifs de production d'énergies renouvelables fixés par la loi du 17 août 2015, notamment en développant le solaire en toiture de bâtiments municipaux, conformément aux lois du 22 août 2021 et du 10 mars 2023. Au regard de la part élevée de la consommation de gaz dans les bâtiments de la ville, la chambre invite celle-ci à anticiper la baisse nécessaire de cette proportion compte tenu de la directive européenne du 8 mai 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, qui fixe dès sa transposition un objectif de suppression des combustibles fossiles sur les nouveaux bâtiments, et d'ici 2040 pour les bâtiments existants.

La chambre demande à la commune de conforter la soutenabilité budgétaire de son programme de rénovation énergétique, qui conditionne le respect de l'objectif légal de baisse des consommations, en faisant adopter par le conseil municipal une version du plan pluriannuel d'investissement identifiant notamment ces crédits.

La ville est dans l'incapacité d'indiquer précisément quel est le taux de réemploi et de recyclage dans ses achats. La chambre l'invite à se mettre en conformité avec ses obligations en la matière (déclaration et taux minimum d'achats prévus par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire, dite « loi AGECE », du 10 février 2020).

Une maîtrise des risques à formaliser, pour conforter le pilotage des services et des politiques municipales

Afin de renforcer sa maîtrise des risques, la chambre invite la commune à constituer un comité d'audit qui adopterait une stratégie d'audit et en évaluerait les résultats. Cela suppose la formalisation préalable de la stratégie, notamment une carte des risques et un suivi des contrôles, que la chambre invite la commune à mener rapidement.

Le service communication étant irrégulièrement rattaché au directeur de cabinet, la chambre invite la ville à rattacher hiérarchiquement les emplois du service communication au directeur général des services et à séparer plus nettement les tâches des collaborateurs de cabinet de celles du service communication. En réponse aux observations provisoires, le maire s'y est engagé. Compte tenu du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, la chambre invite la ville à utiliser les autorisations de programme pour les opérations les plus importantes, dont l'exécution dépasse l'exercice budgétaire. La chambre recommande à la commune de présenter au conseil municipal son plan pluriannuel d'investissement, simplifié mais faisant ressortir les enjeux, notamment de transition écologique. Afin d'optimiser son soutien aux associations, la chambre invite la ville à mettre en œuvre rapidement, notamment pour les associations les plus importantes, des critères liés à la transition écologique dans l'attribution des subventions afin d'amplifier sa démarche, permettant de classer dans le budget vert en dépense favorable la part de la subvention conditionnée. Une situation financière confortable à même de financer une trajectoire d'investissement plus importante

La ville dispose globalement d'une bonne situation financière entre 2019 et 2023. La masse salariale constitue néanmoins un point d'attention pour l'avenir, compte tenu du taux de rigidité élevé du budget, consécutif au choix historique d'exécuter de nombreuses missions en régie. La chambre invite la commune à intégrer dans son pilotage de l'investissement une vision d'ensemble intégrant aussi des indicateurs comptables, permettant d'identifier rapidement un possible défaut de renouvellement du patrimoine, dont le retard avéré de maintenance est effectivement en cours de rattrapage.

La chambre suggère à la commune de maintenir un effort suffisant de maintenance, en lien avec les objectifs de performance énergétique du décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, dit « décret tertiaire », tout en rationalisant son patrimoine immobilier dont la croissance continue des surfaces est venue renforcer le besoin de maintenance. Cette rationalisation du patrimoine pourrait aussi être l'occasion de densifier l'espace voire de désartificialiser des surfaces, en cohérence avec l'objectif de zéro artificialisation nette de la loi climat et résilience du 21 août 2021.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Créer un budget annexe pour gérer la revente d'électricité photovoltaïque (article L. 2224-1 du CGCT).

Recommandation n° 2. : Formaliser un dispositif de maîtrise des risques (carte des risques, suivi des contrôles, comité d'audit).

Recommandation n° 3. : Rattacher le service communication au directeur général des services, conformément à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et mieux distinguer ses missions de celles du cabinet.

Recommandation n° 4. : Inscrire chaque année au budget les seuls crédits que la commune est en mesure d'exécuter, en utilisant au besoin les autorisations de programme et les crédits de paiement annuels pour les opérations d'investissement les plus importantes.

Recommandation n° 5. : Présenter le plan pluriannuel d'investissement au conseil municipal.

Recommandation n° 6. : Apurer, avant fin 2025, les immobilisations en cours qui auraient dû être intégrées aux immobilisations définitives, en régularisant l'inventaire, et procéder plus régulièrement au transfert des immobilisations en cours à l'avenir (arrêté du 21 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57).

Recommandation n° 7. : Élargir au plan pluriannuel d'investissement la démarche de budget vert.

Recommandation n° 8. : D'ici 2026, se mettre en conformité avec les objectifs de production d'énergies renouvelables fixés par la loi du 17 août 2015, notamment en développant le solaire en toiture de bâtiments municipaux.

Recommandation n° 9. : Se mettre en conformité d'ici 2025 avec les obligations en matière de réemploi et de recyclage dans la commande publique (loi du 10 février 2020).

Recommandation n° 10. : Réexaminer le taux de la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, compte tenu de l'efficacité de la mesure et des difficultés à respecter la trajectoire de programme local de l'habitat.

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle de la commune de Saint-Herblain commence à l'exercice 2019, à l'exception du thème de la pression foncière, prévu à compter de l'année 2007 date d'approbation du plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur jusqu'en 2019, date d'adoption du PLU métropolitain.

Le contrôle a été notifié le 26 janvier 2024. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 19 février 2024 avec le maire, ordonnateur de la commune. Des entretiens d'instructions ont eu lieu avec le comptable, les services en charge des finances et de l'urbanisme, ainsi qu'avec l'agence d'urbanisme de la région nantaise. L'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur a eu lieu le 26 juin 2024. La chambre a délibéré le 10 juillet 2024 le présent rapport d'observations provisoires. Le maire de Saint-Herblain y a répondu le 29 août 2024. Nantes Métropole a répondu le 24 juillet 2024 ne pas avoir d'observations à formuler sur l'extrait qui lui a été communiqué, relatif à la sobriété foncière.

Les thèmes ici traités sont la gestion administrative (1.), la situation financière (2.), la transition écologique (3.) et la sobriété foncière (4.).

Présentation de la commune

La commune de Saint-Herblain est limitrophe de Nantes, à l'est sur la rive nord de la Loire. Avec 49 537 habitants, elle est la troisième commune la plus peuplée du département et la deuxième de Nantes Métropole¹. Le budget de la commune voté pour 2024 s'élève à 106 M€, dont 22 M€ en investissement. La ville emploie 1 276 agents².

Carte n° 1 : Situation de Saint-Herblain au sein de Nantes Métropole



Source : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Saint-Herblain>

¹ Population municipale en vigueur au 1^{er} janvier 2024 (INSEE).

² Au 31 décembre 2022, selon le dernier rapport social unique disponible.

La commune connaît depuis 2014 un dynamisme démographique (1,7 % par an) supérieur à celui de la métropole (1,4 %), du fait de la variation de son solde naturel. Les données du recensement depuis 2009 montrent toutefois un vieillissement de la population plus marqué au sein de la commune qu'au sein de la métropole.

La situation économique des habitants de Saint-Herblain est moins favorable que celle de la métropole. Le revenu médian disponible par unité de consommation en 2020 est 7 % moindre que celui de la métropole, et le taux de pauvreté y est plus élevé de 26 %. La part des ménages imposés est de 3 points inférieure à la métropole. En 2022, Saint-Herblain est la seule commune de la métropole, avec Nantes, à respecter, avec 25,9 % de logement social, l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, qui fixe un objectif de 25 % pour la commune.

Le secteur tertiaire représente 85 % de l'emploi sur le territoire de la commune, comme à l'échelle de la métropole. Le nombre d'emplois est particulièrement élevé (45 560 emplois³, pour 49 537 habitants) et en hausse régulière, plus rapide que pour Nantes Métropole (+ 3,1 % contre + 2,7 % en 2022). Le taux d'emplois par actifs occupés est le deuxième plus élevé de la métropole. Fin 2023, le taux de chômage (5,6 %) est toutefois supérieur de 0,6 point à celui de la métropole.

³ INSEE 2021.

1 UNE MAÎTRISE DES RISQUES À FORMALISER POUR CONFORTER LE PILOTAGE DES SERVICES ET DES POLITIQUES MUNICIPALES

1.1 Organisation budgétaire : une clarification des relations avec les budgets annexes à poursuivre

1.1.1 Un transfert d'agents de la ville vers le CCAS qui met fin à leur mise à disposition irrégulière

Depuis le 1^{er} janvier 2024, le mode de gestion des agents du centre communal d'action sociale (CCAS) a évolué, à la suite des observations de la chambre dans son rapport de 2004⁴, observations réitérées en 2008⁵. La chambre rappelait que la mise à disposition par la ville de l'ensemble des agents du CCAS était contraire aux règles statutaires sur les mises à disposition, conçues pour s'appliquer à des situations individuelles et temporaires. Le CCAS recrute à présent en propre son personnel par mutation des agents fonctionnaires en poste ou changement d'employeur via un avenant au contrat de travail pour les agents contractuels, et par recrutement direct pour les nouveaux agents depuis le 1^{er} janvier 2024. Pour la gestion administrative et le recrutement de ces agents du CCAS, la direction de ressources humaines de la ville est mutualisée avec le CCAS. Le transfert concerne 38 équivalents temps plein (ETP) et permet une prise en charge complète des coûts de personnel par le CCAS. En effet, la mise à disposition antérieure ne faisait l'objet que d'une refacturation partielle, ne comprenant pas les éléments de paie fluctuants, les titres « restaurant » ni les assurances liées à l'emploi du personnel. Les rapports d'orientations budgétaires de la ville et du CCAS pour 2024 comprennent les explications et retraitements permettant de comparer les années 2023 et 2024, notamment en neutralisant l'effet du transfert pour la ville, pour ne pas minorer artificiellement la progression de la masse salariale de la ville en 2024. La chambre note favorablement cette évolution, qui met en œuvre une de ses recommandations en contribuant à une meilleure lisibilité des budgets respectifs de la ville et du CCAS.

1.1.2 La revente d'électricité photovoltaïque, appelée à se développer, nécessite de créer un budget annexe

La ville est propriétaire de quatre installations photovoltaïques en revente totale et loue quatre toitures à un investisseur privé. En 2022, la production est de 21 818 kWh, pour des recettes de 10 351 €. La ville entend développer sa production photovoltaïque au cours du mandat 2020-2026. Elle ne dispose pourtant pas de budget annexe pour son activité de vente d'électricité. Or le recours à un budget distinct du budget principal est une obligation pour le suivi de la vente d'électricité par la collectivité, qui est un service public industriel et

⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/16720>

⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/17128>

commercial (SPIC) conformément à l'article L. 2224-1 et L. 3241-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce budget annexe est soumis obligatoirement à une instruction spécifique M4 et par conséquent ce budget doit être équilibré en recettes et en dépenses (articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT). Conformément au code général des impôts (CGI), la production d'électricité en vue d'une vente est soumise de plein droit à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sur le fondement du second alinéa de l'article 256 B du CGI. Seule l'auto consommation d'électricité photovoltaïque, dans la limite d'une certaine puissance de l'installation⁶, est dispensée de budget annexe depuis de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 (article 88). La chambre recommande donc de régulariser la situation de ces opérations de revente d'électricité photovoltaïque en créant un budget annexe. Cela n'affectera pas la lisibilité de son budget, celui-ci ne comprenant pas pour l'heure de budget annexe. En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à mettre la commune en conformité, en créant un budget annexe au 1^{er} janvier 2025.

Recommandation n° 1. : Créer un budget annexe pour gérer la revente d'électricité photovoltaïque (article L. 2224-1 du CGCT).

1.2 Une maîtrise des risques à formaliser davantage

1.2.1 Une absence d'outil de pilotage d'ensemble du contrôle interne

Il n'existe pas de carte des risques, ni générale, ni propre au domaine financier. Il n'existe pas non plus d'outil de pilotage d'ensemble du contrôle interne. La ville met en avant des éléments de contrôle interne, notamment par séparation des tâches au sein du processus financier entre le service à l'origine de la demande et le service finances. Ce contrôle est effectif notamment sur les frais de mission, dont l'échantillon contrôlé par la chambre n'a pas révélé d'anomalie. La ville reconnaît toutefois que ces contrôles ne sont pas matérialisés dans un outil de contrôle interne, ce qui ne permet pas d'auditer les dispositifs afin de s'assurer de leur mise en œuvre effective chaque année. Elle dispose toutefois de procédures spécifiques de sécurisation de la paye, qui permettent de maîtriser les risques par recoupement d'informations à une périodicité mensuelle. Ces contrôles relèvent davantage du contrôle interne budgétaire, visant à maîtriser l'exécution de la dépense, que du contrôle interne comptable visant à fiabiliser les opérations, même si ces deux objectifs peuvent se rejoindre.

Il conviendrait de formaliser le suivi de ces contrôles, afin d'être en mesure d'en attester la mise en œuvre effective et d'en suivre dans le temps les résultats, notamment sur un processus à enjeux comme la paye. En outre, la ville devrait envisager de mettre en place des contrôles supplémentaires sur la paye, davantage orientés vers le contrôle interne comptable, afin de mieux se prémunir contre le risque de fraude. Il pourrait ainsi être notamment mis en place : un croisement des relevés d'identité bancaire (RIB) des fournisseurs avec des RIB des agents, une vérification de l'absence de doublon de RIB en paie, une vérification de la correspondance entre le nom sur le RIB et le nom de l'agent.

⁶ Définie par l'arrêté, à paraître, prévu par l'article 88 de la loi du 10 mars 2023.

En mars 2023 la ville a formalisé une méthodologie d'audit interne, mission qui est portée par la direction du secrétariat général et de l'observatoire. Sur cette base, la ville a commandé quatre audits⁷. Le positionnement de l'audit dans une direction consacrée à l'évaluation permet une séparation adéquate avec les directions opérationnelles à auditer.

Afin de renforcer sa maîtrise des risques, la chambre invite la commune à constituer un comité d'audit qui adopterait la stratégie d'audit et en évaluerait les résultats. L'audit interne institué par la ville devrait aussi pouvoir porter une appréciation annuelle sur les résultats du dispositif de contrôle interne, ce qui suppose la formalisation préalable de ce dernier, notamment une carte des risques et un suivi des contrôles, que la chambre invite la ville à mener rapidement. En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à mettre en place un processus de structuration d'une stratégie de management des risques, devant aboutir notamment à une carte des risques. La chambre note positivement que le projet de cartographie des risques devrait intégrer les activités de la ville et du CCAS et qu'une intégration d'autres structures en lien avec la ville est à l'étude (délégations de service public, etc.).

Recommandation n° 2. : Formaliser un dispositif de maîtrise des risques (carte des risques, suivi des contrôles, comité d'audit).

1.2.2 Un rattachement du service communication au cabinet à modifier

Les recrutements de collaborateurs de cabinet du maire respectent les règles plafonnant le nombre de collaborateurs⁸, la limitation de la durée des contrats⁹, les rémunérations¹⁰ et l'interdiction de recrutement de membres de la famille du maire¹¹. Pendant la période sous contrôle, le recrutement d'un contractuel au service communication¹², rattaché au directeur de cabinet du maire a été vérifié : il ne pose pas de difficulté quant aux liens familiaux ou à la rémunération. Le directeur de cabinet a bien respecté l'obligation de remplir une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine pour la HATVP. Quatre déclarations ont été réalisées sur la période au contrôle¹³. Les intérêts déclarés ne posent pas de difficulté au regard des fonctions exercées.

⁷ Audit sur les taux d'occupation, audit sur le circuit courrier, audit sur les taux de réalisation budgétaire, audit affranchissement.

⁸ Trois collaborateurs au maximum, pour la tranche démographique où se situe la ville, qui en a eu deux de 2019 à 2023 puis trois.

⁹ Tous les contrats sont bien limités à la durée du mandat.

¹⁰ Le directeur de cabinet a été rémunéré à 90 % de la hors échelle B chevron III sans régime indemnitaire puis à partir de 2022 à 90 % de la hors échelle A chevron I, cette réduction du régime indiciaire venant en compensation de l'octroi d'un régime indemnitaire, le cumul des deux ne dépassant pas la rémunération antérieure.

¹¹ Article 15 de la loi du 15 septembre 2017 modifiant l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

¹² Contrat n°2021-1102.

¹³ Déclarations de patrimoine et d'intérêts déposées le 28/10/2016 et le 16/10/2020.

Le fonctionnement de la régie du cabinet n'appelle pas, non plus, de critiques. Les dépenses sont justifiées et la régie a été contrôlée par le comptable au cours de la période sous contrôle¹⁴. Le seul incident concerne une hausse non anticipée de la facturation d'une prestation de communication qui a occasionné un débit (3 585,60 €) sur le compte supérieur à la limite réglementaire (2 000 €) et au solde comptable du compte de la régie en décembre 2022, plaçant la régie en déficit. Par délibération du 6 février 2023, la ville a confirmé la prise en charge de la dépense afin de permettre la reconstitution de la régie.

La ville n'a toutefois pu produire une délibération générale fixant le nombre de collaborateurs de cabinet pouvant être recrutés, ni de délibération créant les deux premiers postes de collaborateurs de cabinet. Seule la création du troisième poste a fait l'objet d'une délibération communiquée par la ville, du 26 juin 2023, qui autorise également la transformation du deuxième poste de B en A. Si la difficulté à retrouver la délibération initiale pour le poste de directeur de cabinet s'explique par l'ancienneté de celle-ci, la ville devra veiller à présenter une délibération pour toute création ou modification de poste à l'avenir.

Le cabinet n'a pas vocation à gérer lui-même les services administratifs de la ville, ce rôle étant dévolu au directeur général des services aux termes de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987¹⁵. Les organigrammes, de 2019 à 2023, prévoient pourtant un rattachement exclusif au cabinet du service information et communication (15 postes). Le contrat d'un agent recruté en juin 2021 au service communication indique qu'il exerce « auprès du cabinet du maire » et prévoit au sein de ses missions : « rédiger des discours du maire, des adjoints et élus ». Cette ambiguïté pourrait conduire à requalifier certains emplois en emplois de collaborateurs de cabinet, ce qui ferait dépasser le plafond légal. La chambre invite donc la ville à rattacher hiérarchiquement les emplois du service communication au directeur général des services et à séparer plus nettement les tâches des collaborateurs de cabinet de celles du service communication. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à dissocier les emplois de cabinet des emplois administratifs, et à modifier le rattachement hiérarchique du service communication et du pôle administration en charge du secrétariat des élus.

<p>Recommandation n° 3. : Rattacher le service communication au directeur général des services, conformément à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et mieux distinguer ses missions de celles du cabinet.</p>

¹⁴ PV de contrôle du 8 juin 2021 et du 25 août 2023.

¹⁵ CAA de Lyon 29 juin 2004, n° 98LY01726 ; Réponse à la question écrite de Jean Louis Masson, n° 20328, JO du Sénat du 18 mars 2021.

1.3 Un contrôle interne à développer dans la commande publique

1.3.1 Une politique d'achats à mieux structurer au niveau de l'exécution

1.3.1.1 Une organisation bien structurée de l'achat, qui doit être consolidée sur l'évaluation du besoin

1.3.1.1.1 Stratégie d'achat, une évaluation de la durée de vie des équipements à réévaluer pour les systèmes d'information au regard des enjeux de sobriété

Certains marchés ou segments d'achats jugés stratégiques sont coordonnés par le pôle « performance des achats » au sein de la direction des ressources stratégiques, afin d'établir la stratégie d'achat adaptée. C'est le cas de marchés transversaux nécessitant une coordination à l'échelle de la ville et de certains segments d'achats révélant un enjeu de développement durable particulier, ainsi en 2023 les jouets et pièces détachées issus du réemploi ou de la réutilisation. Le tableau prévisionnel annuel des marchés est transmis au service emploi et insertion de Nantes Métropole, facilitateur des clauses d'insertion, qui identifie les projets de marchés pour lesquels l'insertion d'une clause est à étudier. À compter de 2024, une identification similaire sera effectuée au regard des enjeux liés à l'économie sociale et solidaire. Ce tableau permet également d'identifier les marchés soumis à la [loi anti-gaspillage économie circulaire \(AGEC\) du 10 février 2020](#).

Pour les achats relevant du pôle « performance des achats », depuis 2023, la demande de moyens est réalisée en trois périodes sur l'année, afin de rendre plus efficaces et fiables les demandes faites par les directions, puis le traitement réalisé par le pôle. Depuis 2023 également, pour les opérations d'équipements associées à une opération de travaux dans le plan pluriannuel d'investissement, afin de mieux anticiper les besoins, un point préalable est réalisé avec la direction utilisatrice et la direction du patrimoine au moment du lancement des marchés de travaux, afin d'affiner l'état des besoins d'équipement et le sort des biens qui ne seraient plus utiles aux directions utilisatrices après les travaux. Cette anticipation permet de disposer d'une période plus longue pour définir les besoins d'achats et optimiser au mieux la procédure retenue et de mieux gérer le sort des biens remplacés ou dont l'utilité disparaît à l'issue des travaux. Cette pratique permet ainsi d'anticiper le redéploiement en interne, l'optimisation des stocks ou du recours au garde-meuble sur la période des travaux et la vente aux enchères.

Pour les achats réalisés par le service « systèmes d'information et de la transformation numérique responsable », une revue de projets est réalisée tous les deux ans par ce service avec les différentes directions pour recenser leurs besoins. Un plan d'obsolescence du matériel permet de programmer et d'anticiper techniquement et financièrement les renouvellements d'équipements. Les matériels sortant des services municipaux sont réaffectés en priorité pour une « seconde vie » dans les écoles, et le renouvellement du marché de téléphones mobiles, en 2021, a permis de choisir un prestataire proposant des appareils reconditionnés, contribuant ainsi au respect des dispositions de la loi AGECE précitée. Les ordinateurs fixes et portables déployés au sein des services de la mairie sont renouvelés lorsqu'ils ont atteint cinq ans. Les équipements en général et les ordinateurs en particulier constituent une des principales sources d'émissions de gaz à effet de serre au sein des systèmes d'information. Il est généralement

recommandé d'allonger leur durée d'utilisation. D'autres collectivités territoriales ont ainsi opté pour une durée de vie de huit ans¹⁶. La chambre invite la ville à engager une réflexion sur la durée de vie optimale des équipements, en fonction de leur usage et de leur impact environnemental. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que les ordinateurs de plus de cinq ans affectés à la mairie sont réemployés dans d'autres services et qu'il présentera une stratégie numérique responsable au conseil municipal de décembre 2024.

1.3.1.1.2 Évaluation du besoin

Chaque direction opérationnelle est responsable de l'évaluation et du chiffrage de ses besoins, permettant d'établir son budget et d'alimenter le tableau prévisionnel des marchés. S'agissant des opérations de travaux d'ampleur, la ville dispose d'une chargée de mission « programmation » à la direction du patrimoine, dont le travail permet de fiabiliser en amont le chiffrage des besoins et de calculer le coût global d'opérations (foncier, études, travaux, provisions aléas, révisions de prix...). La même démarche est assurée par la responsable du service études générales et projets de la direction de la nature, des paysages et de l'espace public, pour les opérations relevant de la compétence de cette direction.

Afin de sécuriser la vision globale des besoins à l'échelle de la ville, un travail de cartographie des achats est en cours sur les années 2022-2023. En 2024, un bilan et un nouveau travail de mise à jour sont prévus, visant à intégrer et faciliter les déclarations liées à la loi AGECE à l'avenir. Le décret du 9 mars 2021 appliquant l'article 58 de la loi AGECE prévoit en effet l'obligation pour les collectivités territoriales de déclarer à l'observatoire économique de la commande publique (OCEP) les dépenses relatives aux achats de biens issus du réemploi. La chambre invite la ville à achever dès 2024 ses travaux de cartographie des achats afin notamment de faciliter le respect de ses obligations déclaratives. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la cartographie des achats sera terminée fin 2024 et qu'une meilleure communication interne sur les obligations de la loi AGECE est à l'étude.

1.3.1.2 Une appréciation trop limitée des risques financiers liée à une décentralisation très importante de l'exécution des contrats.

La ville a identifié 9 litiges ou contentieux sur 946 marchés publics sur la période contrôlée (2019-2023). Elle constitue des provisions pour risques seulement pour les contentieux¹⁷, soit deux provisions entre 2019 et 2023. Ce recensement n'inclut que les contentieux ou litiges devant un organe de médiation. Il n'inclut pas l'application de pénalités, la gestion des demandes liées à la période Covid ou aux hausses des coûts, les problématiques d'exécution, les mises en demeure, les procédures collectives des entreprises titulaires, les résiliations de marchés. Ces situations ne font l'objet d'aucun recensement centralisé au sein de la ville dans la mesure où l'exécution des marchés relève de chaque direction opérationnelle. La ville estime que leur recensement serait complexe. Si la chambre admet qu'un recensement exhaustif pourrait ne pas être efficace, une appréciation plus large des risques financiers liés aux marchés, en retenant les principaux litiges, permettrait de garantir un provisionnement plus prudent.

¹⁶ Plan numérique au collège n°5 révisé du conseil départemental de Loire Atlantique.

¹⁷ La constitution d'une provision en première instance est obligatoire (article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales).

1.3.2 Certains achats auraient dû être couverts par un marché

1.3.2.1 Les déclarations d'intérêts pourraient être étendues

La composition de la commission d'appel d'offres appelle une attention particulière en matière de prévention des conflits d'intérêts. En effet la moitié de ses membres est ou a été récemment salarié d'un organisme privé¹⁸. La chambre appelle donc la ville à prendre un arrêté de déport à chaque fois qu'un conflit d'intérêts est identifié, en prêtant une attention particulière aux membres de la commission d'appel d'offres, notamment pour ceux qui sont salariés d'une entreprise, sachant que l'échantillon contrôlé par la chambre n'a pas révélé de conflit d'intérêts. Afin d'identifier plus facilement les risques à l'avenir, la chambre invite la ville à mettre en place un système volontaire de déclarations d'intérêts sur l'honneur pour les membres de la commission d'appel d'offre et pour les agents instructeurs des rapports d'analyse des offres présentés devant cette commission. Ce dispositif, plus étendu que celui des déclarations d'intérêts prévu par la loi, pourrait être prévu dans le règlement intérieur. En réponse aux observations provisoires, le maire indique retenir la proposition de la chambre d'inscrire dans le règlement intérieur de la commission un dispositif de déclaration d'intérêts, permettant de renforcer la prévention des risques et qu'il engagera une réflexion sur un dispositif similaire pour les agents instructeurs.

1.3.2.2 Certains achats récurrents ont été faits hors marchés malgré des montants dépassant les seuils de procédure adaptée et de publicité obligatoire

À partir du contrôle d'un échantillon de comptes¹⁹, il est apparu qu'un achat récurrent a été fait hors marché auprès du même prestataire malgré des montants annuels dépassant le seuil de procédure adaptée.

Tableau n° 1 : Achat hors marché dépassant le seuil de procédure adaptée

<i>type</i>	<i>fournisseur</i>	<i>Objet</i>	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<i>service (compte n°61558)</i>	<i>OSER FORETS VIVANTES</i>	<i>Nettoyage linge</i>	12 448 €	59 876 €	71 075 €	65 668 €	51 394 €	260 462 €

Source : CRC d'après données comptables (€ HT)

La chambre rappelle que l'évaluation du besoin doit se faire sur une base prévisionnelle, tenant compte à la fois du caractère récurrent et de l'évolution du besoin de la collectivité. La collectivité a régularisé la situation pour l'avenir s'agissant de ce marché de nettoyage de linge, en passant un marché avec l'organisme Oser forêts vivantes mais seulement le 4 décembre 2023, soit très tardivement au regard des factures déjà réglées de 2019 à 2023 (260 462 €), qui dépassent nettement chaque année entre 2020 et 2023 le seuil de 40 000 € HT de publicité et de mise en concurrence préalable.

¹⁸ Répertoire national des élus, version du 16 avril 2024.

¹⁹ Comptes 6135 (Location de matériels) 60628 (Produits de traitement), 60632 (Fourniture de petit matériel et outillage), 6155 (Entretien de matériel).

Par ailleurs, même si un marché répétitif est en-deçà du seuil annuel de mise en concurrence obligatoire, l'acheteur doit veiller à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin²⁰. Les achats de service de sécurisation des locaux effectués chaque année auprès du même prestataire pourraient utilement être réexaminés en ce sens. Pour le nettoyage des vêtements de travail, la ville a fini par passer un marché après trois années successives de prestations juste en dessous du seuil de 40 000 €. La ville gagnerait aussi à passer un marché pour la prestation de sécurisation des locaux commandée au même prestataire chaque année depuis 2019 (68 000 € en cumul).

Tableau n° 2 : Achats récurrents hors marché auprès du même prestataire

<i>type</i>	<i>fournisseur</i>	<i>Objet</i>	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<i>service (compte n°61558)</i>	<i>ASI PROD</i>	<i>Nettoyage vêtements</i>	6 353 €	37 888 €	39 984 €	36 058 €	-	120 283 €
<i>service (compte n°6135)</i>	<i>VPSITEX</i>	<i>sécurisati on locaux</i>	12 680 €	11 239 €	10 855 €	18 562 €	15 024 €	68 361 €

Source : CRC d'après données comptables (€ HT)

La chambre invite la ville à développer une procédure de contrôle interne de ses achats devant faire l'objet d'un marché en contrôlant chaque année à partir du fichier des titres et mandats les montants attribués à un seul prestataire au titre du même type de besoin. En particulier, la chambre invite la ville à passer un marché pour sa prestation, récurrente, de sécurisation de locaux. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la ville mettra en œuvre une nouvelle procédure pour identifier les familles d'achat à régulariser sur la période à venir.

1.3.2.3 L'échantillon de marchés contrôlé au stade de la passation et de l'exécution n'appelle pas d'observations

Sur l'ensemble des marchés passés par la ville entre 2019 et 2023, le nombre d'attributaires domiciliés dans la commune est de 7 %, ce qui permet de constater qu'il n'y a pas de biais trop important en faveur des entreprises de la commune. Les principaux marchés par montant et par typologie ont été contrôlés au stade de la passation, à partir de l'ensemble des pièces de procédure : ils n'appellent pas d'observations. En complément de l'échantillon par montants, la passation des marchés faisant suite à des achats hors marché auprès d'un même prestataire a été examinée. Pour ces deux marchés, un seul candidat a déposé une offre, celui déjà bénéficiaire d'achats de la commune hors marché avant la passation, ce qui pourrait avoir contribué à réduire la concurrence. Un échantillon de marchés a sinon été contrôlé au stade de leur exécution, n'appelant pas d'observations.

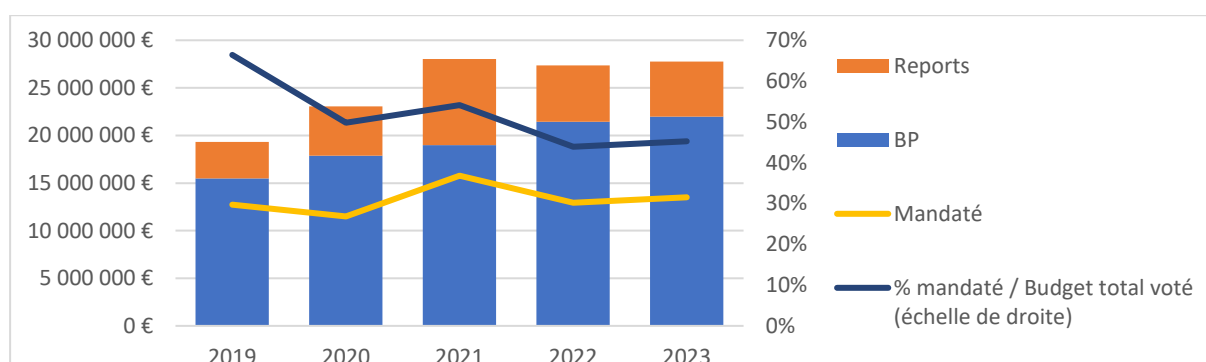
²⁰ Article R 2122-8 du code de la commande publique.

1.4 Un pilotage de l'investissement à revoir

1.4.1 Un taux d'exécution très faible

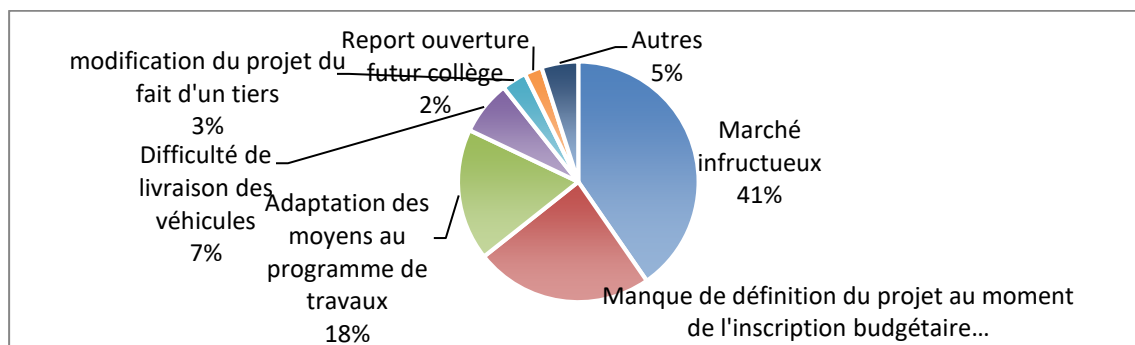
Entre 2019 et 2023, le taux de dépenses d'équipement mandatées rapportées au budget total voté, augmenté de reports (restes à réaliser), est de 52 % en moyenne. Il est en baisse sur la période, et se situe en 2023 à un niveau faible (45 %). L'écart entre le budget primitif et les dépenses mandatées représente 29 M€ entre 2019 et 2023. La hausse des reports sur la période, notamment de 2020 vers 2021 du fait du Covid, a accru l'écart, déjà significatif, entre le budget primitif et les dépenses mandatées.

Graphique n° 1 : Taux de dépenses d'équipement mandatées sur le budget total y-compris les reports (restes à réaliser)



Source : CRC d'après ville ; budget total voté = budget primitif (BP) + reports (restes à réaliser) + BS + DM

La ville a procédé à un audit interne de ses résultats d'exécution. Elle identifie plusieurs causes à ce faible résultat, la principale étant les marchés déclarés infructueux, suivis du manque de définition du projet au moment de l'inscription budgétaire. Environ la moitié des montants non mandatés s'expliqueraient par des motifs ne dépendent pas principalement de la ville (infructuosité des marchés, difficultés de livraisons, reports de projets par des tiers). La part élevée de retards dus aux marchés infructueux s'explique notamment par la période de crise sanitaire qui a perturbé la passation des marchés en 2020-2021. Par contre, l'autre moitié des causes de retard découle d'une absence de stratégie d'inscription budgétaire, qui est entièrement imputable à la ville. Ce défaut de stratégie se traduit par un manque de définition de certains projets au moment de l'inscription de crédits, et par l'inadéquation entre le volume d'investissement inscrit et la capacité de pilotage des services.

Graphique n° 2 : Causes du faible taux d'exécution en % du montant des opérations non mandatés

Source : ville

La ville identifie des pistes d'amélioration, notamment en réformant sa pratique d'inscription budgétaire, jusqu'ici trop précoce. La ville envisage de n'inscrire au budget primitif que les projets dont les premières études ont permis de fiabiliser le calendrier. Cette orientation est de nature à améliorer la sincérité budgétaire. La chambre considère qu'une telle évolution serait à accompagner d'une présentation, en conseil municipal, de la programmation pluriannuelle d'investissement, à même de donner de la visibilité sur la trajectoire d'investissement même si l'inscription budgétaire est différée ou répartie sur plusieurs exercices. Le vote d'autorisations de programme permettrait de présenter des opérations d'ensemble à la décision du conseil municipal, tout en échelonnant les crédits de paiement sur plusieurs exercices. La mise en place de ce nouvel outil, pour être efficace, doit toutefois s'accompagner d'une meilleure articulation entre programmation budgétaire et mise en œuvre et suivi opérationnel des projets. Aussi la chambre invite la ville à n'inscrire chaque année que les crédits qu'elle est à même de consommer, et à utiliser les autorisations de programme pour les opérations les plus importantes, dont l'exécution dépasse l'exercice budgétaire annuel. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur reconnaît la nécessité d'ajuster les crédits mis au vote à l'évolution du calendrier des projets, et s'engage à étudier le dispositif des autorisations de programme pour une mise en œuvre éventuelle au début du prochain mandat.

Recommandation n° 4. : Inscrire chaque année au budget les seuls crédits que la commune est en mesure d'exécuter, en utilisant au besoin les autorisations de programme et les crédits de paiement annuels pour les opérations d'investissement les plus importantes.

1.4.2 Une information du conseil municipal à améliorer sur la stratégie d'investissement

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est conçu comme un outil de pilotage essentiellement interne. Il est utilisé par les services et présenté aux élus uniquement dans le format du séminaire de la majorité municipale. Compte tenu de son caractère structurant, il mériterait d'être présenté au conseil municipal lors du débat budgétaire, notamment en début de mandat et à chaque évolution majeure. Les variations du montant global du PPI seraient mieux justifiées dans le cadre d'une présentation de ce plan en conseil municipal. Le débat se

limite aujourd'hui au montant global, évoqué dans la cadre du rapport d'orientations budgétaires, qui n'offre pas suffisamment d'éléments d'appréciation au conseil municipal quant à l'évolution de la trajectoire. Compte tenu du degré important de précision du document actuel, une version plus synthétique pourrait être élaborée. Cette version pourrait notamment intégrer un axe d'analyse relatif à la transition écologique, qui permette de problématiser l'exercice en identifiant cette dimension appelée à devenir de plus en plus structurante pour l'investissement des collectivités. La chambre recommande ainsi à la ville de présenter son PPI au conseil municipal, simplifié mais en faisant ressortir les principaux enjeux, notamment de transition écologique. En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à davantage détailler son plan pluriannuel d'investissement au conseil municipal dès le budget 2025.

Recommandation n° 5. : Présenter le plan pluriannuel d'investissement au conseil municipal.

1.5 Subventions aux associations

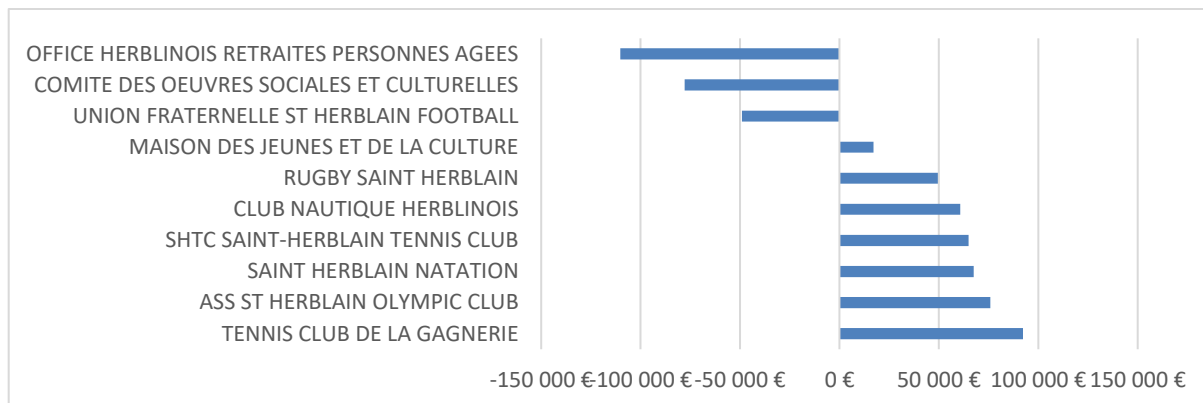
1.5.1 Un soutien global stable mais avec une recomposition du paysage des principales associations subventionnées

La commune met en avant sa politique associative : 204 associations subventionnées, 2 M€ de subventions annuelles en numéraire, 1,4 M€ de soutien annuel en nature. L'amélioration du soutien aux associations est le premier thème traité par l'observatoire citoyen des politiques publiques. La ville dispose d'un recensement de ses subventions et aides en nature, qui permet de vérifier que toutes les associations bénéficiant d'un concours global supérieur à 23 000 € disposent d'une convention avec la ville. Le formulaire de demande de subvention comporte bien l'attestation de souscription du contrat d'engagement républicain créé par la loi du 24 août 2021. Les conseillers intéressés ne prennent pas part au vote de la subvention de l'association avec laquelle ils ont un lien, comme l'attestent les délibérations²¹.

Entre 2019 et 2023, la chambre constate une moindre concentration des subventions sur les 10 principaux bénéficiaires, la part de ceux-ci dans le total passant de 60 à 52 %, avec un total des soutiens en nature et en numéraire stable sur la période. Entre 2019 et 2023 les montants alloués ont varié de manière significative pour les principaux bénéficiaires. On peut observer une baisse des subventions aux comités et offices municipaux et une hausse des subventions aux clubs de sport, notamment le tennis. Les associations dont le lien financier et la proximité institutionnelle avec la ville sont fortes continuent toutefois de bénéficier d'une part significative des ressources. Il s'agit notamment du comité des œuvres sociales et culturelles, de l'office herblinois retraites personnes âgées, de la maison des jeunes et de la culture, de l'office du sport herblinois, de l'ex-office des relations internationales et des associations socioéducatives de quartier. Ces associations mobilisent des concours financiers globaux de 1,2 M€ en 2023, soit 35 % du total, contre 1,5 M€ soit 45 % du total en 2019. Par ailleurs, la ville avait mis en place un fonds de soutien aux associations dont les recettes avaient baissé du fait de la crise sanitaire de 2020, dont la vérification d'un échantillon de dossiers par la chambre n'appelle pas d'observations.

²¹ <https://www.saint-herblain.fr/app/uploads/2024/02/delib-du-CM-du-5-fevrier-2024-N%C2%B02024-010.pdf>
<https://www.saint-herblain.fr/app/uploads/2023/04/delib-du-CM-du-3-avril-2023-N%C2%B0-2023-024.pdf>
<https://www.saint-herblain.fr/app/uploads/2022/12/Delib-du-CM-du-12-decembre-N-2022-172.pdf>

Graphique n° 3 : Variation des concours annuels aux principales associations entre l'année 2019 et l'année 2023



Source : CRC d'après ville de Saint-Herblain (concours financiers et valorisation des concours en nature des équipements mis à disposition)

1.5.2 Une bonification des subventions en lien avec la transition écologique à mettre en œuvre

En 2021, la ville a instauré un observatoire citoyen des politiques publiques²², dont le premier thème d'évaluation est le soutien municipal à la vie associative. Le rapport d'évaluation de l'observatoire a été présenté en avril 2023 au conseil municipal. Cette évaluation apporte des éléments intéressants sur le plan de l'organisation des relations entre les services de la ville et les associations, en se situant sur un plan essentiellement qualitatif. En octobre 2023, le conseil municipal a repris à son compte, par une délibération, les 17 recommandations de l'observatoire.

La chambre relève la création de bonifications de subvention pour les associations respectant certaines conditions (en faveur de la transition écologique, ou de la mutualisation avec d'autres associations par exemple). Cette orientation permettra une meilleure efficacité et une plus grande sobriété dans la consommation de moyens, à travers une mutualisation du matériel que la ville facilitera par une plateforme spécifique. Cette orientation devrait notamment concerner les associations²³ dont le financement et la gouvernance les placent dans une relation de proximité forte avec la ville et dont l'importance de la subvention peut justifier une conditionnalité et un compte rendu plus importants. Une telle conditionnalité a déjà été mise en œuvre par d'autres collectivités²⁴. La chambre invite la ville à mettre en œuvre rapidement, notamment pour les associations les plus importantes, des critères liés à la transition écologique dans l'attribution des subventions, afin d'amplifier sa démarche, permettant de classer dans le budget vert en dépense favorable la part de la subvention conditionnée.

²² Composé de 8 habitants, 6 élus, 3 acteurs associatifs, 2 acteurs économiques et 2 personnes qualifiées.

²³ comité des œuvres sociales et culturelles, de l'office herblinois retraites personnes âgées, de la maison des jeunes et de la culture, de l'office du sport herblinois, de l'ex-office des relations internationales et des associations socioéducatives de quartier.

²⁴ Département du Calvados (2009), Région Nouvelle-Aquitaine (mars 2023), département de la Seine-Maritime, etc.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin de renforcer sa maîtrise des risques, la chambre invite la ville à constituer un comité d'audit qui adopterait la stratégie d'audit et en évaluerait les résultats. L'audit interne institué par la ville devrait aussi pouvoir porter une appréciation annuelle sur les résultats du dispositif de contrôle interne, ce qui suppose la formalisation préalable de ce dernier, notamment une carte des risques et un suivi des contrôles, que la chambre invite la ville à mener rapidement.

Le service communication étant irrégulièrement rattaché au directeur de cabinet, la chambre invite la ville à rattacher hiérarchiquement les emplois du service communication au directeur général des services et à séparer plus nettement les tâches des collaborateurs de cabinet de celles du service communication. En réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

Compte tenu du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, la chambre invite la ville à n'inscrire que des crédits réalisables dans l'année, et à utiliser les autorisations de programme pour les opérations les plus importantes, dont l'exécution dépasse l'exercice budgétaire. La chambre recommande à la ville de présenter au conseil municipal son plan pluriannuel d'investissement, simplifié mais faisant ressortir les enjeux, notamment de transition écologique.

Afin d'optimiser son soutien aux associations, la chambre invite la ville à mettre en œuvre rapidement, notamment pour les associations les plus importantes, des critères liés à la transition écologique dans l'attribution des subventions afin d'amplifier sa démarche, permettant de classer dans le budget vert en dépense favorable la part de la subvention conditionnée.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE FAVORABLE DONT LES EXCÉDENTS DEVRONT FINANCER UNE TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT IMPORTANTE

2.1 Fiabilité des comptes : une gestion de l'actif à améliorer

2.1.1 Une rigueur insuffisante dans l'inventaire physique qui limite la fiabilité de l'actif

En 2022-2023, la ville a eu recours à un prestataire afin de fiabiliser son inventaire (hors immobilier). En effet, la ville n'avait pas d'inventaire physique général de ses biens. Ces travaux ont abouti à la mise en place de l'inventaire physique des biens meubles à compter de septembre 2023, cela pour les nouveaux biens. La reprise du stock est, elle, en cours de réalisation et s'étalera sur 2024-2025. La gestion des sorties d'inventaire sera consolidée en

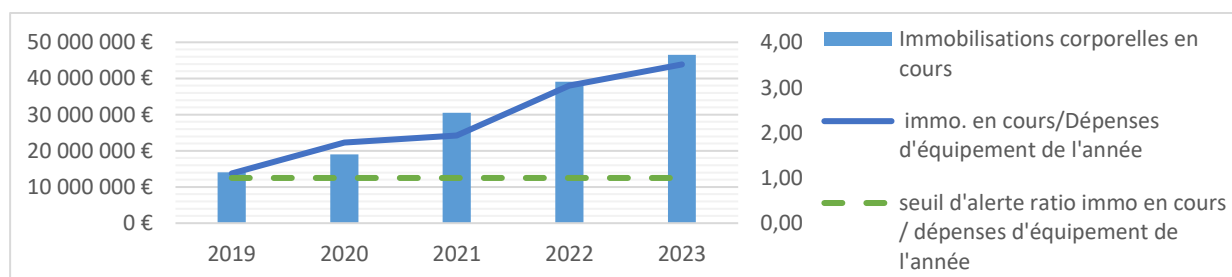
2024. Un document de revue de procédure des immobilisations est prévu en 2024. À la suite de l'audit externe, des listes d'apurement de la base ont été réalisées. Le recensement et le travail sur listes réalisés par les directions opérationnelles ont permis l'apurement de la base pour sortir les biens recensés dans l'outil de recensement des immobilisations mais inexistantes dans les directions (hors d'usage, perdus, volés...). Les biens totalement amortis ont également fait l'objet d'une sortie d'inventaire comptable dans l'outil de recensement des immobilisations. Les listes de biens concernés et certificats ont été envoyés au comptable pour mettre à jour de l'état de l'actif. La procédure interne de gestion des sorties et mises à jour d'inventaire comptable et physique, la procédure sera consolidée en 2024. Par conséquent, avant 2024, malgré un écart très limité entre l'inventaire comptable de la ville et l'état de l'actif de la Trésorerie, la fiabilité de l'actif était faible compte tenu de la défaillance en matière d'inventaire physique, empêchant un rapprochement entre les inventaires physique et comptable.

La ville a encore, par ailleurs, dans son inventaire comptable 28 éléments, pour 3,9 M€, qui aurait dû être transférés à Nantes Métropole depuis le transfert de compétences de 2001. De même, la fiabilisation de son inventaire menée en 2022-2023 doit être terminée, mais il reste 11 % de valeur nette comptable à fiabiliser, les services interrogés n'ayant pas répondu à l'intégralité des demandes. Ainsi la chambre relève qu'avant 2024 les procédures d'inventaire physique et comptables étaient insuffisantes pour garantir la fiabilité de l'actif, et que l'absence d'inventaire systématique a exposé la collectivité à des vols sans qu'elle puisse systématiquement les identifier. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que le travail en cours sur le recensement de l'existant devrait permettre d'aboutir en 2025 à un inventaire physique fiable.

2.1.2 Des immobilisations en cours à intégrer plus régulièrement

Le solde des immobilisations en cours (au compte 23) est trop élevé, par rapport aux dépenses d'équipement annuelles. Cette anomalie s'est fortement accrue entre 2019 et 2023, qui traduit un transfert insuffisant des immobilisations en cours (travaux), une fois celles-ci réalisées, vers les immobilisations mises en service (compte 21), dont l'amortissement peut, et doit, débuter. Cette analyse d'ensemble est corroborée par l'analyse des immobilisations en cours non mouvementées depuis plus de trois ans, qui ressortent en anomalie chaque année dans les contrôles opérés par le comptable. Malgré l'identification du problème, les immobilisations en cours non mouvementées depuis plus de trois ans comptent 352 éléments en 2023, pour une valeur de 2,9 M€, dont 2,2 M€ au titre de l'année 2019. La ville a indiqué avoir apuré début 2023 une partie des immobilisations en cours de 2020, mais elle rencontre des difficultés à le faire pour celles d'avant 2020 en l'absence de numéro d'inventaire.

Graphique n° 4 : Évolution des immobilisations en cours



Source : CRC (comptes de gestion)

Aussi la chambre demande-t-elle à la ville de régulariser rapidement cette situation, d'une part en apurant ce stock d'immobilisations en cours, d'autre part en procédant plus régulièrement au transfert des immobilisations en cours à l'avenir. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que le travail de régularisation se poursuit pour le compte 2313 et devrait s'achever fin 2024, et qu'en 2025 les dépenses annuelles seront directement inscrites en compte 21 et non en compte 23 pour simplifier le traitement des encours.

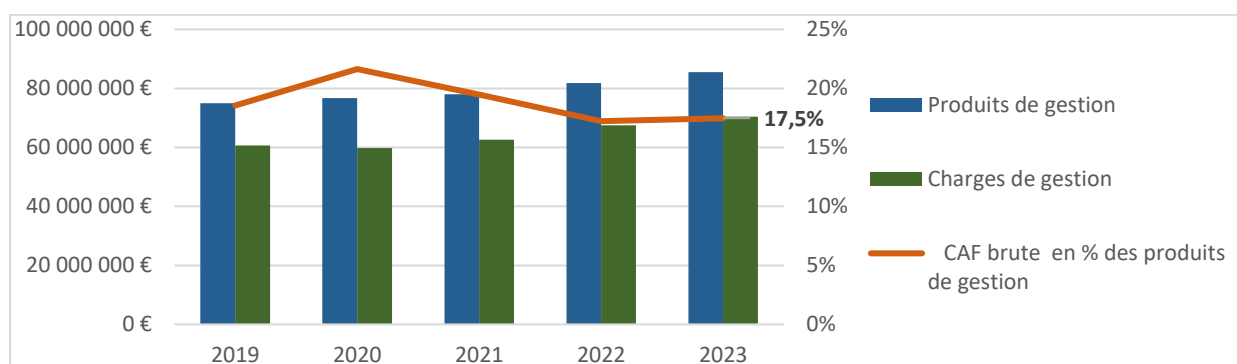
Recommandation n° 6. : Apurer, avant fin 2025, les immobilisations en cours qui auraient dû être intégrées aux immobilisations définitives, en régularisant l'inventaire, et procéder plus régulièrement au transfert des immobilisations en cours à l'avenir (arrêté du 21 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57).

2.2 Trajectoire financière : un excédent de fonctionnement suffisant au regard de l'investissement actuel et de la dette

2.2.1.1 Une trajectoire des dépenses de fonctionnement globalement cohérente avec celle des produits

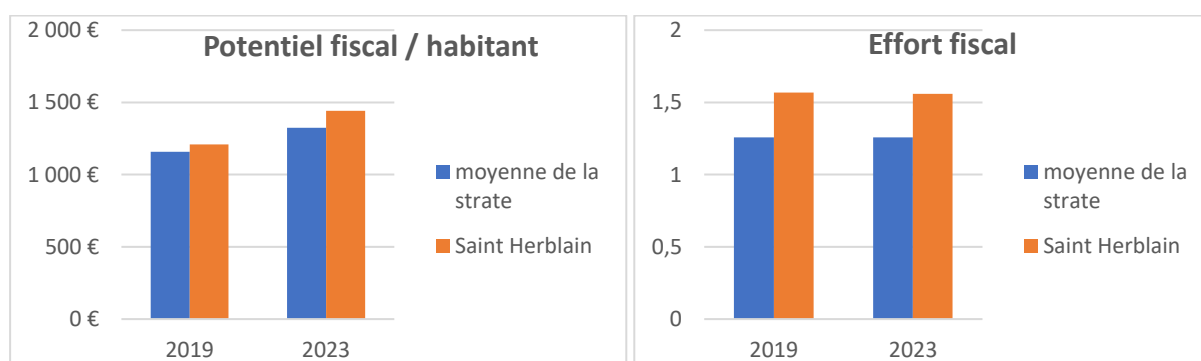
Entre 2019 et 2023, la ville connaît une trajectoire favorable de ses recettes et dépenses, et la capacité d'auto-financement (CAF) brute, élevée en début de période, se maintient globalement. En 2023 la CAF brute représente 17,5 % des produits de gestion, supérieur au niveau de 15 % généralement attendu. La hausse moyenne annuelle des recettes est de 3,3 % et celle des dépenses de 3,8 %.

Le rapport d'orientations budgétaires pour 2023 anticipait une baisse de la CAF alors qu'en exécution elle s'est maintenue. Cela s'explique principalement par : la prudence de l'estimation des droits de mutation (+ 235 000 € de droits en plus par rapport à la prévision) et le changement de calendrier de versement de la convention territoriale globale de la caisse d'allocations familiale (+ 1,1 M€ d'acompte). Pour l'exercice 2024, la modification du calendrier de versement de la CAF aura un effet négatif par rapport à ce qui était anticipé, l'acompte financement perçu dès 2023 étant compensé par un moindre versement par rapport à ce qui était prévu en 2024. Cet effet est bien identifié par la ville dans l'actualisation de sa prospective financière, présentée aux élus de la majorité en mai 2024.

Graphique n° 5 : Évolution des produits et charges de gestion

Source : CRC d'après comptes de gestion

Le potentiel fiscal de la commune est plus favorable que celui de la moyenne de sa strate, il s'est encore amélioré entre 2019 et 2023. L'effort fiscal de la commune est aussi plus élevé que la moyenne de la strate, il est resté stable de 2019 à 2023. Compte tenu de taux déjà élevés, la commune n'a pas augmenté ses taux depuis 2014. Cela n'entrave pas la progression de ses recettes, portées par l'augmentation du nombre de bâtiments soumis à la fiscalité et l'indexation des bases sur l'inflation. Le dynamisme des recettes est notamment porté par la fiscalité foncière des entreprises, dont l'assiette est très significative à Saint-Herblain du fait de ses importantes zones d'activité économiques. Les transactions sur le foncier économique ont été moins touchées que celles de l'immobilier résidentiel par le retournement de cycle immobilier depuis fin 2020.

Graphique n° 6 : Évolution du potentiel fiscal et de l'effort fiscal de la commune par rapport à la moyenne des communes de la strate²⁵

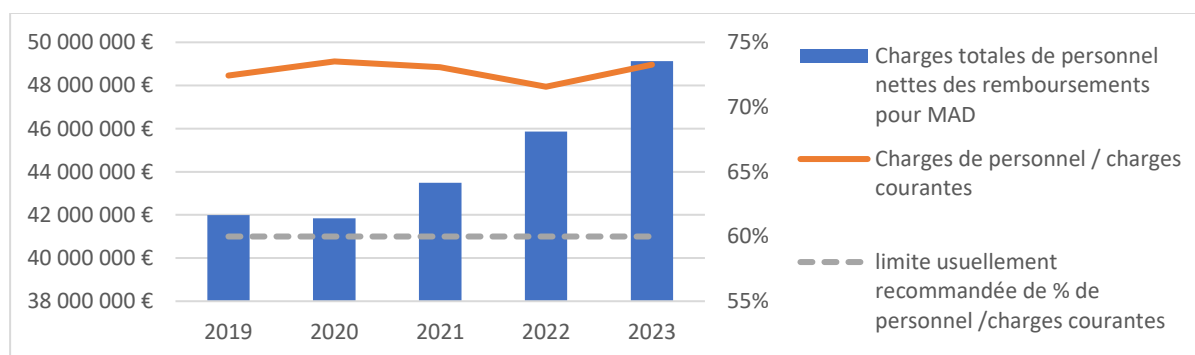
Source : Critères de répartition des dotations, DGCL

http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php

²⁵ Communes 35 000 à 49 999 habitants (strate retenue par la DGCL pour la répartition des dotations)

S'agissant des dépenses de fonctionnement, la dynamique des charges de personnel est soutenue depuis 2019 alors que le niveau de charge en début de période était déjà élevé. Il en résulte une augmentation du niveau de rigidité des charges courantes qui, à 73,3 % en 2023, dépasse les plafonds usuellement recommandés (60 %). Ce niveau s'explique historiquement à Saint-Herblain par le choix de gestion en régie de (très) nombreux services usuellement externalisés auprès d'associations (périscolaire, extrascolaire, ludothèque, etc.). Ce choix a pour conséquence plus de rigidité budgétaire mais, selon la collectivité, la place davantage en position de contrôler les revalorisations salariales que dans un cadre de délégation à un organisme privé où le surcoût lié à l'évolution des conventions collectives du secteur et aux frais de siège des associations est plus complexe à maîtriser. La collectivité n'a toutefois aucune maîtrise du point d'indice de la fonction publique. La chambre estime que la collectivité gagnerait à se fixer comme objectif de ne pas dépasser le niveau actuel de rigidité de ses dépenses. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que le respect d'une limite du taux de rigidité des dépenses sera un critère à respecter dans le processus budgétaire. La chambre en prend acte.

Graphique n° 7 : Evolution des charges de personnel par rapport aux charges courantes



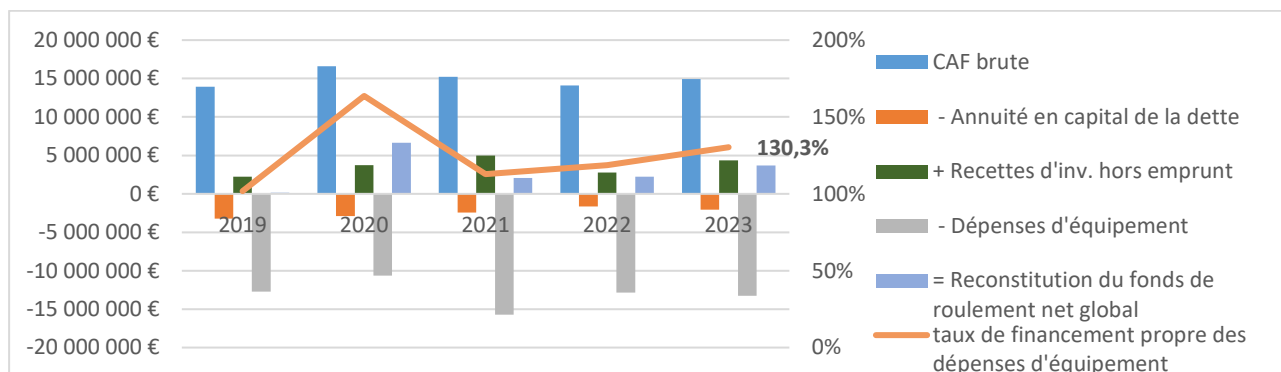
Source : CRC d'après comptes de gestion

Le taux de vacance des postes (environ 4,3 % soit environ 50 postes) est intégré au budget, ce qui constitue un risque pour l'exécution budgétaire en cas de baisse significative de la vacance. Le taux de vacances de postes devrait être affiné pour distinguer le taux structurel, taux minimal lié au processus de recrutement, qui pourrait à la rigueur être intégré au budget, du taux conjoncturel lié à l'attractivité, qui dépend du taux de chômage et de la comparaison entre les salaires de la ville et d'autres employeurs. Or le chômage, après avoir continûment baissé depuis 2015, augmente depuis 2023. En réponse aux observations provisoires, le maire a précisé que la préparation du budget 2025 intégrera une analyse des postes vacants en fonction du motif de vacance, distinguant la vacance structurelle de celle observée conjoncturellement sur certains métiers.

2.2.1.2 Un autofinancement important des dépenses d'investissement

Entre 2019 et 2023, la ville ne connaît pas de difficultés pour financer ses investissements, ses ressources propres excédant ses dépenses d'équipement, ce qui lui permet chaque année de reconstituer son fonds de roulement. Son taux de financement propre des dépenses d'équipement varie entre 101 et 163 % entre 2019 et 2023.

Graphique n° 8 : Financement des investissements

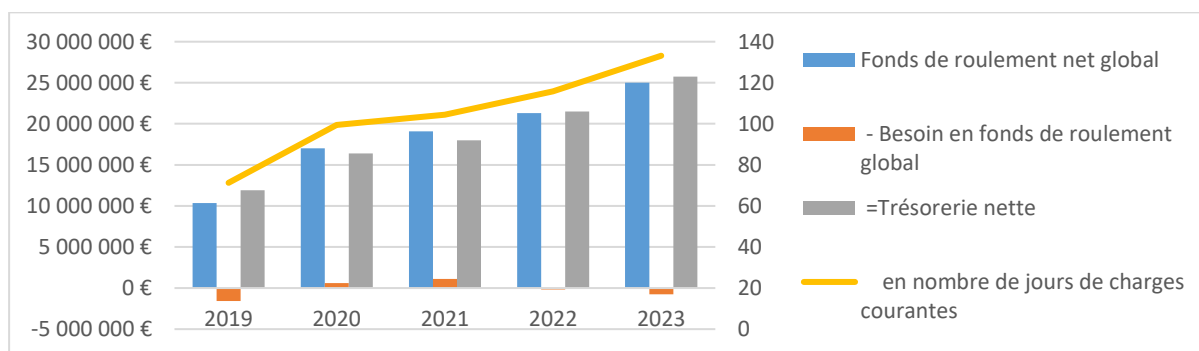


Source : CRC d'après comptes de gestion

2.2.1.3 Une situation favorable en matière de trésorerie et de dette

La situation de la trésorerie est très favorable dès 2019 et continue de s'améliorer sur la période ; elle représente 133 jours de charges en 2023. Un tel niveau, dépassant le seuil de 90 jours, est généralement considéré surabondant.

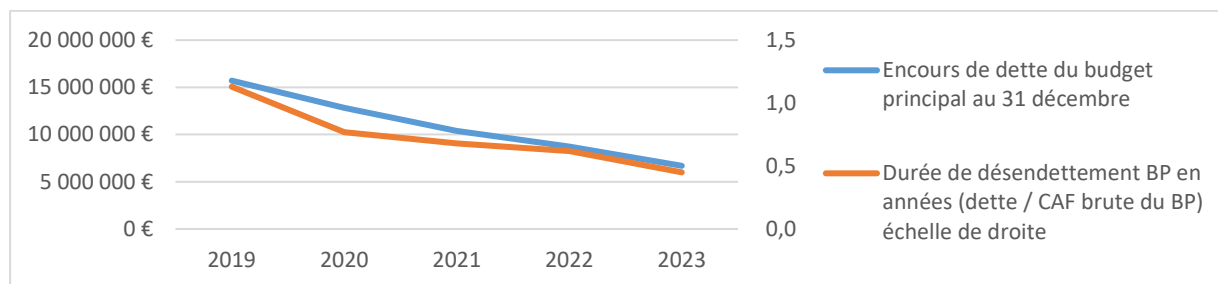
Graphique n° 9 : trésorerie



Source : CRC d'après comptes de gestion

Entre 2019 et 2023, l'endettement de la ville est très faible et en diminution constante et la durée de désendettement a nettement baissé, grâce au maintien d'un autofinancement important et malgré des dépenses d'équipement qui n'ont pas diminué sur la période. Dans sa prospective financière, la ville prévoit une hausse limitée de sa durée de désendettement : 2,3 années en 2026, 9,3 ans en 2028, ce qui serait élevé mais sous le seuil d'alerte de 12 ans prévu par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022.

Graphique n° 10 : dette et durée de désendettement



Source : CRC d'après comptes de gestion

La ville dispose donc, globalement, d'une bonne situation financière entre 2019 et 2023, avec une capacité d'autofinancement élevée et un endettement très faible.

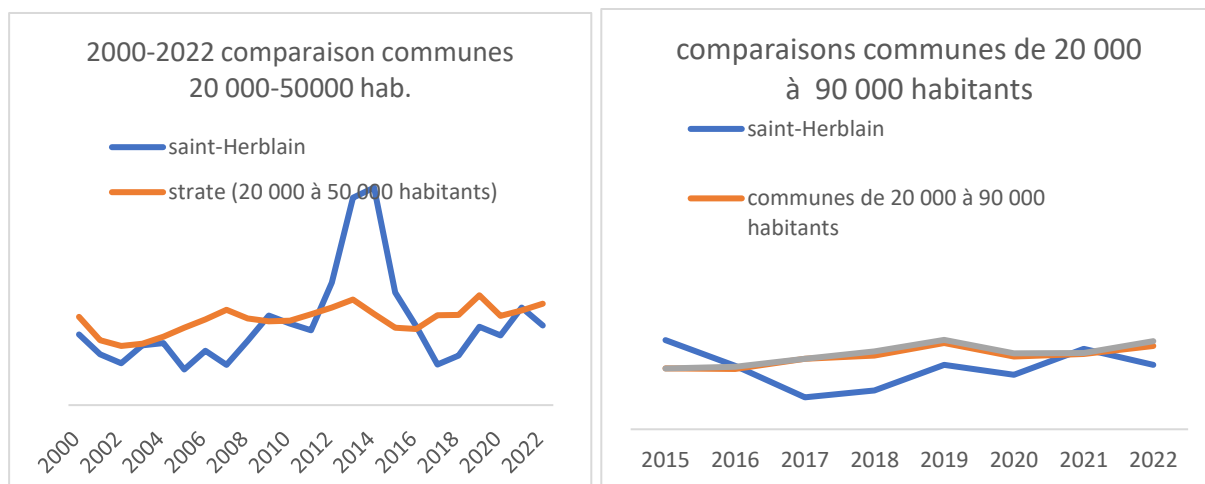
2.3 Des dépenses d'équipement inférieures à la moyenne, qui appellent une attention en matière de maintenance du patrimoine communal

Les dépenses d'équipement sont inférieures à la moyenne de la strate démographique²⁶ (de 17 % en moyenne par habitant de 2019 à 2022). Si l'on retient une période plus longue afin de lisser les effets de cycle, il apparaît que depuis 2000, les dépenses d'équipement sont en moyenne plus faibles que celles de la strate, hormis entre 2012 et 2016, où les dépenses étaient exceptionnellement élevées notamment du fait d'opérations de renouvellement urbain portées par la ville²⁷. Saint-Herblain étant à la limite entre deux strates démographiques, la comparaison a été faite en élargissant la strate ou en ne retenant que la strate suivante, ce qui ne modifie pas le résultat.

²⁶ Strate retenue par la direction des finances publiques : communes de 20 000 à 50 000 habitants.

²⁷ Elles correspondent notamment à la livraison d'un groupe scolaire et à la réhabilitation de l'immeuble du Sillon de Bretagne et de son environnement ainsi qu'au renouvellement.

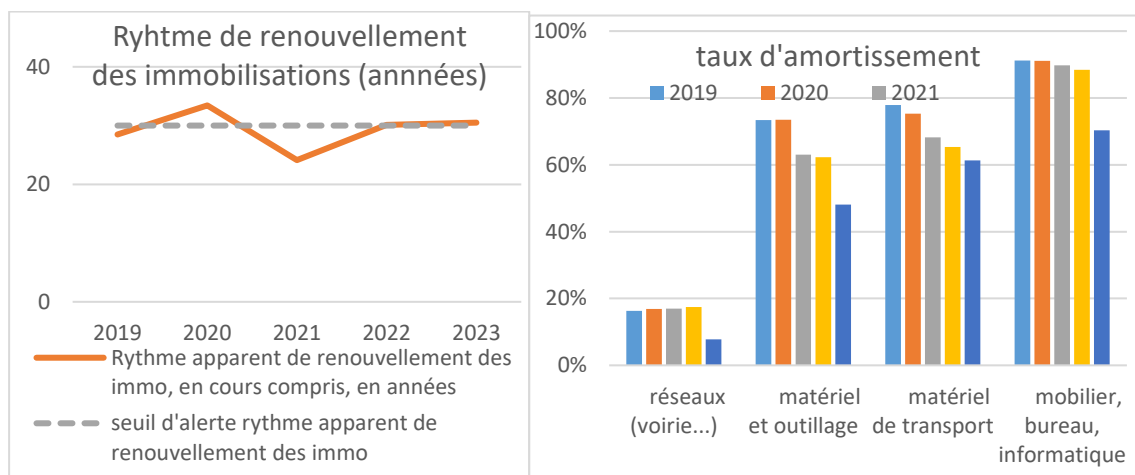
Graphique n° 11 : Dépenses d'équipement par habitant de la ville et des communes comparables en population



Sources : comptes individuels des communes et OFGDL

Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations de la commune est en moyenne de 30 ans, seuil élevé qui doit appeler son attention. Le taux d'amortissement cumulé des équipements est élevé mais en diminution sur la période. Par conséquent, si un certain retard d'entretien du patrimoine communal pouvait être constaté en début de période, il s'est réduit entre 2019 et 2023.

Graphique n° 12 : Renouvellement comptable du patrimoine communal



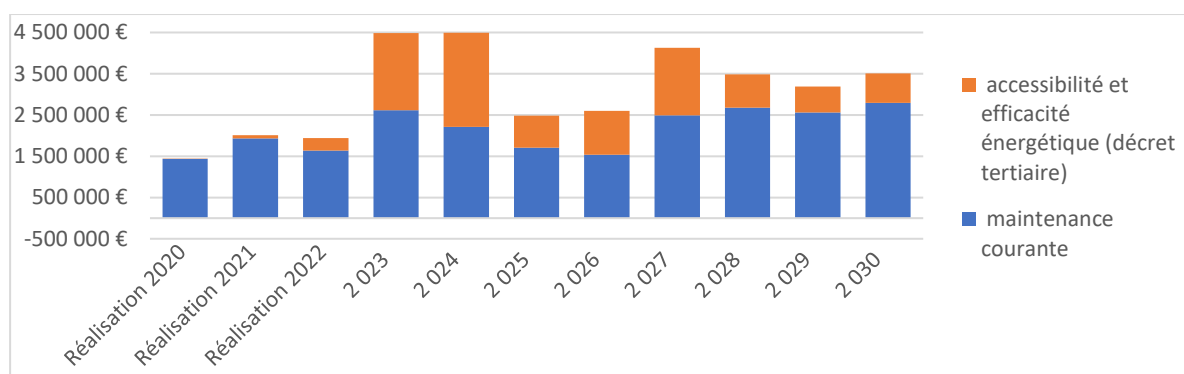
Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les indicateurs comptables de suivi du renouvellement communal ne sont pas utilisés pour piloter l'effort d'investissement, qui dépend de chaque direction concernée. La chambre invite la commune à intégrer dans son pilotage de l'investissement une vision d'ensemble intégrant aussi des indicateurs comptables, qui permettent de compléter l'approche des directions métiers à partir de données homogènes et centralisées. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que les tableaux de bords seront complétés en ce sens.

Les données comptables indiquant un renouvellement potentiellement insuffisant du patrimoine communal sont corroborées par l'analyse de la ville. Celle-ci a dû engager un plan de renforcement de sa maintenance et de travaux à la suite de l'identification d'un important retard dans le diagnostic élaboré en 2012. Cet audit avait identifié une chute des budgets de maintenance, de 21 €/m² en 1996, à 7,5 €/m² en 2010. Un plan de rattrapage de la maintenance a été adopté en 2012. Le bilan de ce plan, effectué en 2023, permet de constater que le rattrapage a eu lieu mais qu'il a nécessité 10 ans, les travaux programmés s'échelonnant entre 2014 et 2022. En outre les budgets de maintenance, qui avaient été rehaussés nettement dès 2013 (entre 1,4 et 1,6 M€/an entre 2013 et 2019) ont baissé à partir de 2019 (entre 1 et 1,2 M€ par an entre 2019 et 2022).

La rénovation complète du patrimoine communal bâti ne sera pas achevée en 2026 tel qu'initialement prévu en 2012, pour de multiples raisons : hausse des coûts de construction, nouvelles réglementations²⁸, crise Covid, évolution d'usages²⁹, réchauffement climatique³⁰. Un rattrapage est néanmoins prévu dans le plan pluriannuel d'investissement, (cf. graphique ci-dessous) son exécution devra être suivie notamment au vu des reports, significatifs, sur la maintenance en 2022 (43 % des crédits inscrits en 2022 ont été reportés en 2023). Dans sa prospective financière, la ville prévoit une hausse limitée de sa durée de désendettement : 2,3 années en 2026, 9,3 ans en 2028, ce qui serait élevé mais sous le seuil d'alerte de 12 ans prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022, ce qui conduit à considérer soutenable financièrement la trajectoire de rattrapage programmée.

Graphique n° 13 : Dépenses de maintenance courante, d'accessibilité et d'efficacité énergétique



Source : CRC d'après PPI (hors maintenance renforcée, non agrégée dans le PPI)

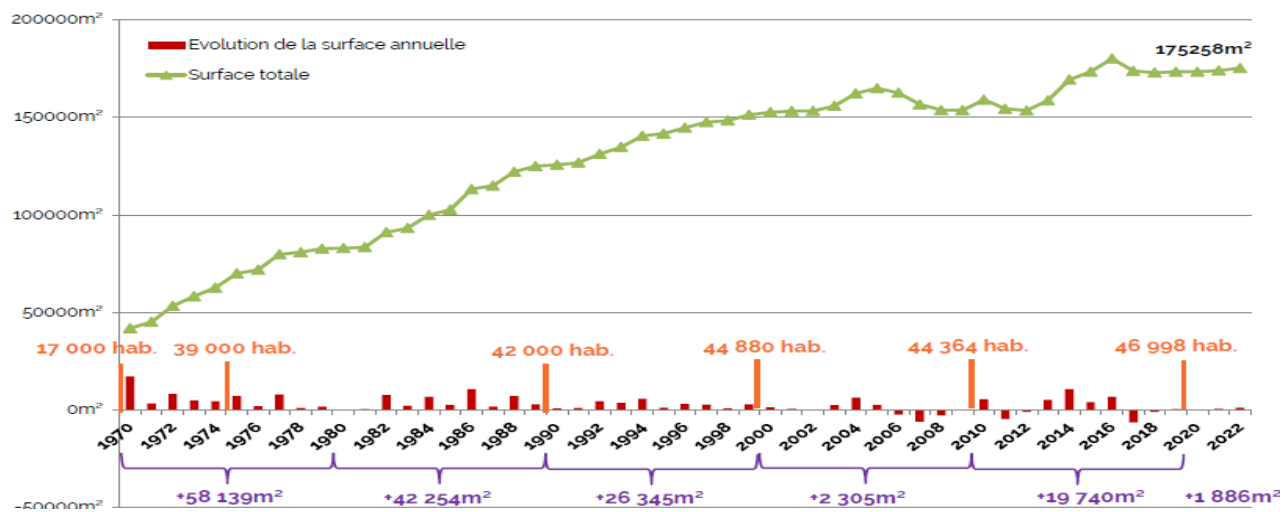
En 2023, la ville a répondu à l'appel à candidature de l'ADEME pour renouveler son schéma directeur immobilier et énergétique. Lors du bureau municipal de juillet 2023, les élus ont validé les axes de travail principaux d'un futur audit sur le patrimoine.

²⁸ RE2020, décret tertiaire, qualité air intérieur...

²⁹ dédoublement des classes dans les REP.

³⁰ réalisation de travaux liés au confort d'été.

Graphique n° 14 : Évolution des surfaces de patrimoine communal



Source : ville de Saint-Herblain

La chambre invite la ville à maintenir un effort suffisant de maintenance, en lien avec les objectifs de performance énergétique du « décret tertiaire », tout en rationalisant son patrimoine immobilier dont la croissance continue des surfaces est venue renforcer le besoin de maintenance. Cette rationalisation du patrimoine pourrait aussi être l'occasion de densifier l'espace voire de désartificialiser des surfaces, en cohérence avec l'objectif de zéro artificialisation nette de la loi climat et résilience du 21 août 2021. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que les opérations de « maintenance renforcée » sont aujourd'hui réparties dans le PPI, non regroupées avec les opérations de maintenance courante. Une fois les deux additionnées, la moyenne du budget maintenance annuel est de 3,8 M€. Un diagnostic du patrimoine communal sera achevé à l'automne 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ville dispose globalement d'une bonne situation financière entre 2019 et 2023. La masse salariale constitue néanmoins un point d'attention à l'avenir compte tenu du taux de rigidité élevé du budget consécutif au choix historique d'exécuter de nombreuses missions en régie.

La chambre invite la commune à intégrer dans son pilotage de l'investissement une vision d'ensemble intégrant aussi des indicateurs comptables, qui constituent des indicateurs permettant d'identifier rapidement un possible défaut de renouvellement du patrimoine, dont le retard de maintenance est effectivement en cours de rattrapage.

La chambre l'invite également à maintenir un effort suffisant de maintenance, en lien avec les objectifs de performance énergétique du « décret tertiaire », tout en rationalisant son patrimoine immobilier dont la croissance continue des surfaces est venue renforcer le besoin de maintenance. Cette rationalisation du patrimoine pourrait aussi être l'occasion de densifier l'espace voire de désartificialiser des surfaces, en cohérence avec l'objectif de zéro artificialisation nette de la loi climat et résilience du 21 août 2021.

3 UNE DÉMARCHE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE À CONFORTER

3.1 Gouvernance, une bonne anticipation des obligations nouvelles

3.1.1 Un pilotage structuré de la transition écologique

L'un des trois directeurs généraux adjoints a en charge, dans l'intitulé de ses fonctions, la transition écologique. Pour ce faire, il dispose des directions les plus concernées par le sujet (directions de l'aménagement, de la nature et du patrimoine ainsi que d'une mission PCAET³¹). En 2023, l'ensemble des directions a réalisé une auto-évaluation sur le développement durable. L'analyse est très précise, avec une fiche par projet et un positionnement sur chaque objectif de développement durable pertinent. Cette analyse permet d'éclairer très utilement le choix de certains projets. Par exemple, l'impact négatif sur le réchauffement climatique d'une olympiade des villes jumelées est mis en évidence à travers le déplacement des équipes étrangères. De même, l'aménagement d'un terrain de rugby a aussi un impact négatif sur le réchauffement climatique, à travers l'impact du chantier et l'artificialisation d'un espace végétal.

La méthode du développement durable présente toutefois l'inconvénient de relativiser la lutte contre le réchauffement climatique, mise sur le même plan que les 16 autres objectifs de développement durable. C'est d'ailleurs uniquement pour cet objectif que le bilan global est négatif, avec un total de projets à impact négatif supérieur au total des projets à impact positif en ce domaine. Ce déséquilibre assez fort pourrait inciter à envisager une pondération du domaine climatique au niveau de chaque fiche projet, afin de ne pas biaiser la prise de décision en faveur de projets malgré leur impact négatif sur le climat, compte tenu des conséquences cumulées. Par ailleurs, un recentrage de l'analyse sur le champ de la transition écologique permettrait de simplifier l'analyse, en passant de 17 à sept objectifs, et correspondrait mieux au périmètre pour lequel la collectivité est assujettie à des objectifs légaux chiffrés (cf. liste en annexe n°1). La chambre invite donc la ville à réexaminer la méthode d'auto-évaluation de ses projets dans la perspective de mieux pondérer la transition écologique. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que les cinq finalités de développement durable pourraient être regroupées en deux axes : la transition écologique et la cohésion sociale. Cet exercice de recentrage sera travaillé dans le cadre de l'élaboration du rapport de développement durable que la ville présentera en conseil municipal en décembre 2024.

³¹ PCAET : plan climat, air, énergie, territorial.

3.1.2 La démarche de budget vert a été engagée avant l'obligation prévue en loi de finances pour 2024

La loi de finances pour 2024 a prévu l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants de disposer d'une annexe à leur compte administratif intitulée « impact du budget pour la transition écologique », qui présente les dépenses contribuant négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique. Cet état sera annexé au compte administratif ou au compte financier unique dès l'exercice 2024, soit une présentation au premier semestre 2025.

La ville a initié pour le compte administratif 2023 une analyse climatique de ses réalisations en fonctionnement et en investissement, soit sur un champ plus large que celui prévu par la loi de finances pour 2024, ce que la chambre relève positivement. En revanche, cette évaluation se fonde sur la méthode I4CE, avec une analyse uniquement sous le prisme de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. En conséquence, d'autres préoccupations en lien avec les enjeux environnementaux au sens plus large sont ignorées, à ce stade, par la méthode, comme la biodiversité, la consommation d'eau, etc. La loi de finances pour 2024 prévoit en effet un champ plus large, reprenant la taxonomie européenne³² : atténuation et adaptation au changement climatique ; ressources en eau ; économie circulaire ; pollution ; biodiversité.

Les choix méthodologiques effectués par le prestataire permettent d'étudier 85 % du périmètre de chaque section (fonctionnement et investissement) en n'excluant que les dépenses inférieures à 10 000 € en fonctionnement et 30 000 € en investissement. Néanmoins, ce choix produit 14 % de dépenses « à approfondir », alors que seules 18 % des dépenses ont pu être classées en « favorable » ou « défavorable », 67 % des dépenses étant considérées « neutres ».

Pour les prochains exercices, le seuil d'examen pourrait être révisé en lien avec l'objectif de taux de classement des dépenses en dehors de la catégorie neutre. Les dépenses de personnel constituent une grande partie des dépenses étudiées (53 M€ sur les 85 M€). Leur reclassement au prorata du classement global est un mode de classification par défaut, qui pourrait être affiné dans les exercices ultérieurs.

L'analyse du budget vert a été restituée par le prestataire dans un format pertinent, avec notamment une présentation par direction qui permet d'alimenter la réflexion stratégique à une échelle opérationnelle. Si la ville mettait en œuvre la conditionnalité environnementale de ses subventions aux associations, cela permettrait de reclasser ces montants, actuellement catégorisés neutres, en favorables ou défavorables, selon le compte rendu qu'en feraient les associations. Les dépenses de communication ont été classées en neutre car dans le budget il n'y a pas de distinction sur la nature de la publication. La ville pourrait examiner ce type de dépenses pour les reclasser en favorable ou défavorable, notamment en s'appuyant sur son auto-évaluation des projets au titre du développement durable, en ne retenant que les critères écologiques correspondant à la taxonomie européenne rappelés ci-dessus.

³² Règlement (UE) 2020/852. Le décret d'application du périmètre de cette nouvelle annexe publié le 16 juillet 2024 prévoit pour la présentation du compte administratif 2024 de retenir l'axe de l'atténuation du changement climatique, pour le compte administratif 2025, il ajoute l'axe de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. À compter de 2027, l'ensemble des axes du règlement européen seront à prendre en compte.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la ville mènera un travail supplémentaire lors de la préparation du budget 2025 pour mieux identifier les dépenses favorables, voire très favorables (communication, formation, frais de déplacement, etc.) dès la préparation budgétaire.

La ville pourrait en outre étendre la démarche du budget vert à son plan pluriannuel d'investissement, afin de pouvoir vérifier la cohérence de ses projections pluriannuelles avec les obligations liées à la transition écologique. Pour que ce travail puisse être fait, il faut que les lignes spécifiques à la transition écologique soient bien isolées. À ce stade, le budget consacré à l'achat de véhicules à faibles émissions est, par exemple, réparti entre la ligne « enveloppe globale d'acquisition de véhicules » et celle intitulée « transition écologique de la flotte automobile », qui est en fait un complément de budget. Le regroupement de l'ensemble des crédits sur cette dernière ligne permettrait de vérifier la soutenabilité financière du respect de l'obligation légale d'un taux annuel croissant de véhicules à faible émission au sein des véhicules renouvelés. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la ville fera évoluer, d'ici le prochain mandat, son plan pluriannuel d'investissement afin d'anticiper les impacts des projets et prévoir les clauses à intégrer aux marchés à venir pour respecter la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre.

Recommandation n° 7. : Élargir au plan pluriannuel d'investissement la démarche de budget vert.

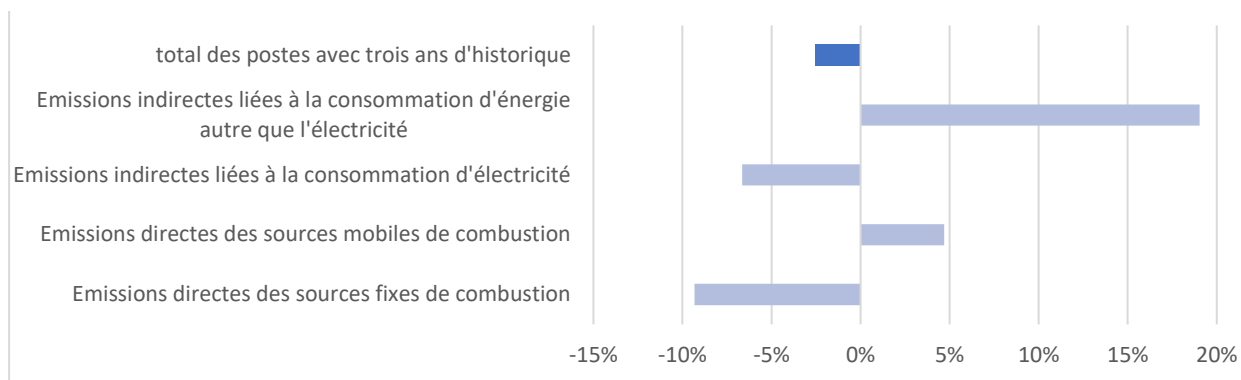
3.1.3 L'obligation de mener un bilan des émissions de gaz à effet de serre liée au passage à 50 000 habitants a été anticipée

La loi prévoit que les bilans des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) sont obligatoires pour les communes de plus de 50 000 habitants³³. La ville a anticipé cette obligation en réalisant cet exercice en 2024³⁴. La déclaration doit prendre en compte *a minima* 80 % des émissions indirectes significatives ; le pourcentage retenu par la ville est de 96 %, ce qui est donc conforme. En outre, les émissions indirectes hors énergie (« scope 3 ») sont bien prises en compte, ce qui est obligatoire depuis 2022³⁵.

³³ Article 75 de la loi du 12 juillet 2010 Codifié à l'art. L. 229-25 du code de l'environnement.

³⁴ La population municipale au 1^{er} janvier 2024 est de 49 537 habitants (INSEE).

³⁵ [décret du 01 juillet 2022](#)



Source : CRC d'après ville de Saint-Herblain

Les données recueillies montrent une baisse globale limitée à 3 % des émissions sur les postes pour lesquels on dispose de données sur trois ans. Entre 2021 et 2023, les émissions des sources d'énergie autre que l'électricité (gaz) augmentent de 19 %. Entre 2021 et 2023, les émissions liées aux véhicules ont même augmenté de 5 %, malgré l'achat de 64 % de véhicules à faibles émissions dans le total des acquisitions entre 2019 et 2023 (46 véhicules sur 72). Aussi la chambre invite la ville à définir un objectif de réduction du nombre de kilomètres parcourus, notamment en véhicules thermiques, afin de ne pas compenser par une hausse de l'usage global des véhicules, ou par un report de l'usage effectif vers les véhicules thermiques, la baisse des émissions dues à l'acquisition de véhicules à faibles émissions. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la définition d'un objectif de réduction du nombre de kilomètres parcourus, sera examinée par les élus dans le cadre du dispositif [Territoire Engagé pour la Transition Ecologique de l'ADEME](#).

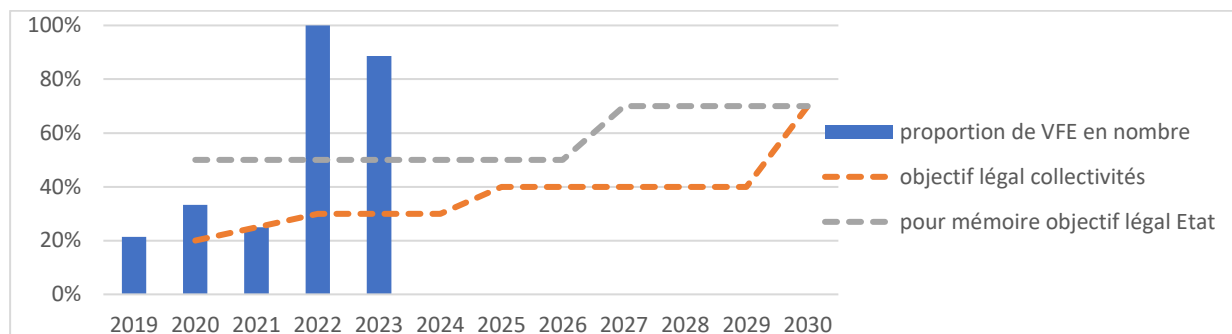
3.2 Des obligations légales respectées pour l'achat de véhicules à faibles émissions

La loi³⁶ a défini des quotas de renouvellement annuel en véhicules à faibles émissions pour les collectivités territoriales³⁷. Ces dernières doivent respecter les cibles suivantes : 20 % jusqu'au 30 juin 2021, 30 % jusqu'au 31 décembre 2024, 40 % à partir du 1^{er} janvier 2025 et 70 % à partir du 1^{er} janvier 2030. Entre 2019 et 2023, la ville a consacré 1,4 M€ à l'acquisition de 46 véhicules à faibles émissions contre 751 326 € pour 26 véhicules thermiques. Le surcoût moyen par véhicule à faible émission par rapport à un véhicule thermique est de 1 702 €. L'installation de bornes électriques de recharge a été inscrite dans la programmation des investissements pour 600 000 € en 2023-24. La chambre note positivement que la ville dépasse de 2020 à 2023 les objectifs que la loi a fixé aux collectivités territoriales et même, en 2022-2023, les objectifs pour l'État, plus exigeants.

³⁶ [L'article 76 de la loi du 24 décembre 2019](#) puis [l'article 1 de l'ordonnance du 17 novembre 2021](#)

³⁷ [Article L. 224-8 du code de l'environnement](#)

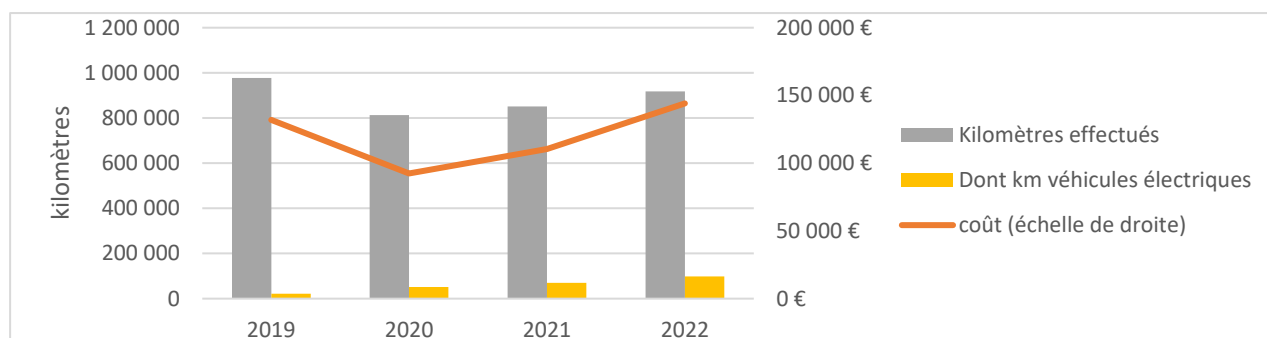
Graphique n° 16 : Proportion de véhicules à faibles émissions dans les remplacements annuels



Source : CRC d'après ville

La loi³⁸ a également prévu une obligation de déclarer publiquement les pourcentages de renouvellement pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Au regard [du fichier national des déclarations](#)³⁹, la ville n'a pas respecté son obligation de déclaration de son quota de véhicules à faibles émissions dans le renouvellement de sa flotte. La chambre invite la ville à régulariser sa situation déclarative. En réponse aux observations provisoires, le maire a fait part de son intention de régulariser ladite déclaration.

Graphique n° 17 : Kilomètres parcourus par les agents de la ville



Source : CRC d'après ville

Les distances parcourues ont baissé avec la crise sanitaire, mais ont nettement remonté en 2022, se rapprochant du niveau de 2019, mais pour un coût supérieur de 9 %. La ville ne s'est pas fixé d'objectif de baisse des kilomètres parcourus, ni au total, ni limitée aux véhicules thermiques ou particuliers. De même, elle n'a pas d'objectif de réduction de son parc de véhicules, dont la taille est stable entre 2018 et 2023. Par comparaison, l'Etat s'est fixé un objectif de baisse de son parc de véhicules particuliers de 3 % en 2024 et de 5 % en 2027 ainsi qu'un objectif de baisse de ses dépenses de déplacements de 20 % en 2024 et 30 % en 2027⁴⁰. La chambre invite la ville à définir des objectifs de maîtrise des déplacements professionnels

³⁸ Loi du 24 décembre 2019 [Article L. 224-12 du code de l'environnement, modifié par la loi du 22 août 2021](#).

³⁹ Consulté le 12 juin 2024.

⁴⁰ [Circulaire de la Première Ministre n°6425-SG du 21 novembre 2023](#)

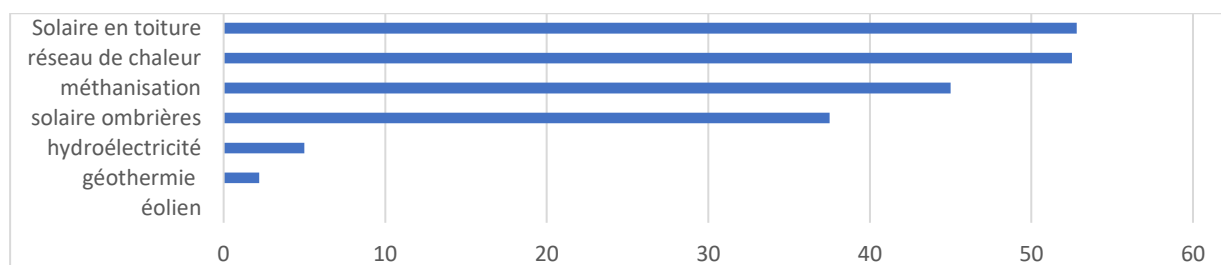
de ses agents dans un souci de sobriété et d'économie. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la définition d'un objectif de réduction du nombre de kilomètres parcourus, sera examinée par les élus dans le cadre du dispositif Territoire Engagé pour la Transition Ecologique de l'ADEME.

3.3 Un retard dans la production d'énergies renouvelables par la ville au regard des objectifs légaux

3.3.1 Une trajectoire à infléchir afin de respecter les obligations légales

Sur le territoire municipal, la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023 (art. 15) prévoit que les communes définissent des « zones d'accélération » pour le développement de ces énergies, et qu'une délibération du conseil municipal intervienne en ce sens avant la fin de l'année 2023⁴¹. Le conseil municipal de Saint-Herblain, après une consultation publique en janvier 2024, a délibéré le 14 avril 2024 pour définir ces zones, après avoir bénéficié d'un appui de l'agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN). Le calendrier et les modalités de concertation ont été globalement respectés par la commune, sachant qu'au 4 juin 2024, seules 20 % des communes avaient identifié leurs zones d'accélération⁴². Cet exercice a permis à la ville d'identifier un potentiel total de 195 GWh dans ces zones, principalement grâce à l'énergie solaire (90GWh). L'absence de projet de grand éolien, souvent peu consensuel, peut expliquer la faible affluence⁴³ à la réunion publique de janvier 2024, même si l'un des projets de méthanisation, présent dans les cartes présentées, a fait l'objet de contestations par ailleurs⁴⁴.

Graphique n° 18 : Potentiel identifié dans les zones d'accélération des énergies renouvelables



Source : CRC d'après ville (GWh)

⁴¹ La loi prévoit un délai de six mois à compter de la mise à disposition des données par l'Etat (mai 2023), soit un délai au 31 décembre 2023, assoupli par les préfetures au 31 mars 2024.

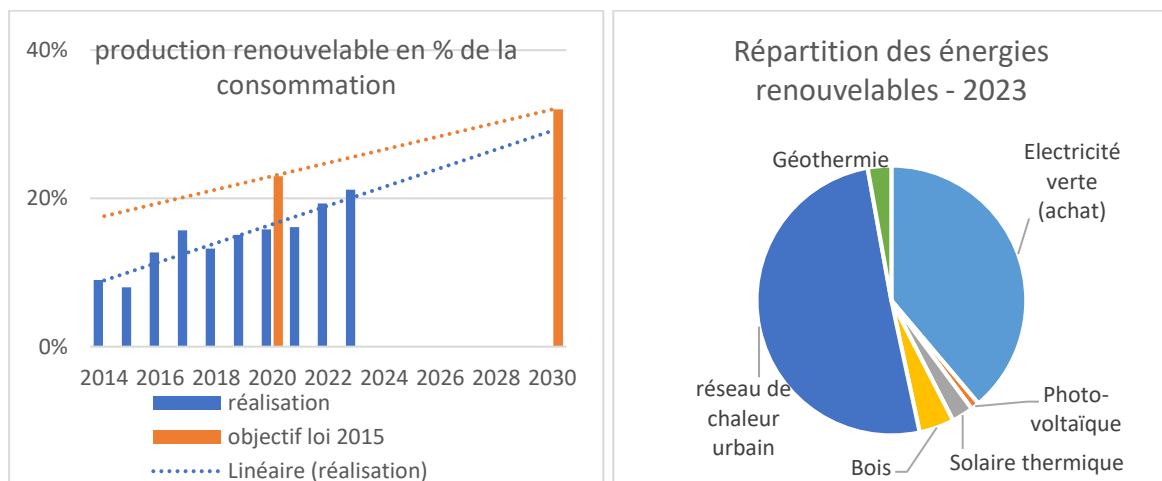
⁴² <https://www.aefinfo.fr/depeche/713201-le-solaire-photovoltaïque-grand-gagnant-des-zones-d-acceleration-communales-colloque-amorce>

⁴³ <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/saint-herblain-44800/deploiement-des-energies-renouvelables-a-saint-herblain-la-reunion-publique-fait-flop-fa118b18-ac86-11ee-885e-024cd8f39fea>

⁴⁴ <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/methaniseur-de-saint-herblain-les-opposants-inquiets-du-permis-de-construire-7a4ed0dc-36b3-11ee-a86b-79aa2cf45607>

La [loi du 17 août 2015](#)⁴⁵ fixe des objectifs de part des énergies renouvelables, tous domaines confondus, dans la consommation finale brute d'énergie : 23 % en 2020 et 32 % en 2030. Saint-Herblain se situe encore en 2023 à 21 %, en-deçà de l'objectif pour 2020, de 23 %, et devra donc accélérer le déploiement des énergies renouvelables par rapport au rythme actuel pour respecter l'objectif fixé pour 2030. En outre, 90 % de ses énergies renouvelables consommées proviennent de l'achat sur le réseau (réseau de chaleur et achat d'électricité verte) et non de sa production propre, qui est très faible (10 %). La loi climat et résilience du 22 août 2021 et la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoient d'accélérer les installations solaires dans le parc tertiaire public en créant de nouvelles obligations sur les nouveaux bâtiments⁴⁶ et sur les bâtiments existants⁴⁷. Ces obligations seront renforcées par la transposition de la directive européenne du 8 mai 2024, sur la performance énergétique des bâtiments. Celle-ci prévoit notamment qu'au plus tard le 31 décembre 2026, tous les bâtiments publics non résidentiels neufs dont la surface de plancher utile est supérieure à 250 m² devront être équipés d'installations solaires et, au plus tard le 31 décembre 2027, tous les bâtiments publics existants, dont la surface de plancher utile est supérieure à 2 000 m². Ces nouvelles obligations devront être anticipées par la commune, compte tenu de son retard existant par rapport à la trajectoire de la loi de 2015.

Graphique n° 19 : Production d'énergies renouvelables de la ville



Source : CRC et ville

⁴⁵ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁴⁶ Au 1er janvier 2023, les permis de construire des bâtiments d'emprise au sol supérieure à 1 000 m², devront intégrer, un procédé de production d'énergie renouvelable ou un système de végétalisation (article L 111-18-1 du code de l'urbanisme). Au 1^{er} janvier 2024, les nouveaux parkings de plus de 500 m² devront végétaliser ou solariser 50 % de leur surface, et 100 % des ombrières dès lors qu'il en existe.

⁴⁷ Les bâtiments non résidentiels existants de plus de 500 m² devront intégrer un procédé de production d'énergies renouvelables ou un dispositif de végétalisation d'ici à 2028 (art. 43).

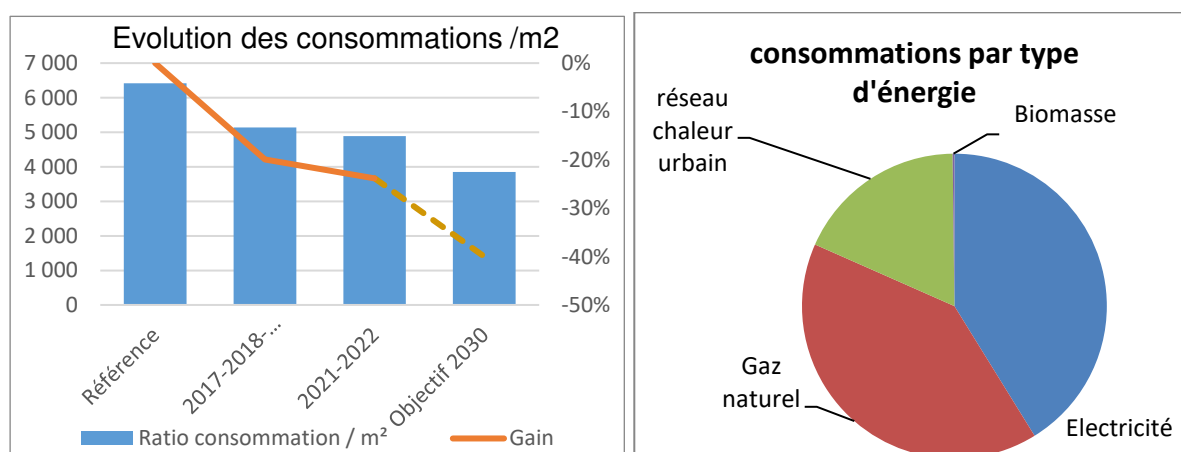
Aussi la chambre recommande-t-elle à la ville de se mettre en conformité avec les objectifs de production d'énergies renouvelables fixés par la loi du 17 août 2015, notamment en développant le solaire en toiture de bâtiments municipaux, conformément aux lois du 22 août 2021 et du 10 mars 2023. En réponse aux observations provisoires, le maire estime que ses nouveaux projets lui permettront d'atteindre l'objectif légal de production d'énergie renouvelable d'ici 2030.

Recommandation n° 8. : D'ici 2026, se mettre en conformité avec les objectifs de production d'énergies renouvelables fixés par la loi du 17 août 2015, notamment en développant le solaire en toiture de bâtiments municipaux.

3.3.2 Une stratégie de rénovation des bâtiments cohérente avec le décret tertiaire et financée dans le plan pluriannuel d'investissement

La loi du 23 novembre 2018⁴⁸ impose une baisse des consommations des bâtiments de 40 % en 2030 par rapport à 2012. La trajectoire des consommations effectives de la ville et sa programmation de travaux de réhabilitation énergétique sont cohérentes avec cet objectif. Les bâtiments de moins de 1 000 m², hors du champ du « décret tertiaire »⁴⁹, ont bien également une trajectoire de consommation en baisse, ce qui permettra de respecter la directive européenne du 8 mai 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, qui ne prévoit pas de seuil de surface minimale. La programmation pluriannuelle des investissements consacre 7,3 M€ à la mise en œuvre du décret tertiaire précité, qui détaille l'objectif législatif, entre 2020 et 2030, ce qui permet de couvrir le programme détaillé de travaux élaboré par ailleurs pour chaque bâtiment (évaluation de 6,9 M€).

Graphique n° 20 : Evolution des consommations par m² et type d'énergie



Source : ville ; référence = 2012

⁴⁸ [Article 175 de la loi du 23 novembre 2018](#)

⁴⁹ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019, relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ; il vise les bâtiments de plus de 1 000 m².

Compte tenu de la part élevée de la consommation de gaz dans les bâtiments de la ville, la chambre l'invite à anticiper la baisse nécessaire de cette proportion au regard de la directive européenne du 8 mai 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, qui fixe un objectif de suppression des combustibles fossiles, dès sa transposition pour les nouveaux bâtiments, et d'ici 2040 pour les bâtiments existants. La chambre invite la commune à conforter la soutenabilité budgétaire de son programme de rénovation énergétique, qui conditionne le respect de l'objectif légal de baisse des consommations, en faisant adopter par le conseil municipal une version du PPI isolant notamment ces crédits. En réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'il est envisagé de modifier, mais au début du prochain mandat, la présentation de la PPI en isolant tous les crédits des actions du décret tertiaire.

3.4 Une maturité de l'achats durable à conforter

La loi du 10 février 2020 (AGEC)⁵⁰ prévoit que, depuis mars 2021, les communes doivent acquérir des biens issus du réemploi ou intégrant des matières recyclées, avec des pourcentages de dépenses à consacrer annuellement à ces achats, qui doivent être déclarées à l'observatoire économique de l'achat public⁵¹. Lors de l'instruction du présent rapport, la ville n'a pas été en capacité de communiquer de manière exhaustive et chiffrée les parts de réemploi, de recyclage dans les achats, de matériaux biosourcés ou d'utilisation de l'indice de réparabilité, notamment par manque d'informations fiables ou identifiables, ou du fait de lancement de démarches encore isolées ou émergentes. La déclaration a été faite le 24 juin 2024 : pour la majorité des familles d'achat, le taux minimum réglementaire de réemploi ou de recyclage n'est pas atteint. Néanmoins, plusieurs démarches sont engagées et permettent de structurer l'engagement des directions dans une politique d'achats durable. Si la ville n'est pas concernée par l'obligation d'établir un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, elle s'est engagée dans l'élaboration d'une feuille de route des achats durables. La chambre l'invite à se mettre en conformité avec les obligations de taux minimum de recyclage et de réemploi dans ses achats, prévus par la loi du 10 février 2020 « AGECE » d'ici 2025. En réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'il est engagé dans la définition d'une feuille de route des achats durables, qui sera soumise à la validation du bureau municipal d'ici la fin de l'année 2024 .

Recommandation n° 9. : Se mettre en conformité d'ici 2025 avec les obligations en matière de réemploi et de recyclage dans la commande publique (loi du 10 février 2020).

⁵⁰ Article 58 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

⁵¹ [décret n° 2021-254 du 9 mars 2021](#)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ville utilise en 2024 une méthode d'autoévaluation de la transition écologique qui en fait un élément parmi d'autres des objectifs de développement durable. Or la transition écologique fait désormais l'objet d'obligations légales précises qui devraient impliquer un pilotage renforcé. La chambre invite la ville à réexaminer la méthode d'auto-évaluation de ses projets afin de mieux pondérer la transition écologique. La ville pourrait étendre la démarche du budget vert à son plan pluriannuel d'investissement afin de pouvoir vérifier la cohérence de ses projections pluriannuelles avec les obligations liées à la transition écologique

La chambre invite la ville à définir un objectif de réduction du nombre de kilomètres parcouru, notamment en véhicule thermique afin de ne pas compenser par une hausse de l'usage global des véhicules ou par un report de l'usage effectif vers les véhicules thermiques la baisse des émissions due à l'acquisition de véhicules à faibles émissions.

La chambre invite la ville à se mettre en conformité avec les objectifs de production d'énergies renouvelables fixés par la loi du 17 août 2015, notamment en développant le solaire en toiture de bâtiments municipaux, conformément aux lois du 22 août 2021 et du 10 mars 2023.

Compte tenu de la part élevée de la consommation de gaz dans les bâtiments de la ville, la chambre invite cette dernière à anticiper la baisse nécessaire de cette proportion compte tenu de la directive européenne du 8 mai 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, qui fixe un objectif de suppression des combustibles fossiles sur les nouveaux bâtiments dès sa transposition et d'ici 2040 pour les bâtiments existants. La chambre invite la ville à conforter la soutenabilité budgétaire du programme de rénovation énergétique de la ville, qui conditionne le respect de l'objectif légal de baisse des consommations, en faisant adopter par le conseil municipal une version du plan pluriannuel d'investissement qui isole notamment ces crédits.

La ville est dans l'incapacité d'indiquer quel est le taux de réemploi et de recyclage dans ses achats. La chambre l'invite à se mettre en conformité avec ses obligations en la matière (déclaration et taux minimum d'achats prévus par la loi du 10 février 2020 « AGECE »).

4 UN OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE QUI NÉCESSITERA LA MOBILISATION DE NOMBREUX OUTILS ET LA MISE EN COHÉRENCE DES STRATÉGIES AVEC LA MÉTROPOLE

4.1 Des objectifs de sobriété foncière renforcés dans le PLU métropolitain, mais une surface urbanisée en hausse

4.1.1 Des objectifs de sobriété foncière fixés dès 2007 et renforcés en 2019

4.1.1.1 Un PLU de 2007 initialement très favorable à la densification mais dont la portée a été tempérée par la révision de 2013

Le plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Herblain adopté en 2007, visait à promouvoir la sobriété foncière en limitant l'artificialisation des sols. Il encourageait la densification des zones urbaines existantes sans étendre l'urbanisation, supprimant le coefficient d'occupation des sols (COS)⁵² pour permettre une utilisation optimale du territoire urbain. Des règles strictes d'implantation étaient appliquées pour préserver les espaces agricoles et naturels, tandis que l'introduction du coefficient de pleine terre favorisait la préservation des espaces perméables en zone urbaine.

Ces mesures ont permis de réduire les zones à urbaniser, renforçant ainsi la protection des espaces non urbanisés⁵³. L'évolution de certaines règles a favorisé la densification. Les zones pavillonnaires « UBb » offrent une possibilité de densification grâce au remembrement par rapport au tissu urbain existant. En effet, dans ces zones, la hauteur à l'égout est fixée à 12 mètres et la hauteur maximale est de 17 mètres dans la bande de constructibilité principale, tandis que la hauteur au point le plus élevé est également de 12 mètres dans la bande secondaire. Ainsi, au lieu des habitations pavillonnaires souvent en R+1+C, des petits collectifs en R+3+C peuvent être envisagés. Néanmoins, la modification du PLU d'avril 2013 est revenue dans certains secteurs sur les règles favorables à la densification. La création d'un secteur « UBc » limite la densification, avec des hauteurs au point le plus haut limitées à 9 mètres en bande principale et 6 mètres en bande secondaire. Dans les autres secteurs UB, la hauteur au point le plus haut a été réduite de 1 mètre, et de 5 mètres en bande constructible secondaire.

⁵² Supprimé par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) depuis le 27 mars 2014.

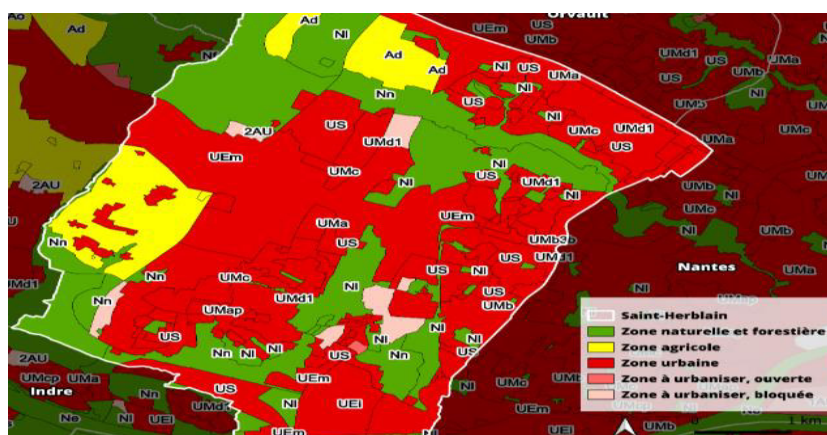
⁵³ Cf détail en annexe n°5

4.1.1.2 Un PLU métropolitain de 2019 qui intègre une réduction de l'artificialisation, sans renoncer à l'accompagnement d'une dynamique démographique importante

Avec l'adoption de son plan local d'urbanisme métropolitain ([PLUm](#)) le 5 avril 2019, Nantes Métropole s'est dotée pour la première fois d'un document d'urbanisme unique applicable à l'intégralité de son territoire, qui était jusque-là couvert par des PLU adoptés par elle pour chaque commune membre, soit des PLU intercommunaux mais d'échelle communale. De manière plus ambitieuse que le SCoT⁵⁴, qui ne vise que l'urbanisation en extension, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUm prévoit de réduire de 50 % le rythme de consommation annuel des espaces naturels agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la période 2004-2014, anticipant ainsi l'objectif du ZAN. Parallèlement, il prévoit un fort dynamisme économique et démographique pour la métropole avec l'accueil d'au moins 60 000 emplois et 75 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030. Il reprend ainsi l'objectif du [programme local de l'habitat métropolitain 2019-2025 \(PLH\)](#) de produire environ 6 000 logements par an dont 450 pour la commune de Saint-Herblain.

Afin de concilier les objectifs de réduction de la consommation foncière et d'accueil de nouveaux habitants et entreprises, le projet d'aménagement et de développement durable prévoit qu'une part d'au moins 80 % du développement urbain à l'horizon 2030 devra être réalisée au sein de l'enveloppe urbaine déjà constituée afin d'en limiter l'extension sur les surfaces naturelles, agricoles et forestières. Les trois-quarts de la production de logements devront donc être opérés à l'intérieur du périphérique et dans les centralités urbaines en extra-périphérique. Le PLUm crée un coefficient de biotope par surface, qui impose que tout projet de construction nouvelle ou d'extension doit comprendre une proportion de surfaces favorables à la biodiversité, au cycle de l'eau et à la régulation du microclimat, dites surfaces éco-aménagées. Ainsi, par exemple, dans les zones dédiées aux activités économiques, au moins 30 % de la parcelle du projet de construction devra être éco aménagée.

Carte n° 2 : Zonage actuel de la commune de Saint-Herblain

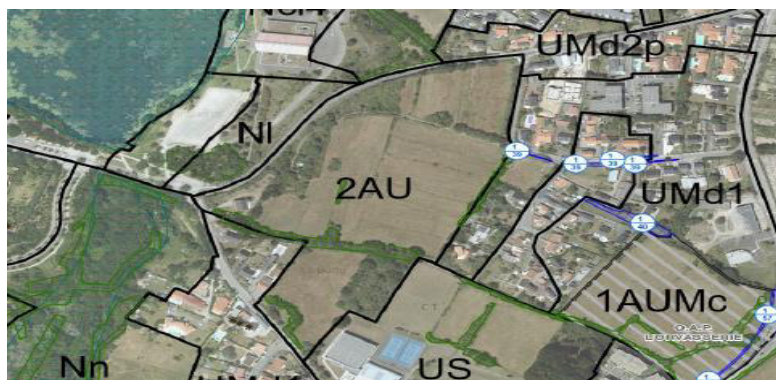


Source : CRC d'après PLUM de 2019

⁵⁴ Cf annexe n°3.

Le règlement du PLUm permet une urbanisation par la densification ainsi qu'une limitation des usages des sols pour les zones agricoles et naturelles afin de préserver ces espaces et de limiter le mitage. La construction sur les limites séparatives est autorisée sous certaines conditions favorisant l'optimisation du foncier⁵⁵. En effet, pour certaines sous-destinations⁵⁶ le règlement prévoit une règle plus souple de coefficient de biotope par surface lorsque le projet présente un pourcentage de surface de toiture affectée à la production d'énergie solaire. Le PLUm met également en place, à travers une orientation d'aménagement et de programmation dédiée (OAP), une trame verte et bleue, qui matérialise une armature naturelle composée des continuités écologiques, terrestres et aquatiques à protéger. Début 2023, la modification n°2 du PLUm a été engagée afin d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones destinées à l'accueil d'habitants, notamment dans le secteur de « L'Orvasserie » à Saint-Herblain. L'opération est prévue dans un espace naturel, pourtant déjà très rares à Saint-Herblain et en diminution depuis 2004. La consommation d'espaces naturels du projet est estimée à 3,4 ha. En réponse aux observations provisoires, le maire précise que les études à mener permettront de dimensionner un projet respectant les enjeux environnementaux. S'il s'avérait que la biodiversité présente n'était pas compatible avec un projet modeste d'urbanisation résidentielle modèle de type micro éco-quartier, le maire envisagera l'évolution de ce secteur en zone non urbanisable (naturelle ou agricole).

Photo n° 1 : Ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU « L'Orvasserie » à Saint-Herblain



Source : modification n° 2 du PLUm.

La chambre relève ainsi que la modification en cours du Plum comprend pour Saint-Herblain une opération en extension urbaine sur une zone de type agricole (Orvasserie), type d'opération qui devrait être amené progressivement à se restreindre très fortement afin de respecter les objectifs légaux de sobriété foncière et de biodiversité.

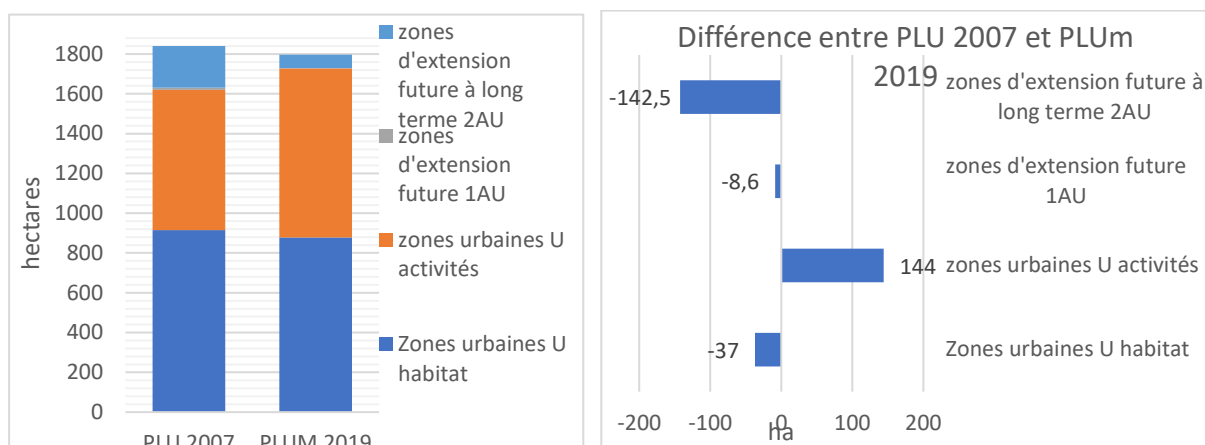
⁵⁵ Par exemple, dans un objectif de densification, la hauteur des constructions n'est plus limitée pour les zones d'activités économiques et accueillant de grands équipements (zonages UE et US).

⁵⁶ Artisanat et commerce de détail, Équipement d'intérêt collectif et services publics.

4.1.2 Une surface urbanisée et urbanisable à moyen terme en hausse entre 2007 et 2019

Pour la ville de Saint-Herblain, le PLUm de 2019 comprend une surface urbanisée et urbanisable à moyen terme⁵⁷ en hausse de 6 % (+ 98 ha) par rapport au PLU de 2007, avec notamment une hausse de 20 % des zones d'activité. Néanmoins les zones d'extension future à long terme⁵⁸ ont largement été réduites entre le PLU et le PLUm, passant de 209 ha à 67 ha en 2019 soit une baisse de 68 %.

Graphique n° 21 : Surface des zones urbanisables dans les PLU à Saint-Herblain (ha)

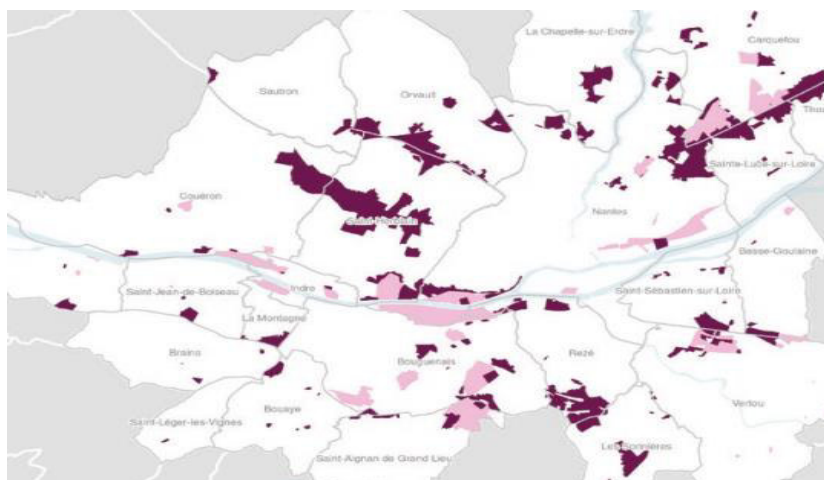


Source : CRC d'après documents d'urbanisme

Or les zones d'activité de Saint-Herblain représentent une proportion importante de son territoire par rapport aux autres communes de la métropole, ce qui traduit une spécialisation fonctionnelle et la dimension métropolitaine de ces zones à Saint-Herblain.

⁵⁷ Zones U et 1AU.

⁵⁸ zones 2AU.

Graphique n° 22 : Place des zones d'activité dans la métropole

Source : Nantes métropole

La chambre note que le total de toutes les zones urbanisables à moyen et long terme est en légère baisse de 2 % entre le PLU de 2007 et le PLUM de 2019, ce qui ne constitue qu'une contrainte très limitée sur l'urbanisation, la baisse ne portant essentiellement que sur des zones d'urbanisation à long terme, les zones urbanisées ou urbanisables à moyen terme étant en hausse de 6 % entre 2007 et 2019. Par ailleurs, la nette hausse des zones d'activités accroît la spécialisation fonctionnelle de la ville, les zones urbaines d'activités représentant 47 % des zones urbanisées et urbanisables en 2019 contre 38 % en 2007. À l'échelle de l'ensemble du territoire, en 2019, les zones d'activités économiques représentent 28 % de l'espace à Saint-Herblain, contre 8 % à l'échelle de Nantes Métropole.

4.2 La consommation d'espaces naturels et agricoles

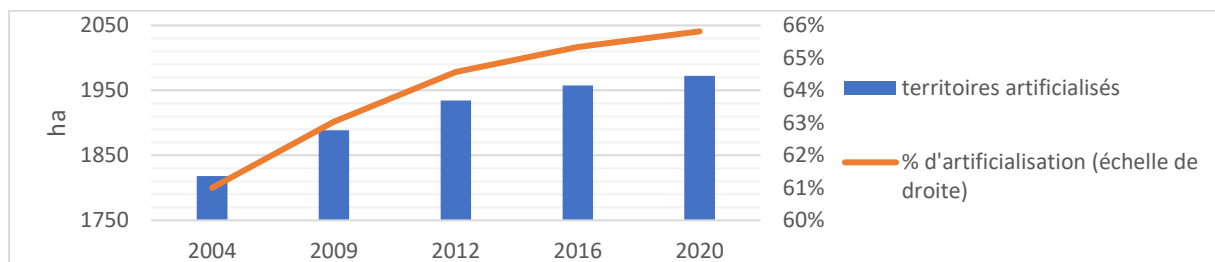
4.2.1 Une artificialisation continue depuis 2004 à partir d'un niveau déjà plus élevé que celui de Nantes Métropole

Pour l'analyse de la consommation des espaces naturels et agricoles Nantes Métropole s'appuie sur la base de données « OCS Nantes Métropole » dérivée de la base du département de la Loire-Atlantique (BD MOS)⁵⁹. Cette base a été utilisée par la chambre pour les analyses à l'échelle départementale. Pour les analyses à l'échelle nationale, ce sont les données du CEREMA qui ont été utilisées par la chambre. Entre 2004 et 2020, le taux d'artificialisation des sols de la commune est passé de 61 à 66 %⁶⁰.

⁵⁹ Cf annexe n°4

⁶⁰ Données BDMOS.

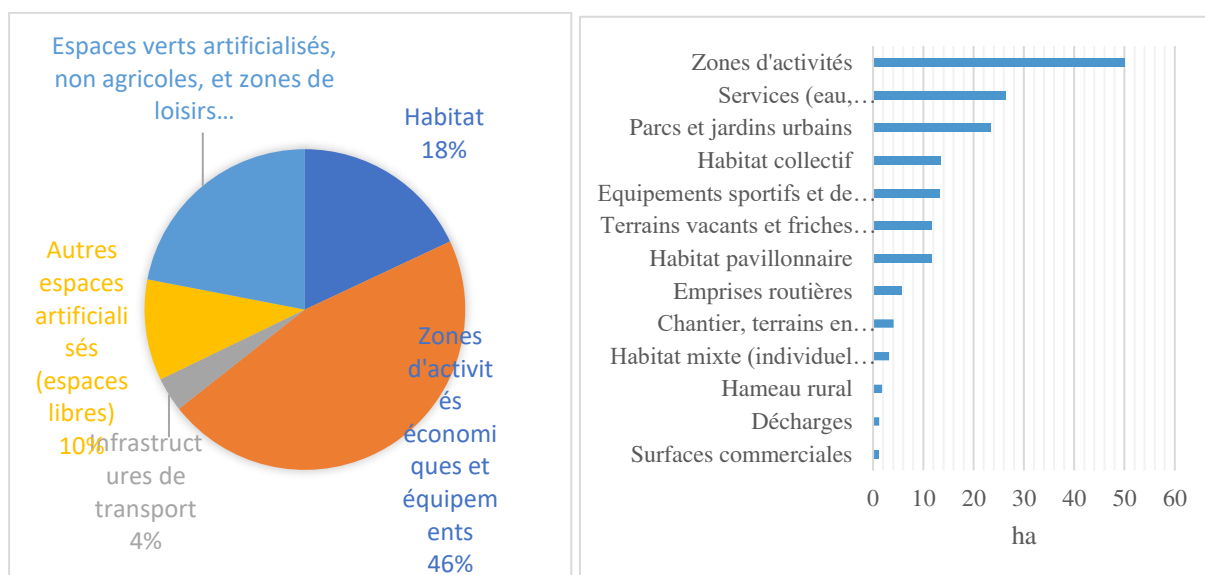
Graphique n° 23 : Évolution de l’artificialisation 2004-2020



Source : CRC d’après BDMOS

Entre 2004 et 2022, la consommation d’espaces naturels et agricoles à Saint-Herblain est de 188 ha⁶¹, soit quelque 10,4 ha par an.

Graphique n° 24 : Consommation d’espaces naturels en fonction de la destination 2004-2020

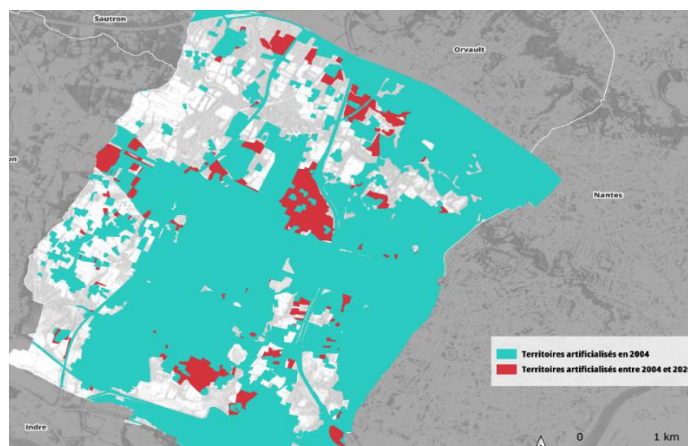


Source : CRC d’après BDMOS

Les zones artificialisées l’ont principalement été pour créer ou étendre des zones d’activité économiques : 49 ha, soit 30 % des surfaces artificialisées de 2004 à 2020. Ce développement s’est notamment fait par extension de l’enveloppe urbanisée vers l’est (zone d’activités de la Loire à la place du hameau de la Métairie) puis autour du Zénith (42 ha entre de zones d’activités et d’équipement 2004 et 2022), et enfin avec le secteur de la Pelousière avec 20 ha d’habitat et d’équipement.

⁶¹ Ville de Saint-Herblain (OCS-NM)

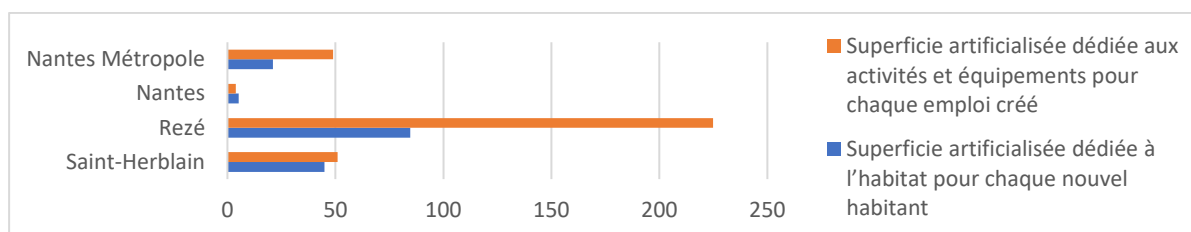
Graphique n° 25 : Zones artificialisées entre 2004 et 2020 à Saint Herblain (en rouge)



Source : CRC

Au sein de la métropole, la ville de Saint-Herblain est globalement plutôt bien positionnée en termes d'efficacité foncière, par rapport aux communes similaires, comme Rezé. L'efficacité foncière des zones d'activités et des équipements à Saint-Herblain est quasi identique à celle de Nantes Métropole. Néanmoins, en ce qui concerne l'efficacité foncière des zones d'habitat, Saint-Herblain artificialise une superficie environ deux fois plus importante pour accueillir un nouvel habitant ou un nouveau ménage que la moyenne observée à l'échelle de Nantes Métropole.

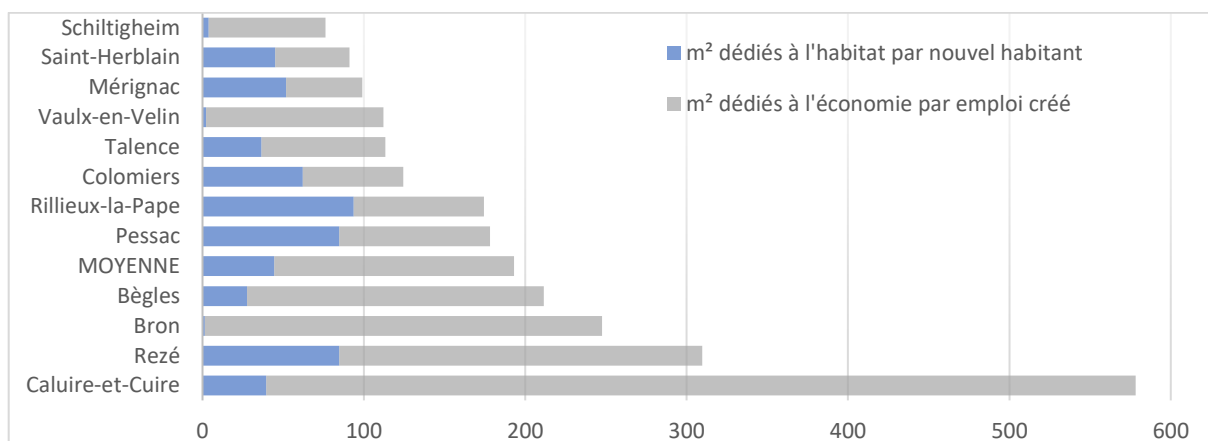
Tableau n° 3 : Consommation d'espaces naturels pour les nouveaux habitants et emplois 2009-2020



Source : CRC Pays de la Loire d'après la BD MOS - Département de Loire-Atlantique et les données de l'INSEE

Au sein d'un échantillon national de villes importantes situées dans des métropoles, la ville de Saint-Herblain se distingue assez favorablement par de meilleurs ratios d'efficacité foncière et un meilleur équilibre entre les superficies artificialisées pour l'habitat et pour l'activité.

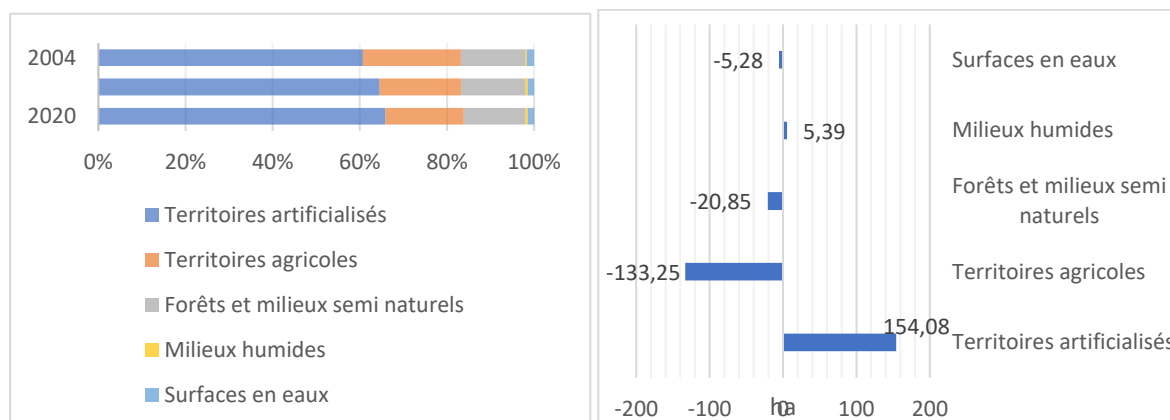
Graphique n° 26 : Comparaisons de ratios d'efficacité foncière 2009-2020



Source : CRC d'après données CEREMA et INSEE

Entre 2004 et 2020, les territoires artificialisés ont nettement progressé (+ 154 ha), principalement au détriment des territoires agricoles (- 133 ha), ce qui fait baisser le ratio d'autonomie alimentaire de la commune, déjà très faible. En effet, seuls 2 % de la consommation alimentaire pourraient en théorie être fournis par la production agricole locale actuelle⁶². Si l'autonomie alimentaire n'est pas un objectif pertinent pour un territoire très urbain comme Saint-Herblain, son faible niveau plaide toutefois pour la création d'un périmètre de protection des espaces agricoles, qui permette d'organiser un approvisionnement davantage local, à une échelle de plusieurs communes adjacentes de la ville.

Graphique n° 27 : Évolution de l'occupation des sols entre 2004 et 2020.



Source : CRC d'après BDMOS

⁶² <https://crater.resiliencealimentaire.org/diagnostic/saint-herblain/indicateurs/adequation-theorique-production-consommation>

4.2.2 Une trajectoire des zones à urbaniser qui devrait être compatible avec l'objectif intermédiaire de baisse de l'artificialisation fixé par la loi

La consommation cumulée pour la période allant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2020 s'est élevée à 60,8 hectares⁶³ pour la commune de Saint-Herblain, ce qui correspond à une projection de 30,4 hectares pour atteindre l'objectif de réduction de 50 % prévu par la loi du 21 août 2021 climat et résilience, pour la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030. Compte tenu de la consommation d'espaces naturels de 3,3 hectares en 2021 et de 2,7 hectares en 2022, la consommation maximale de 2023 à 2030 pour respecter la loi climat et résilience du 22 août 2021 est de 24,4 hectares sur une période de huit années, soit 3 hectares par an. Cela représente un effort important par rapport à la moyenne annuelle depuis 2004 (10,4 ha).

Dans le PLUm approuvé en 2019, les zones à urbaniser à moyen terme (1AU) représentent 2,5 hectares, tandis que les zones à urbaniser à long terme (2AU) couvrent 66,7 hectares. Concernant ces dernières, seules deux zones ont été identifiées⁶⁴ pour une ouverture partielle. La zone de l'Orvasserie, située à l'est du bourg, verra une ouverture de 4,1 ha sur les 6,3 ha initialement prévus dans le plan local d'urbanisme métropolitain, dont 3,4 hectares identifiés comme consommation d'espaces naturels. La commune justifie cette demande en raison des difficultés à atteindre les objectifs de production de logements du plan local de l'habitat. La zone Armor II, dans le prolongement de la zone d'activités Armor, verra 1,3 hectares sur les 13,4 ha initialement prévus ouverts à l'urbanisation pour accueillir un équipement sportif. Enfin, le projet d'urbanisation de la Pâtissière concerne une zone d'une surface de 12,5 ha, mais la surface artificialisée ne représenterait qu'environ 8 ha selon la commune. Cela signifie que la consommation totale d'espaces naturels prévisionnelle pour les zones à urbaniser à terme serait 15,2 ha, ce qui ne dépasse pas l'objectif pour 2030 de la loi climat et résilience (24,4 ha restants entre 2023 et 2030). La chambre note que le plafond d'artificialisation fixé par la loi pour 2030 devrait être respecté au vu des surfaces effectivement ouvertes à l'urbanisation à ce jour, une seule opération concentre toutefois plus de la moitié de ces surfaces et mériterait d'être réexaminée au regard de l'évolution des exigences légales notamment de protection de la biodiversité.

4.2.3 Un projet d'urbanisation en extension sur 12,5 ha non-artificialisés à réexaminer à l'aune du renforcement des exigences légales en matière de biodiversité

L'opération d'aménagement de la Pâtissière a été initiée en 2016 et est issue d'un partenariat entre la ville, Loire Océan Développement et Nantes Métropole. Cette zone classée à urbaniser à long terme (2AU) totalise une surface de 12,5 ha. La surface qui serait artificialisée par le projet représenterait 8 ha, soit près de trois fois la moyenne annuelle consommable au total pour la commune, compte tenu des dispositions de la loi climat et résilience du 21 août 2021. La principale zone humide située au cœur de l'opération serait en grande partie préservée, ainsi que le boisement situé au nord.

⁶³ fichiers fonciers du Cerema

⁶⁴ Dans le cadre de la modification n°2 du PLUm actuellement en cours, la Métropole a sollicité les communes pour qu'elles transmettent leurs demandes d'ouverture à l'urbanisation de zones 2AU en fonction de leurs besoins.

Cependant, au regard des enjeux environnementaux révélés au fil des études (zones humides et espèces protégées impactées), la partie habitat du projet va devoir être revue pour minimiser l'impact écologique. Le principe « éviter, réduire, compenser », introduit en France par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (art. 2)⁶⁵, doit conduire dans le cadre d'un projet d'aménagement à éviter de porter atteinte à la biodiversité⁶⁶, à défaut à réduire cet impact et à défaut à le compenser. Or la mise en œuvre du principe de compensation est limitée par la faible disponibilité des sites faciles à renaturer encore disponibles, les moins coûteux ayant déjà été utilisés. Chaque porteur de projet doit trouver lui-même le site pour la compensation, ce qui ne facilite pas les démarches. Le projet de reconstruction d'un groupe scolaire sur le site de la Pâtissière, envisagé en 2021, pourrait aussi être revu à l'aune de la dernière prospective de démographie scolaire⁶⁷, qui prévoit une décroissance entre 2023 et 2027, puis globalement une stabilisation des effectifs scolaires à leur niveau actuel d'ici 2033. La réaffectation sur d'autres groupes scolaires de l'établissement dont la fermeture est envisagée serait ainsi plus efficiente financièrement et plus sobre foncièrement.

Photo n° 2 : Plan du projet d'urbanisation de la Pâtissière (en rouge)



Source : ville de Saint-Herblain

La chambre invite donc la ville à prendre en compte le renforcement des exigences légales en matière de sobriété foncière et de préservation de la biodiversité, dans l'évolution du projet d'aménagement de la Pâtissière. En réponse aux observations provisoires, le maire précise que l'avancée des études environnementales et les difficultés à compenser ont abouti à une nouvelle réduction du projet, la consommation foncière induite par le projet est estimée entre zéro et cinq ha.

⁶⁵ Article L. 110-1 du code de l'environnement.

⁶⁶ Dont la protection est renforcée par la stratégie nationale biodiversité 2030 adoptée en décembre 2023 par le Gouvernement.

⁶⁷ AURAN, 2024.

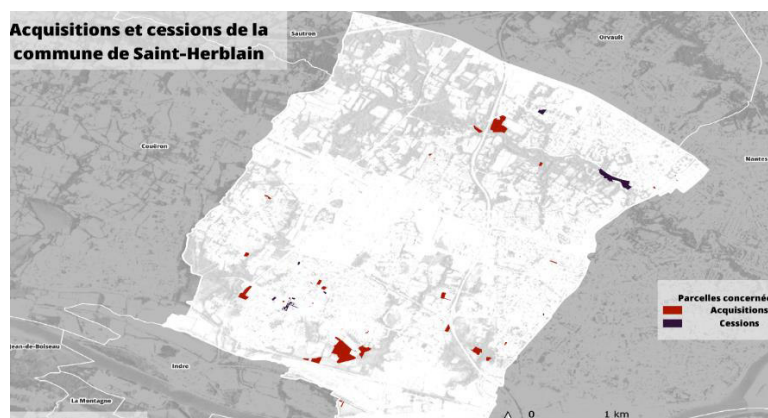
4.3 Une stratégie foncière qui se déploie dans un cadre métropolitain

4.3.1 Une stratégie de la commune en cours de formalisation, dans un cadre en une grande partie fixé par Nantes Métropole

La stratégie foncière de la commune s'inscrit de manière croissante dans le cadre métropolitain, notamment depuis l'adoption du plan local d'urbanisme métropolitain en 2019. Outre la définition des règles d'urbanisme, le droit de préemption urbain⁶⁸ est ainsi par exemple de compétence métropolitaine. De même, la commune ne peut acquérir de foncier économique compte tenu du transfert de compétence à la métropole. Dans le cadre du pacte de gouvernance de la [métropole](#), et notamment de la conférence des maires, et compte tenu de la présence de sept élus de Saint-Herblain au conseil métropolitain, les orientations métropolitaines sur le territoire de la commune font toutefois l'objet d'une concertation étroite.

La stratégie foncière de la ville se concentre donc de manière croissante sur le foncier nécessaire à ses services et à ses compétences propres. La ville assure une veille foncière générale, intervient directement dans les opérations d'habitat qui ne sont pas d'intérêt métropolitain, dans les opérations d'aménagement en lien avec la métropole et contribue à la stratégie métropolitaine agricole et des espaces naturels. La commune constitue des réserves foncières qu'elle vend ensuite à des bailleurs sociaux ou à des opérateurs privés dans le cadre d'opérations d'habitat négociées. Pour les opérations d'aménagement, la commune intervient avant la finalisation des concessions (ZAC, lotissements) pour régulariser les rétrocessions des espaces publics communaux. Elle peut également intervenir de manière spécifique dans des opérations ou travaux impactant le foncier communal, comme l'acquisition ou la cession de parcelles pour des projets spécifiques. Depuis 2019, ces opérations sont intervenues essentiellement au nord et au sud de la commune, cf. carte ci-dessous.

Carte n° 3 : Acquisitions et cessions de la commune de Saint-Herblain depuis 2019

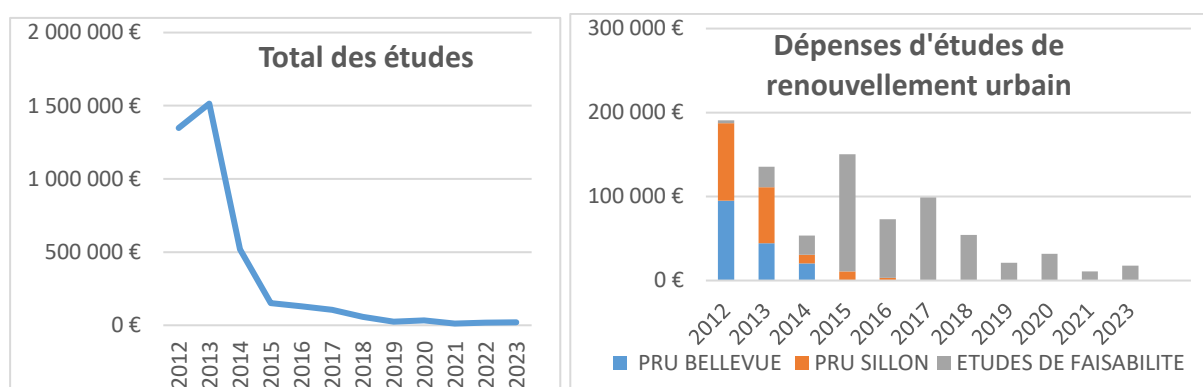


Source : CRC d'après ville de Saint-Herblain

⁶⁸ avec la possibilité de déléguer ce droit au cas par cas, que ce soit aux communes, aux aménageurs (ZAC) ou aux bailleurs.

La ville dispose d'un service en charge de l'urbanisme, qui contribue à définir une stratégie, au besoin en commandant des études ponctuelles à des experts sur des opérations précises. Les montants engagés ont très fortement baissé depuis 2012, à la fois en raison de la mutualisation croissante des études avec Nantes Métropole, dans le contexte du PLUm et avec la fin des très grandes opérations de rénovation urbaine, notamment du Sillon de Bretagne, qui explique en grande partie les montants très importants en 2012-2013. Depuis 2019, les études urbaines de renouvellement urbain sont pilotées et financées par Nantes Métropole⁶⁹, ce qui représente une économie très importante pour la ville, dont le total de dépenses passe de plus d'un million d'euros en 2012-2013 à quelques dizaines de milliers d'euros depuis 2019⁷⁰. La ville n'intervient plus qu'en co-financement de manière très limitée.

Graphique n° 28 : Montant des études liées à l'urbanisme commandées par la ville



Source : CRC d'après ville

Un bilan mitigé de l'opération de renouvellement urbain du Sillon de Bretagne, dont la transformation de logements en bureaux n'a pas trouvé son équilibre économique

Dans le cadre du programme ANRU de l'immeuble du Sillon de Bretagne, les pouvoirs publics ont décidé de dédensifier le logement social en réaffectant ces logements en nouveaux espaces de bureaux. En 2009, la SAS Sillon Tertiaire est créée et devient propriétaire de 17 300 m² de bureaux. Quatre acteurs privés détiennent le capital de la SAS dont LOD, société dont la ville de Saint-Herblain est un des actionnaires (8 %, soit 113 968 €).

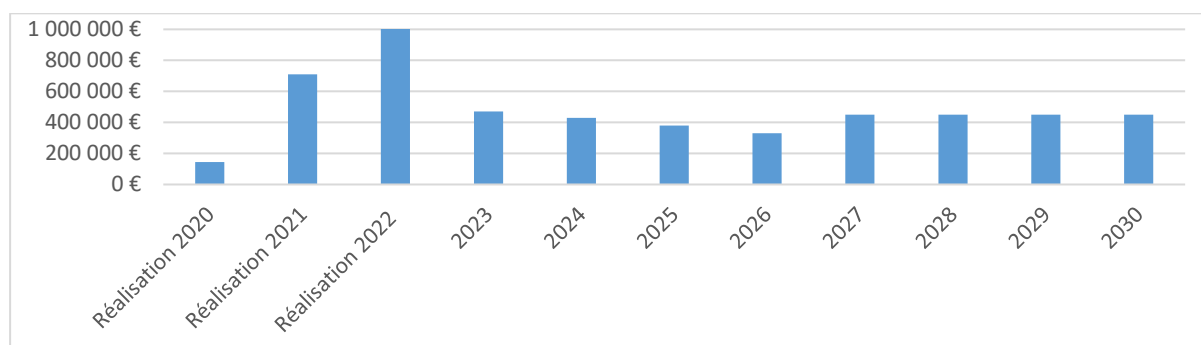
⁶⁹ Atlantis, Route de Vannes, Laennec et Centre Industriel.

⁷⁰ Cette baisse des dépenses brutes a toutefois pour contrepartie la contribution de la ville au financement général de Nantes Métropole.

En 2022, le départ de plusieurs locataires historiques, le télétravail et le contexte économique ont fait chuter le taux d'occupation des bureaux à 69 %, avec une tendance à la baisse pour atteindre un taux d'occupation de 62 % à la fin de l'année 2023. Cette problématique de taux de vacance se retrouve par ailleurs dans la galerie commerciale du Sillon, gérée par un autre acteur, au taux de vacance de 70 % en 2024. La situation économique de la SAS Sillon Tertiaire n'est plus à l'équilibre et elle pourrait être mise en cessation de paiement en 2024 : fin 2023, la situation financière de la SAS se caractérise par un résultat prévisionnel de - 387 000 €, et le risque d'un niveau de fonds propres résiduel de la SAS Sillon Tertiaire inférieur à la moitié du capital (0,8 M€). La ville de Saint-Herblain étant actionnaire de la société LOD à hauteur de 8 %, il existe un risque financier lié à la participation de LOD dans la SAS (11 %). Le risque est toutefois déjà provisionné à 100 % dans les comptes de LOD (actions : 88 000 €, avances en compte courant d'associés : 46 640 €) et les réserves de LOD sont de 5,5 M€ à fin 2022.

En 2021, un service action foncière et études a été créé au sein de la direction de l'aménagement durable et de l'urbanisme, remplaçant l'unité de gestion foncière auparavant assurée par un agent du service urbanisme. Ce nouveau service vise à développer une stratégie foncière communale en coordination avec celle de la métropole. La ville, qui n'a pas encore finalisé sa stratégie foncière, a initié plusieurs travaux pour la préparer, notamment une étude de valorisation de fonciers communaux et un partenariat avec Nantes Métropole pour réaliser des études sur des secteurs stratégiques et restreints⁷¹. Récemment, une étude a été lancée pour évaluer la valeur de certains terrains communaux. La veille foncière de la commune se concentre actuellement sur l'instruction des déclarations d'intention d'aliéner dans les secteurs stratégiques identifiés et sur le suivi des transactions foncières sur son territoire. Elle réfléchit à l'exploitation des déclarations d'intention d'aliéner, en veillant à ne pas reproduire le travail d'observation déjà effectué à l'échelle de la métropole. Le budget alloué à la maîtrise foncière urbaine a nettement augmenté, passant de 50 000 € par an au mandat précédent (2014-2020) à 500 000 € pour ce mandat (2020-2026). Cependant, les réalisations annuelles dépassent souvent les prévisions. Les acquisitions foncières liées à des projets de mandats, d'équipements ou autres projets portés par la commune sont intégrées dans un budget d'opération.

Graphique n° 29 : Total des dépenses de maîtrise foncière (hors budgets d'opérations)



Source : CRC d'après PPI

⁷¹ Études de gisements fonciers (bourg centre et boulevard du Massacre) ainsi que des études de dureté foncière (OAP ou emplacements réservés mixité sociale). La ville est actuellement en cours de finalisation de la commande à Nantes Métropole.

Les services de la ville sont en partie dépendants de ceux de Nantes Métropole pour l'accès et le traitement de certaines opérations foncières. Ainsi, au cours de l'instruction du présent rapport, la demande de liste des opérations d'artificialisation des sols depuis 2019 n'a pu aboutir alors que ce type de demande a pu être traité par d'autres communes hors Nantes Métropole dans le cadre d'autres contrôles de la chambre.

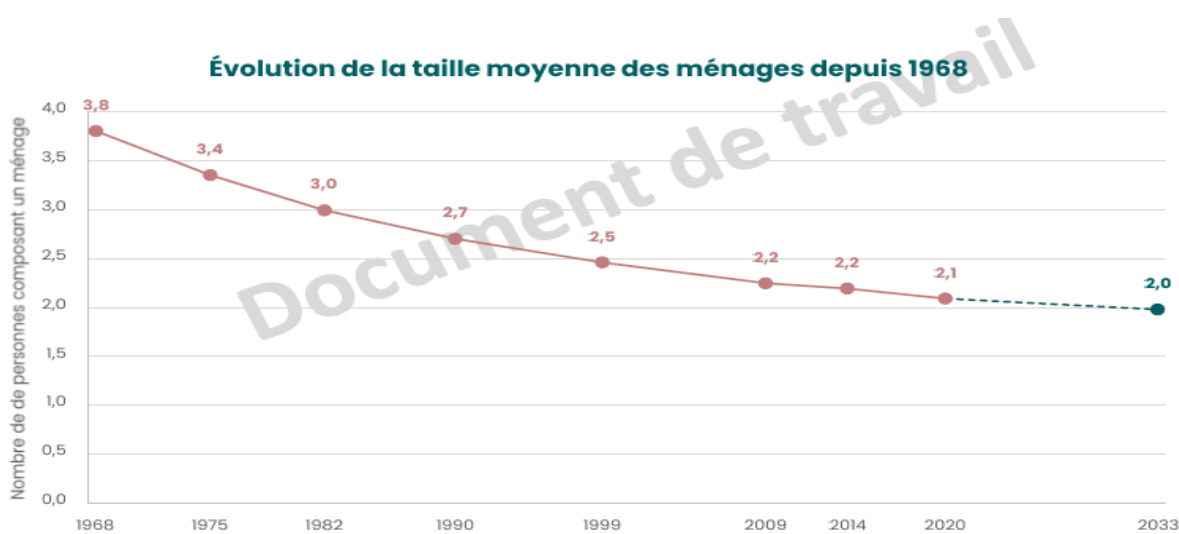
La ville rencontre des difficultés croissantes à trouver des surfaces de compensation au titre de la biodiversité, ce qui peut retarder ces projets. Une mutualisation de la ressource à l'échelle métropolitaine ou un appui de la métropole dans l'identification des surfaces, pourrait constituer une synergie utile entre la ville et la métropole.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique avoir sollicité la métropole sur ce sujet. La ville de Saint-Herblain souhaiterait que Nantes Métropole porte un projet « d'Atlas des sites de compensation » à l'échelle du territoire métropolitain.

4.3.2 Une mise en œuvre du PLH qui se heurte davantage à la crise de l'immobilier neuf qu'au zéro artificialisation nette

Dans une étude de 2024 sur la démographie à Saint-Herblain, l'agence d'urbanisme de la région nantaise indique que - comme pour la plupart des autres communes françaises - la tendance à la baisse de la taille des ménages risque de se prolonger, ce qui pourrait nécessiter davantage de logements pour maintenir le même nombre d'habitants. Elle met en avant que la construction de logements privilégie les petits appartements, contribuant à une transition vers un habitat collectif et densifié. Enfin, le statut des occupants évolue avec une augmentation significative des locataires privés par rapport aux propriétaires, ce qui influe sur la stabilité démographique et la demande de logements sociaux. La conclusion de l'étude est que la ville connaît une transformation vers un habitat urbain plus dense, avec une population vieillissante et une prédominance croissante de locataires privés.

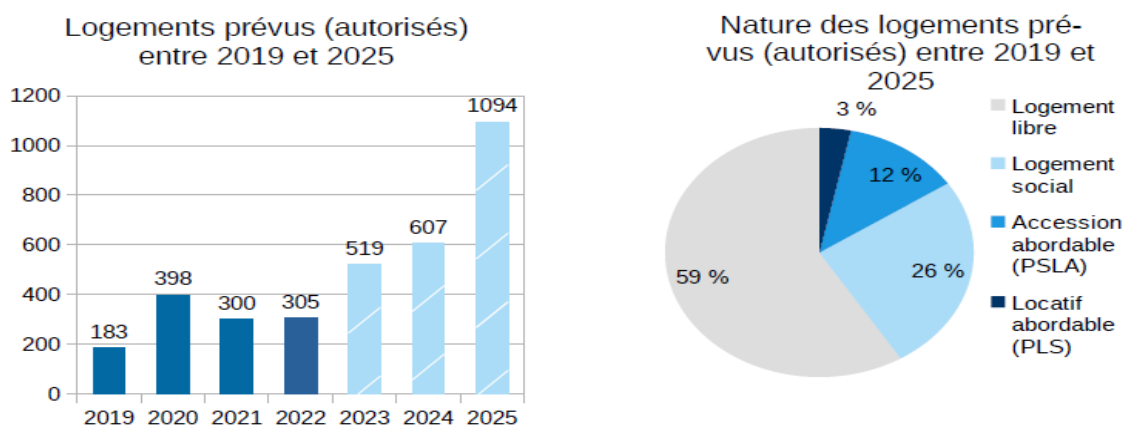
Graphique n° 30 : Évolution de la taille moyenne des ménages à Saint-Herblain



Source : AURAN

Dans le programme local de l'habitat (PLH) métropolitain 2019-2025, l'objectif de production de logements sur la commune de Saint-Herblain est de 450 logements par an, dont 113 à 122 logements sociaux par an (25 % à 27 % de la construction neuve). La production de logements réalisée sur la période 2019-2022 est inférieure aux objectifs du PLH avec une moyenne sur cette période triennale de 280 logements neufs. Sur cette période (2019-2022), environ 1 150 logements ont été autorisés et le déficit de production cumulé est d'environ 650 logements. Un rattrapage a été programmé sur la période 2023-2025 du PLH.

Graphique n° 31 : Production de logement à Saint-Herblain évaluée en 2023



Source : Nantes métropole (2023)

Ces ambitions n'ont pas été remises en cause par l'objectif de zéro artificialisation nette. D'autres facteurs liés au modèle économique des opérations de rénovation urbaine, lorsqu'elles ne bénéficient pas des aides des dispositifs ANRU notamment, amènent la ville à projeter une mise en œuvre du PLH inférieure à ces prévisions. En effet, les quatre premières années du programme ont été très difficiles pour le marché immobilier, notamment dans le diffus. À Saint-Herblain, cette difficulté s'est traduite par une production en-dessous des engagements : 1 192 logements autorisés, soit 298 logements en moyenne/an dont 38 % de logements aidés en moyenne (logement social ou logement abordable). La ville garde comme indicateur le nombre de logements autorisés, même si les calendriers de réalisation peuvent ne pas correspondre aux calendriers initiaux, ou être finalement abandonnés. En 2023, la situation s'est redressée : 517 logements autorisés (au lieu des 729 envisagés en 2022), soit une moyenne de 342 logements par an sur les cinq premières années du PLH.

De fortes incertitudes persistent sur la fiabilité économique des importantes opérations à venir. Le tableau prévisionnel des opérations de la ville prévoyait respectivement 607 et 1 094 logements en 2024 et 2025. L'actualisation du risque des opérations permet d'identifier 637 logements à sortir de la programmation, 83 en 2024 et 554 en 2025 (en rouge dans le tableau prévisionnel PLH actualisé). Selon cette hypothèse, la ville estime une production sur la durée du programme local de l'habitat de 2 775 logements, soit 396 logements par an, inférieur à la fourchette basse des objectifs du PLH. Le déficit annuel moyen de 54 logements conduirait à un écart de 378 logements sur la durée du PLH.

Compte tenu de la configuration urbaine de la ville, son hypothèse est que le ZAN aura probablement un effet plus sensible sur la production de logements lors du prochain PLH, et plus encore lors du suivant. Néanmoins, cette contrainte pourrait ne pas être rédhibitoire sur la production de logements et ne pas surenchérir le prix des biens, si des modèles économiques sont expérimentés et consolidés pour la mutation du tissu déjà artificialisé. En effet, pour le prochain PLH, les opérations seront vraisemblablement moins le fruit de l'activation des zones 2AU non artificialisées que le renouvellement urbain de zones déjà fortement artificialisées. La ville identifie trois opérations à ce titre.

La mutation de la route de Vannes, actuellement en manque de lisibilité sur son modèle économique, mais néanmoins fortement portée par les trois communes de Nantes, Orvault et Saint-Herblain, ainsi que par la métropole (compétence sur la mutation des entrées de villes). Pour Saint-Herblain, cela représenterait potentiellement 1 500-2 000 logements sur les deux prochains PLH.

La mutation de la route de Vannes, un projet qui n'a pas encore fait l'objet d'une décision consensuelle entre la ville et la métropole

Le projet d'OAP de la route de Vannes n'a pas été inclus dans le projet de modification n° 2 du PLUm, actuellement en cours en raison d'un désaccord entre la ville et la métropole sur ses modalités. Le comité de pilotage du 13 octobre 2023 a acté un désaccord sur le projet initial. Si le diagnostic est partagé sur l'opportunité de construire des logements sur ces parcelles déjà imperméabilisées et bien desservies par les transports en commun, les modèles économiques de mutation, programmations, hauteurs liés et modalités de financement des équipements municipaux n'ont pas fait l'objet d'un accord entre Saint-Herblain et Nantes Métropole. La métropole identifie à horizon d'une trentaine d'années un potentiel de 5 000 à 5 500 logements dont 35 % de logements aidés répartis entre 25 à 27 % de logement social et 8 à 10 % d'accession abordable. La ville de Saint-Herblain se positionnerait plutôt sur une répartition équivalente entre logement social et accession abordable au sein des 35 % de logements aidés.

Plus modeste, l'opération de restructuration du centre-bourg, portée par le propriétaire d'un supermarché, le bailleur du département et des promoteurs privés, peine également à trouver un modèle économique tout en respectant les orientations portées par la ville. Potentiellement, 500 logements pourraient néanmoins être réalisés dans le prochain PLH. La chambre souligne que la ville devra concilier les règles de sobriété foncière, de protection de la biodiversité et les objectifs du programme local de l'habitat. La mise en œuvre de ce dernier soulève aussi des questions de typologie de logements, la ville de Saint-Herblain étant la seule de la métropole, avec Nantes, à respecter le taux minimal de logements sociaux prévu par la loi SRU de 2000.

4.3.3 Adhésion au périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PÉAN)

Les PÉAN sont des outils permettant, de lutter contre les phénomènes spéculatifs ou de rétention foncière, de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols⁷². Les PÉAN comportent un programme d'actions de développement et de valorisation agricole entrepris par la collectivité porteuse, en association avec la chambre d'agriculture⁷³. Nantes Métropole et les communes de Couëron, Saint-Herblain et Indre ont confirmé leur volonté de créer le PÉAN du pôle Loire-Chézine, en partenariat avec le département. Lors du comité de pilotage du 8 février 2024, l'importance d'établir un périmètre cohérent intégrant les diverses politiques publiques, tout en tenant compte des spécificités des territoires de chaque commune, a été soulignée. L'objectif est de garantir la solidité et la pertinence du périmètre pour justifier ses choix lors de l'enquête publique. Depuis la réunion du groupe projets le 29 janvier, la proposition du périmètre du PÉAN a été ajustée en fonction des nouvelles informations fournies par la métropole et le département lors des ateliers de concertation, et d'une analyse approfondie des espaces et milieux naturels de qualité (zones Nn). Le périmètre PÉAN inclura l'ensemble des espaces agricoles durable (zones Ad)⁷⁴, l'ensemble des forêts urbaines et aux boisements importants (zones Nf), ainsi que l'ensemble des zones naturelles les plus sensibles. Le périmètre PÉAN proposé couvre 668 hectares, soit 22 % du territoire de la commune. L'objectif d'adoption par le département est fixé au deuxième semestre 2025.

Carte n° 4 : Zones potentiellement concernées par le PÉAN à Saint-Herblain



Source : ville

La chambre note que ce projet de PÉAN répond à la problématique de forte diminution des terres agricoles sur Saint-Herblain depuis 2004, qui a restreint très fortement son approvisionnement alimentaire local, et qu'il s'articule avec un projet de cuisine centrale commune avec la ville d'Orvault.

⁷² [Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols élaboré par le ministère de la transition écologique.](#)

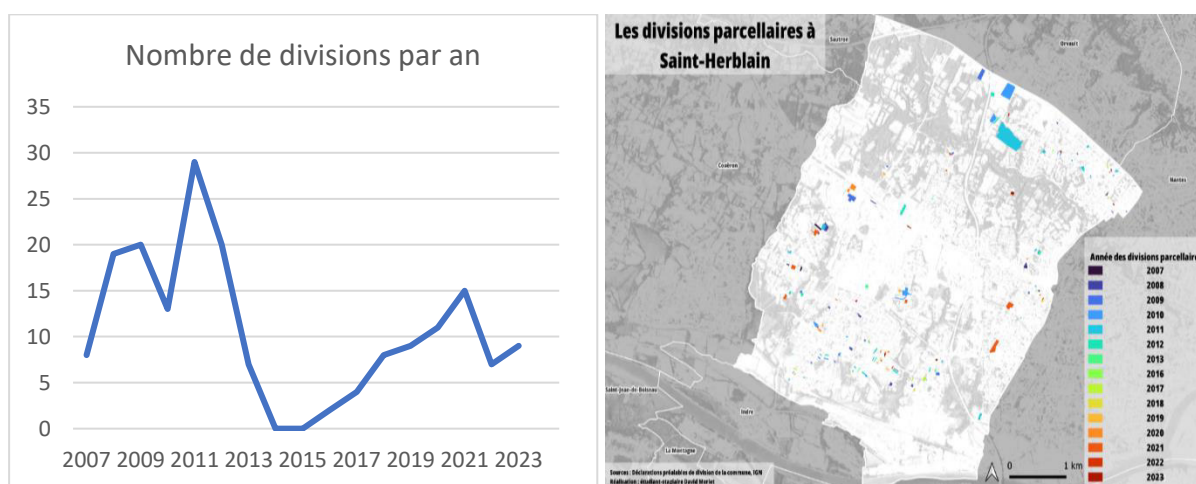
⁷³ Articles L. 113-15 et suivants du code de l'urbanisme.

⁷⁴ À l'exception des terrains occupés par Nantes Terre Atlantique réservés pour des projets futurs hors parcelles cultivées (en attente de validation par le CA de NTA lors de leur AG du 31 mai 2024).

forte chute du nombre de divisions parcellaires à partir de 2013, date de modification du PLU⁷⁵. Cette modification avait pour objet de maîtriser davantage la densification en cours du fait de la pression foncière. Différents outils ont été mobilisés pour mieux encadrer cette densification et notamment la division parcellaire : la création d'un secteur « UBc », dans les zones à dominante pavillonnaire, à renouvellement urbain limité ; l'évolution des règles de hauteur des constructions notamment celles applicables aux cœurs d'ilots (en bande de constructibilité secondaire) dans les zones UA et UB ; l'évolution en conséquence des règles de retrait des constructions par rapport aux limites séparatives dans les zones UA et UB ; l'introduction du coefficient de pleine terre dans l'ensemble des secteurs UA, UB, UC.

Ces modifications ont eu un effet très important sur les divisions parcellaires dont la moyenne annuelle entre 2007-2013 et 2013-2023 a été divisée par plus de deux, passant de 17 à 7 par an, avec en outre deux années sans aucune division, en 2014 et 2015, juste après la révision du PLU.

Graphique n° 32 : Les divisions parcellaires à Saint-Herblain



Source : CRC⁷⁶

Les divisions parcellaires⁷⁷ sont également étroitement encadrées par le PLUm de 2019. Ces divisions sont uniquement autorisées dans les zones urbaines définies par le règlement de zonage du PLUm, en particulier dans les dispositions applicables à la zone UM⁷⁸. Cette zone est composée de trois grands secteurs qui ont des règles et une capacité de division parcellaire différenciés :

⁷⁵ Modification du 19 avril 2023.

⁷⁶ La « BD Parcellaire Historique » de l'IGN a été utilisée pour cette carte. Elle fait apparaître la majorité des parcelles avant division, étant donné qu'elle date de 2007. Cependant, une vingtaine de divisions sont absentes.

⁷⁷ Elles permettent de découper une unité foncière afin de créer un ou plusieurs lots à bâtir.

⁷⁸ L'objectif de ce zonage est de favoriser la mixité des fonctions urbaines (logements, bureaux, équipements et services), la mixité sociale, la diversité des formes bâties et la qualité des paysages urbains le long des rues.

- secteurs de développement⁷⁹ : les divisions parcellaires sont autorisées. Toutefois, en raison de leur densité déjà importante, elles deviennent de moins en moins fréquentes en raison du peu d'espace disponible ;
- secteur principalement pavillonnaire en cours de mutation (UMd1) : l'objectif est de poursuivre la mutation engagée, notamment par la division parcellaire, mais en l'encadrant davantage pour en améliorer la qualité : respect de l'intimité et de l'ensoleillement des jardins privés en particulier ;
- tissu pavillonnaire (UMd2) : objectif de préserver les habitations individuelles de la mutation vers plus de densité⁸⁰. Certains secteurs urbains sont donc préservés des divisions parcellaires. C'est également le cas du troisième secteur, celui des hameaux et villages. Les divisions y sont autorisées, mais « *dans le respect des qualités patrimoniales et/ou paysagères qui les caractérisent* », comme le rappelle le PLUm.

Pour être autorisées, les divisions parcellaires doivent respecter les règles suivantes du PLUm, en plus du zonage : conserver un pourcentage de pleine terre sur la parcelle divisée par surface en fonction du zonage⁸¹ ; assurer une bonne implantation vis-à-vis de la nouvelle limite séparative du lot créé ; prévoir un nombre de places de stationnement réglementaires en fonction de la surface de plancher de l'habitation. Un accès de 4 mètres minimum est également nécessaire pour tout projet de division. A Saint-Herblain, cette largeur a été augmentée par rapport aux dispositions du PLU pour assurer une desserte sécurisée des futurs lots et préserver au maximum les cœurs d'îlots.

Les divisions parcellaires sont donc autorisées sur le territoire communal de Saint-Herblain, à condition de respecter le règlement de zonage édicté par le PLUm et d'être conformes au code et l'urbanisme et au règlement de voirie et réseaux instruit par les services techniques de Nantes Métropole⁸². Le levier potentiel de densification par division parcellaire est donc relativement limité en pratique et en grande partie subordonné à l'accord des services de Nantes Métropole. La chambre constate qu'en l'état des règles d'urbanisme, qui ont évolué dans un sens plus restrictif pour Saint-Herblain, la division parcellaire ne pourra être qu'un levier très limité de densification dans une logique de sobriété foncière.

⁷⁹ zones UMa, UMb et UMc.

⁸⁰ Le sous-secteur UMd2 caractérise les secteurs pavillonnaires très résidentiels préservés à ce jour des divisions parcellaires et présentant un caractère paysager fort ou à développer. L'objectif est de poursuivre la préservation de ces secteurs en limitant la constructibilité.

⁸¹ coefficient de biotope.

⁸² Nantes Métropole, à travers Le Pôle Loire-Chézine, pôle de proximité des services techniques, joue un rôle important dans le cadre des divisions parcellaires. Les services de Nantes Métropole sont compétents en matière d'instruction sur le volet voirie et réseaux, donnant leur autorisation notamment pour la création de nouveaux accès et le bon raccordement aux réseaux (eau/électricité). L'obtention de cet avis est essentielle dans l'instruction des divisions parcellaires.

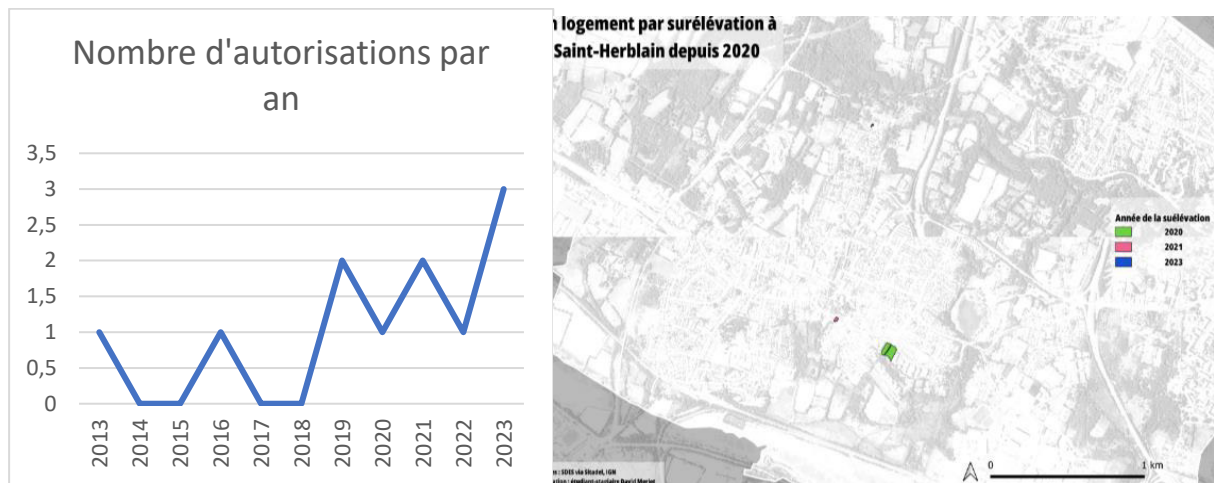
4.4.3 La densification verticale : la surélévation de bâtiments, un très faible recours à Saint-Herblain

Dans un contexte de limitation de l'étalement urbain et de renforcement de la production de logements dans les zones denses, la loi Alur du 24 mars 2014 et les assouplissements récents des règles d'urbanisme (ordonnance Duflot du 3 octobre 2013)⁸³ visent à favoriser le renouvellement urbain en libérant des droits à construire dans les espaces déjà urbanisés. La surélévation est un de ces outils, il s'agit d'espaces constructibles sur le toit des immeubles d'habitation, des maisons individuelles ou encore des bâtiments publics. Une étude menée par la ville de Saint-Herblain en 2018, identifie assez peu de zones propices à la surélévation. Seules les copropriétés privées du nord de la commune, à proximité du Val de Chézine pourraient accueillir des surélévations, les autres zones d'habitat collectif étant jugées déjà suffisamment denses. Dans le cas des collectifs situés dans le diffus, compte tenu de l'objectif affiché de « couture et de préservation du tissu pavillonnaire existant », la mise en œuvre de surélévation des collectifs est apparue peu opportune à la ville de Saint-Herblain.

Néanmoins, la ville identifie un intérêt à explorer davantage cette idée pour les équipements publics et les zones d'activités, y compris tertiaires, dans un contexte de protection des espaces naturels et de limitation de l'étalement urbain. La commune souligne toutefois la difficulté de promouvoir la densification des zones d'activité dans un contexte où l'offre foncière dans ces zones augmente au sein de la métropole. L'évolution du coût du foncier à la hausse depuis l'étude de 2018 et l'objectif de zéro artificialisation nette de la loi du 21 août 2021 pourraient toutefois favoriser de nouvelles opérations, qui deviendraient plus rentables. Les données du ministère du logement⁸⁴ relatives à la surélévation dans la commune de Saint-Herblain sont jugées peu fiables par la ville. Ce sont néanmoins les seules données disponibles en l'absence de suivi ou de recensement périodique par la ville, même lors de l'étude spécifique qu'elle avait menée en 2018. Les données disponibles indiquent un très faible recours à la surélévation créant un nouveau logement : 4 logements et 7 locaux non résidentiels surélevés depuis 2013. On peut y ajouter les surélévations de maisons individuelles, qui selon les données de la ville représentent 12 extensions en 2022 et 16 en 2023.

⁸³ instaure en matière de surélévation des dérogations aux règles des documents d'urbanisme relatives à la densité et aux conditions de stationnement pour les projets de surélévation créant des logements, ainsi que des dérogations aux règles de hauteur lorsque le bâtiment à surélever est contigu à un immeuble plus élevé (article 1). Cette ordonnance instaure également des dérogations aux règles de construction en matière de sécurité incendie et d'accessibilité (article 2).

⁸⁴ Fichier des autorisations d'urbanisme (base Sitadel).

Carte n° 6 : Surélévations créant un nouveau logement à Saint-Herblain depuis 2013

Source : CRC (données Sitadel)

La chambre invite la ville à plus suivre les données sur les surélévations pour pouvoir mieux mobiliser cet outil, dont le potentiel est à ce stade très peu exploité. Pour exploiter ce potentiel dans les zones d'activités, un arrêt des ouvertures de parcelles à l'urbanisation, voire une réduction des surfaces actuelles, pourrait être nécessaire afin de rendre ces opérations rentables, dans le cadre d'une réflexion - identifiée dès 2018 - qui reste à mener à l'échelle métropolitaine. En réponse aux observations provisoires, le maire confirme que les surélévations sont peu nombreuses notamment dans les zones économiques. Il précise que la modification n°2 du PLUm, prévue en février 2025, prévoit une évolution du règlement qui devrait permettre une facilitation des surélévations pour les projets mixtes industrie/bureau.

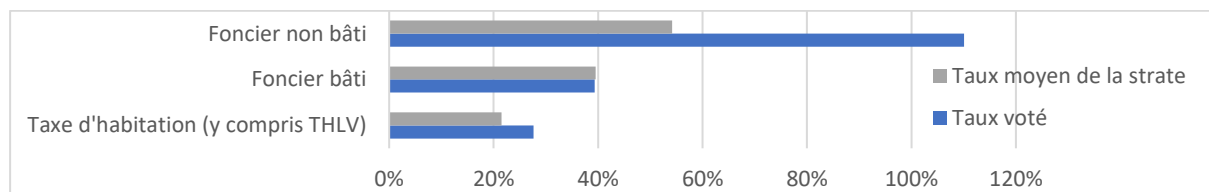
4.4.4 Une taxation des résidences secondaires dont les effets sur leur nombre pourraient être amplifiés par l'application du taux plafond

Le guide ministériel pour limiter l'artificialisation des sols recommande aux collectivités territoriales de mobiliser la fiscalité en faveur de la sobriété foncière⁸⁵. En effet, certaines taxes ont un effet sur l'immobilier et le foncier, en encourageant la densification, une utilisation économe de l'espace, ou encore une optimisation de l'occupation des logements existants.

À Saint-Herblain, le taux de la taxe sur le foncier non bâti est très nettement plus élevé que sur le bâti, l'écart avec la strate est également important. La cohérence de cette stratégie avec l'objectif de baisse de l'artificialisation des sols pourrait être interrogée⁸⁶.

⁸⁵ ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_complet.pdf

⁸⁶ [Guillaume Sainteny, « La taxation des terres agricoles en France favorise l'artificialisation des sols », L'Économie politique, 2023/1 \(N° 97\), pages 104 à 112](#)

Graphique n° 33 : Taux des taxes votés à Saint-Herblain et taux de la strate (2022)

Source : DGFIP (<https://www.impots.gouv.fr/cll/zfl/communegfp/flux.ex>)

La commune indique que cette différence de taux est historique et procède d'une stratégie de mobilisation du foncier. Elle vise à inciter le propriétaire, s'il est dans une zone agricole, à opter pour un statut agricole, exonéré de 20 % de taxe foncière sur le non bâti, ou, s'il est dans une zone urbaine, à céder le terrain afin de lutter contre la rétention foncière à visée spéculative. Elle ajoute que la différence de taux est surcompensée par la différence de valorisation de l'assiette, ce qui rend le niveau de taxation final assez faible sur le foncier non bâti par rapport au foncier bâti. Néanmoins, le rendement économique (valeur locative et revenus de production) du foncier non bâti étant beaucoup plus faible que celui du foncier bâti⁸⁷, la charge fiscale rapportée à la valorisation reste plus élevée pour le foncier non bâti, cet écart étant renforcé à Saint-Herblain par l'écart très important des taux entre les deux types de foncier et par rapport à la moyenne de la strate. Les recettes du foncier non bâti ne représentent que 220 000 €, soit 0,5 % des recettes de la taxe foncière.

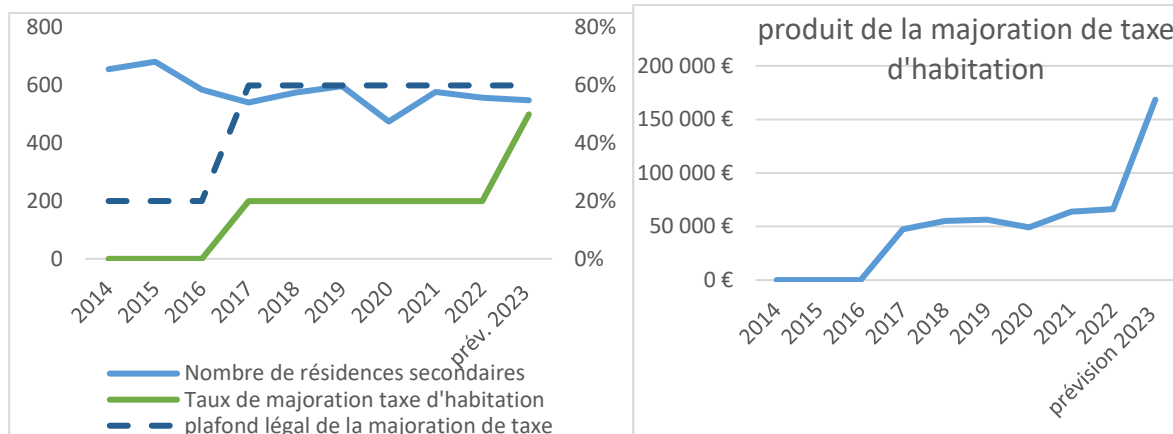
La ville n'a pas instauré de taxe sur les friches commerciales instituée par la loi du 30 décembre 2006⁸⁸. Cinq sites sont identifiés comme friches, pour une surface totale de 55 000 m² : ce sont des locaux à vocation économique en friche depuis moins de 10 ans, situés aux abords du boulevard Marcel Paul et intégrés dans les secteurs d'étude d'Atlantis et Piliers de la Chauvinière. Les propriétaires actuels sont majoritairement des promoteurs dans l'attente des conclusions des études en cours et d'éventuelles évolutions du PLUm dans une logique d'investissement foncier. La commune n'envisage pas d'instituer une taxe sur le territoire communal qui aurait pour but de les inciter à faire évoluer plus rapidement ces fonciers, de manière similaire à la stratégie adoptée pour le foncier non bâti.

La loi de finances rectificative pour 2014, a permis aux communes situées dans des zones géographiques tendues, ce qui est le cas de Saint-Herblain, de majorer la taxe d'habitation pour les logements meublés non utilisés comme résidence principale. En 2014, la ville comptait 656 résidences secondaires. En 2016, la ville a appliqué une majoration de 20 % sur la taxe d'habitation des résidences secondaires, à partir de 2017, dans le but de stimuler l'offre de logements sur un marché tendu. À noter, qu'en 2019, 6,2 % des logements Herblinois sont considérés comme vacants (5,1 % de logements vacants sur l'ensemble de la métropole). En 2022, la ville a décidé d'augmenter le taux de la majoration à 50 %, à partir de 2023, afin d'accélérer la diminution du nombre de résidences secondaires, conformément aux dispositions de la loi de finances 2017. Pour l'année 2023, le produit fiscal attendu était de 168 000 €, sur la base des valeurs de 2022.

⁸⁷ [Guillaume Sainteny, « La taxation des terres agricoles en France favorise l'artificialisation des sols », *L'Économie politique*, 2023/1 \(N° 97\), pages 104 à 112](#)

⁸⁸ [Loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 - art. 126](#)

Graphique n° 34 : Évolution du nombre de résidences secondaires, du taux de majoration de taxe d'habitation et des recettes de la majoration



Source : CRC d'après ville

La ville projette chaque année une diminution de 1,5 % du nombre de résidences secondaires ainsi que du produit fiscal associé. Entre 2014 et 2022, le nombre de résidences secondaires a effectivement diminué de 15 %, passant de 656 à 557 en 2022, dépassant l'objectif annuel de - 1,5 %. Malgré cette baisse, le produit fiscal a augmenté de 14 %, principalement en raison de l'évolution des valeurs locatives et de la typologie des résidences secondaires. Le plafond de cette taxe est de 60 % depuis 2017⁸⁹, il est atteint dans 539 communes, soit 37 % de celles ayant institué la taxe. Une majoration de la taxe pourrait inciter à remettre des logements sur le marché, soit par leur vente soit par leur mise en location. La chambre note que le levier de la taxe sur les résidences secondaires a été efficace pour commencer à réduire le nombre de résidences secondaires et ainsi contribuer à l'optimisation du foncier. Il reste encore une marge d'augmentation de dix points, qui pourrait être utilement mobilisée compte tenu des difficultés de la ville à atteindre les cibles de nouveaux logements fixés par le programme local de l'habitat. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la ville réalisera un suivi spécifique de cette recette et étudiera la possibilité de passer de 50 à 60 % après le renouvellement de l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 10. : Réexaminer le taux de la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, compte tenu de l'efficacité de la mesure et des difficultés à respecter la trajectoire de programme local de l'habitat.

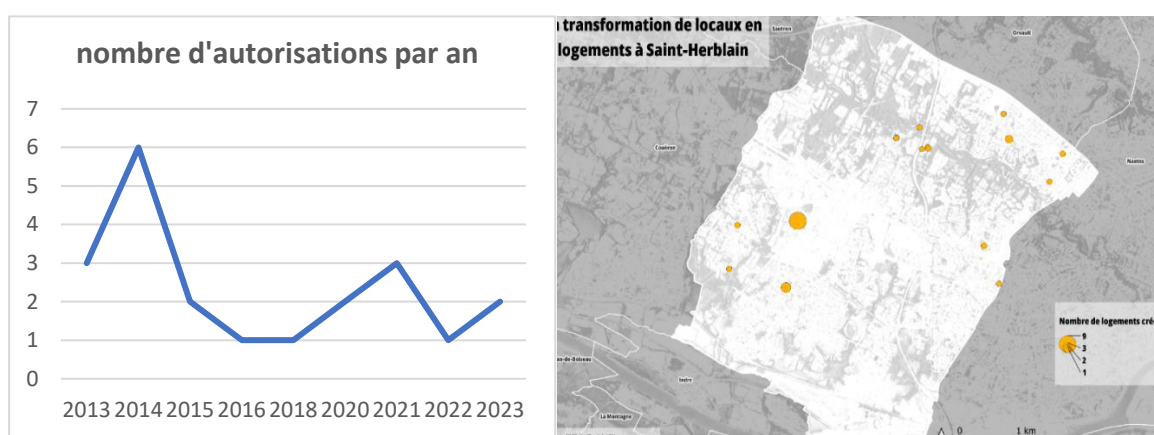
4.4.5 La transformation de bureaux en logement

La transformation de bureaux en logement est un levier potentiel de densification de l'habitat et d'optimisation des zones d'activité. En outre elle permet de tempérer la spécialisation fonctionnelle des zones et ce faisant de réduire les besoins en transports. En pratique la transformation de bureaux en logements rencontre de nombreux obstacles, qui expliquent le faible recours à ce levier de densification à Saint-Herblain. En effet, les zones

⁸⁹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (art. 97).

d'activité et les immeubles qui y sont bâtis n'ont dans l'ensemble pas été conçus pour permettre une mixité d'usage ou une réversibilité des modes d'occupation. Le PLUm interdit ainsi les autorisations d'urbanisme à destination d'autres usages que les activités et équipements dans les zones d'activités. De même les travaux à entreprendre sont trop lourds pour les immeubles d'activités qui n'ont pas été conçus pour être réversibles. Le cas de transformation de bureaux en logements sont majoritairement ceux d'immeubles d'habitation transformés en bureaux, puis retransformés en logements. De 2013 à 2023, seuls 21 locaux d'activité ont été transformés en logements, d'après les données relatives aux autorisations d'urbanisme⁹⁰, la tendance étant à la baisse sur la période.

Carte n° 7 : La transformation de locaux en logements à Saint-Herblain



Source : CRC d'après données ministère du logement (Base [Sitadel](#))

La commune mentionne la mutation de la zone d'activité d'Atlantis, comme futur projet permettant de développer du logement dans un territoire aujourd'hui essentiellement commercial avec environ 2 000 logements prévus à terme. Sa mise en œuvre devrait débuter en 2025 et se poursuivre sur les deux prochains programmes locaux de l'habitat. La chambre relève au final que le levier potentiel de sobriété foncière à travers la transformation de locaux d'activités en logement est peu mobilisé à ce jour à Saint-Herblain tant en raison de contraintes juridiques, liées aux restrictions d'usages affectant les zones d'activité, que de faisabilité économique.

⁹⁰ Données ministère du logement (Base [Sitadel](#))

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le total de toutes les zones urbanisables à moyen et long terme est en légère baisse de 2 % entre le plan local d'urbanisme de 2007 et le plan local d'urbanisme métropolitain de 2019, ce qui ne constitue qu'une contrainte très limitée sur l'urbanisation, la baisse ne portant essentiellement que sur des zones d'urbanisation à long terme, les zones urbanisées ou urbanisables à moyen terme étant en hausse de 6 % entre 2007 et 2019. La nette hausse des zones d'activités accroît la spécialisation fonctionnelle de la ville, les zones urbaines d'activités représentant 47 % des zones urbanisées et urbanisables en 2019 contre 38 % en 2007. La modification en cours du plan local d'urbanisme métropolitain pour Saint-Herblain comprend une opération en extension urbaine sur une zone de type agricole (Orvasserie), type d'opération qui devrait être amené progressivement à se restreindre très fortement afin de respecter les objectifs légaux de sobriété foncière et de biodiversité. La chambre note une artificialisation des sols importante depuis 2004, au détriment des terres agricoles, ce qui fait du projet de périmètres de protection d'espaces agricoles et naturels un enjeu stratégique pour compenser la perte d'approvisionnement local induite.

La chambre note que le plafond d'artificialisation fixé par la loi pour 2030 devrait être respecté au vu des surfaces effectivement ouvertes à l'urbanisation à ce jour, une seule opération concentre toutefois plus de la moitié de ces surfaces et mériterait d'être réexaminée au regard de l'évolution des exigences légales notamment de protection de la biodiversité. La chambre appelle invite la ville à prendre en compte le renforcement des exigences légales en matière de sobriété foncière et de préservation de la biodiversité dans l'évolution du projet d'aménagement de la Pâtisserie.

La chambre constate qu'en état des règles d'urbanisme, qui ont évolué dans un sens plus restrictif à Saint-Herblain, la division parcellaire ne pourra être qu'un levier très limité de densification dans une logique de sobriété foncière. La chambre recommande à la ville de mieux suivre les données sur les surélévations pour pouvoir mieux mobiliser cet outil, dont le potentiel est à ce stade très peu exploité. Pour exploiter ce potentiel dans les zones d'activités, un arrêt des ouvertures de parcelles à l'urbanisation voire une réduction des surfaces actuelles pourrait être nécessaire afin de rendre ces opérations rentables, dans le cadre d'une réflexion - identifiée dès 2018 - qui reste à mener à l'échelle métropolitaine.

La chambre relève que le levier de la taxe sur les résidences secondaires a été efficace pour commencer à réduire le nombre de résidences secondaires et ainsi contribuer à l'optimisation du foncier. Il reste encore une marge d'augmentation de dix points, qui pourrait être utilement mobilisée compte tenu des difficultés de la ville à atteindre les cibles de nouveaux logements fixés par le programme local de l'habitat. Le levier potentiel de sobriété foncière à travers la transformation de locaux d'activités en logement est peu mobilisé à ce jour à Saint-Herblain tant en raison de contraintes juridiques, liées aux restrictions d'usages affectant les zones d'activité, que de faisabilité économique.

ANNEXES

Annexe n° 1. Principales obligations légales en matière de transition écologique pour les collectivités territoriales (non exhaustif)	70
Annexe n° 2. Contexte législatif et réglementaire en matière de sobriété foncière	72
Annexe n° 3. Schéma de cohérence territoriale de Nantes Saint Nazaire	74
Annexe n° 4. Bases de données pour identifier les modes d'occupation des sols et l'artificialisation à Nantes métropole	76
Annexe n° 5. Le plan local d'urbanisme communal avant le PLU métropolitain	78

Annexe n° 1. Principales obligations légales en matière de transition écologique pour les collectivités territoriales (non exhaustif)

Loi	Thème	obligation
Article 1 de la loi du 17 août 2015	Energies renouvelables	objectifs de part d'énergies renouvelables, tous domaines confondus, dans la consommation finale brute d'énergie : 23% en 2020 et 32% en 2030
Article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme et article 40 de la loi relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables (dite loi APER) du 10 mars 2023	Energies renouvelables	implantation d'ombrières sur les parcs de stationnement extérieurs de plus de 500 m ² implantation de panneaux photovoltaïques sur les parcs de stationnement de plus de 1 500 m ²
Article 175 de la loi du 23 novembre 2018	consommations des bâtiments	baisse des consommations des bâtiments tertiaires de 40% en 2030 par rapport à 2012
Article 76 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités puis Article 1 de l'ordonnance du 17 novembre 2021	achats de véhicules	20% de véhicules à faibles émissions dans les renouvellements annuels jusqu'au 30 juin 2021, puis 30% jusqu'au 31 décembre 2024, 40 % à partir du 1er janvier 2025 au 31 décembre 2029 et 70 % à partir du 1er janvier 2030
Article 79 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	véhicules à faible émission	obligation de déclarer publiquement les pourcentages de renouvellement de la flotte de véhicules, entrée en vigueur le 1er juillet 2023 (fichier national des déclarations).
Article 24 de la loi « Egalim » du 30 octobre 2018	achats alimentaires	objectif d'approvisionnement dans la restauration collective publique de 20% de bio et de 50% de produits de qualité (bio et labels) à compter du 1 ^{er} janvier 2022, puis 60% de produits de qualité à partir du 1 ^{er} janvier 2024.
Article 79 de la loi du 17 août 2015	achats chantiers de construction routiers	Depuis 2020, chaque année, les collectivités territoriales doivent justifier qu'au moins 60 % des matériaux des chantiers de construction routiers sont issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets, dont au moins 20 % pour les couches de surface et au moins 30 % en masse des matériaux utilisés pour les couches d'assise.
Article 58 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte	achats	Depuis le 10 mars 2021, les acheteurs doivent acquérir des biens issus du réemploi ou intégrant des matières recyclées avec des pourcentages minimum % de dépenses à consacrer annuellement à ces achats.

Loi	Thème	obligation
contre le gaspillage et à l'économie circulaire		Ces objectifs font l'objet d'une déclaration obligatoire à l'observatoire économique de l'achat public.
Article 39 de la loi du 22 août 2021	achats rénovation lourde	impose le recours à des matériaux biosourcés, d'origine végétale ou animale, ou bas carbone (bois, nouveaux bétons, brique...) dans au moins 25 % des rénovations lourdes et constructions
Article 79 de la loi du 17 août 2015	consommations de papier	objectifs de baisse de consommation totale de papier (-30%) et d'achat de papier recyclé (40%).
Article 15 de la loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique , modifiant l'article 55 de la loi du 10 février 2020	achats numériques	A compter du 1er janvier 2023, lors de l'achat public de produits numériques disposant d'un indice de réparabilité, les collectivités territoriales et leurs groupements prennent en compte l'indice de réparabilité défini à l'article L. 541-9-2 du code de l'environnement. A compter du 1er janvier 2026, lors de l'achat public de produits numériques disposant d'un indice de durabilité les collectivités territoriales et leurs groupements prennent en compte l'indice de durabilité défini au même article L. 541-9-2.
Article 15 de la loi du 15 novembre 2021	cessions de matériel informatique	les équipements informatiques fonctionnels dont les administrations publiques se séparent doivent être orientés vers la réutilisation ou le réemploi. La cession du matériel peut se faire à des organismes tels que les associations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général. Si ces équipements ont plus de dix ans, ils devront être recyclés.
Article 55 de la loi du 10 février 2020	achat de logiciel	lorsque le bien acquis est un logiciel, les acheteurs publics promeuvent le recours à des logiciels dont la conception permet de limiter la consommation énergétique associée à leur utilisation.

Annexe n° 2. Contexte législatif et réglementaire en matière de sobriété foncière

La transformation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) en espaces urbanisés, si elle est nécessaire pour répondre au dynamisme économique et démographique de certains territoires, entraîne un certain nombre de conséquences néfastes pour l'environnement⁹¹. 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 années⁹².

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 Rhône⁹³.

Selon l'État⁹⁴, 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 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.

Le législateur renforce les dispositifs en place à travers l'[article 191](#) de la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021⁹⁵ avec l'objectif d'atteindre d'ici 2050 d'une artificialisation nette de 0 % (c'est-à-dire au moins autant de surfaces « renaturées » que de surfaces artificialisées). Une échéance intermédiaire est fixée en 2031 avec l'objectif de réduire le rythme d'artificialisation nouvelle de moitié des ENAF par rapport à la décennie précédente.

⁹¹ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

⁹² Rapport d'information du Sénat n° 584 déposé le 12 mai 2021.

⁹³ Source : CEREMA.

⁹⁴ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

⁹⁵ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Deux décrets d'application de la loi climat et résilience ont été pris⁹⁶ en date du 29 avril 2022, dont le décret n° 2022-763 censuré par le Conseil d'Etat le 4 octobre 2023, au motif : « qu'il ne comporte pas les précisions nécessaires à l'application de la loi qui impose de définir l'échelle à laquelle les zones artificialisées doivent être identifiées ».

[La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023](#), dite loi ZAN (zéro artificialisation nette) fixe notamment une date butoir, au 22 novembre 2024, de mise en conformité des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) avec les objectifs visés et crée une instance de concertation : la conférence régionale du ZAN⁹⁷ qui réunit les élus locaux et régionaux compétents en matière d'urbanisme et de planification⁹⁸. Les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) devront quant à eux être en conformité avec cette loi avant le 22 février 2027. Enfin, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que les cartes communales devront être conformes à la loi avant le 22 février 2028. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables ne sont donc pas encore définies, ni opposables juridiquement. 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.

Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023⁹⁹ détaille la manière dont les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont fixés¹⁰⁰ et précise le contenu du rapport, à soumettre tous les trois ans par le maire ou le président de l'intercommunalité à l'assemblée délibérante¹⁰¹. Ce rapport sur l'artificialisation des sols et l'avis résultant du vote sont publiés. Pour sa part, le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023¹⁰² précise les critères du rapport d'objectifs du SRADDET.

Le conseil régional des Pays de la Loire a adopté le 17 décembre 2021 son SRADDET¹⁰³, approuvé le 7 février 2022 par la préfecture de région. Par délibération du 7 juillet 2022, a été engagée une procédure de modification, avec pour objet d'intégrer les dispositions de la loi climat résilience, notamment la trajectoire territorialisée vers le ZAN.

⁹⁶ Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET. Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

⁹⁷ Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

⁹⁸ La 1^{ère} conférence régionale s'est déroulée le 9 février 2024. Elle portait notamment sur l'approbation de la liste des projets ligériens pour figurer parmi les projets d'envergure nationale pour la période 2021-2031.

⁹⁹ [Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.](#)

¹⁰⁰ Deux types d'occupations des sols sont désormais considérés comme non artificialisés : les zones abritant des installations de production d'énergie solaire photovoltaïque et les surfaces végétalisées de parc ou jardin public.

¹⁰¹ Compétente en matière de PLU(i).

¹⁰² [Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.](#)

¹⁰³ [https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/contribuez-la-modification-du-sraddet-des-pays-de-la-loire.](https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/contribuez-la-modification-du-sraddet-des-pays-de-la-loire)

Annexe n° 3. Schéma de cohérence territoriale de Nantes Saint Nazaire

Les SCoT sont des documents de planification stratégique à long terme dont la vocation opérationnelle est moins forte que les PLU : leurs dispositions ne sont ainsi, en principe, pas opposables aux autorisations d'urbanisme. Souvent partagés par plusieurs intercommunalités, ils sont généralement d'un périmètre plus large que les PLU et les PLUi. Les SCoT doivent ainsi être compatibles avec le SRADDET, et les PLU avec les SCoT104.

Le [Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire](#) actuellement en vigueur a été approuvé par le comité syndical du pôle métropolitain Nantes - Saint-Nazaire le 19 décembre 2016. Il est exécutoire depuis le 21 février 2017. Son périmètre couvre cinq EPCI : Nantes Métropole, la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), les communautés de communes de la région de Blain, d'Erdre et Gesvres et d'Estuaire et Sillon.

Comme le prévoit la loi¹⁰⁵, son [document d'orientations et d'objectifs](#), 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, dont tient également compte le document d'orientations et d'objectifs, qui fixe en effet comme objectif la création de 100 000 logements supplémentaires d'ici 2030 afin d'accueillir à cette échéance 950 000 habitants, contre 839 000 en 2013.

Afin d'opérer la conciliation entre ces deux objectifs, le document d'orientations et d'objectifs 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 en continuité et forme un ensemble morphologique cohérent. Le document d'orientations et d'objectifs oriente dès lors les nouveaux projets vers la constructibilité des délaissés et des dents creuses, le renouvellement urbain et la reconversion des friches au sein de cette enveloppe urbaine.

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 document d'orientations et d'objectifs. 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 minimum 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.

¹⁰⁴ Articles L. 131-1 et L. 131-4 du code de l'urbanisme et L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁵ Article L. 141-6 du code de l'urbanisme.

L'objectif consiste au final à concentrer, en 2030, la consommation d'espace à 59 % dans l'enveloppe urbaine et à 41 % en extension afin d'inverser le rapport constaté lors de la période précédente (1999-2012).

Afin de limiter l'extension de l'enveloppe urbaine, le document d'orientations et d'objectifs du SCoT utilise la possibilité offerte par la législation d'imposer des densités minimales aux 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 périphérique nantais.

En outre, dans les secteurs où se trouvent des bâtis isolés, aucune nouvelle construction n'est autorisée et l'extension de l'enveloppe urbaine des hameaux n'est pas autorisée, sauf hypothèses limitatives.

Par ailleurs, en ce qui concerne spécifiquement les zones d'activités, le document d'orientations et d'objectifs prévoit que des réflexions doivent être systématiquement engagées dans le cadre des requalifications, extensions et créations de ces zones, 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...), 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 cinq EPCI du pôle métropolitain.

¹⁰⁶ Article L. 141-8 du code de l'urbanisme.

Annexe n° 4. Bases de données pour identifier les modes d'occupation des sols et l'artificialisation à Nantes métropole

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 »¹⁰⁷.

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 l'artificialisation sont au nombre de deux.

Tout d'abord, il s'agit de la base des fichiers fonciers, disponible pour toute la France¹⁰⁸, qui décrit la consistance du bâti et du non bâti, mise à jour chaque année.

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 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.).

¹⁰⁷ Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁸ [Accueil \(beta.gouv.fr\)](https://beta.gouv.fr)

Schéma n° 1 : 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
		13	Infrastructures de transport	131	Emprises aéroportuaires
				132	Emprises routières
		14	Autres espaces artificialisés (espaces libres)	133	Emprises ferroviaires
				141	Carrières, 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	Equipements sportifs et de loisirs		
		153	Camping, caravaning		
		211	Cultures annuelles et terres labourées		
2	Territoires agricoles	21	Terres arables	221	Vignoble
				222	Maraîchage, horticulture
				223	Arboriculture, pépinières
3	Forêts et milieux semi naturels	23	Prairies	231	Prairies
				311	Bois et forêts
				312	Peuplements d'arbres en alignement
4	Milieux humides	32	Milieux à végétation arbustive et/ou herbacée	321	Friche ou jachère
				322	Lande et broussailles
		33	Espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation	331	Plage, sable et dunes
				332	Rochers et falaises
				333	Grèves
5	Surfaces en eaux	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
5	Surfaces en eaux	52	Mers et océans	521	Mers et océans

Source : département de la Loire-Atlantique

Annexe n° 5. Le plan local d'urbanisme communal avant le PLU métropolitain

La compétence en matière d'aménagement de l'espace, et par suite, celle tenant aux PLU, relève de l'EPCI depuis la création de la communauté urbaine le 31 décembre 2000. Jusqu'en 2019 à l'adoption du PLUm, l'EPCI adoptait un PLU pour chaque commune de la métropole. C'est ainsi que les 24 PLU d'échelle communale ont été adoptés en 2006-2007.

Le premier PLU communal élaboré en 2007 affiche des ambitions en matière de densification des tissus existants et de reconstructions de la ville sur elle-même¹⁰⁹, dans le but de restreindre l'extension urbaine et le mitage d'ENAF. Ces secteurs sont principalement classés en UBa, permettant des hauteurs importantes allant jusqu'à 18 mètres par rapport à la façade et jusqu'à 23 mètres au plus point le plus élevé autorisant des constructions en R+5+C¹¹⁰, étant donné qu'un seul niveau d'habitation était autorisé entre la hauteur par rapport à la façade et le point le plus haut.

Les zones pavillonnaires (UBb) offrent une possibilité de densification grâce au remembrement par rapport au tissu urbain existant. En effet, dans ces zones, la hauteur à l'égout est fixée à 12 mètres et la hauteur maximale est de 17 mètres dans la bande de constructibilité principale, tandis que la hauteur au point le plus élevé est également de 12 mètres dans la bande secondaire. Ainsi, au lieu des habitations pavillonnaires souvent en R+1+C, des petits collectifs en R+3+C peuvent être envisagés.

Par ailleurs, le COS est supprimé dans toutes les zones du PLU afin de favoriser la densification¹¹¹. Les règles d'implantation par rapport à l'emprise publique et aux limites séparatives vont également dans le sens d'une densification. Les activités maraîchères, typiques de l'activité agricole périurbaine, ont été encouragées par la définition de contours stricts aux villages. Ainsi, l'urbanisation ne peut pas s'étendre, et les constructions isolées ne peuvent pas se répandre dans les espaces agricoles. En outre, le PLU de Saint-Herblain prévoit un volume de zone AU de 132 hectares à vocation d'habitat, de 89 hectares à vocation d'activités, soit 221 hectares, par rapport aux 390 hectares du POS¹¹².

Par la suite, il a été constaté que ces droits à construire n'étaient pas forcément adaptés au contexte urbain. Plusieurs dispositions ont été mises en place dans le cadre de la modification n°2 en 2013 : la création d'un secteur UBc permettant une densification plus douce au regard du contexte urbain, notamment pavillonnaire, avec des hauteurs au point le plus haut limitées à 9 mètres en bande principale et 6 mètres en bande secondaire. Dans les autres secteurs UB, il est prévu de réduire la hauteur au point le plus haut de 1 mètre et de 5 mètres en bande constructible secondaire. Des évolutions sont aussi apportées sur les implantations afin de permettre une intégration plus qualitative des constructions.

¹⁰⁹ Axes principaux du bourg, voies structurantes des quartiers Est et Nord, ORU du Sillon de Bretagne et de Bellevue, ZAC des Tilleuls.

¹¹⁰ Lecture : « R » signifie « Rez-de-chaussée », c'est-à-dire le niveau du sol, « +5 » indique le nombre d'étages au-dessus du rez-de-chaussée, « C » fait référence aux combles, qui sont les espaces sous le toit, souvent utilisés comme espace habitable ou de stockage.

¹¹¹ Avant la suppression actée dans le cadre de la loi ALUR de 2014.

¹¹² Une partie des zones AU a été reclassée en zones naturelles.

Enfin, une évolution importante a consisté en l'application d'un coefficient de pleine terre en zone UA et UB : 10 % en zone UA, 20 % en UBa et UBb et 40 % en UBc. L'introduction de la notion de pleine terre permet d'une part de préserver en zone urbaine des espaces perméables à l'eau, favorisant l'infiltration dans les sols au détriment du rejet dans le réseau d'eaux pluviales. Elle permet d'autre part de maîtriser la densité des constructions et l'occupation des sols des cœurs d'îlots.

Dans le cadre de cette modification n°2, deux évolutions ont également encouragé une densification de secteurs spécifiques. Le secteur dit de Dolto voit sa hauteur augmentée de R+2+C à R+3+C afin d'augmenter les capacités de densification du site. La règle d'implantation des constructions les unes par rapport aux autres est également simplifiée : H1/2, avec un minimum de 4 mètres¹¹³, offrant ainsi une plus grande possibilité de densification, où H1 est égal à 15 mètres et H2 est égal à 19 mètres maximum. Sur l'axe urbain du Boulevard François Mitterrand, la zone UBa¹¹⁴ vise à transformer une emprise d'activités vers de l'habitat. Les dimensionnements de l'emprise permettent d'envisager des programmes de construction relativement denses.

La recherche de sobriété foncière s'est poursuivie dans le cadre de l'élaboration du PLUm avec une réduction des zones à urbaniser, passant de 177,8 hectares à 69 hectares, au profit notamment des zones agricoles qui sont passées de 175,6 hectares à 278 hectares. Le PLUm permet l'évolution des constructions existantes. On relève des dérogations à certaines règles¹¹⁵, notamment pour les extensions limitées : pour le logement individuel, la surface de plancher maximale est de 50 m² et l'emprise au sol sans surface de plancher doit être inférieure ou égale à 25 m² ; si l'extension comporte les deux, elle ne doit pas excéder 50 m². Pour les autres cas, la surface de plancher maximale est de 1/3 de la construction existante. Sans surface de plancher, l'emprise au sol est au maximum de 25 m².

¹¹³ La distance minimale entre les deux bâtiments doit être au moins égale à la moitié de la hauteur du premier bâtiment (H1/2). Cependant, cette distance ne doit jamais être inférieure à 4 mètres, quelle que soit la hauteur du bâtiment.

¹¹⁴ Cette zone correspond aux espaces de densification le long des axes structurants de la voirie.

¹¹⁵ Le PLUm permet de déroger à de nombreuses règles comme le fait de ne pas devoir justifier d'un coefficient de biotope par surface, pourcentage de pleine terre à conserver à l'échelle de la parcelle, dès lors qu'on entre dans le cadre d'une extension limitée.



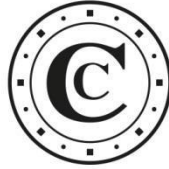
Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.
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 Bertrand AFFILÉ,
Maire de la commune de Saint-Herblain,
au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 16 octobre 2024**



saint-herblain
La Ville

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA240279 KJF
05/11/2024



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
Monsieur le Président,
25 RUE PAUL BELLAMY
BP 14119
44041 NANTES CEDEX 1

DGS/FS/2024-025913



Saint-Herblain, le **05 NOV. 2024**
DGS/FS/2024-025913
Direction. générale des services
Votre contact : Franck Sina
Tél : 02.28.25.20.01
Courriel : direction.generale@saint-herblain.fr

Objet : Réponse de la Ville de Saint-Herblain au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes, relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune, transmis en date du 16 octobre.

Monsieur le Président,

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint Herblain que vous avez ouvert en date du 26 janvier 2024, vous m'avez adressé le 16 octobre 2024 le rapport d'observations définitives.

C'est avec une grande attention que j'ai pris connaissance des observations et recommandations de la Chambre, qui constituent des bases essentielles alimentant les réflexions qui doivent jalonner l'action publique conduite par notre collectivité. Avant de produire des éléments détaillés permettant d'éclairer les différentes observations (cf. pièce jointe), je tiens à partager ici les principaux éléments de réponse.

Tout d'abord je tiens à souligner que ce rapport et le positionnement de la Chambre tout au long de ce contrôle ont permis d'alimenter nos réflexions et d'apporter une vision d'ensemble sur la gestion de la collectivité, bien au-delà d'une approche traditionnelle comptable et financière. Le regard porté sur la transition et sur la sobriété foncière vient nourrir des champs majeurs de l'intervention municipale.

Et c'est avec un haut niveau d'exigence que la CRC nous pousse à aller plus loin que nos obligations légales dans nombre de nos interventions. Nous ne pouvons bien évidemment que souscrire à ces ambitions, et autant que possible, nous nous efforçons à améliorer les processus et enrichir les stratégies et les plans d'actions. Nous ne pouvons qu'espérer d'ailleurs que le contexte économique et financier des collectivités locales, à l'approche de l'approbation d'une loi de finances 2025 très impactante, permettra de poursuivre ces ambitions. Hélas, les premiers signaux (baisse du fonds verts, contraintes sur les recettes des collectivités...) peuvent laisser craindre une forme de repli des dynamiques locales.

Plus précisément sur les thématiques développées dans ce rapport d'observations :

Hôtel de ville
BP 50167
44802 Saint-Herblain
Cedex
T 02 28 25 20 00
saint-herblain.fr

Sur la situation financière et la gestion de la Ville, je note avec satisfaction les propos de la Chambre qui rappelle la saine gestion de la ville : « une trajectoire des dépenses de fonctionnement globalement cohérente avec celles des produits », « une bonne situation financière entre 2019 et 2023, avec une capacité d'autofinancement élevée et un endettement faible ». A raison, il est également précisé que nous avons un taux d'exécution des investissements relativement faible. Vous éclairez ce propos avec les deux principales raisons qui viennent impacter nos résultats, en reprenant les conclusions d'une analyse que nous avons conduit en 2024 : la 1^{ère} relevant d'un défaut de stratégie d'inscription annuelle avec des inscriptions trop précoces, la seconde découlant d'un contexte économique en plein bouleversement (post COVID, inflation...) et générant un nombre très important de marchés publics infructueux. L'une comme l'autre ne peuvent masquer la volonté de la Ville de proposer des investissements ambitieux pour le territoire, qui pour certains se déclinent déjà dans des améliorations visibles, et d'autres se heurtent à des aléas divers touchant à la fois à l'organisation des services (capacité à faire des services) et à celles des entreprises (capacité à répondre aux appels d'offre des entreprises).

Je prends également bonne note des préconisations n°4 et 5 de la Chambre qui visent à améliorer la sincérité budgétaire, à savoir l'amélioration de notre stratégie d'inscription budgétaire, en étudiant la possibilité d'utiliser les autorisations de programmes et les crédits de paiement annuels, ainsi que la présentation d'une PPI simplifiée en Conseil Municipal permettant de faire ressortir les principaux enjeux ainsi que les engagements pour la transition, avec à terme l'objectif d'élargir la démarche de budget climat à cette présentation de PPI.

Je partage par ailleurs la vigilance pointée par la Chambre concernant le niveau de rigidité du budget de fonctionnement au regard du niveau très élevé de masse salariale. Cet indicateur doit pouvoir jaloner nos débats budgétaires au fil du temps et nous donner un seuil à ne pas dépasser.

La Chambre nous invite à ancrer nos pratiques de suivi et de sécurisation de nos procédures à travers la mise en place d'une stratégie de maîtrise des risques (préconisation n°2). C'est parce que nous souscrivons pleinement à cet enjeu que nous avons fait la proposition à court terme de réaliser une cartographie des risques et une stratégie permettant de se sécuriser sur les différents champs d'actions et de gestion administrative et financière (ressources humaines, commande publique, achats, inventaire...) à la fois pour limiter les risques d'erreur, voire de fraude et accompagner la montée en compétence et en efficience des services. La Ville prend note par ailleurs des recommandations de la Chambre concernant l'inventaire, l'apurement des immobilisations (préconisation n°6) ainsi que la cartographie des achats et y remédie. Concernant la préconisation n°3, je vous confirme que nous procéderons à court terme, à la fin du rattachement administratif hiérarchique du service communication et du pôle administration du cabinet au directeur de cabinet.

Je souligne par ailleurs le fait que l'examen de nos marchés publics (248 marchés examinés) « n'appelle pas d'observations » de la Chambre. En complément, nous prenons bonne note des diverses propositions d'amélioration qui nous incitent à toujours plus d'efficience.

Concernant les achats, la Chambre décrit avec beaucoup de précisions « une organisation bien structurée », qui doit « être consolidée sur l'évaluation du besoin ». C'est effectivement un enjeu fort de notre collectivité, de poursuivre la structuration de notre processus d'achat, avec la finalisation de la cartographie, le renforcement du suivi de l'exécution des achats dans les différents services et des règles de probité que nous cultivons d'ores et déjà (arrêtés de déport...). Avec une forte ambition en termes d'achats durables et d'économie circulaire, c'est une démarche complète

d'accompagnement au changement que nous nous devons de structurer au sein des services de la Ville.

En revanche, si je ne peux que souscrire à l'obligation de créer un budget annexe photovoltaïque tel que rappelé dans la préconisation n°1, il semble difficile en l'état des textes applicables de respecter les règles de comptabilité des collectivités à savoir proposer un budget à l'équilibre. Nous poursuivons bien évidemment les échanges avec les services de l'Etat sur ce sujet, quand bien même les contradictions réglementaires ne peuvent que nous interpeler.

Concernant l'engagement de la Ville dans la transition écologique, la Chambre souligne la démarche engagée par la Ville, avec un « pilotage structuré », une anticipation des obligations réglementaires (budget climat), et une analyse via l'auto-évaluation qui « permet d'éclairer utilement le choix de certains projets ». Vous nous encouragez à aller plus loin et à centrer notre approche sur le champ de la transition écologique. Je souscris pleinement à cet objectif et je tiens à rappeler les engagements de la municipalité qui trouveront leur traduction dans le rapport de développement durable de la Ville présenté au Conseil Municipal du 9 décembre prochain. Nous priorisons clairement nos ambitions autour de la baisse de nos émissions d'équivalent CO2 et la préservation de la biodiversité, assumant ainsi un écart avec les déclinaisons habituelles du développement durable. Les différentes observations que vous nous faites en la matière trouveront écho à la fois dans le plan d'actions basé sur le dispositif Territoire Engagé pour la Transition Ecologique (TETE) proposé par l'ADEME et dans les feuilles de route dans lesquelles nous nous engageons, à l'instar de la stratégie numérique responsable et la stratégie d'achats durables (incluant des objectifs concernant la loi AGEC et permettant autant que possible de répondre aux obligations rappelées dans la recommandation n°9), également proposées au Conseil Municipal de décembre 2024. Je me satisfais également que la Chambre souligne l'engagement de la Ville dans la création d'un PEAN sur notre territoire, comme outil de préservation des qualités environnementales.

Je prends note par ailleurs de la recommandation visant une analyse climat de la PPI, afin de vérifier la cohérence de nos projections pluriannuelles et nos obligations liées à la transition écologique et de consolider ces engagements dans le temps. Cette évolution sera également de nature à davantage anticiper les impacts des projets et à prévoir les clauses à intégrer aux marchés à venir pour respecter la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Concernant nos objectifs de production d'énergies renouvelables (préconisation n°8), si aujourd'hui la consommation énergétique de nos bâtiments est effectivement à 21% d'énergies renouvelables, la Ville est pleinement engagée pour augmenter cette part et les projets programmés (raccordement réseau de chaleur, centrales et ombrières photovoltaïques, géothermie), permettront d'atteindre 40% d'énergies renouvelables dans notre consommation d'ici 2030. Ces programmations viennent bien évidemment en complément d'un travail de fond sur la stratégie de rénovation énergétique. La Chambre souligne avec justesse un « taux d'amortissement cumulé des équipements (...) élevé mais en diminution sur la période » et incite la ville à conforter ses efforts en matière de rénovation du patrimoine. C'est bien pour aller dans ce sens que la Ville a engagé dès 2023 un Schéma Directeur Immobilier et Énergétique qui cherche pleinement à proposer une stratégie immobilière visant la sobriété énergétique, tant sur les bâtiments que dans les déplacements liés à leur activité. La Ville le conduit ainsi avec l'ambition d'être dans la juste adéquation avec les besoins de la population.

En matière de sobriété foncière, la Chambre constate, malgré une urbanisation importante, « une légère baisse » des zones urbanisables entre 2007 et 2019 et encourage la ville à poursuivre son engagement dans la limitation de l'artificialisation

en réexaminant ses objectifs de développement au regard des enjeux de protection de la biodiversité. En effet, dans un contexte de crise du logement sur fond de mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette, les collectivités se trouvent aujourd'hui dans une période charnière qui les amène à s'interroger sur leur modèle de développement. La Ville de Saint-Herblain s'inscrit dans le modèle et les objectifs de développement métropolitains. Aujourd'hui, la pérennité de ce modèle doit être mis en perspective avec les enjeux de transition, de lutte contre le changement climatique et de préservation de la biodiversité. Aussi l'équation complexe permettant aux territoires de proposer un cadre de vie de qualité et soucieux de sa pérennité ainsi que des logements adaptés aux besoins de la population doit être le résultat de ces équilibres. La Ville de Saint-Herblain et la Métropole sont engagées en ce sens. Bien évidemment, la Ville tiendra compte des résultats des études environnementales pour faire évoluer ses projets. Concernant la recommandation n°10 visant à réexaminer le taux de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, je ne peux que rappeler la nécessité de confirmer les résultats de la mesure récente (2023) sur la réduction du nombre de résidences secondaires, et préciser qu'au-delà d'être un outil d'action foncière, le levier fiscal doit résulter d'un choix qui doit rester débattu au sein de l'assemblée délibérante.

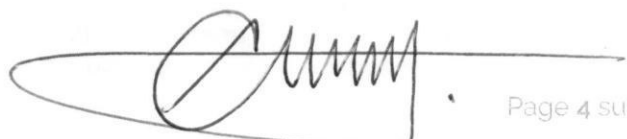
En synthèse, les réflexions et recommandations proposées dans ce rapport d'observations définitives viennent utilement compléter nos travaux et éclairer nos engagements. La Ville, qui vient de passer la barre des 50 000 habitants, constitue un acteur majeur sur le territoire et ses partenaires et un repère pour ses habitants et à ce titre, nous nous devons à la plus grande exigence. Je tiens à valoriser l'engagement de l'équipe municipale et des agents qui s'investissent au quotidien pour le service public, parfois dans des contextes de crise ou d'urgence, et qui sont mobilisés et investis pour l'intérêt général.

Pour ancrer durablement notre engagement dans la transition et conforter notre présence au service des habitants, il nous faudra l'assurance de pouvoir avancer sur un temps long dans des conditions économiques et financières tenables. Je continue en effet à m'interroger globalement sur la trajectoire à court et moyen terme des collectivités locales, dans un contexte de crise immobilière non sans répercussions sur l'activité économique. Une collectivité comme la nôtre, en bonne santé financière, qui sait adapter ses dépenses aux recettes, qui a la capacité d'anticiper des programmations importantes et à s'engager durablement dans la transition ainsi qu'à accompagner les dynamiques associatives et citoyennes de son territoire, est déjà fortement percutée par les mesures annoncées à ce stade. Si la participation des collectivités au redressement des comptes publics n'est pas à exclure, elle ne peut se faire de façon soudaine, brutale, dans des proportions que nous n'avons encore jamais vues. Nous devons trouver du sens dans le chemin qu'il est nécessaire de tracer pour notre territoire.

Vous remerciant pour les éclairages apportés à travers ce rapport d'observations définitives, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.

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

Le Maire,
Vice-Président de Nantes Métropole
Bertrand AFFILÉ





**Réponse de la Ville de Saint Herblain au rapport
d'observations définitives de la Chambre Régionale des
Comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion de
la commune, transmis en date du 16 octobre 2024**

SYNTHESE DES REPONSES DE LA VILLE AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Créer un budget annexe pour gérer la revente d'électricité photovoltaïque (article L. 2224-1 du CGCT).

- ⇒ La Ville est soucieuse de respecter ses obligations. Or en l'état des travaux avec les services de l'Etat, nous ne pourrons au 1^{er} janvier 2025 qu'isoler les flux et traiter les impacts en termes de TVA tout en continuant un travail d'investigation pour la création d'un budget annexe lié à la production d'énergie photovoltaïque.

Recommandation n° 2 : Formaliser un dispositif de maîtrise des risques (carte de risques, suivi des contrôles, comité d'audit).

- ⇒ La Ville s'engage à mettre en place un processus de structuration d'une stratégie de management des risques.

Recommandation n° 3 : Rattacher le service communication au directeur général des services, conformément à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et mieux distinguer ses missions de celles du cabinet.

- ⇒ La Ville s'engage à dissocier les emplois de cabinet des emplois administratifs, et à modifier le rattachement hiérarchique du service communication et du pôle administration en charge du secrétariat des élus.

Recommandation n° 4 : Inscrire chaque année au budget les seuls crédits que la commune est en mesure d'exécuter, en utilisant au besoin les autorisations de programme et les crédits de paiement annuels pour les opérations d'investissement les plus importantes.

- ⇒ Dans la suite de l'étude conduite au printemps 2024, la Ville s'engage à mettre en place une stratégie d'inscription budgétaire plus fiable, même si les aléas externes (marchés infructueux) continueront à complexifier le rapport entre les prévisions et les réalisations. Par ailleurs, une étude permettant la mise en place des AP-CP à l'horizon 2026 est programmée.

Recommandation n° 5 : Présenter le plan pluriannuel d'investissement au conseil municipal.

- ⇒ La Ville entend proposer au Conseil Municipal, à l'occasion de la présentation du Rapport Orientations Budgétaires et des débats qui en suivront, une présentation synthétique de la programmation pluriannuelle d'investissement.

Recommandation n° 6 : Apurer, avant fin 2025, les immobilisations en cours qui auraient dû être intégrées aux immobilisations définitives, en régularisant l'inventaire, et procéder plus régulièrement au transfert des immobilisations en cours à l'avenir (arrêté du 21 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57).

- ⇒ La Ville a déjà régularisé l'ensemble des dépenses inscrites aux comptes 2316 et 2312. Le travail se poursuit pour le compte 2313 et s'achèvera en 2025. Dans le cadre de la préparation budgétaire 2025 les dépenses annuelles seront directement inscrites en compte 21 et non en compte 23 pour simplifier le traitement des encours.

Recommandation n° 7 : Élargir au plan pluriannuel d'investissement la démarche de budget vert.

- ⇒ La Ville répond favorablement à cette recommandation : première présentation sur les opérations principales de la PPI lors du ROB 2026, présentation qui se structurera et s'étendra au fur et à mesure à l'ensemble de la PPI, avec notamment un enjeu fort au moment de la refonte de la PPI au début de mandat suivant.

Recommandation n° 8 : D'ici 2026, se mettre en conformité avec les objectifs de production d'énergies renouvelables fixés par la loi du 17 août 2015, notamment en développant le solaire en toiture de bâtiments municipaux.

- ⇒ Les projets déjà programmés et inscrits à la PPI permettront d'atteindre près de 40% d'énergies renouvelables dans la consommation de la ville à l'horizon 2030. Une étude sur l'évaluation du potentiel solaire de l'ensemble des toitures des bâtiments communaux et des parcs de stationnements est actuellement en cours et devrait être finalisée d'ici septembre.

Recommandation n° 9 : Se mettre en conformité d'ici 2025 avec les obligations en matière de réemploi et de recyclage dans la commande publique (loi du 10 février 2020).

- ⇒ La Ville a pleinement intégré cette démarche de mise en conformité dans le cadre de sa politique d'achats et travaille à l'élaboration d'une feuille de route des achats durables, à l'instar des SPASER pour les collectivités assujetties. La Ville va poursuivre ses efforts, en travaillant sur les différents marchés concernés, dans un contexte néanmoins compliqué du fait parfois de l'absence d'offre et du nécessaire accompagnement au changement (processus d'acculturation et de formation des agents prévu).

Recommandation n° 10 : Réexaminer le taux de la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, compte tenu de l'efficacité de la mesure et des difficultés à respecter la trajectoire de programme local de l'habitat.

- ⇒ Un suivi spécifique de l'actuelle majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est prévue sur encore 2 années et une étude financière pour une éventuelle majoration complémentaire à compter de 2026 est envisagée.

UNE MAITRISE DES RISQUES A FORMALISER

Revente d'électricité photovoltaïque (page 12)

Si jusque-là, les flux générés par la revente d'électricité en exploitation directe sont relativement peu élevés, il est certain que la réglementation et les projets programmés nous imposent une mise en conformité. Pour rappel, à ce stade, la Ville dispose de plusieurs types d'installation :

- Hôtel de ville / Crèche confetti : la ville est propriétaire des installations et perçoit les recettes liées à la revente totale de l'électricité (11 k€ / an en moyenne) ;
- Maison des arts : la ville est propriétaire des installations et perçoit les recettes liées à la revente totale de l'électricité (2 k€ en moyenne) mais l'installation est défectueuse depuis 2021 et donc à l'arrêt et nécessite des travaux pour la remplacer ;
- Groupes Scolaires Auriol, Grands Bois, Condorcet et gymnase Changetterie : installation photovoltaïque appartenant à un tiers investisseur installé sur un bâtiment de la ville, la ville perçoit une recette liée à la location des toitures intégrant un % du chiffre d'affaires lié à la revente d'électricité soit 2.2 k€ / an. Les baux ont été conclus en 2011 et ont une durée de 20 ans soit jusqu'en 2031. Chiffre d'affaires annuel total sur les 4 sites de 54 k€.

Des travaux sont engagés ou à venir sur de nouveaux sites (Complexes sportifs Orvasserie Nord et Vigneau, Groupes Scolaires Soleil Levant, Condorcet et Bernardière). Enfin, la Ville dispose également d'une COT sur le site de Tougas avec la Ville d'Indre.

La Ville souhaite donner une suite favorable à cette recommandation mais se heurte à des difficultés de mise en œuvre. En effet, après un travail approfondi avec la conseillère aux décideurs locaux de la DGFIP, deux problèmes majeurs sont apparus :

- Nécessité de retracer dans le budget annexe l'ensemble des dépenses et des recettes concernant la production d'énergie photovoltaïque. Cela signifie qu'en premier lieu, il convient de transférer les panneaux acquis par la ville du budget principal vers le budget annexe. Deux problèmes apparaissent à ce stade :
 - o La non identification dans l'inventaire comptable de l'achat de panneaux, à l'époque intégré globalement à l'opération
 - o L'antériorité des travaux avant 2014, qui ne permet pas de retrouver le détail des factures dont la conservation est de seulement 10 ans

Nous avons donc questionné la DGFIP sur la possibilité d'intégrer les recettes sans inscrire à l'actif les panneaux, nous sommes toujours dans l'attente d'une position de l'administration.

- La nécessité d'avoir un budget annexe équilibré sans subvention du budget principal. Or à ce stade, l'équilibre n'est pas acquis. En effet, Les acquisitions de panneaux doivent faire l'objet d'amortissement comptable. La durée de vie des panneaux étant de 15 ans, il convient donc de prévoir un amortissement concordant, soit à hauteur de 15 ans. Cela génère donc une dépense de fonctionnement, qu'il faut compenser par une recette, en l'occurrence la revente de notre production à EDF. L'équilibre dans ce cas ne serait pas acquis, la recette de revente étant a priori plus faible que l'amortissement théorique et les risques de non production sont réels. Il convient de noter également que le budget annexe ne retrace que la production directe d'énergie, seraient donc exclues les conventions avec les exploitants des toitures et la COT Tougas. Or cela aurait permis d'intégrer des recettes qui auraient contribué à l'équilibre du budget.

Aussi, en accord avec les services de la DGFIP, nous proposons donc au 1er janvier 2025, d'isoler les flux et de traiter les impacts en terme de TVA tout en continuant notre travail d'investigation pour la création d'un budget annexe lié à la production d'énergie photovoltaïque.

Dispositif de maîtrise des risques (page 13)

La Ville a lu avec beaucoup d'attention la recommandation de la Chambre sur la formalisation du dispositif de maîtrise des risques. Lors de précédents contrôles, la CRC avait pu souligner l'intérêt à se doter d'outils de contrôle de gestion notamment. La Ville avait par la suite pu développer une organisation spécifique permettant le contrôle de gestion, des audits internes et externes, et une démarche appuyée d'évaluation, au sein de la Direction du Secrétariat Général et de l'Observatoire. Un renforcement du suivi des indicateurs, des tableaux de bord et des rapports d'activité avait également été impulsé par la collectivité permettant aujourd'hui d'asseoir une culture forte au sein des services autour de l'analyse partagée. Alors que la Ville vient de dépasser les 50 000 habitants, nous sommes conscients qu'il est dans notre intérêt de poursuivre et renforcer nos méthodologies et outils de fiabilisation de nos activités, quand bien même, comme cela est souligné dans le rapport provisoire, aucune anomalie n'a été détectée.

Ainsi, la Ville s'engage à initier un processus de structuration d'une stratégie de management des risques. Ce processus structurant reposera sur un calendrier de mise en œuvre pluriannuel. Pour la collectivité, et en se référant à la nomenclature du référentiel COSO de contrôle interne, il s'agit de se saisir de l'opportunité de formalisation que représente la structuration d'un dispositif de management des risques pour satisfaire à différents enjeux stratégiques :

- de conformité aux lois et règlements, de correcte exécution des obligations contractuelles ou conventionnelles auxquelles la Ville est tenue et de sécurisation de l'action publique ;
- d'efficacité et d'efficacités de la gestion dans une logique d'amélioration continue du service public. Il s'agit notamment des objectifs de performance opérationnelle et financière, ainsi que de sauvegarde du patrimoine de la collectivité comprenant les actifs, les agents ainsi que l'image de la Collectivité ;
- de garantie de continuité du service public délivré aux usagers ;
- de transparence dans le processus de fabrication de la décision politique et de l'action publique, ce qui recouvre la transparence et la qualité du reporting évaluée selon la fiabilité des procédures de collecte, le respect des délais fixés et la traçabilité des données fournies ;
- de développement, à l'échelle de l'organisation municipale, d'une culture partagée du management des risques.

Méthodologiquement, la Ville propose d'engager progressivement une démarche d'élaboration d'une stratégie de maîtrise des risques sur la période allant de fin 2024 à 2026 : adhésion auprès de l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI) et de la Conférence des Inspecteurs et Auditeurs Territoriaux (CIAT), formation des agents, mise en place des instances de pilotage, élaboration de cartographie des risques, détermination d'un processus de suivi...

S'agissant de l'élaboration de la cartographie des risques, la Ville entend se faire accompagner d'une assistance à maîtrise d'ouvrage externalisée et veiller à ce que le périmètre d'étude et d'analyse intègre les activités de la Ville et du CCAS. L'élargissement du périmètre aux autres structures liées à la Ville sera examiné au cours des études à venir.

Rattachement du service communication (page 15)

La Ville prend note de l'obligation de rattacher le service communication à l'administration et de l'intérêt de mieux distinguer les missions de l'administration de celles du cabinet. Elle s'engage à mieux dissocier les emplois de cabinet des emplois administratifs. La Ville prend par ailleurs note de l'observation sur les postes de collaborateurs de cabinet et y souscrit. Effectivement, si les anciennes

délibérations, devant dater du début des années 1980, n'ont pas été retrouvées lors de ce contrôle, aujourd'hui la Ville a bien évidemment dans ses pratiques le passage d'une délibération pour toute création ou modification de poste, y compris ceux du cabinet, comme cela a déjà été fait par délibération 2023-067 de Juin 2023 permettant les derniers recrutements de collaborateurs.

Durée de vie des équipements informatiques (page 16)

Concernant l'obsolescence du matériel informatique, la Ville tient à apporter des précisions importantes qui peuvent permettre de mieux appréhender la stratégie numérique conduite et notamment nuancer l'impression d'une fin d'usage à 5 ans des ordinateurs de la Ville.

La Ville de Saint-Herblain est déjà engagée dans une démarche de réflexion autour du numérique responsable comme la loi REEN l'impose aux collectivités de + de 50 000 habitants, anticipant une fois encore ses obligations en intégrant dès 2024 une stratégie du numérique responsable lors du rapport de développement durable qui sera présenté lors du conseil municipal de décembre 2024.

Pour ce faire, la Ville travaille de concert avec Nantes métropole, elle a d'ailleurs signé une convention en juin 2024 pour l'usage d'un outil permettant de mesurer l'empreinte carbone du parc et ainsi pouvoir orienter les efforts dans les mois et années à venir pour contenir les émissions de gaz à effet de serre générées par les systèmes d'information et tout particulièrement du matériel, alors même que le numérique est dorénavant au cœur de nos métiers et de nos pratiques.

Cette stratégie numérique responsable intégrera des pistes de travail tant sur la question de l'acquisition de matériel et de sa durée de vie, que sur la question de la fin de vie au sein de la collectivité et de possibilités de réemploi auprès de structures tierces, comme le permet la législation (cession à titre gratuit auprès d'associations habilitées, mise en ventes...).

Nous portons à l'attention de la Chambre une nuance : le périmètre « ordinateurs mairie » mérite ici en effet d'être précisé car dans les faits l'ensemble du parc géré par le SSITNR est dissocié en « parc mairie », restreint aux services municipaux d'une part, et en « parc écoles », à destination du monde éducatif dans les 15 groupes scolaires de la ville. A ce titre, si nous définissons une obsolescence de 5 ans, celle-ci ne s'applique qu'au parc « mairie ». En effet, à l'issue des 5 ans, une part des PC est redéployée dans les écoles, selon les besoins, tandis que l'autre part est adressée à une association, Alys 44, avec laquelle nous avons une convention. L'association reconditionne les PC et les remet sur le marché en proposant un accompagnement aux personnes éloignées du numérique. Les PC hors d'usage sont confiés à une entreprise en charge de la dépollution.

Par ailleurs, nous sommes contraints quoi qu'il en soit de concilier des enjeux pouvant être assez vite contradictoires, au regard notamment de questions de cyber sécurité auxquelles nous devons accorder une importance de plus en plus grande. La sécurité suppose la mise à jour des logiciels équipant les PC et des systèmes d'exploitation qui imposent des PC suffisamment puissants, ce qui est de nature à précipiter le renouvellement des machines, de même que les besoins de logiciels tiers indispensables à la sécurisation des PC (antivirus, VPN pour le télétravail...), indépendamment des logiciels métiers eux-mêmes.

C'est donc pour travailler en ce sens et poser sans cesse les bons compromis que la Ville a récemment restructuré son service informatique (CST du 29 novembre 2023) en plaçant la transformation numérique responsable au cœur des activités et organisant les équipes autour de 4 pôles dont un spécifiquement dédié aux infrastructures et à la cyber sécurité. De plus la stratégie numérique

responsable sera proposée au Conseil Municipal de décembre 2024 avec le rapport de développement durable de la Ville.

Cartographie des achats (page 17)

Globalement, sur la stratégie achats, la Chambre souligne une organisation bien structurée. En cela, les travaux conduits par les services sous le pilotage des élus, devraient permettre la validation d'une feuille de route des achats durables, à l'instar des SPASER pour les collectivités assujettis, d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, d'ici fin 2024, le travail de cartographie des achats sera réalisé afin de contrôler annuellement le respect des obligations en termes de commande publique en sécurisant la vision globale des besoins à l'échelle de la Ville. Cet outil permettra également d'identifier les segments d'achat ciblés par la loi AGEC et ainsi, faciliter l'atteinte des objectifs chiffrés et des obligations déclaratives associées. Par ailleurs, la Ville réfléchit également à une communication interne pour mieux faire connaître la loi AGEC et appliquer ses obligations.

Les risques financiers liée à une décentralisation très importante de l'exécution des contrats (page 17)

La Ville estime qu'elle réalise un provisionnement prudent et réaliste et tient à rappeler qu'une provision comptable n'est ni une dette, ni un passif éventuel. Elle s'apparente à une dette probable qui permet d'anticiper une charge ou un risque à venir et à ce titre relève d'une appréciation de la collectivité et devient obligatoire dès lors que :

- Le risque ou la charge doivent être nettement précisés quant à son objet,
- La réalisation du risque ou de la charge est encore incertaine mais des évènements survenus ou en cours, la rendent probable,
- L'échéance de la sortie de la ressource ou le montant ne sont pas connus précisément mais ils sont néanmoins évaluables avec une approximation suffisante

Comme l'indique la Chambre, la Ville a fortement déconcentré le suivi comptable et l'exécution des marchés dans les directions opérationnelles en s'appuyant notamment sur les cellules de gestion. Pour autant, dès lors qu'un risque important est relevé, les services juridiques et commande publique sont sollicités directement par les directions opérationnelles. Aussi, bien que le montant puisse paraître faible à la Chambre, la Ville estime qu'elle fait une appréciation réaliste permettant de provisionner de manière sincère face à un risque avéré et dont les évènements en cours rendent le risque probable. En effet, les premières difficultés rencontrées restent au niveau des directions. Elles sont le plus souvent maîtrisées à la fois dans leur montant et surtout dans un calendrier limité (année civile) et ne présente pas de risque majeur pour la ville. Par contre, pour un risque important nécessitant un suivi particulier et un traitement comptable, alors la direction interpelle à la fois les services juridiques et commande publique et la question du provisionnement est alors abordée avec le service Finances et Stratégie Financière qui en assure l'estimation et le suivi.

Toutefois, la Ville prend note de la remarque de la Chambre et entend rester vigilante à maintenir une appréciation prudente et réaliste du provisionnement pour risque ou charge à constituer.

Arrêtés de déport et système de déclarations d'intérêt (page 18)

La Ville est consciente des risques inhérents aux situations de conflits d'intérêts en matière de commande publique. Ainsi, deux situations ont pu être identifiées et ont donné lieu à un arrêté de déport. Les membres de la CAO sont informés au moment de l'installation de la commission de l'obligation qui leur est faite d'informer la Ville de tout intérêt personnel à une consultation portée à l'ordre du jour d'une commission. S'agissant des élus membres de la CAO, la Ville retient la proposition de la Chambre d'inscrire dans le règlement intérieur de la commission un dispositif de déclaration d'intérêts permettant de renforcer la prévention des risques. S'agissant des agents instructeurs des rapports d'analyse des offres, une réflexion sera engagée pour mettre en place un dispositif similaire de prévention des risques de conflits d'intérêts.

Achats récurrents hors marchés (page 18)

La procédure de contrôle interne des achats annuels via le fichier des mandats, est une composante essentielle de la cartographie des achats. Aussi, la Ville mettra en œuvre une nouvelle procédure pour permettre de mettre en exergue les familles d'achat à régulariser sur la période à venir. Il y a par ailleurs, une vigilance de la part des agents comptables au moment du passage de la commande qui bloquent toutes celles unitairement supérieures à 3 000 € HT mais ce contrôle reste perfectible et pourrait également être amélioré à l'avenir.

S'agissant des dépenses réalisées auprès d'ASI PROD et d'OSER FORETS VIVANTES, comme la Chambre le relève, la situation est régularisée depuis 2022 et 2023 par deux marchés « réservés ». Ce choix assumé par la Ville de travailler avec des structures de l'insertion implique un temps de passation des marchés publics souvent plus long mais qui semble indispensable pour développer l'intégration des considérations sociales dans les marchés publics. Ce secteur reste toutefois encore restreint et peu mature dans sa capacité à répondre aux marchés publics.

A ce jour, une situation reste à régulariser dont le montant annuel est largement inférieur à 40 000 € HT et dont la durée des prestations est incertaine. En effet, il s'agit des dépenses de sécurisation de sites identifiées par la Chambre concernant la pose et la location de porte anti-squat sur des équipements vides et en attente de démolition (VPSITEX). Pour les nouveaux besoins à venir, la Ville envisagera une procédure de marché public en conformité avec le code de la commande publique. Pour les portes déjà installées, la location se poursuivra avec le matériel déjà en place pour le gymnase du bourg (un remplacement serait complexe et les montants restent limités : loyer mensuel de 205,50€ HT).

Les travaux de cartographie des achats actuellement en cours permettront d'identifier plus précisément les dépenses pour lesquelles une procédure de marché public n'aurait pas été mise en place. Une nouvelle procédure de recensement dès la phase de « dialogue de gestion » (qui se déroule entre mai et juin en amont de la lettre de cadrage budgétaire) en y associant également le suivi de la loi AGEC est envisagée pour la préparation du budget 2026.

Faible taux d'exécution et inscriptions budgétaires (page 20)

La Ville s'est engagée dès 2020 sur un programme ambitieux d'investissement notamment en termes de rénovation de bâtiments publics. Toutefois, depuis le début de mandat les taux de réalisation ne sont pas au rendez-vous alors même que le travail sur les opérations est engagé. Fort de ce constat, la

Ville a donc procédé à un audit interne qui a conduit à identifier les écarts dont, comme le reprend justement la Chambre, 50 % sont liés à des aléas non maîtrisables.

Nous ne pouvons qu'observer que ces aléas externes perdurent, malgré l'éloignement de la crise Covid et le ralentissement de l'inflation. La situation économique des entreprises amenées à répondre aux appels d'offre est très difficile à anticiper. Concernant le pilotage des inscriptions budgétaires, la ville est consciente qu'elle doit redoubler de vigilance pour améliorer sa procédure d'inscription budgétaire des crédits d'investissement en faisant des ajustements au plus proche du vote du budget permettant ainsi d'avoir un taux de réalisation, à terme, amélioré. Par ailleurs, il est nécessaire de veiller à décorréler l'inscription budgétaire de l'avancement des projets qui nécessitent parfois des temps de concertation et d'études plus importants.

L'enjeu est de pouvoir améliorer le processus d'inscription budgétaire pour le BP 2025, sous réserve des nombreux aléas auxquels nous serons inévitablement confrontés dans l'attente de l'approbation de la loi de finances 2025. Par ailleurs, la Ville s'engage à étudier le dispositif des autorisations de programme et des crédits de paiement pour une mise en œuvre éventuelle au début du prochain mandat en fonction des résultats produits par l'ajustement de nos procédures.

Présentation de la PPI (page 21)

Conformément à la recommandation de la Chambre, la Ville s'engage à davantage détailler son plan pluriannuel d'investissement au conseil municipal et cela dès la campagne de préparation du budget 2025, dans le cadre du rapport d'orientations budgétaires 2025. Une version synthétique de la PPI sera ainsi proposée.

Bonification des subventions en lien avec la transition écologique (page23)

Concernant les associations, le graphique n°3 présentant les variations de concours financiers annuels des principales associations appelle une remarque complémentaire : ce concours financier repose à la fois sur les subventions et sur la valorisation en nature des équipements mis à disposition. De fait pour les associations sportives, les variations sont liées à une fluctuation du nombre d'heures d'utilisation des équipements entre 2019 et 2023 (voire à l'utilisation de nouveaux espaces) conduisant à une augmentation ou diminution des montants valorisés. Les subventions numéraires ont pu augmenter mais de manière beaucoup moins significatives. Par ailleurs, concernant certaines associations (Office herblinois des retraités, comité des œuvres sociales et culturelles), la Ville a procédé en 2023 au versement de subventions moins élevées que les années précédentes, au regard des fonds propres élevés de ces associations.

La Ville note avec une grande attention l'invitation de la Chambre à mettre en place rapidement, notamment pour les associations les plus importantes, des critères liés à la transition dans l'attribution des subventions. Effectivement, à la suite de l'OCPP, la Ville s'est engagée à mettre en place des critères bonifiés sur la transition pour les associations dans le cadre de leur demande de subvention au projet ou de fonctionnement. Les études sont actuellement en cours.

Concernant les associations « partenaires », c'est-à-dire le comité des œuvres sociales et culturelles (COSC), l'office herblinois des retraités, la maison des jeunes et de la culture, l'office du sport herblinois, le carré international, et les associations socio-éducatives (ASEC), si une acculturation à la classification financière climatique (budget vert) est nécessaire dès à présent, il conviendra d'étudier

précisément comment leur engagement dans la transition peut être traduit dans une éventuelle classification ou critérisation de subventionnement. Plusieurs éléments semblent à ce stade contraignants, à l'instar des obligations dévolues au COSC en termes d'action sociale, ou les financements tripartites avec la CAF pour les ASEC. Ces questionnements mériteront des expertises complémentaires.

SITUTATION FINANCIERE

Inventaire (page24)

Il est nécessaire de préciser que la Ville de Saint-Herblain s'est engagée dans une démarche proactive autour de la question de l'inventaire et notamment de l'inventaire physique avec l'accompagnement d'un cabinet extérieur. L'inventaire comptable est tenu par la collectivité depuis son obligation réglementaire en 1996 et est conforme aux informations suivis par le SGC de Saint-Herblain. Aussi, il paraît excessif d'écrire qu'avant 2024 la procédure d'inventaire comptable était insuffisante car elle respectait bien le cadre réglementaire. Toutefois, il est certain qu'il convient de finaliser les opérations de régularisation de l'inventaire comptable.

Avant septembre 2023, date de mise en place d'un inventaire physique à la ville, l'inventaire physique et comptable étaient fusionnés. Il était donc normal de maintenir des biens dans l'inventaire comptable même si ces derniers étaient totalement amortis. En effet, le tome 1 de l'instruction M57 indique « Une immobilisation entièrement amortie demeure inscrite au bilan tant qu'elle subsiste dans le patrimoine de l'entité sauf s'il s'agit :

- de frais d'études, de recherche et de développement (comptes 2031 et 2032) ou de subventions d'équipement versées (compte 204).
- d'immobilisations de faible valeur ou à consommation rapide sur décision de l'assemblée délibérante de l'entité ».

La mise en œuvre d'un inventaire physique à compter de septembre 2023 pour l'achat des nouveaux équipements et le travail en cours sur le recensement de l'existant devraient permettre d'aboutir en 2025 à un inventaire physique fiable. La traçabilité des biens devrait également être assurée avec l'acquisition d'un logiciel dont le déploiement commence dans les services. La Ville est vigilante à ce que l'activité d'inventaire devienne une activité récurrente au sein des services, afin d'une part de se prémunir des risques de perte ou de vols et d'améliorer la gestion de nos plans d'obsolescence d'autre part.

Immobilisations (page 25)

La Ville de Saint-Herblain avait déjà amorcé le travail de régularisation des immobilisations fin 2023 et le poursuit en 2024. Elle a déjà régularisé l'ensemble des dépenses inscrites aux comptes 2316 et 2312 pour 3 896 426.89 € et le travail se poursuit pour le compte 2313 et devrait s'achever en 2025. Ce travail va également s'accompagner d'un travail plus en profondeur dans le cadre de la préparation budgétaire 2025 pour inscrire les dépenses annuelles directement en compte 21 et non en compte 23 pour simplifier le traitement des encours. Cette démarche est le fruit d'un travail conjoint avec le SGC de Saint-Herblain qui sera par ailleurs annuel pour éviter les retards observés par la Chambre.

Trajectoire des dépenses et des recettes et niveau de rigidité des dépenses (pages 27 - 28)

La Chambre souligne que la trajectoire financière de la Ville est bonne et cohérente entre ses produits et ses dépenses. Il est effectivement notable que la dynamique de recettes de la Ville a permis de passer le cap de la crise sanitaire et de la crise inflationniste avec des capacités financières permettant de répondre aux besoins de service public et à l'accompagnement des agents. La réorganisation de la direction de l'éducation conduite en 2022-23 qui a eu pour fil conducteur à la fois une amélioration des services rendus aux enfants et aux parents et une réduction forte de la précarité des agents illustre bien cet engagement et ces capacités.

Aujourd'hui, le niveau de dépenses de masse salariale est effectivement élevé, avec un niveau au dernier compte administratif de 73.3%, jamais atteint. L'historique d'intervention en régie de la Ville, que la Chambre a utilement rappelé, impacte effectivement la répartition budgétaire entre chapitres. Le conseil de la Chambre qui vise à se fixer un objectif à ne pas dépasser pour diminuer la rigidité de nos dépenses est effectivement nécessaire à décliner. Cet indicateur sera donc systématiquement analysé, tout au long de la préparation budgétaire et lors des grandes étapes décisionnelles et constituera l'un des critères à respecter.

Taux de vacance de poste (page 28)

Afin d'éclairer utilement la Chambre, des précisions sont nécessaires sur le calcul de la vacance, car les observations lors du contrôle portant sur les années 2019 à 2023 reposaient sur une méthodologie que la Ville a fait évoluer pour l'élaboration du budget de masse salariale de son BP 2024. En effet, dans un contexte très tendu en matière de recrutement, la méthode précédente a été évaluée comme insuffisamment fiable, et conduisait à une sous consommation récurrente du chapitre 12. En 2024, une nouvelle méthode a donc été retenue. Le budget est ainsi construit à partir de la projection des postes effectivement occupés et des évolutions prévues. Cette méthodologie a d'ores et déjà eu pour effet d'augmenter le taux de réalisation projeté du chapitre 12.

Pour la préparation du BP 2025, l'analyse de la vacance se poursuit. Les postes vacants identifiés lors de l'extraction du mois de paie de référence sont analysés afin d'identifier les motifs de la vacance autour de 3 items :

- La vacance structurelle, liée aux mouvements naturels d'une collectivité et aux délais issus du processus de recrutement ;
- La vacance, souvent de longue durée, liée aux métiers en tension (ex : assistante maternelle, maçon, plombier, policier municipal...)
- La vacance liée à un défaut d'attractivité du fait, par exemple, de la faible quotité de temps de travail des postes proposés (ex : animateurs périscolaires).

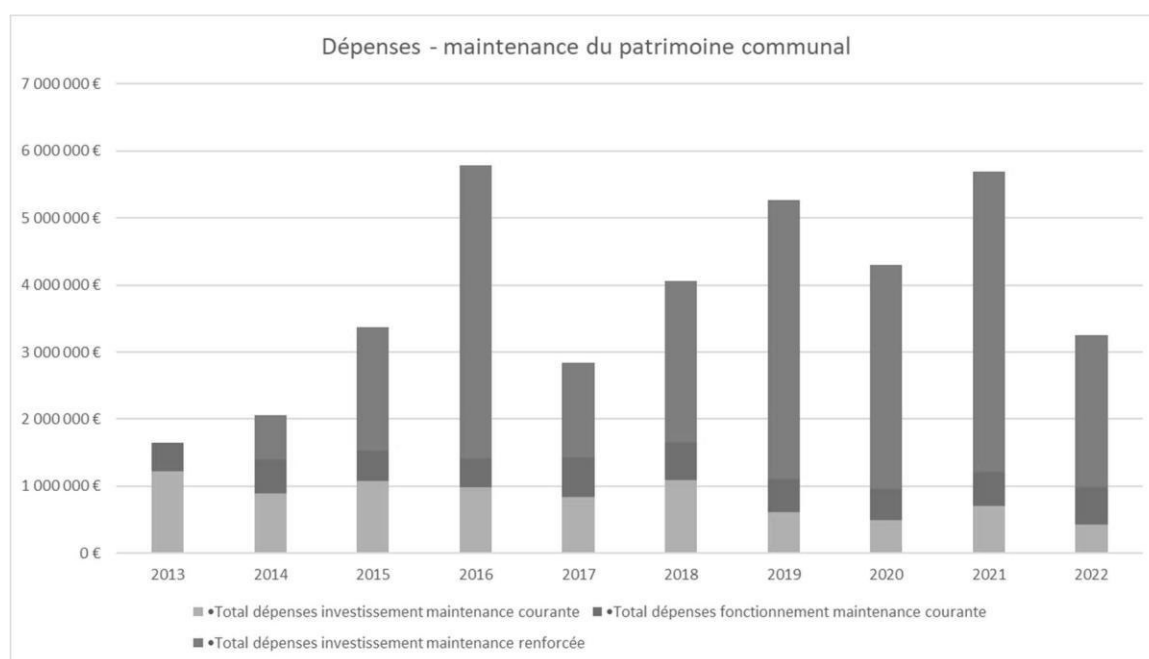
Dépenses d'équipement (page 30)

La Ville prend note de la suggestion de la Chambre de compléter ses indicateurs de suivi de l'investissement. Il conviendra de repérer les données comparatives les plus pertinentes pour compléter effectivement l'approche métier déjà existante. Ces éléments viendront compléter les analyses réalisées dans le cadre des tableaux de bord mensuels existants.

Maintenance et objectif de performance énergétique (pages 31 – 32)

Les données budgétaires indiquées dans le rapport provisoire (notamment graphique n°13) et concernant la maintenance du patrimoine communal n'intègrent pas les budgets de maintenance renforcée qui sont effectivement aujourd'hui répartis dans le plan pluriannuel d'investissement et qui ne permettent donc pas une lecture globale des investissements réalisés par la Ville dans ce domaine. En ce sens, la Ville entend les remarques de la Chambre visant à améliorer la lisibilité de la PPI en la matière.

Après reconstitution des budgets de maintenance, on constate une moyenne des dépenses sur 10 ans d'environ 3.8M€ TTC / an (document complet en annexe) et qui se décompose comme suit :



Afin de maintenir l'effort de maintenance, la Ville œuvre actuellement à la mise en place d'un nouveau schéma directeur immobilier et énergétique (SDIE) incluant le plan d'actions décret tertiaire déjà validé. Le diagnostic du patrimoine communal s'appuie sur le plan de maintenance renforcé 2013-2026 qui dédie plus de 70M€ à la maintenance et sur le décret tertiaire (41 sites concernés, consommation déjà réduite de 26% par rapport à l'année de référence) afin de renouveler le plan stratégique de patrimoine de la commune. L'objectif est clairement posé et consiste à :

- Affirmer une connaissance accrue du patrimoine communal bâti pour optimiser les surfaces,
- Être en adéquation avec les besoins et l'évolution de la population,
- Élaborer une stratégie immobilière visant la sobriété énergétique tant sur les bâtiments que dans les déplacements liés à leur activité.

Le diagnostic (audit technique, énergétique, occupationnel et financier) est en cours de finalisation et servira de support à la mise en place de différents plans d'actions : maintenance, rationalisation et optimisation occupationnelle, valorisation des actifs immobiliers et mode de gestion...

TRANSITION ECOLOGIQUE

Auto-évaluation et recentrage sur le champ de la transition écologique (page 34)

Il est intéressant de revenir sur les deux sujets soulevés ici par la Chambre : la pondération et le recentrage de l'analyse sur le champ de la transition. La Ville tient à rappeler les objectifs portés, priorisant ainsi les ambitions autour de la baisse de nos émissions d'équivalent CO2 et la préservation de la biodiversité, assumant pleinement un écart avec les déclinaisons habituelles du développement durable.

« Le plan de développement durable est un cadre général qui accompagne de nombreuses actions. Pour autant, de par son caractère généraliste, il n'est pas suffisant à lui seul, pour franchir l'obstacle face à nous et hisser au bon niveau nos efforts. [...] Les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité, doivent être poursuivis dans un contexte de raréfaction des ressources. Cet état de fait nous impose à la fois une meilleure utilisation des biens et des ressources (inventaire, plans d'obsolescence...) et une forte implication dans l'économie circulaire. Les enjeux de réemploi et de réutilisation sont régis notamment par la loi Anti Gaspillage pour une Economie Circulaire (AGEC) du 10 février 2020 (obligation de réemploi, réutilisation ou recyclage pour les biens achetés, obligations sur l'alimentation...) ainsi que la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 (qui fixe des obligations en matière de commande publique durable). »

C'est ensuite dans la déclinaison des outils (auto-évaluations, rapport de développement durable, plan d'actions issu du TETE...) qu'il nous est nécessaire d'être vigilant, pour ne pas perdre le cap qui est fixé. S'il est difficile au regard de l'article L2311-1-1 - Code général des collectivités territoriales¹, de nous départir totalement des objectifs de développement durable, un recentrage des auto-évaluations sur le champ de la transition écologique peut utilement s'opérer. Concrètement tout en pérennisant le travail réalisé par les directions, les 5 finalités de développement durable telles que déclinées à l'Article L110-1 du Code de l'environnement pourraient être regroupées en deux axes : la transition écologique et la cohésion sociale. Conformément au cadre de l'Agenda 2030, les 17 objectifs de développement durable pourraient ensuite être enchâssés comme éléments de définition des 5 finalités (cf. annexe n°1). A l'issue, apparaîtraient les deux grandes catégories :

- Transition écologique (lutte contre le changement climatique /transition vers une économie circulaire / préservation de la biodiversité)
- Epanouissement et cohésion sociale (cohésion sociale et solidarité / épanouissement de tous les êtres humains)

Cette simplification donne plus de lisibilité et permet le recentrage de l'analyse sur le champ de la transition écologique. Ce travail permet d'alimenter l'élaboration du rapport de développement durable que la Ville présentera en Conseil Municipal en décembre 2024.

Concernant la pondération, le point soulevé par la Chambre est essentiel : « ce déséquilibre assez fort pourrait inciter à envisager une pondération du domaine climatique au niveau de chaque fiche projet, afin de ne pas biaiser la prise de décision en faveur de projets malgré leur impact négatif sur le climat,

¹ « Dans les communes de plus de 50 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation et à contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable inscrits au programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies. [...] ».

compte tenu des conséquences cumulées ». La responsabilité que nous portons envers les habitants et usagers nous impose effectivement d’appréhender ces conséquences cumulées. Le cap est clairement donné concernant le climat, mais il ne faut pas négliger les autres exigences, les besoins sociaux et les nécessités de service public notamment.

Comme la Chambre le souligne, la collectivité est assujettie à des objectifs légaux chiffrés. La Ville accorde une attention toute particulière aux points réglementaires précisés dans le rapport. La veille juridique et le suivi des échéances doivent permettre de conforter le pilotage de la transition déjà solidement structuré.

Un autre point mérite d’être précisé pour mieux appréhender la démarche que la Ville a souhaité mettre en place : à la suite de l’auto-évaluation des projets et des activités, qui constituent finalement le diagnostic étayé de nos engagements, la Ville a fait le choix de s’appuyer sur le dispositif Territoire Engagé pour la Transition Ecologique (TETE), proposé par l’ADEME, pour planifier et décliner les actions. Cet outil de planification écologique sera également inclus dans le rapport de développement durable. Et c’est bien à travers ce plan d’actions que la corrélation entre les ambitions stratégiques et la déclinaison opérationnelle dans les directions pourra être suivie et mesurée.

Démarche de budget vert (page 35)

La Ville s’est engagée dans la présentation climatique de son compte administratif 2023 aussi bien sur le volet fonctionnement qu’investissement en se basant sur la méthode I4CE qui analyse les dépenses uniquement sous le prisme de l’atténuation des émissions de gaz à effet de serre. De ce fait, d’autres préoccupations sont ignorées comme la biodiversité, l’économie circulaire ou l’adaptation aux changements climatiques.

La Chambre fait par ailleurs référence à la nouvelle obligation prévue dans la loi de finances 2024 pour le compte administratif 2024 de présentation d’une annexe intitulée « Impact du budget pour la transition écologique » pour les dépenses d’investissement. Le décret d’application du périmètre de cette nouvelle annexe a été publié seulement le 16 juillet 2024. Il prévoit pour la présentation du compte administratif 2024, de retenir l’axe 1 de l’article 19 du règlement (UE) 2020/852 du parlement européen à savoir uniquement l’atténuation du changement climatique et pour le compte administratif 2025, l’axe 6 à savoir la préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. A compter de 2027, il faudra reprendre l’ensemble des axes.

Aussi, au vu des derniers éléments réglementaires et de la progressivité, les choix retenus par la Ville sont tout à fait dans les orientations prévues par le législateur et la méthode employée dès l’analyse 2023 ne devrait pas être remise en cause. Plus précisément sur la méthode, il conviendra effectivement de l’affiner au fil des ans pour inclure de nouvelles préoccupations comme la biodiversité. Il s’agissait bien pour l’année 2023 d’un premier exercice, qui reste perfectible, et qui doit faire l’objet d’ajustements dès 2024 concernant les seuils d’analyse, le traitement des dépenses de personnels et l’élargissement à l’ensemble de la taxonomie européenne à plus long terme. Les démarches engagées par la Ville au titre de la loi AGEC et de la loi REEN montrent bien la volonté de la collectivité de travailler en ce sens.

L’année 2024 sera encore une année de transition car l’étude sur le CA 2023 est arrivée en cours de réalisation du budget 2024. Aussi, des déclinaisons comptables vont être effectuées lors de la préparation du BP 2025 pour mieux identifier les dépenses favorables, voire très favorables (communication, formation, frais de déplacement...) dès la préparation budgétaire.

Depuis le compte administratif 2023, comme énoncé ci-avant, la Ville s'est engagée dans une démarche d'analyse climat de ses dépenses aussi bien en fonctionnement qu'en investissement allant au-delà des obligations réglementaires et anticipant les échéances. La Chambre recommande à la Ville d'aller encore plus loin en appliquant également la même méthode sur sa programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) et ce pour vérifier la cohérence de ses projections pluriannuelles avec les obligations liées à la transition écologique.

Dans un souci de cohérence, la Ville répond favorablement à cette recommandation. Une première présentation sur les opérations principales de la PPI pourrait être envisagée à l'automne 2025 permettant une présentation lors du ROB 2026. Elle l'étendra au fur et à mesure à l'ensemble de la PPI, avec notamment un enjeu fort au moment de la refonte de la PPI au début de mandat suivant.

Cette évolution devrait permettre d'anticiper les impacts des projets mais également prévoir les clauses à intégrer aux marchés à venir pour respecter la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre.

Achat de véhicules à faible émission et réduction du nombre de kilomètres parcourus (pages 37 et 38)

La Chambre souligne le fait que la Ville dépasse les objectifs d'achat de véhicules à faible émission. La Ville prend bonne note de l'observation de la Chambre concernant la déclaration des quotas de véhicules et est en train de régulariser sa déclaration.

L'invitation de la Chambre à définir un objectif de réduction du nombre de kilomètres parcourus, sera inclus dans l'axe 4 Mobilité du dispositif TETE et plus spécifiquement de l'action n° 4.1.2.8.5 « Réduire les déplacements liés à son activité ». Un travail de diagnostic et de plan d'actions sera conduit par direction sur l'année 2025 afin de viser une diminution du nombre de kilomètres parcourus. Ce travail s'appuiera également sur les actions de sensibilisation auprès des agents en faveur des déplacements décarbonés, sur la poursuite du déploiement des matériels de vidéoconférence de qualité dans les sites annexes et pourra également être mis en perspective avec les actions de formation et sensibilisation sur la conduite et les déplacements dans le cadre de nos contrats d'assurance.

Production d'énergies renouvelables (page 39)

En 2023, la consommation énergétique totale du patrimoine de la Ville de Saint-Herblain provenait effectivement à environ 21% d'énergies renouvelables, la Ville n'étant alors pas au niveau de ses obligations réglementaires. A ce jour, 30 bâtiments du patrimoine communal ont néanmoins recours à une énergie renouvelable :

- 14 équipements disposent d'une installation solaire thermique permettant la production d'eau chaude sanitaire,
- 1 médiathèque et 1 gymnase ont une production de chaleur par chaufferie biomasse,
- 14 équipements sont raccordés à un réseau de chauffage urbain alimenté principalement par des énergies renouvelables (entre 55% à 80% d'ENR suivant le réseau de chauffage urbain).
- 1 équipement a une production de chaleur et d'eau chaude sanitaire par une installation géothermique.
- 8 bâtiments bénéficient d'une électricité 100% renouvelable par le fournisseur d'électricité.

La Ville est également propriétaire de 4 installations photovoltaïques en revente totale (dont 1 en cours de raccordement) et loue 4 toitures à un investisseur privé. La Ville a également mis à disposition le terrain de l'ancienne décharge de Tougas pour une centrale photovoltaïque au sol de près de 35 000 m². La Ville est pleinement engagée pour augmenter la part d'énergies renouvelables dans sa consommation énergétique et a validé les premiers sites qui feraient l'objet d'une installation photovoltaïque avec un financement dédié sur le mandat de 400 000€ TTC prévu dans la programmation pluriannuelle d'investissement.

Les projets en cours d'installation d'énergie renouvelable concernent :

- Le raccordement à un réseau de chauffage urbain pour 8 bâtiments d'ici 2027-2028, dont 2 sont actuellement en cours de mise en service.
- La création de 4 centrales solaires photovoltaïques en toiture.
- La création d'ombrières photovoltaïques sur le parking de la piscine Bourgonnière avec une autoconsommation sur la piscine de l'électricité produite
- L'installation d'une pompe à chaleur géothermique sur le groupe scolaire Joli Mai.

La mise en œuvre de ces projets permettra d'atteindre une part de près de 40% d'énergies renouvelables dans la consommation de la Ville et donc de respecter l'objectif de 32% d'énergies renouvelables dans notre consommation d'ici 2030 (en prenant en compte une consommation stable d'ici 2030). La projection ci-dessous basée sur les projets en cours de déploiement permet de tracer la perspective de respect de nos obligations.



Par ailleurs, une étude complémentaire sur l'évaluation du potentiel solaire de l'ensemble des toitures des bâtiments communaux et des parcs de stationnements est également en cours actuellement. Cette étude proposera un plan de déploiement des installations photovoltaïques sur nos bâtiments et parkings qui permettra de respecter les différentes réglementations en vigueur.

Stratégie de rénovation des bâtiments (page 41)

Afin de réduire sa dépendance aux énergies fossiles et notamment le gaz, la Ville de Saint-Herblain œuvre pour permettre le raccordement de plusieurs de ses bâtiments aux réseaux de chauffage urbain (dont la part ENR est très importante) déjà présents sur le territoire ou prévus en développement. Par ailleurs, des études sont systématiquement menées à chaque remplacement de chaudière gaz afin d'étudier les alternatives possibles (biomasse, géothermie, réseau de chauffage urbain...). Les projets déjà validés concernent :

- Le raccordement à un réseau de chauffage urbain pour 8 équipements d'ici 2027-2028, dont 2 sont actuellement en cours de mise en service.
- L'installation d'une pompe à chaleur géothermique sur le groupe scolaire Joli Mai.

Concernant la soutenabilité financière du décret Tertiaire, les travaux d'amélioration énergétique intégrés dans le plan d'actions Décret Tertiaire sont déjà inscrits dans la PPI actuelle.

Achat durable et obligations en matière de réemploi et de recyclage dans la commande publique (page 42)

La Ville est consciente des progrès encore à réaliser pour respecter l'ensemble des obligations prévues par la loi AGEC en matière de réemploi et de recyclage dans la commande publique. Toutefois, elle s'est d'ores et déjà mise en conformité avec ses obligations déclaratives en publiant, en juin 2024, les données 2023. Les conclusions tirées des données publiées pour 2023 sont toutefois à nuancer dans la mesure où il est parfois difficile voire impossible d'obtenir les données nécessaires ou d'en assurer la fiabilité. La Ville a donc retenu une position prudentielle en ne déclarant que les données qu'elle était en mesure de justifier et en écartant les montants pour lesquels un doute pouvait subsister sur l'intégration notamment de matériaux recyclés.

Au-delà de la démarche de changement dans les pratiques d'achat, la loi AGEC pose de véritables problématiques de mise en œuvre dans son volet déclaratif. En effet, les familles d'achat ciblées sont souvent transversales à plusieurs directions et fournisseurs impliquant des remontées et échanges de données parfois complexes. La qualité de la donnée reste un enjeu majeur pour en tirer des conclusions fiables.

Dans une certaine mesure, le travail de cartographie pourra se montrer facilitateur. Toutefois, le travail à réaliser reste également conséquent du côté des opérateurs économiques afin d'assurer une remontée des données régulière et fiable. La Ville intègre désormais dans les marchés concernés cette obligation de transmission pour les titulaires. Ce travail de structuration et de transmission de la donnée est complexe et spécifique à chaque famille d'achat. En effet, il n'existe pas une méthode unique pouvant être dupliquée à l'ensemble des familles ce qui implique un temps de réalisation relevant du moyen terme.

La déclaration des données 2023 doit donc, selon nous, être interprétée comme un minimum de ce qui est déjà réalisé par la Ville (et que nous sommes en mesure de justifier) et non comme une photographie fiable de ce qui est réellement fait.

La Ville a pleinement intégré cette démarche de mise en conformité dans le cadre de sa politique d'achats. Comme déjà précisé, la Ville a souhaité s'engager dans la définition d'une feuille de route des achats durables, à l'instar des SPASER pour les collectivités assujetties. Cette feuille de route sera présentée au Conseil Municipal de décembre 2024.

La loi AGEC reste un outil en faveur d'une accélération du changement dans les pratiques d'achats qui ne peut attendre le seul calendrier de renouvellement des marchés. C'est pourquoi, des rencontres vont être organisées avec les titulaires en place pour évoquer les possibilités d'achats de produits contenant des matériaux recyclés. Dans le respect des règles de la commande publique, la Ville utilisera les outils à sa disposition pour expérimenter et développer les achats en réemploi.

La Ville tient à rappeler l'impact important en termes d'accompagnement au changement des acheteurs publics mais aussi des opérateurs économiques qu'impliquent ces achats en réemploi. En effet, dans le monde professionnel, l'achat reste très structuré autour d'une logique de produits « neufs » qui irrigue le choix du produit mais aussi les process d'achat. L'achat de seconde main par exemple nécessite de retravailler une partie de la procédure de passation de la commande. Nous l'expérimentons actuellement avec le marché d'acquisition de jeux en réemploi ou réutilisation qui nécessite une adaptation forte dans la manière de penser et réaliser l'achat au quotidien.

Dans le cadre de la relance des marchés, la Ville poursuit l'adaptation des contrats pour intégrer tant que possible les stipulations permettant de développer l'achat de produits intégrant des matériaux recyclés ou des biens en réemploi, en tenant compte notamment de l'offre existante via le développement du sourcing. Mais pour certaines familles d'achats, la Ville est parfois confrontée à l'absence d'offre permettant d'y répondre ou des offres trop limitées pour répondre à l'ensemble des acheteurs publics. C'est le cas par exemple des équipements de cuisine professionnels de seconde main ou intégrant des matériaux recyclés. A l'inverse, d'autres familles d'achat peuvent être couvertes par des marchés intégralement dédiés au réemploi ou à la réutilisation comme les jeux et les jouets, les livres et l'électroménager.

La Ville va poursuivre ses efforts, en travaillant sur les marchés de mobilier, d'équipements sportifs, de matériel de reprographie et des consommables.

Enfin, il est à noter que la stabilisation du cadre réglementaire est récente puisqu'un nouveau décret en date du 21/02/2024 est venu modifier le contenu des obligations tant dans les familles d'achats concernées que dans les objectifs chiffrés qui nécessite un travail d'adaptation permanent pour les acheteurs publics (dans la mise à jour des connaissances mais aussi dans la diffusion à tous les agents concernés). Du fait de l'organisation des achats à la Ville, un processus d'acculturation, de formation des agents dans l'ensemble des directions est nécessaire pour bien intégrer ces obligations et leurs évolutions. Comme déjà évoqué dans les documents transmis lors du contrôle, la Ville s'appuie notamment sur des journées de sensibilisation à l'achat durable et un plan de sensibilisation est programmé avec la communication interne. Il est également envisagé de s'appuyer plus fortement sur les cellules de gestion de chacune des directions pour formaliser, suivre et accompagner ces évolutions.

SOBRIETE FONCIERE

Consommation d'espace et artificialisation (pages 44 et suivantes)

Le rapport de la CRC a très justement mis en lumière la trajectoire du développement de la Ville de Saint-Herblain. En effet, après une période de consommation foncière assez importante qui s'est concentrée au début des années 2000 avec des opérations d'aménagement permettant à la fois d'accueillir des activités économiques et de nouveaux habitants, la Ville a, depuis l'adoption du PLUm

en 2019, considérablement réduit sa consommation foncière et concentré son développement sur des opérations de renouvellement urbains (en cours ou à venir) permettant de répondre aux objectifs de sobriété foncière mais aussi d'améliorer les aménités de la ville en apportant plus de mixité sociale et fonctionnelle.

Malgré ces efforts, la Chambre souligne qu'en termes d'efficacité foncière, Saint-Herblain a artificialisé une superficie environ deux fois plus importante pour accueillir un nouvel habitant ou un nouveau ménage que la moyenne observée à l'échelle de Nantes Métropole alors qu'elle se situe dans la moyenne concernant l'efficacité foncière des zones d'activités et des équipements. Cette analyse est à nuancer au regard des ratios de Rezé, seule commune de taille équivalente à l'échelle de la métropole et d'autres communes de taille similaire à l'échelle nationale. Ces différences peuvent s'expliquer du fait des spécificités de la ville, deuxième commune de la Métropole en nombre d'habitants qui accueille aujourd'hui quasiment autant d'emplois qu'elle ne compte d'habitants sur un périmètre relativement contraint.

Dans un contexte de crise du logement sur fond de mise en œuvre du ZAN, les collectivités se trouvent aujourd'hui dans une période charnière qui les amène à s'interroger sur leur modèle de développement.

Depuis plusieurs années, la Ville de Saint-Herblain s'inscrit dans le modèle et les objectifs de développement métropolitains. Aujourd'hui, la soutenabilité de ce modèle peut s'interroger et être mis en perspective avec notamment les enjeux de transition. En effet, la Ville n'atteint pas les objectifs ambitieux de production de logements du PLH. Si cette situation est aujourd'hui subie car liée à la crise du logement, elle permet de s'interroger sur le modèle de développement voulu pour la ville de demain et les modèles économiques permettant à la fois d'assurer l'équilibre financier des opérations sans renoncer à la qualité des logements ni à la mixité sociale.

PLU métropolitain et dynamique démographique (page 52)

Le périmètre concerné en zone 2AU sur l'Orvasserie n'est pas classifié dans une zone de type agricole en Ad. La modification n°2 du PLUm intègre bien l'ouverture partielle à l'urbanisation de ce périmètre en contact avec du tissu pavillonnaire. Les études à mener dans ce cadre permettront de dimensionner un projet respectant scrupuleusement les enjeux environnementaux. En l'occurrence, s'il s'avérait, par exemple, que la biodiversité présente n'était pas compatible avec un projet modeste d'urbanisation résidentielle modèle de type micro éco-quartier, la Ville envisagera l'évolution de ce secteur en N ou A.

Projet d'urbanisation en extension sur 12.5 ha (page 52)

Pour rappel, le projet d'aménagement de la Pâtissière est aujourd'hui composé d'un projet privé de logements (portage Loire Océan Développement) et d'un groupe scolaire. Si la zone 2AU devant accueillir ce programme s'étend sur 12,5 ha, les contraintes environnementales ont très vite réduit les secteurs réellement urbanisables. Dans le respect de la règle « éviter, réduire, compenser » seule la principale zone humide située au cœur de la future opération avait été en grande partie évitée, réduisant ainsi la surface réellement consommée à environ 8 ha, l'avancée des études environnementales et les difficultés à compenser ont abouti à une nouvelle réduction du projet afin d'éviter plus de surfaces de zones humides et surtout de minimiser au maximum l'impact sur les espèces protégées découvertes dernièrement sur le site. Plusieurs hypothèses sont aujourd'hui à l'étude et, selon le scénario retenu, la consommation foncière induite par le projet est estimée entre 0 et 5 ha.

Pour ce qui concerne le groupe scolaire, la Ville poursuit ses analyses sur la prospective scolaire en appui sur une étude de l'AURAN pour répondre aux besoins scolaires.

Stratégie foncière qui se déploie dans un cadre métropolitain (page 54)

Le sujet des compensations devient central pour beaucoup d'opérations d'aménagement, la gestion des projets est de plus en plus contrainte par les compensations dont le stock est limité. Aussi, l'articulation entre la proposition de nouvelles opérations et la prise en compte des enjeux de biodiversité impliquerait d'avoir une vision prospective, a minima sur 2 mandats, fondée sur la hiérarchisation de l'intérêt des différents projets en discussion et non uniquement à partir du calendrier de leur mise à l'agenda qui, lui, répond à d'autres impératifs. Le risque étant, bien évidemment, de consommer pour des projets sans réels enjeux stratégiques des espaces de compensation qui vont devenir rares. La Ville a sollicité la Métropole sur ce sujet pour avoir une analyse à l'échelle du territoire métropolitain qui permettrait à la fois d'avoir un recensement et une mutualisation des sites potentiels de compensation à travers un Atlas des sites de compensation.

Outils d'aménagement foncier (page 61)

Le sujet des surélévations est effectivement intéressant mais doit être traité à plusieurs échelles, car les objectifs poursuivis peuvent être de différentes nature. Aujourd'hui, la question des surélévations d'immeubles de logements ne s'est pas encore concrétisée sur la commune malgré l'intérêt porté par la Ville sur ce sujet, ce qui a donné lieu à une étude menée en 2018 par les services. Mais, avec la crise du logement, l'enjeu de sobriété foncière et les besoins pour certaines copropriétés de procéder et de financer des travaux lourds d'isolation thermique et de mise en accessibilité, le sujet est aujourd'hui, plus que jamais, d'actualité. Cette solution est d'ailleurs étudiée par Nantes Métropole pour le parc social avec des études sur certains immeubles tests qui, si elles sont concluantes, pourraient être mise en œuvre puis reproduites sur d'autres immeubles de la métropole.

Par ailleurs, les extensions par surélévation de maisons individuelles sont de plus en plus présentes sur le territoire herblinois. Bien que ces extensions ne créent pas de nouveaux logements, elles contribuent à la sobriété foncière en permettant l'évolution du logement en adéquation avec l'évolution de la cellule familiale et donc le parcours résidentiel et en réduisant le besoin en nouveaux logements.

Il y a très peu de surélévations dans le tissu économique. Dans le cadre de la modification N°2 du PLUm, dont l'approbation est prévue en février 2025, une évolution du règlement devrait permettre une modification dans ce sens pour des projets mixtes industrie/bureau dans certains secteurs identifiés au règlement graphique comme « périmètres de mixité productif-tertiaire ». Dans ces périmètres, les constructions relevant de la sous-destination « bureau » qu'elles soient ou non nécessaires à l'exercice d'une activité implantée dans le site seront autorisées à la double condition que le rez-de-chaussée soit réservé aux autres activités autorisées en UEm et que le bureau ne représente pas plus de 50 % de la surface de plancher totale de l'opération.

Au-delà de la densité, cette évolution répond à l'enjeu de faire émerger un nouveau modèle économique en zone UEm qui devrait permettre de sortir des opérations sur des terrains « bloqués » depuis plusieurs années.

Taxation de résidences secondaires (page 65)

S'agissant de la majoration de taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, il est difficile à ce jour faire un bilan de la mesure adoptée. En 2023, les bases ont été fortement majorées du fait des déclarations sur « GMBI – Gérer mes biens immobiliers ». Aussi, si la mesure doit permettre la réduction du nombre de résidences secondaires sur le territoire, elle restera à confirmer sur le long terme, la majoration de 20 à 50 % n'étant intervenue qu'en 2023. Pour autant la Ville fera un suivi spécifique de cette recette et pourra étudier le cas échéant la possibilité d'aller à la majoration maximale passant de 50 à 60 %.