

Le 20 novembre 2024

## Le Président

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

Réf. : ROD 2024-248

CRC Pays-de-la-Loire  
KPL GD240792 KJF  
20/11/2024

**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 Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de Grand Lieu Communauté, 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 communautaire. 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 notification<sup>1</sup>, ce document pourra être publié par la chambre et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

**Monsieur Johann Boblin**  
Président de Grand Lieu Communauté  
Parc d'activités de Tournebride  
1, rue de la Guillauderie - CS 30003  
44118 La Chevrolière

---

<sup>1</sup> 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 communautaire et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

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

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

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* ».

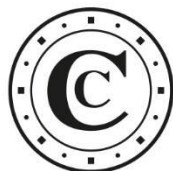
Il prévoit ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque 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 Président, l'expression de ma considération distinguée.



**Luc HÉRITIER**



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

## **GRAND LIEU COMMUNAUTE**

**(Département de Loire-Atlantique)**

Exercices 2019 et suivants

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>1 UNE INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE À APPROFONDIR.....</b>	<b>11</b>
1.1 Un périmètre stable depuis la création de l'EPCI et une gouvernance qui permet une représentation équitable des communes membres .....	11
1.2 La politique fiscale et financière de la communauté de communes.....	12
1.2.1 Une politique fiscale marquée par la stabilité des taux .....	12
1.2.2 Les relations financières entre l'EPCI et les communes membres .....	12
1.2.2.1 Les flux financiers associés à la répartition des compétences et charges .....	12
1.2.2.2 Une solidarité financière mise en œuvre par l'EPCI de façon particulièrement dynamique et généreuse .....	13
1.3 Des compétences communautaires qui pourraient être enrichies.....	14
1.4 Des mutualisations qui pourraient être développées .....	15
<b>2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....</b>	<b>16</b>
2.1 L'architecture budgétaire .....	17
2.2 Une information financière qui peut être améliorée.....	18
2.2.1 Des rapports d'orientation budgétaires qui peuvent être complétés .....	18
2.2.2 Une information incomplète sur le site internet de la communauté de communes.....	18
2.3 Le budget n'est pas suffisamment sincère en investissement .....	19
2.4 Une qualité comptable globalement satisfaisante même si quelques points doivent faire l'objet d'améliorations .....	20
2.4.1 La comptabilité d'engagement n'est pas pleinement effective mais s'est améliorée sur la période contrôlée .....	20
2.4.2 Le cadrage des procédures internes permet de limiter les délais de mandatement et de paiement .....	22
2.4.3 La fiabilité des informations patrimoniales peut être améliorée .....	22
2.4.4 Les provisions .....	23
<b>3 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE .....</b>	<b>25</b>
3.1 L'évolution des produits et charges de gestion .....	26
3.1.1 Des produits de gestion en forte hausse mais une autonomie fiscale qui régresse nettement du fait des réformes nationales.....	26
3.1.2 Des charges de gestion en hausse plus rapide que les recettes et sans transfert de compétences ni création de services communs .....	28
3.1.3 Un niveau d'autofinancement satisfaisant et stable sur la période 2019-2023.....	30
3.2 Des investissements très majoritairement autofinancés .....	31
3.3 L'encours de la dette et les ratios d'endettement .....	33

3.4 Un niveau pléthorique de fonds de roulement et de trésorerie.....	35
3.5 La capacité de financement au regard du programme d'investissements communautaire .....	36
4 UNE FONCTION ACHAT À AMÉLIORER .....	38
4.1 L'organisation de la fonction achat de Grand Lieu Communauté .....	38
4.2 L'échantillon de marchés contrôlé par la chambre révèle des irrégularités .....	38
4.2.1 Le marché relatif au schéma directeur des eaux pluviales .....	38
4.2.2 Le marché relatif à l'entretien des espaces verts.....	40
4.2.3 Le marché relatif aux investigations télévisuelles et aux contrôles préalables à la réception des travaux d'assainissement .....	41
4.2.4 Le marché relatif à la gestion des aires d'accueil communautaires des gens du voyage.....	41
5 UNE GESTION ÉCONOME DE L'ESPACE, QUI POURRAIT TOUTEFOIS ÊTRE AMÉLIORÉE .....	42
5.1 Un objectif de sobriété foncière promu depuis longtemps par la loi qui devrait être fortement renforcé avec l'entrée en vigueur prochaine du dispositif « zéro artificialisation nette » (ZAN) .....	42
5.2 La présence, en Loire-Atlantique, de deux bases de données en libre accès permettant d'identifier les modes d'occupation des sols et de mesurer l'artificialisation .....	44
5.3 Un rythme d'artificialisation qui a globalement baissé depuis 2009 malgré une augmentation en 2019/2020 .....	46
5.4 Une consommation d'espace dont l'efficacité est faible.....	50
5.4.1 L'efficacité foncière des zones d'habitat .....	50
5.4.2 L'efficacité foncière des zones d'activité.....	51
5.5 Une politique d'urbanisme et d'aménagement qui relève avant tout de l'échelon communal et gagnerait à être dotée d'un plan local d'urbanisme intercommunal.....	52
5.5.1 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz comporte des objectifs de sobriété foncière que doivent intégrer les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes membres .....	52
5.5.2 Les plans locaux d'urbanisme communaux examinés par la chambre intègrent l'exigence de sobriété foncière mais certains pourraient aller plus loin pour optimiser les zones accueillant des activités économiques .....	54
5.5.3 L'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) faciliterait la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation sur le territoire de Grand Lieu Communauté.....	55
5.6 Une intervention foncière à parfaire.....	55
5.7 Des zones d'activités économiques (ZAE) qui intègrent l'exigence de sobriété foncière mais dont la gestion pourrait être améliorée.....	56
5.7.1 Présentation des ZAE communautaires.....	56
5.7.2 Un inventaire des ZAE à finaliser .....	58

5.7.3 Une stratégie de développement économique qui intègre l'exigence de sobriété foncière mais n'apparaît pas suffisamment opérationnelle .....	59
5.7.4 Une politique de commercialisation du foncier économique communautaire qui pourrait intégrer le bail à construction afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation des ZAE .....	61
5.8 Des espaces naturels et agricoles dont la protection pourrait être renforcée .....	62
5.9 L'EPCI dispose de peu de leviers fiscaux pour favoriser une gestion économe du foncier .....	63
<b>ANNEXES.....</b>	<b>66</b>
Annexe n° 1. Données d'ensemble .....	67
Annexe n° 2. Fiabilité des comptes .....	68
Annexe n° 3. Situation financière .....	71
Annexe n° 4. Glossaire.....	73

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les comptes et la gestion de Grand Lieu Communauté (41 000 habitants environ) pour les exercices 2019 et suivants sur les thématiques de la fiabilité des comptes, l'analyse financière, les compétences exercées par l'intercommunalité, les marchés publics et la sobriété foncière, ce dernier thème ayant fait l'objet d'une analyse à compter de l'exercice 2005.

***Grand Lieu Communauté tient compte du principe de sobriété foncière sur son territoire mais pourrait aller plus loin dans sa mise en œuvre***

Afin notamment de protéger la biodiversité et les espaces naturels et agricoles, la sobriété foncière est promue depuis longtemps par la législation et devrait être fortement renforcée avec l'entrée en vigueur future du dispositif mis en place par la [loi Climat et Résilience du 22 août 2021](#) qui fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables doivent être déclinées dans les documents d'urbanisme à partir de fin 2024 et ne sont donc pas encore opposables juridiquement.

Le rythme de l'artificialisation a d'ores et déjà globalement baissé sur le territoire communautaire depuis 2009, malgré une augmentation en 2019/2020, atypique par rapport aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) limitrophes : Grand Lieu communauté l'explique par l'achèvement, en 2019, de l'aménagement du parc d'activités de Tournebride, situé sur la commune de la Chevrolière, d'une superficie de 30 hectares, et par le lancement, en 2020, des travaux relatifs à de futurs lotissements d'habitation, d'une superficie d'environ 10 hectares, sur la commune du Bignon. La chambre observe que l'efficacité de cette consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) est faible : ainsi, pour accueillir chaque nouvel emploi entre 2009 et 2020, une moyenne de 1 040 m<sup>2</sup> a été artificialisée sur le territoire de la communauté de communes, ce qui est six fois plus que ce qui est observé à l'échelle départementale et environ deux fois plus qu'à l'échelle régionale.

Les plans locaux d'urbanisme communaux examinés par la chambre intègrent l'exigence de sobriété foncière mais certains pourraient toutefois aller plus loin, en particulier afin d'améliorer cette faible efficacité foncière, par exemple en supprimant les règles limitant la hauteur des bâtiments dans les zones accueillant des activités économiques. Les communes membres de Grand Lieu Communauté se sont toutes opposées à la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) prévu par la [loi du 24 mars 2014 dite loi « ALUR »](#). L'élaboration d'un PLUi faciliterait la mise en œuvre de la politique d'aménagement sur le territoire communautaire par un document d'urbanisme unique et cohérent, révisé selon une fréquence identique et unique contrairement à la situation actuelle, et offrant de plus la possibilité d'adopter un projet global et transversal. Le [SCOT du Pays de Retz](#) fixe d'ailleurs des cibles chiffrées de réduction de la consommation d'espace à l'échelle des communautés de communes, qui seraient dès lors plus faciles à suivre et à atteindre dans le cadre d'un PLUi qu'avec les actuels PLU communaux.

La gestion des zones d'activités économiques (ZAE), qui relève exclusivement de la communauté de communes, intègre l'exigence de sobriété foncière dans le cadre d'une stratégie couvrant la période 2023-2033. Elle n'apparaît toutefois pas suffisamment opérationnelle dès lors qu'elle n'intègre pas assez d'objectifs précis et ne comporte pas de méthodologie pour en assurer le suivi et en faire le bilan. En outre, l'EPCI pourrait expérimenter, dans sa politique de commercialisation des parcelles de ses parcs d'activités, le bail à construction plutôt que de céder systématiquement celles-ci aux entreprises, ceci afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation du foncier économique. Cette recommandation de la chambre est partagée par le président de l'EPCI, qui entend recourir à cet outil dès 2025.

Enfin, malgré les protections apportées par les documents d'urbanisme, l'artificialisation du territoire de Grand Lieu Communauté a touché en priorité les terres agricoles. Entre 2010 et 2020, la surface agricole utilisée (SAU) a ainsi perdu 234 hectares et le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 275 à 214 sur la même période. L'EPCI pourrait donc, en lien avec le département de la Loire-Atlantique et les communes membres, étudier la pertinence d'outils supplémentaires de protection, comme les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN), qui permettent de lutter contre les phénomènes spéculatifs ou de rétention foncière, de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols. Par ailleurs, la réduction de son périmètre ne peut en principe intervenir que sur décret ministériel.

### ***Une intégration communautaire qui pourrait être approfondie***

Le périmètre de Grand Lieu Communauté couvre neuf communes et s'est avéré très stable dans le temps puisqu'il est resté le même depuis la création de l'EPCI en 1993. Par ailleurs, la gouvernance de la communauté de communes permet une représentation équitable des communes membres. Enfin, la pression fiscale exercée sur les habitants de Grand Lieu Communauté est moins forte que la moyenne observée à l'échelle des EPCI. Les taux des taxes locales votés par Grand Lieu communauté pendant la période sous revue n'ont d'ailleurs pas évolué.

Les flux financiers entre la communauté de communes et les communes membres laissent apparaître que la solidarité communautaire est mise en œuvre de façon dynamique par l'EPCI. Toutefois, la chambre observe que l'intégration communautaire de Grand Lieu Communauté pourrait être approfondie dès lors que des compétences stratégiques, telle l'élaboration du plan local d'urbanisme précité, restent communales, et que les mutualisations de services sont très limitées.



***Une situation financière confortable mais un budget qui manque de sincérité en ce qui concerne les dépenses d'investissement***

La situation financière de Grand Lieu Communauté peut être qualifiée de confortable sur la période au contrôle : sa capacité d'autofinancement est stable et d'un niveau très satisfaisant. Fin 2023, le budget principal de l'EPCI disposait d'une trésorerie importante de quelque 12,4 M€, supérieure de 17 % à la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique. La capacité de désendettement de la communauté de communes est de 5,3 années et s'est améliorée depuis 2019. Toutefois, la chambre relève, d'une part que les charges augmentent plus que les produits ce qui peut à terme générer un « effet de ciseaux », ce qui doit conduire la communauté de communes à la vigilance et, d'autre part, que la capacité d'autofinancement totale de l'EPCI dépend pour plus d'un tiers (37 %) du budget annexe assainissement. Enfin, la chambre invite l'EPCI, pour le financement des investissements à venir, à privilégier le prélèvement sur son fonds de roulement, qui est en effet pléthorique, plutôt que de recourir à l'emprunt.

L'EPCI devra par ailleurs fiabiliser son budget en établissant des inscriptions réalistes en investissement. En effet, le taux d'exécution des dépenses d'investissement est de seulement 52 % en moyenne sur les cinq années examinées par la chambre avec une dégradation tout au long de la période, pour chuter à 35 % en 2023. Ces prévisions doivent donc être améliorées afin de donner une image sincère du budget à l'assemblée délibérante et aux contribuables locaux. En outre, Grand Lieu Communauté doit améliorer la comptabilité d'engagement en enregistrant les dates d'engagement et de service fait pour l'ensemble de ses dépenses et recettes.

***La chambre a relevé des irrégularités dans la procédure de passation de certains marchés publics***

Le contrôle d'un échantillon de marchés publics passés par Grand Lieu Communauté a révélé des irrégularités, notamment au regard du principe de transparence de la commande publique posé par l'[article L. 3 du code de la commande publique](#). Est concernée en particulier la mise en œuvre de la procédure de passation des marchés portant sur le schéma directeur des eaux pluviales et sur l'entretien des espaces verts, dans le cadre de laquelle les offres des entreprises ont été sélectionnées en application de sous-critères irréguliers.

La chambre recommande donc à l'EPCI de se conformer systématiquement aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Améliorer l'information des élus et des citoyens en assurant de manière pérenne la mise en ligne systématique, sur le site internet de la communauté de communes, des notes explicatives de synthèse afférentes aux budgets et aux comptes financiers uniques (articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT).

**Recommandation n° 2.** : Inscrire chaque année, dès 2025, des sommes réalistes et sincères en investissement, permettant d'en améliorer le taux d'exécution (articles L. 1612-4 et L. 1612-20 du CGCT).

**Recommandation n° 3.** : Améliorer la comptabilité d'engagement en enregistrant les dates d'engagement et de service fait pour l'ensemble des dépenses et recettes dans l'outil comptable de l'EPCI (article L. 2342-2 du CGCT et instruction budgétaire et comptable M57).

**Recommandation n° 4.** : Se conformer systématiquement aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence (article L. 3 du code de la commande publique).

**Recommandation n° 5.** : Favoriser la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

**Recommandation n° 6.** : Finaliser dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025, l'inventaire des zones d'activités économiques communautaires (article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme).

**Recommandation n° 7.** : Intégrer de façon systématique à la stratégie de développement économique communautaire et à son programme d'actions des objectifs de sobriété foncière suffisamment précis et une méthodologie pour en assurer le suivi, et opérer effectivement ce suivi à intervalles réguliers.

**Recommandation n° 8.** : Expérimenter dans les zones d'activités économiques communautaires la conclusion de baux à construction, au plus tard en 2025.

**Recommandation n° 9.** : Se rapprocher des communes membres et du département de la Loire-Atlantique afin d'étudier la pertinence de la création d'un PEAN sur le territoire communautaire.

## INTRODUCTION

### *Procédure*

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Grand Lieu Communauté pour les exercices 2019 et suivants. Son contrôle a porté sur la fiabilité des comptes, l'analyse financière, les compétences exercées par l'intercommunalité, les marchés publics et sur la sobriété foncière, ce dernier thème ayant fait l'objet d'une analyse à compter de l'exercice 2005.

Les lettres d'ouverture de contrôle ont été adressées le 16 janvier 2024 au président en fonctions de l'EPCI et ordonnateur depuis 2014, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur, qui en ont accusé réception le 18 janvier suivant. Le comptable public a été informé de l'ouverture du contrôle le 16 janvier 2024.

L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 6 février 2024 avec l'ordonnateur en exercice et le 19 février suivant avec son prédécesseur. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu avec l'ancien ordonnateur le 29 mai 2024, et le 4 juin 2024 avec l'ordonnateur en exercice.

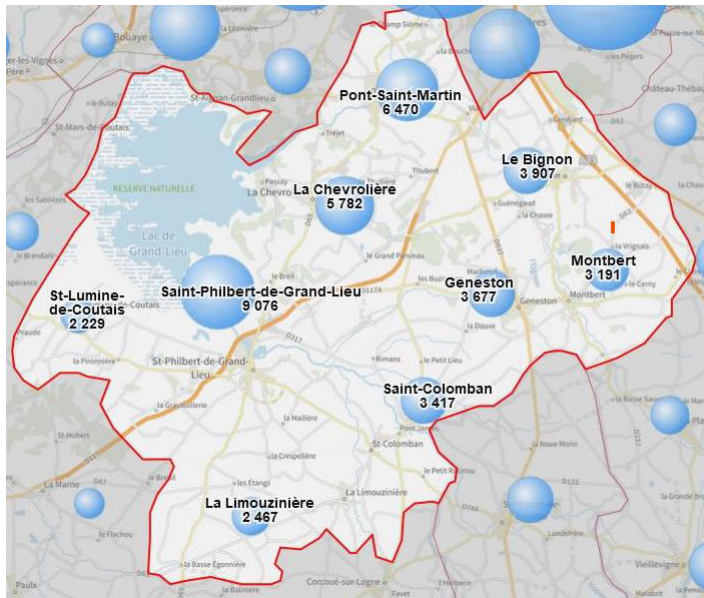
La chambre a délibéré son rapport d'observations provisoires lors de sa séance du 25 juin 2024. Ce dernier a été notifié dans son intégralité à l'ordonnateur en exercice et des extraits ont été notifiés à l'ancien ordonnateur, au président du conseil départemental de Loire-Atlantique, et aux ordonnateurs des neuf communes membres de l'EPCI.

Après analyse des réponses qui lui sont parvenues dans le cadre de la contradiction, la chambre a délibéré le 8 octobre 2024 son présent rapport à fin d'observations définitives.

### *Présentation de Grand Lieu Communauté*

Créée en 1993, la communauté de communes de Grand Lieu (CCGL), devenue depuis 2021 Grand Lieu Communauté (GLC), est située en deuxième couronne de la métropole de Nantes, au sud du département de la Loire-Atlantique et à proximité immédiate de la Vendée. Elle regroupe neuf communes pour une superficie totale de 260 km<sup>2</sup>. Son siège est situé à La Chevrolière. Le territoire est marqué par la présence du lac de Grand Lieu, classé comme réserve naturelle nationale pour sa plus grande partie (26,946 km<sup>2</sup>) et réserve naturelle régionale pour sa partie orientale (6,558 km<sup>2</sup>).

### Carte n° 1 : Situation géographique et populations communales de Grand Lieu Communauté



Source : CRC d'après Géoportail IGN et données INSEE Populations légales 2019

Grand Lieu Communauté compte 40 900 habitants environ<sup>1</sup>. Sa commune la plus peuplée est Saint-Philbert-de-Grand-Lieu (9 300 habitants environ). La variation de sa population enregistre une croissance soutenue, de + 1,4 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2020 (cf. tableau en annexe). Elle est supérieure à la croissance, déjà importante, de la population départementale, deux fois plus vive que la progression régionale et cinq fois plus que celle observée à l'échelle de la France métropolitaine. Cette progression démographique est due tant à la variation de son solde migratoire que de son solde naturel. Enfin, l'EPCI compte une population qui est plus jeune qu'au niveau national<sup>2</sup>.

La situation économique et sociale des habitants de Grand Lieu Communauté (cf. annexe n° 1) apparaît plutôt favorable, avec notamment un taux de pauvreté près de deux fois moins important qu'au niveau départemental et près de trois fois moins qu'au niveau national. La médiane de revenus par unité de consommation est très proche de celle du département, laquelle est supérieure de 5 % à la médiane nationale. Le taux de chômage du territoire, de 7,1 % en 2020, était inférieur d'un tiers à celui de la région (10,4 %) et inférieur de 43 % au taux national (12,3 %). Le territoire est en effet marqué par un tissu économique dynamique. L'EPCI compte 16 parcs d'activités où sont installées, en 2023, 482 entreprises qui comptabilisent 8 200 emplois.

<sup>1</sup> Source : INSEE.

<sup>2</sup> Les moins de 59 ans représentaient en effet, en 2020, 79,8 % des habitants contre 73,7 % au niveau national (Source : Insee).

# 1 UNE INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE À APPROFONDIR

## 1.1 Un périmètre stable depuis la création de l'EPCI et une gouvernance qui permet une représentation équitable des communes membres

Le périmètre de Grand Lieu Communauté est réparti entre trois bassins de vie<sup>3</sup> : Saint-Philbert-de-Grand-Lieu<sup>4</sup>, Aigrefeuille-sur-Maine<sup>5</sup> et Nantes Métropole<sup>6</sup>. Il n'est donc pas parfaitement cohérent au regard des dispositions du [2° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT). Toutefois, ce périmètre de neuf communes membres s'est avéré très stable, étant resté le même depuis la création de l'EPCI en 1993.

La répartition des 42 sièges au sein du conseil communautaire respecte le poids démographique respectif des communes membres<sup>7</sup>.

Le même constat peut être fait en ce qui concerne le bureau communautaire, dont la composition associe de façon satisfaisante l'ensemble des communes. Il est composé d'un président et de huit vice-présidents, ces neuf postes étant occupés par les neuf maires des communes membres. Chaque vice-président est chargé d'une compétence communautaire<sup>8</sup>. Des commissions et groupes de travail afférents se réunissent régulièrement.

Par ailleurs, l'EPCI a mis en place un comité consultatif, composé de 29 représentants de la société civile et de neuf élus issus des neuf communes du territoire, visant à collecter des contributions citoyennes sur certaines thématiques comme la mobilité, l'environnement ou encore les équipements aquatiques.

Enfin, Grand Lieu communauté s'est dotée d'un pacte de gouvernance par délibération de son conseil communautaire du 16 février 2021<sup>9</sup>, dont l'objectif est de renforcer la transparence et la représentativité de chaque commune membre dans le processus décisionnel.

---

<sup>3</sup> Le bassin de vie étant, selon l'INSEE, le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

<sup>4</sup> Communes de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, La Chevrolière, La Limouzinière, Saint-Colomban, Saint-Lumine-de-Coutais (Source : INSEE).

<sup>5</sup> Communes de Montbert et Geneston (Source : INSEE).

<sup>6</sup> Communes de Pont-Saint-Martin et Le Bignon (Source : INSEE).

<sup>7</sup> 2 représentants pour Saint-Lumine-de-Coutais ; 3 représentants pour La Limouzinière ; 4 représentants pour les communes du Bignon, Geneston, Montbert et Saint-Colomban ; 6 représentants pour La Chevrolière et Pont-Saint-Martin ; 9 représentants pour Saint-Philbert-de-Grand-Lieu.

<sup>8</sup> Espaces et bâtiments communautaires ; assainissement ; environnement et transitions ; finances et mutualisations ; gestion des déchets ; urbanisme et habitat ; mobilités ; pratiques sportives et aquatiques et santé.

<sup>9</sup> [Article L. 5211-11-2 du CGCT](#).

## 1.2 La politique fiscale et financière de la communauté de communes

### 1.2.1 Une politique fiscale marquée par la stabilité des taux

Le potentiel fiscal par habitant est assez homogène sur le territoire communautaire<sup>10</sup>. Ainsi, toutes les communes de l'EPCI possèdent un potentiel fiscal compris entre 501 et 750 € par habitant, à l'exception des communes du Bignon et de la Chevrolière qui sont placées dans la tranche immédiatement supérieure, à savoir entre 751 et 1 000 € par habitant<sup>11</sup>. Cela signifie dès lors que les valeurs locatives des biens immobiliers présentent peu d'écarts d'une commune à l'autre.

Les taux des taxes locales votés par Grand Lieu communauté pendant la période sous revue se caractérisent par leur stabilité puisqu'ils n'ont pas évolué.

En outre, la pression fiscale exercée sur les habitants de la communauté de communes est moins forte que la moyenne observée à l'échelle des EPCI à fiscalité propre.

**Tableau n° 1 : Taux d'imposition votés par Grand Lieu Communauté et taux moyens votés par les EPCI à fiscalité propre en 2020 (en %)**

	<i>Taxe d'habitation</i>	<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	<i>CFE</i>
<b>Taux votés par Grand Lieu Communauté en 2020</b>	7,97	0,75	2,65	23,99
<b>Taux moyens observés dans les EPCI à fiscalité propre en 2020</b>	9,13	3,25	11,57	26,13

Source : DGFIP.

### 1.2.2 Les relations financières entre l'EPCI et les communes membres

#### 1.2.2.1 Les flux financiers associés à la répartition des compétences et charges

Du fait de la mise en place du régime de la fiscalité professionnelle unique et en application du principe de neutralité budgétaire, la communauté de communes se substitue aux communes membres pour la perception de la fiscalité qu'elle leur reverse. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) est quant à elle chargée d'évaluer le montant des charges transférées à l'EPCI de façon à procéder à une juste déduction sur l'attribution de compensation versée aux communes membres.

<sup>10</sup> Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

<sup>11</sup> Source : [données 2021 de l'observatoire du département de la Loire-Atlantique](#).

En l'occurrence, le conseil communautaire a adopté le rapport de la CLECT du 6 juin 2018 par délibération du 18 septembre suivant en retenant un montant total d'attributions de compensation de 2,36 M € pour 2018, montant qui n'a pas été modifié depuis lors, aucun nouveau transfert de compétence n'ayant en effet eu lieu depuis. Les communes du Bignon (23 % du montant total de l'AC), de la Chevrolière (21 %) et de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu (17 %) sont les trois communes qui perçoivent le plus d'AC de la part de l'EPCI.

Les charges liées à des équipements sont quant à elles calculées sur la base d'un coût moyen annualisé qui intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement, les charges financières et les dépenses d'entretien, conformément aux dispositions du [IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts](#) (CGI).

En revanche, en ce qui concerne les charges de fonctionnement, lesdites dispositions précisent qu'elles sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert et que, dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. Or, à la lecture du rapport de la CLECT du 6 juin 2018 et des autres pièces produites lors du contrôle, il apparaît que cette dernière n'a pas exprimé de choix entre ces deux options. Sur cette question importante relative aux relations financières entre l'EPCI et les communes membres, le président de l'EPCI a précisé, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que la commission a choisi d'évaluer le calcul des charges de fonctionnement liées aux transferts de compétences sur la base des comptes administratifs des exercices précédents. La chambre rappelle toutefois à l'EPCI la nécessité de formaliser ce choix au sein du rapport de la CLECT.

#### 1.2.2.2 Une solidarité financière mise en œuvre par l'EPCI de façon particulièrement dynamique et généreuse

Le pacte financier et fiscal de Grand Lieu Communauté prévoit la mise en œuvre de la péréquation intercommunale via trois instruments : la redistribution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), l'attribution de fonds de concours et la dotation de solidarité communautaire (DSC).

S'agissant en premier lieu du FPIC, l'EPCI a décidé de reverser intégralement aux communes membres la part lui revenant, et ce de façon dérogatoire<sup>12</sup>. Ce reversement supplémentaire au bénéfice des communes a ainsi représenté 376 000 € en 2021, 389 000 € en 2022 et 376 000 € en 2023.

En ce qui concerne la dotation de solidarité communautaire (DSC)<sup>13</sup>, Grand Lieu Communauté a décidé, dans son pacte financier et fiscal, de la porter à un montant annuel de 2,65 M€ et de la distribuer au regard des critères tirés du potentiel financier par habitant des communes et de l'écart de revenu par habitant des communes par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, pondérés notamment au regard de la population communale.

---

<sup>12</sup> Articles [L. 2336-3](#) et [L. 2336-5](#) du CGCT.

<sup>13</sup> Selon [l'article L. 5211-28-4 du CGCT](#), la DSC est en effet facultative pour les communautés de communes.

Enfin, l'EPCI octroie aux communes membres des fonds de concours, dont l'enveloppe annuelle a été portée par le pacte financier et fiscal de 300 000 € à 400 000 € en 2021. L'objet qui leur est assigné est de participer au financement des projets d'équipement portés par les communes, ce qui est effectivement le cas, conformément aux textes<sup>14</sup>. En outre, la répartition de l'enveloppe entre les communes membres tient compte de leur population et de leur potentiel financier.

Au total, il apparaît donc que grâce à ces trois mécanismes de redistribution, Grand Lieu Communauté met en œuvre une politique de solidarité financière dynamique au profit de ses communes membres.

### 1.3 Des compétences communautaires qui pourraient être enrichies

Conformément à la loi<sup>15</sup>, Grand Lieu Communauté exerce les sept compétences obligatoires suivantes : aménagement de l'espace ; actions de développement économique ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; assainissement non collectif ; assainissement collectif des eaux usées.

Par ailleurs, elle exerce des compétences facultatives<sup>16</sup>, en particulier la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie ou encore l'action sociale d'intérêt communautaire. La communauté de communes est également autorité organisatrice de la mobilité et gère notamment à ce titre le service de transport scolaire.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de Grand Lieu Communauté était quant à lui de 0,364 en 2022 alors que la moyenne pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique était de 0,389 la même année<sup>17</sup>, ce qui traduit le fait que l'EPCI exerce une part relativement satisfaisante des compétences en lieu et place des communes membres mais que l'intégration communautaire pourrait être approfondie.

Certaines compétences restent traitées par les communes alors qu'elles pourraient l'être de façon plus efficiente par Grand Lieu Communauté : par exemple, la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) pourrait être envisagée<sup>18</sup>, d'autant que l'EPCI assume déjà les politiques du logement et de la protection de l'environnement qui sont en lien direct avec la compétence urbanisme.

---

<sup>14</sup> V de [l'article L. 5214-16 du CGCT](#).

<sup>15</sup> I. de [l'article L. 5214-16 du CGCT](#).

<sup>16</sup> [II. de l'article L. 5214-16 du CGCT](#).

<sup>17</sup> Le CIF est un indicateur visant à mesurer la part d'un EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des ressources perçues par les personnes publiques locales (EPCI et communes) sur un territoire donné. Il repose donc sur l'hypothèse qu'il existe une corrélation étroite entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre et la part des charges et des compétences assumées par cette structure sur ce même territoire. Plus le CIF est élevé, plus cela tend donc à démontrer que l'EPCI est intégré (Source : DGCL).

<sup>18</sup> Voir également les développements ci-dessous du présent rapport.



## 1.4 Des mutualisations qui pourraient être développées

La mutualisation permet d'accroître la performance des administrations par le développement des synergies et le partage des moyens, en évitant les "doublons" de services. Elle a en particulier pour but de redéployer les gains ainsi dégagés pour le financement de services en faveur des administrés.

Grand Lieu Communauté a adopté un schéma de mutualisation par délibération du 15 décembre 2015, plusieurs fois mis à jour depuis lors. Ce schéma identifie plusieurs pistes de mutualisation, comme la poursuite des groupements d'achats ou la mise en place de services communs dans les domaines de la commande publique, des ressources humaines, des finances/comptabilité et des études techniques – ingénierie.

Toutefois, aucun de ces quatre services communs n'a été en définitive instauré. Seul un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme assumé par l'EPCI pour le compte des communes existe aujourd'hui. Le président de l'EPCI indique, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, qu'au sein des services supports des modalités de travail partenariales non formalisées sont mises en place entre les communes, et que celles-ci amélioreraient leurs performances. La chambre rappelle que ces modes de collaboration non formalisés ne peuvent tenir lieu de véritables services communs, tels qu'envisagés dans le schéma de mutualisation. Une réelle mutualisation des services permettrait une montée en compétences et l'amélioration de leur organisation, d'autant plus que la plupart des communes membres sont de taille modeste et ne disposent pas, en conséquence, de ressources humaines permettant la mise en place d'une ingénierie conséquente.

La chambre invite donc Grand Lieu Communauté à développer de façon plus active ces services communs avec les communes membres.

En revanche, l'EPCI et les communes membres procèdent régulièrement à des achats groupés, dont l'EPCI est coordonnateur. Dix groupements de commandes en cours ou achevés récemment ont ainsi été recensés (travaux/entretien de voirie, fourniture de papier bureautique, prestation d'assistance conseil dans les assurances, nettoyage des vitreries, marché d'infogérance du système d'information et d'équipements informatiques, etc.), pour un montant annuel d'environ 3,3 M€, ce qui est une démarche positive. La chambre invite dès lors la communauté de communes à poursuivre cette dynamique et à identifier d'autres besoins qui pourraient faire l'objet d'achats groupés, comme par exemple la fourniture de gaz et d'électricité. La chambre observe sur ce point que cette identification serait facilitée par la mise en place d'un service commun dans le domaine de la commande publique, qui permettrait d'avoir la vision globale des besoins de l'EPCI et de ses communes membres.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le périmètre de Grand Lieu Communauté couvre neuf communes et s'est avéré très stable à travers le temps puisqu'il est resté le même depuis la création de l'EPCI en 1993. Par ailleurs, la gouvernance de la communauté de communes permet une représentation équitable des communes membres.*

*La pression fiscale exercée sur les habitants de Grand Lieu Communauté apparaît moins forte que la moyenne observée à l'échelle des EPCI à fiscalité propre. Les taux des taxes locales votés par Grand Lieu communauté pendant la période sous revue n'ont d'ailleurs pas évolué.*

*Les flux financiers entre la communauté de communes et les communes membres laissent apparaître que la solidarité communautaire est mise en œuvre de façon particulièrement dynamique et généreuse par l'EPCI, à travers la redistribution du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), l'attribution de fonds de concours et la dotation de solidarité communautaire (DSC).*

*Enfin, la chambre observe que l'intégration communautaire de Grand Lieu Communauté pourrait être approfondie dès lors que des compétences clés, telle que l'élaboration du plan local d'urbanisme, restent communales, et que les mutualisations des services sont très limitées.*

---

## **2 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

Outre les observations présentées ci-après, la chambre a examiné différents éléments qui n'appellent pas d'observations de sa part : ainsi le calendrier budgétaire, conforme aux règles fixées par [l'article L. 1612-1 et suivants du CGCT](#) ; la qualité des annexes budgétaires, conforme aux articles [L. 2313-1](#) et [R. 2313-3](#) du CGCT ; les restes à réaliser, correctement retracés, et les immobilisations en cours, correctement inscrites. Pour leur part, les liens financiers entre les budgets ont fait l'objet d'une vérification à travers les écritures comptables du compte 181, qui apparaissent équilibrées, et les comptes de rattachement ne présentent pas d'anomalies.

## 2.1 L'architecture budgétaire

La communauté de communes Grand Lieu Communauté gère en 2024, outre son budget principal, six budgets annexes. Un septième budget annexe, dédié à la « gestion immobilière<sup>19</sup> », a été dissous le 18 mai 2021.

Le budget principal a représenté un total de dépenses de près de 18 M€ (13,2 M€ en fonctionnement et 4,4 M€ en investissement) en 2023, soit 53 % du budget total de l'EPCI (données issues du compte financier unique-CFU- 2023).

**Tableau n° 2 : Architecture budgétaire et poids des différents budgets en 2023**

Budgets (en €)	Nature	Instruction	Dépenses réelles de fonctionnement	En %	Dépenses réelles d'investissement	En %
Budget principal	-	M14/M57	13 190 171	65%	4 384 627	35%
BA parcs d'activités	SPA	M14/M57	710 225	3%	223 374	2%
BA déchets ménagers et assimilés <sup>20</sup>	SPIC	M4	4 302 285	21%	256 933	2%
BA assainissement collectif	SPIC	M49	342 988	2%	7 252 403	58%
BA équipements aquatiques	SPA	M14/M57	1 276 146	6%	171 411	1%
BA office de tourisme communautaire <sup>21</sup>	SPA	M14/M57	393 857	2%	187 424	2%
BA service public d'assainissement non collectif <sup>22</sup>	SPIC	M4	191 403	1%	0	0%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs 2023

Compte tenu de leur poids respectif dans le budget global, l'analyse de la fiabilité des comptes a principalement porté sur le budget principal et les budgets annexes assainissement et déchets. L'appréciation de la situation financière de la communauté de communes présentée dans ce rapport privilégie donc une approche consolidée.

Anticipant la généralisation de l'instruction budgétaire et comptable [M57](#) au 1<sup>er</sup> janvier 2024, la communauté de communes a changé d'instruction budgétaire et comptable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour son budget principal et trois de ses six budgets annexes (équipements aquatiques, office de tourisme et parcs d'activités<sup>23</sup>). Un règlement financier et budgétaire a conjointement été adopté.

<sup>19</sup> Créé en 2004, le BA GI retraçait les activités de construction et de locations de locaux à usage professionnel (gestion d'un spa assujetti à la TVA). La clôture du BA a été réalisée suite à la proposition des services préfectoraux, et ses activités ont été transférées au budget principal, avec création d'un service analytique assujetti à la TVA pour suivre ses activités. Les excédents, ainsi que l'actif et le passif de ce BA, ont été transférés au budget principal lors de la clôture.

<sup>20</sup> Régie créée par délibération du 27 septembre 2016, dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ce service.

<sup>21</sup> Régie, créée par délibération du 15 novembre 2016, dotée de la seule autonomie financière, pour la gestion du service Office de tourisme communautaire.

<sup>22</sup> Régie créée par délibération du 24 mai 2016, dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ce service.

<sup>23</sup> Les BA assainissement, déchets et SPANC restant, pour leur part, en M4.

## 2.2 Une information financière qui peut être améliorée

### 2.2.1 Des rapports d'orientation budgétaires qui peuvent être complétés

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) visé à l'[article L. 2312-1 du code général des collectivités](#) territoriales (CGCT) a pour objectif de donner à l'organe délibérant de la communauté de communes les informations nécessaires qui lui permettront d'exercer, de manière effective, son pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Le contenu des rapports d'orientation budgétaires (ROB) de Grand Lieu Communauté, qui s'est enrichi au cours de la période contrôlée, est globalement conforme aux dispositions des articles [L. 2312-1](#) et [D. 2312-3 du CGCT](#) précisant que « *La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.* ». Y sont notamment présentés les orientations budgétaires envisagées pour chaque budget, les engagements pluriannuels, la structure de la dette et celle des effectifs.

Néanmoins, ces ROB pourraient être améliorés en particulier en matière de présentation des investissements pluriannuels, qui gagneraient à intégrer les prévisions de dépenses et de recettes par projet, les autorisations de programme et le poids des budgets annexes dans le total consolidé.

La partie dédiée aux effectifs communautaires pourrait également apporter des indications quant à la répartition des agents par catégorie, aux recrutements envisagés, aux heures supplémentaires réalisées et aux éléments relatifs à l'évolution du régime indemnitaire (la refonte du régime indemnitaire des agents en 2022 n'a, ainsi, pas été présentée).

### 2.2.2 Une information incomplète sur le site internet de la communauté de communes

Afin d'assurer l'information des citoyens, le législateur a imposé aux collectivités l'affichage et la mise en ligne d'un certain nombre d'informations<sup>24</sup>. L'EPCI remplit partiellement ses obligations. Figurent ainsi sur son site internet :

Les [comptes rendus et procès-verbaux du conseil communautaire](#) ;

Les [avis d'appel public à la concurrence en cours](#) ;

---

<sup>24</sup> Articles [L. 2312-1](#), [L. 2313-1](#), [L. 2121-15](#), [R. 2313-8](#), [L. 5211-1](#), [L. 5211-36](#) et [D. 5211-18-1](#) du CGCT et articles [L. 2196-2](#), [R. 2196-1](#), [L. 3131-1](#) et [R. 3131-1](#) du code de la commande publique. Les informations qui doivent être affichées ou mises en ligne sont ainsi les suivantes : mise à disposition du compte rendu de la séance du conseil communautaire dans un délai d'une semaine ; présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles contenues dans le budget primitif et dans le compte administratif ; rapport adressé au conseil communautaire à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice ; note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif ; les données essentielles de la convention de subvention pour tous les organismes bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 € ou à défaut un lien vers le portail unique interministériel sur lequel ces données sont publiées ; les données essentielles des marchés et des contrats de concessions qui doivent être accessibles dans un format ouvert et librement réutilisable

Le lien d'accès au profil acheteur de la communauté de communes sur le site <https://www.marches-securises.fr/entreprise/?> sur lequel sont mentionnées les données essentielles des marchés attribués ;

Les [chiffres clés du budget primitif](#) et le [ROB](#) ;

Les informations sur les conventions de subvention (annexe du compte administratif).

Si les notes explicatives de synthèse afférentes aux budgets primitifs 2023 et 2024, compte administratif 2022 et compte financier unique 2023 n'étaient pas accessibles sur le site internet de l'EPCI, celui-ci a remédié à ces carences, conformément à la recommandation de la chambre. Celle-ci demande dans ces conditions à l'EPCI de poursuivre à l'avenir cette mise en ligne de manière systématique.

**Recommandation n° 1.** : Améliorer l'information des élus et des citoyens en assurant de manière pérenne la mise en ligne systématique, sur le site internet de la communauté de communes, des notes explicatives de synthèse afférentes aux budgets et aux comptes financiers uniques (articles [L. 2313-1](#) et [L. 5211-36](#) du CGCT).

### 2.3 Le budget n'est pas suffisamment sincère en investissement

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les crédits votés par l'assemblée délibérante et les montants effectivement mandatés (dépenses) ou perçus (recettes) au cours de l'exercice permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire et de l'information transmise à l'assemblée délibérante au moment de l'adoption du budget.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de l'EPCI, les taux d'exécution du budget principal (cf. annexe n° 2) sont corrects en dépenses de fonctionnement (90 %) et satisfaisants en recettes (101 %).

En revanche, ils sont nettement insuffisants en dépenses et recettes d'investissement. Le taux moyen d'exécution de ces recettes est en effet de 66 %. En dépenses, le taux d'exécution est de 52 % en moyenne sur les cinq années examinées avec une dégradation majeure tout au long de la période, pour chuter à 35 % en 2023.

Le constat est similaire pour les budgets annexes « assainissement » et « déchets » (voir annexe n° 2) avec un taux d'exécution moyen des dépenses d'investissement de 60 % pour le budget annexe assainissement et de 38 % pour le budget annexe déchets.

Les services de Grand Lieu Communauté expliquent la faiblesse de ces taux par l'inscription au budget de « provisions » pour travaux futurs, le report ou la sous-utilisation des fonds de concours par les communes membres, et les retards pris pour la réalisation de projets communautaires du fait de problématiques foncières, environnementales et techniques. Les services communautaires précisent également que l'utilisation du dispositif des AP/CP pour ce type d'opérations, qui devrait pourtant améliorer les taux d'exécution, n'est pas souple dans son usage.

La chambre observe en tout état de cause que l'EPCI doit améliorer les taux d'exécution de ses prévisions en investissement, qui sont particulièrement faibles sur toute la période au contrôle. Ce constat révèle que la communauté de communes inscrit nécessairement à son budget prévisionnel des dépenses d'investissement qui ne sont pas réalistes, alors même que l'EPCI adopte son budget prévisionnel chaque année fin mars-début avril au cours de l'exercice comptable afférent. La chambre s'interroge en conséquence sur la sincérité du budget communautaire présenté à l'assemblée délibérante.

La chambre recommande dès lors à Grand Lieu Communauté d'inscrire à son budget prévisionnel annuel les seules dépenses d'investissement réalisables au regard des capacités opérationnelles de ses services.

**Recommandation n° 2.** : Inscrire chaque année, dès 2025, des sommes réalistes et sincères en investissement, permettant d'en améliorer le taux d'exécution (articles [L. 1612-4](#) et [L. 1612-20](#) du CGCT).

## **2.4 Une qualité comptable globalement satisfaisante même si quelques points doivent faire l'objet d'améliorations**

### **2.4.1 La comptabilité d'engagement n'est pas pleinement effective mais s'est améliorée sur la période contrôlée**

La tenue d'une comptabilité d'engagement, qui relève de la responsabilité de l'ordonnateur, est obligatoire. Au sein d'un EPCI, le président est chargé de la tenue de la comptabilité d'engagement<sup>25</sup>. L'engagement se décompose en un engagement comptable et un engagement juridique. L'engagement comptable représente la réservation des crédits à la dépense. L'engagement juridique constate l'obligation de payer. Cette obligation résulte notamment d'un contrat, d'un marché, d'une convention, d'une lettre de commande, un acte de vente, d'une délibération. L'engagement comptable précède l'engagement juridique ou peut lui être concomitant<sup>26</sup>.

La notion d'engagement comptable permet de garantir qu'aucune décision de nature financière n'est autorisée en l'absence de crédits budgétaires et ainsi d'assurer le respect par la collectivité de ses engagements auprès des tiers. La comptabilité d'engagement permet ainsi de suivre tout au long de l'année l'exécution budgétaire, et en fin d'exercice de dégager notamment des restes à réaliser fiables, et d'opérer des rattachements de charges et de produits exacts sur chaque exercice concerné.

---

<sup>25</sup> Cf. art. [L. 2342-2](#) et [L. 5211-36](#) du CGCT.

<sup>26</sup> Cf. instructions budgétaires et comptables [M14](#) tome 2 titre 4 chapitre 1 (p.136 sq.) ; et [M57](#) tome II titre 3 chapitre 1 (p.94 sq.).

Dans le cas de l'EPCI, le niveau de dématérialisation de ses procédures comptables est aujourd'hui complet. La chambre a procédé à l'examen de la réalité des engagements comptables du budget principal à partir des fichiers comptables produits par la collectivité pour 2019 à 2023.

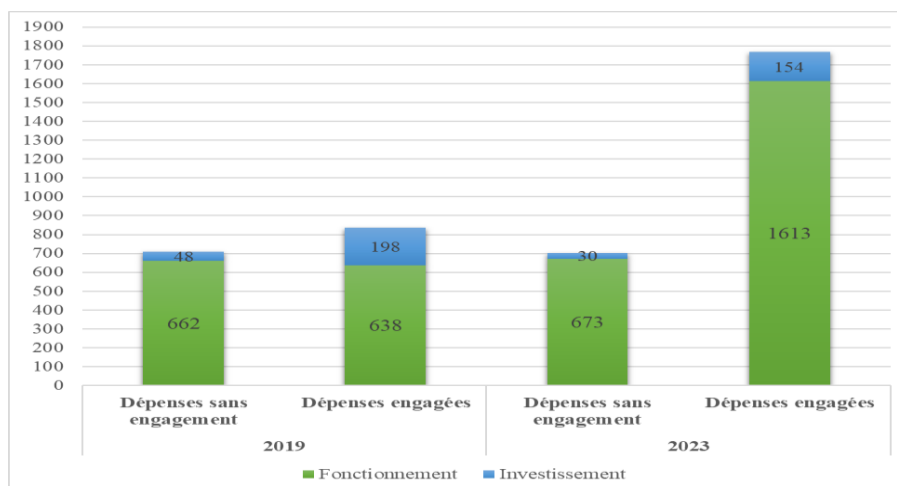
Pour la section de fonctionnement, l'analyse des fichiers a été effectuée sur le budget principal et s'est concentrée sur les dépenses réelles des chapitres 011 "charges à caractère général" (hors comptes 6061 et 625) et 65 "autres charges de gestion courante" (hors compte 653), et sur les seuls mandats ordinaires. Il en ressort que 47 % des 8 965 opérations recensées n'ont pas fait l'objet d'un engagement comptable préalable, ce qui représente 28 % (5,65 M€) des dépenses examinées (19,85 M€). Le montant le plus important (712 428 €) concerne la subvention d'équilibre versée au budget annexe centre aquatique en 2022.

Pour la section d'investissement, le contrôle a porté sur les dépenses réelles des comptes 20, 21, et 23 et sur les mandats ordinaires. Sur les 1 355 opérations réalisées sur la période 2019-2023, représentant un total de dépenses de 19,8 M€, 297 ne comportent pas de référence à un numéro d'engagement, soit 22 % des opérations et 16 % de la masse financière (0,22 M€).

Pour les services de la communauté de communes, interrogés sur ce point, les changements réguliers de personnels au sein du service comptable communautaire jusqu'en 2022 expliqueraient cette faiblesse. Elle serait due en outre à la hausse significative, entre 2019 et 2023, de l'activité de mandatement (1 546 mandats en 2019 et 2 470 en 2023).

La chambre note toutefois une amélioration de la prise en charge des dépenses : seules 54 % des dépenses avaient fait l'objet d'un engagement comptable préalable en 2019, 72 % en 2023.

**Graphique n° 1 : Mandats émis avec et sans engagement en 2019 et 2023**



Source : Section de fonctionnement = dépenses réelles (mandats ordinaires) des chapitres 011 "charges à caractère général" (hors comptes 6061 et 625) et 65 "autres charges de gestion courante" (hors compte 653). Section d'investissement = dépenses réelles (mandats ordinaires) des comptes 20, 21, et 23.

En fonctionnement comme en investissement, l'essentiel des dépenses mandatées sans engagement préalable correspondent à des subventions ou dépenses encadrées par des conventions, des contrats ou des délibérations qui constatent l'obligation de payer. Il en est ainsi, par exemple, des dépenses de subventions d'équilibre aux budgets annexes, de la participation annuelle versée au syndicat du bassin versant de Grandlieu dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI (191 315,46 € en 2023), de la participation annuelle versée au syndicat mixte de la région de Grandlieu-Machecoul-Légé pour l'exploitation du centre d'enfouissement technique des Six Pièces (109 475 €) ou de la contribution annuelle au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Retz (40 000 €).

La chambre appelle l'EPCI à améliorer ses pratiques sur ce point en enregistrant systématiquement les dates d'engagement et de service fait dans son outil de gestion comptable, ce que le président de la communauté de communes s'est engagé à faire dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

**Recommandation n° 3.** : Améliorer la comptabilité d'engagement en enregistrant les dates d'engagement et de service fait pour l'ensemble des dépenses et recettes dans l'outil comptable de l'EPCI ([article L. 2342-2 du CGCT](#) et [instruction budgétaire et comptable M57](#)).

#### **2.4.2 Le cadrage des procédures internes permet de limiter les délais de mandatement et de paiement**

L'examen des mandats ordinaires a permis de calculer que le délai global de paiement se situe entre 11,5 jours pour les dépenses de fonctionnement et 20,1 jours pour les dépenses d'investissement en 2023. L'EPCI respecte ainsi le délai global de paiement qui est de 30 jours entre la réception de la facture et le paiement<sup>27</sup>.

#### **2.4.3 La fiabilité des informations patrimoniales peut être améliorée**

La comparaison des inventaires tenus par l'ordonnateur et des états de l'actif tenus par le comptable public, établis à la date du 31 décembre 2023, révèle une concordance parfaite, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes concernés (cf. annexe n° 2).

Les durées d'amortissement pratiquées sur ces immobilisations sont conformes aux textes en vigueur mais présentent cependant quelques incohérences que l'EPCI a été invité à corriger.

En premier lieu, il a été constaté que certaines durées d'amortissement délibérées ne correspondaient pas toujours aux durées réellement appliquées. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président de l'EPCI indique avoir corrigé ces divergences, résultant d'erreurs matérielles.

---

<sup>27</sup> [Article R. 2192-10 du code de la commande publique.](#)



En deuxième lieu, les incohérences relatives à la durée d'amortissement des réseaux d'assainissement et l'autosurveillance des stations d'épuration relevées résultent de la reprise de ces biens et de leurs durées d'amortissement non harmonisées par l'EPCI dans le cadre du transfert de compétence « assainissement collectif », intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En dernier lieu, il a été constaté que les colonnes à verre sont amorties selon des durées différentes : entre 6 et 7 ans au budget principal et entre 1, 6, 7 ou 10 ans au budget annexe déchets. Or, aucune référence à ce type de bien n'a été trouvée dans les délibérations.

Au final, la chambre appelle donc l'EPCI à harmoniser les diverses durées d'amortissement.

#### **2.4.4 Les provisions**

Traduction du principe de prudence, les provisions pour risques et charges visent à couvrir des dépenses futures ou de moindres recettes dont l'objet est connu précisément et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles sont constituées dès la naissance du risque et maintenues tant que ce dernier subsiste. Elles donnent lieu à une reprise lors de sa disparition ou de sa réalisation.

Grand Lieu Communauté a peu mouvementé le compte de provisions au cours de la période contrôlée. Sur les budgets annexes, les provisions ont été constituées exclusivement pour dépréciation d'actifs circulants afin de faire face au risque d'irrecouvrabilité des créances contentieuses.

Concernant le budget principal, Grand Lieu Communauté a délivré et signé des accords de subventions au titre de la réhabilitation des systèmes d'assainissement non collectif, créant de ce fait un engagement juridique pour elle-même. Le versement de la subvention intervient à l'issue des travaux ; la communauté de communes constitue ainsi une provision annuelle en fonction du montant des subventions accordées (40 600 € au 31 décembre 2023), qu'elle réévalue chaque fin d'exercice. Dans la même logique, Grand Lieu Communauté a également délivré et signé des accords de subventions au titre du programme de rénovation énergétique (dit PIG). Le montant des subventions accordées est provisionné chaque année. Le montant de ladite provision atteint 19 632 € à fin 2023.

Ainsi, ces deux cas de provisionnement n'apparaissent pas fondés, dès lors qu'ils ne traduisent pas la réalité d'un risque mais l'existence d'une subvention dont le versement est certain. La chambre appelle donc l'EPCI à y mettre fin.

#### **- Concernant les contentieux en cours :**

Grand Lieu Communauté a indiqué n'être partie à aucun contentieux sur la période contrôlée, à l'exception de procédures d'expulsion en référé des stationnements illicites des gens du voyage. Cependant, elle a également précisé être, depuis le 18 mars 2024, en contentieux avec l'entreprise SAS de la Buette concernant la vente d'un terrain. Compte tenu du vote du budget à la date du 26 mars 2024, il n'avait pas encore été constitué de provision dans le cadre de ce contentieux, dont le montant est évalué à 100 000 €. L'EPCI a procédé, à l'occasion du contrôle de la chambre, à cette inscription par délibération du 2 juillet 2024.

- **Concernant les provisions pour gros entretien ou grandes révisions :**

Les grosses réparations ne font pas l'objet de provision (dites pour gros entretien ou grandes révisions) par l'EPCI, alors même que cela est préconisé par les instructions M14 et M57<sup>28</sup>.

En effet, les charges prévisibles destinées à couvrir des charges d'exploitation très importantes ayant pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement doivent faire l'objet de provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices car elles ne peuvent être supportées par le seul exercice au cours duquel elles sont constatées<sup>29</sup>. Ces provisions doivent être justifiées par un plan pluriannuel d'entretien et être constituées de la date d'acquisition ou du dernier entretien jusqu'à la date programmée de l'entretien effectif.

Au vu de l'importance de son patrimoine immobilier (cf. partie consacrée à l'inventaire), la chambre invite l'EPCI à mettre en place de telles provisions. Le président de Grand Lieu Communauté s'est engagé à inscrire ces provisions au budget 2025. La chambre prend acte de cet engagement.

- **Concernant le compte épargne temps :**

Si le [décret n° 2004-878 du 26 août 2004](#) relatif au compte épargne-temps (CET) dans la fonction publique territoriale prévoit l'obligation pour les collectivités et établissements publics locaux de mettre en place un CET pour leurs agents, l'organisation relative à l'utilisation de ce CET est laissée au choix de l'assemblée délibérante de la collectivité, qui peut par exemple autoriser l'indemnisation des jours épargnés, dans la limite de ce qui se pratique pour les agents de l'État.

En l'occurrence, la communauté de communes a bien mis en place le CET pour ses agents. Les règles de fonctionnement y afférentes en ont été fixées par délibération portant règlement intérieur. La valorisation des jours CET des agents titulaires de l'EPCI s'élève, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, à 55 940,50 € pour 488 jours selon les éléments chiffrés fournis par la communauté de communes.

---

<sup>28</sup> [M14](#) Tome 1, Titre 1, chapitre 2 et [M57](#) Tome 1, Titre 2, chapitre 2 le fonctionnement des comptes, compte 15 provisions pour risques et charges : Les provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices correspondent à des charges prévisibles importantes, ne présentant pas un caractère annuel, telles que les frais de gros entretien et de grandes révisions, qui ne sauraient être supportées par le seul exercice au cours duquel elles sont engagées.

Pour être considérée comme provision pour gros entretien (PGE) ou grandes révisions, la provision correspondante doit être destinée à couvrir des charges d'exploitation très importantes ayant pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement.

<sup>29</sup> Font notamment l'objet d'une provision pour gros entretien : les travaux d'entretien des couvertures et traitement des charpentes ; les travaux d'entretien des descentes d'eau usées et pluviales ; les travaux de peinture des façades, traitement, nettoyage (hors ravalement avec amélioration) ; les travaux de réparation des menuiseries ; les travaux de peinture des parties communes et menuiseries ; les travaux d'entretien des aménagements extérieurs ; les travaux d'entretien important des équipements : ascenseurs, chaudières, électricité, etc. ; le curage des égouts ; les travaux d'égoutage.

Les instructions budgétaires et comptables M14 et M57<sup>30</sup> précisent que : « *Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, etc.)* ».

Dès lors, en application de ces dispositions comptables, quelles que soient les conditions de consommations des droits ouverts au profit des personnes concernées, il en résulte un coût potentiel qui devait donner lieu à provisionnement.

Or, l'EPCI n'avait pas inscrit de provision sur ce point. Suite au contrôle de la chambre, l'EPCI a constitué les provisions adéquates.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La qualité de l'information budgétaire et comptable produite par Grand Lieu Communauté doit être améliorée, notamment concernant la transparence des données mises à disposition des élus et du public.*

*Au-delà de la mise à jour réalisée en cours de contrôle, l'EPCI devra mettre en ligne de manière pérenne, sur son site internet, les notes explicatives de synthèse afférentes aux budgets et aux comptes financiers uniques.*

*En outre, l'EPCI devra fiabiliser son budget en établissant des inscriptions réalistes et sincères en investissement.*

*Enfin, Grand Lieu Communauté devra parfaire sa pratique en matière de comptabilité d'engagement et continuer à constituer des provisions adéquates afin de répondre à ses obligations réglementaires.*

---

## **3 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE**

L'analyse de la situation financière de Grand Lieu Communauté porte sur les exercices 2019 à 2023 des données du budget principal, éventuellement consolidées des budgets annexes de l'office de tourisme et des équipements aquatiques. Elle prend en compte les budgets annexes « assainissement collectif », « déchets ménagers », « assainissement non collectif » et « parcs d'activité » en tant que de besoin ; il en est alors fait mention.

---

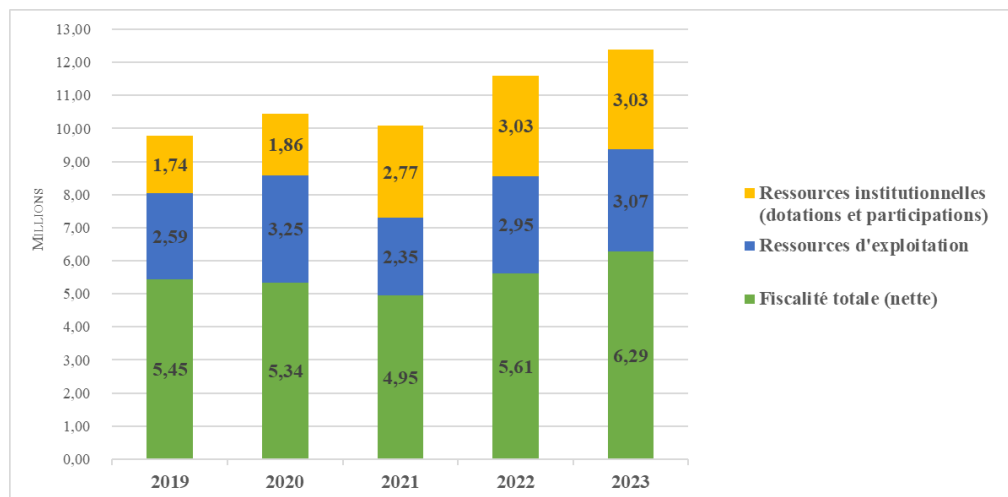
<sup>30</sup> M57 [Tome I, Titre 2, chapitre 2-Le fonctionnement des comptes, compte 154 – Provisions pour compte épargne temps \(page 46 sq.\)](#)

### 3.1 L'évolution des produits et charges de gestion

#### 3.1.1 Des produits de gestion en forte hausse mais une autonomie fiscale qui régresse nettement du fait des réformes nationales

Les produits de gestion ont augmenté de 27 % sur l'ensemble de la période. Sous l'effet des différentes réformes fiscales<sup>31</sup>, leur composition a notablement évolué pendant la période sous revue. La part de la fiscalité s'est ainsi réduite, passant de 56 % des produits de gestion en 2019 à 51 % en 2023, tandis que celle des ressources institutionnelles a progressé d'un tiers (18 % en 2019 vs 24 % en 2023).

**Graphique n° 2 : Composition des produits de gestion sur la période 2019-2023 (budget principal- budgets annexes office de tourisme et équipements aquatiques)**



Source : CRC à partir des comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes équipements aquatiques et office de tourisme

#### Sur les recettes fiscales

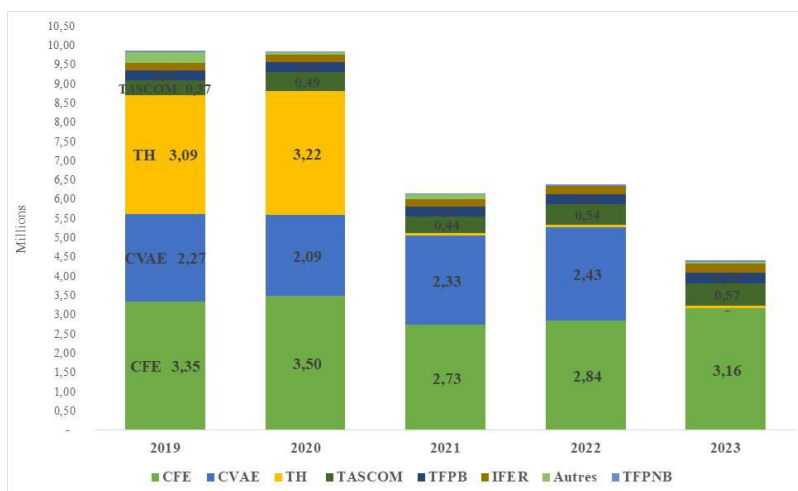
Grand Lieu Communauté applique le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) et perçoit à ce titre la totalité des impôts économiques (cotisation foncière des entreprises -CFE, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises-CVAE, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux-IFER, taxe sur les surfaces commerciales-TASCOM) afférents au territoire de ses communes membres. Si les taux de fiscalité sont restés stables sur la période, l'évolution des règles de la fiscalité locale a fortement impacté la présentation des comptes.

<sup>31</sup> Suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales remplacée par une fraction de TVA engagée en 2018 ; réduction de la base du foncier bâti des entreprises industrielles de 50 % en 2021.

Ainsi, la taxe d'habitation a progressivement été supprimée et l'exonération de 50 % de la base taxable des entreprises industrielles impacte le produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE). De même le produit de la CVAE est progressivement réduit jusqu'à sa suppression prévue en 2027. Ces différentes pertes de recette font l'objet d'une compensation fiscale par l'État, via le versement d'une nouvelle fraction de TVA nationale.

En conséquence, il est observé une diminution de 55 % du produit des impôts locaux de la communauté de communes depuis 2019, impactant considérablement la structure du panier fiscal communautaire.

**Graphique n° 3 : Évolution du panier fiscal de Grand Lieu Communauté entre 2019 et 2023**



Source : CRC à partir des données des comptes administratifs et de gestion

Dans le même temps, la communauté de communes a choisi de ne pas augmenter ses taux d'imposition, qui se situent nettement en-deçà de la moyenne nationale des groupements à fiscalité propre (GFP) comme détaillé dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 3 : Comparaison des taux d'imposition de Grand Lieu Communauté (GLC) et des moyennes nationales relatives aux groupements à fiscalité propre (GFP)**

En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taxe d'habitation GLC	7,97	7,97	7,97	7,97	7,97	7,97
Taux moyen GFP	9,13	9,13	8,35	8,34	8,81	Non connu
TFPB GLC	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Taux moyen GFP	3,22	3,25	3,13	3,43	4,12	nc
TFPNB GLC	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65
Taux moyen GFP	11,54	11,57	11,71	11,92	15,21	nc
CFE GLC	23,99	23,99	23,99	23,99	23,99	23,99
Taux moyen GFP	26,09	26,13	26,43	26,51	27,57	nc

Source : délibérations pour GLC et données DGCL pour la moyenne des groupements à fiscalité propre.

Au total, le produit communautaire des impositions directes par habitant est inférieur de près d'un tiers à la moyenne des communautés de communes à FPU (157 €/habitant vs 201 €/habitant en 2022). Le potentiel fiscal par habitant de Grand Lieu Communauté (306 € en 2023) est quant à lui légèrement inférieur à celui des communautés de communes à fiscalité propre (323 € la même année).

La richesse fiscale de la communauté de communes provient avant tout de sa fiscalité économique, en raison de la présence d'un tissu d'entreprises très dynamique, engendrant une progression soutenue des bases et des produits de CFE (cf. tableau n° 12 en annexe n° 3).

### **Sur les ressources institutionnelles et les ressources d'exploitation**

Sur l'ensemble de la période, les ressources institutionnelles de la communauté de communes ont augmenté de 74 % sous l'effet des différentes réformes fiscales. En progression de 11 % sur la période, la DGF, qui s'établissait à 1,26 M€ en 2019, ressort à 1,4 M€ en 2023. Elle se situe à un niveau inférieur à la moyenne des communautés de communes (33 €/habitant pour Grand Lieu Communauté en 2022 contre 49 €/habitant pour la moyenne nationale<sup>32</sup>).

Les ressources d'exploitation ont également progressé sur la période (+ 19 %) en raison notamment des revenus locatifs qui passent de 427 168 € en 2019 à 681 368 € en 2023. L'augmentation principale provient de la hausse des loyers versés par le groupement de gendarmerie de Loire-Atlantique pour la caserne de gendarmerie<sup>33</sup> de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu.

### **3.1.2 Des charges de gestion en hausse plus rapide que les recettes et sans transfert de compétences ni création de services communs**

Les charges de gestion (budget principal et budgets annexes « office de tourisme » et « équipements aquatiques ») ont augmenté de 35 % sur la période sous l'effet de plusieurs éléments :

- la hausse des charges de personnel (+ 41 % sur la période, en charges totales comme en charges nettes des remboursements pour mises à disposition), qui représentent en moyenne 35 % du total des charges de gestion courante ;
- la progression des charges à caractère général (+ 39 %) liée à la progression des coûts d'entretien-réparations<sup>34</sup>, et à celle des coûts de l'énergie (+ 135 000 €) ;
- l'augmentation des subventions de fonctionnement (+ 87 % + 497 472 €) est principalement liée au fait que, depuis 2022 et le passage à la M57, la subvention d'équilibre versée au budget annexe office de tourisme et les subventions accordées au titre de la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif ont été transférées des « autres dépenses<sup>35</sup> » vers le chapitre « subventions » (c/6573) ;
- la hausse des autres charges de gestion (+ 21 %, + 466 484 €) est très majoritairement due à l'augmentation de la participation communautaire au SDIS 44 (+ 411 000 €).

---

<sup>32</sup> Données OFGL.

<sup>33</sup> La construction, achevée en 2012, a été réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé par la CC et Cicobail dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif de 30 ans, pour un coût final de 6,5 M€.

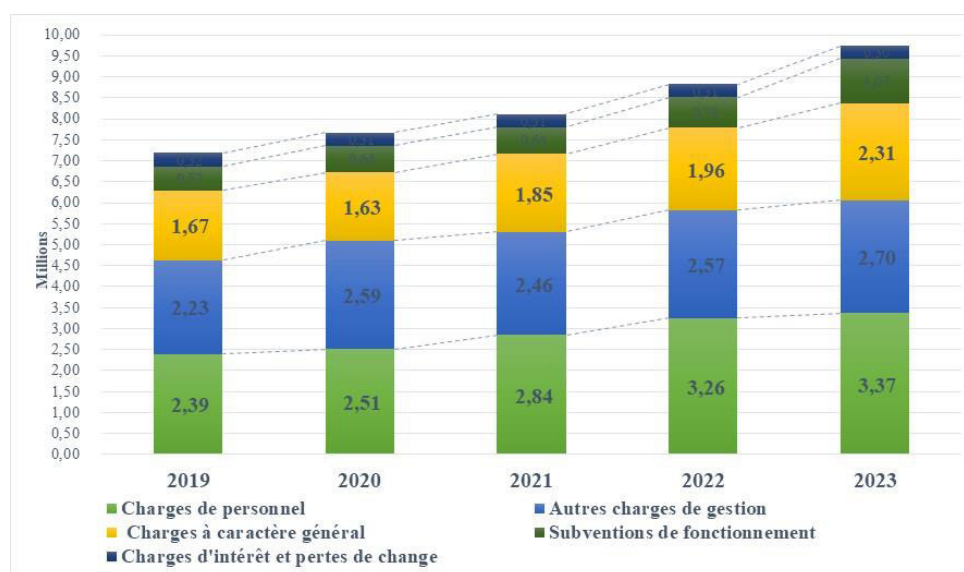
<sup>34</sup> En particulier les coûts de maintenance informatique (+ 70 000 €), d'entretien du matériel de protection incendie sur l'ensemble du territoire communautaire (+ 40 000 €), le renouvellement du matériel des piscines (+ 38 000 €), etc.

<sup>35</sup> Au compte 6743.

Cette progression plus rapide des charges que des produits sur la période 2019-2023 ne place pas, pour autant, la communauté de communes dans une situation défavorable, le ratio des charges de gestion sur la population ressortant, en 2022, à 303 €/habitant, soit un niveau de 13 % inférieur au ratio moyen des communautés de communes à FPU (349 €/habitant).

Il n'en demeure pas moins que cette évolution des charges est intervenue dans un contexte où la communauté de communes n'a procédé à aucun nouveau transfert de compétence et aucune création de services communs.

**Graphique n° 4 : Évolution et composition des charges de gestion courante entre 2019 et 2023 (budget principal-budgets annexes office de tourisme et équipements aquatiques)**



Source : CRC à partir des données des comptes de gestion

La progression des dépenses de personnel est liée à plusieurs facteurs :

- l'augmentation des effectifs pour mettre en œuvre les projets adoptés (chargé de mission « mobilités et déplacements », technicien chargé de projets mobilités) et répondre aux besoins liés à la forte évolution démographique du territoire, nécessitant des renforts en personnels notamment sur les services supports (technicien en informatique, marchés publics, bureaux d'études) ou sur les services aux habitants ;
- la refonte du régime indemnitaire des agents communautaires, adoptée en 2022, a abouti à des revalorisations (+ 160 000 € en 2022 et + 191 000 € en 2023), en particulier des salaires les plus bas.

Au sein des effectifs, certains agents effectuent à la fois des missions relevant du budget principal et de budgets annexes. Ces missions partagées font l'objet de refacturation entre les différents budgets concernés.

En dépit des créations de postes sur la période et de l'augmentation des charges de personnel, la part des dépenses de personnel dans le total des charges de gestion reste inférieure de moitié à la moyenne des communautés de communes (19,3 % contre 41,4 % en 2022<sup>36</sup>).

Au final, compte tenu du fait que les charges de gestion progressent plus vite que les recettes, l'EPCI doit être vigilant et éviter l'apparition d'un « effet de ciseaux ».

### **3.1.3 Un niveau d'autofinancement satisfaisant et stable sur la période 2019-2023**

Sur l'ensemble de la période sous revue, l'autofinancement se situe à un niveau très satisfaisant : l'excédent but de fonctionnement (EBF) s'établit pour le seul budget principal à 2,7 M€ en moyenne chaque année, et la capacité d'autofinancement (CAF) brute à 2,4 M€, soit une moyenne respective de 30 % et 26 % des produits de gestion (cf annexe 3). La CAF nette du budget principal ressort également à un niveau très confortable d'environ 2,2 M€ en moyenne par an compte tenu du faible endettement de Grand Lieu Communauté (voir la partie dédiée ci-dessous).

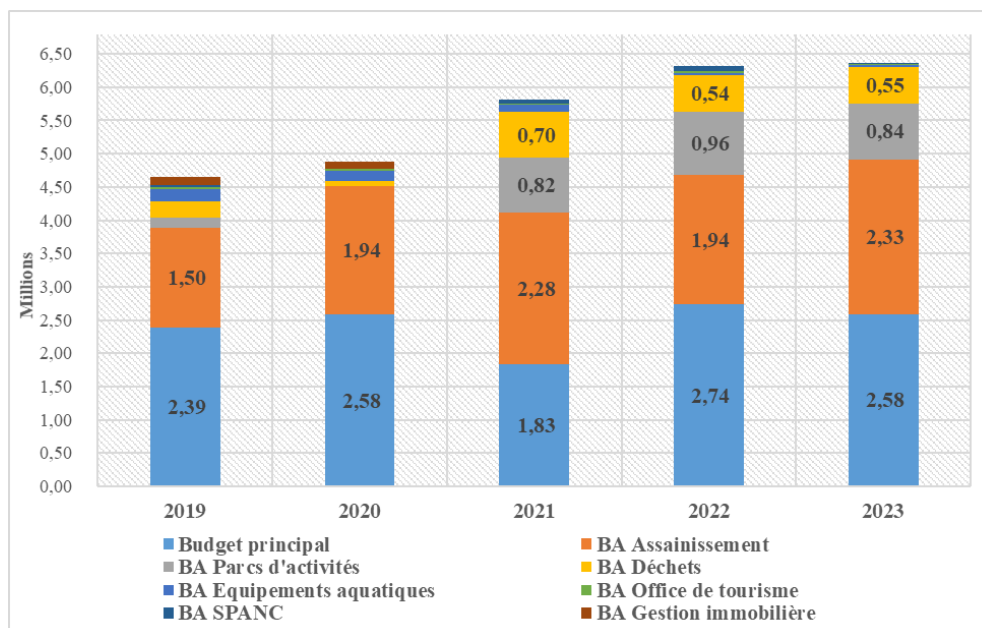
La situation de l'autofinancement est plus favorable encore si on examine les budgets consolidés (cf. annexe n° 3), la CAF brute consolidée variant en effet entre 30 et 36 % des produits de gestion sur la période et progressant de 25 %. Si le budget principal est le premier contributeur de la CAF brute (en moyenne 45 % de la CAF brute consolidée sur la période), le budget annexe dédié à l'assainissement collectif y contribue également de façon non négligeable, fournissant en moyenne le tiers (37 % en 2023) de l'autofinancement consolidé. Les budgets annexes des ordures ménagères et des parcs d'activités y contribuent, pour leur part, en moyenne de 7 % par an.

---

<sup>36</sup> Données OFGL 2022, rapport p. 208



**Graphique n° 5 : Évolution de la CAF brute consolidée entre 2019 et 2023**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le niveau important de l'autofinancement du budget annexe de l'assainissement (11,4 M€ en cumulé sur la période 2019-2023, cf. annexe n° 3), qui a largement couvert les dépenses d'investissement réalisées (10,4 M€ sur la même période), s'explique par la croissance des produits d'exploitation (+ 34 % entre 2019 et 2023) en lien avec l'augmentation du nombre des abonnés (+ 9 %) et des volumes facturés (+ 12 %).

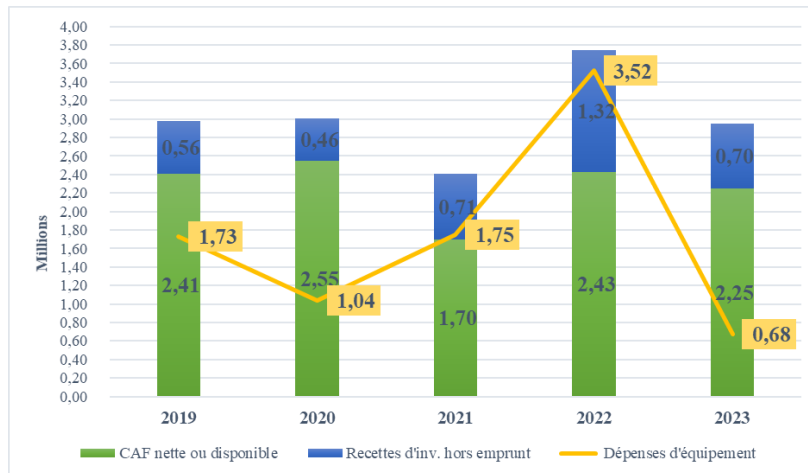
### 3.2 Des investissements très majoritairement autofinancés

Pendant la période sous revue, la communauté de communes a réalisé près de 8,7 M€ de dépenses d'équipement et versé 5,3 M€ de subventions d'équipement<sup>37</sup> au titre du budget principal et des budgets annexes « office de tourisme » et « équipements aquatiques ».

La totalité de ces opérations d'équipement était couverte par l'autofinancement. Les recettes d'investissement étaient principalement constituées de subventions d'investissement (47 %), du FCTVA (35 %) et de la taxe d'aménagement (16 %). Ces trois types de recettes ont permis de couvrir 43 % des dépenses d'équipement.

<sup>37</sup> Dont 62 % au profit des communes du GFP dans le cadre des fonds de concours. A noter également :  
 - 200 000 € à Atlantique Habitation (2019 et 2021)  
 - 783 000 € au BA assainissement en 2020 (subvention exceptionnelle STEP PA Forêt Bignon)  
 - 111 868 € de subvention d'équilibre au BA équipements aquatiques

**Graphique n° 6 : Évolution du financement propre disponible et des dépenses d'équipement (budget principal consolidé avec les budget annexe office de tourisme et équipements aquatiques)**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La communauté de communes a donc surfinancé ses dépenses d'investissement à hauteur de 173 %, rendant, a posteriori, une partie du recours à l'emprunt, d'un montant de 2 M€ sur la période pour le budget principal, superflue.

Les dépenses d'investissement réalisées sur la période ont principalement concerné :

- la construction du nouveau bâtiment des services techniques communautaires<sup>38</sup> (2,6 M€) ;
- les itinéraires cyclables<sup>39</sup>/modes doux (1,16 M€) ;
- l'aménagement de l'aire d'accueil des gens du voyage à Geneston (1 M€) ;
- la participation communautaire au coût du contournement de Saint-Philbert (0,5 M€).

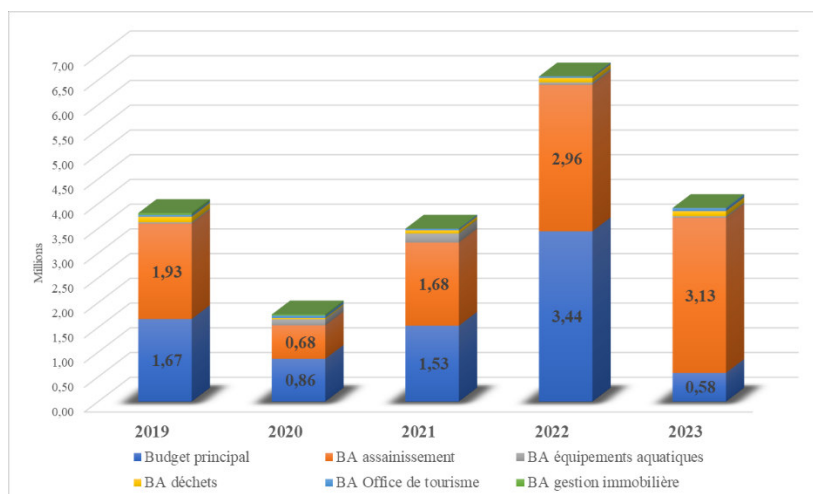
Au regard de ses ressources, l'effort d'équipement de la communauté de communes en 2022 est proche de la moyenne des communautés de communes à FPU : 83 €/habitant pour une moyenne de 88 €.

En ce qui concerne les budgets annexes, le budget annexe assainissement enregistre un niveau de dépenses d'équipement quasi similaire à celui du budget principal entre 2019 et 2023 (7,2 M€). Les principaux investissements réalisés sont ceux inscrits au budget annexe assainissement collectif, à savoir la réhabilitation de réseaux d'eaux usées (4,6 M€) et la construction de la station d'épuration (3,5 M€).

<sup>38</sup> D'une surface de 1 550 m<sup>2</sup>, face au siège de GLC au sein du parc d'activités de Tournebride, à La Chevrolière.

<sup>39</sup> GLC a lancé un vaste plan d'investissement de 5 M€ pour la création de 40 km d'itinéraires cyclables reliant les communes du territoire et les parcs d'activités. Deux itinéraires ont aujourd'hui été réalisés : une voie verte entre Pont-Saint-Martin et La Chevrolière et une voie partagée entre Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Saint-Lumine-de-Coutais.

**Graphique n° 7 : Évolution des dépenses d'équipement – budgets consolidés – Grand Lieu  
Communauté 2019-2023**



Source : CRC, à partir des données des comptes de gestion

### 3.3 L'encours de la dette et les ratios d'endettement

L'encours de la dette bancaire du budget principal s'élève à 7,1 M€ fin 2023, en hausse de 1,2 M€ (+ 4,8 %) par rapport à 2019.

L'encours de dette bancaire consolidé s'établit à 10,7 M€ fin 2023, en baisse de 0,7 M€ (- 1,7 %) par rapport à 2019. À cet encours bancaire, s'ajoute une avance remboursable<sup>40</sup> d'un montant total de 2,86 M€ versée par le budget principal au budget annexe « parcs d'activités » dans l'attente de la commercialisation de terrains aménagés.

Sur la période, la communauté de communes a mobilisé deux nouveaux emprunts pour un montant total de 3 M€ en 2021 : 1 M€ d'emprunt d'équilibre contracté sur le budget annexe assainissement et 2 M€ contractés sur le budget principal pour le financement de l'opération dite « mobilités » correspondant notamment à l'aménagement d'itinéraires cyclables.

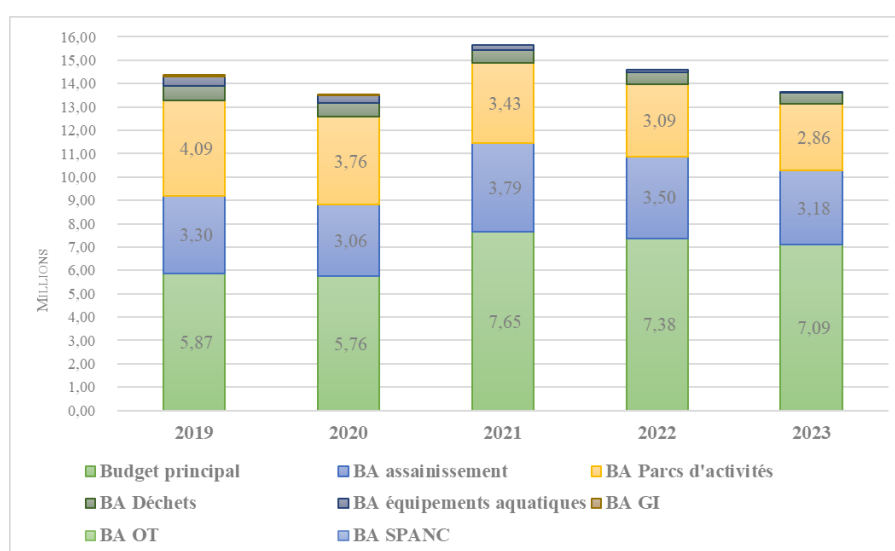
Ce dernier emprunt a été mobilisé alors que la communauté de communes n'avait besoin d'un financement qu'à hauteur de 0,7 M€ (2,2 M€ de financement propre disponible pour 2,9 M€ de dépenses d'investissement) et alors qu'elle disposait d'un fonds de roulement déjà élevé (5,6 M€ en 2020 et 9,3 M€ en 2021).

Malgré cette mobilisation, la capacité de désendettement du budget principal ne s'est pas réellement détériorée, passant de 2,5 années de CAF brute fin 2019 à 2,7 années de CAF brute à fin 2023. En termes de dette consolidée, qui intègre l'avance remboursable au budget annexe des parcs d'activités, elle représente 5,3 années de CAF brute, soit un niveau inférieur à celui enregistré en 2019 (6 années de CAF brute), après une forte hausse en 2021 (8,6 années).

<sup>40</sup> Le budget principal disposant d'une trésorerie suffisante, le budget principal a versé au budget annexe parcs d'activités des avances remboursables : 300 000 € en 2008, 364 000 € en 2009, puis 2 200 000 € entre 2012 et 2017.

Rapporté à son niveau de ressources, le poids de la dette de Grand Lieu Communauté est nettement inférieur à celui de la moyenne des communautés de communes à FPU : l'encours de dette du budget principal représente ainsi 186 €/habitant en 2022 contre 208 €/habitant en moyenne pour les communautés de communes.

**Graphique n° 8 : Évolution de l'encours de la dette (y compris l'avance remboursable du budget annexe parcs d'activités)**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les états de la dette

En 2023, le taux apparent de la dette, qui rapporte les frais financiers de l'année à l'encours de dette au 1<sup>er</sup> janvier de la même année, s'établit en 2022 à 4,1 % tant pour le budget principal que pour le budget consolidé, soit un niveau supérieur à la moyenne des collectivités (2,01 % au 31 décembre 2022 pour l'ensemble des collectivités<sup>41</sup>). Ce taux d'intérêt apparent a légèrement diminué sur la période (- 5 % pour le budget principal et - 15 % pour le budget consolidé) en raison de l'extinction de plusieurs emprunts contractés début des années 2010 à des taux supérieurs à 4 %.

La structure de la dette apparaît saine et sécurisée, la totalité de l'encours étant classé A1 selon la charte dite Gissler, qui présente une classification des produits structurés selon les risques, après l'extinction d'un emprunt classé 1D sur le budget annexe assainissement en 2023. La dette est composée à 98 % de taux fixe et 2 % de taux variable.

Enfin, la dette communautaire est composée de 15 prêts pour un capital restant dû de 10,7 M€ au 31 décembre 2023. Les emprunts financent pour 50 % la gendarmerie de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, 16 % les mobilités, 30 % l'assainissement collectif et 4 % pour les déchetteries.

<sup>41</sup> Observatoire Finance Active 2023 de la dette des Collectivités Locales : [https://financeactive.com/wp-content/uploads/2015/05/CP\\_Obs\\_FinanceActive\\_CL\\_2023.pdf](https://financeactive.com/wp-content/uploads/2015/05/CP_Obs_FinanceActive_CL_2023.pdf)

### 3.4 Un niveau pléthorique de fonds de roulement et de trésorerie

Fin 2023, le fonds de roulement et la trésorerie du budget principal représentent respectivement 10,3 M€ et 12,4 M€, soit 15 et 19 mois de charges courantes : un niveau au-delà du confortable qui peut même être qualifié de pléthorique.

Le fonds de roulement et la trésorerie du budget annexe assainissement sont, eux aussi, particulièrement élevés, se situant respectivement, fin 2023, à 12 années et cinq mois, et sept ans et demi de charges de fonctionnement, conduisant la chambre à interroger l'EPCI, tant sur l'utilité de réaliser des emprunts qui le conduisent à accumuler une trésorerie pléthorique, que sur le niveau des redevances qu'il fixe.

La trésorerie de Grand Lieu Communauté était supérieure de 17 % à la moyenne des communautés de communes métropolitaines à FPU : 233 €/habitant vs 200 €/habitant<sup>42</sup>.

**Tableau n° 4 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie du budget principal**

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023	
<b>Fonds de roulement net global</b>	4 878 737	5 615 239	9 342 694	8 775 948	10 295 375	5 416 638	111%
<i>FRNG en nbre de jours de charges courantes</i>	316	329	505	440	466	150	48%
<b>Besoin en fonds de roulement global</b>	185 592	-369 371	402 830	-753 942	-2 144 208	-2 329 800	-1255%
<b>Trésorerie nette</b>	4 693 144	5 984 611	8 939 863	9 529 890	12 439 582	7 746 438	165%
<i>Trésorerie en nbre de jours de charges courantes</i>	304	351	483	477	563	259	85%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Sur l'ensemble de la période sous revue, le fonds de roulement a augmenté de 5,4 M€. Un prélèvement de 566 745 € a été opéré en 2022 afin de participer au financement des itinéraires cyclables et au contournement de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu.

Le retard pris dans la réalisation des investissements programmés sur la période écoulée (voir 2.4 sur le taux d'exécution) et la mobilisation de 2 M€ de dette nouvelle en 2021 sans besoin de financement immédiat explique le niveau élevé du fonds de roulement et interroge donc quant à la pertinence des emprunts réalisés sur la période.

La chambre invite donc Grand Lieu Communauté, pour le financement des investissements à venir, à privilégier le prélèvement sur son fonds de roulement plutôt que de recourir à l'emprunt. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à suivre cette préconisation.

<sup>42</sup> Données OFGL issues de <https://data.ofgl.fr/pages/accueil/>

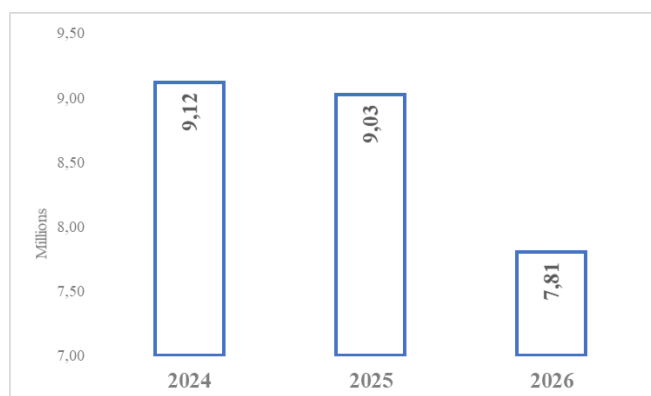
### 3.5 La capacité de financement au regard du programme d'investissements communautaire

#### Sur le budget principal :

La communauté de communes a planifié dans son plan pluriannuel d'investissements (PPI) 2024-2026 un total de 25,9 M€, montant qui apparaît très ambitieux au regard des investissements effectivement réalisés antérieurement. Les principaux investissements du PPI sont :

- la poursuite des travaux d'aménagement des itinéraires cyclables (7,2 M€) ;
- la construction d'une nouvelle gendarmerie<sup>43</sup> sur la commune de Pont-Saint-Martin (4,4 M€ au total, dont 2,3 M€ entre 2024 et 2026) ;
- la participation à la refonte et à l'extension du centre de valorisation et de traitement des déchets de la Prairie de Mauves<sup>44</sup> (3 M€ dont 1,5 M€ entre 2024 et 2026) ;
- le soutien à l'implantation du lycée de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu (2,9 M€, dont 2 M€ entre 2024 et 2026).

**Graphique n° 9 : Programme pluriannuel d'investissement 2024-2026**



Source : CRC, à partir des données transmises par GLC

Pour financer ce programme d'investissement, la communauté de communes s'appuie principalement sur une stabilité de sa capacité d'autofinancement autour de 2 M€ annuels, sur un recours à l'emprunt en 2025 à hauteur de 3,78 M€ et sur des produits de cession de 800 000 € en 2024 intégrant la vente de la ferme de la Guillauderie.

La chambre rappelle sur ce point que l'EPCI devrait réinterroger la pertinence de recourir à l'emprunt compte tenu du caractère pléthorique de sa trésorerie inutilisée.

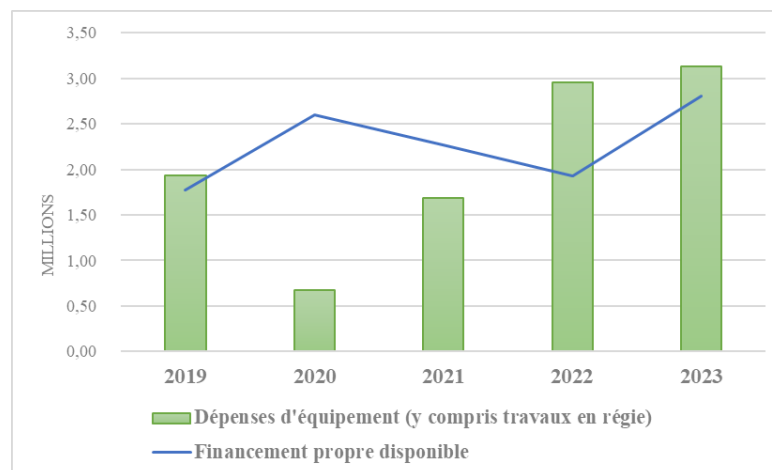
<sup>43</sup> Grand Lieu Communauté a candidaté dans le cadre du plan gouvernemental de création de 200 nouvelles brigades.

<sup>44</sup> en association avec Nantes Métropole

**Sur le budget annexe assainissement :**

Ce budget a généré, sur la période 2019-2023, un financement propre (11,4 M€) qui a couvert les dépenses d'investissement cumulées (10,4 M€).

**Graphique n° 10 : Évolution comparée du financement propre disponible et des investissements réalisés en matière d'assainissement**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Sur le budget annexe assainissement, les travaux de construction d'une nouvelle station d'épuration à La Chevrolière sont chiffrés à 3,6 M€ et l'extension de celle du Pré Peau au Bignon à 1,28 M€.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La situation financière de Grand Lieu Communauté peut être qualifiée de très confortable sur la période au contrôle : sa capacité d'autofinancement est en effet stable et d'un niveau très satisfaisant et le budget principal de l'EPCI disposait d'une trésorerie importante d'un montant de 12,4 M€ fin 2023, supérieure de 17 % à la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique. La capacité de désendettement de la communauté de communes est de 5,3 années et s'est améliorée depuis 2019.*

*La chambre note cependant, d'une part que la progression plus rapide des charges que des produits peut, à terme, générer un « effet de ciseaux » auquel la communauté de communes devra être vigilante et, d'autre part, que la capacité d'autofinancement de l'EPCI dépend pour un tiers du budget annexe assainissement, ce qui apparaît substantiel.*

*La chambre invite l'EPCI, pour le financement des investissements à venir, à privilégier le prélèvement sur son fonds de roulement, qui est en effet pléthorique, plutôt que de recourir à l'emprunt, ce que son président s'est engagé à faire.*

---

## 4 UNE FONCTION ACHAT À AMÉLIORER

### 4.1 L'organisation de la fonction achat de Grand Lieu Communauté

Le service achat/commande publique de Grand Lieu Communauté est rattaché à la direction des finances, elle-même rattachée au pôle « *moyens généraux* ». Il est actuellement composé de 2,2 ETP.

La chambre constate que l'EPCI est doté d'un règlement interne en matière de commande publique, dont le contenu est suffisamment clair, ce qui constitue une bonne pratique. Ce guide, régulièrement mis à jour, rappelle ainsi les règles et principes prévus par la réglementation ainsi que les process internes.

L'EPCI offre sur son profil d'acheteur, qui est facilement accessible depuis son site internet, un accès aux données essentielles de ses marchés. Par ailleurs, la composition de la commission d'appel d'offres est conforme à la réglementation.

L'évaluation du besoin est opérée au regard des CCTP des marchés et des offres reçues par l'EPCI pour des prestations similaires au cours des 12 derniers mois.

En outre, Grand Lieu Communauté organise une veille juridique, via le service « *marchés publics* », et la retranscrit aux services dans le cadre de réunions régulières. Sur la période contrôlée, l'EPCI a fait l'objet d'un seul recours par une société évincée d'une procédure de passation, dont la requête a été rejetée par le tribunal administratif de Nantes.

Enfin, Grand Lieu Communauté archive depuis 2021 de manière dématérialisée les pièces de ses marchés sur son serveur informatique et sur une plate-forme gérée par un opérateur extérieur, étant précisé qu'un archivage papier a été tenu avant 2021.

### 4.2 L'échantillon de marchés contrôlé par la chambre révèle des irrégularités

La chambre a procédé au contrôle d'un échantillon d'une vingtaine de marchés de l'EPCI afin de vérifier leur régularité. Elle a constaté des irrégularités dans quatre d'entre eux. Ces irrégularités sont présentées ci-après.

#### 4.2.1 Le marché relatif au schéma directeur des eaux pluviales

Grand Lieu Communauté a lancé, par un avis d'appel public à la concurrence (AAPC) publié au [JOUE](#) le 5 février 2019, un appel d'offres ouvert pour la passation d'un marché public de services relatif à l'élaboration du schéma directeur des eaux pluviales. Ce marché visait à répondre aux besoins d'un groupement, dont l'EPCI était coordonnateur et membre aux côtés de 7 communes<sup>45</sup>, pour un montant estimé de 296 000 euros HT.

---

<sup>45</sup> Saint-Lumine-de-Coutais, la Limouzinière, Saint-Colomban, Geneston, La Chevrolière, Le Bignon et Montbert.



Le règlement de la consultation et les AAPC informaient les entreprises que leurs offres seraient examinées en vertu de trois critères : le prix (40 points), la note méthodologique au regard des éléments indiqués dans leur mémoire méthodologique (50 points) ainsi que la valeur technique évaluée au vu d'un mémoire technique (10 points).

Toutefois, au final, le rapport d'analyse des offres révèle que l'EPCI a affecté à ces deux derniers critères de nombreux sous-critères qui ont été fortement pondérés.

Le critère afférent à la note méthodologique était ainsi évalué en fonction de 5 sous-critères : méthodologie mise en œuvre détaillée par phase et par membre du groupement (24 points) ; moyens matériels et humains affectés à chaque étape (10 points) ; planning d'ensemble précisant le déroulement des différentes étapes (10 points) ; coordination générale du groupement et les relations avec le maître d'ouvrage (4 points) ; respect de la présentation du mémoire : 30 pages maximum au format A4 (2 points).

Le critère relatif à la valeur technique était quant à lui subdivisé en 4 sous-critères : déclaration indiquant les effectifs moyens annuels du candidat et l'importance du personnel d'encadrement, pour chacune des 3 dernières années (1,5 points) ; références professionnelles des personnels pressentis pour assurer les différentes missions à effectuer (2,5 points) ; présentation d'une liste de prestations en cours d'exécution ou exécutées, d'importance et de nature équivalentes à celles faisant l'objet de la consultation (4 points) ; respect de la présentation formelle du mémoire technique, à savoir 30 pages maximum au format A4 (2 points).

Or, si ces éléments apparaissaient dans le règlement de la consultation comme des items à renseigner et à respecter au sein du mémoire technique et du mémoire méthodologique que les entreprises devaient élaborer à l'appui de leur offre, ces dernières n'ont toutefois pas été averties ni du fait qu'ils constituaient de véritables sous-critères de sélection de leurs offres, ni de leur pondération, seuls les trois critères sus évoqués ayant fait l'objet d'une telle information.

Cette carence dans l'information des entreprises a été susceptible d'exercer une influence sur la présentation de leurs offres ainsi que sur la sélection de ces dernières et caractérise donc une atteinte au principe de transparence de la commande publique qui aurait pu être sanctionnée par le juge administratif en cas de contentieux<sup>46</sup>.

Par ailleurs, deux sous-critères précités du critère relatif à la « valeur technique » sont irréguliers.

Il s'agit en effet de ceux exigeant des entreprises une « déclaration indiquant les effectifs moyens annuels du candidat » et « une présentation d'une liste de prestations en cours d'exécution ou exécutées, d'importance et de nature équivalentes à celles faisant l'objet de la consultation ».

---

<sup>46</sup> Voir sur ce point : [CE, 2 août 2011, n° 348711](#), publié au recueil Lebon.

En effet, ces deux sous-critères relèvent de l'examen des candidatures et non des offres des entreprises<sup>47</sup>, c'est-à-dire qu'ils pouvaient être mobilisés pour vérifier la capacité économique et financière et les capacités techniques et professionnelles d'un candidat mais ne pouvaient pas être utilisés pour apprécier la qualité de son offre, cette appréciation devant seulement être faite au regard de critères permettant de retenir celle qui est économiquement la plus avantageuse<sup>48</sup>.

L'irrégularité des deux sous-critères en cause était donc, là encore, de nature à remettre en cause la régularité de l'ensemble de la procédure de passation dès lors qu'elle concernait le processus de sélection des offres des entreprises. Ceci est d'autant plus vrai que ces deux sous-critères représentaient un total de 5,5 points et qu'un écart de seulement 1,29 point a départagé l'entreprise attributaire de celle arrivée deuxième : en cas de litige, l'EPCI aurait ainsi été exposé une nouvelle fois à un fort risque de condamnation, de surcroît dans un marché au montant conséquent qui dépassait le seuil européen applicable aux marchés de service.

#### 4.2.2 Le marché relatif à l'entretien des espaces verts

Grand Lieu Communauté a lancé, par un avis d'appel public à la concurrence publié le 10 décembre 2021 au [JOUE](#), un appel d'offres ouvert afin d'attribuer un marché public de services portant sur l'entretien des espaces verts, d'un montant estimé d'environ 510 000 € HT.

Le règlement de la consultation prévoyait deux critères pondérés : le prix (60 points) et la valeur technique (40 points).

Toutefois, ce dernier critère, qui est formulé de façon très générale, ne faisait l'objet d'aucune précision complémentaire. Cette imprécision s'est donc avérée préjudiciable pour la transparence de la procédure et l'égalité des traitements des entreprises soumissionnaires dès lors qu'elle a donné une marge de liberté trop importante à l'EPCI dans le jugement de leurs offres. En cas de contentieux le juge administratif aurait pu considérer que la commune s'était réservée une marge de choix discrétionnaire, et prononcé l'annulation de la procédure de la passation<sup>49</sup>.

Par ailleurs, à la lecture du rapport d'analyse des offres, il apparaît que la communauté de communes a appliqué finalement trois sous-critères pondérés au critère de la valeur technique : « moyens humains, techniques et matériels » pour 20 points, « les différents interlocuteurs » sur 10 points et « méthodologie de communication des dates de début et de fin d'intervention » sur 10 points. Or, ni l'application de ces trois sous-critères ni leur pondération n'ont été communiqués aux entreprises dans le règlement de la consultation. Comme souligné précédemment, il s'agit d'une carence grave dans l'information des entreprises, qui a été susceptible d'exercer une influence sur la présentation de leurs offres ainsi que sur la sélection de ces dernières et caractérise donc une atteinte au principe de transparence de la commande publique.

---

<sup>47</sup> 2° et 3° de l'article 3 de l'arrêté du 29 mars 2016 fixant la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics alors applicable.

<sup>48</sup> Article 62 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics alors applicable.

<sup>49</sup> CE, 15 décembre 2008, *Cté urb. de Dunkerque – Ville de Dunkerque*, n° 310380

Enfin, la chambre observe que le rapport d'analyse des offres est perfectible dès lors qu'il n'est pas signé et que son auteur n'est pas identifié, ce qui affaiblit fortement sa valeur probante et entache là encore le processus d'attribution d'un manque de transparence, dans un marché qui dépasse pourtant le seuil européen et représente un enjeu financier de plus de 500 000 € pour l'EPCI. La chambre appelle donc ce dernier à améliorer sa pratique sur ce point dans les meilleurs délais.

#### **4.2.3 Le marché relatif aux investigations télévisuelles et aux contrôles préalables à la réception des travaux d'assainissement**

Grand Lieu Communauté a lancé, par un avis d'appel public à la concurrence publié le 17 mars 2023, un marché de services en procédure adaptée relatif aux investigations télévisuelles et aux contrôles préalables à la réception des travaux d'assainissement, pour un montant estimé d'environ 183 000 € HT.

Toutefois, la procédure de passation est entachée de certains des écueils observés précédemment.

Tout d'abord, Grand Lieu Communauté a appliqué un critère relatif à la « valeur technique » des offres jugé au regard d'un sous-critère relatif aux « capacités techniques du candidat ou de chaque membre du groupement, moyens humains, matériels. ».

L'EPCI a donc, là encore, appliqué au stade de l'examen des offres des entreprises des exigences propres aux candidatures, ce qu'il ne pouvait pas faire au regard des textes qui lui imposent en effet d'apprécier les mérites des offres en vertu de critères permettant de retenir celle qui est économiquement la plus avantageuse<sup>50</sup>, et non au regard des renseignements à demander aux candidats<sup>51</sup>. La communauté de communes a donc entaché d'irrégularité le processus de sélection des offres et s'est donc exposée à nouveau à un fort risque contentieux : en effet, le sous-critère en cause représentait 20 points sur un total de 100 et a donc été décisif sur le choix final de l'entreprise puisque moins de 6 points séparaient l'offre de l'attributaire de celle arrivée deuxième.

Enfin, le rapport d'analyse des offres est perfectible dès lors qu'il n'est pas signé et que son auteur n'est pas identifié, ce qui affaiblit fortement sa valeur probante et entache en conséquence le processus d'attribution d'un manque de transparence.

#### **4.2.4 Le marché relatif à la gestion des aires d'accueil communautaires des gens du voyage**

Grand Lieu Communauté a lancé, par un avis d'appel public à la concurrence publié le 27 mai 2022 au [JOUE](#), un appel d'offres ouvert pour passer un marché de services portant sur la gestion des aires d'accueil communautaires des gens du voyage pour un montant estimé de 436 000 €.

---

<sup>50</sup> [Article R. 2152-7 du code de la commande publique](#) applicable au marché.

<sup>51</sup> [Arrêté du 22 mars 2019 fixant la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics applicable au marché en cause.](#)

Là encore, le rapport d'analyse des offres est perfectible dès lors qu'il n'est pas signé et que son auteur n'est pas identifié, ce qui affaiblit fortement sa valeur probante et entache en conséquence le processus d'attribution d'un manque de transparence, ce qui est d'autant plus critiquable au regard du montant important du marché qui dépassait le seuil européen.

Au regard des irrégularités constatées dans les quatre procédures précitées, la chambre recommande donc à l'EPCI de se conformer systématiquement aux règles du code de la commande publique en matière de mise en concurrence. Pour ce faire, le président de l'EPCI s'est engagé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, à faire évoluer les pratiques du service concerné sur ce point.

**Recommandation n° 4.** : Se conformer systématiquement aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence ([article L. 3 du code de la commande publique](#)).

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*Le contrôle d'un échantillon de marchés publics de Grand Lieu Communauté a révélé des irrégularités, notamment au regard du principe de transparence de la commande publique posé par l'article L. 3 du code de la commande publique. Il s'agit en particulier de la mise en œuvre de la procédure de passation des marchés portant sur le schéma directeur des eaux pluviales et sur l'entretien des espaces verts.*

*La chambre recommande donc à l'EPCI de se conformer systématiquement aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence.*

---

## **5 UNE GESTION ÉCONOME DE L'ESPACE, QUI POURRAIT TOUTEFOIS ÊTRE AMÉLIORÉE**

### **5.1 Un objectif de sobriété foncière promu depuis longtemps par la loi qui devrait être fortement renforcé avec l'entrée en vigueur prochaine du dispositif « zéro artificialisation nette » (ZAN)**

La transformation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers en espaces urbanisés, si elle est nécessaire pour répondre au dynamisme économique et démographique de certains territoires, entraîne un certain nombre de conséquences néfastes<sup>52</sup> :

---

<sup>52</sup> [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

- **Accélération de la perte de biodiversité** : modification considérable, voire disparition de l'habitat des espèces animale ou végétale de cet espace naturel, pouvant conduire à leur disparition d'un territoire.
- **Réchauffement climatique** : un sol artificialisé n'absorbe plus le CO<sup>2</sup> et participe donc à la hausse du réchauffement climatique.
- **Amplification des risques d'inondations** : un sol imperméabilisé n'absorbe pas l'eau de pluie. En cas de fortes intempéries, les phénomènes de ruissellement et d'inondation sont donc amplifiés.
- **Réduction de la capacité des terres agricoles** à nourrir la population par la perte de productivité agricole.

Afin de réduire ces impacts négatifs et de promouvoir une gestion économe de l'espace, le cadre législatif a été fortement renforcé au cours des vingt dernières années<sup>53</sup>. 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 Rhône<sup>54</sup>. Le législateur a dès lors décidé de renforcer les dispositifs en place à travers l'[article 191](#) de la loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 qui fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Selon l'État<sup>55</sup>, 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 million 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.

---

<sup>53</sup> Rapport d'information du Sénat n° 584 déposé le 12 mai 2021.

<sup>54</sup> Source : CEREMA.

<sup>55</sup> [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

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

## **5.2 La présence, en Loire-Atlantique, de deux bases de données en libre accès permettant d'identifier les modes d'occupation des sols et de mesurer l'artificialisation**

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* »<sup>56</sup>.

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 de celles 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 et permettant de mesurer et de suivre avec précision l'artificialisation sont au nombre de deux.

Tout d'abord, il s'agit de la base des fichiers fonciers, disponible pour toute la France<sup>57</sup>, qui décrit la consistance du bâti et du non bâti, mise à jour chaque année. Les données de cette base couvrent actuellement la période jusqu'à 2022.

---

<sup>56</sup> [Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.](#)

<sup>57</sup> [Accueil \(beta.gouv.fr\)](#)

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 centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (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'institut géographique national (IGN) dans le cadre du ZAN : l'occupation des sols à grande échelle ([OCS GE](#)), dont l'élaboration sur l'ensemble du territoire national n'est pas finalisée et devrait s'achever d'ici fin 2024.

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

## 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
				131	Emprises aéroportuaires
		13	Infrastructures de transport	132	Emprises routières
				133	Emprises ferroviaires
				141	Carrières, sablières
		14	Autres espaces artificialisés (espaces libres)	142	Décharges
				143	Chantier, terrains en mutation
144	Terrains vacants et friches urbaines				
151	Parcs et jardins urbains				
15	Espaces verts artificialisés, non agricoles, et zones de loisirs	152	Equipements sportifs et de loisirs		
		153	Camping, caravaning		
		21	Terres arables		
2	Territoires agricoles	22	Cultures permanentes et maraîchage	211	Cultures annuelles et terres labourées
				221	Vignoble
		222	Maraîchage, horticulture		
3	Forêts et milieux semi naturels	23	Prairies	223	Arboriculture, pépinières
				231	Prairies
				311	Bois et forêts
3	Forêts et milieux semi naturels	31	Bois et forêts	312	Peuplements d'arbres en alignement
				321	Friche ou jachère
		32	Milieux à végétation arbustive et/ou herbacée	322	Lande et broussailles
				331	Plage, sable et dunes
33	Espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation	332	Rochers et falaises		
		333	Grèves		
		411	Marais, marécages, tourbières		
4	Milieux humides	41	Milieux humides	412	Conchyliculture
				413	Salines et marais salants
				414	Boires et étiers
				415	Roselières
				511	Rivières et cours d'eau divers (canaux, etc.)
5	Surfaces en eaux	51	Eaux continentales	512	Plans d'eau et étangs
				52	Mers et océans
		521	Mers et océans		

Source : Département de la Loire-Atlantique [https://observatoire.loire-atlantique.fr/upload/docs/application/pdf/2023-05/nomenclature\\_bdmoss44.pdf](https://observatoire.loire-atlantique.fr/upload/docs/application/pdf/2023-05/nomenclature_bdmoss44.pdf)

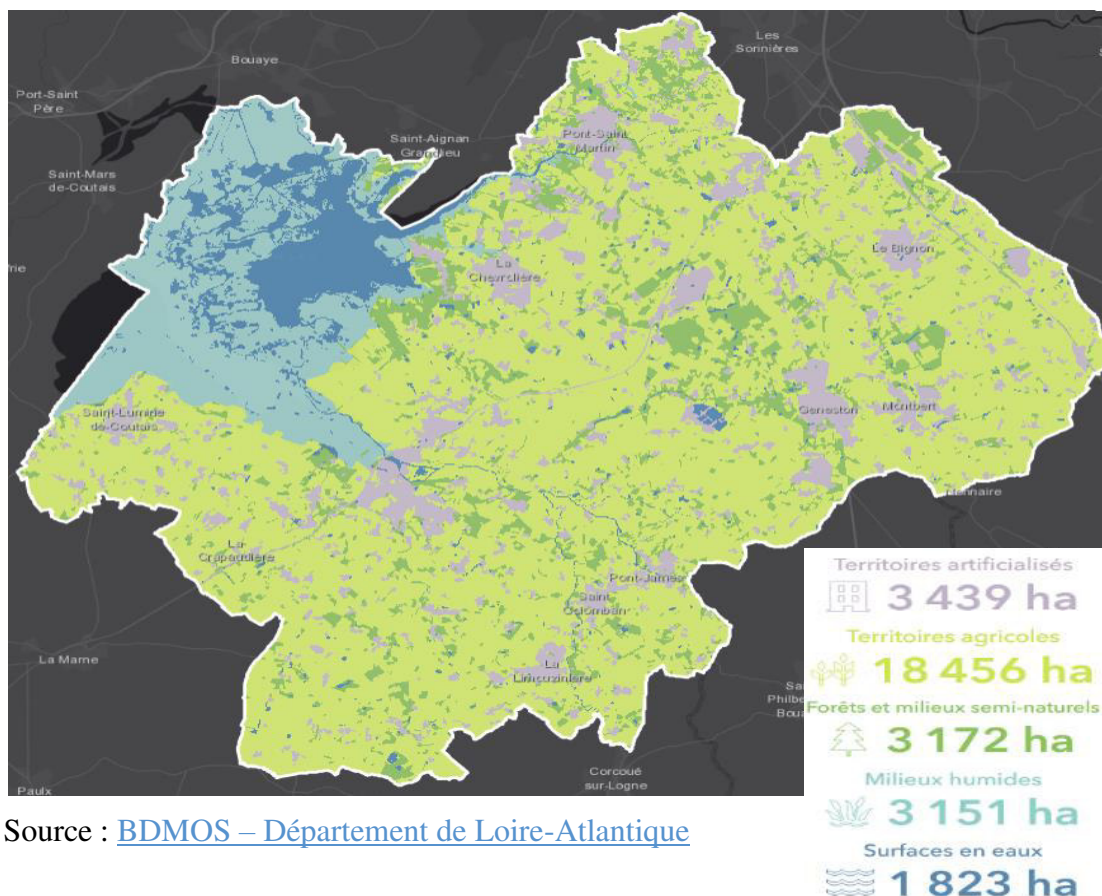
Dans le cadre du présent rapport, qui a pour objet d'examiner la façon dont Grand Lieu Communauté a appréhendé l'objectif de sobriété foncière de 2005 à aujourd'hui, la chambre a utilisé ces deux bases de données en signalant les éventuelles discordances pouvant exister entre elles, la base des fichiers fonciers étant toutefois privilégiée pour opérer des comparaisons à l'échelle *supra* départementale. Le président de l'EPCI, dans sa réponse aux observations de la chambre, évoque une base accessible depuis la fin du mois de juillet 2024 « [ConsoZAN44](#) », accessible sur le site internet de l'agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN). Il ressort toutefois de la consultation par la chambre du site de l'AURAN que cette base, issue de la BDMOS précédemment évoquée par elle, permet de préparer la transition vers une future base unifiée nationale (OCSGE).

### 5.3 Un rythme d'artificialisation qui a globalement baissé depuis 2009 malgré une augmentation en 2019/2020

La surface du territoire intercommunal s'établit à 30 054 hectares. Les données issues de la BDMOS 44 permettent de caractériser les différents modes d'occupation des sols.



**Carte n° 2 : Modes d'occupation des sols de Grand Lieu Communauté en 2020**



Source : [BDMOS – Département de Loire-Atlantique](#)

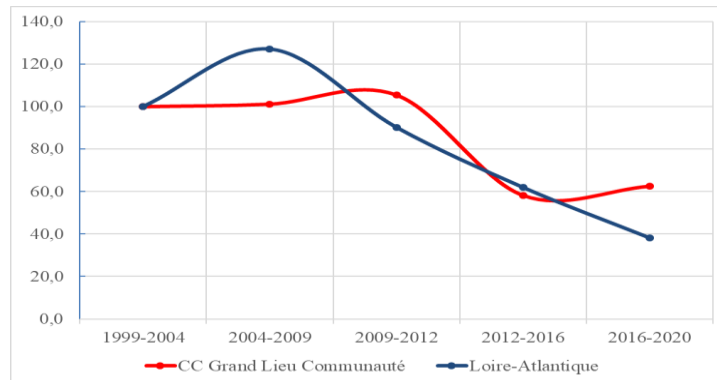
Les parcelles agricoles représentent 61 % du territoire communautaire, les forêts et milieux semi-naturels 11 %, les milieux humides 10 % et les surfaces en eaux 6 %, soit trois fois plus qu'à l'échelle départementale compte tenu de la présence du lac de Grand Lieu. Par ailleurs, le territoire communautaire est artificialisé à hauteur de 11 %.

D'après la BDMOS 44, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) a fortement diminué sur le territoire communautaire entre 2009 et 2020, d'environ 40 %, soit de façon cependant moins importante qu'à l'échelle départementale, qui a enregistré une baisse d'environ 58 % sur la même période.

Sur un pas de temps moins long et plus récent, la chambre observe que d'après la BDMOS 44<sup>58</sup>, le rythme de l'artificialisation est reparti à la hausse entre 2016 et 2020.

<sup>58</sup> D'après la BDMOS 44, la consommation de NAF augmente en effet d'environ 7 % sur la période 2016-2020 par rapport à la période 2012-2016.

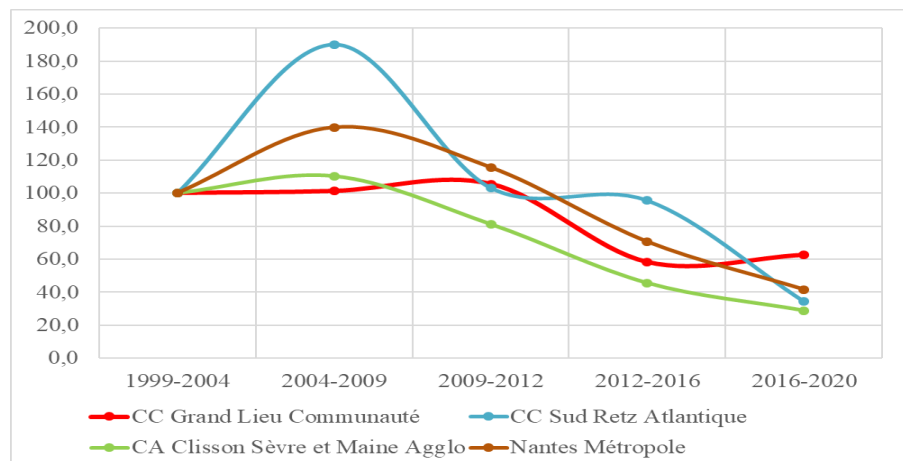
**Graphique n° 11 : Consommation des espaces agricoles, boisés ou naturels (NAF) par l'artificialisation en Loire-Atlantique et à Grand Lieu Communauté (comparaison indice base 100 en 1999)**



Source : CRC à partir de la BDMOS 44 (indice 100 en 1999)

Cette reprise du rythme de l'artificialisation est atypique par rapport aux EPCI limitrophes, lesquels connaissent tous une baisse de ce rythme sur la période 2016-2020. Grand Lieu communauté l'explique par l'achèvement, en 2019, de l'aménagement du parc d'activités de Tournebride, situé sur la commune de la Chevrolière, d'une superficie de 30 hectares, ainsi que par le lancement, en 2020, des travaux et des fouilles archéologiques relatifs à de futurs lotissements d'habitation, d'une superficie d'environ 10 hectares, situés sur la commune du Bignon.

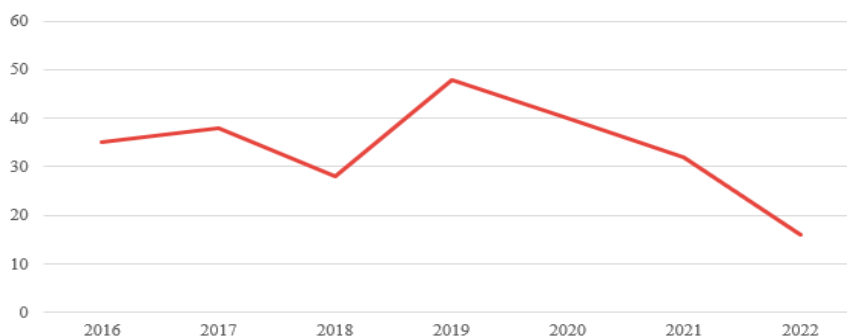
**Graphique n° 12 : Consommation des espaces NAF par l'artificialisation de Grand Lieu Communauté et des EPCI limitrophes - Comparaison indice base 100**



Source : CRC à partir de BDMOS - Département de Loire-Atlantique

La base des fichiers fonciers retrace également cette reprise du rythme de l'artificialisation en 2019 et 2020 tout en enregistrant toutefois une décrue en 2021, qui s'accélère ensuite fortement en 2022.

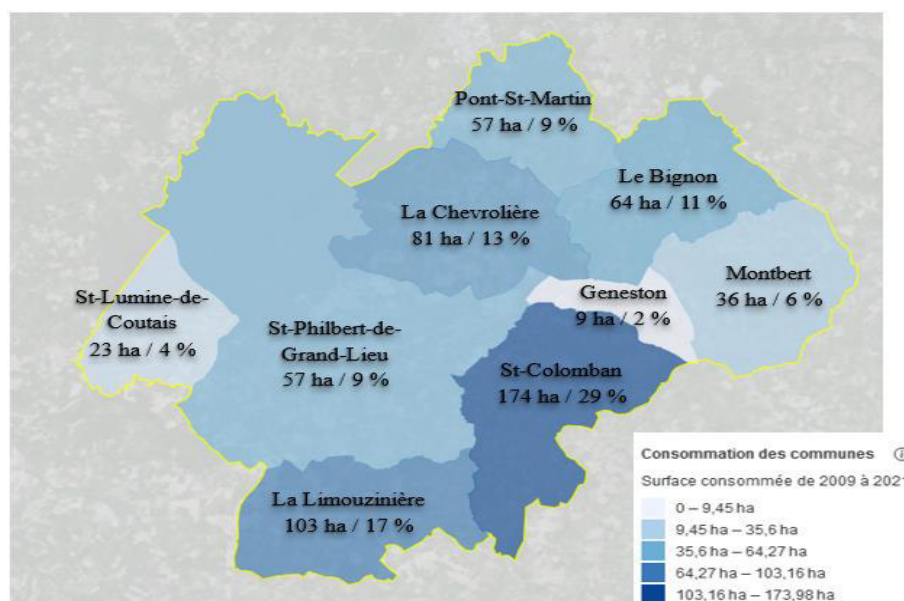
**Graphique n° 13 : Consommation d'espaces NAF sur le territoire de Grand Lieu Communauté (en hectares)**



Source : fichiers fonciers

À Grand Lieu Communauté, la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (NAF) est majoritairement concentrée sur quatre communes : Saint-Colomban (29 % de la consommation totale sur la période 2009-2021), La Limouzinière (17 %), La Chevrolière (13 %) et Le Bignon (11 %).

**Carte n° 3 : Consommation d'espaces NAF entre 2009 et 2021 des communes de Grand Lieu Communauté (en hectares et en %)**



Source : CRC, à partir de <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/project/36623/carte/consommation-villes-du-territoire>

L'artificialisation du territoire a impacté en priorité les terres agricoles. Entre 2010 et 2020, la surface agricole utilisée (SAU) a ainsi perdu 234 hectares et le nombre d'exploitations agricoles est passé de 275 à 214 sur la même période<sup>59</sup>.

Cette artificialisation est majoritairement tournée vers la création des zones d'habitat (70 % de la consommation totale) puis des zones d'activités (22 %). Cette proportion est proche de celle qui est observée à l'échelle régionale et départementale.

**Tableau n° 5 : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) par type d'usage sur le territoire de Grand Lieu Communauté, du département de la Loire-Atlantique et de la région Pays de la Loire**

	Grand Lieu Communauté	Département de la Loire-Atlantique	Région Pays de la Loire
Consommation totale d'espaces NAF 2009-2021 (en ha)	605	6 796	27 095
<b>Dont habitat</b>	70 %	65 %	61 %
<b>Dont activité</b>	22 %	22 %	23 %
<b>Dont routes</b>	5 %	7 %	9 %

Source : fichiers fonciers

## 5.4 Une consommation d'espace dont l'efficacité est faible

### 5.4.1 L'efficacité foncière des zones d'habitat

Au-delà de la consommation brute d'espaces naturels, agricoles et forestiers de la métropole, il apparaît utile d'examiner l'efficacité de cette consommation, c'est-à-dire le rapport entre cette dernière et la pression démographique exercée sur le territoire.

À l'image du département de la Loire-Atlantique, Grand Lieu Communauté fait face à une forte croissance démographique et dispose parallèlement d'assez faibles gisements de logements, en raison notamment de taux de résidences secondaires<sup>60</sup> et de vacance plus faibles que la moyenne nationale<sup>61</sup>.

La consommation d'espaces NAF qui a été déployée sur le territoire communautaire pour faire face à cette pression démographique a été peu efficace.

<sup>59</sup> [Source : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt \(DRAAF\) des Pays de la Loire.](#)

<sup>60</sup> En 2020, la part des résidences secondaires à Grand Lieu Communauté était de 1,2 % versus 10 % en France métropolitaine (source : INSEE).

<sup>61</sup> En 2020, la part des logements vacants à Grand Lieu Communauté était de 4,7 % versus 8,3 % en France métropolitaine (source : INSEE).

En effet, pour accueillir chaque nouveau ménage entre 2009 et 2020, une moyenne de 1 360 m<sup>2</sup> a été artificialisée, soit quatre fois plus qu'au niveau départemental (381 m<sup>2</sup>/nouveau ménage), et près de deux fois plus qu'au niveau régional (756 m<sup>2</sup>) et national (733 m<sup>2</sup>)<sup>62</sup>. Si l'EPCI indique que la base des fichiers fonciers présente des biais et apparaît peu fiable, cette base est toutefois la seule à comporter des données récentes permettant de faire des comparaisons à une échelle *supra* départementale. Les services de Grand Lieu Communauté ont d'ailleurs précisé au cours de l'instruction utiliser eux-mêmes à titre principal cette base et avoir formé un agent à la manipulation de celle-ci. La consultation de la BDMOS 44 fait en tout état de cause également ressortir une faible efficacité des zones d'habitat<sup>63</sup>.

Conséquence de cette faible efficacité, la densité du territoire communautaire est inférieure à celle du département, et une très forte proportion d'habitants résident en maison individuelle : ils sont 95 % dans ce cas à Grand Lieu Communauté, contre 61 % en Loire-Atlantique, 71 % en Pays de la Loire et 55 % en France métropolitaine<sup>64</sup>.

Malgré cela, la densité a progressé de 16 % sur le territoire communautaire entre 2009 et 2020<sup>65</sup>.

Enfin, la chambre observe que l'EPCI a dépassé les objectifs de son PLH 2017-2023 qui visaient notamment à produire, sur 6 ans, 295 logements par an, dont 57 logements sociaux, avec au final un total de 2 243 logements effectivement produits, dont 344 logements sociaux<sup>66</sup>.

#### 5.4.2 L'efficacité foncière des zones d'activité

Le ratio mesurant le rapport entre la consommation d'espaces NAF et le nombre de nouveaux emplois accueillis laisse apparaître que sur la période 2009-2020, le territoire de Grand Lieu Communauté est environ six fois moins efficace que ce qui est observé à l'échelle départementale et environ deux fois moins efficace qu'à l'échelle régionale.

---

<sup>62</sup> Source : CRC Pays de la Loire, d'après le croisement des données démographiques de l'INSEE et de celles relatives à la consommation d'ENAF dédiée à l'habitat de la base des fichiers fonciers.

<sup>63</sup> Ainsi, selon la BDMOS 44, entre 2009 et 2020, l'accueil de chaque nouveau ménage a généré une artificialisation de 121 m<sup>2</sup> à Grand Lieu Communauté contre 511 m<sup>2</sup> à l'échelle départementale.

<sup>64</sup> Source : INSEE, données 2020.

<sup>65</sup> Source : INSEE.

<sup>66</sup> En revanche, l'EPCI n'a pas respecté l'enveloppe de consommation foncière qu'il s'était fixée dans le cadre du PLH, mais le justifie par le fait que davantage de logements ont été produits et non par une absence d'effort en matière de sobriété foncière. La chambre observe sur ce point que la consommation foncière est en tout état de cause calculée dans le bilan du PLH selon une méthode peu fiable, à savoir à partir des données des permis de construire accordés pour la création de logements et non à partir de la consommation réelle d'ENAF issue des bases de données BDMOS et fichiers fonciers. En effet, ces dernières ne pouvaient pas être mobilisées sur les deux dernières années d'exécution du PLH dès lors qu'elles sont accessibles jusqu'en 2020 pour la première et 2021 pour l'autre.

**Tableau n° 6 : Efficacité foncière de la consommation d'espaces dédiée à l'activité (2009-2020).**

	Consommation 2009-2020 dédiée à l'activité selon les fichiers fonciers (en ha)	Nombre d'emplois 2009 (INSEE)	Nombre d'emplois 2020 (INSEE)	Évolution du nombre d'emplois 2009-2020 (INSEE)	Superficie artificialisée par emploi nouveau (en m <sup>2</sup> )
<b>Grand Lieu Communauté</b>	+ 131,1	11 236	12 496	+ 1260	1040
<b>Département de la Loire-Atlantique</b>	+ 1404	551 142	635 774	+ 84 632	165
<b>Région Pays de la Loire</b>	5891	1 483 615	1 587 180	+ 103 565	568
<b>France métropolitaine</b>	67 544	25 720 602	26 430 314	+ 709 712	951

Source : CRC Pays de la Loire d'après les données des fichiers fonciers et de l'INSEE.

Cette faible efficacité de la consommation d'espace dédiée à l'activité s'explique par le fait que certains leviers permettant d'optimiser et de rationaliser cette dernière n'ont pas encore été actionnés, en particulier dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement et de la gestion des ZAE.

## **5.5 Une politique d'urbanisme et d'aménagement qui relève avant tout de l'échelon communal et gagnerait à être dotée d'un plan local d'urbanisme intercommunal**

### **5.5.1 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz comporte des objectifs de sobriété foncière que doivent intégrer les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes membres**

Les schémas de cohérence territoriale (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 s'inscrivent dans une hiérarchie des normes où le rapport de compatibilité prédomine : les SCoT doivent ainsi être compatibles avec le SRADDET, dont la version actuelle a été adoptée par le conseil régional Pays de la Loire le 17 décembre 2021, et les PLU avec les SCoT<sup>67</sup>.

Le [Schéma de cohérence territoriale du Pays de Retz](#) actuellement en vigueur a été approuvé le 28 juin 2013 par le syndicat mixte du SCOT du Pays de Retz<sup>68</sup>. Son périmètre couvre quatre communautés de communes et 38 communes.

<sup>67</sup> Articles [L. 131-1](#) et [L. 131-4](#) du code de l'urbanisme et [L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales](#).

<sup>68</sup> Une révision du SCoT est en cours et devrait aboutir en 2025 selon les services de Grand Lieu Communauté.

Carte n° 4 : Périmètre du SCOT du Pays de Retz



Source : syndicat mixte du SCOT du Pays de Retz

Le [document d'orientations et d'objectifs \(DOO\) du SCoT du Pays de Retz](#), qui est opposable aux plans locaux d'urbanisme, comporte notamment comme objectif de réduire la consommation d'espaces NAF, à savoir – 43 hectares par rapport à la décennie précédente (1999-2009), passant ainsi de 163 à 120 hectares maximum par an, soit une réduction d'environ 25 %.

Pour ce faire, le DOO prévoit une baisse d'au moins 30 % de l'urbanisation pour les secteurs d'habitat résidentiel et mixtes. Il prévoit en outre d'optimiser les zones accueillant des activités économiques, à travers l'aménagement de nouvelles zones plus sobres et le renouvellement urbain des zones d'activités existantes, en vue d'une diminution de la consommation d'espace dédiée à l'activité de 10 %.

Ces cibles chiffrées sont déclinées à l'ensemble du SCoT ainsi qu'à chacune des communautés de communes membres.

Afin d'atteindre ces objectifs de réduction de la consommation d'espaces, le DOO pose comme principe de privilégier le renouvellement urbain et la densification des opérations d'habitat au sein des zones urbaines existantes, en particulier les centralités urbaines (centres-villes, bourgs et pôles communaux, etc.).

Il fixe également des densités moyennes minimales à atteindre : 18 à 20 logements à l'hectare pour les 6 communes pôles d'équilibre (Pornic, Saint-Brevin-les-Pins, Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, Machecoul, Sainte-Pazanne, Legé) et 15 logements à l'hectare dans les autres communes.

### **5.5.2 Les plans locaux d'urbanisme communaux examinés par la chambre intègrent l'exigence de sobriété foncière mais certains pourraient aller plus loin pour optimiser les zones accueillant des activités économiques**

La loi n° 2014 366 du 24 mars 2014 portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », prévoyait que les communautés de communes devenaient compétentes de plein droit pour élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de sa publication, sauf lorsqu'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent.

Les communes membres de Grand Lieu Communauté se sont toutes opposées à ce transfert et détiennent donc toujours la compétence en matière de planification de l'urbanisme, seule l'instruction des autorisations d'urbanisme étant assumée par l'EPCI. Comme l'ont indiqué les services de ce dernier, il n'y a pas de projet de PLUi à court ou moyen terme sur le territoire à l'heure actuelle.

La chambre a examiné les PLU de six communes membres<sup>69</sup>, sélectionnées au regard de l'importance de leur population et des zones d'activités économiques (ZAE) accueillies sur leur territoire. Elle observe que ces PLU intègrent des dispositions favorisant la sobriété foncière.

Ainsi, de vastes zones agricoles et naturelles y sont par exemple délimitées et se voient appliquer un règlement restreignant les droits à construire afin de préserver celles-ci de l'urbanisation. En effet, les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) de ces PLU promeuvent des principes d'urbanisme économes de l'espace, en particulier la protection des zones naturelles et agricoles, la limitation de l'extension de l'urbanisation ou encore la priorité donnée au renouvellement urbain. Grand Lieu Communauté a d'ailleurs élaboré, en 2019, pour chaque commune membre, un programme d'action foncière identifiant les gisements fonciers dans les zones déjà urbanisées afin de favoriser le renouvellement de celles-ci.

Par ailleurs, les PLU les plus récents, comme ceux de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu ou de La Chevrolière, respectivement approuvés les 25 juin 2019 et 21 décembre 2023, reprennent explicitement dans leurs PADD les densités minimales moyennes fixées par le SCoT et tiennent compte également des cibles chiffrées par celui-ci en matière de réduction de la consommation d'espaces NAF.

Certains leviers permettant d'économiser le foncier n'ont toutefois pas été systématiquement actionnés dans les PLU communaux. C'est notamment le cas s'agissant de la hauteur des constructions dans les zones d'activités économiques, qui n'est pas limitée dans le règlement des PLU des communes de la Chevrolière, Montbert et Bignon mais l'est dans celui des communes de Pont-Saint-Martin, Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Saint-Colomban.

L'efficacité foncière de la consommation d'espaces NAF dédiée à l'activité étant faible sur le territoire communautaire, cela justifierait donc de mettre en œuvre davantage d'outils d'optimisation de l'espace dans ce domaine.

---

<sup>69</sup> La Chevrolière, Pont-Saint-Martin, Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, Montbert, Le Bignon et Saint-Colomban.



### 5.5.3 L'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) faciliterait la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation sur le territoire de Grand Lieu Communauté

La chambre observe qu'il serait plus efficient de planifier la politique d'urbanisme et d'aménagement à l'échelle de la communauté de communes plutôt qu'à l'échelle communale.

Comme le rappelle le CEREMA<sup>70</sup>, le PLUi permet en effet de réduire le nombre d'interlocuteurs, outre le fait qu'il favorise la mutualisation des moyens et des compétences.

La mise en place d'un PLUi doterait également la communauté de communes d'une prérogative essentielle de planification en lui offrant la possibilité de décliner directement dans celui-ci les documents stratégiques dont elle a déjà la charge, notamment le Programme local de l'habitat (PLH) et le [plan climat air énergie territorial \(PCAET\)](#)<sup>71</sup>, à travers un projet global et transversal, intégrant toutes les composantes de son territoire.

L'élaboration d'un PLUi, en concertation étroite avec les communes membres, permettrait en outre d'adopter un document d'urbanisme unique, cohérent et révisé selon une fréquence identique. À l'heure actuelle, l'EPCI doit, au contraire, procéder à une concertation avec chacune des communes afin que celles-ci intègrent dans leur PLU les actions à mettre en œuvre, ce qui constitue un processus lourd et complexe. Ainsi, lorsque le dispositif du ZAN entrera en vigueur, les neuf PLU communaux devront être révisés afin de définir les quotas d'artificialisation opposables, alors même que certaines communes de Grand Lieu Communauté sont de petite taille et ne disposent pas d'une ingénierie importante. D'ores et déjà, le SCoT du Pays de Retz, fixe, comme vu plus haut, des cibles chiffrées de réduction de la consommation d'espaces NAF à l'échelle des communautés de communes, qui seraient dès lors plus faciles à suivre et à atteindre dans le cadre d'un PLUi que de PLU communaux. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté de communes a indiqué être réservé quant à l'adoption d'un PLUi, qui ne serait pas source selon lui d'économies financières. La chambre rappelle l'intérêt qu'il y a à adopter un document d'urbanisme unique et cohérent pour tout le territoire intercommunal. La maire de Geneston a, pour sa part, précisé être prête à engager une réflexion sur ce point.

**Recommandation n° 5.** : Favoriser la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

## 5.6 Une intervention foncière à parfaire

Grand Lieu Communauté a procédé à des acquisitions foncières pour un montant d'environ 775 000 € entre 2019 et 2022, majoritairement ciblées sur des terrains pour aménager ou étendre les parcs d'activités dont elle a en effet la gestion<sup>72</sup>. Les communes membres ont d'ailleurs délégué à l'EPCI leur droit de préemption urbain dans les zones et parcs d'activités<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> « PLUi et GEMAPI Vers une approche intégrée de l'eau dans la planification », collection « Connaissances », février 2020.

<sup>71</sup> Le PCAET, approuvé 3 mars 2020 par le conseil communautaire, comporte d'ailleurs l'objectif de limiter l'artificialisation des sols dans les documents d'urbanisme.

<sup>72</sup> [2° du I. de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.](#)

<sup>73</sup> [Article L. 213-3 du code de l'urbanisme.](#)

Au-delà de ces acquisitions foncières, Grand Lieu Communauté a élaboré un programme d'actions foncières, évoqué *supra*, pour identifier dans chaque commune membre les gisements fonciers pouvant être utilisés, puis en les hiérarchisant par l'attribution d'une note de dureté foncière en fonction de leur caractère opérationnel à court, moyen ou long terme.

Au final, 243,95 ha d'espaces non bâtis ont été définis comme potentiel foncier pour de l'habitat, 330 espaces bâtis ont été identifiés comme vacants depuis plus 2 ans et entre 140 et 274 logements ont été ciblés comme pouvant faire l'objet d'opérations de renouvellement et de réhabilitation.

La chambre observe que la mise en place de ce programme d'actions permet effectivement de mieux connaître le potentiel de développement de l'habitat dans chaque commune et constitue dès lors un outil d'aide à la décision particulièrement utile pour optimiser la gestion du foncier.

Un tel programme, conçu avant tout comme un appui offert par l'EPCI aux communes, pourrait également constituer une base pour d'une part mettre en place une véritable stratégie foncière à l'échelle communautaire, qui pourrait être complémentaire du PLH et d'autre part, à terme, un PLUi. En effet, cette stratégie pourrait permettre notamment, en lien avec les communes, d'identifier des espaces artificialisés à renaturer, de définir des mesures afin de limiter le nombre de logements vacants, de conclure des partenariats avec les bailleurs sociaux afin de densifier les constructions, ou encore de mettre en place un programme de réhabilitation des friches, qui sont au nombre d'une quinzaine sur le territoire communautaire, en comptant les friches identifiées comme telles par le CEREMA et les friches potentielles<sup>74</sup>, pour lesquelles aucun suivi n'existe à l'heure actuelle. Par le passé, le parc d'activités de La Bayonne, sur la commune de Montbert, a d'ailleurs été réalisé grâce à la réhabilitation de la friche de l'hôpital psychiatrique.

## **5.7 Des zones d'activités économiques (ZAE) qui intègrent l'exigence de sobriété foncière mais dont la gestion pourrait être améliorée**

### **5.7.1 Présentation des ZAE communautaires**

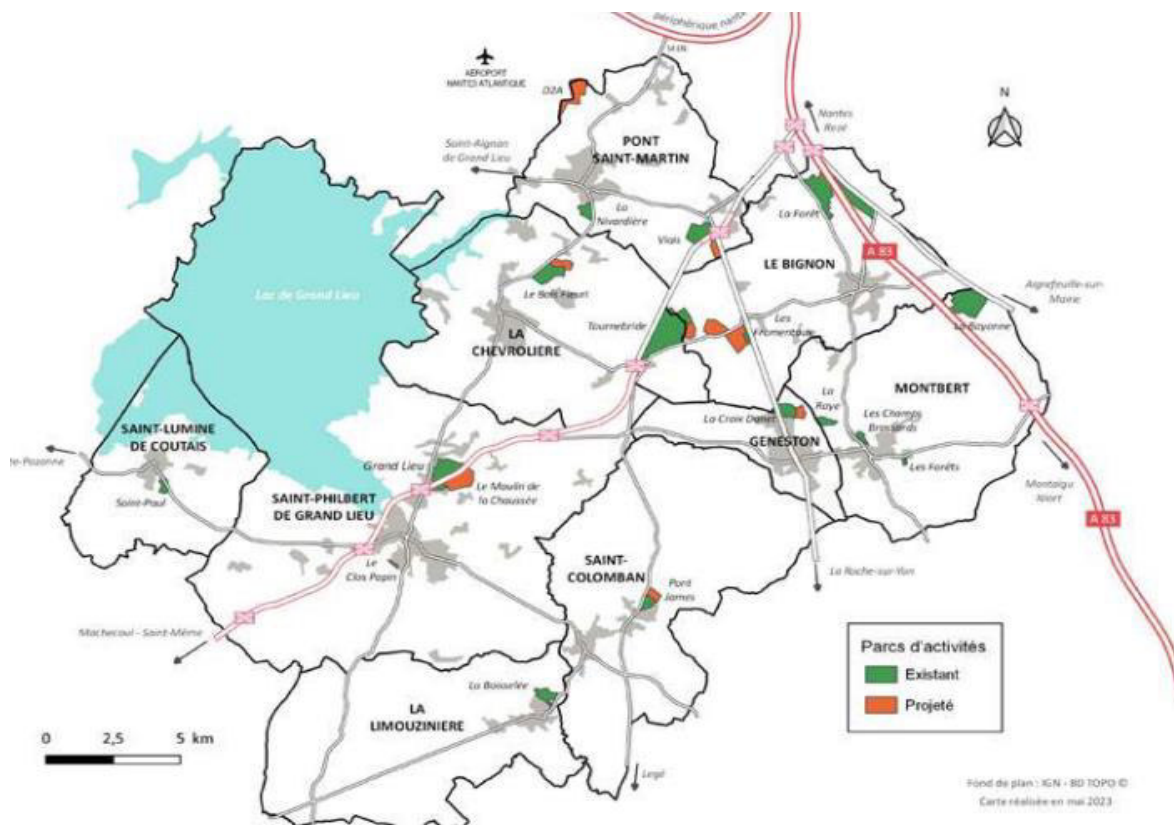
Grand Lieu Communauté dispose de 16 parcs d'activités répartis sur 414 hectares de superficie regroupant, en 2023, 482 entreprises qui comptabilisent 8 200 emplois opérant dans tous les secteurs économiques, dont 40 % pour l'industrie et 27 % pour les services aux entreprises<sup>75</sup>. Ces ZAE ne sont pas spécialisées, ceci afin de trouver, selon l'EPCI, un équilibre dans la répartition des activités économiques au sein des neuf communes membres et de permettre une meilleure résilience en cas de crise.

---

<sup>74</sup> Source : [cartofriches](#).

<sup>75</sup> Source : AURAN.

Carte n° 5 : Parcs d'activités existants et projetés sur le territoire communautaire



Source : Grand Lieu Communauté

Les ZAE constituent un axe de développement et d'attractivité important pour le territoire communautaire, qui est en effet situé de façon stratégique aux portes de Nantes Métropole et à proximité de son aéroport mais aussi de l'A 83 en direction de la Vendée.

Compte tenu de l'importante superficie que ces ZAE occupent, leur gestion, qui relève exclusivement de l'EPCI<sup>76</sup>, a un impact significatif sur la trajectoire d'artificialisation du territoire.

Comme cela a déjà été relevé, l'efficacité foncière de la consommation d'espaces NAF dédiée à l'activité est faible à Grand Lieu Communauté : le ratio mesurant le rapport entre cette consommation et le nombre de nouveaux emplois accueillis laisse ainsi apparaître que le territoire est environ six fois moins efficace que ce qui est observé à l'échelle départementale et environ deux fois moins efficace qu'à l'échelle régionale sur la période 2009-2020<sup>77</sup>.

La chambre souligne que des pistes d'amélioration dans la gestion des ZAE communautaires existent.

<sup>76</sup> 2° du I. de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

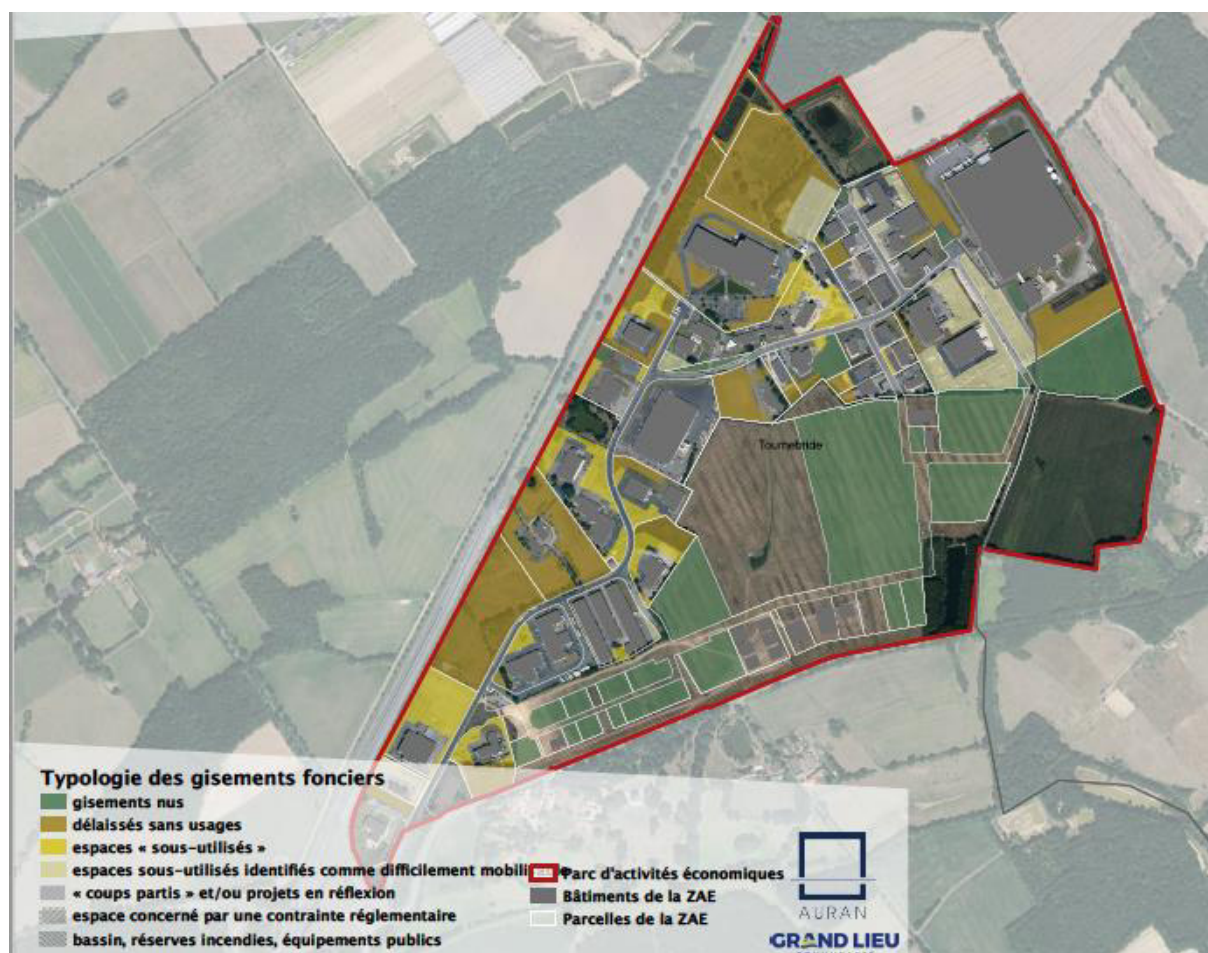
<sup>77</sup> Source : fichiers fonciers.

### 5.7.2 Un inventaire des ZAE à finaliser

Tout d'abord, Grand Lieu Communauté tient à jour annuellement un annuaire recensant et cartographiant les entreprises implantées sur ses parcs d'activités depuis 2006, ce qui lui permet d'identifier le taux de vacance et de remplissage des ZAE et ainsi en optimiser l'usage.

En outre, l'EPCI a lancé une étude aux côtés de l'agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) qui a révélé que 84 ha de gisements fonciers étaient disponibles dans ses ZAE.

**Photo n° 1 : Analyse des gisements fonciers de la zone d'activités de Tournebride située à la Chevrolière et au Bignon**



Source : Auran.

Des perspectives d'amélioration de l'efficacité de la consommation de foncier économique existent donc sur le territoire communautaire. La chambre invite dès lors l'EPCI à s'en saisir pleinement dans le cadre de ses stratégies de gestion des ZAE (voir ci-dessous).

Enfin, la loi climat et résilience du 22 août 2021 impose désormais aux autorités compétentes en matière de ZAE d'élaborer un inventaire comportant le taux de vacance de ses zones mais aussi un état parcellaire des unités foncières les composant, en précisant leur surface et l'identité du propriétaire ainsi que l'identification des occupants<sup>78</sup>.

Grand Lieu Communauté a donc commandé un premier inventaire auprès de la Banque des Territoires. Celui-ci se révèle toutefois incomplet, notamment en raison du fait qu'il n'indique pas l'ensembles des propriétaires et occupants des ZAE. Un autre inventaire est en cours d'élaboration par l'AURAN.

Compte tenu du fait que l'obligation légale de réaliser cet inventaire est entrée en vigueur le 25 août 2021 et que le délai de deux ans pour y déférer est expiré, la chambre recommande à Grand Lieu Communauté d'élaborer ledit inventaire dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que cet inventaire, en cours d'élaboration, devrait être finalisé en fin d'année 2024. La chambre en prend acte.

**Recommandation n° 6.** : Finaliser dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025, l'inventaire des zones d'activités économiques communautaires ([article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme](#)).

### **5.7.3 Une stratégie de développement économique qui intègre l'exigence de sobriété foncière mais n'apparaît pas suffisamment opérationnelle**

Grand Lieu Communauté met en œuvre un certain nombre d'actions pour optimiser l'espace dans ses ZAE.

Elle incite ainsi les entreprises, lors de la commercialisation des parcelles, à construire des bâtiments économes en foncier, en privilégiant par exemple des bureaux sur plusieurs étages. En outre, l'EPCI procède parfois au rachat de cellules pour les optimiser, ce qu'il a par exemple fait en 2012 dans le parc d'activités de Grand Lieu suite à la liquidation judiciaire d'une entreprise afin d'y créer neuf nouvelles cellules vendues par la suite entre 2014 et 2022.

Grand Lieu Communauté a également créé deux villages d'entreprises, qui constituent de fait un format facilitant la densification des parcelles et la mutualisation de certains espaces, comme les stationnements. De nouveaux villages sont en cours de réalisation, comme ceux de la Forêt et de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, qui devraient être livrés en 2024 et 2025.

Par ailleurs, l'EPCI a décidé, par des délibérations du 16 mai 2023, notamment afin d'inciter les entreprises à ne pas gaspiller la superficie des parcelles sur lesquelles elles s'installent, d'augmenter le prix de vente de celles qui sont de grande taille (+ 10 % pour les terrains de 5 000 à 9 999 m<sup>2</sup> et + 15 % à partir de 10 000 m<sup>2</sup>).

---

<sup>78</sup> Article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme.

Grand Lieu Communauté sollicite de surcroît les communes membres afin de faire évoluer le règlement de leurs PLU applicables aux zones d'activités dans le but d'optimiser le foncier. La communauté de communes leur demande par exemple de diminuer les marges de recul, de rendre possible les constructions à l'alignement ou encore d'autoriser davantage de types d'activités dans les ZAE.

La chambre réitère toutefois son observation sur le fait que la mise en place d'un PLUi faciliterait fortement ces évolutions réglementaires et, par suite, une gestion économe de l'espace, dès lors qu'il ne serait alors plus nécessaire de réviser le PLU de chaque commune concernée mais seulement le PLUi. Le processus serait ainsi plus rapide et plus fluide et permettrait au surplus d'adopter une vision d'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable aux ZAE, qui serait par suite plus homogène et efficiente.

Enfin, Grand Lieu Communauté a adopté une stratégie de développement économique 2023-2033 par une délibération du 4 juillet 2023 qui intègre l'exigence de sobriété foncière. En effet, celle-ci prévoit que le foncier économique existant sera densifié et que les nouveaux projets devront être pensés « à la verticale » ou peu consommateurs d'espaces.

L'axe 3 de cette stratégie consiste à ce titre à « développer une offre foncière et immobilière qualitative et sobre » à travers la mise en œuvre de 11 actions, et notamment :

- le recensement du foncier économique disponible hors parcs d'activités ;
- la poursuite des opérations d'extension des parcs d'activités en lien avec les exigences du ZAN ;
- l'élaboration d'une charte des ZAE sobre et d'une stratégie d'optimisation des parcs d'activités ;
- l'engagement de la requalification des parcs d'activités ;
- la poursuite du développement des villages d'entreprises et des services mutualisés.

La chambre observe positivement la définition d'une stratégie de développement économique intégrant l'exigence de sobriété foncière et définissant un programme d'actions.

Cette stratégie et ce programme d'actions gagneraient toutefois à être davantage opérationnels. En effet, ils ne comportent pas d'objectifs chiffrés ou, à tout le moins, suffisamment précis. Par exemple, un nombre de villages d'entreprises à créer pourrait être défini ou encore une cible de surface ou de parcs à requalifier pourrait être fixée. Une spatialisation de ces objectifs pourrait en outre être opérée. Dans le même sens, aucune méthodologie pour assurer le suivi de la stratégie et du programme d'actions n'est définie, un tel suivi devant être, en tout état de cause, effectivement réalisé à intervalles réguliers, notamment grâce à l'analyse d'indicateurs préalablement déterminés. Si le président de l'EPCI a indiqué à la chambre, dans sa réponse aux observations provisoires, ne pas être favorable à la mise en place d'indicateurs chiffrés, qu'il estime inadaptés dans un contexte en constante évolution, la chambre lui recommande cependant de remédier par ces outils de mesure et de suivi, aux limites observées dans sa stratégie de développement économique.

**Recommandation n° 7.** : Intégrer de façon systématique à la stratégie de développement économique communautaire et à son programme d'actions des objectifs de sobriété foncière suffisamment précis et une méthodologie pour en assurer le suivi, et opérer effectivement ce suivi à intervalles réguliers.

#### **5.7.4 Une politique de commercialisation du foncier économique communautaire qui pourrait intégrer le bail à construction afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation des ZAE**

Grand Lieu Communauté commercialise les parcelles de ses zones en les cédant systématiquement aux entreprises souhaitant s'y installer. Le modèle économique dominant la gestion des ZAE en France consiste en effet à céder les parcelles plutôt qu'à les louer.

Néanmoins, il peut apparaître pertinent d'utiliser certains outils, tel le bail à construction, qui permet à l'EPCI de maîtriser les usages de la parcelle, en imposant par exemple au preneur de construire des bâtiments économes en espace, sans nécessairement s'engager dans des investissements lourds<sup>79</sup>, alors qu'à l'heure actuelle, dans le cadre de ventes, comme cela a été indiqué la communauté de communes ne peut qu'y inciter les entreprises. L'avantage du bail à construction réside dans le fait de pouvoir imposer des contraintes au preneur, dont l'inexécution peut entraîner la résiliation du bail, tout en gardant la propriété de la parcelle, que l'EPCI récupère en fin de bail ou lors de la cessation de l'activité économique. Dans ce cadre, la modernisation voire la réhabilitation de la zone est également plus facile à mettre en œuvre dès lors que l'administration n'a pas besoin de procéder à l'acquisition des parcelles, notamment par l'exercice du droit de préemption.

Interrogée sur ce point, Grand Lieu Communauté a indiqué à la chambre qu'elle avait lancé une réflexion sur la conclusion de baux à construction dans ses ZAE à l'avenir. La chambre lui recommande donc d'expérimenter cet outil, au plus tard en 2025, ce que l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, se dit prêt à mettre en œuvre.

**Recommandation n° 8.** : Expérimenter dans les zones d'activités économiques communautaires la conclusion de baux à construction, au plus tard en 2025.

---

<sup>79</sup> Source : « [Comment optimiser le foncier dans les zones d'activités existantes ? Approches et leviers.](#) » Centre d'échanges et de ressources foncières (CERF) Auvergne Rhône Alpes.

## 5.8 Des espaces naturels et agricoles dont la protection pourrait être renforcée

Les parcelles agricoles représentent 61 % du territoire communautaire et les forêts et milieux semi-naturels 11 %<sup>80</sup>, ainsi que cela a été rappelé *supra*.

La grande majorité des terres agricoles du territoire font l'objet d'une protection particulière dans le SCoT du Pays de Retz, qui les classent en espaces agricoles pérennes (EAP), dont l'urbanisation est en principe proscrite. Par ailleurs, les PLU des communes membres appliquent généralement à ces terres un classement en zone agricole, ou naturelle lorsqu'elles présentent cette nature, dont les droits à construire sont en principe restrictifs.

Malgré ces protections apportées par les documents d'urbanisme, l'artificialisation du territoire de Grand Lieu Communauté a impacté en priorité les terres agricoles. Entre 2010 et 2020, la surface agricole utilisée (SAU) a ainsi perdu 234 hectares et le nombre d'exploitations agricoles est passé de 275 à 214 sur la même période<sup>81</sup>.

L'EPCI pourrait donc étudier la pertinence d'outils supplémentaires de protection, comme les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN).

Ces derniers constituent en effet un outil 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 sols<sup>82</sup>. Les PEAN comportent un programme d'actions de développement et de valorisation agricole entrepris par la collectivité porteuse, en association avec la chambre d'agriculture<sup>83</sup>.

Contrairement au SCoT et aux PLU, dont l'objet n'est que de définir des droits à construire au sein de zonages, les PEAN ont un champ plus large et opérationnel avec pour objectif de pérenniser les exploitations agricoles via un dispositif de veille foncière en lien avec la SAFER et la chambre d'agriculture, pour qu'un droit de préemption spécifique s'exerce en cas de ventes de terres agricoles et naturelles. En outre, les PEAN peuvent financer les études et les travaux nécessaires à la remise en état de terres agricoles en friche. Ils visent aussi à faciliter les projets de transmission d'exploitations agricoles en favorisant une mise en relation au bon moment entre le cédant et le candidat à l'installation.

Enfin, si le président de l'EPCI remet en cause le caractère plus protecteur des PEAN par rapport aux autres dispositifs, il est toutefois constant que la réduction de ces périmètres de protection ne peut en principe intervenir que sur décret ministériel<sup>84</sup> une fois qu'ils sont établis, alors que les autres documents d'urbanisme peuvent quant à eux être facilement modifiés ou révisés.

---

<sup>80</sup> Source : BDMOS 44

<sup>81</sup> [Source : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt \(DRAAF\) des Pays de la Loire.](#)

<sup>82</sup> [Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols élaboré par le ministère de la transition écologique.](#)

<sup>83</sup> Articles L. 113-15 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>84</sup> Article L. 113-19 du code de l'urbanisme.



À l'heure actuelle, trois PEAN sont portés par le département de la Loire-Atlantique au nord de Nantes, à Saint-Nazaire et sur la presqu'île guérandaise<sup>85</sup>, mais aucun ne couvre Grand Lieu Communauté ou même le territoire du Pays de Retz.

Compte tenu du fait que le territoire communautaire est à la fois soumis à une forte pression foncière et doté d'une importante surface agricole, avec de forts enjeux de pérennisation des exploitations agricoles, la chambre estime que l'EPCI devrait se rapprocher des communes membres et du département de la Loire-Atlantique afin d'étudier la pertinence de la création d'un PEAN sur son territoire.

**Recommandation n° 9.** : Se rapprocher des communes membres et du département de la Loire-Atlantique afin d'étudier la pertinence de la création d'un PEAN sur le territoire communautaire.

## 5.9 L'EPCI dispose de peu de leviers fiscaux pour favoriser une gestion économe du foncier

Le guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols, élaboré par le ministère de la transition écologique, recommande aux collectivités territoriales de mobiliser la fiscalité en faveur de la sobriété foncière<sup>86</sup>. 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.

Tout d'abord, il apparaît que Grand Lieu communauté n'a pas institué la taxe annuelle sur les friches commerciales<sup>87</sup>, son territoire étant *a priori* peu concerné par ce phénomène, comme l'a relevé un diagnostic réalisé par l'AURAN en 2020.

Par délibération du 19 juin 2018, l'EPCI a en revanche choisi d'appliquer le coefficient multiplicateur plafond de 1,2 pour la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)<sup>88</sup>, ce qui peut en effet encourager les opérateurs commerciaux à optimiser la consommation de leur surface bâtie commerciale et limiter leur emprise.

Enfin, certains leviers fiscaux relèvent des communes membres.

C'est le cas de la taxe d'aménagement, qui peut être majorée dans certains secteurs lorsque la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements généraux sont rendues nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans certains secteurs<sup>89</sup>. L'EPCI n'a toutefois pas connaissance des décisions communales prises à ce sujet.

<sup>85</sup> [Voir sur ce point le site internet du département de la Loire-Atlantique.](#)

<sup>86</sup> [ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide\\_complet.pdf](http://ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_complet.pdf)

<sup>87</sup> Taxe prévue par l'article 1530 du code général des impôts.

<sup>88</sup> Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

<sup>89</sup> Article 1635 quater N du CGI.

En outre, le dispositif de majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires<sup>90</sup>, qui peut aller jusqu'à 60 %, permet d'inciter l'occupation des logements à titre principal, en limitant notamment les locations de type Airbnb. En l'occurrence, sur le territoire communautaire, cette possibilité est seulement ouverte à la commune de Pont-Saint-Martin, dès lors que son marché immobilier est identifié par le gouvernement comme étant en zone tendue<sup>91</sup>, pour l'application des dispositions de l'article 1407 ter du code général des impôts. L'EPCI n'a toutefois pas connaissance des décisions communales prises à ce sujet.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Afin notamment de protéger la biodiversité et les espaces naturels et agricoles, la sobriété foncière est promue depuis longtemps par la législation et devrait être fortement renforcée avec l'entrée en vigueur future du dispositif mis en place par la loi climat et résilience du 22 août 2021 qui fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN).*

*D'ores et déjà, la chambre constate que le rythme de l'artificialisation a globalement baissé sur le territoire communautaire depuis 2009, malgré une augmentation en 2019/2020, ce qui est atypique par rapport aux EPCI limitrophes : Grand Lieu communauté l'explique par l'achèvement, en 2019, de l'aménagement du parc d'activités de Tournebride, situé sur la commune de la Chevrolière, d'une superficie de 30 hectares, ainsi que par le lancement, en 2020, des travaux relatifs à de futurs lotissements d'habitation, d'une superficie d'environ 10 hectares, situés sur la commune du Bignon. La chambre observe qu'au final l'efficacité de cette consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) est faible.*

*Les plans locaux d'urbanisme communaux examinés par la chambre intègrent l'exigence de sobriété foncière, certains pourraient toutefois aller plus loin, en particulier afin d'améliorer cette faible efficacité foncière, par exemple en supprimant les règles limitant la hauteur des bâtiments dans les zones accueillant des activités économiques. L'élaboration d'un PLUi faciliterait la mise en œuvre de la politique d'aménagement sur le territoire communautaire dès lors qu'il constitue un document d'urbanisme unique, cohérent et révisé selon une fréquence identique et qu'il offre la possibilité d'adopter un projet global et transversal.*

---

<sup>90</sup> [Article 1407 ter du code général des impôts.](#)

<sup>91</sup> [Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.](#)

*La gestion des zones d'activités économiques (ZAE), qui relève exclusivement de la communauté de communes, intègre l'exigence de sobriété foncière dans le cadre d'une stratégie couvrant la période 2023-2033. Toutefois, cette dernière n'apparaît pas suffisamment opérationnelle dès lors qu'elle n'intègre pas assez d'objectifs précis et ne comporte pas de méthodologie pour en assurer le suivi et en faire le bilan. En outre, l'EPCI pourrait expérimenter dans sa politique de commercialisation des parcelles de ses parcs d'activités le bail à construction plutôt que de céder systématiquement celles-ci aux entreprises, ceci afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation du foncier économique.*

*Malgré les protections apportées par les documents d'urbanisme, l'artificialisation du territoire de Grand Lieu Communauté a impacté en priorité les terres agricoles. Entre 2010 et 2020, la surface agricole utilisée (SAU) a ainsi perdu 234 hectares et le nombre d'exploitations agricoles est passé de 275 à 214 sur la même période. L'EPCI pourrait donc, en lien avec le département de la Loire-Atlantique et les communes membres, étudier la pertinence d'outils supplémentaires de protection, comme les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN).*

---

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Données d'ensemble .....	67
Annexe n° 2. Fiabilité des comptes.....	68
Annexe n° 3. Situation financière .....	71
Annexe n° 4. Glossaire.....	73

## Annexe n° 1. Données d'ensemble

Tableau n° 7 : Données d'ensemble du comparateur de territoires

		France métropolitaine	Pay s de la Loir e	Loire- Atlanti que (44)	CC Grand Lieu Commun auté
<i>Population</i>	Variation de la population : taux annuel moyen entre 2014 et 2020, en %	0,3	0,6	1,2	1,4
	<i>dont variation due au solde naturel :</i> taux annuel moyen entre 2014 et 2020, en %	0,2	0,2	0,4	0,6
	<i>dont variation due au solde apparent des entrées sorties :</i> taux annuel moyen entre 2014 et 2020, en %	0,1	0,4	0,8	0,7
<i>Logement</i>	Part des résidences principales en 2020, en %	82,1	82,9	84	94,1
	Part des résidences secondaires (y compris les logements occasionnels) en 2020, en %	9,8	10,6	10,4	1,2
	Part des logements vacants en 2020, en %	8,1	6,4	5,6	4,7
<i>Revenus</i>	Part des ménages fiscaux imposés en 2020, en %	51,1	48,7	53,2	53,3
	Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2020, en euros	22400	223 50	23430	23700
	Taux de pauvreté en 2020, en %	14,4	10,5	10	5,6
<i>Emploi- chômage</i>	Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2020	74,6	76,2	76,4	79,8
	Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2020	12,3	10,4	10,4	7,1
<i>Etablissements</i>	Part de l'agriculture, en %	4,8	7,1	3,9	6,7
	Part de l'industrie, en %	6,4	7,6	6,7	10,3
	Part de la construction, en %	11,1	11,1	10,9	17,6
	Part du commerce, transports et services divers, en %	65	61,8	67,1	55,9
	Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en %	12,6	12,5	11,4	9,5

Source : CRC, à partir des données de comparateur de territoires INSEE

## Annexe n° 2. Fiabilité des comptes

Tableau n° 8 : Taux d'exécution des recettes et dépenses d'investissement du budget principal de Grand Lieu Communauté

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>						
Crédits ouverts (BP+DM+RARn-1)	8 063 299	8 791 986	13 503 717	13 886 355	12 577 627	11 364 597
Réalisations (mandats émis)	2 890 736	2 326 045	3 082 226	4 519 150	1 687 526	2 901 136
RAR au 31/12/n	2 422 812	2 417 478	4 592 561	2 308 490	2 697 101	2 887 688
<b>Taux d'exécution sans RAR</b>	<b>36%</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>	<b>33%</b>	<b>13%</b>	<b>26 %</b>
<b>Taux d'exécution avec RAR</b>	<b>66%</b>	<b>54%</b>	<b>57%</b>	<b>49%</b>	<b>35%</b>	<b>52 %</b>
<b>Recettes réelles d'investissement</b>						
Crédits ouverts (BP+DM+RARn-1)	3 372 551	4 449 102	6 085 158	3 673 022	2 961 500	4 108 267
Réalisations (titres émis)	1 965 705	2 163 698	3 667 790	1 214 944	622 224	1 926 872
RAR au 31/12/n	46 612	413 250	1 819 472	1 449 402	910 046	927 756
<b>Taux d'exécution sans RAR</b>	<b>58%</b>	<b>49%</b>	<b>60%</b>	<b>33%</b>	<b>21%</b>	<b>44 %</b>
<b>Taux d'exécution avec RAR</b>	<b>60%</b>	<b>58%</b>	<b>90%</b>	<b>73%</b>	<b>52%</b>	<b>66 %</b>

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Tableau n° 9 : Taux d'exécution budgétaire en investissement - BA Parc d'activités, déchets et assainissement

		2019	2020	2021	2022	2023	Taux moyen
<b>Dépenses d'investissement</b>							
BA Assainissement	Sans RAR	38%	19%	27%	37%	47%	34%
	Avec RAR	50%	30%	62%	60%	97%	60%
BA Déchets	Sans RAR	72%	14%	27%	24%	25%	33%
	Avec RAR	75%	18%	28%	26%	43%	38%
<b>Recettes d'investissement</b>							
BA Assainissement	Sans RAR	58%	80%	77%	60%	99%	75%
	Avec RAR	62%	110%	125%	102%	138%	107%
BA Déchets	Sans RAR	318%	11%	20%	47%	35%	86%
	Avec RAR	318%	11%	20%	47%	35%	86%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs

Tableau n° 10 : Restes à réaliser Grand Lieu Communauté

<i>RAR budget principal</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<b><i>RAR en dépenses d'investissement</i></b>	<b>2 422 812</b>	<b>2 417 478</b>	<b>4 592 561</b>	<b>2 308 490</b>	<b>2 697 101</b>
<i>Crédits ouverts en dépense (CA - hors dépenses imprévues)</i>	8 063 299	8 791 986	13 503 717	13 886 355	12 577 627
<i>% des RAR par rapport aux crédits ouverts en dépenses</i>	30%	27%	34%	17%	21%
<b><i>RAR en recettes d'investissement</i></b>	<b>46 612</b>	<b>413 250</b>	<b>1 819 472</b>	<b>1 449 402</b>	<b>910 046</b>
<i>Crédits ouverts en recettes</i>	3 372 551	4 449 102	6 085 158	3 673 022	2 961 500
<i>% des RAR par rapport aux crédits ouverts recettes</i>	1%	9%	30%	39%	31%
<b>RAR BA ASSAINISSEMENT</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b><i>RAR en dépenses d'investissement</i></b>	<b>649 810</b>	<b>497 798</b>	<b>2 613 032</b>	<b>1 928 203</b>	<b>3 779 315</b>
<i>Crédits ouverts en dépense (CA - hors dépenses imprévues)</i>	5 675 380	4 753 685	7 422 126	8 678 622	7 442 981
<i>% des RAR par rapport aux crédits ouverts en dépenses</i>	11%	10%	35%	22%	51%
<b><i>RAR en recettes d'investissement</i></b>	<b>113 832</b>	<b>512 646</b>	<b>783 426</b>	<b>678 292</b>	<b>1 022 997</b>
<i>Crédits ouverts en recettes</i>	2 826 616	1 705 379	1 644 224	1 646 754	2 575 103
<i>% des RAR par rapport aux crédits ouverts recettes</i>	4%	30%	48%	41%	40%
<b>RAR BA DECHETS</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b><i>RAR en dépenses d'investissement</i></b>	<b>5 216</b>	<b>17 028</b>	<b>5 830</b>	<b>11 614</b>	<b>109 140</b>
<i>Crédits ouverts en dépense (CA - hors dépenses imprévues)</i>	212 289	479 870	535 830	562 101	594 924
<i>% des RAR par rapport aux crédits ouverts en dépenses</i>	2%	4%	1%	2%	18%
<b><i>RAR en recettes d'investissement</i></b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Crédits ouverts en recettes</i>	117 494	59 999	44 756	20 555	21 401
<i>% des RAR par rapport aux crédits ouverts recettes</i>	0%	0%	0%	0%	0%

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et états justificatifs

Tableau n° 11 : Cohérence entre les états de l'actif et les inventaires

BUDGET PRINCIPAL GLC Au 31/12/2023	Valeur brute	Amort cumulés	VNC
<b>BUDGET PRINCIPAL</b>			
<i>Etat des immobilisations (compte administratif)</i>	42 941 466,43	6 534 625,22	36 406 841,21
<i>Etat de l'actif (comptable)</i>	42 941 466,43	6 534 625,22	36 406 841,21
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	-	-	-
<b>BA ASSAINISSEMENT COLLECTIF</b>			
<i>Etat des immobilisations (CA)</i>	49 414 925,92	17 441 574,69	31 973 351,23
<i>Etat de l'actif (comptable)</i>	49 414 925,92	17 441 574,69	31 973 351,23
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	0,00	0,00	0,00
<b>BA DECHETS</b>			
<i>Etat des immobilisations (CA)</i>	5 400 370,89	2 457 176,84	2 943 194,05
<i>Etat de l'actif (comptable)</i>	5 400 370,89	2 457 176,84	2 943 194,05
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	0,00	0,00	0,00
<b>BA OFFICE DE TOURISME</b>			
<i>Etat des immobilisations calculé (CA)</i>	2 390 162,36	234 084,53	2 156 077,83
<i>Etat de l'actif (comptable)</i>	2 390 162,36	234 084,53	2 156 077,83
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	- 0,00	- 0,00	-
<b>BA EQUIPEMENTS AQUATIQUES</b>			
<i>Etat des immobilisations calculé (CA)</i>	9 240 693,97	8 834 765,28	405 928,69
<i>Etat de l'actif (comptable)</i>	9 240 693,97	8 834 765,28	405 928,69
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	0,00	0,00	-
<b>BA Service public d'assainissement non collectif (SPANC)</b>			
<i>Etat des immobilisations calculé (CA)</i>	31 914,95	31 914,95	-
<i>Etat de l'actif (comptable)</i>	31 914,95	31 914,95	-
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	-	-	-
<b>BA CONSOLIDE</b>			
<i>Etat des immobilisations calculé (CA)</i>	109 419 534,52	35 534 141,51	73 885 393,01
<i>Etat de l'actif (comptable)</i>	109 419 534,52	35 534 141,51	73 885 393,01
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	-	-	-

Source : Chambre régionale des comptes d'après les actifs et inventaires



### Annexe n° 3. Situation financière

**Tableau n° 12 : Évolution des bases et produits de cotisation foncière des entreprises sur le territoire de Grand Lieu Communauté**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Bases CFE</b>	13 980 878	14 593 916	11 398 953	11 822 205	13 178 741	14 609 000
<i>Évolution n/n-1</i>		4%	-22%	4%	11%	11%
<b>Produits CFE</b>	3 350 632	3 496 226	2 733 494	2 839 599	3 161 580	3 504 699
<i>Évolution n/n-1</i>		4%	-22%	4%	11%	11%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 13 : Évolution de la CAF brute 2019-2023 (budget principal)**

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	10 014 617	9 901 913	9 651 423	10 291 566	10 969 350
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-4 565 394	-4 565 394	-4 696 585	-4 680 051	-4 684 324
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	5 449 223	5 336 519	4 954 838	5 611 515	6 285 026
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	843 311	1 634 939	850 475	1 377 152	1 343 926
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 736 850	1 851 116	2 774 105	3 034 628	3 016 373
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>8 029 384</b>	<b>8 822 573</b>	<b>8 579 418</b>	<b>10 023 295</b>	<b>10 645 325</b>
<i>Charges à caractère général</i>	1 005 810	1 070 844	1 309 477	1 335 989	1 555 121
+ <i>Charges de personnel</i>	1 528 890	1 640 405	2 036 316	2 373 763	2 461 661
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	572 475	636 046	642 879	726 357	1 069 947
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)</i>	2 226 348	2 580 201	2 458 155	2 549 737	2 686 882
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>5 333 522</b>	<b>5 927 495</b>	<b>6 446 827</b>	<b>6 985 845</b>	<b>7 773 611</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>2 695 862</b>	<b>2 895 078</b>	<b>2 132 591</b>	<b>3 037 450</b>	<b>2 871 714</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	33,6%	32,8%	24,9%	30,3%	27,0%
<b>+/- Résultat financier</b>	<b>-309 579</b>	<b>-303 889</b>	<b>-303 797</b>	<b>-298 989</b>	<b>-293 208</b>
<b>+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains</b>	<b>0</b>	<b>-15 994</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</b>	<b>-62</b>	<b>2 854</b>	<b>52</b>	<b>-999</b>	<b>6 223</b>
<b>= CAF brute</b>	<b>2 386 221</b>	<b>2 578 049</b>	<b>1 828 846</b>	<b>2 737 462</b>	<b>2 584 728</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	29,7%	29,2%	21,3%	27,3%	24,3%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 14 : Évolution de la CAF brute consolidée 2019-2023 (budgets principal et tous budgets annexes)**

En €	2019	2020	2021	2022	2023
=Produits de gestion	15 983 825	16 617 807	17 412 182	19 158 724	20 497 642
- Produits réciproques	982 775	1 771 210	915 902	1 427 107	1 877 140
<b>= Produits de gestion consolidés, tous budgets (A)</b>	<b>15 001 050</b>	<b>14 846 597</b>	<b>16 496 281</b>	<b>17 731 616</b>	<b>18 620 502</b>
Charges de gestion	10 777 948	12 200 306	11 950 261	13 664 546	14 499 217
- Charges réciproques (hors charges Exceptionnelles et financières)	1 207 382	1 771 210	915 902	1 427 107	1 877 140
<b>= Charges de gestion consolidées, Tous budgets (B)</b>	<b>9 570 566</b>	<b>10 429 096</b>	<b>11 034 359</b>	<b>12 237 438</b>	<b>12 622 077</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement consolidé, tous budgets (A-B)</b>	<b>5 430 484</b>	<b>4 417 500</b>	<b>5 461 922</b>	<b>5 494 178</b>	<b>5 998 425</b>
en % des produits de gestion consolidés	36,2%	29,8%	33,1%	31,0%	32,2%
+ Résultat financier consolidé (réel)	-432 682	-413 758	-406 166	-392 680	-394 016
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	57 547	181 511	815 594	1 224 490	784 111
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	46 101	124 304	-56 861	-1 006	-24 600
<b>= CAF brute consolidée, tous budgets</b>	<b>5 101 451</b>	<b>4 309 558</b>	<b>5 814 489</b>	<b>6 324 981</b>	<b>6 363 920</b>
en % des produits de gestion consolidés	34,0%	29,0%	35,2%	35,7%	34,2%
- Annuité en capital de la dette consolidée	795 239	816 231	903 521	1 038 051	974 355
<b>= CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets</b>	<b>4 306 211</b>	<b>3 493 327</b>	<b>4 910 969</b>	<b>5 286 931</b>	<b>5 389 566</b>
en % des produits de gestion consolidés	28,7%	23,5%	29,8%	29,8%	28,9%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 15 : Évolution de la CAF brute du budget annexe assainissement**

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Ventes de produits, services et marchandises	1 992 882	2 304 305	2 634 975	2 285 891	2 669 930
Charges à caractère général	80 981	112 614	148 743	81 531	40 089
Impôts taxes et versements assimilés	0	58	59	0	130
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>1 911 901</b>	<b>2 191 633</b>	<b>2 486 173</b>	<b>2 204 360</b>	<b>2 629 711</b>
- Charges de personnel	115 482	182 092	181 125	175 684	214 419
+ Subvention d'exploitation perçues	0	0	34 094	0	0
<b>= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)</b>	<b>1 796 422</b>	<b>2 009 539</b>	<b>2 339 139</b>	<b>2 019 829</b>	<b>2 415 150</b>
+/- Résultat financier	-96 649	-86 921	-83 936	-79 125	-78 335
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-203 332	15 305	26 369	-3 880	-6 436
<b>= CAF brute</b>	<b>1 496 442</b>	<b>1 937 923</b>	<b>2 281 572</b>	<b>1 936 824</b>	<b>2 330 378</b>
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	243 658	242 058	273 699	287 027	323 398
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>1 252 784</b>	<b>1 695 865</b>	<b>2 007 873</b>	<b>1 649 797</b>	<b>2 006 981</b>

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

**Annexe n° 4. Glossaire**

AAPC	Avis d'appel public à la concurrence
ADS	Autorisations du droit des sols
AURAN	Agence d'urbanisme de la région nantaise
BDMOS 44	Base de données sur les modes d'occupation des sols du département de la Loire-Atlantique
CARENE	Communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire
CBS	Coefficient de biotope par surface
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CSU	Centre de supervision urbain
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOO	Document d'orientations et d'objectifs
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPP	Espace paysager à protéger
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OCS GE	Occupation des sols à grande échelle
ONITA	Observatoire nantais de l'immobilier tertiaire et d'activités
PAFH	Programme Action Foncière Habitat
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAT	Projet alimentaire territorial
PEAN	Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUm	Plan Local d'Urbanisme métropolitain
POS	Plan d'occupation des sols
ROA	Répertoire des opérations d'aménagement
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utilisée
SCoT	Schéma de cohérence territoriale

SEM	Société d'économie mixte
SPL	Société publique locale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TVB	Trame verte et bleue
VNC	Valeur nette comptable
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'aménagement économique
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZAP	Zone agricole protégée
Zones	zone UM, qui est une zone urbaine, ces règles dépendent du secteur dans lequel la construction est projetée, qui sont au nombre de cinq (UMa, UMb, UMc, UMd et UMe), et dépendent parfois même de sous-secteurs (UMb2, UMb3a, UMd1...).



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

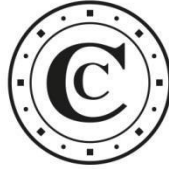
[www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire](http://www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire)

**Chambre régionale des comptes Pays de la Loire**

25 rue Paul Bellamy  
BP 14119  
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.

[paysdelaloire@ccomptes.fr](mailto: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 Johann BOBLIN,  
Président de Grand Lieu Communauté,  
au rapport d'observations définitives de la chambre  
régionale des comptes Pays de la Loire  
en date du 17 octobre 2024**

Chambre Régionale des Comptes  
Pays de la Loire  
M. le Président  
25 rue Paul Bellamy  
44 041 Nantes Cedex 01

La Chevrolière, le 14 novembre 2024,

**Service ou Pôle**

Affaire suivie par Hélène SAVINA  
[hsavina@grandlieu.fr](mailto:hsavina@grandlieu.fr) / 06 80 68 55 42

Les références du dossier : ROP-2024-029

**Objet :** courrier suite au rapport d'observations définitif

Monsieur le Président,

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de Grand Lieu Communauté ouvert le 16 janvier 2024, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives par courriel sécurisé reçu le 17 octobre 2024.

Ce rapport définitif fait état de neuf recommandations pour améliorer la gestion quotidienne de la structure, la communication auprès du grand public ou encore l'utilisation de différents outils non expérimentés actuellement sur le territoire.

Je souhaite vous remercier pour ce rapport qui va permettre à Grand Lieu Communauté d'améliorer ses modalités de travail et son efficacité au service des politiques publiques qu'elle développe.

Le rapport d'observations définitives souligne également de nombreux points positifs sur l'institution communautaire notamment la stabilité de son périmètre, l'équité de la gouvernance, sa solidarité financière à l'égard des communes, sa qualité comptable ou encore sa bonne situation financière.

Plus précisément sur la thématique de la gestion foncière, la Chambre fait valoir une gestion économe de l'espace sur le territoire de Grand Lieu en particulier dans les zones d'activités et apporte des conseils d'amélioration de l'efficacité foncière.

Grand Lieu Communauté prend bonne note des recommandations et conseils apportés par la Chambre et souhaite, à ce stade, préciser les décisions qui seront d'ores-et-déjà présentées à la validation du Conseil communautaire lors de sa séance du 10 décembre prochain puis à l'occasion du Débat d'orientations budgétaires et du vote du budget dans le premier trimestre 2025.

Sur le renforcement de la mutualisation en matière de marchés publics, il est prévu, lors du Conseil communautaire du 10 décembre 2024, un renouvellement de plusieurs marchés groupés avec les communes. Les pratiques du service marchés publics, notamment en matière d'analyse



des offres, ont déjà fait l'objet de nouvelles procédures afin de sécuriser juridiquement les marchés passés par l'intercommunalité.

Sur l'amélioration du taux d'exécution en investissement, la mise en place d'AP/CP sur plusieurs opérations d'importance en investissement sera proposée dès décembre 2024 et renouvelée à l'occasion du vote du budget en mars 2025. Le budget 2025 prévoira également d'inscrire les provisions pour gros entretien ou grandes révisions et de prélever sur son fonds de roulement plutôt que de recourir à l'emprunt conformément à notre engagement au stade du rapport d'observations provisoires.

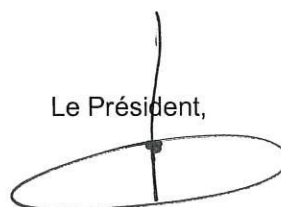
De même, sur la recommandation portant demande de finalisation dans les meilleurs délais de l'inventaire des zones d'activités économautes, je vous confirme qu'il est prévu la présentation de cet inventaire finalisé à l'occasion du Conseil communautaire du 10 décembre 2024.

Enfin, sur l'expérimentation de l'outil « bail à construction » en zone d'activités comme sur l'examen de l'opportunité de la mise en place de l'outil PEAN, Grand Lieu Communauté confirme qu'elle a prévu en 2025 d'étudier ces outils.

Je reste à votre disposition avec mes services pour toutes informations complémentaires dans le cadre de la procédure contradictoire et vous informe que le document final constitué du rapport définitif de la Chambre ainsi que des réponses de Grand Lieu Communauté, sera présenté à l'occasion du Conseil communautaire du 10 décembre 2024.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Le Président,



Johann BOBLIN

