

Le 22 mai 2023

Le président

à

Dossier suivi par : Karine Michenaud,
Greffière adjointe
T 02 40 20 71 17
karine.michenaud@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Christophe Hogard

Maire de la commune des Herbiers

6, rue Tourniquet

85500 LES HERBIERS

Réf. : ROD 2023-212

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD230388 KJF
22/05/2023

P.J. : 1 rapport

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

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

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune des Herbiers, concernant les exercices 2017 et suivants, ainsi que la réponse que vous avez apportée conjointement avec l'ancienne ordonnatrice, le 16 mai 2023.

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

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

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

¹ Délai désormais en vigueur en application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières tel que modifié par l'article 11 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 219-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse sont transmis au préfet ainsi qu'au 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.


Bertrand Diringer



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DES HERBIERS (Vendée)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTROLE	10
1.1 La mise en place d'un système automatisé de décompte du temps de travail afin de s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires réalisées et indemnisées.....	10
1.2 L'élaboration d'un guide intégrant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et engagement professionnel (RIFSEEP).....	11
2 UN ACTEUR MOTEUR DANS LA CONSTRUCTION ET L'ACTION COMMUNAUTAIRES	11
2.1 Un leadership assuré par la commune et une convergence d'action.....	11
2.2 Une mutualisation croissante des services à l'échelle intercommunale, dont le coût est principalement assumé par l'intercommunalité et la commune des Herbiers	13
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	15
3.1 La transparence des informations budgétaires et financières	16
3.2 Des prévisions budgétaires surestimées	16
3.3 Une comptabilité d'engagement globalement fiable, sous réserve de quelques ajustements	18
3.4 Des restes à réaliser importants, insuffisamment justifiés	18
3.5 Un résultat cumulé dont la sincérité est altérée	19
3.6 Un cadrage des procédures internes qui permet de limiter les délais de mandatement et de paiement	21
3.7 Un provisionnement insuffisant des risques et charges.....	21
3.8 Une comptabilité patrimoniale incomplète et discordante	22
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	23
4.1 Dans le contexte des réformes fiscales, une diminution des produits de gestion contenue par le versement de compensations par l'État	23
4.2 Malgré une légère augmentation, des charges de gestion maîtrisées	25
4.3 Un autofinancement en baisse mais toujours confortable	26
4.4 Les investissements réalisés	27
4.4.1 Un niveau d'investissement élevé en grande partie autofinancé.....	27
4.4.2 Un pilotage des investissements à améliorer.....	28
4.5 L'encours de dette et les ratios d'endettement	29
4.6 Le fonds de roulement et la trésorerie	31

5 L'ACCÈS AU LOGEMENT	32
5.1 Une politique développée par la commune en lien avec les acteurs du territoire	32
5.1.1 Une complémentarité d'intervention avec les autres acteurs du logement, qui pourrait néanmoins être améliorée en matière d'observation de l'offre et des besoins	32
5.1.1.1 Un rôle croissant de la CCPH en matière d'habitat et d'urbanisme.	32
5.1.1.2 Une collaboration avec d'autres acteurs du territoire pour la politique logement et habitat	33
5.1.1.3 Une complémentarité d'intervention susceptible d'être améliorée en matière d'observation de l'offre et des besoins	33
5.1.2 Des orientations stratégiques fixées de façon complémentaire par le SCOT, le projet de territoire et le PLUiH	34
5.1.3 Une démarche à conforter par la mise en place d'une stratégie foncière	35
5.1.4 Une stratégie foncière d'autant plus nécessaire que la contrainte sur le foncier est forte	37
5.1.4.1 Un cadre légal ambitieux	37
5.1.4.2 Un enjeu local fort de consommation foncière	37
5.2 Une politique qui s'efforce de répondre au besoin de logements tout en limitant la consommation foncière	38
5.2.1 Une évaluation précise des besoins en logements, qui tient compte du desserrement des ménages et de l'arrivée de nouveaux actifs	38
5.2.2 Une production en hausse mais qui demeure en-deçà des objectifs fixés	39
5.2.3 Une production de logements moins consommatrice de foncier	40
5.3 Une approche qualitative qui ne se limite pas à la création de logements	42
5.3.1 Le parcours résidentiel de la location à l'accession à la propriété : un facteur d'intégration sociale et d'ancrage sur le territoire	42
5.3.1.1 Le locatif social, première étape dans un parcours résidentiel adapté	42
5.3.1.2 Le soutien de l'accession à la propriété, considérée comme facteur d'ancrage sur le territoire	43
5.3.2 La prise en compte des enjeux du vieillissement	43
5.3.3 Une information du public à plusieurs entrées sur le territoire communal, source potentielle de complexité pour l'utilisateur	44
ANNEXES.....	46
Annexe n° 1. Relations ville / communauté de communes	47
Annexe n° 2. Qualité de l'information budgétaire et comptable	49
Annexe n° 3. Analyse financière	50
Annexe n° 4. L'accès au logement	51
Annexe n° 5. Glossaire	59

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la commune des Herbiers (Vendée) à compter de 2017.

Située à égale distance de l'agglomération nantaise et du littoral vendéen, la commune des Herbiers se distingue par sa vitalité économique. Elle concentre la majeure partie de l'activité et des services du Pays des Herbiers. Le contrôle a porté sur la fiabilité de l'information budgétaire et comptable, la situation financière et les actions engagées par la commune pour répondre aux besoins de logement des ménages.

Une politique du logement qui s'efforce de concilier réponse aux besoins du territoire et sobriété foncière

L'offre de logements apparaît comme un élément déterminant pour accompagner le développement économique du territoire et favoriser l'installation de nouveaux salariés et de leurs familles.

La commune mène sa politique en matière de logement en étroite collaboration avec la communauté de communes du Pays des Herbiers (CCPH), devenue compétente pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUiH). La stratégie locale en la matière est axée sur l'effort de production de logements, l'accès à un parcours résidentiel qui facilite in fine l'accès à la propriété, une réponse aux besoins plus spécifiques tels que la perte d'autonomie et le handicap, la prise en compte de la sobriété foncière et énergétique.

La gestion économe de la ressource foncière est d'autant plus importante que l'artificialisation des sols s'est effectuée plus rapidement sur le territoire des Herbiers qu'à l'échelle nationale. Elle nécessite l'élaboration d'une stratégie foncière à part entière.

Avec une moyenne de 148 constructions chaque année depuis 2017, l'offre de logements s'est sensiblement accrue sur la commune des Herbiers. Elle demeure néanmoins inférieure aux objectifs fixés dans les documents stratégiques.

La commune a réalisé des efforts significatifs pour densifier les zones urbanisées. Depuis 2018, la consommation foncière destinée à l'habitat diminue tandis que la production de logements s'accélère. Malgré cette évolution favorable, des efforts supplémentaires seront nécessaires d'ici 2027 pour rejoindre la trajectoire fixée par la loi « climat et résilience », dans la perspective du « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050.

La production de logements est également conçue de façon à faciliter un parcours résidentiel du logement locatif à l'accession à la propriété, considéré comme un facteur d'ancrage sur le territoire et d'intégration sociale. Pour rattraper le déficit en logements sociaux, la ville a intégré une exigence forte de production dans tous ses nouveaux programmes (20 ou 25 % de logements sociaux selon l'implantation).

La commune des Herbiers, une « locomotive » pour le territoire

Ville-centre de la communauté de communes du Pays des Herbiers, la ville des Herbiers exerce un rôle moteur dans la construction et l'action communautaires. Réalisant plus de la moitié des investissements sur le territoire, elle assume des charges de centralité à travers la construction et la gestion d'équipements structurants pour le Pays des Herbiers, tels que le cinéma le Grand Lux ou encore la Tour des arts, qui abrite notamment l'école de musique.

Une démarche de mutualisation des moyens a été engagée entre la ville des Herbiers et la CCPH. Ayant permis de contenir les charges de personnel de la commune, elle pourrait être poursuivie en mutualisant pour l'ensemble des communes les fonctions commande publique, finances et ressources humaines.

Une information budgétaire altérée par des écarts importants entre les prévisions d'investissement et les réalisations

Des écarts importants entre les inscriptions budgétaires et les dépenses réalisées en investissement nuisent à la fiabilité de l'information budgétaire. Un problème récurrent d'ajustement entre la définition du besoin, le vote des crédits et l'engagement effectif des opérations d'équipement génère des taux d'exécution faibles et des restes à réaliser élevés.

En résultent au compte administratif de la commune un besoin de financement surévalué et un résultat minoré, qui ne correspondent pas à sa situation réelle, plus favorable.

Le pilotage des investissements pourrait être amélioré en définissant plus précisément les caractéristiques opérationnelles, financières et calendaires avant l'inscription des crédits correspondants.

Une situation financière satisfaisante

En dépit d'une baisse des produits de gestion (23,26 M€ en 2021), liée notamment aux transferts de compétence vers la CCPH, la commune conserve une capacité d'autofinancement très satisfaisante (CAF brute équivalente à 24,16 % des produits de gestion pour une moyenne de strate de 15,46 %).

Malgré ces conditions favorables, la commune a eu recours à l'emprunt pour financer ses projets d'investissement, lequel a partiellement alimenté un fonds de roulement déjà élevé. Celui-ci atteint sept mois de charges courantes.

L'endettement de la commune apparaît cependant sécurisé et maîtrisé, avec un encours en baisse de 4,3 M€ sur la période et une capacité de désendettement de deux années de CAF brute.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre en place un système automatisé de décompte du temps de travail, afin de s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires réalisées et indemnisées par des IHTS.

Recommandation n° 2 : Individualiser la gestion du SPIC « Parc des expositions » dans un budget annexe spécifique, doté d'un compte au Trésor dédié, dans le respect des articles L. 1412-1, L. 2221-11, L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

Recommandation n° 3 : Établir des inscriptions budgétaires réalistes et sincères en investissement conformément à l'article L. 1612-4 et L. 2311-1 du CGCT, en s'appuyant sur une programmation pluriannuelle des investissements précise.

Recommandation n° 4 : Constituer des provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 5 : Constituer une provision pour compte épargne-temps, conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 1, titre 1, chapitre 2).

Recommandation n° 6 : Élaborer puis suivre l'inventaire des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

Recommandation n° 7 : Améliorer le pilotage budgétaire des opérations en veillant à ce que les caractéristiques financières et techniques des opérations financées par autorisation de programme et crédits de paiement soient précisément définies et en veillant à ajuster les crédits de paiement aux besoins annuels.

INTRODUCTION

La procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune des Herbiers, à compter du 1^{er} janvier 2017, a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour l'année 2022.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 23 mai 2022, avec copie au comptable, à Mme Véronique Besse, alors maire de la commune. L'entretien d'ouverture s'est tenu le 16 juin 2022, en présence de M. Christophe Hogard, alors premier adjoint de la ville.

Suite à l'élection de Mme Besse en tant que députée de Vendée le 19 juin 2022, M. Hogard a été élu maire des Herbiers le 7 juillet 2022.

L'entretien de clôture s'est tenu le 25 novembre 2022, en présence de Mme Besse et de M. Hogard.

La chambre a délibéré ses observations provisoires lors de sa séance du 26 janvier 2023. Celles-ci ont été notifiées à Mme Besse et à M. Hogard le 14 février 2023. Les deux ordonnateurs successifs ont transmis une réponse commune enregistrée au greffe de la chambre le 13 mars 2023.

Les observations définitives ont été délibérées par la chambre le 11 avril 2023.

Le présent rapport vise à apprécier l'efficacité et l'efficience de l'organisation de la commune à travers les axes de contrôle suivants : la fiabilité de l'information budgétaire et comptable, la situation financière et les actions engagées par la commune pour répondre aux besoins de logement des ménages.

Un territoire particulièrement dynamique sur le plan économique

Le Pays des Herbiers couvre un territoire de 250 km², situé au nord-est du département de la Vendée, à 30 mn de La Roche-sur-Yon et de Cholet, à 45 mn de Nantes et du littoral vendéen.

Carte n° 1 : Situation géographique de la ville des Herbiers



Source : <https://www.jumelage-paysdesherbiers.fr/index.php/node/21>

En 2022, la commune des Herbiers compte 16 735 habitants (population totale)¹, ce qui, compte tenu des créations de communes nouvelles intervenues depuis 2017, la positionne à la cinquième place des communes de Vendée². Ville-centre de la communauté de communes du Pays des Herbiers (CCPH)³, elle accueille plus de la moitié de la population intercommunale, qui compte 30 872 habitants.

La commune a connu une croissance démographique soutenue au cours des dernières décennies, qui tend à ralentir (taux de croissance annuel de 0,3 % de 2013 à 2019 contre 1,5 % de 2008 à 2013) en raison de la baisse du taux de natalité et de l'avancée en âge de la population : longtemps inférieur, l'indice de vieillissement a rejoint la moyenne nationale en 2018⁴. La croissance annuelle de la population est majoritairement due au solde migratoire (0,2 %) et à la situation du Pays des Herbiers, à égale distance entre l'agglomération nantaise et le littoral vendéen. La population communale conserve néanmoins un profil familial plus marqué qu'à l'échelle nationale (part des ménages composés d'un couple avec enfant(s) de 27 % contre 25,3 % au niveau national en 2018).

¹ Source : INSEE « Populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022 - date de référence statistique : 1^{er} janvier 2019 »

² Derrière la Roche-sur-Yon (58 103 habitants), les Sables-d'Olonne (46 463 habitants), Challans (22 095 habitants) et Montaigu-Vendée (21 058 habitants) ;

³ Autres communes membres de la CCPH : Beaurepaire, Les Epesses, Saint Mars La Réorthe, Saint Paul en Pareds, Mouchamps, Vendrennes et Mesnard La Barotière

⁴ Soit près de 80 personnes de 65 ans et plus pour 100 jeunes de moins de 20 ans

La ville des Herbiers concentre l'essentiel de l'activité économique du Pays des Herbiers (taux de concentration de l'emploi de 182 % en 2015), lequel se distingue par une situation très favorable en termes d'activité et d'emploi. C'est l'un des rares territoires à avoir connu une croissance de l'emploi nettement plus rapide que celle de sa population⁵. Cette situation atypique a valu à la commune des Herbiers d'être qualifiée de « petit miracle vendéen » par le magazine *Alternatives économiques* en 2018.

Outre la vitalité des créations d'emploi (1,22 % entre 2013 et 2018 contre 0,19 % au niveau national⁶), le tissu économique du Pays des Herbiers se caractérise par la coexistence de nombreuses petites et moyennes entreprises (près de 36 % d'entreprises de moins de 50 salariés contre 24,5 % au niveau national) et de plusieurs leaders mondiaux dans l'industrie agro-alimentaire (La Boulangère), la métallurgie (groupe Briand, leader français dans la construction métallique), le nautisme (chantiers Jeanneau), la menuiserie aluminium (groupe Liébot). Le territoire accueille par ailleurs le parc d'attraction du Puy du Fou, installé sur la commune des Épesses. Deuxième pôle touristique de Vendée après le littoral, le parc génère des retombées significatives pour le territoire et la ville des Herbiers, estimées à 3,5 € pour 1 € dépensé au Puy du Fou⁷.

La disponibilité de l'offre de logement apparaît comme un élément déterminant pour attirer et favoriser l'installation de salariés et de leurs familles, sur un territoire où de nombreuses entreprises sont en recherche de main d'œuvre.

Mme Besse a été maire de la commune des Herbiers et présidente de la communauté de communes du Pays des Herbiers (CCPH) de 2014 à juin 2022, date à laquelle M. Hogard lui a succédé. Après son élection au mandat de députée, elle est restée conseillère municipale et conseillère communautaire.

Au 1^{er} janvier 2022⁸, la commune des Herbiers employait 270 agents.

⁵ taux de croissance de l'emploi de 118 % entre 1975 et 2015 ; taux d'évolution de la population de + 57 %

⁶ calculé à partir du nombre d'emplois au lieu de travail issu des recensements de la population (personnes employées ayant déclaré avoir un emploi lors du recensement, celui-ci étant comptabilisé sur la commune du lieu de travail) ; source : INSEE cité par l'Observatoire des territoires

⁷ source : diagnostic préalable au Plan Local d'Urbanisme intercommunal et Habitat (PLUiH), 2019

⁸ PV du Conseil municipal 13/12/21, rapport sur la création d'un comité social territorial commun

1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le dernier contrôle des comptes et de la gestion de la ville des Herbiers portait sur la période 2010 à 2015. Deux recommandations avaient été émises par la chambre.

1.1 La mise en place d'un système automatisé de décompte du temps de travail afin de s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires réalisées et indemnisées

La commune ne dispose toujours pas de système automatisé de décompte du temps de travail, rendu obligatoire par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), afin de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies et indemnisées.

La Ville a expliqué avoir adopté un nouveau protocole du temps de travail le 1^{er} janvier 2022 qui encadre strictement le régime des heures supplémentaires, lesquelles ne peuvent être effectuées qu'à la demande du chef de service et non à l'initiative de l'agent⁹. Elle a également instauré des fiches de suivi établies par les chefs de service pour s'assurer de l'effectivité des heures accomplies.

En réponse aux observations provisoires, la commune a ajouté que l'acquisition d'un dispositif automatisé de décompte du temps de travail représenterait « un investissement excessif eu égard à la valeur ajoutée qu'il (serait) susceptible d'apporter, comparée au mode de fonctionnement actuel qui permet déjà d'opérer un contrôle des heures travaillées ».

La chambre constate néanmoins que la collectivité méconnaît les dispositions de l'article 2-2° du décret précité qui mentionnent que « *Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.* »

En l'absence d'élément formel attestant que la commune se situe dans l'un ou l'autre de ces cas dérogatoires, la chambre réitère sa recommandation de mise en place d'un système automatisé de décompte du temps de travail.

⁹ Ce protocole réserve le bénéfice des IHTS aux seuls agents mobilisés pour six événements limitativement énumérés et organisés dans différents sites de la ville.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un système automatisé de décompte du temps de travail afin de s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires réalisées et indemnisées par des IHTS.

1.2 L'élaboration d'un guide intégrant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et engagement professionnel (RIFSEEP)

La commune n'a pas suivi la recommandation de la chambre sur ce point. Néanmoins, la mise en place du RIFSEEP et son déploiement progressif dans tous les cadres d'emplois a permis d'apporter plus de lisibilité au régime indemnitaire de la Ville.

Ces dispositions ont été exposées lors des réunions du comité technique (dont les comptes rendus sont diffusés à l'ensemble des agents) et à l'occasion de réunions de service sur les évolutions statutaires début 2022.

Prenant acte de la tenue de ces réunions d'information, la chambre invite néanmoins la commune à réfléchir à la mise en place de modalités d'information accessibles de façon permanente sur le régime indemnitaire, notamment pour les nouveaux arrivants au sein de la collectivité.

2 UN ACTEUR MOTEUR DANS LA CONSTRUCTION ET L'ACTION COMMUNAUTAIRES

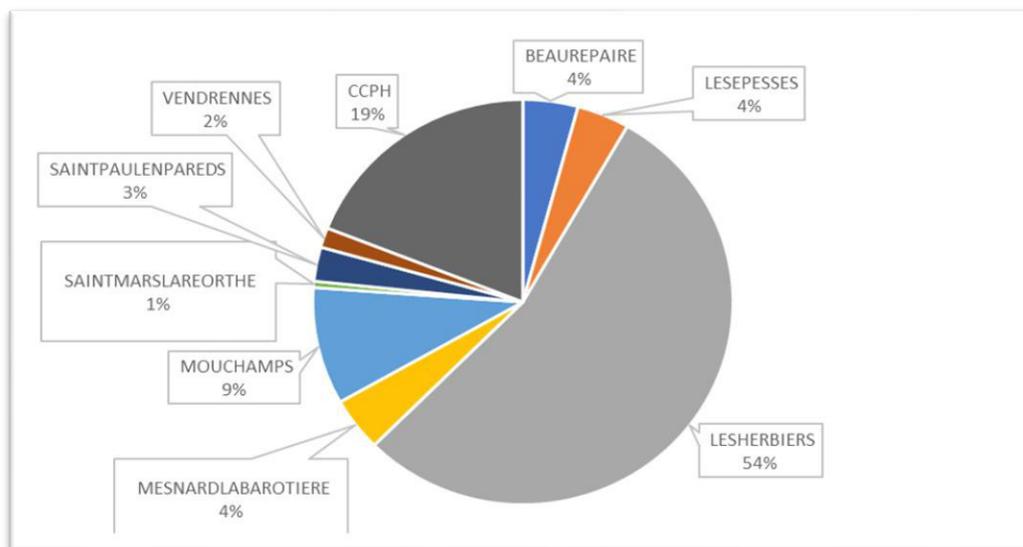
2.1 Un leadership assuré par la commune et une convergence d'action

Depuis la création de l'intercommunalité en 1995, la présidence de l'établissement public de coopération intercommunale est exercée par le maire des Herbiers (se sont ainsi succédé Mme Briand en 1995, M. Albert de 1995 à 2014, Mme Besse de 2014 à 2022 puis M. Hogard). La ville compte près de la moitié des conseillers communautaires (18 sur 37 soit 49 %, à mettre en regard de son poids démographique de 54 %).

Les domaines d'action prioritaires de la commune identifiés par la municipalité sont la santé et la démographie médicale, le logement, le développement durable du territoire, conciliant vitalité économique et innovation, préservation du cadre de vie et de l'environnement. Ils sont convergents avec le projet de territoire de la communauté de communes, axé sur la recherche d'un développement harmonieux, la qualité de vie des familles et la réussite des jeunes, la solidarité et la santé, la préservation de l'environnement.

La ville représente un poids financier significatif au sein de l'intercommunalité, du fait de son niveau de ressources (elle perçoit 68 % des produits de gestion de l'ensemble des communes) et de la part de ses dépenses d'investissement au sein du bloc communal (54 %).

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses d'investissement du bloc communal (2021)



Source : CRC d'après comptes de gestion consolidés 2021

La ville a financé plusieurs équipements structurants, dont le dimensionnement dépasse l'échelle communale. Il en est ainsi du cinéma Le Grand Lux ouvert le 18 décembre 2021, qui comporte 771 places. Rapporté au nombre d'habitants, cela équivaut à un fauteuil pour 22 habitants à l'échelle de la commune et un fauteuil pour 39 habitants à l'échelle intercommunale, contre une moyenne d'un fauteuil pour 68 habitants en France et pour 61 habitants en Vendée¹⁰. La construction de ce cinéma (3,52 M€ fin 2021) a fait l'objet du versement de plusieurs subventions du budget principal (2,27 M€ dont 534 584 € en 2017, 215 044 € en 2020 et 1 524 607€ en 2021).

La question peut également être soulevée concernant l'école de musique, installée dans la Tour des arts, fréquentée à 50 % par les habitants des Herbiers, 40 % par des personnes résidant dans les autres communes du Pays des Herbiers et 10 % d'extérieurs au territoire communautaire.

La ville des Herbiers assume ainsi des charges de centralité à travers la construction et la gestion d'équipements structurants pour le territoire intercommunal, voire au-delà. Le transfert de la gestion de ces équipements à l'intercommunalité n'est cependant pas envisagé à ce stade.

¹⁰ Source : Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), 2021

2.2 Une mutualisation croissante des services à l'échelle intercommunale, dont le coût est principalement assumé par l'intercommunalité et la commune des Herbiers

Facilitée par l'installation des services sur un seul et même site depuis 2017¹¹, la mutualisation des moyens humains entre la ville des Herbiers et la CCPH s'effectue selon deux modalités : la mise en place de services communs portés par l'EPCI (cf. article L. 5211-4-2 du CGCT) et le recours à des prestations de services entre la commune et l'EPCI (cf. article L. 5214-16-1 du CGCT), dans des conditions fixées par une convention bilatérale annuelle.

S'inscrivant dans le cadre du schéma de mutualisation adopté le 9 décembre 2015, les services communs ont été développés pendant la période sous revue : au service d'instruction du droit des sols se sont ajoutées la création d'un centre intercommunal de prévention de la délinquance, puis celle des services en charge des systèmes d'information, des archives et des affaires juridiques. Les services communs à la communauté de communes et à toutes les communes membres sont portés par l'EPCI ; ils ont donné lieu au transfert de personnel de la ville des Herbiers vers la CCPH. En revanche, lorsque le service n'est mutualisé qu'entre la communauté de communes et la ville des Herbiers, la ville porte le service, comme le permet à titre dérogatoire le troisième alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

La ville des Herbiers a été la seule, parmi les communes membres de l'EPCI, à contribuer financièrement à la mise en place de services communs, son attribution de compensation ayant été revue à la baisse lors de la création du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), des services en charge des systèmes d'information et des archives (baisse globale de 598 534 € entre 2017 à 2021).

Relativement complexe, le système de prestations croisées entre la commune des Herbiers et la CCPH couvre une liste conséquente d'interventions, dont la majeure partie sont effectuées par la commune pour le compte de la CCPH (tableau n° 1, annexe 1¹²).

La ville exerce ainsi pour le compte de la CCPH la fonction ressources humaines¹³ et l'entretien du patrimoine intercommunal¹⁴. La fonction finances est partagée entre la commune et l'EPCI, chacun intervenant pour le compte de l'autre à ce titre¹⁵.

En matière financière, la ville des Herbiers apporte également un appui technique ponctuel aux autres communes de la CCPH. Elle bénéficie en outre, comme celles-ci, d'un diagnostic annuel ciblé réalisé par le cabinet JMS Consultants pour le compte de la CCPH.

¹¹ L'Hôtel des communes, situé aux Herbiers

¹² Convention adoptée par délibération du CC n° D09-2021 du 01/12/2021 et par délibération du conseil municipal n° D8-2021 du 13/12/2021

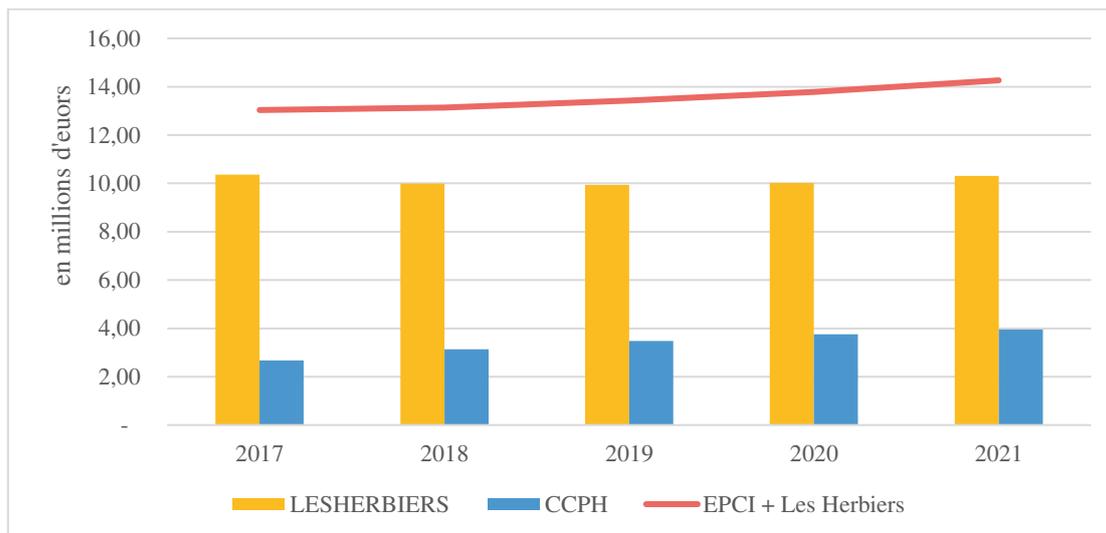
¹³ Pilotage de la masse salariale, gestion de la paie et des carrières, suivi de la formation professionnelle et des instances consultatives

¹⁴ À hauteur de 1,9 ETP

¹⁵ La CCPH assure la gestion financière de la ville à hauteur de 0,45 ETP ; la ville assure pour le compte de l'EPCI le contrôle de gestion et la gestion de la dette à hauteur de 1,05 ETP, l'analyse financière, l'appui technique et la coordination à hauteur de 0,4 ETP, la préparation et l'exécution budgétaire à hauteur de 0,25 ETP.

Sous ses différentes formes, la mutualisation des moyens humains entre la CCPH et ses communes membres a permis de contenir l'évolution des dépenses de personnel de la commune, en légère baisse sur la période (dépenses de personnel en baisse de 1 % en 2021 par rapport à 2017 et de 4 % après remboursement des mises à disposition). Les dépenses de personnel de la CCPH ont en revanche progressé de 48 % (hors remboursements pour mises à disposition).

Graphique n° 2 : Évolution des dépenses de personnel



Source : CRC d'après comptes de gestion (budget principal)

Afin de répondre aux besoins de la commune et de l'EPCI tout en rationalisant les moyens, la chambre invite la commune à approfondir la démarche de mutualisation initiée en 2015, par la mise en place, à l'échelle de la communauté de communes, de services communs chargés de la commande publique, des finances et des ressources humaines. Une observation allant dans ce sens a également été formulée auprès de l'ordonnateur de la communauté de communes.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que le service de la commande publique deviendrait un service commun après la définition de la politique achat, ce qui induira le transfert de trois agents de la ville vers la communauté de communes. Elle a indiqué qu'en revanche, les autres communes membres ne souhaitent pas mutualiser la gestion des finances et des ressources humaines, mais pouvaient recourir ponctuellement à l'expertise du service commun porté par la ville des Herbiers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Ville-centre de la communauté de communes du Pays des Herbiers (CCPH), la ville des Herbiers exerce un rôle moteur dans la construction et l'action communautaires. Réalisant plus de la moitié des investissements sur le territoire, elle assume des charges de centralité à travers la construction et la gestion d'équipements structurants pour le Pays des Herbiers, tels que le cinéma le grand Lux ou encore la Tour des arts, qui abrite notamment l'école de musique.

Une démarche de mutualisation des moyens a été engagée entre la ville des Herbiers et la CCPH. Ayant permis de contenir les charges de personnel de la commune, elle pourrait être poursuivie en mutualisant pour l'ensemble des communes les fonctions commande publique, finances et ressources humaines.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

En 2022, outre son budget principal, la commune dispose de six budgets annexes : service culturel, cinéma, lotissement La Pépinière, chaufferie Tibourgère, réseau de chaleur et industrie (tableau n° 1, annexe 2).

La chambre considère que la gestion du parc des expositions constitue un service public industriel et commercial (SPIC), au regard de son objet (la location de salle dans le cadre notamment de manifestations commerciales, de séminaires d'entreprise) et de l'origine de ses ressources financières (recettes issues de la location). Le niveau des tarifs de location pratiqués¹⁶, en application d'une délibération qui ne prévoit pas de mise à disposition gratuite, et la surface des locaux, évoqués par la commune, ne peuvent suffire en tant que tels pour assimiler cette activité à un service public administratif.

Dès lors, elle doit obligatoirement prendre la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière avec un compte de trésorerie dédié, individualisée dans un budget annexe propre, dans le respect des dispositions de l'article L. 1412-1 du CGCT. L'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome II, Titre 1, chapitre 1, § 2.2.1.1) rappelle que le budget d'un SPIC doit retracer l'intégralité des dépenses et des recettes de l'activité, afin de dégager le coût réel du service qui doit être financé par l'utilisateur. La pratique de la commune des Herbiers, avec un budget annexe mêlant des services de nature administrative et industrielle et commerciale, ne permet pas de garantir que les règles relatives au financement et à l'équilibre de ces dernières activités sont respectées.

¹⁶ Cf délibération 2022-172 fixant les tarifs de location du Parc des expositions à compter du 1^{er} mars 2023

Recommandation n° 2 : Individualiser la gestion du SPIC « Parc des expositions » dans un budget annexe spécifique, doté d'un compte au Trésor dédié, dans le respect des articles L. 1412-1, L. 2221-11, L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

3.1 La transparence des informations budgétaires et financières

La chambre observe que les règles relatives au calendrier budgétaire ont été respectées.

Le contenu des rapports sur les orientations budgétaires est globalement conforme aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Néanmoins, la présentation des orientations pluriannuelles pourrait être complétée par :

- des précisions sur le calendrier prévisionnel de réalisation des projets d'investissement, leur coût et leur financement ;
- une présentation plus approfondie de chaque budget annexe : trajectoire financière, poids dans l'endettement de la collectivité et évolution prévisionnelle.

Par ailleurs, si les états annexés aux documents budgétaires¹⁷ sont globalement satisfaisants, le recensement des concours attribués à des tiers publics et privés doit être amélioré, en incluant notamment les avantages en nature.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé qu'elle avait engagé un travail de recensement et de centralisation des avantages en nature accordés aux associations subventionnées et que ceux-ci seraient intégrés dans l'état annexé au compte administratif 2023.

3.2 Des prévisions budgétaires surestimées

Satisfaisants en fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire du budget principal sont faibles en dépenses d'investissement. Ils se situent, hors restes à réaliser, à hauteur de 50,2 % (50,9 % en 2021) (tableau n° 2, annexe 2). L'insincérité des restes à réaliser (cf. point 3.4 ci-après) conduit en effet à raisonner sur la base des dépenses mandatées et des recettes encaissées.

Si la commune fait état de retards accumulés du fait de la crise sanitaire et de la tenue tardive des élections municipales en 2020, la chambre constate que l'écart entre les prévisions et les réalisations préexistait avant la crise sanitaire. En effet, le taux de réalisation moyen, sans les restes à réaliser, sur les investissements individualisés en opérations était de 49 % entre 2017 et 2019, 56 % en 2020 et 44 % en 2021¹⁸.

¹⁷ Cf articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT

¹⁸ Pour le seul programme « travaux équipements bâtiments communaux », ce taux était de 31 % entre 2017 et 2019 et s'est amélioré en 2020 (57 %) et 2021 (48 %).

On observe un problème récurrent d'ajustement entre la définition du besoin, le vote des crédits et l'engagement effectif des opérations. L'inscription des crédits d'investissement trop en amont de la réalisation effective des opérations génère des taux d'exécution faibles et des restes à réaliser importants, qui nuisent à la sincérité des inscriptions budgétaires et à l'équilibre réel du budget tel qu'il est défini par les articles L. 1612-4 et L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales¹⁹.

En 2022, les dépenses d'investissement inscrites au budget primitif sont en forte progression par rapport aux budgets précédents : 9,9 M€ à comparer aux 5,5 M€ de dépenses d'équipement réalisées en 2021, soit une augmentation de + 80 %. Or, 77 % de ces dépenses prévisionnelles, soit 7,6 M€, correspondent à des dépenses programmées sur les exercices antérieurs et inscrites en restes à réaliser. La commune a confirmé qu'elle avait inscrit à son budget des dépenses retardées et considérées comme des reports.

En réponse aux observations provisoires, elle a indiqué considérer que sa pratique relevait davantage d'un manquement au principe d'annualité. Elle a par ailleurs précisé que le conseil municipal avait voté deux nouvelles autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP)²⁰ afin d'optimiser sa gestion.

La chambre rappelle à la commune la nécessité de respecter le principe de l'annualité budgétaire (article L. 2311-1 du CGCT) et l'obligation d'évaluer les recettes et les dépenses de manière sincère (article L. 1612-4 du CGCT). Elle lui recommande de modifier sa pratique dans les meilleurs délais, en n'inscrivant à son budget que les dépenses et recettes qu'elle est en capacité de réaliser sur l'exercice concerné.

Recommandation n° 3 : Établir des inscriptions budgétaires réalistes et sincères en investissement conformément aux articles L. 1612-4 et L. 2311-1 du CGCT, en s'appuyant sur une programmation pluriannuelle des investissements précise.

¹⁹ Article L. 1612-4 CGCT : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère. »

Article L. 2311-2 du CGCT : « Le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. »

²⁰ « Rénovation du groupe scolaire de la Métairie » : 2,664 M€ d'AP avec des CP répartis sur trois années (1,064 M€ en 2023, 1,1 M€ en 2024 et 0,5 M€ en 2025) et « Rénovation de l'école Jacques Prévert » : 1,842 M€ d'AP programmées sur trois ans (391 786 € en 2023, 200 000 € en 2024 et 250 000 € en 2025).

3.3 Une comptabilité d'engagement globalement fiable, sous réserve de quelques ajustements

L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense²¹. L'engagement comptable – la réservation des crédits à la dépense – précède l'engagement juridique ou lui est concomitant²². Au sein d'une commune, le maire est chargé de la tenue de la comptabilité d'engagement²³.

Après examen des fichiers comptables des dépenses produits par la collectivité pour 2021²⁴, la chambre a constaté que la comptabilité d'engagement de la commune était globalement fiable, mais que quelques ajustements devaient être réalisés, une part de ces dépenses ne faisant pas l'objet d'un engagement comptable préalable. Si les montants en jeu sont peu significatifs²⁵, la chambre observe que l'essentiel des dépenses mandatées sans engagement préalable correspondent à des subventions ou dépenses encadrées par des conventions ou délibérations qui constatent l'obligation de payer. Ce seul engagement juridique est insuffisant et doit être complété d'un engagement comptable.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à modifier sa pratique.

3.4 Des restes à réaliser importants, insuffisamment justifiés

Selon les dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) correspondent, pour les dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées. Un état est joint au compte administratif à titre de justification des restes à réaliser qui y sont inscrits.

La chambre a constaté que les états des restes à réaliser joints par la commune des Herbiers à l'appui des comptes administratifs ne mentionnaient ni les dates et numéros d'engagement des opérations concernées, ni aucune justification permettant d'attester d'un engagement juridique et financier effectif. De nouveaux états détaillés ont été transmis par la commune en cours d'instruction, mais ne correspondent pas aux montants des états annexés aux documents budgétaires et intégrés aux budgets de l'année suivante. En 2021, l'écart est de 5,6 M€ en dépenses (7,6 M€ de RAR repris au compte administratif et 2 M€ justifiés dans les nouveaux états) et de 278 960 € en recettes (tableau n° 3, annexe 2).

²¹ article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

²² instruction budgétaire et comptable M14, tome 2 titre 4 chapitre 1

²³ article L. 2342-2 et L. 5211-36 du CGCT

²⁴ En fonctionnement, l'analyse 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. En investissement, le contrôle a porté sur les dépenses réelles des comptes 20, 21, et 23 et sur les mandats ordinaires

²⁵ 0,5 M€ pour les dépenses de fonctionnement, soit 0,02 % des dépenses examinées (6,7 M€) et 4 % des opérations recensées ; 39 856 € pour les dépenses d'investissement, soit 0,6 % de la masse financière contrôlée (39 856 €) et 3,6 % des opérations.

La commune a confirmé que certains reports ne correspondaient pas à des dépenses engagées. Elle a justifié sa pratique par la « volonté d'être réactif face à des besoins qui ne peuvent pas tous être anticipés avant le vote du budget »²⁶ et par « une volonté politique de marquer la poursuite des projets annoncés même s'ils n'ont pas encore démarré »²⁷.

La chambre rappelle cependant que seules les dépenses et recettes engagées juridiquement et comptablement peuvent être inscrites en restes à réaliser. Elle rappelle également que l'exécutif est en droit, jusqu'à l'adoption du budget, d'exécuter les dépenses dans la limite de celles inscrites au budget l'année précédente pour les dépenses de fonctionnement et du quart des crédits ouverts au budget précédent pour les dépenses d'investissement (cf. article L. 1612-1 du CGCT).

Faute de pouvoir justifier de l'effectivité à la fois de l'engagement comptable et de l'engagement juridique de toutes les dépenses et recettes concernées, les restes à réaliser inscrits par la commune ne peuvent pas être considérés comme sincères.

La chambre a constaté que la commune s'est conformée à ses remarques en n'inscrivant en restes à réaliser 2022, au BP 2023, que les dépenses ayant donné lieu à un engagement comptable.

3.5 Un résultat cumulé dont la sincérité est altérée

Le résultat cumulé excédentaire doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (compte 1068) et, pour le solde, en excédent de fonctionnement reporté ou en réserves (articles L. 2311-5, R. 2311-11 et R. 2311-12 du CGCT). Le solde des restes à réaliser de la section d'investissement doit être intégré dans le calcul du besoin de financement²⁸.

La procédure d'affectation des résultats est respectée pour le budget principal. En revanche, le besoin de financement, qui intègre les restes à réaliser, apparaît surestimé. En ne retenant que les restes à réaliser justifiés dans les nouveaux états transmis en cours d'instruction pour 2019 à 2021, la section d'investissement dégage un excédent d'investissement qui ne nécessite pas d'affecter une part de l'excédent de fonctionnement.

²⁶ Cf réponse apportée par la ville des Herbiers à la question 4.1 du questionnaire n° 5

²⁷ Réponse apportée par la ville des Herbiers aux observations provisoires

²⁸ Cf instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 5 « la détermination des résultats ».

Tableau n° 1 : Affectation du résultat et financement de la section d'investissement²⁹

	2019	2020	2021
RAR en dépenses			
RAR signés et repris au CA	6 418 543,00	6 389 916,00	7 618 504,00
RAR transmis en cours d'instruction et disposant d'un numéro d'engagement	3 110 532,39	2 164 503,65	2 023 350,98
RAR en recettes			
RAR signés et repris au CA	518 457,00	1 490 000,00	828 808,00
RAR transmis en cours d'instruction et disposant d'un numéro d'engagement	568 305,68	1 627 312,68	549 848,00
Solde des RAR			
Solde RAR initial repris dans la délibération d'affectation du résultat	- 5 900 086,00	- 4 899 916,00	- 6 789 696,00
Solde RAR recalculé	- 2 542 226,71	- 537 190,97	- 1 473 502,98
Besoin (-) ou excédent (+) de financement et affectation du résultat			
Besoin de financement initial	- 2 483 544,83	- 3 111 044,47	- 3 749 079,61
Excédent de financement recalculé	874 314,46	1 251 680,56	1 567 113,41
Résultat affecté			
Part de résultat de fonctionnement affecté sans nécessité compte tenu de l'excédent de financement recalculé (source délibération)	3 925 544,83	4 761 044,47	4 139 079,61
Résultat de fonctionnement cumulé recalculé	7 734 271,12	12 095 752,31	16 345 874,32

Source : chambre régionale des comptes d'après les ERAR transmis par la ville des Herbiers

Par ailleurs, la commune affecte systématiquement une part de résultat de fonctionnement cumulé supérieur à ce besoin de financement en investissement. Elle a justifié cette pratique par la volonté de couvrir les crédits de paiements des AP-CP non consommés en année N et réinscrits en N+1. Cette pratique participe également à la diminution du résultat cumulé de la collectivité.

De 2019 à 2021, la part de l'excédent de fonctionnement affectée sans nécessité à la couverture d'un besoin de financement peut ainsi être évaluée à 12,8 M€.

Selon la commune « si la part de l'excédent de fonctionnement affectée ne couvre pas un besoin de financement immédiat, il a vocation à couvrir les projets pluriannuels ».

La chambre rappelle que si les articles L. 2311-5 et R. 2311-12 du CGCT permettent une dotation complémentaire en réserve en section d'investissement, cela n'exonère pas du respect du principe d'annualité budgétaire. Par ailleurs, cette décision d'affectation en réserves doit être prise par l'assemblée délibérante en toute connaissance de cause. Or, dans le cas présent, l'assemblée délibérante n'a pas expressément décidé d'affecter l'excédent de fonctionnement en réserve d'investissement ; elle a voté pour la couverture d'un besoin de financement qui avait été surévalué.

²⁹ L'excédent de financement recalculé ainsi que le résultat de fonctionnement cumulé n'ont pas été corrigés sur les années antérieures à 2019 faute de disposer d'états de restes à réaliser fiables.

3.6 Un cadrage des procédures internes qui permet de limiter les délais de mandatement et de paiement

Mutualisée entre la ville des Herbiers et la communauté de communes à effectifs constants, la direction des finances a mis en place de nouvelles procédures uniformisées qui ont permis d'améliorer les rattachements, ainsi que les délais de mandatement et de paiement.

Pour le mandatement, un rappel automatique est adressé aux services 14 jours après réception de la facture et ensuite toutes les 24 heures afin de respecter l'obligation réglementaire de paiement dans un délai de 30 jours³⁰.

L'examen des mandats ordinaires du budget principal émis au titre de 2021³¹ fait apparaître un délai global de paiement très satisfaisant, qui se situe entre 13,2 jours pour les dépenses de fonctionnement et 16,2 jours pour les dépenses d'investissement.

3.7 Un provisionnement insuffisant des risques et charges

Application du principe comptable de prudence, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales en cas d'ouverture d'un contentieux à leur encontre, de créances douteuses ou de procédure collective concernant un organisme auprès duquel la collectivité est engagée financièrement³².

La chambre constate que sur la période contrôlée, des risques liés à l'ouverture de contentieux n'ont pas donné lieu à provisionnement, alors même qu'ils ont fait peser un risque financier sur la commune.

La chambre rappelle que la commune est dans l'obligation d'estimer le montant de la charge qui pourrait résulter du contentieux engagé et de constituer des provisions pour risques dès la saisine du juge, afin de couvrir le risque financier d'une décision en sa défaveur (articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT).

Recommandation n° 4 : Constituer des provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.
--

³⁰ Articles R. 2192-10 et suivants du CCP

³¹ L'examen a porté en section de fonctionnement, sur les charges à caractère général des comptes 60, 61 et 62 hors comptes correspondant à des versements récurrents (6061, 6261 et 6262) et en section d'investissement sur les comptes 20 (hors 204), 21 et 23

³² Détention d'une part du capital, octroi d'une garantie d'emprunts, d'un prêt, créance ou avance de trésorerie cf. art. L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT

Par ailleurs, la chambre observe qu'aucune provision n'a été constituée pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur compte épargne-temps (CET) par le personnel. Or, l'instruction budgétaire et comptable M14³³ dispose 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 ...)* ». Le montant de la provision doit couvrir l'ensemble des jours épargnés sur les CET.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle allait constituer une provision pour compte épargne-temps courant 2023. La chambre prend acte de cet engagement.

Recommandation n° 5 : Constituer une provision pour compte épargne-temps conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 1, titre 1, chapitre 2).

3.8 Une comptabilité patrimoniale incomplète et discordante

La commune ne dispose toujours pas d'inventaire physique à jour. Cette carence nuit à la fiabilité de la comptabilité patrimoniale et sa cohérence avec l'état de l'actif tenu par le trésorier ne peut pas être garantie.

En réponse à cette observation, la commune a indiqué qu'un logiciel de gestion d'inventaire physique a été acquis par la communauté de communes du Pays des Herbiers et mis à disposition auprès des communes membres. Une procédure de recensement des immobilisations a été élaborée début 2023.

Par ailleurs, plusieurs incohérences ont été relevées entre l'inventaire physique et comptable des immobilisations et leur suivi à l'actif du bilan. Elles résultent, pour l'essentiel, de l'absence d'inscription, à l'état de l'actif, des amortissements antérieurs des immobilisations de l'assainissement transférées à la CCPH et d'une différence de comptabilisation sur les cessions.

La commune et la trésorerie ont identifié les sources de ces différences, mais aucune action correctrice n'a été mise en œuvre. Selon la commune, « la recherche d'une solution relative à l'affichage du montant de la valeur d'acquisition des immobilisations cédées partiellement s'avère difficilement envisageable compte tenu des contraintes informatiques rencontrées d'un côté comme de l'autre ».

La chambre rappelle la nécessité d'un suivi exhaustif et actualisé des immobilisations et de sa cohérence avec l'état de l'actif du comptable. Elle prend acte de la démarche engagée par la commune et note que « la réalisation de l'inventaire physique fait partie des priorités de la collectivité ».

³³ Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, titre 1, chapitre 2

Recommandation n° 6 : Élaborer puis suivre l'inventaire des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif du comptable public conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire des élus et des citoyens est globalement satisfaisante même si des améliorations pourraient être apportées (notes explicatives de synthèse mises en ligne sur le site de la commune, état des subventions complété).

En revanche, des écarts importants entre les inscriptions budgétaires et les dépenses réalisées en investissement ont été observés. Un problème récurrent d'ajustement entre la définition du besoin, le vote des crédits et l'engagement effectif des opérations d'équipement génère des taux d'exécution faibles et des reports élevés. La pratique de la commune qui consiste à inscrire en restes à réaliser des dépenses d'investissement non engagées nuit à la sincérité budgétaire en affichant un besoin de financement qui minore significativement le résultat de la collectivité, alors qu'il est inexistant sur les exercices contrôlés,

La chambre recommande par ailleurs de constituer des provisions pour couvrir les risques financiers nés de créances douteuses ou de contentieux et pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur les comptes épargne-temps.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Portant sur les exercices 2017 à 2021, l'analyse est centrée sur le seul budget principal, dont les dépenses de fonctionnement et d'investissement représentent 89 % des dépenses totales en 2021.

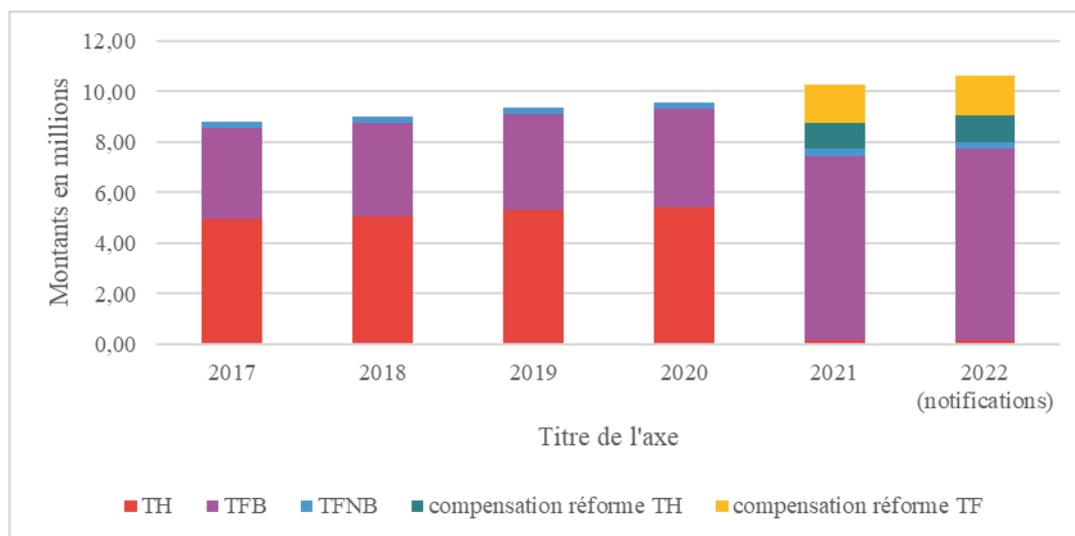
4.1 Dans le contexte des réformes fiscales, une diminution des produits de gestion contenue par le versement de compensations par l'État

En baisse de 5,35 % sur l'ensemble de la période, les produits de gestion du budget principal restent néanmoins supérieurs à la moyenne des communes de la strate (1 414 €/habitant aux Herbiers contre 1 357 €/habitant en 2021³⁴) pour atteindre 23,26 M€ en 2021 (tableau n° 1, annexe 3).

³⁴ Fiches DGFIP

Les produits de la fiscalité, propre et reversée, s'élèvent à 17,9 M€ en 2021, en baisse de 3,6 % par rapport à 2020, sous l'effet des réformes fiscales (suppression de la taxe d'habitation et baisse de la valeur locative des établissements industriels), des transferts de compétence au bénéfice de la communauté de communes et de la mise en place de services communs. La commune a perdu en autonomie fiscale, son budget apparaissant de plus en plus dépendant des compensations versées par l'État et de leur évolution. Néanmoins, ses produits fiscaux, complétés de ces compensations, ont continué de progresser.

Graphique n° 3 : Évolution des recettes fiscales et des dotations de compensation de la commune



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Les taux d'imposition sont restés stables sur la période.

En dépit d'un niveau de revenu imposable inférieur³⁵, la commune bénéficie d'un potentiel fiscal³⁶ par habitant supérieur à la moyenne, lié à la vitalité de son tissu économique : en 2022, il s'établit à 1 477,36 € par habitant contre 1 084,72 € pour la moyenne de la strate.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçu par la ville des Herbiers diminue de 68 % sur la période (193 986 € en 2021 contre 610 310 € en 2017), en raison du niveau comparativement élevé de son potentiel fiscal et de son potentiel financier (1 488,65€/habitant contre 1 180,37 €/habitant en 2022 ; cf. DGCL), qui génèrent un écrêtement. Il est très inférieur à la moyenne de la strate (12 €/habitant aux Herbiers contre 174 €/habitant pour les communes de la même strate en 2021³⁷).

³⁵ Revenu imposable moyen par habitant = 15 459,49 € aux Herbiers et 16 403,03 € pour la moyenne de la strate ; Source : DGCL 2022

³⁶ Mesurant la richesse fiscale potentielle d'une collectivité par rapport aux autres collectivités de la même strate, le potentiel fiscal d'une commune (cf. art. L. 2334-4 du CGCT), est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes locales (produits potentiels que constituent la TFPB, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la TH, la cotisation foncière des entreprises (CFE)) 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.

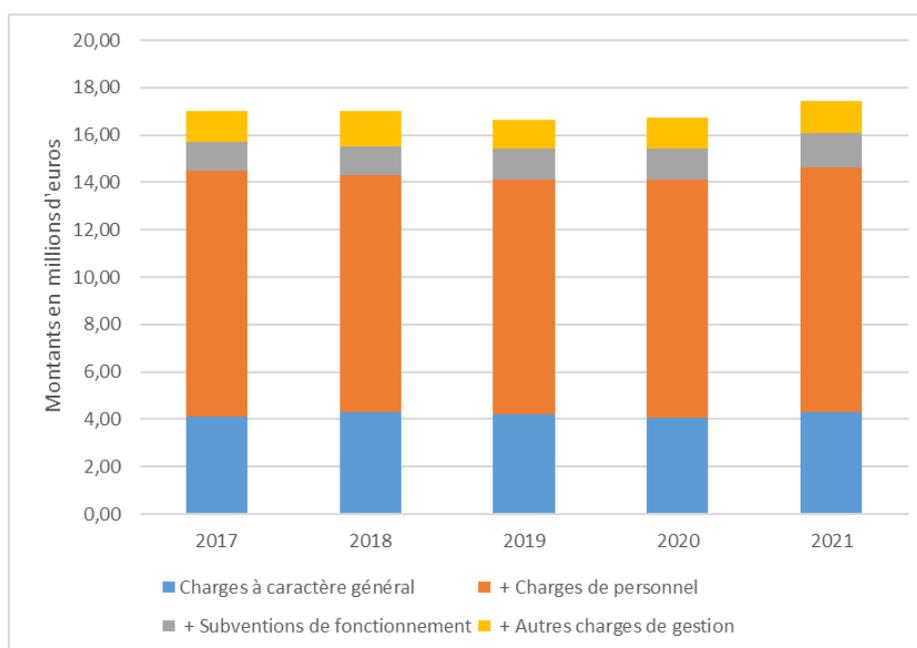
³⁷ Source : fiche DGFIP

Les ressources d'exploitation, qui représentent en moyenne 8 % des produits de gestion de la commune, ont progressé de 16,8 % sur la période (4 % en moyenne annuelle), du fait d'une facturation croissante des mises à disposition de personnel auprès de la CCPH (569 609 € en 2021, soit + 410 086 € par rapport à 2017). Après une contraction en 2020 du fait de la crise sanitaire, les recettes issues des principales prestations de services (services périscolaires, services à caractère social, de loisir et culturel) sont remontées sans pour autant retrouver leur niveau d'avant la crise (642 042 € en 2019, 468 525 € en 2020 et 592 001 € en 2021).

4.2 Malgré une légère augmentation, des charges de gestion maîtrisées

Les charges de gestion ont globalement progressé de 2,37 % sur la période contrôlée (+ 0,6 % de variation moyenne annuelle). Leur niveau est comparable à la moyenne des communes de la strate ³⁸

Graphique n° 4 : Évolution des charges de gestion



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Les charges totales de personnel (avant remboursement des personnels mis à disposition) sont restées stables sur la période (- 0,1 % d'évolution moyenne annuelle) grâce aux mutualisations organisées avec l'EPCI. Nettes des remboursements de personnel mis à disposition par la CCPH, les charges de personnel sont en baisse de 4 % par rapport à 2017.

³⁸ Fiche DGFIP 2021 : les dépenses réelles de fonctionnement représentent 1 092 € par habitant aux Herbiers pour une moyenne de 1 099 €/habitant dans les communes de la strate

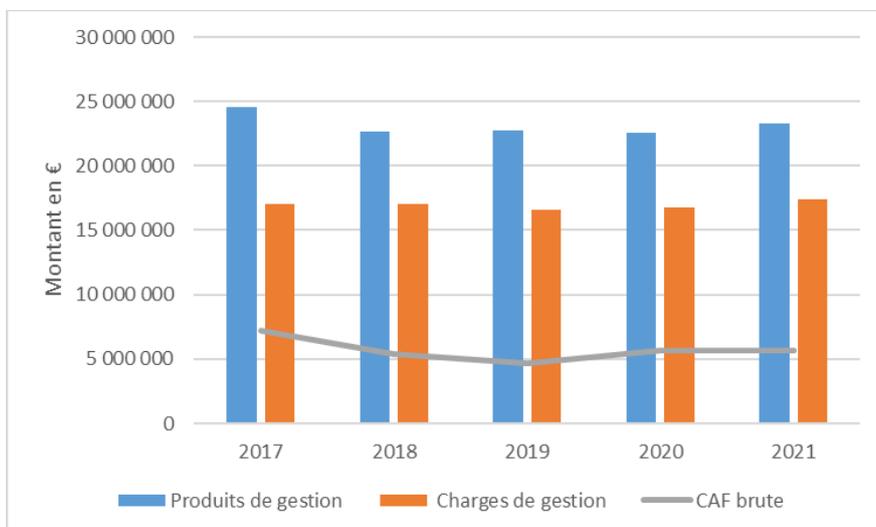
Parmi les autres postes de charges, on note le transfert de la contribution au SDIS (264 371 € en 2018) à l'EPCI en 2019 et l'augmentation de la subvention accordée au CCAS (840 000 € en 2021). Celle-ci visait à financer le renforcement des fonctions support du CCAS, les travaux de trois EHPAD des Herbiers et la création des nouveaux postes d'infirmiers et d'aides-soignants dans ces établissements, tout en limitant l'impact sur le prix de journée acquitté par les résidents.

Pour 2022, une augmentation de la facture énergétique a été anticipée, en lien avec la hausse du coût de l'énergie et l'augmentation de la surface des locaux communaux (impact estimé pour 2022 à 7 % de la facture énergétique de la Ville par rapport à 2021 dans le rapport d'orientation budgétaire). L'impact de la loi Egalim, qui impose à compter de 2022 une part de produits durables et de qualité dans les repas fournis par le CCAS à la petite enfance, à l'enfance, au périscolaire et aux centres de loisirs, est estimé à 10 %.

4.3 Un autofinancement en baisse mais toujours confortable

La baisse de 5 % des produits de gestion conjuguée à la hausse de 2 % des charges de gestion induisent une baisse de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, respectivement de 22,8 % et 21,3 %.

Graphique n° 5 : Évolution de la CAF brute



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Malgré cette évolution défavorable, la commune parvient à dégager un autofinancement sensiblement supérieur à la moyenne de la strate : en 2021, la CAF brute des Herbiers représente 340 € par habitant et 24,16 % des produits CAF pour une moyenne de strate à 204 € et 15,46 %³⁹.

³⁹ Cf fiche DGFIP 2021

De même, la CAF nette du remboursement de la dette baisse de 26,2 % sur la période et s'établit à 4,17 M€ en 2021 (251 €/ habitant), soit 17,84 % des produits CAF, niveau sensiblement supérieur à la moyenne de la strate (117 €/ habitant et 8,83 % des produits CAF).

4.4 Les investissements réalisés

4.4.1 Un niveau d'investissement élevé en grande partie autofinancé

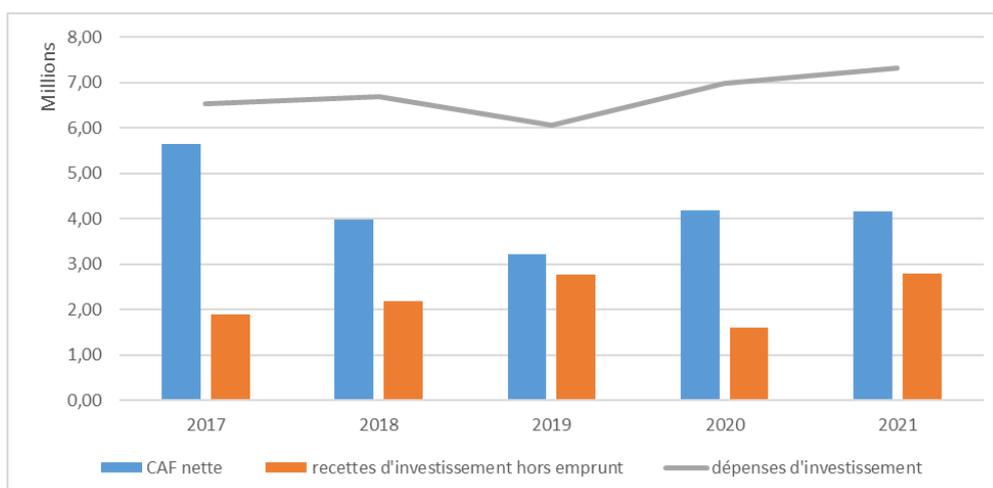
Depuis 2017, le niveau élevé de la CAF brute a permis à la commune de couvrir l'annuité en capital de la dette (en moyenne 1,46 M€ par an) et de dégager un autofinancement important pour les dépenses d'équipement du budget principal, en limitant le recours à l'emprunt.

Sur la période, la Ville des Herbiers a investi à hauteur de 29,14 M€ dans ses équipements (notamment la voirie pour 9,25 M€, les travaux sur les bâtiments communaux pour 7,1 M€ et les acquisitions immobilières pour 2,22 M€), auxquels s'ajoutent 4,5 M€ de subventions d'équipement (dont 2,3 M€ de subvention d'investissement versée au BA cinéma et 0,8 M€ au SYDEV dans le cadre de conventions d'intervention sur l'éclairage public).

En 2021, les dépenses d'investissement engagées par la commune représentent 443 € par habitant, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate (324€/ habitant). Au regard de son niveau de ressources, la commune investit davantage que la moyenne des communes de la strate (taux d'équipement - dépenses d'équipement brutes / recettes réelles de fonctionnement - de 30,2 % contre 22,8 %⁴⁰).

À l'exception de l'année 2017, le montant des dépenses d'investissement (hors emprunt) a toujours dépassé le financement propre disponible de la commune (tableau n° 2, annexe 3).

Graphique n° 6 : Évolution du financement propre disponible et des dépenses d'investissements - Budget principal



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

⁴⁰ Cf CA 2021 de la commune et rapport OFGL 2022

Pour couvrir ce besoin, la commune a emprunté à hauteur de 1,67 M€ (570 000 € en 2018 et 1,1 M€ en 2021). Dépassant le besoin de financement, l'excédent est venu alimenter le fonds de roulement, en progression de 439 873 € sur la période contrôlée.

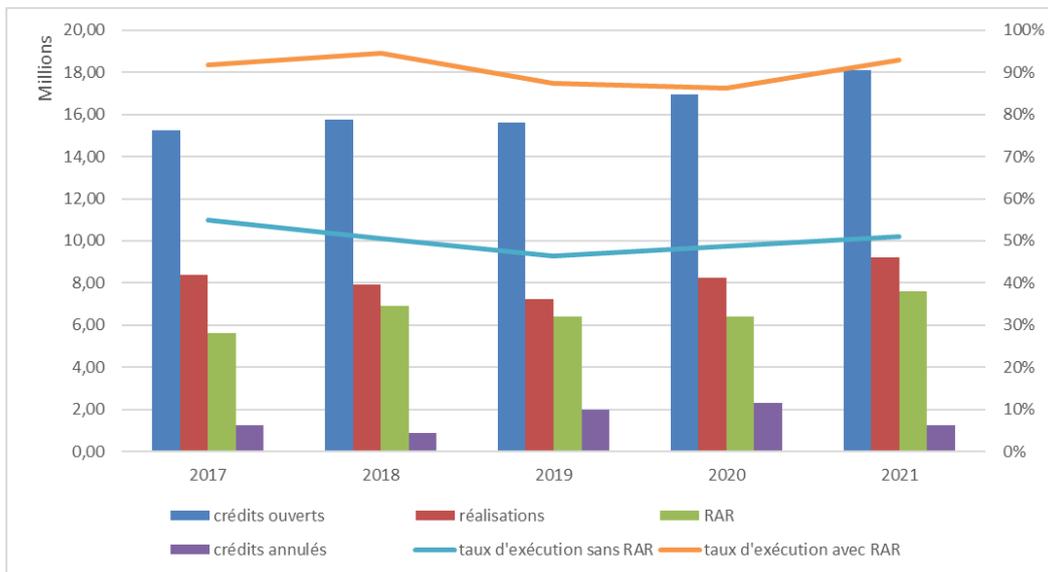
En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé « qu'il s'agissait d'une stratégie financière pour capter des taux bas, en prévision des investissements futurs ». La chambre rappelle néanmoins que l'emprunt doit répondre à un besoin de financement des investissements et non servir à constituer des réserves.

4.4.2 Un pilotage des investissements à améliorer

L'essentiel des dépenses d'équipement de la commune sont votées et suivies par opération⁴¹ (79 % des dépenses d'équipement du budget principal hors remboursement de la dette en 2021). Trois opérations parmi les plus importantes ont été conduites en autorisations de programme et crédits de paiement AP/CP (aménagement de la Place des droits de l'homme ; restauration de l'Église Saint-Pierre ; construction du cinéma).

Pour autant, le taux de réalisation des dépenses d'équipement n'est que de 51 % en 2021 (sans les reports) ; sur les 81,7 M€ de crédits ouverts sur la période, 41 M€ ont été effectivement réalisés, 33 M€ reportés, 7,7 M€ annulés.

Graphique n° 7 : Consommation des crédits ouverts et taux de réalisation



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

⁴¹ M14, tome 2, titre 1, chapitre 3, §1.2 : « L'opération est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Elle peut également comprendre des subventions d'équipement. La notion d'opération concerne exclusivement les crédits de dépenses (réelles). »

La mise en œuvre de ces AP/CP illustre les difficultés que rencontre la collectivité à définir ses besoins et à réaliser les opérations programmées : durées prolongées jusqu'à douze ans au-delà de la durée initialement prévue (AP de la Place des Droits de l'Homme), écart significatif entre les crédits prévisionnels et réalisés (de 2,2 M€ à 3,5 M€, soit + 60 % dans le cas précité). Si la commune a expliqué qu'un contentieux avait fortement retardé l'avancée du projet « Place des droits de l'Homme », cette pratique résulte également d'une inscription budgétaire trop anticipée, pour des projets dont les caractéristiques et le calendrier de mise en œuvre étaient insuffisamment aboutis.

Sur la période 2020-2025, la commune prévoit d'investir à hauteur de 53,7 M€, soit une moyenne de 9 M€ par an. Parmi les principaux investissements inscrits au PPI 2020-2025 figurent l'entretien et la réhabilitation des équipements scolaires (5 M€ prévus sur la période 2020-2025), la rénovation des églises Saint-Pierre et Saint-Sauveur (800 000 € prévus sur la durée du mandat), la construction des nouvelles halles (3 M€ prévus) et des opérations d'aménagement urbain (2,3 M€ pour l'ilot Saint-Jacques, 2 M€ pour la rénovation de la Cité des Alouettes).

Cette programmation ambitieuse interroge sur sa faisabilité alors que sur la période antérieure 2017-2021, le niveau moyen d'investissement était de 5,8 M€ par an.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que le PPI transmis en cours d'instruction devait être ajusté « pour tenir compte des capacités techniques à réaliser mais aussi de la hausse des charges de fonctionnement contrainte ». Selon elle, « le fonds de roulement accumulé sur les exercices précédents permet aujourd'hui à la ville de pouvoir maintenir ses investissements autour de 6 M€ par an, en conservant un endettement maîtrisé et une fiscalité stable ». Deux nouvelles AP/CP ont été ouvertes en début d'année.

La chambre souligne que pour être efficace, l'utilisation des AP/CP devra s'accompagner d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) précisément définie, qui intègre les projections pluriannuelles de financement des opérations.

Recommandation n° 7 : Améliorer le pilotage budgétaire des opérations en veillant à ce que les caractéristiques financières et techniques des opérations financées par autorisation de programme et crédits de paiement soient précisément définies et en veillant à ajuster les crédits de paiement aux besoins annuels.

4.5 L'encours de dette et les ratios d'endettement

Au 31 décembre 2021, l'encours de dette consolidée de la commune s'élève à 12 M€ dont 10,88 M€ pour le seul budget principal⁴². Avec une dette de 655 € par habitant en 2021, la commune se situe bien en-dessous de la moyenne de la strate (816 €/habitant). Le taux d'endettement de la collectivité est peu élevé : l'encours de la dette représente 45,7 % des recettes réelles de fonctionnement contre 63,5 % pour la moyenne de la strate⁴³.

⁴² L'encours de dette des budgets annexes s'élève à 133 814 € pour le BA industrie et 996 056 € pour le BA lotissement La Pépinière.

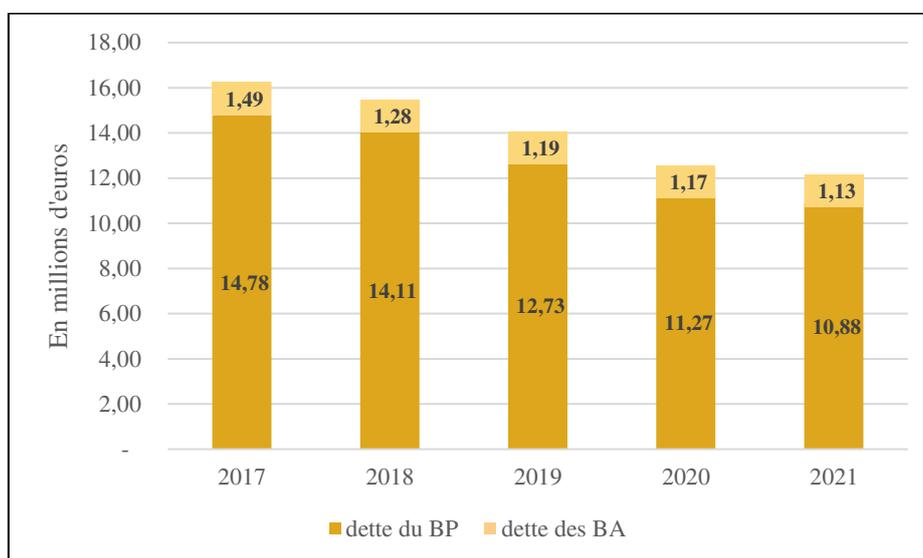
⁴³ Cf CA 2021 de la commune et rapport OFGL 2022

La commune a souscrit deux nouveaux emprunts en 2018 et 2021 de respectivement 570 000 € et 1,1 M€. En 2022, elle a également mobilisé deux emprunts sur les budgets annexes du cinéma (700 000 €⁴⁴) et de la chaufferie bois (54 000 €).

Selon la commune, l'emprunt de 1,1 M€ mobilisé en 2021 (budget principal) ne répondait pas à une nécessité, le besoin de financement étant de 359 178 € (voir point 4.5.1), mais s'inscrivait dans une stratégie financière visant à bénéficier des bonnes conditions du marché (taux fixe à 0,85 % pour une durée de 20 ans). La chambre observe cependant que cet emprunt est venu abonder un fonds de roulement déjà élevé (9,8 M€ en 2020 et 10,5 M€ en 2021).

Malgré ces mobilisations, l'encours consolidé a diminué de 4,3 M€ sur la période (- 26 %) et la capacité de désendettement s'est améliorée, passant de 2,8 années de CAF brute en 2017 à 2,1 années en 2021 (1,9 années pour le seul budget principal).

Graphique n° 8 : Encours de dette consolidé au 31 décembre



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les états de la dette

Au 31 décembre 2021, le taux moyen de la dette du budget principal s'élevait à 2,7 % et celui de la dette consolidée à 2,5 %, soit un taux proche de celui des collectivités de même strate.

La structure de la dette consolidée apparaît saine et sécurisée. Constitué à plus de 90 % d'emprunts classés 1A sur la charte de Gissler, présentant un niveau de risque faible, l'encours de dette est réparti à 72 % sur des emprunts à taux fixe et 19 % sur des taux variables.

⁴⁴ Le contrat de prêt a été signé fin 2020 pour une mobilisation des fonds en juin 2022 et un premier remboursement en octobre 2022 (source : état de la dette).

L'évolution favorable des charges d'intérêt (298 612 € en 2021 contre 450 187 € en 2017 en consolidé) est liée à la politique de désendettement de la commune conjuguée au faible niveau des emprunts à taux variables.

4.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

La structure bilancielle de la commune est saine avec un fonds de roulement (FDR) et une trésorerie qui représentent respectivement 10,53 M€ et 11,52M € en 2021, soit entre sept et huit mois de charges courantes.

Le retard pris dans la réalisation des investissements programmés sur la période écoulée et la mobilisation de 1,7 M€ de dette nouvelle en 2018 et 2021 explique le niveau élevé du fonds de roulement qui est stable sur la période et nettement supérieur à la moyenne de la strate (634 €/habitant contre 348 € en 2021).

Pour l'avenir et la réalisation du programme pluriannuel d'investissement ambitieux envisagé d'ici 2025 (9 M€ par an), la commune dispose d'une capacité financière qui devrait lui permettre de limiter le recours à l'emprunt.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En dépit d'une baisse des produits de gestion (23,26 M€ en 2021), liée notamment à des transferts de compétence vers la CCPH, la commune conserve une capacité d'autofinancement, très satisfaisante (CAF brute équivalente à 24,16 % des produits de gestion pour une moyenne de strate de 15,46 %).

Si la commune a perdu en autonomie fiscale sous l'effet des réformes fiscales et des transferts de compétence au bénéfice de la communauté de communes, ses produits fiscaux, complétés des compensations versées par l'État, continuent de progresser (17,9 M€ en 2021). À l'inverse, la DGF continue de diminuer (- 68 % sur la période). En 2021, elle représente 12 €/habitant aux Herbiers contre 174 €/habitant pour les communes de la même strate.

L'évolution des charges de gestion (+ 2,37 %) a été contenue sous l'effet notamment des mutualisations organisées avec la CCPH : nette des remboursements de personnel mis à disposition par la CCPH, les charges de personnel sont en baisse de 4 % sur la période.

De 2017 à 2021, la ville des Herbiers a investi à hauteur de 29,14 M€ dans ses équipements, auxquels s'ajoutent 4,5 M€ de subventions d'équipement. Au regard de son niveau de ressources, la commune investit davantage que la moyenne des communes de la strate.

Malgré un autofinancement confortable, la commune a eu recours à l'emprunt pour financer ses projets d'investissement. L'endettement de la commune apparaît cependant sécurisé et maîtrisé, avec un encours en baisse de 4,3 M€ sur la période et une capacité de désendettement de deux années de CAF brute.

La structure bilancielle est saine avec un fonds de roulement et une trésorerie qui représentent respectivement sept et huit mois de charges courantes

5 L'ACCÈS AU LOGEMENT

5.1 Une politique développée par la commune en lien avec les acteurs du territoire

L'offre de logements apparaît comme un élément déterminant pour accompagner le développement économique du territoire, favoriser l'installation de nouveaux salariés et de leurs familles. Dans ce domaine, la commune agit en étroite collaboration avec les acteurs du territoire, au premier rang desquels la CCPH.

5.1.1 Une complémentarité d'intervention avec les autres acteurs du logement, qui pourrait néanmoins être améliorée en matière d'observation de l'offre et des besoins

5.1.1.1 Un rôle croissant de la CCPH en matière d'habitat et d'urbanisme.

Conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT, la CCPH est compétente en matière d'aménagement de l'espace pour la conduite de l'intérêt communautaire et à ce titre pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan local d'urbanisme, la constitution de réserves foncières pour l'exercice des compétences communautaires.

Elle intervient également en matière de politique du logement et du cadre de vie pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire (article 7.2.2 des statuts de la communauté de communes), définies comme :

- l'observation de l'offre et des besoins de logement à l'échelle intercommunale, à travers la mise en place d'un observatoire de l'habitat (en cours) ;
- l'élaboration du programme local de l'habitat ;
- la coordination des demandes de logements sociaux ;
- la mise en œuvre des opérations en faveur de la construction et l'amélioration de l'habitat, notamment en matière de rénovation énergétique ;
- la participation financière au fonds de solidarité logement.

Elle accompagne à la recherche immobilière dans le cadre du soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (article 7.1.2 des statuts de la CCPH).

Depuis 2016, le service d'instruction du droit des sols est mutualisé à l'échelle intercommunale et des permanences sont effectuées dans les mairies des communes membres.

La répartition des interventions entre la commune et la CCPH paraît cohérente, dans la mesure où elle permet une appréciation des besoins et la fixation des orientations stratégiques à l'échelle du bassin de vie. La coordination des demandes de logement social à l'échelle intercommunale est également de nature à favoriser une plus grande fluidité dans le traitement des demandes et une optimisation du parc social.

5.1.1.2 Une collaboration avec d'autres acteurs du territoire pour la politique logement et habitat

En collaboration avec le Département⁴⁵ et les communes membres, la CCPH contribue au dispositif Eco-pass, qui facilite l'accès social à la propriété des ménages modestes (aide financière à l'acquisition et à l'amélioration d'un logement ancien pour les primo-accédants, sous conditions liées aux ressources et au gain énergétique obtenu après travaux) et contribue au Fonds de solidarité logement pour l'ensemble des communes membres⁴⁶.

Un partenariat entre la communauté de communes et les bailleurs sociaux a également été mis en place sur le territoire, concrétisé par un plan partenarial de gestion de la demande locative sociale (approuvé le 25 janvier 2017). La CCPH sera associée dans les années à venir à l'élaboration des conventions d'utilité sociale conclues entre l'État et chacun des bailleurs, qui intègrent notamment l'état de l'occupation sociale et du service rendu aux locataires, les orientations de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme⁴⁷.

Afin de limiter le coût des opérations d'aménagement urbain, la commune des Herbiers a développé sa collaboration avec l'établissement public foncier de Vendée (EPF), avec lequel elle a conclu des conventions de maîtrise foncière en vue de la restructuration de deux secteurs urbains⁴⁸. Ce partenariat facilite la réalisation de ces opérations, l'EPF assurant, en amont de l'opération, les acquisitions foncières ou immobilières ainsi que les éventuelles opérations de démolition et de dépollution des sites, potentiellement coûteuses pour la commune et l'aménageur.

5.1.1.3 Une complémentarité d'intervention susceptible d'être améliorée en matière d'observation de l'offre et des besoins

Selon l'échelle territoriale, différents outils d'observation ont été développés ou sont en cours de mise en place : observatoire intercommunal de l'habitat, observatoire départemental de l'habitat⁴⁹, observatoire des territoires de l'Agence départementale d'information sur le logement et l'énergie⁵⁰, observatoire social en cours de développement par le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

Afin d'optimiser les outils et de croiser l'analyse sur les enjeux du territoire, un partage des informations recueillies sur les besoins, a minima, serait souhaitable.

⁴⁵ Le Département gère et attribue les aides à la pierre pour le compte de l'État, co-pilote avec l'État la mise en œuvre du plan départemental de l'habitat et de l'hébergement 2022-2027. Il intervient pour faciliter l'accès au logement des personnes à faibles ressources, en matière de lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique.

⁴⁶ Le FSL accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour payer les dépenses liées au logement, sous forme de subvention ou de prêt (cf. art. 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement)

⁴⁷ Cf. art. L. 445-1 et L. 441-1 alinéa 23 du code de la construction et de l'habitat

⁴⁸ Projets « Cour de la Mission » et « Rue Nationale » cf. délibération du conseil municipal du 08/07/2019 pour une période de portage limitée à 3 ans, montant prévisionnel de l'engagement fixé à 3,5M€

⁴⁹ <https://observatoire.vendee.fr/amenagement-et-cadre-de-vie/habitat>

⁵⁰ <https://www.adil85.org/observatoire-des-territoires/>

5.1.2 Des orientations stratégiques fixées de façon complémentaire par le SCOT, le projet de territoire et le PLUiH

À l'échelle du Pays, le SCOT encourage la densification des espaces urbains et la production d'une offre de logements abordable, diversifiée et performante sur le plan énergétique.

Exécutoire depuis le 22 juillet 2017, le SCOT du Pays du Bocage Vendéen a déterminé des orientations et prescriptions en matière de logement en essayant d'anticiper les besoins et évolutions futures sur quinze ans.

Ses principaux objectifs sont les suivants : limiter la consommation d'espace, utiliser de façon optimale les zones bâties existantes pour le développement urbain futur, densifier les opérations résidentielles futures et développer une offre de logement social (tableau n° 1, annexe 4).

Pour le pôle de Pays constitué par la ville des Herbiers et celle de Beaurepaire, un objectif de production de 2 980 logements est fixé à 15 ans dont 988 dans l'enveloppe urbaine, avec une densité brute globale de 21 logements par hectare et une consommation en extension limitée à 95 ha (tableau n° 2, annexe 4).

En matière de logement locatif social, l'objectif de production fixé par le SCOT est de 10 % pour les communautés de communes non soumises à la Loi SRU et de 20 % pour la commune des Herbiers.

De façon complémentaire, le projet de territoire met l'accent sur l'accès au logement, le parcours résidentiel des familles et la promotion d'un habitat durable et innovant.

Adopté lors du conseil communautaire du 27 février 2019, le projet de territoire du Pays des Herbiers fait du logement l'un des axes de développement du territoire en fixant parmi ses priorités (tableau n° 3, annexe 4) :

- un accès au logement facilité pour les familles, à travers un parcours résidentiel ;
- l'accès à la propriété, facteur d'ancrage sur le territoire ;
- un habitat innovant et durable qui répond aux enjeux de la transition énergétique, tout en étant respectueux de l'identité et du patrimoine local ;
- en lien avec les enjeux de l'avancée en âge, l'adaptation de l'habitat et le lien social de proximité (habitat intergénérationnel notamment).

Ces axes prioritaires du projet de territoire en matière d'habitat sont déclinés dans le PLUiH de la communauté de communes du Pays des Herbiers en cours de finalisation.

Adopté par le conseil communautaire le 15 février 2023, le PLUiH prend la relève des PLU communaux et du Programme local de l'habitat (PLH). Jusqu'à son adoption, la politique du logement la ville des Herbiers s'est appuyée sur le PLU communal (approuvé le 15 décembre 2014 puis révisé en 2018 et 2020) et sur le PLH intercommunal (2014-2020, prorogé dans l'attente du PLUiH).

Dans la continuité de cette stratégie, le PLUiH met l'accent sur l'accès à un habitat durable, y compris pour les ménages à revenus modestes, l'accession à la propriété, l'amélioration du parc de logements existants et la réponse aux besoins des publics aux besoins spécifiques.

Tableau n° 2 : Orientations du PLUiH

Orientation 1 : Développer un habitat durable pour tous	
action 1	Assurer le suivi des projets en logements et anticiper sur les problématiques foncières pour garantir la continuité de l'offre
action 2	Réaliser des opérations d'habitat durables et encourager l'innovation
action 3	Continuer l'effort de production locative sociale
action 4	Favoriser l'accession aidée pour faciliter les parcours résidentiels
Orientation 2 : Améliorer le confort des logements existants	
action 5	Consolider le dispositif global d'amélioration du parc privé
action 6	Veiller à la qualité et à l'attractivité du parc social ancien
Orientation 3 : Répondre aux besoins des populations spécifiques	
action 7	Veiller au bon fonctionnement de l'offre récemment mise en service à destination des jeunes et des personnes en situation de précarité et réaliser les structures en projet
action 8	Continuer les efforts d'adaptation au handicap
action 9	Veiller au développement de réponses diversifiées à l'habitat des personnes âgées : du soutien à domicile, aux formules intermédiaires à l'hébergement
action 10	Réfléchir aux réponses locales à apporter aux évolutions des modes d'habiter des gens du voyage
Orientation 4 : Prolonger les dispositifs de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat	
action 11	Prolonger les dispositifs d'observation mis en place
action 12	Assurer l'animation de la politique de l'habitat

Source projet de PLUiH

5.1.3 Une démarche à conforter par la mise en place d'une stratégie foncière

L'élaboration d'une stratégie foncière répond à un triple enjeu sur le territoire : concilier développement et sobriété foncière ; maîtriser l'augmentation du coût du foncier ; articuler planification stratégique et conduite des opérations d'urbanisme.

Cette stratégie peut notamment s'appuyer sur⁵¹ :

- un diagnostic foncier et immobilier permettant de caractériser la nature des terrains, leurs atouts et contraintes, leur vocation actuelle et future, le potentiel urbanisable résiduel ;
- une identification des surfaces dont l'aménagement est nécessaire pour la mise en œuvre des orientations du PLUiH ;
- un plan d'intervention foncière, établi en lien avec l'établissement public foncier identifiant les modalités d'intervention sur chacun des secteurs à aménager ;
- la mise en place d'une veille foncière pour anticiper, suivre et le cas échéant saisir les opportunités foncières.

La mise en œuvre d'une politique foncière était un des objectifs du PLH 2014-2022 dans le but de garantir la continuité de l'offre et d'anticiper les problématiques foncières, en s'appuyant sur le renforcement des dispositifs d'observation mis en place et l'animation d'une politique de l'habitat.

Le bilan final du PLH établi par les services de l'État est nuancé⁵², relevant l'absence de recensement et de suivi réguliers des projets existants sur le territoire, ainsi que le défaut de formalisation d'une stratégie foncière à proprement parler.

Le PLUiH reprend le même objectif et identifie la définition d'une stratégie foncière comme un axe prioritaire de la politique habitat du Pays des Herbiers.

Un renforcement de la veille foncière est ainsi prévu, en collaboration avec la SAFER sur le foncier agricole et forestier et l'ADILE 85 pour le suivi annuel de l'évolution du marché local de l'habitat. L'observatoire de l'habitat et du foncier assurera un suivi des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) des sites à enjeux identifiés dans le PLUiH (sites OAP, dents creuses, changements de destination probables, renouvellement urbain). Ce renforcement de la veille foncière répond aux objectifs de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, qui étend les missions des observatoires de l'habitat à l'analyse des marchés foncier et immobilier et au recensement de l'offre foncière disponible, pour limiter l'artificialisation des sols⁵³.

Un plan d'action foncier associant l'Établissement public foncier de Vendée (EPFV) et la CCPH est également prévu, recouvrant :

- l'examen des gisements fonciers identifiés dans le PLUiH afin de déterminer les opportunités et les types d'intervention envisageables ;
- la mise en perspective des gisements fonciers dans l'espace et dans le temps, la définition d'une stratégie de maîtrise foncière à court, moyen et long terme ;
- sur les sites retenus, des propositions d'interventions foncières, formalisées le cas échéant dans des conventions de maîtrise foncière avec l'EPF.

⁵¹ Cf Fiche outil n° 3 « Maîtriser l'impact économique du foncier, La stratégie foncière et le plan local d'urbanisme », Cerema, avril 2019

⁵² Cf bilan du PLH établi par la DREAL en mars 2021

⁵³ Décret d'application n° 2022-1309 du 12 octobre 2022 relatif aux observatoires de l'habitat et du foncier



5.1.4 Une stratégie foncière d'autant plus nécessaire que la contrainte sur le foncier est forte

5.1.4.1 Un cadre légal ambitieux

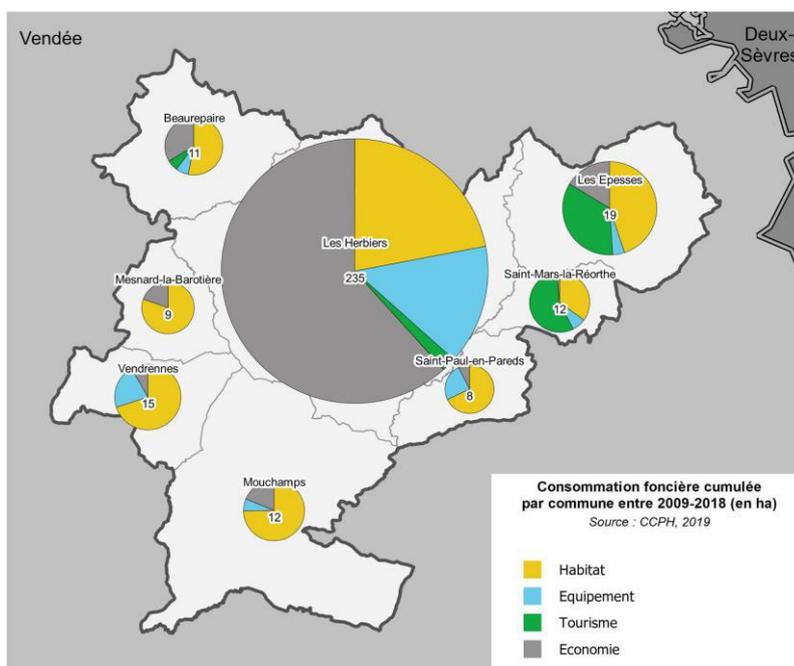
Adoptée avant la finalisation du PLUiH, la loi « climat et résilience » fixe un objectif ambitieux de limitation d'ici 2031 de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à 50 % de la consommation 2011-2021⁵⁴. Le respect de la trajectoire fixée au niveau national d'ici 2027⁵⁵ a nécessité, à la demande du préfet de la Vendée, un renforcement des objectifs de sobriété foncière du territoire intercommunal, en intégrant l'ensemble des usages.

5.1.4.2 Un enjeu local fort de consommation foncière.

L'artificialisation des surfaces est un enjeu fort au pays des Herbiers, qui a connu un rythme d'artificialisation plus soutenu que les autres échelons (graphique n° 1, annexe 4).

Sur la commune des Herbiers, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est principalement liée au développement des activités économiques, alors que dans les autres communes du Pays des Herbiers, elle est majoritairement due à la création de logements.

Carte n° 2 : Consommation foncière



Source : CCPH, Diagnostic territorial du PLUiH

⁵⁴ cf. art. 191 de la loi n° 2021-1104 du 22/08/2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

⁵⁵ La déclinaison de ces objectifs dans les PLU(I) devant intervenir au plus tard le 27/08/2027

5.2 Une politique qui s'efforce de répondre au besoin de logements tout en limitant la consommation foncière

5.2.1 Une évaluation précise des besoins en logements, qui tient compte du desserrement des ménages et de l'arrivée de nouveaux actifs

Le territoire des Herbiers, commune et communauté de communes, a connu une croissance de sa population (respectivement 0,8 % et 1,1 % en moyenne annuelle sur la période 2010-2016), alimentée par un solde migratoire important lié au contexte économique particulièrement favorable. Le scénario démographique retenu dans le PLUiH sur les six prochaines années est une progression de 1,10 %, évaluée sur la tendance observée sur la période antérieure 2010-2016.

Outre les besoins en logement générés par l'arrivée de nouveaux habitants, la commune doit également répondre aux besoins de logements supplémentaires de la population déjà installée (le « point mort »), liés notamment au desserrement des ménages. Le type de logements recherchés évolue également et s'écarte de l'offre disponible : 65 % des ménages sont composés d'une ou deux personnes alors que les logements de type T1 et T2 représentent 8 % des résidences principales sur le territoire intercommunal.

La présence de jeunes actifs (1 245 jeunes en emploi sur le territoire intercommunal dont 54 % en contrat de courte durée) et de saisonniers induit un besoin de logements de petite taille et en partie pour de courtes durées, auquel le territoire peine à répondre.

Par ailleurs, le vieillissement de la population, plus prononcé aux Herbiers que dans les communes limitrophes⁵⁶, nécessite une adaptation des logements, une sécurisation du maintien à domicile et une diversification des réponses disponibles sur le territoire pour les personnes en perte d'autonomie.

Enfin la demande de logement social est supérieure au parc existant : 59 % des ménages soit 7 029 ménages sur le territoire de la CCPH sont éligibles aux logements HLM (cf. diagnostic habitat du PLUiH), 677 demandes de logement portent prioritairement sur la ville des Herbiers pour un patrimoine de 783 logements, avec un délai moyen d'attribution de 15 à 22 mois. Par rapport au niveau national et départemental, la demande de logement social croît plus rapidement au Pays des Herbiers (cf. diagnostic habitat du PLUiH).

Pour répondre à ces besoins divers et évolutifs, la commune dispose de peu de marges de manœuvre au regard du parc de logements existant, caractérisé par une faible part de résidences secondaires (1,4 % du parc de logements aux Herbiers) et de logements vacants (4,2 % du parc).

⁵⁶ Indice de vieillissement en hausse de 58 % entre 1999 et 2015 cf. diagnostic PLUiH



Tableau n° 3 : Évaluation des besoins sur 2022-2032

Apport démographique calculé à partir du TCAM 2010-2016		Point mort calculé sur la période base 2010-2016 mais adapté pour tenir compte du taux d'occupation par ménage	
population 2016	29 466	renouvellement	159
taux de croissance annuel moyen	1,10%	variation résidences secondaires	-21
population projetée 2022	31 465	variation logements vacants	58
population projetée 2032	35 103	deserrement des ménages	500
gain démographique 2022-2032	3 638	point mort sur 6 ans	696
apport annuel moyen	363,8		
taux occupation par ménage	2,3		
nombre de logements à produire pour l'apport démographique par an	158	nombre de logements à produire pour conserver la population existante (point mort) par an	116

Nombre de logements à produire (point mort + apport démographique) par an	274
Nombre de logements à produire pour la durée du PLUiH (2022-2032)	2 741

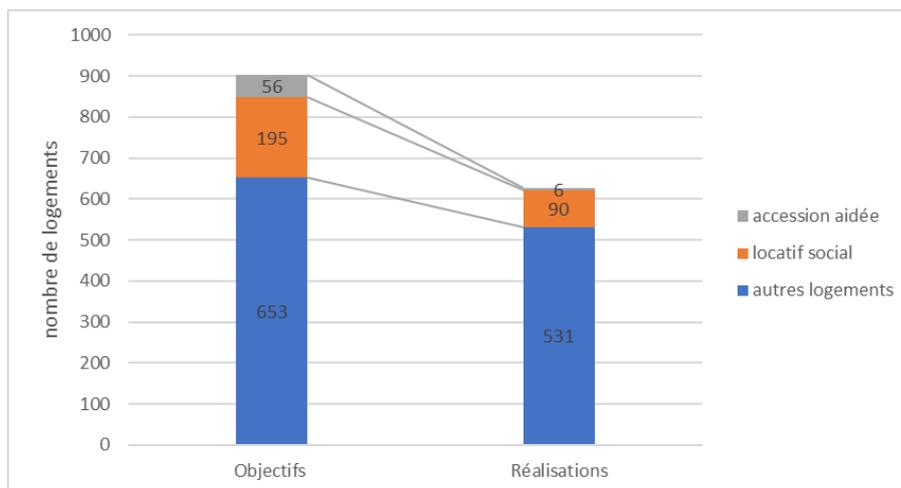
Source : extrait du Programme d'Orientations et d'Actions du PLUiH.

5.2.2 Une production en hausse mais qui demeure en-deçà des objectifs fixés

Le PLH de 2014 avait fixé un objectif de production de 792 logements à horizon 2020, soit une moyenne de 132 logements par an, dont 25 % dans le locatif social (195) et 7 % dans l'accèsion aidée (56). En 2017, le SCOT a revu la cible à la hausse avec 2 980 logements à construire sur 15 ans pour Les Herbiers et Beaurepaire, soit une moyenne de 195 logements par an. Le PLUiH a retenu une cible à 10 ans de 1 544 logements sur les Herbiers, soit 154 par an.

Le bilan des constructions de logements entre 2014 et 2019 fait état d'une réalisation à hauteur de 78 % des objectifs de production, avec 615 logements construits.

Graphique n° 9 : Objectifs et réalisations du PLH sur la ville des Herbiers 2014-2019



Source : Chambre régionale des comptes d'après le bilan du PLH de la CCPH

Ce chiffre est cohérent avec les données du système d'information SITADEL⁵⁷ qui recense 740 logements autorisés sur la commune des Herbiers de 2017 à fin 2021 (données arrêtées à fin mai 2022), soit une moyenne de 148 logements par an⁵⁸ (graphique n°2, annexe 4).

La commune explique l'écart avec l'objectif fixé par le manque de foncier disponible, l'absence de stratégie foncière constituée et la nécessité de modifier le PLU pour permettre la production de nouveaux programmes.

La production de logements s'est néanmoins accrue de près de 60 % par rapport à la période précédente (2012-2016), au cours de laquelle seulement 463 autorisations avaient été délivrées. L'effort de production de logements entre 2014 et 2019 a été plus élevé que la moyenne nationale (6 logements neufs construits pour 1000 habitants contre 4,7 en France, source : Commissariat général au développement durable).

En matière de logement social, l'écart avec les objectifs fixés est plus marqué (cf. ci-après).

5.2.3 Une production de logements moins consommatrice de foncier

Des actions engagées depuis plusieurs années pour densifier l'habitat

Dans un contexte de raréfaction du foncier, la commune a limité le développement des zones constructibles en extension de l'enveloppe urbaine et fait évoluer le type d'habitat privilégié sur la période antérieure (pavillons individuels sur des parcelles de terrain de taille moyenne).

⁵⁷ SITADEL : Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux

⁵⁸ 158 logements en 2017, 152 en 2018, 105 en 2019, 120 en 2020 et 205 en 2021



Elle a progressivement acquis des réserves foncières dans les quartiers péricentraux et centraux pour y réaliser des opérations de rénovation urbaine et densifier ses futures opérations d’habitat. Sur la période 2017-2021, le montant des acquisitions foncières s’est élevé à 1,7 M€ dont 0,8 M€ sur l’année 2021. Ces projets sont déclinés en une vingtaine d’orientations d’aménagement et de programmation (OAP). Plusieurs ont fait l’objet de conventions de maîtrise foncière avec l’Établissement public foncier de Vendée dans lesquelles les enjeux de densification et de sobriété foncière sont clairement exprimés.

Les modifications apportées au PLU en 2018 et 2020 concernant le Val de la Pellinière, le quartier de la Tibourgère et l’Ilot du Tourniquet marquent un tournant majeur dans la gestion de l’espace avec la réalisation d’opérations plus denses (habitats collectifs, intermédiaires, parcelles plus petites, tableau n° 4, annexe 4).

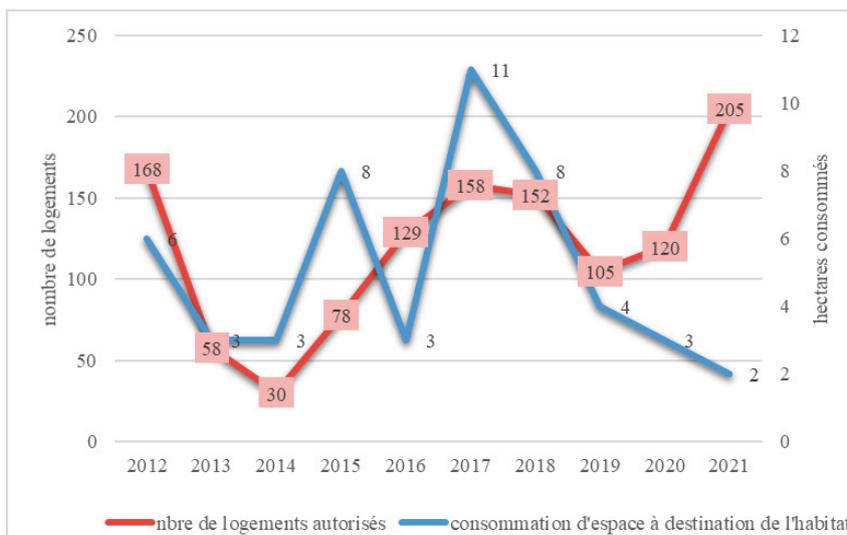
Lors de la visite de ces sites, l’investissement de la commune dans la recherche de gisements aménageables dans l’enveloppe urbaine a pu être constaté. Jusqu’à présent, la collectivité a privilégié la recherche du consensus et n’a pas souhaité utiliser son pouvoir d’expropriation pour contraindre les propriétaires occupants à céder la propriété de leur bien, ce qui explique que certains programmes ne soient pas encore finalisés.

Les résultats obtenus : un ralentissement de la consommation foncière

La consommation totale de foncier a nettement diminué depuis 2017. En moyenne, jusqu’en 2017, 6 hectares étaient consommés chaque année pour l’habitat et 5 pour les autres activités (graphique n° 3, annexe 4).

Depuis 2018, la consommation annuelle est passée à 4 ha pour le logement et 1,5 ha pour les autres activités, en dépit de l’accélération de la production de logements. En 2021, le nombre de logements par hectare consommé est de 103 alors qu’il oscillait entre 10 et 40 sur les années antérieures.

Graphique n° 10 : Production de logement et consommation foncière



Source : Chambre régionale des comptes d’après les données du Portail national de l’artificialisation des sols

Cette tendance reste à conforter dans les années à venir, en cohérence avec les objectifs de densification du PLUiH : au minimum 33 % des logements créés sur la commune des Herbiers devront l'être dans l'enveloppe urbaine, pour une densité brute minimale de 27 logements par hectare contre 21 dans le PLU actuel des Herbiers.

Aller plus loin dans la modération de la consommation foncière et dans la densification de l'habitat pour atteindre le *zéro artificialisation nette* d'ici 2050 demandera de nouveaux efforts à la commune et risque de la contraindre à un mode d'intervention moins consensuel.

5.3 Une approche qualitative qui ne se limite pas à la création de logements

5.3.1 Le parcours résidentiel de la location à l'accession à la propriété : un facteur d'intégration sociale et d'ancrage sur le territoire

5.3.1.1 Le locatif social, première étape dans un parcours résidentiel adapté

Proposer un parcours résidentiel adapté aux besoins évolutifs des personnes et à leurs moyens tout au long de la vie apparaît comme un objectif prioritaire, décliné dans tous les documents stratégiques, tant au niveau communal que communautaire (tableau n° 5, annexe 4).

Ne relevant pas de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2020 qui impose de disposer de 25 % de logements sociaux⁵⁹, la ville des Herbiers a intégré cette exigence dans ses nouvelles opérations de façon volontaire. Elle s'est fixée par ailleurs un objectif de 7 % des constructions neuves sous forme de logements en accession aidée dans le PLH 2014-2020.

Les éléments de bilan font apparaître un retard en matière de construction de logements sociaux. Depuis 2017, seuls six logements ouverts à l'accession aidée (PSLA), soit 1 % des constructions neuves, et 90 logements locatifs sociaux (PLAi, PLUS, PLS), soit 15 % de la production totale, ont été construits. Au 1^{er} janvier 2022, les logements locatifs sociaux (LLS) représentent moins de 15 % des résidences principales de la commune⁶⁰, soit 1 032 logements (703 dans le parc public, 48 dans le parc privé et 281 en EHPAD).

Pour les années à venir, le PLUiH fixe pour la ville des Herbiers les objectifs de production de logements sociaux, locatifs ou en accession à la propriété suivants :

- 25 % de LLS dans les opérations en extension de l'enveloppe urbaine et 5 % de PSLA dans les opérations de plus de 20 logements, soit 151 logements locatifs sociaux et 29 PSLA sur six ans ;
- 20 % de LLS dans l'enveloppe urbaine et les dents creuses supérieures à 3 500 m² ;
- 25 % de LLS et 5 % PSLA dans les zones d'habitat en extension.

⁵⁹ Ville de plus de 3 500 habitants dans une agglomération de plus de 50 000 habitants avec une commune centre de plus de 15 000 habitants ou une commune isolée de plus de 15 000 habitants en croissance démographique de plus de 5 %.

⁶⁰ Dernières données connues : 6966 résidences principales en 2018 - INSEE

5.3.1.2 Le soutien de l'accession à la propriété, considérée comme facteur d'ancrage sur le territoire

En 2018, près de 70,8 % de la population des Herbiers était propriétaire de sa résidence principale, soit une proportion nettement supérieure au taux de 57,6 % observé au niveau national (source : Insee). Seuls 28,4 % des ménages étaient locataires aux Herbiers contre 40 % au niveau national.

Favoriser l'accession à la propriété est l'un des objectifs du territoire du Pays des Herbiers et de la commune, qui y voient un facteur d'intégration et d'implication dans la vie locale. Dans cet objectif, plusieurs actions sont mises en œuvre de façon complémentaire par la ville et la communauté de communes :

- à l'échelle intercommunale, des aides financières aux futurs propriétaires : aides à la construction pour les primo-accédants, aides pour les futurs propriétaires dans l'habitat ancien⁶¹ et aides à la rénovation de logements anciens ;
- à l'échelle communale, la réservation de logements aux primo-accédants dans les opérations d'urbanisme.

La Ville des Herbiers a ainsi engagé depuis 20 ans plusieurs programmes de construction ou de rénovation urbaine destinés à l'accession à la propriété libre ou sociale. C'est notamment le cas de la ZAC de la Tibourgère, du Val de la Pellinière et du lotissement communal « la Pépinière », présentés de façon synthétique en annexe (tableau n° 6, annexe 4).

5.3.2 La prise en compte des enjeux du vieillissement

L'offre d'accueil en établissement médico-social est développée et relativement diversifiée sur le territoire, la commune comptant deux établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPAD) dont l'un de 272 places⁶², une résidence autonomie de cinq logements et un établissement accueillant les personnes handicapées et leur famille⁶³. Le centre communal d'action sociale (CCAS) gère deux de ces établissements (l'EHPAD de 272 places et la résidence autonomie). Au total, le territoire compte, dans un rayon de 20 km autour de la commune, 20 EHPAD, 17 résidences autonomie et une maison d'accueil pour les personnes handicapées et leurs familles (source : annuaire Via Trajectoire). Les EHPAD sont en tout ou partie habilités à l'aide sociale, contrairement à la plupart des résidences autonomie qui sont néanmoins conventionnées pour l'aide personnalisée au logement⁶⁴.

Compte tenu de l'offre médico-sociale existante et de l'aspiration majoritaire des personnes en perte d'autonomie à demeurer chez elles, l'enjeu du territoire est de créer des conditions favorables au maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie. À cet égard, l'adaptation du logement est déterminante.

⁶¹ Cf dispositif Ecopass, subvention de 3000 € accordée sous condition de ressource pour les primo-accédants d'une résidence principale ancienne, conditionné au gain énergétique obtenu après travaux

⁶² EHPAD La Fontaine du Jeu, réparti sur trois sites

⁶³ Maison d'accueil familial Le Boistissandeau, autorisée en tant que résidence autonomie

⁶⁴ C'est notamment le cas des résidences autonomie situées sur le territoire de la communauté de communes du Pays des Herbiers.

Cet axe est porté par la CCPH, qui finance les travaux d'adaptation du logement des personnes âgées, en complémentarité avec l'ANAH (aides destinées aux personnes de 60 à 69 ans, aux revenus modestes et très modestes ; l'ANAH intervenant auprès des personnes de 70 ans et plus). Le nombre d'aides accordées à ce titre reste cependant relativement limité : 9 subventions attribuées depuis 2017 sur la commune des Herbiers (21 sur le territoire intercommunal). Le faible impact de ce dispositif a justifié en 2020 son élargissement aux personnes de plus de 60 ans aux revenus intermédiaires.

Le recensement des logements accessibles aux personnes âgées et aux personnes handicapées reste néanmoins à consolider. Obligatoire pour les communes de 5000 habitants et plus (article L. 2143-3 du CGCT 9^{ème} alinéa), cet inventaire peut être une aide précieuse pour les services en charge de renseigner une personne âgée ou ses proches en recherche d'un logement adapté. S'il est effectif en ce qui concerne le parc social (94 logements sur 935), ce recensement reste à réaliser en ce qui concerne le parc privé.

5.3.3 Une information du public à plusieurs entrées sur le territoire communal, source potentielle de complexité pour l'utilisateur

Une information complète en matière d'habitat et de logement est mise à disposition des usagers sur le site de la commune⁶⁵. Soucieuse de faciliter l'installation sur son territoire, celle-ci met notamment à disposition la liste des logements loués par des particuliers⁶⁶.

Différents lieux d'accueil et d'information du public intervenant sur les thématiques du logement et de l'habitat coexistent sur le territoire de la commune : CCAS, agences des bailleurs sociaux, point d'appui senior du CIAS, Mission d'accueil, d'information et d'accompagnement des aînés du Département, service urbanisme et guichet habitat de la CCPH (tableau n° 7, annexe 4).

Leur présence sur le territoire offre une information de proximité aux habitants de la commune. Toutefois, leur multiplicité peut nuire à la lisibilité du rôle de chacun de ces guichets et être source de complexité pour les usagers. À titre d'exemple, une personne âgée confrontée à une problématique d'adaptation de son logement suite à une perte d'autonomie est susceptible de s'adresser au CCAS, au point d'appui senior du CIAS, à la Mission d'accueil, d'information et d'accompagnement des aînés du Département, ou au guichet habitat de la CCPH.

Le regroupement sur un même lieu de certains de ces guichets par thématique (ex. : guichets seniors de la CCPH et du Département ; information et accompagnement des demandeurs de logement social par le CCAS et les agences des bailleurs sociaux) permettrait de mieux identifier la vocation de chacun de ces lieux d'accueil et contribuerait à faciliter les démarches des usagers.

⁶⁵ Informations utiles à la recherche de logement à louer ou à acheter, sur les conditions d'accès à un logement social, les conditions de réalisation de travaux, les aides en matière de rénovation énergétique et d'adaptation du logement, d'accès à la propriété, l'hébergement d'urgence, la gestion de difficultés dans le logement notamment

⁶⁶ <https://www.lesherbiers.fr/y-vivre/habitat/se-loger/>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'offre de logement apparaît comme un élément déterminant pour accompagner le développement économique du territoire, favoriser l'installation de nouveaux salariés et de leurs familles.

La commune mène sa politique en matière de logement en étroite collaboration avec la CCPH, devenue compétente pour l'élaboration du PLUiH. La stratégie locale en matière de logement et d'habitat est axée sur l'effort de production de logement, l'accès à un parcours résidentiel facilitant in fine l'accès à la propriété et apportant une réponse aux besoins plus spécifiques (telles que la perte d'autonomie et le handicap), la prise en compte de la sobriété foncière et énergétique.

La gestion économe de la ressource foncière est d'autant plus importante que l'artificialisation des sols s'est effectuée plus rapidement sur le territoire des Herbiers qu'à l'échelle nationale. Elle nécessite l'élaboration d'une stratégie foncière à part entière.

Avec une moyenne de 148 constructions chaque année depuis 2017, l'offre de logement s'est sensiblement accrue sur la commune des Herbiers. Elle demeure néanmoins inférieure aux objectifs fixés dans les documents stratégiques.

La commune a réalisé des efforts significatifs pour densifier les zones urbanisées. Depuis 2018, la consommation foncière destinée à l'habitat diminue tandis que la production de logements s'accélère. Malgré cette évolution favorable, des efforts supplémentaires seront nécessaires d'ici 2027 pour rejoindre la trajectoire fixée par la loi « climat et résilience », dans la perspective du « zéro artificialisation nette » d'ici 2050.

La production de logements est également conçue de façon à faciliter un parcours résidentiel, du logement locatif à l'accession à la propriété, considéré comme un facteur d'ancrage sur le territoire et d'intégration sociale. Pour rattraper le déficit en logements sociaux, la ville a intégré une exigence forte de production dans tous ses nouveaux programmes (20 ou 25 % selon l'implantation).

ANNEXES

Annexe n° 1. Relations ville / communauté de communes.....	47
Annexe n° 2. Qualité de l'information budgétaire et comptable.....	49
Annexe n° 3. Analyse financière.....	50
Annexe n° 4. L'accès au logement.....	51
Annexe n° 5. Glossaire.....	59

Annexe n° 1. Relations ville / communauté de communes

Tableau n° 1 : Prestations de services 2022 entre la commune des Herbiers et la CCPH

	Situation précédente	Nouvelle situation au 1 ^{er} janvier 2022
PRESTATION	QUOTITE	
De la Communauté de communes vers la Ville des Herbiers		
Accueil physique et téléphonique du service urbanisme	1 Adjoint administratif à 50%	1 Adjoint administratif à 50%
Un assistant de prévention	1 Technicien principal de 2 ^{ème} classe à 40 %	1 Technicien principal de 2 ^{ème} classe à 40 %
Gestion des assemblées délibérantes et du service Etat civil-Elections	50 % d'un Attaché principal	50 % d'un Attaché principal
Gestion financière Ville	1 Rédacteur à 5 % 1 Adjoint administratif à 40 %	1 Rédacteur à 5 % 1 Adjoint administratif à 40 %
Gestion Immobilière	Souscription à la plateforme de vente aux enchères immobilières en ligne Webenchères immo : Remboursement des frais de vente payés par la CCPH pour le compte de la Ville sur la base du forfait retenu (selon les options de diffusion)	Souscription à la plateforme de vente aux enchères immobilières en ligne Webenchères immo : Remboursement des frais de vente payés par la CCPH pour le compte de la Ville sur la base du forfait retenu (selon les options de diffusion)
Remboursement des heures supplémentaires des agents intervenant sur les événements de la Ville ou sur les élections...	Au vu d'un état des heures supplémentaires payées à l'agent dans le cadre de l'évènement	Au vu d'un état des heures supplémentaires payées à l'agent dans le cadre de l'évènement

	Situation précédente	Nouvelle situation
De la Ville des Herbiers vers la Communauté de communes		
Direction générale adjointe et appui aux décisions	1 Attaché hors classe à 25%	1 Attaché hors classe à 25%
Systèmes d'information	20 % du coût de la maintenance du logiciel CIRIL (Finances, RH...)	20 % du coût de la maintenance du logiciel CIRIL (Finances, RH...)
Affaires juridiques	1 Attaché à 20 %	Néant (Service commun)
Affaires sportives	1 Rédacteur à 10 % 1 Adjoint adm à 10 %	1 Rédacteur à 10 % 1 Adjoint adm à 10 %
Pilotage masse salariale, appui technique, coordination	1 Attaché principal à 30 %	1 Attaché principal à 30%
Service ressources humaines (paie et carrière, formation professionnelle, instances consultatives)	1 Adjoint administratif ppal à 55 % 1 Rédacteur à 125%	1 Adjoint administratif ppal à 55 % 1 Rédacteur à 125%
Contrôle de gestion, dettes Gestion financière, régie	1 Adjoint administratif à 95% 1 Rédacteur à 10 %	1 Adjoint administratif à 95% 1 Rédacteur à 10 %
Analyse financière, appui technique et coordination	1 Attaché principal à 40%	1 Attaché principal à 40%
Préparation et exécution budgétaire	1 Attaché à 25%	1 Attaché à 25%
Gestion technique de la programmation culturelle scolaire Coût des intermittents du spectacle intervenant pour les spectacles jeunes publics sur la base de factures. + coût copies pour la bibliothèque	Coût horaire sur la base d'un état semestriel -Coordination : taux horaire : 1 ingénieur : 40.65 € -Régie générale : taux horaire 1 agent de maîtrise : 28.49 € -Régie son : taux horaire 1 adjt technique ppal 1 ^{ère} classe : 22.56 € Régie lumière : taux horaire : 27.07€ 1 agent de maîtrise	Coût horaire sur la base d'un état semestriel -Coordination : taux horaire : 1 ingénieur : 40.65 € -Régie générale : taux horaire 1 technicien : 28.47 € -Régie son : taux horaire 1 adjt technique ppal 1 ^{ère} classe : 22.56 € Régie lumière : taux horaire : 27.07€ 1 agent de maîtrise

Coordination des services culturels d'intérêt communautaire	1 Attaché à 25 %	1 Attaché à 25 %
Montage, démontage, transport, manutention	Coût horaire sur la base d'un état semestriel : cadre d'emplois d'adjoint technique: 23.53€	Coût horaire sur la base d'un état semestriel : cadre d'emplois d'adjoint technique: 23.53€
Appui technique et juridique du service « commande publique »	1 Attaché à 25 %	1 Attaché à 25 %
Accueil physique et téléphonique des services CCPH	1 Adjoint administratif ppal 2ème classe à 65 %	1 Adjoint administratif ppal 2ème classe à 65 %
Psychologue pour le Relais Petite Enfance	Coût horaire sur une base estimée de 45h 1 psychologue : 46.17 €/h	Coût horaire sur une base estimée de 45h 1 psychologue : 46.17 €/h
Eveil musical auprès du Relais Petite Enfance	Coût horaire sur une base estimée de 33h : 1 Assistant d'enseignement: 20.50 €	Coût horaire sur une base estimée de 33h : 1 Assistant d'enseignement: 20.50€
Coordination service Relais Petite Enfance	1 ETAPS à 10 %	1 ETAPS à 10 %
Actions à la parentalité	Coût horaire sur une base estimée de 28h : 1 Psychologue : 46.17 €/h Remboursement des frais de déplacement engagés par l'agent	Coût horaire sur une base estimée de 28h : 1 Psychologue : 46.17 €/h Remboursement des frais de déplacement engagés par l'agent
Assainissement/bassins :	1 Technicien ppal de 1ère classe à 45% <u>Service financier :</u> - Contrôle de Gestion : 1 adjoint adm ppal de 1ère classe à 10% -Comptabilité/ budget : 1 adjoint adm ppal de 2ème classe à 20 %	1 Technicien ppal de 1ère classe à 45% <u>Service financier :</u> -Contrôle de Gestion : 1 adjoint adm ppal de 1ère classe à 10% -Comptabilité/ budget : 1 adjoint adm ppal de 2ème classe à 20 %
Réparations par le garage	Coût horaire sur une base d'un état semestriel : 1 adjoint technique ppal 2ème classe : 23.02 €	Coût horaire sur une base d'un état semestriel : 1 adjoint technique ppal 2ème classe : 23.02€
Etudes voirie intercommunale	1 Ingénieur principal à 25% 1 Technicien à 20%	1 Ingénieur principal à 25% 1 Technicien à 20%
Frais de location, maintenance et consommables de la machine à affranchir	Refacturation au prorata du nombre de courriers affranchis pour le compte de la CCPH.	Refacturation au prorata du nombre de courriers affranchis pour le compte de la CCPH.
Communication/évènementiel	1 Technicien taux horaire : 33.51 €	1 Technicien taux horaire : 33.51 €
Gestion des assurances, de la gestion immobilière de la CCPH	1 Rédacteur ppal de 1ère classe à 20 % 1 Adjoint administratif à 10 %	1 Rédacteur ppal de 1ère classe à 20 % 1 Adjoint administratif à 10 %
Animation en matière de prévention routière	1 Adjoint d'animation principal de 2ème classe à 80 %	1 Adjoint d'animation principal de 2ème classe à 80 %
Appui à la direction technique de l'aménagement et du développement durable	1 DGAS à 40%	1 DGAS à 40 %
Ménage des locaux du CTI	1 Adjoint technique à 76%	1 Adjoint technique à 76%
Travaux et Entretien patrimoine intercommunal coordination plomberie/chauffage	1 Technicien ppal à 10 % 1 Rédacteur ppal à 10 % 1 Ingénieur bâtiment à 10% 1 Agent de maitrise ppal au taux horaire de 26.80€	1 Technicien ppal à 10 % 1 Rédacteur ppal à 10 % 1 Ingénieur bâtiment à 10% 1 Agent de maitrise ppal au taux horaire de 26.80€
Ménage Entretien patrimoine	1 Adjoint admin ppal à 60 % Coût horaire : cadre d'emplois d'adjoint technique: 23.53€	1 Adjoint admin ppal à 60 % Coût horaire : cadre d'emplois d'adjoint technique: 23.53€

Délibération du conseil communautaire 2021-09 du 1^{er} décembre 2021 approuvant la convention de prestations de services 2022 avec la commune des Herbiers

Annexe n° 2. Qualité de l'information budgétaire et comptable

Tableau n° 1 : Poids des différents budgets en 2021

Budgets	Dépenses réelles de fonctionnement en €	en %age des DRF totales	Dépenses réelles d'investissement en €	En %age des DRI totales
Budget principal	18 151 753	96,59%	9 218 642	76,65%
BA lotissement de la Pépinière	206 300	1,10%	0	0%
BA service culturel	311 136	1,66%	0	0%
BA industrie	69 792	0,37%	428 869	3,57%
BA chaufferie bois	52 849	0,28%	125 564	1,04%
BA réseau de chaleur	0	0%	98 463	0,82%
BA cinéma	669	0%	2 154 876	17,92%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs 2021

Tableau n° 2 : Les taux d'exécution budgétaire du budget principal (investissement)

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses réelles d'investissement					
Crédits ouverts (BP+DM+RARn-1)	15 253 150	15 737 692	15 630 910	16 953 771	18 096 033
Réalizations	8 377 198	7 942 316	7 239 621	8 241 786	9 218 642a
RAR au 31/12/n	5 637 682	6 921 828	6 418 543	6 389 916	7 618 504
-taux d'exécution sans RAR	54,92%	50,47%	46,32%	48,61%	50,94%
-taux d'exécution avec RAR	91,88%	94,45%	87,38%	86,30%	93,04%
Recettes réelles d'investissement					
Crédits ouverts (BP+DM+RARn-1)	6 305 665	7 407 988	8 731 155	6 124 002	10 006 257
Réalizations	5 619 384	6 775 590	9 187 164	5 231 613	9 092 552
RAR au 31/12/n	1 112 561	268 036	518 457	1 490 000	828 808
Taux d'exécution sans RAR	89,12%	91,46%	105,22%	85,43%	90,87%
Taux d'exécution avec RAR	106,76%	95,08%	111,16%	109,76%	99,15%

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

Tableau n° 3 : Écart entre les différents états de restes à réaliser

En €	2019	2020	2021
RAR en dépenses			
RAR signés et repris au CA	6 418 543,00	6 389 916,00	7 618 504,00
RAR transmis en cours d'instruction	3 110 532,39	2 164 503,65	2 023 350,98
RAR en recettes			
RAR signés et repris au CA	518 457,00	1 490 000,00	828 808,00
RAR transmis en cours d'instruction	568 305,68	1 627 312,68	549 848,00

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et les ERAR transmis par la ville des Herbiers

Annexe n° 3. Analyse financière**Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion – Budget principal**

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9,46	9,67	10,12	10,31	9,64	0,5%
+ Fiscalité reversée	8,88	8,61	8,32	8,28	8,28	-1,7%
= Fiscalité totale (nette)	18,34	18,28	18,45	18,59	17,92	-0,6%
+ Ressources d'exploitation	3,23	1,55	1,56	1,37	1,80	-13,6%
+ Ressources institutionnelles	2,86	2,71	2,54	2,45	3,41	4,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,14	0,15	0,23	0,18	0,13	-1,9%
= Produits de gestion (A)	24,58	22,68	22,78	22,59	23,26	-1,4%

Source : Chambre régionale des comptes

Tableau n° 2 : Besoin de financement

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF nette	5 652 939	3 983 771	3 226 856	4 194 955	4 170 845	21 229 367
Recettes d'inv. hors emprunt	1 882 014	2 076 597	2 775 304	1 601 150	2 787 585	11 122 650
Financement propre disponible	7 534 954	6 060 368	6 002 160	5 796 105	6 958 430	32 352 017
Dépenses d'investissement	6 528 409	6 687 870	6 060 419	6 987 838	7 317 608	33 582 144
<i>Dont dépenses d'équipement</i>	<i>5 713 092</i>	<i>5 600 006</i>	<i>5 728 521</i>	<i>6 557 357</i>	<i>5 543 749</i>	<i>29 142 726</i>
Besoin ou capacité de financement propre	1 006 545	-627 502	-58 258	-1 191 733	-359 178	- 1 230 127

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion



Annexe n° 4.L'accès au logement

Tableau n° 1 : Orientations du SCOT du pays du Bocage Vendéen

Orientation 2.3 : Une politique résidentielle favorisant diversité, solidarité et durabilité		
Objectifs		Prescriptions
2.3.1	Organiser la mixité sociale et générationnelle	Assurer la diversité de l'offre résidentielle
		Développer une offre de logement social
		Produire une offre de logements abordables
		Mettre en place des stratégies intercommunales
2.3.2	Concilier qualité et densité pour le développement résidentiel en développant la place de la nature en ville	Favoriser la mise en œuvre d'une trame écologique
2.3.3	Concilier usages et protection patrimoniale	Préserver l'identité architecturale et patrimoniale du territoire
		Inscrire le développement urbain dans une approche globale qui associe la valorisation du patrimoine architectural à la prise en compte de thèmes contemporains et aux usages de la ville de demain
2.3.4	Concevoir des opérations d'aménagement vertueuses en matière de gestion des ressources et des mobilités locales	Poursuivre une politique de collecte et de réduction des déchets
		La performance énergétique des constructions
2.3.5	Prévenir l'exposition aux risques et aux nuisances	Mettre en œuvre les principes de prévention et de précaution dans les documents d'urbanisme
		Encadrer l'exposition aux nuisances

Source : Chambre régionale des comptes d'après le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO)

Tableau n° 2 : Objectif de développement résidentiel à 15 ans

Typologie des pôles	Poids Population dans SCOT 2011	Objectif Population à 15 ans		Objectifs de logements à construire à 15 ans	dans l'enveloppe urbaine		Densité en logement (densité brute globale) logt/ha	Consommation en extension (y compris les surfaces pour la création d'équipements et/ou la gestion des lisières) en ha
		Poids dans SCOT	Population		part	nombre		
Pôles de Pays	21,6%	22,9%	48 808	5 793	32%	1 846	21	192
Les Herbiers (comprenant Beaufort)	10,3%	10,8%	23 151	2 980	33%	988	21	95
CC Pays des Herbiers	2,9%	2,9%	6 149	585	30%	173	15	28

Source : SCOT du Pays du Bocage Vendéen

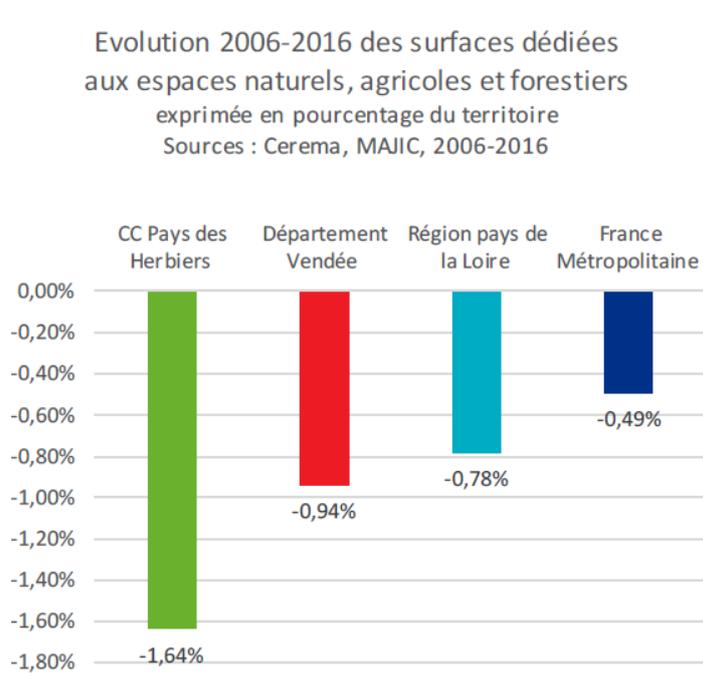
Tableau n° 3 : Orientations du Projet de territoire en matière d'offre de logement

Orientation 4 : Faciliter le retour à l'emploi et soutenir les entreprises dans leur recherche de salariés	
Objectifs	
4.1	Lancer des projets innovants en matière d'habitation (par ex en partenariat avec les entreprises locales) afin de créer des logements supplémentaires pour les salariés et leurs familles
Orientation 14 : Développer un habitat durable pour tous et respectueux de notre identité	
14.1	Faire de l'accès à la propriété une priorité afin de maintenir le taux de propriétaires au Pays des Herbiers : - Développer des aides à la construction de logements pour les primo-accédants, - Affiner le programme d'aide à la propriété pour les futurs propriétaires dans l'habitat ancien - Poursuivre les aides à la rénovation de logements anciens
14.2	Permettre aux nouvelles familles ou aux nouveaux arrivants de bénéficier d'un parcours résidentiel adapté - Encourager l'effort de production de logements locatifs aidés - Soutenir l'amélioration de l'habitat pour l'offre locative privée - Accompagner les initiatives de construction de logements pour nouveaux salariés et saisonniers
14.3	Innover dans le domaine de l'habitat tout en préservant les attentes des ménages et l'identité des communes - Encourager l'habitat économe en énergie et accompagner la transition énergétique de l'existant - Développer les partenariats public/privé pour accroître l'offre de logements - Développer les nouvelles pratiques de densification de l'habitat (bimby, habitat partagé pour étudiants/salariés, habitat groupé/en bande etc...)
Orientation 21 : Lutter contre la dépendance et les effets du vieillissement grâce à un accompagnement personnalisé qui respecte la dignité de la personne âgée	
21.1	Conformément à la volonté des personnes âgées, privilégier, anticiper et développer le maintien à domicile - Faciliter les démarches et les travaux d'adaptation du domicile - Conforter les communes dans leur volonté de construire des logements adaptés à la perte d'autonomie - Lutter contre l'isolement et encourager les solidarités de voisinage, par exemple par le biais de logements intergénérationnels

Source : Chambre régionale des comptes d'après le Projet de territoire du Pays des Herbiers

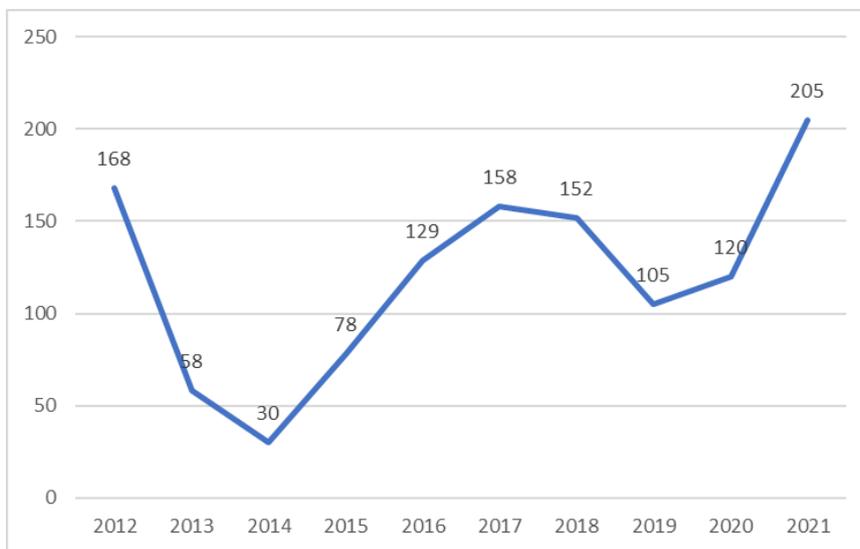


Graphique n° 1 : Comparaison de l’artificialisation des surfaces



Source : diagnostic territorial du PLUIH

Graphique n° 2 : Nombre de logements autorisés



Source chambre régionale des comptes d'après SITADEL

Tableau n° 4 : Présentation synthétique de plusieurs OAP répondant aux critères de densification urbaine

L'îlot St-Jacques

Projet rénovation urbaine ; Convention maîtrise foncière signée avec l'EPFV le 31 décembre 2016

Emprise foncière de 5 120 m² avec une surface à déconstruire au sol de 1500 m²

Objectif = « réaliser un îlot qui poursuit l'esprit du centre historique et les ambiances de venelles et de placettes avec une promenade en cœur d'îlot à l'ambiance préservée et une façade rénovée et intensifiée côté Grande rue et rue St Jacques »

Programme de 54 logements dont 25 % logements sociaux et 7 % PSLA + 450 m² de surface commerciale

2 parcelles restent à acquérir pour lancer l'opération

La Cour de la Mission :

Secteur prioritaire d'intervention en rénovation urbaine ; Convention de maîtrise foncière avec l'EPFV signée le 4 septembre 2019

Objectif : « Faciliter les déplacements doux, créer une ambiance urbaine de qualité, mettre en valeur les abords des monuments du site, proposer des logements de qualité, créer un espace central de détente en continuité paysagère avec les aménagements déjà réalisés »

Programme de 12 logements répartis sur 2 constructions pour une densité minimum de 57 lgmts/ha dont 25% de logements sociaux et 7% en accession sociale

L'îlot rue Nationale :

Secteur prioritaire d'intervention en rénovation urbaine ; Convention de maîtrise foncière avec l'EPFV signée 04 septembre 2019

Objectif : densifier l'offre de logement sur cette pénétrante bien pourvue en équipements et installer des activités libérales ou tertiaires en pied d'immeuble

Programme de 61 logements pour une densité de 66 lgmts/ha dont 25 % de logements sociaux et 7 % en accession sociale

Le projet freiné par le refus de cession des propriétaires occupants

Engagement d'une étude urbaine et de faisabilité sur une portion de l'îlot pour permettre la sortie de 30 logements « enclenchant une démarche de mutation »



Graphique n° 3 : Consommation foncière



Source : Chambre régionale des comptes d'après les données du Portail national de l'artificialisation des sols

Tableau n° 5 : Le parcours résidentiel dans les documents de planification

SCOT
<p>Orientation 2.3 : Une politique résidentielle favorisant diversité, solidarité et durabilité</p> <p>2.3.1 Organiser la mixité sociale et générationnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la diversité de l'offre résidentielle - Développer une offre de logement social - Produire une offre de logements abordables
Projet de territoire
<p>Permettre aux nouvelles familles ou aux nouveaux arrivants de bénéficier d'un parcours résidentiel adapté</p> <p>Encourager l'effort de production de logements locatifs aidés</p> <p>Soutenir l'amélioration de l'habitat pour l'offre locative privée</p> <p>Accompagner les initiatives de construction de logements pour nouveaux salariés et saisonniers</p>
PLU modifié
<p>25 % minimum de logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS ou équivalents) 7 % de logements en accession sociale (PSLA ou équivalent) dans tout programme comportant 10 logements ou plus (20 pour les zones à urbaniser) ou répondant à d'autres critères de surface de plancher (> 600 m² ou 1200 m²) ou d'unité foncière (>2500 m² ou 5000 m²)</p> <p><u>Modification n°1 du PLU - OAP32 – Clos de la Tibourgère (8^{ème} tranche) : 24 parcelles en lots individuels à bâtir à un prix attractif (69 €HT/m²), afin de favoriser l'acquisition par des primo-accédants et sur des parcelles d'une taille moyenne de 395 m² dans un souci d'économie de ressource foncière ; pas de logements sociaux dans cette tranche mais prévus dans les précédentes</u></p> <p><u>Modification n°1 du PLU - OAP31 – Val de la Pellinière (3^{ème} tranche) : Définir les règles de construction applicable au nouveau programme de 105 logements (indépendants, intermédiaires ou collectifs) dont 35 % de logements sociaux</u></p> <p><u>Modification n°2 du PLU - OAP33 – Parc de la Tibourgère (9^{ème} tranche) : « pour répondre aux besoins notamment des nouveaux recrutés, des salariés et saisonniers...céder des terrains afin d'y réaliser des opérations de logements collectifs, intermédiaires, mais sans exclure d'autres formes urbaines...construire des logements sociaux supplémentaires... » ; densité minimum de 42 logements/ha ; 20 % de logements sociaux minimum</u></p>
PLH
<p>Action 3 : Continuer l'effort de production locative sociale</p>
Projet de PLUiH
<p>Objectifs moyens minimum en logement locatif social pour les nouvelles opérations en extension : 25% pour Les Herbiers et 10% pour les autres communes.</p> <p>Développer une offre de logement cohérente au regard des besoins spécifiques du territoire (salariés pour faciliter l'accès à l'emploi, tourisme, jeunes ménages et personnes âgées...)</p> <p>Permettre les nouvelles formes d'habiter (habitat partagé, participatif, intergénérationnel...)</p> <p>Diversifier les typologies d'habitat pour accueillir tous les publics, répondre aux besoins spécifiques identifiés et offrir aux habitants du territoire les logements nécessaires à l'évolution de leurs besoins dans leur parcours résidentiel</p> <p>Répondre aux besoins des populations spécifiques (logements saisonniers, logements pour personnes âgées et/ou handicapées, accueil d'extrême urgence...)</p> <p>Favoriser l'accession sociale à la propriété</p>

Tableau n° 6 : Présentation synthétique de plusieurs OAP répondant aux critères d'accès à la propriété

La ZAC de la Tibourgère

ZAC à vocation mixte créée en 2005 sur une surface de 48,5 ha dont 11 consacrés au logement auxquels s'ajoutent des commerces, des services et activités, un EHPAD, le nouveau cinéma, un village seniors de sept logements réalisés par Vendée Habitat

Concession d'aménagement confiée à la SEM ORYON (délibérations des 24 mai 2004 et 11 mai 2005) pour une durée initiale de 8 ans, prolongée de 20 ans jusqu'au 23 juin 2024

Commercialisation totale des lots libres sur les huit premières tranches, soit 171 cessions et 1 réservation

Modification n°2 du PLU : Un secteur initialement réservé à l'artisanat (35 229 m²) a été redéfini pour permettre la construction de logements collectifs ou intermédiaires (tranche 9) avec une densité minimale de 42 logements par hectare (87 logements confiés à un promoteur et 25 logements en locatif social par un bailleur social)

Le Val de la Pellinière :

Opération d'aménagement confiée par concession à la SEM ORYON (délibération du 13/12/2004)

Durée initiale de huit ans prolongée trois fois pour un terme prévu le 11 mai 2023

Troisième tranche en cours de commercialisation

Opérations de logements individuels, très majoritairement des lots libres sur des parcelles de 250 à 1600 m² avec quelques ensembles groupés cédés à des bailleurs sociaux

Objectifs forts de qualité et de diversité résidentielle ; espaces publics en cohérence avec la qualité environnementale du site ;

Extrait du CRACL 2021 : 164 lots aménagés dont 74 libres (45 %), 45 groupés (27 %) et 45 collectifs (27 %) ; 145 vendus (88 %)

Modification n° 1 du PLU (OAP31) pour définir de nouvelles prescriptions de performance énergétique, environnementale et d'accessibilité : maîtrise de la consommation énergétique (exposition plein sud, privilégier les énergies renouvelables, le solaire, l'aérothermie, toits végétalisés)... maîtrise de la consommation en eau (récupérateurs d'eau pluviale, double chasse d'eau), mode de construction durable (briques de terre cuite, bois...), accessibilité des logements au handicap (label accueil minimum pour tous les logements)...

Lotissement communal de la Pépinière :

OAP n°20 : autorisation d'aménagement délibérée le 14 décembre 2015, terrains viabilisés libres de constructeurs destinés à l'accès à la propriété, accompagnés de programmes de logements sociaux, intermédiaires et collectifs

Objectif : favoriser l'accès à la propriété pour faciliter le parcours résidentiel en prévoyant une offre diversifiée (le marché libre, l'accès intermédiaire (prêt à taux zéro) et l'accès aidé (prêt social location-accession, PSLA)) et en proposant un prix de vente dans lien avec les prix du marché pour limiter les effets de la pression foncière qui peut bloquer l'accès à la propriété de certains foyers.

Projet de commercialisation commencé en décembre 2017 : vente de 55 lots individuels de 237 à 645 m², 17 logements sociaux portés par Vendée Habitat en phase de finalisation des travaux ; un projet initial de 22 logements sociaux portés par Vendée logement a été redéfini suite au retrait du bailleur social et doit être repropo- sé à la vente L'attribution des terrains fait l'objet d'une critérisation qui privilégie les primo-accédants, les ménages aux revenus modestes et les personnes en situation de handicap (cf. délibérations 19 et 20 du 10 juillet 2017 et du 21 septembre /2020). L'instruction des dossiers est confiée à l'Agence Départementale d'Information sur le Logement et l'Energie (ADILE) de Vendée et validé par une commission ad hoc

Tableau n° 7 : Liste des points d'accueil et d'information du public traitant des questions du logement ou de l'habitat sur le territoire communal

Guichet	Porteur	Public	Fonction(s)
CCAS des Herbiers	CCAS	Demandeur de logement social, d'un accompagnement social	Information généraliste, accompagnement dans la demande de logement social et la mobilisation des aides financières existantes, accompagnement dans le maintien à domicile Selon le cas orientation vers : - les guichets des bailleurs sociaux - le guichet habitat de la CCPH
Agences des bailleurs sociaux	Bailleurs sociaux présents aux Herbiers (Vendée habitat et Vendée logement)	Demandeurs de logement social	Information et traitement des demandes de logement social
Point d'appui senior	CIAS du pays des Herbiers	Personnes âgées et leurs proches	Premier niveau d'information sur l'ensemble des thématiques liées à l'avancée en âge et à la perte d'autonomie, y compris l'adaptation du logement et le maintien à domicile
Mission d'accueil, d'information et d'accompagnement des aînés (Maison départementale des solidarités et de la famille)	Département de Vendée	Personnes âgées et leurs proches	Premier niveau d'information sur l'ensemble des thématiques liées à l'avancée en âge et à la perte d'autonomie, y compris l'adaptation du logement et le maintien à domicile
Service urbanisme (dépôt des demandes en mairie ou en ligne)	CCPH en lien avec les communes	Tous usagers	Traitement des demandes d'autorisation du droit des sols
Guichet habitat	CCPH	Tous usagers (particuliers et professionnels)	Conseil et accompagnement dans : - la construction de logement ; - l'investissement locatif ; - la rénovation de logements, notamment pour amélioration de l'efficacité énergétique et l'adaptation à la perte d'autonomie et/ou au handicap ; - la rénovation de toitures et de façades - la création ou rénovation de locaux commerciaux ; - l'assainissement.

Source : CRC d'après site internet de la CCPH et réponse 4.1. de la commune au questionnaire n°3

Annexe n° 5. Glossaire

ADILE	Agence départementale information logement
ANAH	Agence nationale de l'habitat
AP/CP	Autorisations de programme / Crédits de paiement
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCPH	Communauté de communes du Pays des Herbiers
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CET	Compte épargne temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CISPD	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CNoCP	Comité national de fiabilité des comptes locaux
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFV	Établissement public foncier de Vendée
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
ICNE	Intérêts courus non échus
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
LLS	Logement locatif social
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
PLAI	Financés par le Prêt locatif aidé d'intégration, les logements PLAI sont attribués aux locataires en situation de grande précarité
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Financés par le Prêt locatif Intermédiaire, les logements PLI sont attribués aux demandeurs non éligibles aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le secteur privé

PLS	Financés par le Prêt Locatif Social, les logement PLS sont attribués aux demandeurs non éligibles aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le secteur privé
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUiH	Plan Local d'Urbanisme intercommunal et Habitat
PLUS	Financés par le Prêt locatif à Usage Social, les logements PLUS correspondent aux locations HLM
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PSLA	Le prêt social location-accession est un dispositif d'accession à la propriété pour les ménages sous plafonds de ressources qui achètent leur logement situé dans une opération agréée par l'État pour être éligible aux financements PSLA.
RAR	Restes à réaliser
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
ROD	Rapport d'observations définitives
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SITADEL	Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SyDEV	Syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée
TFB	Taxe sur le foncier bâti
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
TH	Taxe d'habitation
VNC	Valeur nette comptable



Envoyé en préfecture le 03/07/2023

Reçu en préfecture le 03/07/2023

Publié le

ID : 085-218501096-20230626-2023JUNDEL4-DE



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

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr



**Réponse commune de M. Christophe HOGARD,
maire de la commune des Herbiers
et de Mme Véronique BESSE, maire de la commune des
Herbiers jusqu'en juillet 2022**

**au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 21 avril 2023**



Envoyé en préfecture le 03/07/2023

Reçu en préfecture le 03/07/2023

Publié le

ID : 085-218501096-20230626-2023JUNDEL4-DE



Le 05 mai 2023

**Chambre Régionale des Comptes
des Pays de la Loire**

25, rue Paul Bellamy – BP 14119
44041 NANTES Cedex 01

Dossier suivi par :

Carol LENFANT – Directrice Générale des Services

Objet : Rapport d'observations définitives

Réf : ROD 2023-111

KPL GD230298 KJF

**CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA230159 KJF
16/05/2023**

Monsieur le Président,

Par lettre du 21 avril 2023, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune des Herbiers pour les années 2017 et suivantes.

Après une lecture attentive de vos remarques et des observations formulées, je souhaite vous apporter certains éléments de réponse concernant la qualité de l'information budgétaire et comptable.

S'agissant de la recommandation n°2, préconisant d'individualiser la gestion du SPIC « Parc des Expositions » dans un budget annexe, je rappelle que l'activité du Parc des Expositions répond à un intérêt général de nature administrative. Il s'agit, en effet, d'anciens ateliers mis à disposition, soit gracieusement comme une salle communale, soit à titre payant selon le type de manifestation. Sa taille permet d'accueillir des événements d'envergure pour lesquels la Ville est bien souvent partenaire. De plus, il n'entre pas dans le champ concurrentiel ; les tarifs de location proposés confirment cette situation (cf. pièce jointe). L'objectif de la tarification est d'éviter justement d'entrer en concurrence avec le secteur privé en proposant des espaces de location de plus de 5 000 m². C'est ainsi qu'au regard de l'objet de ce service et de ses modalités de fonctionnement et de financement, la Commune l'a toujours considéré comme un service public administratif et n'envisage pas de l'isoler dans un budget annexe.

Concernant la recommandation n°3 liée aux restes à réaliser importants et insuffisamment justifiés, je tiens à préciser que le budget primitif 2023 a été élaboré conformément aux recommandations de la CRC en prenant soin de n'inscrire que les dépenses engagées juridiquement et comptablement. En tout état de cause, les reports n'étaient pas une nécessité pour faire face à des dépenses non prévues dans le budget. Il s'agissait plutôt d'une volonté politique de marquer la poursuite et la continuité des projets annoncés même s'ils n'avaient pas encore démarré. Ce point rejoint les remarques relatives au résultat cumulé dont la sincérité serait altérée et la mention que le pilotage des investissements serait à améliorer. En effet, si la part de l'excédent de fonctionnement affectée ne couvre pas un besoin de financement immédiat, il a vocation à couvrir les projets

pluriannuels. Il serait préférable de mentionner que la collectivité affiche un besoin de financement excessif plutôt qu'inexistant puisque, même si à l'avenir certains projets ne figureront plus en restes à réaliser, ils seront réinscrits au budget de l'année suivante. Le manque de sincérité indiqué par la Chambre paraît excessif dès lors qu'il est reproché à la collectivité d'inscrire des projets qui ne se réalisent pas sur une année. Il s'agit donc davantage d'un manquement au principe de l'annualité budgétaire, plus qu'un manque de sincérité car les projets mentionnés correspondent bien à une volonté politique de les réaliser. C'est d'ailleurs l'objet de la recommandation de recourir au dispositif des AP/CP. Enfin, un pilotage doit pouvoir s'appuyer sur des projections de recettes fiables ce qui est de moins en moins possible avec la succession des différentes réformes fiscales. Comme le note la Chambre, la commune a perdu en autonomie fiscale, le budget apparaissant de plus en plus dépendant des compensations versées par l'État et de leur évolution.

Sur le sujet d'un provisionnement insuffisant des risques et charges, objet des recommandations n°4 et 5, je rappelle que, si la collectivité ne respecte pas strictement la recommandation de la Chambre en matière de provisions, le budget de la ville prévoit chaque année une ligne « dépenses imprévues » à hauteur de 300 000 €. Par ailleurs, l'article R2331-2 du CGCT précise que c'est la commune qui estime le montant de la charge qui pourrait résulter du risque encouru. Or concernant, le contentieux mentionné, le risque financier est nul. D'une part, l'indemnité d'éviction sollicitée dans ce contentieux, si elle était jugée comme due, incomberait au propriétaire au moment de la résiliation du bail commercial (Cass.3^{ème} civ.27 oct.1993) et non à la commune. D'autre part, la commune s'est prémunie de tout risque de paiement solidaire de cette obligation en raison de son statut du nouvel acquéreur dans l'acte de vente authentique conclu le 26 septembre 2019. Enfin, la masse salariale intègre bien une provision pour paiement des jours de compte épargne temps des agents dans la projection des salaires au moment de la préparation budgétaire. Une provision telle que prévue à l'article R.2321-2 du CGCT sera néanmoins instaurée courant 2023.

Enfin, concernant la recommandation n°7 sur la comptabilité patrimoniale incomplète et discordante, j'attire votre attention sur le fait que la Ville n'est pas à l'origine de cette incohérence. Pour rappel, lors du transfert des immobilisations du budget Assainissement, la trésorerie des Herbiers n'a pas repris les amortissements antérieurs des immobilisations mises à disposition du nouveau budget. Il en résulte une différence entre l'état des immobilisations et l'état de l'actif. S'agissant de la différence de comptabilisation sur les cessions, celle-ci relève d'une question d'affichage informatique. En effet, lors de la cession partielle d'une immobilisation, la valeur d'acquisition dans l'état de l'actif de la trésorerie est diminuée du montant de la cession, au même titre que la valeur nette comptable. Dans l'état des immobilisations de la Ville, la valeur d'acquisition est figée, et seule la VNC est mise à jour. Au vu de ces constatations, la pertinence de modifier la valeur d'acquisition d'un bien lors de sa cession partielle interroge, celle-ci étant historique, à l'inverse de la valeur nette comptable qui, elle, évolue au gré des cessions. Enfin, la question des amortissements antérieurs des immobilisations mises à disposition du budget Assainissement sera traitée par le SGC Nord-Vendée. La recherche d'une solution relative à l'affichage du montant de la valeur d'acquisition des immobilisations cédées partiellement s'avère difficilement envisageable compte tenu des contraintes informatiques rencontrées d'un côté comme de l'autre. Il est à noter, toutefois, que la différence évoquée représente moins de 0,15 % de la valeur totale de l'inventaire de la collectivité

Envoyé en préfecture le 03/07/2023

Reçu en préfecture le 03/07/2023

Publié le

ID : 085-218501096-20230626-2023JUNDEL4-DE



Je vous remercie pour la prise en compte de ces remarques et vous prie de croire,
Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.

Madame le Maire
(jusqu'en juillet 2022)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'V. Besse'.

Véronique BESSE



Monsieur le Maire

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Hogard'.

Christophe HOGARD



DÉCISION MUNICIPALE

prise en vertu des articles L. 2122-22 et L. 2122-23
du Code Général des Collectivités Territoriales

2022 – 172 : LOCATION DU PARC DES EXPOSITIONS – FIXATION DES TARIFS

LE MAIRE DE LA VILLE DES HERBIERS

Vu les articles L. 2122-22 2° et L. 2122-23 du Code Général des Collectivités Territoriales,
Vu la délibération n°5 du Conseil Municipal du 7 juillet 2022 portant délégation d'attributions du Conseil Municipal au Maire,
Vu la décision n°154 du 16 décembre 2021 fixant les tarifs de location du Parc des Expositions,
Vu l'arrêté municipal n°1359 du 8 juillet 2022 donnant subdélégation de fonctions et de signature à Madame Hélène CHENAIS, conseillère municipale chargée des finances,
Considérant la nécessité de réévaluer les tarifs de location,

DÉCIDE

ARTICLE 1 : La décision n°154 du 16 décembre 2021 est abrogée avec effet au 1^{er} mars 2023.

ARTICLE 2 : A compter du 1^{er} mars 2023, les tarifs de location du Parc des Expositions sont fixés ainsi qu'il suit :

Tarifs en € TTC		TARIF 1	TARIF 2	TARIF 3	TARIF 4
		MANIFESTATIONS COMMERCIALES - SALONS - FOIRES	MANIFESTATIONS ASSOCIATIVES AVEC ENTREES PAYANTES OU INSCRIPTIONS PAYANTES SEMINAIRES D'ENTREPRISE	MANIFESTATIONS ASSOCIATIVES SANS ENTREES PAYANTES OU SANS INSCRIPTIONS PAYANTES	REUNIONS ELECTORALES
BATIMENT 19	Journée de montage / démontage	310,00 €	155,00 €	155,00 €	
	Journée de manifestation	1 550,00 €	775,00 €	310,00 €	
BATIMENT 20	Journée de montage / démontage	155,00 €	77,50 €	77,50 €	
	Journée de manifestation	775,00 €	387,50 €	155,00 €	260,00 €
BATIMENTS 19 ET 20	Journée de montage / démontage	465,00 €	232,50 €	232,50 €	
	Journée de manifestation	2 325,00 €	1 162,50 €	465,00 €	

ARTICLE 3 : Le tarif 3 est également appliqué, au maximum une fois par an, pour toute association scolaire ou caritative organisant une manifestation avec entrées payantes ou inscriptions payantes. A partir de la deuxième manifestation de ce type lors d'une même année, le tarif appliqué est le tarif 2.

2023.12.22.17.00.00

Envoyé en préfecture le 03/07/2023
Reçu en préfecture le 03/07/2023
Publié le
ID : 085-218501096-20230626-2023JUNDEL4-DE
S²LOW

ARTICLE 4 : Le tarif d'intervention d'un agent SSIAP au Parc des Expositions est fixé à 31,00 € TTC par heure.

ARTICLE 5 : Les montants des cautions sont fixés ainsi qu'il suit :

CAUTION BATIMENT 19	1 000,00 €
CAUTION BATIMENT 20	500,00 €

ARTICLE 6 : Madame la Directrice Générale des Services et le comptable public sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente décision.

Transmise en Préfecture le : 03/01/2023
Publiée électroniquement le : 03/01/2023

LES HERBIERS, le 22 décembre 2022
Par délégation spéciale du Conseil municipal,
Christophe HOGARD, Maire,
Par délégation du Maire,
Hélène CHENAIS, conseillère municipale



Le Maire certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de cet acte et informe que la présente décision peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal administratif de Nantes dans un délai de deux mois à compter de la publication.